

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XXIV

n. 54

RISOLUZIONE DELLA 7^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport)

d'iniziativa dei senatori DI FEO e VILLARI

approvata il 19 dicembre 2012

*ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell'esame
dell'affare assegnato sulle problematiche del sito archeologico di Pompei*

La Commissione,

consapevole dell'importanza del sito archeologico di Pompei a livello nazionale e internazionale, e alla vigilia dell'avvio del Grande progetto Pompei, che può rappresentare un'occasione strategica di sviluppo contribuendo a modificare la percezione dei beni culturali non solo in Campania ma in tutto il Paese, ha inteso avviare una procedura informativa al fine di conoscere anzitutto le caratteristiche dell'area, per poi mettere a fuoco i problemi e indicare delle linee di indirizzo al Governo.

1. LA SITUAZIONE ATTUALE DEL SITO

Il tessuto urbano di Pompei, composto da 242.000 mq di superfici murarie, 20.000 mq di intonaci, 17.000 mq di dipinti, 12.000 mq di pavimenti, 20.000 mq di copertura, include anche un'area demaniale di 85 ettari, dei quali 50 costituiti da scavi, 17 rappresentativi di parte dell'antica città non ancora scavata e 18 coperti da strutture recenti, servizi e logistica.

Il territorio è assai soggetto ai danni ambientali, per cui occorre prioritariamente ricostituire l'antico regime delle acque, le canalizzazioni e provvedere alla copertura dei tetti, alle grondaie, nonché alla chiusura delle vedute. Un altro danno ambientale è costituito dai terrapieni non scavati, a cui si appoggiano le *domus*, i quali subiscono l'erosione degli agenti atmosferici.

In questi anni si sono verificate molte lacune nella manutenzione ordinaria, nonostante non siano mancate risorse; la Soprintendenza speciale di Pompei, divenuta autonoma dal 1998 e poi dal 2007 unificata a quella di Napoli, può infatti direttamente incassare gli introiti derivanti dai servizi aggiuntivi, dai biglietti di ingresso, dalle *royalties* e dalle concessioni.

Dopo il crollo della *Schola Armatarum*, si è purtroppo registrata una incessante e allarmante serie di altri episodi: il crollo del muro presso Porta romana (22 ottobre 2011); il cedimento di un muretto nel giardino della *Domus* del Moralista (30 novembre 2011); una serie di cedimenti di muretti negli scavi (1° dicembre 2011); i distacchi di intonaci presso la *Domus* della Venere in Conchiglia (27 febbraio 2012); la Colonna e il pergolato della *Domus* di Loreio Tiburtino (14 marzo 2012); un cedimento presso il tempio di Giove (22 marzo 2012); il cedimento di un tratto del muro perimetrale (20 aprile 2012); il crollo della trave della *Domus* dei Misteri (8 settembre 2012); il crollo della parete angolare di una *Domus* del vicolo di Modesto (30 novembre 2012). Tutto ciò a causa della mancanza di un programma di manutenzione preventiva ordinaria, nonostante negli anni si siano fatti molti interventi di restauro.

Inoltre, si sono verificate gravi disfunzioni nella gestione ordinaria e dunque nella fruizione del sito da parte degli utenti, visitato da una media di 2,5 milioni di turisti ogni anno, di cui l'80 per cento stranieri, con incassi superiori a 21 milioni di euro. Si segnalano, a titolo di esempio, la riduzione di apertura in talune giornate, le file per l'ingresso, il numero insufficiente di guide, la chiusura di alcune *domus*, le transenne che ostacolano la visita, la nuova e moderna struttura di accesso terminata ma inspiegabilmente non funzionante (su cui è intervenuta anche la magistratura), l'inadeguatezza dei servizi igienici, la creazione di percorsi accidentati che spesso determinano infortuni tra i visitatori, il cattivo funzionamento del pronto soccorso. Sul piano dell'esercizio dell'attività di guida turistica, molte sono le irregolarità riscontrate, nonostante sia stato emanato un regolamento volto a stroncare ogni forma di abusivismo della professione. Si è protratta anche la penuria del numero di addetti ai beni culturali, diffusa in tutta Italia ma preoccupante soprattutto in Campania, che evidentemente penalizza anche l'area archeologica di Pompei ed Ercolano. Peraltro, gli stessi addetti in servizio risultano, a detta dei sindacati, mal utilizzati.

Quanto ai lavoratori occupati nel sito, vi sono pericoli sul piano della salute in quanto il personale risiede in uffici allocati in *container*, le cui pareti sono di amianto, materiale che nel tempo diventa sempre più volatile e micidiale. Si sono infatti intensificati i casi di dipendenti - di diverse qualifiche, dai custodi, ai restauratori, agli operai, agli amministrativi, agli archeologi, agli architetti - che hanno perso la vita per patologie contratte sul posto di lavoro, dovute alle condizioni insalubri degli uffici (si tratta di 24 vittime su circa 230 dipendenti). Allo stato attuale, risulta che l'autorità giudiziaria sta indagando sui recenti decessi, che incrementano il numero elevato di vittime registrato nell'ultimo triennio.

Si è posto inoltre in diverse vicende il delicato tema della legalità delle opere direttamente o indirettamente correlate al sito. Anzitutto si sono registrati casi, in un recente passato, di infiltrazioni durante i bandi di gara, i quali hanno peraltro avuto *iter* molto discutibili, sul piano amministrativo e giudiziario (è utile menzionare l'esempio dei servizi di ristorazione). Desta altresì stupore che, con riferimento alla manutenzione, non esista una memoria storica dei ripetuti interventi pregressi di somma urgenza, per i quali sembra che le ditte coinvolte siano sempre le stesse.

Dall'insieme di queste problematiche è scaturita una seria perdita di immagine internazionale del sito, al punto che quest'anno il numero di visitatori è diminuito del 4,5 per cento, in controtendenza rispetto a quello della provincia di Napoli nella quale si è invece verificato un aumento del 2,5 per cento.

2. LE MISURE INTRAPRESE DAL GOVERNO: IL GRANDE PROGETTO POMPEI

Per porre rimedio a questa situazione, nel 2011 è stato messo a punto un progetto di salvaguardia dell'area archeologica, denominato «*Pompei archaeologia*», fondato sui principi della manutenzione ordinaria e pro-

grammata. Indi, il Governo ha dato vita al Grande progetto Pompei, frutto di una serie di intese a livello nazionale e comunitario. A partire da gennaio 2012 si è così insediato un Gruppo di coordinamento nazionale, d'intesa con il Ministro per i beni culturali, il Ministro per la coesione territoriale e il Ministro dell'interno, con lo scopo di elaborare i progetti necessari, e il 28 marzo 2012 l'investimento, pari a 105 milioni di euro, è stato formalmente approvato dall'Unione europea.

Il Grande progetto Pompei si compone di cinque Piani attuativi, il primo dei quali è intitolato Piano della conoscenza, relativo alla ricognizione dello stato di conservazione del sito, e impiegherà 8.200.000 euro; il coordinamento di detto Piano è stato assunto dalla Direzione generale per le antichità, che rappresenta il livello più alto sul piano tecnico-scientifico all'interno del Ministero. Ad esso fa seguito il Piano delle opere, che rappresenta il cuore del progetto in quanto volto alla messa in sicurezza e al restauro delle aree, per un totale di 85 milioni di euro. È previsto altresì il Piano per la fruizione e della comunicazione, orientato ad adeguare i servizi al pubblico e a promuovere il sito, che ha un costo pari a 7 milioni di euro. Seguono poi il Piano della sicurezza, ammontante a 2 milioni di euro, che riguarda anzitutto la videosorveglianza del sito e la sicurezza attiva e passiva, relativa anche al controllo da parte delle forze armate degli accessi ai cantieri, e il Piano di rafforzamento e di *capacity building*, che ha lo scopo di sostenere le azioni complesse e onerose.

Il 20 gennaio 2012 è stato peraltro siglato un accordo tra i dicasteri per i Beni culturali, dell'Interno e per la Coesione in vista di una gestione rafforzata della legalità, tale da evitare le infiltrazioni malavitose, sovente attratte dai vantaggi economici connessi ai grandi eventi e purtroppo già presenti sul sito. In quest'ambito si è costituito un Gruppo per la legalità chiamato a valutare tutte le procedure inerenti la gestione dei lavori. In particolare, compete al Gruppo porre in essere tutte le misure idonee a prevenire e contrastare possibili tentativi di ingerenza della criminalità, a garantire la trasparenza, anche attraverso una rete di monitoraggio sugli appalti di lavori, servizi e forniture, nonché ad assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari connessi alla realizzazione delle opere. Il Gruppo ha puntato molto sull'implementazione di una piattaforma informatica nella quale incrociare tutti i dati utili per conoscere la realtà delle società aggiudicatarie.

In questo processo, le istituzioni italiane si sono costantemente rapportate all'UNESCO, organismo che partecipato, in termini di consulenza, alla fase di attuazione, nella prospettiva di aumentare la sicurezza dell'area. È stato altresì stipulato un accordo, oneroso per il Ministero per i beni e le attività culturali, per redigere un nuovo piano di gestione di Pompei nell'ambito del quale l'UNESCO ha rimarcato la necessità di ampliare la *buffer zone*, ossia l'area di rispetto circostante.

Sono peraltro in cantiere procedure finalizzate a coinvolgere *sponsor* privati, sulla base di una puntuale regolamentazione delle relative linee guida, finalizzate a rendere trasparente tale procedura. Al privato non sarà consentito scegliere autonomamente il bene da sponsorizzare ma

sarà l'Amministrazione a redigere una lista di opere, valutate in base non solo al costo del restauro ma soprattutto al vantaggio in termini di immagine di cui lo *sponsor* beneficerebbe. Potrebbe dunque verificarsi il caso di un valore superiore al costo del restauro, il cui differenziale potrà essere utilizzato per il finanziamento di beni meno appetibili.

Parallelamente al Grande progetto Pompei dovrebbero anche essere risolti problemi collaterali come quello della sicurezza sul lavoro nel sito, mediante la stipula di un protocollo d'intesa con la prefettura di Napoli e l'INAIL in avanzata fase di elaborazione.

3. L'ATTIVITÀ CONOSCITIVA E DI INDIRIZZO DEL PARLAMENTO

Il Senato si è occupato in diverse occasioni della preoccupante situazione dell'area archeologica di Pompei, mediante procedure sia d'Assemblea che di Commissione. Quando già la Commissione aveva deliberato (5 giugno 2012) di richiedere l'assegnazione di uno specifico affare onde acquisire direttamente informazioni attraverso audizioni mirate e poi esprimere un atto di indirizzo al Governo, l'Assemblea, il 26 settembre 2012, ha discusso le mozioni nn. 511, 689 e 690 sulla valorizzazione delle aree archeologiche e storico-artistiche campane, sottoscritte da pressoché tutte le forze politiche, in cui si lamentavano i problemi descritti con riferimento proprio al sito di Pompei. Il Governo si è espresso in senso favorevole a quelle tre mozioni, approvate dal Senato il 27 settembre scorso.

In concomitanza con la procedura d'Aula, la 7^a Commissione ha svolto importanti audizioni nell'ambito dell'affare assegnato: il 26 settembre e il 9 ottobre sono stati auditi il Segretario generale, dottoressa Recchia, e il Direttore generale per le antichità, dottor Malnati, del Ministero per i beni e le attività culturali, nonché il Sovrintendente speciale per i beni archeologici di Napoli e Pompei, dottoressa Cinquantaquattro; il 14 novembre è stato audito il prefetto Fernando Guida, coordinatore del Gruppo di lavoro per la legalità e la sicurezza del «Progetto Pompei». Si sarebbe dovuto anche svolgere un sopralluogo presso l'area archeologica, ma la rapida evoluzione del quadro politico e le scadenze connesse ai documenti di bilancio non hanno purtroppo consentito tale verifica *in loco*.

La grande attenzione manifestata dal Senato nelle sue diverse articolazioni ha dunque testimoniato, in primo luogo, la piena consapevolezza di tutto il panorama politico della necessità di tutelare il sito quale bene inestimabile, dichiarato patrimonio dell'umanità. In secondo luogo, alla luce delle informazioni ricevute nel corso della procedura informativa in Commissione, si è comunque riscontrata la difficoltà di dare un reale impulso alle iniziative in atto, tanto che permangono tuttora degli elementi critici.

4. LE CRITICITÀ PERSISTENTI

Questo massiccio impegno non ha ancora visto dispiegare i suoi effetti concreti benché, nella fase iniziale, non sia stato neanche pienamente implementato l'aspetto della trasparenza, data l'urgenza di provvedere.

Inoltre, la scelta del Dicastero di optare per la cosiddetta «procedura aperta con prequalifica» ha richiesto tempi lunghi, così come la decisione di non accorpate in un unico bando gli appalti per le prime cinque *domus* interessate ma di emanare cinque diversi bandi per le cinque *domus*, così da evitare di interrompere tutta l'iniziativa nel caso di un eventuale ricorso.

Per gran parte delle *regiones* deve peraltro essere ancora ultimata l'analisi dello stato di degrado, tenuto conto che solo per tre delle nove *regiones* sono stati quasi completati i rilievi e potrà iniziare la messa in sicurezza. Si ritiene perciò che tale ritardo non giovi alla piena ripresa del sito sul piano, principalmente, della manutenzione. Tutto ciò testimonia che la Soprintendenza non aveva disponibili sufficienti progetti cantierabili e appaltabili per il restauro delle *domus* per cui è stato indispensabile procedere ad una puntuale attività di rilievo e verifica dei dati. Emerge dunque l'assenza a Pompei di un sistema informativo georeferenziato e attualizzato dello stato di conservazione del patrimonio archeologico, fondamentale per avere una schedatura compatibile con quella nazionale al fine di valutare ogni singolo elemento strutturale.

Si è altresì riscontrata una contraddizione circa le effettive necessità di personale della Soprintendenza: mentre da più parti viene lamentata la carenza di operai specializzati da destinare alle attività di manutenzione ordinaria quotidiana, il Ministero ha negato l'esigenza di personale di qualifica medio-bassa, puntando invece sui tecnici di alta professionalità, come architetti, archeologi, archivisti, bibliotecari. Al riguardo, appare opportuno che il Ministero valuti attentamente la possibilità di attivare convenzioni con la società ALES per garantire quella manutenzione ordinaria di cui la stessa sovrintendente Cinquantaquattro lamenta la carenza, ricorrendo alle risorse nazionali previste dal decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2011, n. 75 piuttosto che ai fondi europei. In tal modo, secondo l'orientamento manifestato dalla stessa sovrintendente in audizione alla Commissione, sarebbe possibile utilizzare detto personale in modo pienamente conforme alla legge.

Sulla base di queste considerazioni, e tenuto conto degli impegni già assunti dall'Esecutivo dinanzi all'Assemblea con le mozioni nn. 511, 689 e 690 approvate il 27 settembre 2012, la Commissione impegna il Governo:

a) ad assicurare una gestione competente del sito anche dal punto di vista amministrativo, in quanto Pompei e i beni culturali campani rappresentano i maggiori attrattori turistici della regione, il cui implemento in termini di presenze non è da considerarsi unicamente una operazione culturale, ma anche economica;

b) a verificare la capacità di utilizzo efficace delle risorse, tenuto conto che il problema fino ad ora ha riguardato più la gestione che l'ammontare dei fondi a disposizione e che la data di inizio dei lavori, più volte annunciata, è stata finora sempre rinviata. Ciò, anche in considera-

zione della necessità di utilizzare tempestivamente, efficacemente e con certezza la somma di 105 milioni di euro derivante dai fondi strutturali europei stanziati per il periodo 2007-2013, ed alla luce della disponibilità della Commissione europea di attivare i futuri fondi strutturali relativi agli anni 2014-2020;

c) a completare celermente le analisi preventive e le procedure di emanazione dei bandi, onde velocizzare l'avvio dei lavori e rispettarne la conclusione nei tempi richiesti dall'Unione europea. Occorre infatti tener conto che Pompei è una risorsa non rinnovabile, stante la sua unicità, e dunque ogni crollo provoca danni irreversibili, considerato che il restauro restituisce solo parzialmente l'aspetto originario;

d) a valutare l'opportunità di evitare la parcellizzazione degli interventi, nell'ottica di una accelerazione dei lavori, accorpando nelle procedure di gara lotti omogenei e più consistenti, tanto più che la normativa del 2011 consente di abbreviare notevolmente i tempi;

e) a garantire le esigenze di rapidità, scientificità e legalità che devono essere parimenti soddisfatte tanto nell'avvio dei lavori quanto nel prosieguo delle attività. Occorre quindi assicurare un monitoraggio costante dei lavori, anche al fine di affrontare in modo organico i problemi di manutenzione, conservazione e valorizzazione del sito che dovessero sorgere in corso d'opera;

f) ad utilizzare le risorse previste dal citato decreto-legge n. 34 del 2011 per attivare, nel pieno rispetto della legge, convenzioni con società *in house* del Ministero come ALES, per garantire la continuità della manutenzione ordinaria quotidiana di cui la stessa Sovrintendenza lamenta la carenza;

g) a vigilare sulla realizzazione del Piano per la sicurezza, al fine di restituire a Pompei il suo ruolo di luogo della cultura libero dalle opacità del passato;

h) a provvedere al trasferimento degli uffici nei locali demaniali già disponibili, onde far cessare i rischi per la salute dei dipendenti dell'area archeologica, che continuano a lavorare in ambienti inquinanti.

