



**NUCLEO DI
VALUTAZIONE E
VERIFICA DEGLI
INVESTIMENTI
PUBBLICI**



Area archeologia di Ercolano 2011

**PROGETTO INTEGRATO GRANDE ATTRATTORE
CULTURALE POMPEI ERCOLANO e SISTEMA
ARCHEOLOGICO VESUVIANO: RISULTATI DELL'ANALISI
VALUTATIVA EX POST**

Luglio 2011

NUCLEO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI REGIONE CAMPANIA

Direttore:
ing. Arturo Polese

Componenti:
dott. Valeria Aniello
arch. Carmelina Bevilacqua
arch. Carmela Melania Cavelli
ing. Paolo Cefarelli
ing. Domenico Dell'Anno
dott. Sara Gaudino
dott. Giuseppe Leonello
arch. Claudia Trillo

Ringraziamenti

La presente analisi valutativa ha potuto contare sull'ampia disponibilità mostrata da quanti sono stati coinvolti ed intervistati. Questi ultimi hanno fornito dati, documenti ed informazioni indispensabili per la stesura del rapporto valutativo.

Si ringraziano quindi per il contributo fornito i rappresentanti dell'Amministrazione regionale, delle Istituzioni locali, della Soprintendenza e gli altri operatori locali. In particolare prezioso è stato l'apporto del responsabile regionale del PI, Francesco Escalona che ha reso più agevole sia il contatto con gli interlocutori locali sia la ricostruzione di quanto avvenuto sul territorio, dalla programmazione degli interventi alla relativa attuazione.

INDICE

Executive Summary	2
Introduzione	6
1. Cenni metodologici	9
2. Il contesto territoriale e programmatico del PI	11
2.1 La situazione al 2000	13
3. Il Processo di costruzione del PI	19
3.1 La configurazione strategica	21
3.2 Il processo di valutazione ex ante.....	23
3.3 Il processo di attuazione.....	26
4. I risultati della Valutazione ex post	29
4.1 Gli interventi realizzati	29
4.2 I progetti infrastrutturali	31
4.2.1 Interventi della SAP nelle aree archeologiche.....	31
4.2.2 Interventi dei Comuni	37
4.2.3 Interventi dell’Ente Ville Vesuviane	40
4.3 I servizi: eventi, animazione e infrastrutture immateriali.....	41
4.4 I Regimi di aiuto alle imprese	42
4.5 Interventi di formazione.....	44
5. Evoluzione dell’attrattività dell’area pompeiana	45
Conclusioni	50
Riferimenti bibliografici e documentali	56
Indice delle tabelle e delle figure	59

Executive Summary

Motivazioni e finalità
dell'analisi valutativa

Il Progetto Integrato Pompei, Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano (PI Pompei Ercolano), su richiesta del Responsabile della Programmazione Unitaria (febbraio 2011), è stato inserito come caso studio, nell'ambito della valutazione ex post dei progetti integrati del POR Campania 2000-2006 condotta dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) nel periodo settembre 2010-maggio 2011.

L'analisi valutativa ex post del PI Pompei Ercolano s'inserisce all'interno dell'attuale dibattito sulla gestione dei grandi siti archeologici e dei beni culturali di rilevanza internazionale; in particolare, le difficoltà di gestione del sito archeologico di Pompei per alcuni versi rappresentano una testimonianza degli effetti che ha apportato la recente frattura tra il momento della conservazione del bene culturale e la relativa fruizione. Si assiste all'inevitabile divaricazione degli obiettivi tra chi si occupa di conservare e tutelare e chi è responsabile della fruizione e valorizzazione. Tale frattura non è stata risolta ma, per alcuni versi, enfatizzata dalla riforma del titolo V della Costituzione, una separazione frutto di un compromesso, ma che in realtà non ha risolto il dilemma sui poteri relativi delle diverse articolazioni dello Stato.

L'area pompeiana si pone, inoltre, come simbolo dell'attrazione culturale dell'intera regione Campania ed i recenti fatti di cronaca hanno riproposto, con evidenza, la questione della gestione dei grandi siti archeologici. Il dibattito che ne è scaturito si è incentrato sulle responsabilità gestionali dei diversi soggetti coinvolti e sulle condizioni necessarie a garantire la tenuta "durevole" del bene culturale, anche in termini di sostenibilità economico e finanziaria.

Per quanto riguarda gli aspetti tecnici della valutazione, vale la pena evidenziare che gli elementi di valutazione sono stati indagati attraverso analisi documentali e indagini dirette e hanno riguardato in maniera specifica:

- la strategia di sviluppo, l'idea forza e gli interventi attuati nell'ambito del PI Pompei Ercolano, al fine di verificarne ex post la coerenza interna;
- gli aspetti gestionali, nell'intento di individuare quei fattori che hanno reso sostenibile o meno la strategia di sviluppo del PI e/o ne hanno ostacolato la continuità.

Tali approfondimenti hanno consentito:

- di comprendere se la strategia a suo tempo delineata fosse davvero rilevante rispetto al contesto e ai fabbisogni in qualche modo intercettati;
- di verificare, attraverso l'evoluzione che il PI ha avuto durante gli anni di attuazione, se la concertazione istituzionale abbia attivato procedure gestionali innovative per incrementare la sostenibilità dei siti archeologici e dei beni culturali.

Dal punto di vista territoriale il PI Pompei Ercolano interessava nove comuni della provincia di Napoli (Boscotrecase, Boscoreale, Castellammare, Ercolano, Lettere, Pompei, Torre Annunziata, Torre del Greco, Trecase) posizionati nella fascia della conurbazione periferica a sud est di Napoli.

Il PI Pompei Ercolano rientrava nella tipologia di progetti integrati a regia regionale e nella tipologia Grande Attrattore che rappresentava, nell'ambito delle grandi strategie messe in campo inizialmente dal POR Campania 2000-2006, un punto di forza per l'innalzamento dell'attrattività turistica.

Il rapporto di ricerca ha la seguente articolazione.

Si parte da alcuni cenni alla metodologia utilizzata (paragrafo 1) rimandando al rapporto di valutazione ex post dei PI per una trattazione più ampia; successivamente nel *contesto territoriale e programmatico* (paragrafo 2) è illustrata la situazione socioeconomica dell'area oggetto del PI al fine di delineare e caratterizzare la domanda e l'offerta turistica registrata all'epoca della costruzione del PI. Si fa inoltre riferimento ad alcuni aspetti del contesto programmatico.

Nel *processo di costruzione del PI* (paragrafo 3) è illustrato il percorso concertativo che ha portato alla definizione dell'idea forza e alla strutturazione di una strategia complessiva che si attua nei vari nodi/centri della rete del PI Pompei Ercolano. Inoltre si analizza il percorso del PI dalla fase di valutazione ex-ante, che ha condotto alla selezione degli interventi del PI, alla fase di controllo di gestione che ha accompagnato la fase di realizzazione e gli eventuali cambiamenti in corso d'opera. La fase di valutazione ex-ante, che ha preceduto la fase di attuazione, ha assunto un'importanza fondamentale ed ha permesso di comprendere il comportamento della strategia delineata dal PI e, quindi, degli interventi scelti per realizzarla.

Gli interventi attuati attraverso il PI e le attuali modalità di fruizione e gestione sono descritti al paragrafo 4, dedicato alla presentazione dei *risultati dell'analisi valutativa ex post*. L'attuazione del PI è stata analizzata, in relazione agli interventi realizzati, prendendo in considerazione: il valore finanziario "speso" rispetto a quello programmato, il valore funzionale reale dell'intervento rispetto all'intero progetto integrato e lo scostamento rispetto ai risultati attesi, soprattutto per quanto concerne l'obiettivo programmatico di incrementare e migliorare la fruizione dei siti archeologici.

Segue un approfondimento delle *dinamiche relative alla fruizione del sito di Pompei* (paragrafo 5) finalizzato ad evidenziare se e come, negli anni in cui si è concentrata la spesa dei PI, il sito di Pompei e l'area circostante abbiano rafforzato il rispettivo potenziale di attrazione turistica.

Infine, l'ultimo paragrafo *conclusioni* (6) riprende gli elementi conoscitivi acquisiti e propone alcune considerazioni finali, utili alla selezione, attuazione e gestione di eventuali ulteriori investimenti da realizzare nell'area.

L'idea forza del PI Pompei Ercolano sintetizzata nello slogan *da un turismo "mordi e fuggi" ad un turismo "motivazionale e stanziale"*, si prefiggeva di promuovere la valorizzazione turistica del patrimonio artistico-culturale locale, incrementando la durata della permanenza media, anche attraverso l'aumento dei luoghi d'interesse turistico e delle motivazioni della visita.

Va sottolineato che, in fase di programmazione, il PI Pompei Ercolano presentava una configurazione finanziaria articolata come segue:

- circa il 60% delle risorse complessive del PI sono state assegnate ad interventi di carattere infrastrutturale;
- un quarto delle risorse è stato destinato ai privati per investimenti finalizzati ad incrementare la ricettività dell'area e per iniziative di servizi al turismo;
- il 10 % delle risorse sono state programmate per attività di animazione e promozione territoriale;
- il 5% è stato finalizzato ad attività di formazione di professionalità legate alla valorizzazione e fruizione del patrimonio artistico culturale.

In fase di attuazione si è registrata, per gli interventi infrastrutturali, una spesa che ha in larga parte confermato quanto programmato, un ridimensionamento di quanto previsto per le attività di servizi (animazione ed eventi) e il mancato assorbimento, da parte del settore privato, delle agevolazioni previste.

La tipologia d'interventi prescelti (interventi di restauro), la relativa concentrazione all'interno delle aree archeologiche e, conseguentemente, le scelte relative ai soggetti attuatori, in particolare la centralità del ruolo della Sovrintendenza (che ha gestito l'attuazione di 23 interventi, 17 dei quali "portanti") hanno reso predominante la finalità di tutela dei beni e più complesso, se non improbabile, l'innescare di meccanismi di valorizzazione e fruizione. Non si sono, infatti, completamente attuate azioni tese allo sviluppo dei servizi ai visitatori o all'attivazione di itinerari differenziati o altre azioni di nuova fruibilità.

La stessa finalità di migliorare la distribuzione di flussi di visitatori tra i siti avrebbe richiesto la previsione di interventi di sistema, ad esempio finalizzati alla specializzazione dell'offerta dei diversi siti, alla previsione di itinerari tematici legati al territorio, a politiche tariffarie innovative e alla promozione di pacchetti turistici integrati; interventi di tale tipo sono stati invece previsti solo in misura ridotta.

Ha funzionato meglio, nell'ambito del Tavolo di concertazione, l'interazione tra le istituzioni. Tale confronto, in alcuni casi, ha permesso la scelta di interventi finalizzati a ridurre le "barriere" tra i siti e i territori comunali di riferimento (ad es. Ercolano).

In sintesi l'attività di valutazione ha consentito di rilevare che:

- sono stati finanziati interventi di conservazione e valorizzazione che non hanno però comportato un ampliamento dell'offerta di beni culturali; anche gli interventi infrastrutturali volti a migliorare la fruizione attraverso la realizzazione di strutture destinate ad ospitare attività di servizio non sono in esercizio (significativo è il caso della nuova biglietteria degli scavi di Pompei, realizzata in un'avveniristica struttura di acciaio e vetro, costata 3,7 milioni di euro, mai entrata in funzione); il ruolo dei privati è stato molto modesto e pertanto la ricettività e l'offerta di servizi per il turismo non è variata;
- la chiusura del Tavolo del PI ha comportato il venir meno di un luogo di confronto e di raccordo istituzionale; pertanto la messa a punto di modalità gestionali unitarie o a la gestione comune di gruppi di interventi sono diventate sempre più complesse da attivare e da coordinare;
- restano inoltre da gestire continue emergenze determinate dalla vastità delle aree archeologiche e dal relativo stato di conservazione. Al contempo la Soprintendenza lamenta l'impossibilità di aprire al pubblico le nuove aree restaurate o di attivare ulteriori percorsi di visita, a causa della progressiva riduzione delle risorse umane e finanziarie a disposizione; per l'area degli scavi di Ercolano, rimane la consapevolezza del fortunato incontro con la Fondazione Packard Humanities Institute che consente la realizzazione di interventi di restauro altrimenti non possibili;
- è incontestabile la significatività del dato relativo al numero di visitatori al sito di Pompei, in quanto quest'ultimo, con più di 2 milioni di visitatori l'anno, rappresenta, dopo il Colosseo, il secondo Istituto statale italiano per numero di visitatori annui e per entità di incassi legate ai biglietti (che pure presentano oggi un costo unitario relativamente contenuto, pari a 12€). È evidente quanto ampie siano le potenzialità connesse alla gestione del sito di Pompei;
- per un'eventuale messa a punto di interventi straordinari da realizzare nell'area degli scavi di Pompei è opportuno un sostanziale ripensamento del modello di gestione del grande sito archeologico, anche in funzione della possibilità di aprire ad investitori privati, attraverso forme innovative di partenariato pubblico-privato.

Infine si evidenzia che il caso studio ha mostrato come la dicotomia tutela-valorizzazione sia il principale fattore ostativo al reale sfruttamento del patrimonio artistico e, pertanto solo un'azione realmente sinergica tra enti preposti alla valorizzazione (la Regione e gli Enti locali) ed enti preposti alla tutela dei beni può condurre a risultati positivi, non potendosi attendere che le Soprintendenze si addossino il ruolo di catalizzatori dello sviluppo economico, che istituzionalmente non compete loro.

Introduzione

Il Progetto Integrato Pompei, Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano (PI Pompei Ercolano), su richiesta del Responsabile della Programmazione Unitaria (febbraio 2011), è stato inserito come caso studio nell'ambito della valutazione ex post dei progetti integrati del POR Campania 2000-2006 condotta dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) nel periodo settembre 2010-maggio 2011.

Il Progetto Integrato Pompei, Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano (PI Pompei Ercolano) rientra nella tipologia di PI Grandi Attrattori Culturali (GAC).

Il NVVIP ha inserito l'analisi di tale caso nell'ambito della più ampia e già avviata attività di valutazione ex post dei progetti integrati e, al contempo, ha ritenuto opportuno produrre un rapporto valutativo autonomo.

La valutazione ex post dei Progetti Integrati, prevista dal Piano Unitario di Valutazione, ha fornito un quadro di conoscenza organico dell'esperienza della progettazione integrata in Campania, attraverso un'analisi della spesa programmata e realizzata, della coerenza e della sostenibilità degli obiettivi programmatici e del grado di raggiungimento degli stessi, del valore potenziale ed aggiuntivo della programmazione integrata, dei risultati in termini di miglioramento della *governance* della programmazione per lo sviluppo locale e della partecipazione degli enti locali. Il rapporto finale di ricerca *Attività di valutazione ex post dei progetti integrati del POR 2000-2006* è disponibile on line da giugno 2011¹. Tale rapporto, che già comprende una versione sintetica del presente rapporto di ricerca, ha posto in evidenza alcuni elementi conoscitivi che hanno rappresentato la cornice di riferimento all'interno della quale è stato collocato il presente caso studio. Di seguito si riportano alcuni elementi di dettaglio, estratti dal rapporto di ricerca finale, relativi alla tipologia PI Grandi Attrattori Culturali, nella quale rientra appunto il caso PI Pompei Ercolano. I PI GAC, nonostante in alcuni casi interessassero un alto numero di Enti locali, sono riusciti ad implementare discretamente il principio della concentrazione territoriale e tematica degli interventi, anche grazie all'obiettivo specifico della valorizzazione di attrattori culturali ben precisi. Su un primo versante la maggior parte delle operazioni ha potuto poggiarsi sull'azione delle Soprintendenze trovando in molti casi forme coerenti e adeguate di coinvolgimento e dialogo con gli altri attori locali. A livello regionale, poi, l'attuazione di questi PI ha fatto riferimento ad un numero relativamente limitato di misure ed, anzi, ad una sola tipologia di investimenti infrastrutturali (quelli previsti dalla misura 2.1), portando ad individuare un unico responsabile di misura per il coordinamento e l'attuazione della maggior parte dei progetti. Al di là degli aspetti, positivi, legati ad una *governance* incisiva ed efficace, il rapporto di ricerca mostra anche

La valutazione ex
post dei PI in
Campania

¹http://www.sito.regione.campania.it/documenti/2011/VEXP_NVIP2011.pdf

come i PI “Grandi Attrattori” e l’insieme dei beneficiari ad essi collegati (innanzitutto, le Soprintendenze) abbiano rappresentato una delle più significative espressioni degli obiettivi che la programmazione regionale aveva assegnato alle politiche territoriali di sviluppo e, quindi, ai PI: riqualificare e valorizzare con finalità di fruizione culturale e turistica le maggiori risorse e i più significativi patrimoni di cui può disporre la Campania. Non è un caso, quindi, che il sistema delle Soprintendenze nel suo complesso sia arrivato a concentrare (come beneficiario) una quota davvero elevata del totale degli investimenti infrastrutturali dei PI e che, nell’insieme, i Grandi Attrattori costituiscano la tipologia di PI sui quali si è indirizzata la quota decisamente maggiore di tutte le risorse disponibili, programmate e spese. La spesa certificata dall’insieme di questi PI – messa a confronto con l’importo inizialmente programmato degli investimenti - conferma il giudizio positivo sulla capacità di progettare e, quindi, di portare a compimento, soluzioni fattibili e ben definite sul piano tecnico e finanziario. In tutti questi casi, infatti, l’indice di “attuazione finanziaria” delle operazioni è risultato particolarmente elevato (in media, superiore all’80% dei costi programmati) rivelando per tale tipologia di PI una performance decisamente migliore rispetto alle altre tipologie di PI.

All’interno di tale quadro conoscitivo è stato dunque inserito l’approfondimento del PI Pompei Ercolano e, più nello specifico, sono stati analizzati, sia elementi utili alla definizione di nuovi investimenti per la valorizzazione del sito archeologico di Pompei, sia le problematiche connesse alla sostenibilità dei modelli gestionali dei beni culturali e dei grandi siti archeologici.

Pertanto, rispetto all’impostazione generale della valutazione ex post dei PI in Campania, si sono approfonditi i seguenti punti:

- la strategia di sviluppo, l’idea forza e gli interventi attuati nell’ambito del PI Pompei Ercolano, al fine di verificarne ex post la coerenza intrinseca;
- gli aspetti gestionali, nell’intento di individuare quei fattori che hanno reso sostenibile o meno la strategia di sviluppo del PI e/o ne hanno ostacolato la continuità.

Tali approfondimenti hanno consentito:

- di comprendere se la strategia a suo tempo delineata fosse davvero rilevante rispetto al contesto e ai fabbisogni in qualche modo intercettati;
- di verificare, attraverso l’evoluzione che il PI ha avuto durante gli anni di attuazione, se la concertazione istituzionale abbia attivato procedure innovative per incrementare la sostenibilità dei siti archeologici e dei beni culturali inseriti nel PI.

Il rapporto di ricerca ha la seguente articolazione.

Si parte da alcuni cenni alla metodologia utilizzata (paragrafo 1) rimandando al rapporto di valutazione ex post dei PI per una trattazione più ampia; successivamente nel *contesto territoriale e programmatico* (paragrafo 2) è illustrata la situazione socioeconomica dell'area oggetto del PI al fine di delineare e caratterizzare la domanda e l'offerta turistica registrata all'epoca della costruzione del PI.

Nel *processo di costruzione del PI* (paragrafo 3) è illustrato il percorso concertativo che ha portato alla definizione dell'idea forza e alla strutturazione di una strategia complessiva che si attua nei vari nodi/centri della rete del PI Pompei Ercolano. Inoltre si analizza il percorso del PI dalla fase di valutazione ex-ante, che ha condotto alla selezione degli interventi del PI, alla fase di controllo di gestione che ha accompagnato la fase di realizzazione e gli eventuali cambiamenti in corso d'opera. La fase di valutazione ex-ante, che ha preceduto la fase di attuazione, ha assunto un'importanza fondamentale per comprendere il comportamento della strategia delineata del PI e, quindi, degli interventi scelti per realizzarla, rispetto alle categorie di valutazione quali, la qualità della proposta, la coerenza esterna, la coerenza interna e il rischio.

Gli interventi attuati attraverso il PI e le attuali modalità di fruizione e gestione sono descritti al paragrafo 4 dedicato appunto alla presentazione dei *risultati dell'analisi valutativa ex post* condotta dal NVVIP. L'attuazione del PI è stata analizzata, in relazione agli interventi realizzati, rilevando i seguenti aspetti: il valore finanziario "speso" rispetto a quello programmato, il valore funzionale reale dell'intervento rispetto all'intero progetto integrato e lo scostamento rispetto ai risultati attesi, soprattutto per quanto concerne l'obiettivo programmatico di incrementare e migliorare la fruizione dei siti archeologici.

Segue un approfondimento delle *dinamiche relative alla fruizione del sito di Pompei* (paragrafo 5) finalizzato ad evidenziare se e come, negli anni in cui si è concentrata la spesa dei PI, il sito di Pompei e l'area circostante abbiano rafforzato il rispettivo potenziale di attrazione turistica.

Infine, l'ultimo paragrafo *conclusioni* riprende gli elementi conoscitivi acquisiti e propone alcune considerazioni finali, utili alla selezione, attuazione e gestione di eventuali ulteriori investimenti da realizzare nell'area.

1. Cenni metodologici

Per l'analisi del caso studio del PI Pompei Ercolano si sono riprese le impostazioni metodologiche generali adottate nell'ambito dell'*Attività di valutazione ex post dei progetti integrati del POR 2000-2006* e, al contempo, si sono approfonditi alcuni elementi legati alle peculiarità del PI. Infatti l'area pompeiana si pone come simbolo dell'attrazione culturale dell'intera regione Campania ed i recenti fatti di cronaca² hanno riproposto, con evidenza, la questione della gestione dei grandi siti archeologici. Il dibattito che ne è scaturito si è incentrato sulle responsabilità gestionali dei diversi soggetti coinvolti e sulle condizioni necessarie a garantire la tenuta "durevole" del bene, anche in termini di sostenibilità economico e finanziaria.

Pertanto si sono posti i seguenti quesiti valutativi:

- la strategia di sviluppo, l'idea forza e gli interventi attuati nell'ambito del PI Pompei Ercolano hanno conservato la coerenza interna?
- le scelte gestionali attuate hanno reso sostenibile la strategia di sviluppo del PI?

Domande valutative

Il caso studio è stato indagato attraverso l'analisi di fonti di diversa natura, quantitativa e qualitativa.

L'impostazione metodologica generale ha previsto diversi livelli e modalità di approfondimento: una prima fase è stata incentrata sull'analisi documentale del PI, del suo contesto territoriale e programmatico, del suo processo di costruzione (dalla valutazione ex ante all'attuazione/realizzazione degli interventi); una seconda fase si è incentrata sull'elaborazione dei dati di monitoraggio relativi alla spesa e alle realizzazioni; infine, una terza fase di attività ha riguardato l'indagine diretta condotta attraverso interviste a testimoni privilegiati ed è stata finalizzata ad una comprensione più dettagliata del processo di attuazione del PI e della gestione degli interventi realizzati.

L'analisi documentale ha fatto riferimento a quanto disponibile presso il NVVIP (scheda PI, esito valutazione ex ante, esiti controllo di gestione) e presso il Responsabile regionale del PI; in particolar modo si è fatto riferimento ai tre documenti preparatori del PI, oltre alle fonti statistiche ufficiali. Il primo riguarda lo "Studio di fattibilità relativo al sistema integrato archeologico-territoriale dell'area pompeiana" redatto nel 2001 con l'obiettivo "*di massimizzazione della crescita dell'area pompeiana, intesa come il territorio dei 23 comuni sui quali esercita la propria*

² Ci si riferisce in particolare al crollo della Schola Armaturum avvenuto nel novembre 2010, ed ai crolli successivi che hanno posto con forza all'attenzione pubblica il problema della conservazione del patrimonio archeologico e quello delle risorse da destinarvi.

competenza la Soprintendenza archeologica di Pompei (area SAP), attraverso la valorizzazione delle risorse archeologiche e culturali presenti”.

In particolare lo Studio di Fattibilità considerava come elementi di riferimento per l'individuazione delle azioni sia il principio della tutela da integrare con quello della valorizzazione, nell'ottica sempre di uno sviluppo equilibrato e sostenibile, sia la capacità di attrazione dei consumi turistici e degli investimenti esteri per l'incremento della competitività del sistema del grande attrattore individuato.

Il secondo documento è rappresentato dal DOS – Documento di Orientamento Strategico del PI Pompei Ercolano – redatto successivamente allo Studio di Fattibilità, di cui raccoglie molte delle indicazioni, e finalizzato a delineare gli elementi portanti della strategia.

Il terzo documento è rappresentato dalla scheda generale redatta per la richiesta di finanziamento a valere sulle risorse POR 2000-2006 assegnate al PI.

Si è contestualmente proceduto all'acquisizione ed elaborazione dei dati di monitoraggio forniti dagli uffici regionali preposti.

L'indagine diretta si è concentrata nel periodo marzo-giugno 2011; le interviste hanno riguardato principalmente gli attori istituzionali del tavolo di concertazione (Tab. 1). I testimoni privilegiati hanno anche guidato il NVVIP nell'attività di osservazione e ricognizione dello stato degli interventi finanziati all'interno delle aree archeologiche e nei territori comunali.

Tabella 1 - Interlocutori privilegiati intervistati

Francesco Escalona	Regione Campania. Coordinatore- Responsabile del PI	28/02/2011 11/05/2011
Bruno Sammarco	SAP - - Delegato al Tavolo di Concertazione e Coordinatore dei RUP	14/03/2011
Alfonso Conforti	Assessore al Turismo Comune di Pompei	14/03/2011
Mariapaola Guidobaldi	SAP - Direttrice degli scavi di Ercolano	15/03/2011
Vincenzo Parita'	Regione Campania – Responsabile della misura 2.2	02/03/2011
Christian Biggi	Centro internazionale per gli studi di Herculaneum, Villa Maiuri - Direttore	15/03/2011
Giorgio Zinno	Vicesindaco e Assessore ai Lavori pubblici Comune di S. Giorgio a Cremano	28/03/2011
Brigida De Somma	Comune di S. Giorgio a Cremano – Settore Infrastrutture	28/03/2011
Maria Benedetto	Direttore Amministrativo Ente Strumentale Istituzione comunale Premio Massimo Troisi Comune di S. Giorgio a Cremano	28/03/2011
Annamaria Sodo	SAP	24/06/2011
Gennaro Iovino	SAP	24/06/2011

Analisi documentale

Elaborazione dei dati
del sistema di
monitoraggio

Indagine diretta

Pertanto, l'insieme delle analisi condotte e la loro diversa natura (documentale, quantitativa, qualitativa) hanno consentito di esaminare e spiegare se e come il PI Pompei Ercolano, dalla programmazione all'attuazione, abbia conservato gli elementi di concentrazione ed integrazione che caratterizzavano lo strumento PI ed, al contempo, hanno permesso al valutatore di verificare cosa è stato realizzato e in che misura sono migliorati i livelli di fruizione dei beni oggetto di intervento.

2. Il contesto territoriale e programmatico del PI

Il territorio compreso nel PI Pompei Ercolano include nove comuni della provincia di Napoli (Boscotrecase, Boscoreale, Castellammare, Ercolano, Lettere, Pompei, Torre Annunziata, Torre del Greco, Trecase) posizionati nella fascia della conurbazione periferica a sud est di Napoli e rientra nell'area cosiddetta "pompeiana" di competenza, dal punto di vista della tutela e della valorizzazione dei beni archeologici e culturali, della Soprintendenza archeologica di Pompei; tale area è più ampia ed è costituita da 23 comuni.

La delimitazione del PI Pompei Ercolano ai 9 comuni era funzionale alla concentrazione delle risorse programmate per l'area pompeiana relativamente alla valorizzazione dei 5 siti archeologici presenti in tutta l'area - Pompei, Ercolano, Stabia, Oplontis e Boscoreale - al fine di creare un sistema di connessione delle aree urbane con questi siti.

L'analisi di contesto era focalizzata sugli aspetti connessi alla valorizzazione dell'area, inquadrando le caratteristiche dei 9 comuni rispetto alla capacità ricettiva e quindi al supporto che i territori erano in grado, a quel tempo, di offrire rispetto all'attrazione esercitata dai siti archeologici.

All'atto della formulazione del PI Pompei Ercolano, il contesto programmatico del territorio in esame era caratterizzato dall'esistenza di due importanti strumenti di programmazione negoziata, il contratto d'area Torrese-Stabiese e il Patto territoriale il Miglio d'Oro. Il disegno strategico legato a questi due strumenti di programmazione è stato di recente ripreso nel nuovo ciclo di programmazione 2007-2013 attraverso i Programmi Integrati Urbani (PIU) a valere sulle risorse dell'obiettivo operativo 6.1 "città medie" inerenti le strategie di sviluppo urbano messe in campo nel nuovo POR Campania FESR. In particolare, alcuni comuni del PI Pompei Ercolano sono stati inseriti per l'elaborazione dei PIU Europa, che interessano i comuni di Portici, Ercolano, Castellammare di Stabia, e che hanno in parte ripercorso il disegno strategico elaborato nell'ambito del Patto del Miglio d'Oro.

Ha inoltre avuto un ruolo rilevante per il PI Pompei e per le modalità della sua implementazione, anche il progetto Vesuvia, che è un programma di azioni per la mitigazione del rischio vulcanico e la valorizzazione del territorio vesuviano. Si ricorda che fra le azioni indirette previste dal progetto Vesuvia vi era la messa in coerenza rispetto agli obiettivi del programma di tutti i vari strumenti di

pianificazione che interessano l'area, e la ricerca della massima integrazione tra gli interventi materiali ed immateriali previsti nei 6 PI del POR Campania 2000-2006³ che interessano, in tutto o in parte, il territorio vesuviano; fra questi, in particolare, il PI Pompei Ercolano e il PI Vesevo del Parco nazionale del Vesuvio.

I risultati attesi previsti dal progetto Vesuvia, prevedevano oltre a una migliore fruizione del patrimonio ambientale, archeologico e culturale e al sostegno allo sviluppo di attività turistiche, ricettive, artigianali, commerciali e agricole di qualità, anche lo spostamento della popolazione "non radicata" in aree esterne alla "zona rossa"; la valorizzazione e miglioramento della funzionalità del territorio dal punto di vista ambientale, idrogeologico e di difesa del suolo; il miglioramento delle capacità lavorative della popolazione locale; lo sviluppo della cultura della convivenza con il rischio vulcanico; la mitigazione del rischio vulcanico; la riqualificazione urbana e territoriale; il miglioramento della mobilità. Alcune indicazioni programmatiche del Progetto Vesuvia, sono contemplate anche nel PTC regionale e sono ancora vigenti.

Di grande rilievo programmatico per il territorio del PI Pompei Ercolano è il Piano di gestione del sito Unesco⁴, le cui integrazioni e aggiornamenti sono stati portati a termine il 30 giugno 2010, attraverso l'approvazione delle linee guida Unesco, uno strumento di gestione dei siti per la conservazione e la tutela dei siti archeologici e per la loro valorizzazione e fruibilità in una logica di sviluppo del territorio. L'area d'intervento è stata estesa a nuovi comuni (Boscoreale, Castellammare di Stabia, Sant'Antonio Abate, Torre del Greco) caratterizzati dalla presenza di importanti siti archeologici da inserire in una prospettiva di sviluppo di un più ampio sistema archeologico vesuviano⁵.

Anche le recenti iniziative del Commissariamento straordinario per l'area archeologica di Pompei avvenuto dal giugno 2008 al giugno 2010 hanno modificato il contesto di riferimento. A fronte di un ingente impegno finanziario (sono stati investiti complessivamente nei due anni del Commissariamento oltre 79 milioni di euro, ottenuti dal Ministero dello sviluppo economico 21 milioni di euro per Pompei di Fondi FAS destinati alla Regione Campania, e di questi, oltre 65 milioni dedicati alla messa in sicurezza dell'area archeologica, più dell'83% delle risorse), sono state implementate diverse attività, fra cui si ricordano: nuove opportunità e percorsi di visita; nuova organizzazione del servizio delle

³ I PI che interessano, in tutto o in parte, il territorio vesuviano, oltre al PI oggetto di indagine, sono: PI Vesevo del Parco Nazionale del Vesuvio; PI Distretto Industriale S. Giuseppe vesuviano; PI Filiera termale; PI Portualità turistica; PI Polo Orafo Campano.

⁴ Nel 1997 l'area archeologica di Pompei, Ercolano e Oplontis viene dichiarata patrimonio dell'Umanità dall'UNESCO.

⁵ Un capitolo importante del documento delle linee guida per la implementazione del Piano di Gestione dei siti archeologici di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata è rappresentato da un nuovo modello gestionale: la Fondazione di partecipazione, strumento di diritto pubblico con diretto coinvolgimento dello Stato e degli enti territoriali, che assicurerà maggior dinamismo alle attività per quanto concerne la valorizzazione e la fruizione di questo inestimabile patrimonio dell'umanità.

guide turistiche, vincolo all'agricoltura biologica, sulla biodiversità e sul mantenimento del paesaggio sui 20 ettari agricoli non scavati⁶.

Per finire, il territorio di Pompei è al momento oggetto di numerosi progetti, di cui alcuni prevedono la partnership pubblico-privato, sotto lo stimolo dei fondi aggiuntivi in favore dei beni culturali⁷.

2.1 La situazione al 2000

Dal punto di vista dell'offerta ricettiva, il citato Studio di Fattibilità, relativo al sistema integrato archeologico-territoriale dell'area pompeiana", redatto nel 2001 e ripreso nell'impostazione strategica del PI, rilevava una capacità ricettiva di gran lunga inferiore alla domanda che i siti archeologici e i beni culturali sarebbero stati in grado di attivare e di potenziare nel futuro.

La struttura produttiva dell'area compresa nel PI Pompei Ercolano era caratterizzata, all'epoca della formulazione dell'impianto strategico del PI, da alcune nicchie di specializzazione quali, la nautica e la cantieristica a Castellammare, il florovivaismo nell'area della piana del Sarno, l'abbigliamento a Ercolano e il corallo con l'oreficeria e i cammei a Torre del Greco, oltre il tradizionale termalismo a Castellammare.

In tale contesto, si inseriva l'ingente patrimonio artistico culturale rappresentato dai siti archeologici. Questi ultimi presentavano caratteristiche molto differenti l'uno rispetto all'altro.

Più nello specifico, lo Studio di Fattibilità analizzava l'offerta in base ai seguenti elementi:

- fruibilità e "capacità di carico";
- prodotto "di base" offerto (ingressi, tipologie di biglietti, orari di visita, area visitabile, aree a ingresso limitato, sistemi di sorveglianza);
- servizi specifici erogati ai visitatori nell'ambito dei siti, con particolare riferimento a servizi di accoglienza (segnaletica esterna, parcheggi, trasporti, biglietteria), servizi di guide e accompagnamento, strumenti di supporto alla visita (segnaletica interna, audioguide, mappe, opuscoli), punti informativi, ristorazione, libreria, merchandising, spettacoli e animazione, toilettes, assistenza medica.

⁶ Fonte: Commissariato straordinario per l'Area Archeologica di Pompei, 2010.

⁷ Fra cui i fondi aggiuntivi previsti dal DL 31 marzo 2011, n. 34 di cui alla legge 26 maggio 2011, n. 75.

La situazione al 2000, in particolare per i siti di Pompei ed Ercolano, si presentava in questo modo:

- **Fruibilità e capacità di carico**

Nell'area di Pompei alcuni edifici risultavano chiusi al pubblico o perché si trovavano in un cattivo stato di conservazione o per mancanza di un servizio di custodia o, infine, in quanto non risultavano "attraenti" per i visitatori. In generale la visita si concentrava sugli edifici pubblici, sulla Casa dei Vetti e sul Lupanare, provocando spesso una condizione di congestione di queste zone.

Al 2000 solo il 25% dell'area di Pompei (12 dei 49 ettari scavati) era accessibile. Solo un 30% delle case private era aperto al pubblico, contro la quasi totalità degli spazi pubblici (90%). All'area della SAP si accedeva da 2 ingressi (Porta Marina e Piazza Anfiteatro). Il primo permetteva l'accesso all'area del foro, mentre il secondo alla città attraversando la zona dell'anfiteatro e della Palestra Grande. Gli ingressi erano aperti a tutti i visitatori tranne che alle scuole, alle quali era destinato esclusivamente quello di Piazza Anfiteatro.

Il sito di Ercolano, rispetto alla città di Pompei, si trovava in un miglior stato di conservazione, a causa, probabilmente, del processo di litificazione delle ceneri dell'eruzione e alla profondità dell'interro; viceversa rispetto a Pompei, Ercolano presentava aree ed edifici che offrivano una minore capacità di carico. Gran parte della città era ancora sepolta. Della superficie totale di 75.577 mq, ne è stata portata alla luce circa il 25%. Agli scavi si accedeva unicamente da Corso Resina, mentre era attivo un accesso per il personale e per mezzi di servizio da Via Di Mare.

- **Servizi specifici erogati ai visitatori**

Nelle aree di Pompei ed Ercolano lo Studio di Fattibilità rilevava che i servizi aggiuntivi (segnaletica esterna, parcheggi, merchandising, spettacoli e animazione, ristorazione) erano di gran lunga sottodimensionati rispetto alla capacità di carico potenziale.

In particolare la segnaletica esterna risultava disomogenea, con segnali e cartelli posti da diversi enti (comune, regione), spesso poco chiara e in alcuni casi non visibile; si evidenziava inoltre la mancanza totale di segnaletica, ad esempio accedendo ai siti dall'autostrada, dalle FFSS e dalla fermata della Circumvesuviana. Inoltre non era presente alcuna forma di segnaletica per l'accesso verso gli altri siti.

In sintesi dall'analisi effettuata dallo Studio di Fattibilità emergeva un fabbisogno generalizzato di aumento della qualità e quantità dei servizi, in relazione alla grandezza e importanza dei siti, congiunto ad una meno generalizzata domanda di interventi di conservazione. Tale domanda si concentrava soprattutto nel sito archeologico di Pompei, a causa della dimensione di gran lunga maggiore e quindi con una maggiore esposizione al deperimento delle strutture.

Per quanto concerne la domanda attivata dai siti, lo Studio di Fattibilità riportava i dati dei visitatori al 2000 distribuendoli per sito archeologico (Tabella 2).

Tabella 2 Visitatori ai siti archeologici di competenza della SAP, 2000⁸

Siti archeologici	Visitatori 2000				
	Gratuiti	Paganti	Totali*	% su totale	% paganti
Scavi vecchi e nuovi Pompei	558.333	1.678.655	2.236.988	86%	75%
Scavi e Teatro Antico Ercolano	115.925	148.989	264.914	10%	56%
Scavi Oplontis	27.082	11.835	38.917	1,5%	30%
Scavi Castellammare di Stabia	20.444	0	20.444	0,9%	0%
Museo Archeologico Boscoreale	5.999	1.336	7.335	0,2%	18%
Totale 5 siti	727.783	1.840.815	2.568.598	100%	72%

Fonte: SDF Area Pompeiana – anno 2001.

La rilevazione della domanda in termini di numero di visitatori per sito era interpretata nello Studio di Fattibilità come un indicatore del possibile livello di integrazione dei siti, inteso come la capacità di attrarre lo stesso visitatore lungo l'intero itinerario dei 5 siti.

Lo Studio di Fattibilità poneva, inoltre, la mancanza di integrazione tra i siti come elemento di forte negatività, essendo la maggior parte dei visitatori concentrati nel sito di Pompei. *Il “gap” di affluenza tra Pompei e gli altri siti costituisce, ad oggi, un dato strutturale dell’offerta dei siti, considerato che il rapporto tra i biglietti venduti a Pompei sul totale dei siti (circa 86%) è rimasto costante negli ultimi anni. Un altro indicatore dello scarso livello di integrazione tra i siti è rappresentato dalla ridotta percentuale di biglietti cumulativi venduti rispetto al totale dei paganti (circa 1,3%).* (Studio di Fattibilità “Area Pompeiana”).

La percentuale dei paganti si manifestava molto più bassa nei siti diversi da Pompei (75%).

Lo Studio di Fattibilità, nell’elaborazione dell’analisi della domanda, rilevava alcuni aspetti fondamentali legati, oltre che alla mancata integrazione tra i siti sopra riportata, anche alla stagionalità ed alla segmentazione dei flussi. Tali dati e tendenze hanno consentito di estrapolare la linea strategica dell’idea forza del PI focalizzata sulla possibilità di aumentare la stanzialità del visitatore oltre il giorno previsto per la visita dei siti archeologici.

Per quanto concerne la stagionalità (Tab. 3), lo Studio di Fattibilità rilevava, sempre al 2000, la distribuzione dei visitatori (circa l’80% del totale dei visitatori) nei 7 mesi, da aprile a ottobre, con un flusso massimo nel mese di aprile (Figura 1), attribuibile alla settimana di Pasqua.

⁸ I dati riferiti ai siti di Pompei ed Ercolano sono comprensivi del numero di turisti che hanno acquistato un biglietto cumulativo valido per l’ingresso in tale sito.

Per quanto concerne la segmentazione, lo Studio di Fattibilità interpretava tale aspetto analizzando *quattro tipologie “chiave” di visitatori, corrispondenti ad altrettanti comportamenti di visita (individuali, distinti in “culturali” e “curiosi”, organizzati e scolastici)*, caratterizzandoli attraverso:

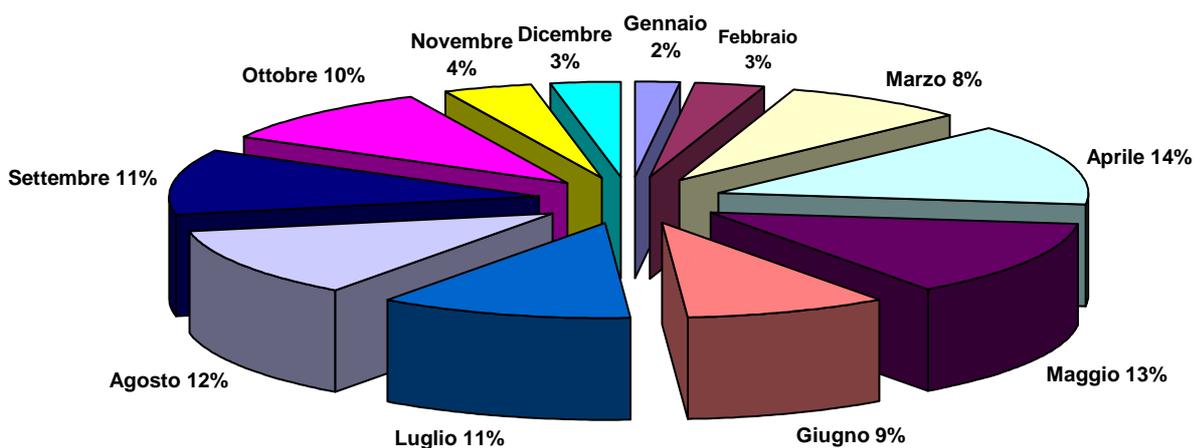
- le modalità di permanenza nel territorio della SAP (escursionistica di tipo “proprio” ovvero ritorno nella località di residenza; escursionistica di tipo “improprio” ovvero associata a pernottamento all'esterno dell'area SAP);
- la provenienza (italiani, stranieri).

Tabella 3 Le macro-stagioni dei siti

Macro -stagione	Mesi	N°visitatori mensili
alta stagione	Aprile Maggio Agosto	> 250.000
media stagione	Giugno Luglio Settembre Ottobre Marzo	tra 200.000 e 250.000
bassa stagione	Novembre Dicembre Gennaio Febbraio	< 100.000

Fonte: Studio di Fattibilità “Area Pompeiana”, 2001.

Figura 1 Ingressi mensili al sito di Pompei



Fonte: Studio di Fattibilità “Area Pompeiana”, 2 001.

Nella Tabella 4 è riportata l'analisi della composizione della domanda elaborata nello Studio di Fattibilità.

Tabella 4 Segmentazione della domanda ai siti archeologici della SAP, 2000

	TOTALE SAP						POMPEI						ERCOLANO						ALTRI SITI					
	pernottanti	escursionisti propri	altri escursionisti	italiani	stranieri	totale	pernottanti	escursionisti propri	altri escursionisti	italiani	stranieri	totale	pernottanti	escursionisti propri	altri escursionisti	italiani	stranieri	totale	pernottanti	escursionisti propri	altri escursionisti	italiani	stranieri	totale
Indiv. curiosi	0	34	187	109	112	221	0	32	169	98	103	201	0	3	18	11	10	20	0	0	0	0	0	0
Indiv. culturali	100	174	678	792	165	957	96	159	602	741	116	857	3	13	65	43	38	81	0	2	10	7	11	18
Organizzati	16	23	709	104	938	748	16	21	640	96	874	677	0	2	63	6	59	65	0	0	6	1	5	6
SUB-TOTALE	108	231	1.539	711	1.215	1.926	104	212	1.412	642	1.093	1.735	3	17	111	60	106	166	0	2	16	9	16	25
Scolastici	0	135	508	450	193	625	0	105	397	352	151	502	0	21	78	69	30	99	0	9	33	30	13	42
TOTALE	108	355	2.047	1.161	1.408	2.569	104	317	1.809	993	1.244	2.237	3	27	189	129	136	265	0	11	50	39	28	67

Fonte Studio di Fattibilità "Area Pompeiana", 2001.

Le conclusioni dello Studio di Fattibilità relativamente alla situazione del contesto dell'area oggetto del PI Pompei Ercolano riguardavano sostanzialmente la fruizione integrata dei 5 siti archeologici e la permanenza in loco dei visitatori oltre il giorno dedicato all'escursione.

In particolare per quanto riguarda l'ultimo punto, nello Studio di fattibilità è elaborata anche un'indagine campionaria dalla quale si evinceva che i pernottamenti legati al concetto di stanzialità del turista oltre la giornata di vista erano rilevanti (rispetto agli altri siti) solo per Pompei, rimanendo per gli altri siti un punto di debolezza notevole, collegato alla mancanza di una gestione integrata degli stessi.

Lo Studio di Fattibilità presentava, a partire dai dati consolidati del 2000, tre diversi scenari di proiezione della domanda di visitatori nell'area pompeiana, in particolare nei siti di Pompei, Ercolano ed Oplontis.

Un primo scenario discendeva dalla semplice estrapolazione lineare dei dati storici degli ingressi ai siti e proiettava al 2010 il numero di visitatori. In base a tale proiezione i visitatori dei siti sarebbero aumentati di circa il 24%, con la percentuale di crescita più rilevante (circa 35%) prevista per il sito di Oplontis (Tabella 5).

Tabella 5 Confronto scenari SDF con dati reali

	Visite anno 2000	Visite anno 2010 Estrapolazione Lineare	Tasso di crescita	Visite anno a regime - Scenario Visitatori Escursionisti	Tasso di crescita previsto	Visite anno a regime - Scenario Visitatori Stanziali	Tasso di crescita previsto	Valori Reali anno 2010	Tasso di crescita reale
Pompei	2.165.739	2.691.950	24,30%	2.371.000	9,48%	2.975.000	37,37%	2.319.668	7,11%
Ercolano	237.000	284.553	20,06%	534.000	125,32%	650.000	174,26%	298.310	25,87%
Oplontis	38.032	51.245	34,74%	240.000	531,05%	300.000	688,81%	41.749	9,77%
Totale	2.440.771	3.027.748	24,05%	3.145.000	28,85%	3.925.000	60,81%	2.659.727	8,97%

Fonte: Elaborazione NVVIP su dati SDF (2001) e dati SAP (2011).

Un secondo scenario denominato "Visitatori Escursionisti" si focalizzava principalmente sulla tipologia di visitatore che ha come scopo non solo la visita all'area pompeiana, ma la visita ed il soggiorno nell'ambito di un tour molto più ampio, sia all'interno della regione Campania che in tutta la penisola italiana. Lo scenario prevedeva la realizzazione di una serie di interventi di carattere prevalentemente infrastrutturale finalizzati, da un lato, al miglioramento dell'accessibilità al sistema archeologico vesuviano (ad esempio progetto treno Roma – Pompei) e della mobilità dei turisti all'interno dell'area stessa (ad esempio trasporto locale-locale, progetto Mare) e, dall'altro, interventi di restauro dei siti, assumendo che i turisti in visita all'Area pernottassero in strutture ricettive esterne. Non erano previsti, infatti, interventi volti ad incrementare l'offerta ricettiva. In questa visione, che in effetti ricalcava la struttura della domanda al 2000, lo Studio di Fattibilità prevedeva un incremento dei visitatori escursionisti di circa il 29%, con una distribuzione tra i siti che riconosceva un peso più consistente ad Ercolano e Oplontis (si parla rispettivamente di un incremento previsto di oltre il 100% e di oltre il 500%) e di solo il 9,5% per Pompei.

Il terzo scenario quello dei "Visitatori Stanziali" si focalizzava su una struttura della domanda diversa da quella al 2000 e prevedeva, oltre agli interventi volti a migliorare la mobilità interna e a restaurare i siti, anche interventi a supporto dell'offerta ricettiva. In questa ipotesi si prevedeva, a regime un incremento della domanda complessiva dei visitatori superiore al 60% con un aumento rilevante del peso dei siti minori (Tabella 5) ed una variazione di oltre il 37% per il solo sito di Pompei.

Gli interventi previsti dal PI, come più ampiamente descritto nei paragrafi successivi, hanno ripreso in parte l'impostazione dello scenario 2 e in parte quella dello scenario 3, in quanto sono stati previsti ed attuati sia interventi di restauro e valorizzazione, che interventi di riqualificazione urbana, volti anche al miglioramento dell'accessibilità ai siti; sono state inoltre progettate sia azioni di carattere immateriale, volte a promuovere l'immagine del sistema archeologico vesuviano nel suo complesso, sia azioni formative e, non ultimo, sono stati previsti interventi volti a migliorare ed incrementare l'offerta ricettiva.

3. Il Processo di costruzione del PI

Al fine di sintetizzare in maniera efficace il processo di costruzione del PI, dall'individuazione dell'idea forza alla formalizzazione del progetto integrato in strategia e interventi, si è ritenuto utile contestualizzare i punti salienti della procedura dei Progetti Integrati (box 1).

L'idea forza, evidenziata attraverso lo slogan "Da un turismo "mordi e fuggi" ad un turismo "motivazionale e stanziale", deriva dalla sintesi interpretativa dei risultati dello Studio di Fattibilità menzionato precedentemente che aveva l'obiettivo di individuare una configurazione strategica per l'area vesuviana in grado di coniugare la tutela con la valorizzazione dei siti archeologici e dei beni culturali.

Box 1 il PI Pompei Ercolano in cifre

Idea Forza
<ul style="list-style-type: none">• Da un turismo "mordi e fuggi" ad un turismo "motivazionale e stanziale"• Scelta strategica: Valorizzazione turistica del patrimonio al fine di migliorare la visita del territorio incrementando la durata della permanenza media, anche attraverso l'aumento dei luoghi d'interesse turistico e delle motivazione della visita• Obiettivi programmatici: Aumento della spesa gg./visitatore; aumento del numero di giorni di visita; aumento del numero dei nuovi occupati nell'area
Tavolo di concertazione
<ul style="list-style-type: none">• Istituzione D.G.R. N°2685 del 31 dicembre del 2001• Composizione: Regione Campania, Provincia di Napoli, Comuni di Boscoreale, Boscotrecase, Castellamare, Ercolano, Lettere, Portici, San Giorgio a Cremano, Torre Annunziata, Torre del Greco, Trecase; Ente Ville Vesuviane, Commissione straordinaria Pompei, Soprintendenza Archeologica di Pompei, Soprintendenza per i BB. AA. di Napoli e Provincia, Ente Parco del Vesuvio.
Risorse assegnate
<ul style="list-style-type: none">• Tetto indicativo finanziario assegnato: € 60.255.026,36• Misura 2.1 (infrastrutture): € 30.161.082,90 (AdPQ) + € 10.329.137,98• Misura 2.2 (Regimi di aiuto): € 10.329.137,98• Misura 2.3 (Formazione e servizi): € 3.615.398,29• 5% FSE Asse 3: 2.721.737,86
Risorse approvate
<ul style="list-style-type: none">• Tetto finanziario assegnato: € 57.827.678,94• Misura 2.1 (infrastrutture): € 41.161.614,81• Misura 2.2 (Regimi di aiuto): € 10.329.137,98• Misura 2.3 (Formazione e servizi): € 3.615.198,29• 5% FSE Asse 3: 2.721.737,86

Fonte: elaborazione NVVIP.

Il PI Pompei Ercolano rientrava nella tipologia di progetti integrati a regia regionale e nella tipologia Grande Attrattore che rappresentava, nell'ambito delle grandi strategie messe in campo inizialmente dal POR Campania 2000-2006, un punto di forza per l'innalzamento dell'attrattività turistica. Il POR, nella fase di formulazione delle scelte programmatiche, ha posto molta attenzione alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali per una distribuzione più equilibrata dell'offerta turistica, in modo da diversificare i luoghi di attrazione. Accanto, quindi, al potenziamento e alla diversificazione dell'offerta, intesa non come

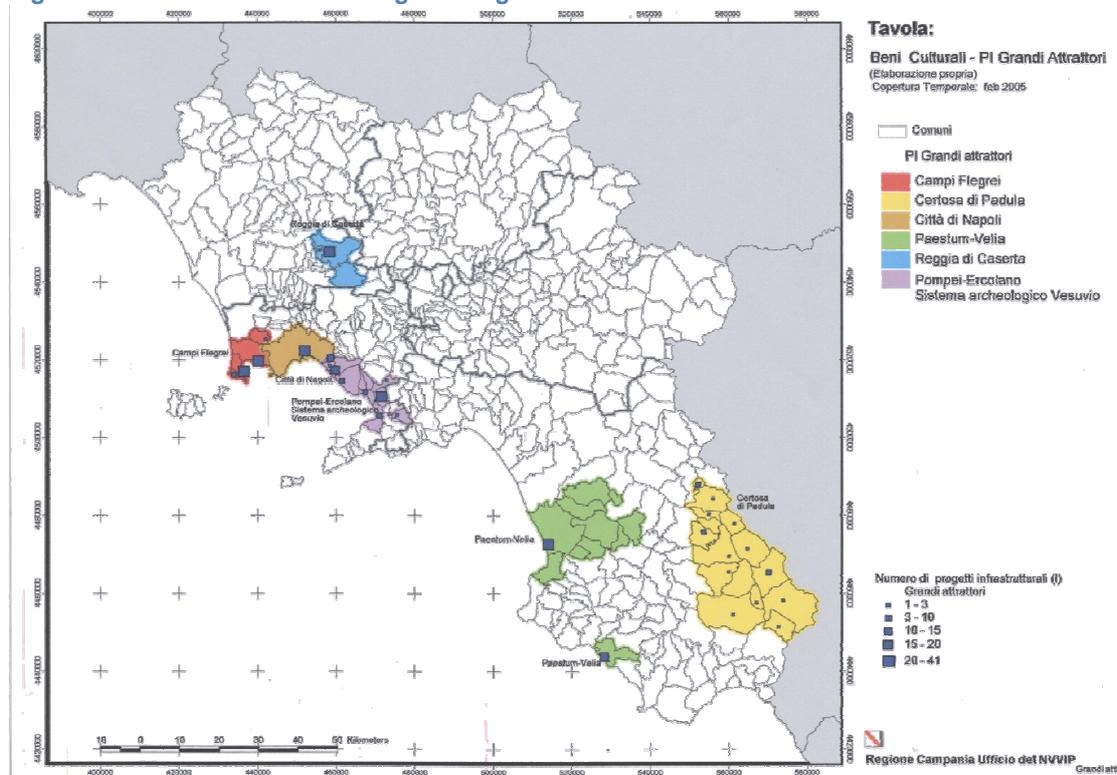
mera offerta ricettiva ma integrata alle caratteristiche del contesto (miglioramento dell'accessibilità, salubrità dei luoghi, conservazione per la fruizione delle bellezze naturali e dei beni storico-culturali della regione) il POR si prefiggeva di creare le condizioni affinché si verificasse la destagionalizzazione come indicatore di uno strutturale cambiamento nel settore del Turismo. I progetti integrati Grandi Attrattori sono in tutto sei. Nella tabella 6 sono riportati i dati finanziari dei PI Grandi Attrattori che mostrano il posizionamento e il peso finanziario del PI Pompei Ercolano rispetto agli altri PI. Nella figura 2 è invece riportata una rappresentazione cartografica dei Grandi Attrattori in termini di peso e copertura territoriale.

Tabella 6 Dati finanziari dei Progetti Integrati Grandi Attrattori

Grandi Attrattori culturali	Risorse Pubbliche a valere sul POR (€)	Risorse private confluenti nel POR (€)	Altre risorse pubbliche (€)	Costo totale (€)
Campi Flegrei	130.020.607,00	12.671.504,00	27.302.494,00	169.994.605,00
Certosa di Padula	31.648.137,00	10.629.138,00	7.688.982,00	49.966.257,00
Paestum – Velia	53.225.468,00	10.329.138,00		63.554.606,00
Pompei Ercolano e sistema archeologico vesuviano	57.827.679,00	11.611.328,00	1.862.344,00	71.301.351,00
GAC Napoli	68.342.439,00	11.314.899,00	5.050.696,00	84.708.034,00
Reggia di Caserta	50.198.765,00	13.030.638,00	6.458.000,00	69.687.403,00
Totale attrattori	391.263.095,00	69.586.645,00	48.362.516,00	509.212.256,00

Fonte: elaborazione NVVIP.

Figura 2 La localizzazione dei Progetti Integrati Grandi Attrattori



Fonte: elaborazione NVVIP.

3.1 La configurazione strategica

La strategia di attuazione dell'idea forza (Box 1) formulata dal Tavolo di concertazione si esplicitava secondo quattro azioni fondamentali:

*Azione A. **Valorizzazione in chiave turistica del patrimonio archeologico - culturale** attraverso interventi di restauro connessi all'ampliamento dell'offerta al pubblico; sviluppo dei servizi ai visitatori, riorganizzazione degli accessi, itinerari differenziati; attività in favore della visita notturna agli scavi; incremento delle attività di restauro e azioni di nuova fruibilità, pubblicizzate adeguatamente e trasformate in eventi di interesse nazionale e internazionale.*

*Azione B. **Creazione del "Parco archeologico Vesuviano"**, un parco archeologico territoriale da realizzare collegando in rete i quattro grandi poli di Pompei, Ercolano, Stabia ed Oplonti, fra loro e con i siti minori. Tale creazione richiede interventi nel campo della accessibilità, della comunicazione della specializzazione dell'offerta dei diversi siti, d'itinerari tematici legati al territorio.*

*Azione C. **Recupero e riqualificazione di ambiti di centri storici**, di ville vesuviane e di emergenze monumentali, di masserie agricole, in stretta connessione con il "Parco archeologico Vesuviano"; in tal modo si punterà a realizzare un sistema integrato di risorse culturali che migliorerà l'immagine, l'accoglienza turistica, la ricettività del territorio e l'offerta integrata di servizi in tutto il territorio.*

*Azione D. **Sviluppo di un sistema sociale, culturale, ricettivo e produttivo**, strettamente collegato al grande patrimonio storico culturale esistente, ponendo particolare attenzione ad azioni propedeutiche che sostengano: l'informazione sul PI, la sensibilizzazione sui valori esistenti, le pari opportunità, l'emersione, il recupero del disagio sociale.*

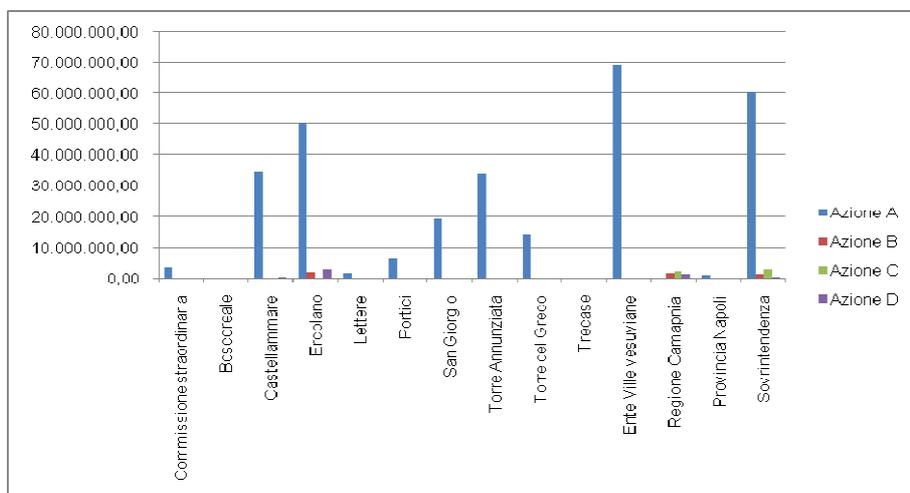
Gli interventi sono stati selezionati in coerenza con i contenuti delle quattro azioni sopra evidenziate, anche in funzione dei diversi soggetti coinvolti e delle relative competenze amministrative.

Ciò ha determinato la suddivisione dei progetti in due grandi categorie:

- interventi all'interno dei siti archeologici finalizzati alla tutela, nell'ottica di una migliore e qualificante fruizione degli stessi;
- interventi all'interno dei territori comunali, finalizzati a migliorare l'accessibilità ai siti di interesse e a incrementare la capacità ricettiva nell'ottica di perseguire l'aumento dei giorni di visita dei turisti.

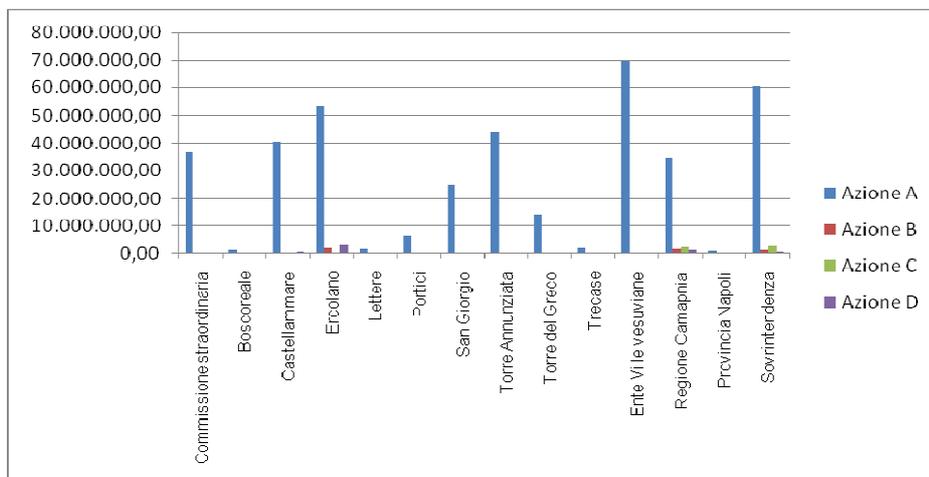
La scelta dei progetti portanti, localizzati per la maggior parte nei siti archeologici, ha posto come centrale la questione della "tutela" come fattore principale per innescare meccanismi di aumento della fruibilità e quindi dei turisti e dei loro giorni di visita. La parte restante degli interventi si sostanzia: in progetti finalizzati comunque alla tutela di beni culturali, operazioni di miglioramento del rapporto città-sito archeologico o città-bene culturale; in azioni di animazione per rendere, attraverso l'organizzazione di grandi eventi, più stanziale il turismo, misure di aiuto alle imprese ricettive; in azioni di formazione di nuove figure professionali e di laboratori permanenti per la promozione della cultura e delle nuove tecniche del restauro, sia in campo archeologico che in quello legato al singolo bene culturale.

Figura 3 Risorse totali del PI Pompei Ercolano a valere sulle misure minime integrabili del POR Campania 2000-2006 classificate per azione



Fonte: elaborazione NNVIP.

Figura 4 Risorse totali del PI Pompei Ercolano incluse risorse a valere su misure POR Campania 2000-2006 non assegnate classificate per azioni



Fonte: elaborazione NNVIP.

In particolare si evidenzia come, già nella fase di costruzione della strategia e della definizione degli interventi, la scelta di ulteriori misure del POR Campania ad integrazione di quelle minime è stata comunque orientata a consolidare l'azione A "Valorizzazione in chiave turistica del patrimonio archeologico – culturale", a discapito di misure che avrebbero potenziato l'offerta dei servizi e la ricettività, in linea con gli obiettivi enunciati nella strategia complessiva del PI (figure 3, 4).

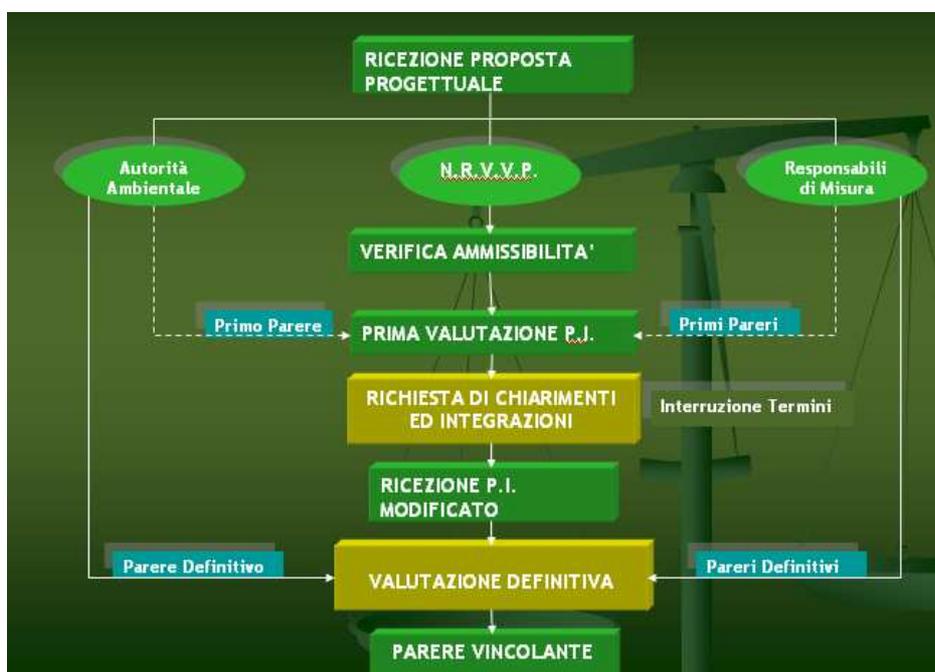
In relazione alla capacità di misurare gli effetti del PI Pompei Ercolano, sono stati proposti dal Tavolo di concertazione indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto. In particolare, per gli indicatori di realizzazione fisica e di risultato, sono state elaborate previsioni sul valore atteso che, già in fase di valutazione ex ante, erano state ritenute,

da parte del NVVIP, sovrastimate. Inoltre il NVVIP aveva rilevato la mancanza del collegamento tra gli obiettivi programmatici della strategia e gli indicatori scelti, soprattutto per quanto concerne gli indicatori di risultato.

3.2 Il processo di valutazione ex ante

L'attività di valutazione condotta nella fase ex-ante del progetto integrato ha seguito una procedura stabilita per la valutazione dei progetti integrati sintetizzata nella Figura 5.

Figura 5 Il processo di valutazione ex-ante dei progetti integrati



Fonte: NVVIP – 2003

Come si evince dal flow chart, il processo di valutazione si caratterizza secondo due momenti fondamentali, un primo momento finalizzato, attraverso la richiesta di eventuali chiarimenti ed integrazioni, a rendere la documentazione prodotta e le caratteristiche del PI configurate ammissibili alla valutazione e ad apportare miglioramenti sia nella struttura che nella scelta degli indicatori deputati al monitoraggio dell'attuazione.

Il secondo momento consente di delineare il comportamento del progetto integrato secondo le quattro categorie di valutazione – qualità della proposta, coerenza esterna, coerenza interna, rischio.

Si è ritenuto utile riportare alcuni elementi che il processo di valutazione ex-ante aveva rilevato per orientare la scelta di alcuni *focus* su cui approfondire la valutazione ex-post. Tale operazione è stata sviluppata per entrambi i momenti caratterizzanti il processo di valutazione ex-ante: quello relativo alla richiesta di chiarimenti e integrazioni e quello finale

relativo all'espressione del parere di valutazione per la formulazione dell'esito di valutazione.

Durante il primo momento della valutazione ex-ante del PI Pompei Ercolano, è stata sviluppata una fase di istruttoria che ha prodotto un documento contenente le richieste di chiarimenti ed integrazione del PI. Tra le varie richieste di ordine formale relative alla corretta compilazione delle schede, risulta di particolare rilievo la richiesta relativa all'approfondimento dei costi di gestione a carico della Soprintendenza ai Beni Archeologici di Pompei Ercolano al fine di garantire la sostenibilità gestionale al momento dell'entrata in esercizio.

La problematica della gestione delle opere realizzate all'interno dei due siti archeologici rappresenta una delle criticità emerse durante l'attività di valutazione ex-post, come si evince nei paragrafi successivi.

Un altro elemento emergente dalla fase di istruttoria ha riguardato la richiesta di verifica dell'effettiva integrazione degli altri interventi gestiti dalle amministrazioni comunali rientranti nel territorio del PI, sia con l'idea forza che con gli interventi gestiti dalla Soprintendenza.

La questione dell'effettiva integrazione degli interventi riguarda soprattutto la sinergia funzionale ed operativa degli interventi previsti dalle amministrazioni comunali con i siti archeologici in cui si concentrano la maggior parte delle risorse assegnate.

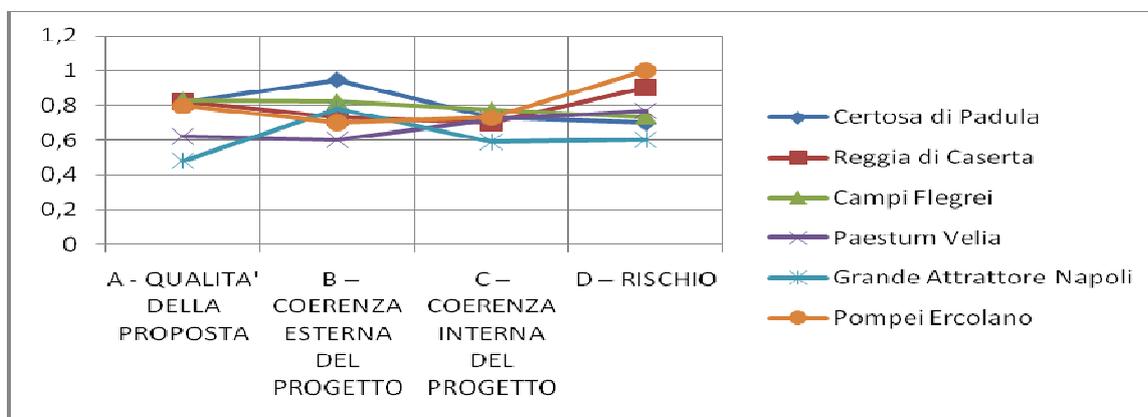
Rispetto, quindi, alla fase iniziale della valutazione ex-ante sono emersi due importanti focus su cui orientare la valutazione ex-post: quello relativo alla sostenibilità gestionale e quello relativo alla sinergia funzionale ed operativa degli interventi localizzati al di fuori dei siti archeologici.

Per quanto concerne la valutazione complessiva del PI Pompei Ercolano che ha prodotto l'esito finale della valutazione ex-ante è interessante riportare il profilo del progetto integrato rispetto alle categorie di valutazione utilizzate comparando la sua performance con gli altri progetti integrati relativi a grandi attrattori culturali, quali Campi Flegrei, Certosa di Padula, Paestum Velia, GA Napoli, Reggia di Caserta.

In questo modo è possibile anche individuare rispetto alle performance positive e/o negative individuate, attraverso la valutazione ex-ante, quali sono stati gli elementi che hanno trovato conferma e quali invece hanno subito scostamenti.

La valutazione ex ante complessiva dimostra come il PI Pompei Ercolano avesse un comportamento medio rispetto anche agli altri PI grandi attrattori, con punte di "rischio" proprio negli aspetti che poi si sono presentati come punti deboli della sostenibilità del PI, e cioè gli aspetti del rischio di attuazione e della sostenibilità gestionale degli interventi.

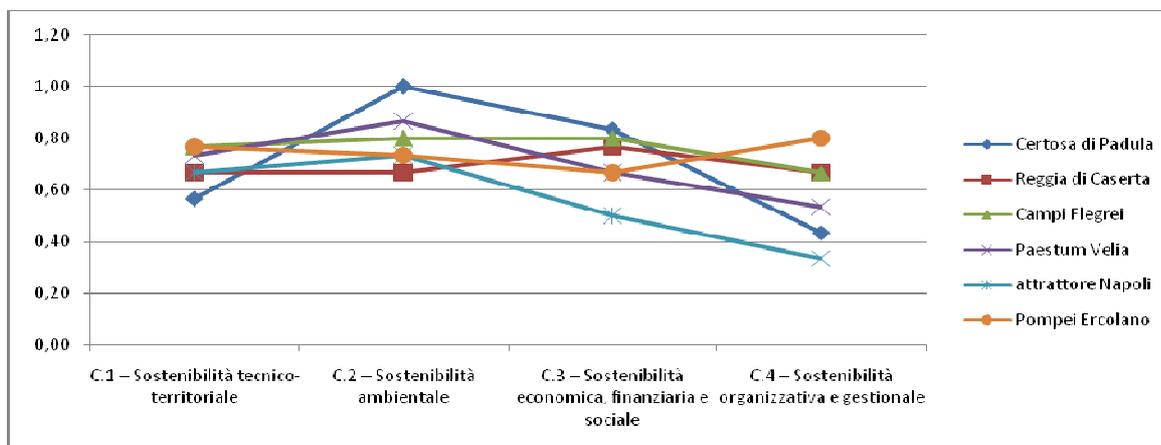
Figura 6 Le categorie di valutazione per i progetti integrati Grandi Attrattori – Analisi comparata



Fonte: NNVIP, 2003.

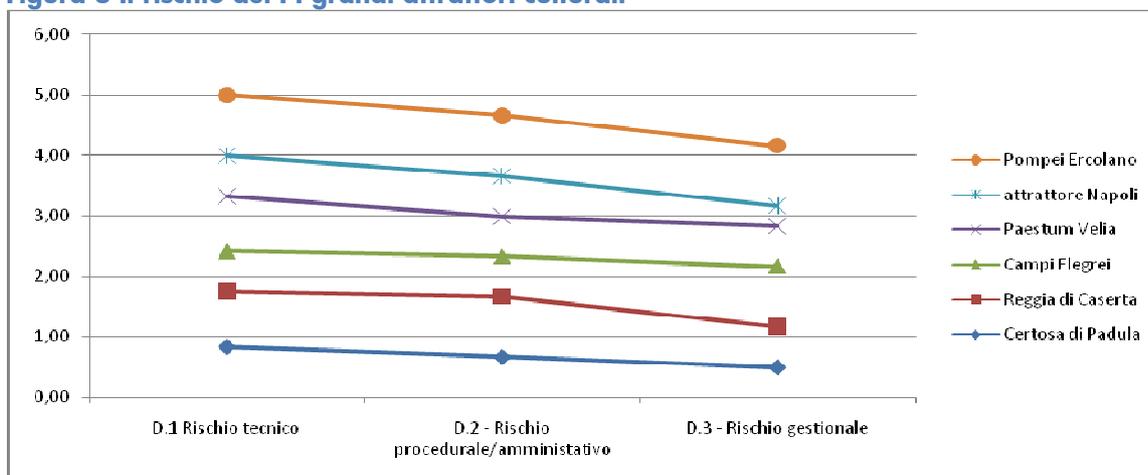
La valutazione della coerenza interna del progetto integrato riguardava il comportamento di ciascun PI rispetto alle quattro sostenibilità ritenute fondamentali per la formulazione di un parere positivo (Figura 7). Rispetto a tale valutazione il PI Pompei Ercolano, mostrava un profilo mediamente al di sopra dei punteggi accettabili, acquisendo una posizione leader nella sostenibilità tecnico-territoriale e in quella organizzativa gestionale. Si riteneva infatti che la presenza di interventi già inseriti in Accordi di programma quadro provenienti dall'Intesa siglata nel 2000 e l'individuazione della Soprintendenza come responsabile territoriale del successo del PI avrebbe facilitato, da un lato, l'attuazione del PI avendo a disposizione interventi in avanzato stato procedurale (nella forma della quasi appaltabilità) e, dall'altro, avrebbe diminuito la complessità delle procedure da mettere in atto per la realizzazione degli interventi costituenti l'intero progetto integrato. Al contempo con riferimento agli aspetti gestionali, per il PI Pompei – Ercolano si rilevava un rischio gestionale relativamente più alto (Figura 7).

Figura 7 la coerenza interna dei PI grandi attrattori



Fonte: NNVIP, 2003.

Figura 8 Il rischio dei PI grandi attrattori culturali



Fonte: NVVIP, 2003.

3.3 Il processo di attuazione

La Regione Campania, su iniziativa del Nucleo regionale di Valutazione, ha definito le regole per il controllo di gestione dei Progetti Integrati.

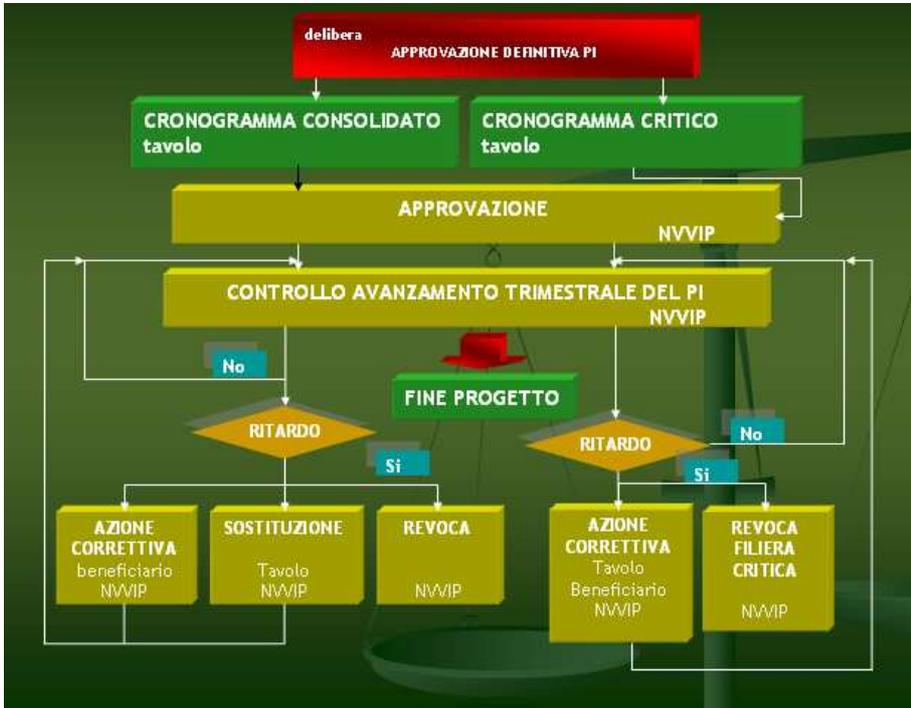
Si è trattato di prevedere per progetti complessi, come i progetti integrati, la possibilità di apportare azioni correttive, rispetto alla formulazione iniziale della struttura complessiva del progetto, che fossero ritenute necessarie al fine di consentirne la realizzazione nei tempi previsti dal POR, garantendo, nel contempo, il rispetto e la realizzazione dell'idea forza.

L'amministrazione, attraverso il NVVIP, controllava l'effettiva implementazione delle scelte effettuate in sede di approvazione del PI, mantenendo il controllo delle variazioni in itinere.

La prima scheda per il Controllo di Gestione dei P.I. nella quale sono definite le modalità e le regole per la revoca o la sostituzione di interventi in caso di mancato rispetto del cronogramma, è stata approvata con delibera di G.R. n. 844 del 7/03/2003.

In Figura 9 è rappresentato l'iter procedurale delle attività connesse al Controllo di Gestione. Gli elementi caratterizzanti la procedura del Controllo di Gestione sono il Cronogramma consolidato, relativo alla tempistica ed alle attività necessarie per la realizzazione di ciascun intervento e il cronogramma critico relativo alle correlazioni ed alle integrazioni tra gli interventi. La definizione di questi cronogrammi permette di assicurare un controllo sulla gestione del PI e consente di operare aggiustamenti in corso.

Figura 9 Il processo di controllo di gestione dei progetti integrati



Fonte: NVVIP, 2004.

Il cronogramma consolidato elenca per tutti gli interventi le date di inizio e fine per le tre fasi rilevanti di un progetto, fase di progettazione, fase di gara e fase di realizzazione; il cronogramma critico, invece, definisce le sinergie tra gli interventi, sinergie funzionali, interventi propedeutici ad altri e, sinergie degli effetti, interventi che insieme permettono di raggiungere lo stesso obiettivo.

Il ruolo principale nella fase di governo del PI è svolto dal Tavolo di Concertazione che può in questo modo costantemente tenere sotto controllo lo stato di avanzamento del Progetto Integrato nel suo insieme e di tutti gli interventi approvati e può proporre azioni correttive in caso di scostamento rilevante rispetto a quanto approvato.

È prevista una presentazione trimestrale della scheda al NVVIP da parte del Tavolo; il NVVIP valuta le richieste di azioni correttive provenienti dal Tavolo e può approvare le variazioni conseguenti o revocarne il finanziamento.

Il Tavolo di concertazione del PI Pompei Ercolano ha presentato diverse schede di controllo di gestione al NVVIP, le richieste più rilevanti hanno riguardato:

- una richiesta di proroga generalizzata dovuta ai ritardi nella fase di attuazione degli interventi infrastrutturali, in particolare dei progetti portanti, che, però, pur aumentando il rischio del progetto, permetteva agli stessi di rientrare nei tempi massimi consentiti;

- una rimodulazione di alcuni interventi dovuta all'adeguamento della scheda ai parametri di monitoraggio della misura 2.1 o dovuta al fatto che la scheda prevedeva al suo interno diverse tipologie e ubicazione delle opere, vedi ad esempio "Villa Bruno" rimodulato in tre interventi o "Villa Papi" rimodulato in due interventi;
- l'inserimento di nuovi interventi, vedi l'intervento "Villa Vannucchi – restauro del Parco" finanziato con tetto aggiuntivo assegnato al PI con la delibera di G.R. n. 32404/03 ed il "Centro di Eccellenza per le tecnologie di conservazione, restauro e valorizzazione dei Beni culturali" per il quale il NVVIP ha richiesto un approfondimento relativo al possibile collegamento con il Centro di Competenza corrispondente;
- diverse sostituzioni di interventi: da segnalare l'inserimento dell'intervento "Riqualificazione dell'area antistante al sito archeologico di Oplonti" in sostituzione di interventi di ripavimentazione carrabile e di arredo urbano.

Una segnalazione a parte riguarda la scarsa attenzione che il Tavolo, concentrato prevalentemente sugli interventi infrastrutturali, ha dato, invece, allo stato di avanzamento degli interventi di aiuti alle imprese e a quelli di formazione. Gli unici interventi non infrastrutturali che hanno avuto l'attenzione del tavolo sono stati quelli relativi all'organizzazione degli eventi, Mozart – Box ed il Sorriso del Vulcano, per i quali il NVVIP ha segnalato che l'incidenza degli "eventi" a valere sulla misura 2.1 (azione d) rispetto alle attività infrastrutturali di recupero e valorizzazione dei beni culturali era molto elevata e che tale incidenza avrebbe dovuto essere giustificata da un piano coordinato di eventi e da una dettagliata analisi del programma artistico ed organizzativo dell'area.

L'attività di controllo di gestione svolta di concerto tra il NVVIP e il Tavolo di concertazione nel complesso ha funzionato, in quanto ha permesso al Tavolo di concertazione del PI Pompei Ercolano di verificare trimestralmente i ritardi di attuazione dei progetti infrastrutturali, in particolare per i progetti che, per rispondere al Protocollo di Legalità, non ricevevano l'autorizzazione della Prefettura nei tempi previsti, e di proporre immediate sostituzioni con progetti più pronti e comunque coerenti con la strategia del PI.

Si rileva tuttavia la minore attenzione che il Tavolo, concentrato prevalentemente sugli interventi infrastrutturali, ha dato allo stato di avanzamento degli interventi di aiuti alle imprese e a quelli di formazione, nonostante la regia degli stessi fosse regionale.

4. I risultati della Valutazione ex post

4.1 Gli interventi realizzati

L'analisi sviluppata in questa fase è indirizzata a evidenziare ciò che è stato realizzato secondo le tre macro aree di intervento previste per i PI Grandi Attrattori, ovvero infrastrutture, regimi di aiuto, formazione e servizi.

In particolare l'analisi degli interventi è stata articolata approfondendo i seguenti aspetti:

- gli interventi attuati;
- i beneficiari responsabili dell'attuazione dei singoli interventi;
- gli output raggiunti, in termini di avanzamento finanziario e fisico dei progetti (per avanzamento finanziario si intende la progressione della spesa dell'intervento; per avanzamento fisico il grado di realizzazione dell'intervento);
- il grado di coerenza degli interventi con il contesto e con gli obiettivi di riferimento;
- gli effetti di breve periodo in termini di variazione del livello di fruizione.

Le tabelle seguenti rappresentano la classificazione degli interventi per tipologia di investimento e per soggetto beneficiario.

Tabella 7 Interventi PI (entro tetto) per tipologia.

	<i>n°prog.</i>	<i>Costo totale monet programmato [€]</i>	<i>Pagamenti al beneficiario finale [€]</i>	<i>Pagato/programmato</i>
<i>Infrastrutture</i>	38	48.089.689,15	38.999.024,66	81 %
<i>Formazione</i>	10	3.952.236,86	d.n.d.	-
<i>Servizi</i>	16	8.457.384,57	4.629.000,61	55 %
<i>Regimi di aiuto</i>	2	21.519.037,46	980.774,03	5 %
Totale	66	82.018.348,04	44.608.799,30	

Fonte: elaborazione NVVIP su dati del Sistema di Monitoraggio, 2010

Tabella 8 Le tipologie di beneficiario: chi ha realizzato gli interventi del PI.

<i>Beneficiario</i>	<i>Formazione</i>	<i>Infrastruttura</i>	<i>Regime d'aiuto</i>	<i>Servizi</i>	<i>Totale</i>
AMMINISTRAZIONI COMUNALI		11		8	19
REGIONE CAMPANIA	10		2	6	18
SOPRINTENDENZE		26		2	26
ENTE VILLE VESUVIANE		1			1
Numero totale	10	38	2	16	66

Fonte: elaborazione NVVIP su dati del Sistema di Monitoraggio, 2010

In fase di programmazione il PI Pompei Ercolano presentava una configurazione finanziaria articolata come segue:

- circa il 60% delle risorse complessivamente del PI sono state assegnate ad interventi di carattere infrastrutturale;
- un quarto delle risorse è stato destinato ai privati per investimenti finalizzati ad incrementare la ricettività dell'area e per iniziative di servizi al turismo;
- il 10 % delle risorse sono state programmate per attività di animazione e promozione territoriale;
- il 5% è stato finalizzato ad attività di formazione di professionalità legate alla valorizzazione e fruizione del patrimonio artistico-culturale.

In fase di attuazione si è registrata, per gli interventi infrastrutturali, una spesa che ha in larga parte confermato quanto programmato, un ridimensionamento di quanto previsto per le attività di servizi (animazione e eventi) e il mancato assorbimento, da parte del settore privato, delle agevolazioni previste.

Con riferimento alle tipologie di soggetto beneficiario si rileva:

- il ruolo predominante delle Soprintendenze⁹ che hanno attuato oltre la metà degli interventi di carattere infrastrutturale, il dato riguarda in particolare la Soprintendenza Archeologica di Pompei;
- la gestione da parte della Regione Campania delle attività di formazione, dei regimi di aiuto e delle attività di indagine e animazione territoriale;
- per le amministrazioni comunali l'attuazione di interventi infrastrutturali (in totale 11) e l'organizzazione degli eventi volti a promuovere l'offerta culturale del territorio in maniera unitaria;
- il ruolo marginale dell'Ente Ville Vesuviane, in quanto attuatore di un solo intervento infrastrutturale.

⁹ Soprintendenza di Pompei, Soprintendenza B.A.A.P.S.A.D. della provincia di Napoli; Soprintendenza B.A.A.A.S. delle province di CE e BN

4.2 I progetti infrastrutturali

Gli interventi infrastrutturali realizzati nell'ambito del PI sono stati finanziati a valere sulla misura POR 2.1 *Promozione e valorizzazione integrata del sistema dei beni culturali*¹⁰ e possono essere suddivisi in tre gruppi, in funzione della tipologia di soggetto attuatore:

- *Soprintendenza Archeologica di Pompei (SAP)*;
- *Comuni del territorio interessato dal PI*;
- *Ente Ville Vesuviane*.

Nei paragrafi seguenti si presentano i risultati relativi agli interventi realizzati dalle diverse tipologie di soggetto attuatore.

4.2.1 Interventi della SAP nelle aree archeologiche

La SAP ha realizzato 23 interventi, di cui 10 nell'Area archeologica di Pompei, 10 nell'Area di Ercolano, 2 nell'Area di Stabia e 1 nell'Area di Oplontis (Torre Annunziata).

Si riportano i dati relativi agli interventi realizzati suddivisi per siti archeologici.

Sito archeologico Pompei (tab. 9)

Tutti gli interventi sono stati fisicamente e finanziariamente conclusi, con una percentuale di scostamento tra l'importo programmato e quello realizzato che, in media, è pari al 13% ed è, quasi certamente, riconducibile ai ribassi in fase di aggiudicazione. Pertanto, gli interventi di restauro previsti nell'area degli scavi di Pompei sono stati condotti a termine; l'obiettivo di conservazione di alcune *domus*, (figura 10) botteghe e altre strutture (Caserma) è stato conseguito.

Tuttavia, quanto alla possibilità di fruizione da parte dei turisti, l'attività di indagine diretta svolta dal NVVIP presso il sito di Pompei ha permesso di rilevare che nessun bene restaurato nell'ambito del PI è accessibile al pubblico. Questo discende dall'impossibilità, comunicata dalla Soprintendenza, di assicurare, nelle *insule* interessate dagli interventi, il servizio di guardiania.

¹⁰ La misura 2.1 del POR 2000-2006 era definita nel programma come misura che intervenisse nell'ambito della conservazione e della valorizzazione del patrimonio storico culturale, anche attraverso la realizzazione di piani di gestione, per creare: - condizioni favorevoli all'innescare di processi di sviluppo locale, promuovendo lo sviluppo di iniziative imprenditoriali collegate alla valorizzazione del bene culturale nei settori dell'artigianato, del turismo, dei servizi, del restauro; - condizioni per l'attrazione di capitali privati nel ciclo di recupero, valorizzazione e gestione dei beni culturali, anche promuovendo la finanza di progetto.

Figura 10 Area Scavi di Pompei: domus restaurate nell'ambito del PI



Inoltre, con riferimento all'intervento di Sistemazione dell'ingresso di piazza Anfiteatro (figura 11) attraverso la creazione di un'area coperta destinata ai servizi di bigliettazione, ristorazione e deposito bagagli, l'indagine diretta ha rilevato che il manufatto, seppur collaudato, non è attualmente in funzione (né mai è stato aperto al pubblico) per un problema legato alla impossibilità di realizzare una condotta di circa 30 metri per il collegamento con la centrale termo frigorifera realizzata in un'area adiacente.

Figura 11 Area Scavi di Pompei: sistemazione ingresso piazza Anfiteatro (biglietteria, bar, deposito bagagli)



Ne discende dunque che, a marzo 2011, nell'area Archeologica di Pompei, gli interventi di restauro e valorizzazione realizzati nell'ambito del PI, finalizzati ad ampliare le aree di visita, soprattutto con riferimento ai percorsi di visita più accessibili dall'ingresso di piazza Anfiteatro, non sono fruibili.

Tale aspetto appare ancor più significativo alla luce dell'andamento dei dati relativi alla distribuzione degli accessi sui tre ingressi al sito (tabella 21), che effettivamente mostrano una migliore distribuzione dei visitatori sui tre ingressi, con uno spostamento dall'ingresso di Porta Marina verso Piazza Esedra e Piazza Anfiteatro, anche come effetto della scelta di destinare ai bus turistici l'ingresso da Piazza Anfiteatro.

Tabella 9 Interventi infrastrutturali Area archeologica di Pompei.

<i>Denominazione Intervento</i>	<i>Tipologia di intervento</i>	<i>Costo totale programmato [€]</i>	<i>Pagamenti al Beneficiario Finale [€]</i>	<i>Pagato /programmato</i>
Pompei - Sistemazione ingresso piazza Anfiteatro Il Lotto	Infrastruttura di servizio	3.960.000,00	3.711.031,25	94%
Riapertura e valorizzazione dell'asse di Via Stabiana - Via Vesuvio: Restauro della casa ed insula di Marco Lucrezio	Intervento di restauro	1.678.484,92	1.592.032,62	95%
Riapertura e valorizzazione dell'asse di via Stabiana - via Vesuvio: Restauro della casa ed insula di L. Cecilio Giocondo	Intervento di restauro	1.420.256,47	1.348.712,16	95%
Riapertura e valorizzazione di Via di Nola - restauro e valorizzazione della casa di Obellio Firmo	Intervento di restauro	1.267.901,69	1.010.502,51	80%
Valorizzazione dell'asse di Via dell' Abbondanza, Restauro della casa di Trebio Valente	Intervento di restauro	854.736,17	684.027,57	80%
Riapertura e valorizzazione di Via di Nola - restauro dell'Insula V: Caserma dei Gladiatori	Intervento di restauro	676.558,54	517.699,16	77%
Riapertura e valorizzazione di Via di Nola - restauro della Insula V - 4 : Casa di Marco Lucrio Frontone	Intervento di restauro	599.090,00	408.383,30	68%
Riapertura e valorizzazione dell'asse di Via Stabiana- Via Vesuvio: restauro della Casa degli Amorini Dorati	Intervento di restauro	516.456,90	503.784,14	98%
Valorizzazione dell'asse di Via dell' Abbondanza, Restauro della casa di Casco longus e botteghe	Intervento di restauro	578.431,73	451.974,15	78%
Valorizzazione dell'asse di Via dell' Abbondanza, Restauro della Casa del Vasaiio Zosimo, della Casa del Moralista della Casa di P. Ceriale	Intervento di restauro	826.331,04	497.765,79	60%
TOTALE		12.378.247,46	10.725.912,65	87%

Fonte: elaborazione NVVIP su dati del Sistema di Monitoraggio, 2010.

Sito archeologico Ercolano (tab.10)

Tutti gli interventi sono stati fisicamente e finanziariamente conclusi, anche in questo caso con una percentuale di scostamento tra l'importo programmato e quello realizzato che, in media, è pari al 13% ed è pertanto riconducibile, quasi certamente, ai ribassi in fase di aggiudicazione.

L'intervento di contenimento della scarpata nord (figura 12) ha permesso di ampliare, mettendola in sicurezza l'area di visita, così come il ponte di attraversamento consente l'accesso in sicurezza all'area degli scavi.

Figura 12 Area Scavi di Ercolano: sistemazione ponte di attraversamento e messa in sicurezza scarpata nord.



Quanto alla possibilità di fruizione da parte dei turisti dei beni restaurati nell'ambito del PI, l'attività di indagine diretta svolta presso il sito di Ercolano ha permesso di rilevare che né la Villa dei Papiri né la Barca romana (figura 13) ed i connessi reperti sono accessibili al pubblico. Tale inaccessibilità discende, nel caso della Villa dei Papiri, dal fatto che l'area della Villa deve essere ancora oggetto di interventi di restauro, anche se si potrebbe ipotizzare una fruizione parziale; nel caso della Barca romana, dall'impossibilità di provvedere, da parte della SAP, al servizio di guardiania negli orari di apertura del sito. Sono state previste in passato e sono in programma delle visite alla Barca in orari e giorni fissi, ma non in maniera continuativa. Si segnala inoltre l'assenza di un punto di ristoro all'interno dell'area degli scavi o di altri servizi aggiuntivi.

Figura 13 Area Scavi di Ercolano: restauro e musealizzazione Barca romana, restauro Villa dei Papiri.



Con riferimento alle infrastrutture di servizio, l'area a verde attrezzata (figura 14), localizzata all'interno dell'area degli Scavi, è accessibile al pubblico (visitatori e non) gratuitamente e consente una visione, seppur dall'alto, degli scavi. Tale intervento ha certamente contribuito a ridurre le barriere tra l'area archeologica e il tessuto urbano e, al contempo, rende più gradevole la visita agli scavi da parte dei turisti (l'area verde si colloca tra l'area destinata ai parcheggi e l'area degli scavi). La SAP ha tuttavia segnalato problemi relativi alla gestione dell'area Parco, in quanto in base agli accordi stipulati con l'Amministrazione comunale di Ercolano, l'accesso gratuito avrebbe comportato che l'onere della manutenzione e del servizio di guardiania gravassero sul Comune, mentre ciò non accade e pertanto la SAP vi provvede a proprie spese.

Figura 14 Area Scavi di Ercolano: parco attrezzato.



Ne discende dunque che, al marzo 2011, nell'area Archeologica di Ercolano, gli effetti di breve periodo degli interventi realizzati, espressi in termini di ampliamento dell'area di visita e quindi miglior livello di fruizione del sito, si sono potuti esplicitare solo in parte.

Tabella 10 Interventi infrastrutturali Area archeologica di Ercolano

Denominazione Intervento	Tipologia di intervento	Costo totale programmato [€]	Pagamenti al Beneficiario Finale	Pagato /programmato (%)
Sistemazione scarpata nord	Infrastruttura per la sicurezza	2.582.284,49	2.395.947,33	93%
Lavori per la salvaguardia, restauro e valorizzazione della Villa dei Papiri di Ercolano. Lavori di restauro e valorizzazione	Intervento di restauro	1.880.741,34	1.576.884,55	84%
Lavori per la salvaguardia, restauro e valorizzazione della Villa dei Papiri di Ercolano. Lavori di scavo	Intervento di restauro	1.053.000,00	768.306,48	73%
Parco attrezzato	Infrastruttura di servizio	1.032.913,80	1.015.678,49	98%
Restauro e musealizzazione della Barca romana: restauro e musealizzazione della Barca di Ercolano	Intervento di restauro	1.032.913,80	886.756,60	86%
Restauro specialistico reperti: restauro materiali archeologici mobili	Intervento di restauro	516.456,90	498.840,78	97%
Sopraelevazione ex officine	Infrastruttura di servizio	416.264,26	297.210,70	71%
Ponte di attraversamento sulla città antica	Infrastruttura per la sicurezza	361.519,83	356.366,40	99%
Completamento antiquarum ercolanese: finitura ed integrazione allestimento antiquarum	Infrastruttura di servizio	258.228,45	201.225,30	78%
Lavori per la salvaguardia, restauro e valorizzazione della Villa dei Papiri di Ercolano. Razionalizzazione del sistema di drenaggio delle acque	Infrastruttura per la sicurezza	165.000,00	130.067,19	79%
TOTALE		9.299.322,87	8.127.283,82	87%

Fonte: elaborazione NVVIP su dati del Sistema di Monitoraggio, 2010.

Siti di Stabia e di Oplonti (Tab.11-12)

Per quanto riguarda il sito di Stabia gli interventi hanno riguardato il restauro della rampa di accesso originaria alla Villa San Marco e la realizzazione di un'area parcheggio adiacente all'ingresso di Villa Arianna. Entrambi gli interventi sono stati conclusi e la rampa è ancora interessata da interventi di contenimento. L'accesso all'area è gratuito.

Tabella 11 Interventi infrastrutturali Area archeologica di Stabia.

Denominazione Intervento	Tipologia di intervento	Costo totale programmato [€]	Pagamenti al Beneficiario Finale [€]	pagato/ programmato
"Restoring ancient Stabiae"- Interventi dal piano "Restoring ancient Stabiae". Sistemazione a parcheggio di un'area demaniale presso la Villa di Arianna	Infrastruttura per accessibilità	561.880,00	464.597,91	83%
Restoring Ancient Stabiae. Interventi dal piano "restoring ancient Stabiae". Nuovo ingresso alla villa di San Marco attraverso una rampa dell'antico livello stradale al peristilio dell'ingresso	Intervento di restauro	1.770.000,00	1.713.181,64	97%
Totale		2.331.880,00	2.177.779,55	93%

Fonte: elaborazione NVVIP su dati del Sistema di Monitoraggio, 2010.

Figura 15 Area Scavi di Stabia: restauro rampa e area parcheggio.



Tabella 12 Interventi infrastrutturali Area di Oplontis

Denominazione Intervento	Tipologia di intervento	Costo totale programmato [€]	Pagamenti al Beneficiario Finale [€]	Pagato/ programmato
Oplontis: restauro e recupero di Villa Poppea e Villa B: Consolidamento e restauro della villa di Poppea	Infrastruttura (progetto portante)	3.356.969,85	2.572.795,71	77%

Fonte: elaborazione NVVIP su dati del Sistema di Monitoraggio, 2010.

4.2.2 Interventi dei Comuni

Gli interventi infrastrutturali proposti dai Comuni del territorio interessato dal PI sono stati finanziati a valere sulla misura 2.1 *Promozione e valorizzazione integrata del sistema dei beni culturali* del POR e sono in totale 11, di cui solo 1, quello attuato dal Comune di Lettere, si configurava come un progetto *portante* (Tab.13). Gli interventi infrastrutturali proposti dalle amministrazioni comunali avevano il ruolo, nell'ambito della strategia complessiva del PI, di creare un rapporto più virtuoso tra le aree archeologiche e le ville vesuviane e in generali gli ambiti urbani in cui siti e ville sono inseriti.

Rispetto agli 11 interventi programmati, uno non è stato successivamente realizzato, in particolare si tratta dell'unico intervento previsto nel Comune di Portici e relativo alla realizzazione del 1° lotto del Museo Interattivo Multimediale "Il 700 nell'area vesuviana", per un valore programmato di oltre 900 mila euro.

Tre interventi risultano fisicamente, ma non finanziariamente, conclusi: si tratta dell'intervento di riqualificazione urbana realizzato nel Comune Castellammare di Stabia; di quello relativo all'asse viario di collegamento porto-area archeologica di Oplonti realizzato dal Comune di Torre Annunziata e dell'intervento del Comune di Lettere relativo al

recupero del Castello medievale; in quest'ultimo caso tuttavia lo scostamento tra l'importo programmato e quello speso è davvero esiguo (7%).

Per i 6 interventi infrastrutturali conclusi fisicamente e finanziariamente di seguito si presentano alcuni elementi di dettaglio:

- con riferimento ai 3 interventi realizzati dal Comune di San Giorgio a Cremano e relativi, uno al restauro del Parco di Villa Vannucchi (figura 16), che rappresenta tra gli interventi del PI quello finanziariamente più rilevante (circa 6 milioni di euro), il secondo e il terzo al completamento e al restauro di alcune aree dell'edificio e del parco di Villa Bruno da destinare al museo enologico, a info point e a sala convegni (ex officine di Villa Bruno), si segnala che tutti gli spazi sono utilizzati dall'Amministrazione comunale e accessibili al pubblico. Tuttavia, l'edificio di Villa Vannucchi è tuttora privo di funzione d'uso, i locali interni sono in larga parte inutilizzati, in attesa di un bando comunale che ne aggiudichi la gestione; il secondo e il terzo intervento, quello relativo alla rifunzionalizzazione dello spazio delle ex officine e al museo enologico, sono inseriti in un contesto, quello di Villa Bruno, già ricco di funzioni e servizi (biblioteca, libreria, caffetteria, parco), frequentato dalla collettività locale, sede di numerosi eventi e che ha adottato soluzioni gestionali che prevedono il coinvolgimento di privati nell'ambito di regole definite dall'amministrazione comunale con modalità volte a privilegiare l'organizzazione di eventi culturali ai quali la collettività locale può prendere parte a titolo gratuito;

Figura 16 Comune di San Giorgio a Cremano: restauro del Parco di Villa Vannucchi



- l'intervento attuato dal Comune di Ercolano relativo al restauro di *Villa Maiuri* ha comportato una spesa notevolmente superiore a quanto programmato, con un incremento di oltre 1 milione di euro, dovuto ad una variante al progetto originario resa necessaria dal crollo del solaio,

anticipato dall'Amministrazione comunale e successivamente "spondato" sull'intervento PI. Gli spazi della Villa sono in larga parte sottoutilizzati;

- l'intervento di arredo urbano del Comune di Pompei ha visto la realizzazione di un'area attrezzata per bambini e l'allestimento di alcuni spazi coperti per la vendita di *souvenir* e prodotti tipici. L'area è accessibile, ma in elevato stato di degrado, gli spazi destinati alla commercializzazione non sono utilizzati;

Figura 17 Comune di Pompei: Area attrezzata



- l'intervento realizzato a Torre Annunziata ha visto la riqualificazione dell'area antistante al sito archeologico di Oplonti al fine di migliorarne l'accessibilità;

- l'intervento proposto dal comune di Torre del Greco si è concluso con un elevato scostamento tra programmato e speso; si segnala inoltre che esso è localizzato in un'area poco collegata con gli altri interventi del PI.

Tabella 13 Interventi Infrastrutturali delle amministrazioni comunali

<i>Beneficiario</i>	<i>Denominazione Intervento</i>	<i>Costo totale programmato [€]</i>	<i>Pagamenti BF [€]</i>	<i>pagato/ programmato</i>	<i>Stato</i>
SAN GIORGIO A CREMANO	Villa Vannucchi- restauro del Parco	6.000.000,00	4.862.380,18	81%	Concluso
SAN GIORGIO A CREMANO	Villa Bruno: completamento restauro e riqualificazione dell'edificio e del parco- recupero funzionale del parco e dell'area dell'ex fonderia	888.543,74	715.749,33	81%	Concluso
ERCOLANO	Lavori di Restauro del complesso immobiliare denominato villa Maiuri	1.691.488,20	2.891.340,48	171%	Concluso
POMPEI	Interventi di recupero del centro storico della città di Pompei - I stralcio e II stralcio	1.484.499,88	651.061,50	44%	Concluso
TORRE DEL GRECO	Recupero e riqualificazione del Complesso delle "Cento Fontane"	1.214.710,58	467.543,98	38%	Concluso
CASTELLAMMARE DI STABIA	Riqualificazione dell'area di Fontana Grande	1.196.533,33	777.352,11	65%	Finanziariamente non concluso
TORRE ANNUNZIATA	Riqualificazione dell'area antistante al sito archeologico di Oplonti	1.080.000,00	708.246,25	66%	Concluso
TORRE ANNUNZIATA	Riqualificazione dell'asse viario di collegamento area archeologica-porto (Corso Garibaldi)	287.621,85	180.122,14	63%	Finanziariamente non concluso
LETTERE	Castello medievale:recupero della funzionalità attraverso la realizzazione di un odeon all'interno di una cinta muraria illuminazione esterna	413.906,21	383.500,89	93%	Finanziariamente non concluso
TOTALE REALIZZATO		14.257.303,79	11.637.296,86	81%	
PORTICI	Museo Interattivo multimediale" il 700 nell'area vesuviana" I lotto : allestimento del parco e parte del museo	927.812,42	-		non realizzato
SAN GIORGIO A CREMANO	Villa Bruno: completamento restauro e riqualificazione dell'edificio e del parco- museo vesuviano del vino e centro di attività di cultura enologica	224.831,17	-		Finanziato con rinveniente

Fonte: elaborazione NVVIP su dati del Sistema di Monitoraggio, 2010.

4.2.3 Interventi dell'Ente Ville Vesuviane

L'Ente Ville Vesuviane ha attuato un solo intervento infrastrutturale relativo al restauro di Villa Ruggiero e all'annesso Giardino storico, che risulta concluso fisicamente e finanziariamente ed è sede di eventi e mostre.

4.3 I servizi: eventi, animazione e infrastrutture immateriali

Nell'ambito del PI sono stati attuati una serie di interventi di servizi che si sono concretizzati in azioni di indagine e di animazione territoriale, nell'organizzazione di eventi, nella realizzazione di un intervento di carattere immateriale (CED) e nell'allestimento di un centro di eccellenza per il restauro. Si tratta di interventi finalizzati alla conoscenza e promozione del territorio, nell'ottica di rendere più riconoscibile l'ingente potenziale culturale dell'area e, non ultimo, di rafforzarne una visione unitaria.

Sono stati realizzati 15 interventi per un valore complessivo di 8,4 milioni di euro, solo l'iniziativa programmata dal Comune di Lettere e relativa alla realizzazione di un centro servizi per il turista, da insediarsi presso il castello di Lettere (a sua volta interessato da un progetto infrastrutturale) non è stata realizzata.

Per alcuni degli interventi realizzati si riporta di seguito una breve descrizione:

- 6 iniziative di indagine e di animazione territoriale sono state attuate direttamente dalla Regione Campania (per un valore complessivo di 2,6 milioni di euro) a valere su risorse FESR (misura 2.1) e sul FSE (misure 3.12 e 3.19). Tre delle iniziative attuate dalla Regione Campania erano state qualificate come *portanti* ai fini della realizzazione della strategia del PI. Tra queste iniziative si segnalano *Lapis Laboratorio del progetto Integrato di Sviluppo Pompei Ercolano e Arte Scuola*. Il Progetto La.P.I.S. (costo programmato € 800.000) ha mirato a specializzare le professionalità della Pubblica amministrazione funzionali alla gestione di beni culturali. L'intervento *Arte Scuola* (costo programmato €1 milione) si è proposto di sensibilizzare, attraverso l'organizzazione di momenti informativi, le comunità locali rispetto alle potenzialità dei rispettivi territori, facendo leva sui giovani. In ragione dei tempi e delle risorse a disposizione non è stato possibile rilevare gli effetti di tali interventi, la cui natura immateriale renderebbe necessaria un'indagine ad hoc; tuttavia si segnala che, nel corso dell'indagine diretta, si sono raccolti, da parte di alcuni testimoni privilegiati, giudizi positivi su entrambe le iniziative.

- 2 progetti sono stati attuati dalla SAP, entrambi a valere sulla misura 2.1. Il primo ha previsto l'aggiornamento e l'ampliamento del Centro di Elaborazione Dati, attraverso la creazione di un nuovo sistema informativo e risulta concluso. Il secondo, che rappresenta nell'ambito dei servizi, l'intervento finanziariamente più rilevante (2,4 milioni di euro), non è stato concluso finanziariamente: le attrezzature per la realizzazione del Centro di eccellenza per le tecnologie di restauro, conservazione e valorizzazione dei Beni Culturali sono state acquistate e disponibili, ma non sono state messe in opera; il Centro non è operativo. Si segnala inoltre che per l'inserimento di tale intervento era stato, in fase di controllo di gestione, richiesto di collegare l'intervento con la rete dei Centri regionali di Competenza.

- gli eventi, in totale 7, sono stati realizzati dalle amministrazioni comunali di Castellamare, Portici e San Giorgio a Cremano con un importo complessivo di 2,9 milioni di euro. Nell'ambito del *Sorriso del*

vulcano (1,3 mil di euro) sono stati realizzati nel periodo 2004-2007, nei siti archeologici e architettonici della fascia costiera, oltre 60 spettacoli. Dalle relazioni di monitoraggio prodotte è possibile evincere che: il numero di presenze si è rivelato poco costante, con un picco negativo nell'ultima edizione; la platea è stata prevalentemente locale; il peso degli ingressi a titolo gratuito è molto rilevante. Questi elementi, insieme, conducono a ipotizzare che i gestori dell'iniziativa non abbiano provato ad acquisire nel tempo margini di sostenibilità gestionale.

Si segnala infine che maggiore continuità si registra per la rassegna musicale Mozart-box, attuata dal comune di Portici e tuttora attiva, le cui edizioni 2006 e 2007 sono state finanziate nell'ambito del PI.

4.4 I Regimi di aiuto alle imprese

Nell'ambito degli interventi *portanti* e, quindi, delle azioni ritenute più rilevanti per la realizzazione della strategia del PI, rientrano 2 regimi di aiuto, finanziati a valere sulla misura 2.2 del POR. Le agevolazioni, in linea con l'idea forza del PI, erano volte al potenziamento del sistema produttivo dell'area, con particolare riferimento ai comparti dell'artigianato tradizionale, dei servizi turistici e/o gestione dei beni archeologici e al rafforzamento del sistema ricettivo dell'area. Potevano presentare domanda di agevolazione le piccole imprese¹¹ (ivi comprese le imprese artigiane di cui alla Legge 443/1985 e le cooperative sociali di cui alla Legge 381/1991).

Il programma di spesa poteva riguardare la realizzazione di un nuovo impianto oppure l'ampliamento o ammodernamento/ristrutturazione di un'unità locale esistente, purché organico e funzionale. Quanto agli importi massimi ammissibili il bando prevedeva:

- 300.000,00 euro, per i settori di attività "artigianato tradizionale e restauro", "commercio", "servizi turistici e di ristoro";
- 750.000,00 euro, per il settore di attività "piccola ricettività turistica".

I criteri di valutazione riguardavano sia le caratteristiche dei soggetti proponenti (rilevanza della componente giovanile e femminile, imprese no profit, competenze specifiche dei proponenti) sia le specificità del progetto (contenuti di innovazione, sostenibilità ambientale, impatto occupazionale, partecipazione finanziaria, concorso al recupero del patrimonio artistico culturale, contributo all'attuazione della strategia di sviluppo locale, grado di cantierabilità, qualità complessiva del progetto). Inoltre, ai fini della graduatoria finale, per i progetti ritenuti idonei veniva assegnato un punteggio aggiuntivo alle iniziative localizzate nella "zona rossa" del rischio Vesuvio, in quanto il Tavolo di concertazione aveva

¹¹ Ai fini della definizione di piccola impresa si faceva riferimento al disposto della normativa comunitaria in materia, e precisamente:

- alla Raccomandazione 96/280/CE della Commissione Europea del 3 aprile 1996, in vigore fino al 31 dicembre 2004;
- alla Raccomandazione C(2003) 1422 della Commissione Europea del 6 maggio 2003, a valere dal 1° gennaio 2005.

introdotto tale premialità al fine di contribuire alla riduzione dei pesi abitativi nell'ambito della "zona rossa".

Rispetto a quanto originariamente ipotizzato in sede di programmazione della progettazione integrata, per il PI Pompei Ercolano, come per tutti i PI della tipologia Grandi Attrattori Culturali e Itinerari Culturali è stato previsto un unico bando pubblico con quattro scadenze trimestrali (dal giugno 2004 al 31 gennaio 2005).

Complessivamente nell'ambito del territorio del PI Pompei Ercolano sono state presentate 61 domande (Tabella 14), solo 9 delle quali sono state successivamente finanziate, di cui una è stata successivamente revocata.

Tabella 14 Domande di agevolazione - bando mis. 2.2 POR 2000-2006

		<i>n°</i>		<i>n°</i>
Domande presentate		61		
Domande escluse per mancanza di requisiti formali		36		
Domande istruite di cui:		25		
istruite negativamente		0		
istruite positivamente	<i>non idonee</i>	3		
	<i>ritirate</i>	4		
	<i>idonee</i>	18	<i>investimento concluso</i>	8
			<i>rinunce</i>	7
<i>revoche</i>			3	

Fonte: elaborazione NVVIP su dati Responsabile di misura 2.2, 2011

Rispetto agli oltre 10 milioni di euro programmati, le agevolazioni erogate ai privati hanno assorbito poco meno di 1 milione di euro per un volume di investimenti che, complessivamente non supera i due milioni di euro. Tale dato, ben al di sotto delle aspettative, si può certamente imputare al fatto che non è stata fatta un'adeguata opera di animazione socio-economica, in parte dovuta alla composizione del Tavolo di concertazione, che, come già detto, si è concentrato maggiormente sulle opere infrastrutturali e, in parte, ai tempi dei bandi di aiuto alle imprese, partiti troppo presto rispetto alle iniziative di carattere infrastrutturale.

Anche in questo caso si è registrato, come per la formazione, uno sfasamento temporale tra le diverse tipologie d'intervento. Tale dato meriterebbe poi un'analisi più approfondita, che esula tuttavia da tale valutazione, ma che potrebbe essere sviluppata nell'ambito della valutazione ex post sugli incentivi alle imprese prevista dal Piano Unico di Valutazione della Regione Campania. Sarebbe interessante analizzare inoltre se e come tali bandi possano essere stati "spiazzati" da altre misure di agevolazione alle imprese (ad es. L.488/1992 Turismo) disponibili negli stessi anni o attuate negli anni precedenti all'avvio del PI.

4.5 Interventi di formazione

Nell'ambito del PI era stata prevista la realizzazione di 10 iniziative di formazione per un valore programmato di circa 4 milioni di euro a valere sulle misure 3.2, 3.11 e 3.19 del FSE (tabella 15).

L'attuazione di tali interventi è stata affidata alla Regione Campania.

Sono state programmate iniziative finalizzate a:

- accrescere una serie di professionalità legate alla conservazione e promozione dei beni culturali (restauratore, manutentore e operatore di siti archeologici, operatore e promotore per lo sviluppo del turismo culturale);
- promuovere la creazione di impresa sociale nel settore della cultura e del tempo libero;
- formare professionalmente gli addetti delle imprese nel comparto turistico (1 milione di euro);
- formare gli addetti alle PPAA locali.

Rispetto a tali iniziative, in fase di attuazione, si è registrato, come per gli aiuti alle imprese, un problema di sfasamento temporale con le altre tipologie di interventi (infrastrutture, servizi, aiuti alle imprese) previste dal PI. I bandi hanno avuto carattere regionale e non sempre sono riusciti a cogliere specificità e fabbisogni dei diversi contesti territoriali potenzialmente interessati. Il livello di integrazione raggiunto con gli altri interventi finanziati è evidentemente di difficile misurazione, tuttavia in base a quanto rilevato attraverso l'indagine diretta esso si rivelato assai modesto.

Tabella 15 Interventi di formazione finanziati a valere sulla misura 3.19

Denominazione Intervento	Costo programmato mis 3.19	Pagamenti BF	programmato/pagato	Data avvio	n° destinatari originari
Formazione per la creazione di impresa nel settore della cultura e del tempo libero	€ 260.000,00	€ 221.339,31	85%	luglio - ott 2006	100
Formazione per la creazione di impresa sociale nel settore della cultura e del tempo libero	€ 306.610,00	€ 232.460,33	76%	luglio - nov 2006	120
Aggiornamento Professionale per addetti alle PPAA locali (**)	€ 650.000,00	€ 603.756,00	93%	gen-07	104
Operatore per lo sviluppo del turismo culturale	€ 500.000,00	€ 476.458,15	95%	lug-06	75
Manutentori siti archeologici	€ 210.000,00	€ 206.187,16	98%	lug-06	15
Operatore per siti archeologici	€ 210.000,00	€ 207.618,44	99%	lug-06	15
Promotore del patrimonio culturale vesuviano mediante strumenti multimediali di comunicazione e catalogazione	€ 140.000,00	€ 132.968,23	95%	lug-06	20
Totale	2.276.610,00	2.080.787,62	91%		449

(**) L'attività "Aggiornamento Professionale" è rientrata, per la sua articolazione composita, nei **servizi** piuttosto che nelle **attività formative** e come servizio è stata rendicontata e certificata.

Fonte: elaborazione NVVIP su dati Responsabile di misura 3.19, 2011.

5. Evoluzione dell'attrattività dell'area pompeiana

A conclusione degli interventi del PI è possibile proporre un confronto tra i dati relativi alla domanda turistica e al flusso dei visitatori dell'area archeologica nel 2000 e nel 2010.

Rispetto alla situazione registrata all'inizio del periodo di programmazione dei fondi strutturali, il contesto territoriale del PI Pompei Ercolano evidenzia alcuni cambiamenti, anche se si può ritenere che la situazione dell'area non sia sostanzialmente mutata né in positivo né in negativo, nonostante il periodo di osservazione 2000-2010 sia stato caratterizzato da diversi shock strutturali, come la crisi economica mondiale del 2007 e l'emergenza del problema dello smaltimento rifiuti in Campania, due forti detrattori della domanda turistica in queste zone.

Il trend del numero di visitatori al sito archeologico di Pompei (Figura 18), infatti, non mostra picchi significativi, sia negativi che positivi. L'andamento si posiziona in maniera quasi costante nel range 2.000.000 – 2.500.000 in termini di numero di visitatori, rendendo quasi stazionaria la domanda turistica relativa al sito archeologico.

Piuttosto, l'evoluzione al 2010 presenta interessanti elementi di valutazione se confrontata con le analisi di scenario elaborate nello Studio di Fattibilità, riportate nel paragrafo 2.1, e, soprattutto, se accanto all'incremento assoluto dei flussi (2000-2010) si considera la dinamica registrata lungo l'intero periodo.

Dall'analisi dei dati al 2010, come si può vedere dalla tabella 16, l'incremento complessivo dei visitatori rispetto al 2000 è stato di circa il 10,5%, con trasformazioni comunque significative nella evoluzione "relativa" dei vari siti: Pompei ha fatto registrare un incremento di poco superiore al 7%, Ercolano di circa il 26% e Oplontis di poco inferiore al 10%. Ma, soprattutto, se entriamo nel dettaglio e analizziamo l'andamento dal 2000 al 2010 possiamo notare come ci sia stato un incremento progressivo dei visitatori fino al 2007, anno nel quale si è raggiunto il numero massimo di visitatori complessivi pari a 2.931.837, con un aumento dei flussi dal 2000 del 19,8% ed un numero massimo di visitatori a Pompei pari 2.571.725, con un incremento dal 2000 del 18,7%.

Tali incrementi sono, in parte, in linea con il trend previsto nell'ambito del primo scenario dello Studio di Fattibilità (semplice estrapolazione lineare) che prevedeva fino al 2007 una crescita di circa il 16%, mentre, a partire dal 2007 e nei successivi due anni, si è assistito ad un crollo del numero di visitatori, crollo che ha compromesso tutto l'incremento registrato nei sette anni precedenti e che ha portato al 2009 a quasi 500.000 visitatori in meno nel sito di Pompei. Nel 2010 si è registrata una discreta ripresa che però, come si vedrà nell'analisi della stagionalità, non sembra confermarsi nei primi mesi del 2011 (Tabella 17); i dati del 2011, infatti, registrano nei mesi di marzo ed aprile una flessione rispetto al 2010 (Tabella 18).

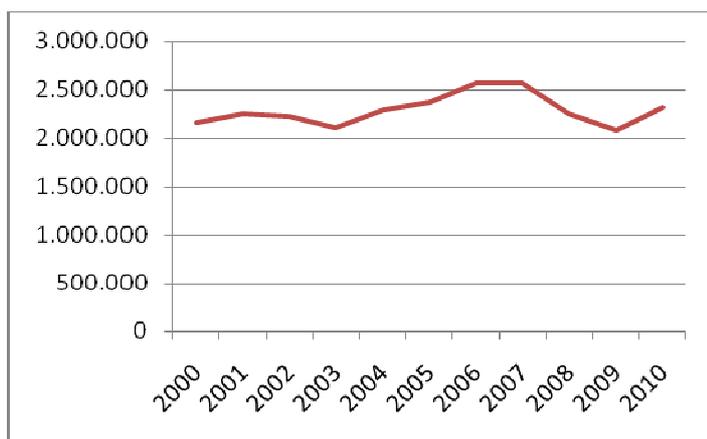
Un altro elemento da segnalare riguarda l'incidenza percentuale degli altri siti sul numero dei visitatori complessivi che, a parte il 2009 in cui si è registrato il minimo storico di visitatori nel sito di Pompei, ha registrato invece negli altri siti una percentuale superiore di poco al 15% e non ha mai dato segnali di incrementi notevoli.

Tabella 16 – Andamento 2000 – 2010 Visitatori Area Pompeiana

Anno	Pompei		Ercolano	Oplonti	B.reale	Stabia	Totale Altri Siti		Totale
	Visitatori	% Pompei	Visitatori	Visitatori	Visitatori	Visitatori		% Altri Siti	Visitatori
Anno 2000	2.165.739	88,49%	237.013	38.032	6.571		281.616	11,51%	2.447.355
Anno 2001	2.255.365	88,42%	249.364	36.944	8.942		295.250	11,58%	2.550.615
Anno 2002	2.224.668	87,88%	258.177	39.309	9.283		306.769	12,12%	2.531.437
Anno 2003	2.112.412	86,20%	281.676	43.045	13.350		338.071	13,80%	2.450.483
Anno 2004	2.287.580	86,76%	288.813	44.964	15.277		349.054	13,24%	2.636.634
Anno 2005	2.370.940	87,27%	284.129	47.600	14.214		345.943	12,73%	2.716.883
Anno 2006	2.569.872	87,87%	295.517	49.449	9.856		354.822	12,13%	2.924.694
Anno 2007	2.571.725	87,72%	301.786	47.351	10.975		360.112	12,28%	2.931.837
Anno 2008	2.253.633	87,01%	264.036	30.422	9.605	32.259	336.322	12,99%	2.589.955
Anno 2009	2.087.559	84,80%	292.936	40.209	8188	32951	374.284	15,20%	2.461.843
Anno 2010	2.319.668	85,75%	298.310	41.749	11431	33941	385.431	14,25%	2.705.099
Totale	25.219.161	87,12%	3.051.757	459.074	117.692	99.151	3.727.674	12,88%	28.946.835
% 2010/2000	7,1%		25,9%	9,8%	74,0%		36,9%	23,8%	10,5%
% 2007/2000	18,7%		27,3%	24,5%	67,0%		27,9%	6,7%	19,8%
% 2009/2007	-18,8%		-2,9%	-15,1%	-25,4%		3,9%	23,8%	-16,0%
% 2010/2009	11,1%		1,8%	3,8%	39,6%	3,0%	3,0%	-6,3%	9,9%

Fonte: Elaborazione NVVIP su dati SAP.

Figura 18 Andamento Visitatori Sito Archeologico Pompei



Fonte: Elaborazione NVVIP su dati SAP.

Per quanto concerne la stagionalità, il periodo aprile-ottobre rimane (Tabella 17) sempre quello in cui è concentrato il turismo nell'Area pompeiana: se nel 2000 l'81,52% dei visitatori si concentrava in questi mesi, le cose non cambiano nel 2003 (80,17%), nel 2007 (82,13%) e nemmeno nel 2010 (83,29%).

Tabella 17 Andamento mensile Visitatori area Pompeiana – Anni 2000, 2003, 2007 e 2010

	Pompei		Pompei		Pompei		Pompei	
	Anno 2000	%	Anno 2003	%	Anno 2007	%	Anno 2010	%
Gennaio	36.118	1,67%	51.143	2,42%	51.595	2,01%	46309	2,00%
Febbraio	54.771	2,53%	64.802	3,07%	62.298	2,42%	54327	2,34%
Marzo	150.050	6,93%	139.954	6,63%	169.741	6,60%	136307	5,88%
Aprile	302.792	13,98%	290.160	13,74%	304.736	11,85%	274363	11,83%
Maggio	285.358	13,18%	270.325	12,80%	340.002	13,22%	294966	12,72%
Giugno	206.708	9,54%	197.611	9,35%	285.559	11,10%	248824	10,73%
Luglio	234.458	10,83%	224.329	10,62%	309.054	12,02%	282674	12,19%
Agosto	259.518	11,98%	243.724	11,54%	308.315	11,99%	292273	12,60%
Settembre	249.988	11,54%	237.375	11,24%	297.915	11,58%	292406	12,61%
Ottobre	226.728	10,47%	230.058	10,89%	266.513	10,36%	246.647	10,63%
Novembre	92.525	4,27%	94.253	4,46%	109.988	4,28%	93.841	4,05%
Dicembre	66.725	3,08%	68.678	3,25%	66.009	2,57%	56731	2,45%
Totale	2.165.739	100%	2.112.412	100%	2.571.725	100%	2.319.668	100%
∑ Apr - Ott	1.765.550	81,52%	1.693.582	80,17%	2.112.094	82,13%	1.932.153	83,29%

Fonte: Elaborazione NVVIP su dati SAP 2011.

Tabella 18 Andamento mensile Visitatori area Pompeiana anno 2011

Anno 2011	Pompei	Ercolano	Oplonti	B.reale	Stabia	Totale Siti
Gennaio	48.664	4956	1033	221	2000	56.874
Febbraio	57920	9660	1867	929	1901	72.277
Marzo	119539	20818	4423	1001	2362	148.143
Aprile	270171	57421	10131	2592	4981	345.296
Totale	496.294	92.855	17.454	4.743	11.244	622.590

Fonte: Elaborazione NVVIP su dati SAP 2011.

Per quanto concerne la stanzialità dei visitatori, l'andamento degli arrivi, cioè dei visitatori che rimangono nell'area almeno una notte e delle presenze, cioè dei visitatori che rimangono più di una notte, mostra le stesse caratteristiche dell'andamento dei visitatori complessivi ai siti dell'Area; si registra un incremento dal 2000 al 2003, una modesta diminuzione dal 2003 al 2007 ed il crollo nel 2008 e 2009, con una discreta ripresa nel 2010. La permanenza media, quindi, non cambia molto dal 2000 al 2010, passando da 1,85 a 1,91. Per quanto riguarda gli stranieri, invece, si registra un calo dal 2000 al 2006 (si passa infatti da

2,23 a 1,86) ed una ripresa successiva dal 2006 al 2010 (si passa in questo caso da 1,86 a 2,38) (Tabella 19).

Tabella 19 Andamento 2000-2010 Arrivi e Presenze – Pompei

Anno	Pompei			Campania			Italia		
	Arrivi	Presenze	Media	Arrivi	Presenze	Media	Arrivi	Presenze	Media
2003	95.040	173.464	1,83	4.529.876	19.708.952	4,35	82.724.652	344.413.317	4,16
2004	91.774	175.560	1,91	4.537.707	19.907.514	4,39	85.925.672	345.315.658	4,02
2005	87.632	163.011	1,86	4.445.419	19.130.974	4,30	88.338.564	355.255.172	4,02
2006	92.557	172.538	1,86	4.506.878	19.145.883	4,25	93.044.399	366.764.778	3,94
2007	87.270	167.884	1,92	4.624.354	19.774.742	4,28	95.870.413	374.627.657	3,91
2008	71.050	132.398	1,86	4.448.908	18.722.386	4,21	95.546.086	373.666.712	3,91
2009	72.323	130.633	1,81	4.318.557	17.942.458	4,15	95.499.801	370.762.377	3,88
% 2009/ 2003	-23,90%	-24,69%	-1,04%	-4,67%	-8,96%	-4,51%	15,44%	7,65%	-6,75%

Fonte: Elaborazione NVVIP su dati EPT Napoli

Inoltre, se si confrontano i dati di permanenza media dei turisti a Pompei con i dati campani e nazionali si nota come la Campania (Tabella 19) presenti valori di permanenza media in linea, se non leggermente superiori, con quelli nazionali (circa 4 gg) mentre i valori di permanenza media di Pompei risultano meno della metà di quelli campani e nazionali.

Le presenze di turisti a Pompei nel 2003 rappresentavano l'0,88% di quelle complessive campane e questa percentuale scende allo 0,72% nel 2009. Le presenze dei turisti in Campania rappresentavano il 5,7% del totale delle presenze nazionali nel 2003, valore che si riduce nel 2009 al 4,5%. Difatti le presenze a Pompei dal 2003 al 2009 diminuiscono del 24,7%, in Campania si riducono del 9% mentre in Italia aumentano del 7,6%.

Tabella 20 Confronto Arrivi e Presenze Pompei , Campania e Italia

Anno	ITALIANI			STRANIERI			TOTALE		
	Arrivi	Presenze	Media	Arrivi	Presenze	Media	Arrivi	Presenze	Media
2000	58.793	99.241	1,69	24.435	54.472	2,23	83.228	153.723	1,85
2001	54.929	94.916	1,73	28.821	59.486	2,06	83.750	154.402	1,84
2002	57.785	102.994	1,78	34.077	71.689	2,10	91.862	174.683	1,90
2003	60.384	106.344	1,76	34.656	67.120	1,94	95.040	173.464	1,83
2004	53.338	98.431	1,85	38.436	77.129	2,01	91.774	175.560	1,91
2005	51.173	92.495	1,81	36.459	70.516	1,93	87.632	163.011	1,86
2006	51.629	96.396	1,87	40.928	76.142	1,86	92.557	172.538	1,86
2007	46.200	79.946	1,73	41.070	87.938	2,14	87.270	167.884	1,92
2008	38.130	62.966	1,65	32.920	69.432	2,11	71.050	132.398	1,86
2009	43.261	71.547	1,65	29.062	59.086	2,03	72.323	130.633	1,81
2010	54.104	87.738	1,62	32.769	77.925	2,38	86.873	165.663	1,91

Fonte: Elaborazione NVVIP su dati EPT Napoli

Ulteriori elementi di valutazione possono scaturire dall'analisi degli Ingressi al sito Pompei dal 2003. Come si può vedere dalla Tabella 21 nel 2003 e nel 2004 circa l'80% dei turisti agli scavi di Pompei entravano dall'ingresso di Porta Marina; dal 2005 con l'apertura dell'ingresso di Viale delle Ginestre la distribuzione degli ingressi è completamente cambiata: l'ingresso principale per i turisti è diventato quello di Viale delle Ginestre ed il carico complessivo al 2010 è così distribuito, circa il 47% su Viale delle Ginestre, circa il 34% sull'ingresso di Porta Marina ed il rimanente 19% sull'ingresso di Piazza Anfiteatro, oggetto di un intervento previsto dal PI.

Tabella 21 Ripartizione ingressi Pompei per singoli varchi anni 2003-2010

Anno	Porta Marina	% su totale ingressi		V.le delle Ginestre (Piazza Esedra)	% su totale ingressi		Anfiteatro	% su totale ingressi		TOTALE	Incr. /decr. su anno prec.
2003	1.680.129	79,54%			-		432.283	20,46%		2.112.412	
2004	1.851.016	80,92%	10,17%		-		436.564	19,08%	0,99%	2.287.580	8,29%
2005	1.281.580	52,13%	-30,76%	740.453	30,12%		436.414	17,75%	-0,03%	2.458.447	7,47%
2006	1.095.899	42,64%	-14,49%	1.018.126	39,62%	37,50%	455.847	17,74%	4,45%	2.569.872	4,53%
2007	948.399	36,88%	-13,46%	1.193.067	46,39%	17,18%	430.259	16,73%	-5,61%	2.571.725	0,07%
2008	795.005	35,28%	-16,17%	1.086.090	48,19%	-8,97%	372.538	16,53%	-13,42%	2.253.633	-12,37%
2009	598.596	36,18%	-24,71%	702.930	42,49%	-35,28%	352.849	21,33%	-5,29%	1.654.375	-26,59%
2010	787.886	33,97%	31,62%	1.087.362	46,88%	54,69%	444.420	19,16%	25,95%	2.319.668	40,21%

Fonte: SAP 2010

Conclusioni

La valutazione ex post del PI Pompei Ercolano ha consentito di mettere a fuoco alcuni elementi caratterizzanti che riguardano:

1. la coerenza tra la strategia originaria del PI e la scelta degli interventi;
2. il livello raggiunto di integrazione tra gli interventi;
3. il contributo alla valorizzazione dei beni culturali;
4. le modalità di gestione sia nella fase di attuazione che nelle fasi successive.

1. la coerenza tra la strategia originaria del PI e la scelta degli interventi

La strategia di attuazione dell'idea forza del PI *da un turismo "mordi e fuggi" ad un turismo motivazionale e stanziale* formulata dal Tavolo di Concertazione si esplicitava secondo quattro fondamentali tipologie di azioni:

- A. *Valorizzazione in chiave turistica del patrimonio archeologico-culturale;*
- B. *Creazione del "Parco archeologico Vesuviano" collegando in rete siti maggiori e minori;*
- C. *Recupero e riqualificazione di ambiti di centri storici, di ville vesuviane e di emergenze monumentali, di masserie agricole, in stretta connessione con il "Parco archeologico Vesuviano";*
- D. *Sviluppo di un sistema sociale, culturale, ricettivo e produttivo collegato al patrimonio storico culturale esistente.*

La tipologia di interventi prescelti (interventi di restauro), la relativa concentrazione all'interno delle aree archeologiche e, conseguentemente, le scelte relative ai soggetti attuatori, in particolare la centralità del ruolo della Sovrintendenza (che ha gestito l'attuazione di 23 interventi, 17 dei quali portanti) hanno reso predominante la finalità di tutela dei beni e più complesso, se non improbabile, l'innescare di meccanismi di valorizzazione e fruizione che sarebbero potuti rientrare nelle azioni A e B. Non si sono infatti completamente attuate azioni tese allo sviluppo dei servizi ai visitatori o all'attivazione di itinerari differenziati o altre azioni di nuova fruibilità.

La stessa finalità di migliorare la distribuzione dei flussi di visitatori tra i siti avrebbe richiesto la previsione di interventi di sistema, ad esempio finalizzati alla specializzazione dell'offerta dei diversi siti, alla previsione di itinerari tematici legati al territorio, a politiche tariffarie innovative e alla promozione di pacchetti turistici integrati; interventi di tale tipo sono stati previsti solo in misura ridotta.

Meglio ha funzionato, in alcuni casi, l'interazione tra le istituzioni, nell'ambito del Tavolo di concertazione, per la scelta di interventi

"Tenuta" della
strategia

finalizzati a ridurre le “barriere” tra i siti e i territori comunali di riferimento (ad es. Ercolano), per i quali i soggetti del Tavolo di concertazione hanno tenuto conto delle possibili sinergie tra gli interventi.

Nel complesso tutto ciò conduce ad affermare che, **alla luce della tipologia di interventi prescelti e attuati il raggiungimento dell’idea forza del PI si è potuto concretizzare solo in parte. Infatti i risultati più significativi sono stati ottenuti portando a compimento operazioni di restauro conservativo.**

2. il livello di integrazione raggiunto tra gli interventi

La definizione originaria del PI presentava, a livello teorico, un discreto livello di integrazione tra gli interventi. Gli interventi portanti (di carattere infrastrutturale) prevedevano interventi di restauro e valorizzazione, erano concentrati nelle aree degli scavi ed erano stati affidati alle Soprintendenze; a supporto di questi ultimi, per migliorare l’accessibilità agli scavi e per incrementare la capacità ricettiva dell’area, erano stati previsti alcuni interventi infrastrutturali attuati dalle diverse Amministrazioni comunali coinvolte dal PI; al contempo si erano programmate una serie di azioni di animazione territoriale, nonché la realizzazione di una serie di eventi finalizzati a promuovere il territorio e la relativa identità; si erano poi delineati profili formativi coerenti con lo sviluppo di un sistema territoriale a vocazione turistica e, non da ultimo, si erano programmati due regimi di aiuto per incentivare investimenti privati volti a rafforzare l’offerta ricettiva e i servizi al turismo.

Tuttavia, in corso di realizzazione, la correlazione tra gli interventi si è rilevata davvero modesta. In larga parte si è persa la coerenza interna del programma integrato di interventi.

Ciò è accaduto sia con riferimento agli aiuti ai **privati**, vista l’esiguità degli investimenti privati finalizzati al potenziamento dei servizi turistici e del sistema ricettivo che si è stati in grado di promuovere, sia con riferimento alle iniziative di **formazione**, tese ad accrescere una serie di professionalità legate alla conservazione e alla promozione dei beni culturali; tali iniziative formative, anche quando realizzate, non sono state attuate in maniera integrata con gli altri interventi o perché sfasate nel tempo o perché poco collegate alle specificità territoriali.

Anche gli interventi infrastrutturali delle Amministrazioni comunali non sempre hanno conservato un approccio integrato con gli altri interventi previsti nel PI.

Non ultimo, come più ampiamente trattato al punto seguente, all’azione di tutela, non sono seguite azioni volte all’aumento della fruibilità e quindi a un incremento del numero dei visitatori e dei loro giorni di visita, così come originariamente programmato e coerentemente rappresentato dagli indicatori di risultato previsti (incremento della spesa gg/visitatore; incremento del numero dei giorni di visita; aumento del numero dei nuovi occupati nell’area).

L’insieme di tutte queste considerazioni conduce ad affermare che il livello di integrazione, nonostante ben considerato in fase di programmazione degli interventi, non è stato pienamente raggiunto.

Livello di
integrazione

3. Il contributo alla valorizzazione dei beni culturali

Gli interventi infrastrutturali di conservazione e valorizzazione dei beni culturali, realizzati nell'ambito del PI, risultano oggi solo in minima parte fruibili; tale situazione è particolarmente evidente nell'area degli scavi di Pompei; dove se da un lato la Soprintendenza è stata in grado di assicurare l'attuazione dei progetti nei tempi del POR 2000-2006, dall'altro l'offerta di beni culturali per il turista e/o per la collettività locale è variata solo in ridottissima parte: i beni restaurati non sono accessibili ai visitatori e gli investimenti realizzati non sono in effettivo esercizio.

Livello di fruizione

In tal senso non sono stati attivati meccanismi che dalla "tutela", intesa come azione e difesa dei beni culturali¹², avrebbero dovuto condurre alla valorizzazione e quindi all'ampliamento delle possibilità e modalità di fruizione pubblica e, conseguentemente, ad una maggiore capacità di attrazione dei flussi turistici e della relativa stanzialità.

Rispetto alla situazione registrata all'inizio del periodo di programmazione dei fondi strutturali, il trend del numero di visitatori al sito archeologico di Pompei non mostra picchi significativi, in quanto l'andamento del numero di visitatori oscilla tra i 2.000.000 e i 2.500.000, rendendo quasi stazionaria la domanda turistica relativa al sito archeologico di Pompei e sempre limitata l'incidenza percentuale dei visitatori degli altri siti sul numero dei visitatori complessivi (Tabella 16). Anche i dati relativi alla stagionalità risultano invariati nel periodo considerato. Inoltre, per quanto concerne la stanzialità dei turisti italiani dal 2000 al 2010, la permanenza media rimane sostanzialmente invariata per gli italiani (passando da 1,85 a 1,91) e per gli stranieri, invece, si registra un calo dal 2000 al 2006 (si passa infatti da 2,23 a 1,86) ed una ripresa successiva dal 2006 al 2010 (si passa in questo caso da 1,86 a 2,38) (Tabella 20).

Inoltre, se si confrontano i dati di permanenza media dei turisti a Pompei con i dati campani e nazionali si nota come la Campania presenti valori di permanenza media in linea, se non leggermente superiori, con quelli nazionali (circa 4 gg) mentre i valori di permanenza media di Pompei risultano meno della metà di quelli campani e nazionali (Tabella 19).

Più in generale inoltre si segnala che la *capacità di attrazione dei consumi turistici*, calcolata in termini giornate di presenza (italiani e stranieri) nel complesso degli esercizi ricettivi per abitante, nel periodo 1995-2008 è passata per la Regione Campania dal 3% al 3,2%; con riferimento al contesto nazionale l'indicatore è cresciuto di 1,2 punti percentuali; trend analogo a quello della Regione Campania si riscontra nelle regioni obiettivo 1 (2000-2006) e nelle regioni obiettivo convergenza (2007 -2013)¹³. Al di là del caso del PI analizzato, risulta dunque sostanzialmente invariata la capacità di attrazione dei consumi turistici in regione Campania nel corso del periodo 2000-2008, nonostante gli investimenti finanziati attraverso i fondi strutturali.

¹² Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, 2004.

¹³ Fonte: Istat, 2008.

Al contempo, per alcuni interventi (ad es. Parco di Villa Vannucchi) è da segnalare senz'altro la possibilità di una migliore fruizione da parte della comunità locale.

Il giudizio espresso da NVVIP in fase di valutazione ex ante del PI circa il rischio gestionale confidava nella capacità della Soprintendenza di sostenere, in fase di esercizio, gli interventi realizzati. Di fatto la Soprintendenza ha mostrato di saper contenere il rischio tecnico e quello amministrativo, mentre non è stata in grado di assicurare un'adeguata fruizione dei beni restaurati o l'attivazione di servizi volti a migliorarne la fruizione, come ad esempio la messa a punto di politiche tariffarie diversificate, l'attivazione di nuovi servizi e pacchetti turistici innovativi.

L'occasione dei PI si è configurata per la Soprintendenza come una fonte di finanziamento ulteriore per attuare interventi in larga parte già inseriti nell'Accordo di Programma Quadro con il MiBAC.

Si segnala, inoltre, che a sostenere le spese di restauro, con riferimento agli Scavi di Ercolano, contribuiscono in maniera rilevante, a partire dal 2001, le donazioni (per un importo pari a circa 3 milioni di dollari l'anno) del Packard Humanities Institute nell'ambito dell'Herculaneum Conservation Project¹⁴.

E' dunque possibile affermare che attraverso il PI non è variata in maniera sostanziale la fruibilità dei siti e che, in particolare, i beni restaurati attraverso gli interventi del PI non sono accessibili ai visitatori.

4. le modalità di gestione sia nella fase di attuazione che nelle fasi successive

La selezione degli interventi da realizzare attraverso il PI non è stata accompagnata da un'adeguata riflessione circa la possibilità e le modalità di gestione degli stessi da parte dei soggetti beneficiari in ottica di *“Valorizzazione turistica del patrimonio al fine di migliorare la visita del territorio incrementando la durata della visita media, anche attraverso l'aumento dei luoghi di interesse turistico e delle motivazioni di visita”*.

Non si sono riscontrate modalità di gestione integrata degli interventi realizzati nell'ambito del PI. Anche dove si erano raggiunti degli accordi bilaterali (SAP, Amministrazione comunale) per la gestione di alcuni interventi (ad es, area verde all'interno degli Scavi di Ercolano, dove si era prevista la realizzazione a carico della SAP e l'accesso libero per la

Modalità di gestione

¹⁴ Nel luglio del 2004, con l'introduzione delle nuove norme in materia di tutela dei beni culturali (Codice Urbani), che prevedevano il coinvolgimento diretto di enti privati e fondazioni nella tutela dei beni culturali, è stato stipulato il “contratto di sponsorizzazione” attraverso il quale si è dato mandato alla British School at Rome, con il sostegno del Packard Humanities Institute, di intraprendere, in regime di autonomia gestionale, amministrativa e finanziaria, una serie di interventi sul sito volti a preservarne il patrimonio archeologico, sotto l'alta sorveglianza della Soprintendenza competente. Il contratto di durata quinquennale indicava un primo elenco di lavori per importo pari a 1,5 milioni di euro.

collettività in cambio di un servizio di manutenzione e guardiana a carico dell'Amministrazione comunale) l'accordo non ha poi avuto seguito.

Il Tavolo di concertazione è stato, infatti, un importante luogo di confronto tra gli attori istituzionali locali, anche grazie al ruolo attivo del responsabile regionale che ne ha facilitato l'interazione. Tuttavia, con la chiusura del PI, proprio nel momento in cui sarebbe stato opportuno sviluppare un confronto sui temi della gestione, in quanto gli interventi infrastrutturali erano stati conclusi e sarebbero potuti entrare in esercizio, il Tavolo ha cessato la sua attività; in tal senso è venuto meno il luogo in cui affrontare questioni relative alla gestione e la stessa Amministrazione regionale ha perso il suo ruolo di regia. Le singole amministrazioni locali si sono trovate sole nell'affrontare questioni che avrebbero richiesto una scala più ampia di osservazione e di intervento.

In definitiva il PI ha avuto difficoltà a mettere in atto sistemi di gestione integrata dei beni culturali.

In sintesi è possibile affermare che, attraverso il PI, sono stati finanziati interventi di conservazione e valorizzazione che non hanno però comportato un ampliamento dell'offerta di beni culturali; anche gli interventi infrastrutturali volti a migliorare la fruizione attraverso la realizzazione di strutture destinate ad ospitare attività di servizio non sono in esercizio (significativo è il caso della nuova biglietteria, con annesso punto ristoro e deposito bagagli da ospitare nella struttura di vetro e acciaio realizzata presso uno degli ingressi agli scavi di Pompei); il ruolo dei privati è stato molto modesto e pertanto la ricettività e l'offerta di servizi per il turismo non è variata; fanno eccezione alcuni interventi che si sono innestati in un sistema di gestione già avviato (ad es. Villa Bruno – Comune di San Giorgio a Cremano).

La chiusura del Tavolo del PI ha comportato il venir meno di un luogo di confronto e di raccordo istituzionale; pertanto la messa a punto di modalità gestionali unitarie o la gestione comune di gruppi di interventi sono diventate sempre più complesse da attivare e da coordinare.

Restano inoltre da gestire continue emergenze determinate dalla vastità delle aree archeologiche e dal relativo stato di conservazione. Per l'area degli scavi di Ercolano, rimane la consapevolezza del fortunato incontro con la Fondazione Packard Humanities Institute che consente la realizzazione di interventi di restauro altrimenti non possibili; al contempo la Soprintendenza lamenta l'impossibilità di aprire al pubblico le nuove aree restaurate o di attivare ulteriori percorsi di visita, a causa della progressiva riduzione delle risorse umane e finanziarie a disposizione.

Infine è incontestabile la significatività del dato relativo al numero di visitatori, in quanto il sito di Pompei, con oltre 2 milioni di visitatori l'anno, rappresenta, dopo il Colosseo, il secondo Istituto

statale italiano per numero di visitatori annui¹⁵ e per entità di incassi legate ai biglietti (16,3 milioni di euro nel 2009¹⁶).

È evidente quanto ampie siano le potenzialità connesse alla gestione del sito di Pompei.

A conclusione dell'attività valutativa condotta si ritiene opportuno confermare l'opportunità della valorizzazione del sito di Pompei in un'ottica di stretta integrazione con il contesto di riferimento e di suggerire che, per un'eventuale messa a punto di interventi straordinari da realizzare nell'area degli scavi di Pompei, nell'ambito del POIn Attrattori culturali o di altri programmi, è indispensabile ripensare il modello di gestione del grande sito archeologico, anche in funzione della possibilità di aprire ad investitori privati, attraverso forme di partenariato pubblico-privato innovative. In tal modo sarà anche possibile legare maggiormente il gettito derivante dai rientri tariffari ai costi di gestione (con riferimento alla bigliettazione si rammenta il costo unitario relativamente contenuto, 12 euro).

In altri termini, interventi straordinari volti alla valorizzazione e fruizione possono essere giustificabili, anche attraverso l'intervento pubblico, solo se viene rivista la struttura economica e finanziaria del sistema garantendone la sostenibilità.

¹⁵ Fonte: MIBAC 2009.

¹⁶ Corte dei Conti, *Indagine sullo stato di manutenzione dei siti archeologici*, 2011.

Riferimenti bibliografici e documentali

Arthur Andersen S.r.l. (2001) Studio di Prefattibilità e di Fattibilità “Il Sistema integrato archeologico-territoriale dell’area pompeiana”.

Bianchi T. e Casavola P. (2008) I Progetti integrati territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006 - Teorie, fatti e riflessioni sulla *policy* per lo sviluppo locale. *Materiali UVAL*, 17. Roma: Ministero dello Sviluppo Economico.

Camagni R. e Gorla G. (a cura di) (2006) *Valutazione economica e valutazione strategica di programmi e progetti territoriali*. Milano: Franco Angeli

CE (2010) Future EU support to the local development approach (LD) under the European Regional Development Fund (ERDF). High Level Group Reflecting on Future Cohesion Policy. Meeting n.6 – 23th and 24th September 2010.

COINS (2006) Relazione di monitoraggio: Il Sorriso del Vulcano.

COINS (2007) Relazione di monitoraggio: Il Sorriso del Vulcano.

Crocker D. (2007) Deliberative Participation in Local Development. *Journal of Human Development*, 8: 3, pp.431- 455

Corte dei conti (2008) Relazione Speciale 2/2008 “I Progetti Integrati nel QCS 2000-2006 per le regioni italiane dell’Obiettivo 1 e loro stato di attuazione”

http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_contr_affari_com_internazionali/2008/delibera_2_2008_relazione.pdf
(accesso in data 03/02/2011)

Corte Dei Conti (2011) Indagine sullo stato di manutenzione dei siti archeologici.

Flyvbjerg B. (2006) Five misunderstanding about case-study research. *Qualitative Inquiry*, Vol. 12, N. 2, April: pp.219-245

Leon P. (2008) Prefazione in MIBAC, *Linee Guida per la gestione innovativa dei beni culturali: Vademecum*, Gangemi ed. Roma.

Marchesi G., Tagle L. e Befani B. (2011) “Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale”, *Materiali UVAL* n. 22, Ministero dello Sviluppo Economico.

NONIE (2008) Impact Evaluation Guidance, Network of Networks on Impact Evaluation, <http://www.worldbank.org/ieg/nonie/guidance.html>

DGR n. 1815/2005, POR Campania 200-2006, PI Grande attrattore Culturale “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”. Modifica interventi “I SGC SGC 001” e I LET LET 001”

DGR n. 120/2006, POR Campania 200-2006, PI Grande attrattore Culturale “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”. DGR 937/05. Inserimento Interventi.

DGR n. 120/2006, POR Campania 200-2006, P.I. Grande attrattore Culturale “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”. DGR 937/05. Inserimento Interventi.

DGR n. 763/2006 – POR Campania 200-2006 – PI Grande attrattore Culturale “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”. Sostituzione e Modifica Interventi.

DGR n. 925/2006 – POR Campania 200-2006 – PI Grande attrattore Culturale “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”. DGR 937/05. Inserimento Intervento finanziato con ribassi d’asta.

Escalona F. (a cura di) Rapporto di Attuazione Progetto Integrato Grande Attrattore Culturale “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”.

NVVIP (2003) Esito finale della Valutazione del PI “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”.

NVVIP (2003) Relazione di Accompagnamento del PI “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”.

NVVIP (2011) Valutazione ex post dei Progetti Integrati del POR 2000-2006 in Campania. <http://www.regione.campania.it>

POR Campania 2000-2006 Misura 7.2 (2006) Rapporto di Attuazione Progetto Integrato Grande Attrattore Culturale “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”. A cura di Escalona F. et. al..

Regione Campania (2003) Scheda Generale del progetto Integrato “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”.

Regione Campania (2008) Arte A scuola.

Regione Campania (2008) La.P.I.S. Pompei Ercolano e Sistema archeologico vesuviano.

Stame N. (2007) “I Classici della Valutazione” (a cura di), Franco Angeli, Milano.

Tavolo di Concertazione (2002) Documento di Orientamento Strategico (DO.S) del PI Grande Attrattore Culturale “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”.

Tavolo di Concertazione (2003) Scheda Generale del PI “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”.

World Bank (accessed 2011) Organising a Local Economic Development Strategy, www.worldbank.org, <http://go.worldbank.org/OSYEHDD6F0>.

Documenti sui PI in Campania

Ministero dello Sviluppo Economico, Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006. <http://www.dps.tesoro.it/qcs>

Autorità di Gestione del POR 2000-2006, Regione Campania, POR 2000-2006. <http://www.regione.campania.it>

Autorità di Gestione del POR 2000-2006, Regione Campania, Complemento di Programmazione del POR 2000-2006. <http://www.regione.campania.it>

Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, Regione Campania. Rapporto di Aggiornamento della Valutazione Intermedia. <http://www.regione.campania.it>

Autorità di Gestione del POR 2000-2006, Regione Campania. Rapporto Annuale di Esecuzione 2002 – POR 2000-2006. <http://www.regione.campania.it>

Autorità di Gestione del POR 2000-2006, Regione Campania. Rapporto Annuale di Esecuzione 2003 - POR 2000-2006. <http://www.regione.campania.it>

Autorità di Gestione del POR 2000-2006, Regione Campania. Rapporto Annuale di Esecuzione 2004 – POR 2000-2006. <http://www.regione.campania.it>

Autorità di Gestione del POR 2000-2006, Regione Campania. Rapporto Annuale di Esecuzione 2005 – POR 2000-2006 . <http://www.regione.campania.it>

Autorità di Gestione del POR 2000-2006, Regione Campania. Rapporto Annuale di Esecuzione 2006 – POR 2000-2006 . <http://www.regione.campania.it>

Autorità di Gestione del POR 2000-2006, Regione Campania. Rapporto Annuale di Esecuzione 2007– POR 2000-2006 . <http://www.regione.campania.it>

Autorità di Gestione del POR 2000-2006, Regione Campania. Rapporto Finale di Esecuzione POR 2000-2006. <http://www.regione.campania.it>

Autorità di Gestione del POR 2000-2006. Dati del sistema MONIT

Comitato di Sorveglianza P.O.R. Campania 2000-2006 (2005) , Rapporto Annuale 2005 di esecuzione, pp. 231-239. http://resources.regione.campania.it/slide/files/POR/biblioteca%20virtuale/nuovi%20documenti/file_5577_GNR.pdf (accesso in data 03/02/2011)

Delibera di Giunta Regionale n. 5247 del 12 ottobre 2001 - Approvazione delle Linee Guida per i Progetti Integrati

Indice delle tabelle

Tabella 1 Interlocutori privilegiati intervistati.

Tabella 2 Visitatori ai siti archeologici di competenza della SAP, 2000.

Tabella 3 Le macro-stagioni dei siti.

Tabella 4 Segmentazione della domanda ai siti archeologici della SAP, 2000.

Tabella 5 Confronto scenari SDF con dati reali.

Tabella 6 Dati finanziari dei Progetti Integrati Grandi Attrattori.

Tabella 7 Interventi PI (entro tetto) per tipologia.

Tabella 8 Le tipologie di beneficiario: chi ha realizzato gli interventi del PI.

Tabella 9 Interventi infrastrutturali Area archeologica di Pompei.

Tabella 10 Interventi infrastrutturali Area archeologica di Ercolano.

Tabella 11 Interventi infrastrutturali Area archeologica di Stabia.

Tabella 12 Interventi infrastrutturali Area di Oplontis.

Tabella 13 Interventi Infrastrutturali delle amministrazioni comunali.

Tabella 14 Domande di agevolazione - bando misura 2.2 POR 2000-2006.

Tabella 15 Interventi di formazione finanziati a valere sulla misura 3.19.

Tabella 26 Andamento 2000 – 2010 Visitatori Area Pompeiana.

Tabella 17 Andamento mensile Visitatori area Pompeiana , 2000, 2003, 2007, 2010.

Tabella 18 Andamento mensile Visitatori area Pompeiana anno 2011.

Tabella 19 Andamento 2000-2010 Arrivi e Presenze – Pompei.

Tabella 20 Confronto Arrivi e Presenze Pompei , Campania e Italia,

Tabella 21 Ripartizione ingressi Pompei per singoli varchi anni 2003-2010.

Indice delle figure

Figura 2 Ingressi mensili al sito di Pompei.

Figura 2 La localizzazione dei Progetti Integrati Grandi Attrattori.

Figura 3 Risorse totali del PI Pompei Ercolano a valere sulle misure minime integrabili del POR Campania 2000-2006 classificate per azione.

Figura 4 Risorse totali del PI Pompei Ercolano incluse risorse a valere su misure POR Campania 2000-2006 non assegnate classificate per azioni.

Figura 5 Il processo di valutazione ex-ante dei progetti integrati.

Figura 6 Le categorie di valutazione per i progetti integrati Grandi Attrattori – Analisi comparata.

Figura 7 la coerenza interna dei PI grandi attrattori.

Figura 8 Il rischio dei PI grandi attrattori culturali.

Figura 9 Il processo di controllo di gestione dei progetti integrati.

Figura 10 Area Scavi di Pompei: domus restaurate nell'ambito del PI.

Figura 11 Area Scavi di Pompei: sistemazione ingresso piazza Anfiteatro (biglietteria, bar, deposito bagagli).

Figura 12 Area Scavi di Ercolano: sistemazione ponte di attraversamento e messa in sicurezza scarpata nord.

Figura 13 Area Scavi di Ercolano: restauro e musealizzazione Barca romana, restauro Villa dei Papiri.

Figura 14 Area Scavi di Ercolano: parco attrezzato.

Figura 15 Area Scavi di Stabia: restauro rampa e area parcheggio.

Figura 16 Comune di San Giorgio a Cremano: restauro del Parco di Villa Vannucchi.

Figura 17 Comune di Pompei: Area attrezzata.

Figura 18 Andamento visitatori Sito Archeologico Pompei 2000-2010.