

*Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*  
Grande Progetto Pompei - Direttore Generale di progetto

**DECIMA RELAZIONE SEMESTRALE  
AL PARLAMENTO**

**(II / 2018)**

La presente Relazione è stata redatta dal Direttore Generale di progetto del Grande Progetto Pompei in attuazione dell'art. 1, comma 1, lett. f *bis*, del D.L. 8 agosto 2013, n. 91 recante *“Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo”*, convertito dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112.

I dati sono aggiornati al 31 DICEMBRE 2018.

## INDICE

<b>PREMESSA</b> .....	1
<b>PARTE PRIMA</b>	
<b>EVOLUZIONE DEL GRANDE PROGETTO POMPEI</b> .....	3
1. ASPETTI NORMATIVI E ORGANIZZATIVI.....	3
2. RISULTATI CONSEGUITI.....	7
3. GLI INTERVENTI ANCORA IN CORSO.....	10
<b>PARTE SECONDA</b>	
<b>IL SISTEMA DI LEGALITÀ</b> .....	13
1. L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI LEGALITÀ .....	13
2. IL MONITORAGGIO DEI FLUSSI FINANZIARI NEL GPP .....	17
3. IL "LUOGO DELLA TRASPARENZA" .....	21
4. ACCESSI DEL NUCLEO CARABINIERI ISPETTORATO DEL LAVORO .....	22
<b>PARTE TERZA</b>	
<b>ATTIVITÀ DELL'UNITÀ "GRANDE POMPEI"</b> .....	23
1. PREMESSA.....	23
2. GLI INTERVENTI STATALI FINANZIATI DELIBERE CIPE A VALERE SU FSC 2014-2020 .....	25
3. PARTECIPAZIONE DEI PRIVATI AL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DEL PIANO STRATEGICO .....	28
4. ATTIVITÀ SPECIFICHE RELATIVE ALL'AVVIO DEL CONTRATTO ISTITUZIONALE DI SVILUPPO .....	30
5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE .....	33
<b>ABBREVIAZIONI</b> .....	35



## PREMESSA

Nel secondo semestre 2018 la compagine del Grande Progetto Pompei (d'ora in avanti GPP), con la sua "Struttura di Supporto" al Direttore Generale di progetto (d'ora in avanti DGP), e dell'Unità "Grande Pompei" (d'ora in avanti UGP), ha continuato ad operare in quanto la Legge di bilancio 2018 ha prorogato fino al 31 dicembre 2019 le sue attività.

In tale periodo la struttura del GPP, unitamente alla Direzione Generale del Parco Archeologico (d'ora in avanti Parco), ha proseguito le attività previste all'interno della città antica volte alla conclusione degli interventi in corso. L'UGP, a sua volta, ha avviato le procedure per l'attivazione di uno specifico Contratto Istituzionale di Sviluppo (d'ora in avanti CIS), come previsto dalla Legge 205/2017, art.1 comma 308, e contestualmente ha proseguito le attività di coordinamento delle amministrazioni interessate e di monitoraggio degli interventi già finanziati e ricompresi nel Piano strategico per lo sviluppo delle aree comprese nel piano di gestione del sito UNESCO "Aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata" (d'ora in avanti Piano strategico) condiviso il 20 marzo 2018 dal Comitato di Gestione (d'ora in avanti CdG).

Il Piano strategico, infatti, rappresenta un *open master plan* ossia uno strumento *in progress* di semplificazione procedurale che, attraverso una strategia condivisa tra Amministrazioni centrali e locali, volta alla valorizzazione dell'intero patrimonio culturale, ha come obiettivo il rilancio economico-sociale e la riqualificazione ambientale e urbanistica di un territorio costituito da ben nove comuni e gravato da annose problematiche.

Il presente documento, nella prima parte, dopo aver sintetizzato gli aspetti normativi ed organizzativi da cui trae origine il Progetto, indica i risultati conseguiti nel tempo evidenziando la situazione attuale e le prospettive di conclusione degli interventi. Nella seconda parte, invece, viene illustrato il sistema di legalità adottato in ambito GPP che potrebbe costituire anche un modello organizzativo da mutuare per il costituendo CIS. Nella terza parte, infine, vengono rappresentate le principali problematiche connesse con le attività dell'Unità Grande Pompei.



## PARTE PRIMA

### EVOLUZIONE DEL GRANDE PROGETTO POMPEI

#### 1. ASPETTI NORMATIVI E ORGANIZZATIVI

Il GPP nasce da una decisione del Governo che, nel 2012, ha varato un “Programma straordinario e urgente di interventi conservativi, di prevenzione, manutenzione e restauro nell’area archeologica di Pompei”, un tessuto urbano assai ampio che occupa un complesso areale di 66 ettari, dei quali circa 44 sono costituiti da aree scavate, mentre la restante parte è composta dall’antica città, non ancora portata alla luce, e da strutture recenti, servizi e logistica.

Dal 6 novembre 2010, quando crollò la *schola armatarum*, sede di una delle maggiori associazioni militari della Pompei antica, la politica e i media proiettarono in modo più deciso la loro attenzione sullo stato di salute dei beni archeologici italiani, innescando una serie di azioni e provvedimenti tesi alla messa in sicurezza del patrimonio culturale nazionale.

Nel dicembre 2010, il Consiglio Superiore per i Beni Culturali e Paesaggistici approvò le “Linee guida per la conservazione del patrimonio archeologico”, auspicando che le soprintendenze archeologiche, a partire da quelle di Roma e Pompei, “si dotassero di strumenti metodologici e operativi che avessero consentito di arrivare alla formulazione di un piano di conservazione preventiva e programmata”. A tal fine, il Consiglio Superiore individuò sette punti fondamentali di tale percorso:

- definizione del quadro delle conoscenze;
- adozione del rilievo tridimensionale per Pompei;
- visite ispettive periodiche;
- analisi speditive di valutazione del rischio;
- individuazione delle priorità per la formulazione del programma dei lavori pubblici;
- obbligo dei piani di conservazione preventiva e programmata;
- incremento delle risorse umane.

Il Governo Italiano, nel marzo 2011, attraverso l’art. 2 del decreto legge n. 34/2011, decise la predisposizione di un’azione mirata per “rafforzare l’efficacia delle azioni e

degli interventi di tutela nell'area archeologica di Pompei” che fosse avvenuta mediante la elaborazione di un “Programma straordinario ed urgente di interventi conservativi di prevenzione, manutenzione e restauro per l'area archeologica di Pompei”.

In attuazione e nell'ambito di quanto disposto dal decreto legge, fu redatto, nell'aprile 2011, un Progetto Operativo 2011-2013 (c.d. “Progetto Pompei”) che forniva, in via preliminare, finalità, linee di intervento e modalità di attuazione per rendere il Programma rapidamente operativo.

Nel mese di maggio 2011, il Segretariato Generale del Ministero per i beni e le attività culturali definì la metodologia di conservazione programmata per il sito di Pompei, denominata “Pompei archaeologia. Progetto di conservazione e fruizione del patrimonio archeologico”. Il Consiglio Superiore per i Beni Culturali e Paesaggistici del MiBAC, nella seduta dell' 8 giugno 2011, data l'alta valenza tecnico-scientifica, approvò la sopracitata metodologia per la realizzazione del Programma.

Il 6 ottobre 2011 fu siglato l'Accordo Istituzionale tra il Ministro dei beni e delle attività culturali e il Ministro per i Rapporti con le regioni e per la coesione territoriale per “l'attuazione del Progetto Operativo 2011-2015 per la tutela e la valorizzazione dell'area archeologica di Pompei”. Con detto Accordo le Parti dichiararono l'unità di intenti e la cooperazione per la realizzazione degli obiettivi previsti dal “Progetto Pompei”, anche al fine di porre le condizioni per poter sviluppare e realizzare l'intervento (o parte di esso) quale Grande Progetto secondo quanto previsto dal Regolamento (CE) 1083/2006. Fu altresì definito il modello di attuazione del Progetto e i relativi impegni di ciascuna delle Parti.

Effettivamente, il “Progetto Pompei per la tutela e la valorizzazione dell'area archeologica di Pompei” del 26 gennaio 2012, varato dal citato art. 2 del DL n. 34/2011, è stato poi finanziato dalla Decisione comunitaria n. C (2012) 2154 del 29 marzo 2012, quale Grande Progetto Comunitario, a valere su risorse del Programma Operativo Interregionale “Attrattori culturali, naturali e turismo” FESR 2007-2013 (d'ora in avanti POIn).

Il Progetto è stato promosso dall'iniziativa congiunta del Ministro per i Rapporti con le Regioni e la coesione territoriale e del Ministro per i Beni e le Attività Culturali. L'obiettivo prefissato era quello di porre al centro della strategia della politica regionale



comunitaria e nazionale, con il contributo della Commissione Europea e delle risorse dei fondi strutturali, un progetto di sviluppo territoriale basato su un programma organico di interventi per la salvaguardia, la tutela e la valorizzazione di un'area archeologica e di un patrimonio storico e culturale con caratteri di unicità e di rilievo mondiali. Sin dall'inizio, pertanto, il progetto ha assunto rilevanza strategica non solo per l'area di intervento, ma anche per lo sviluppo del Mezzogiorno e del sistema culturale nazionale, puntando alla realizzazione di interventi sistematici che affrontassero le emergenze in una logica di ampio respiro, in termini sia spaziali che tematici, tanto con riferimento agli interventi di tutela (in attuazione e nel rispetto dei criteri e della metodologia definita dal Ministero per i beni e le attività culturali), che agli interventi per la valorizzazione e per lo sviluppo territoriale.

Il GPP è stato articolato in cinque Piani che riguardano: le opere (messa in sicurezza delle 9 *Regiones*, restauri di intonaci, di apparati decorativi, di pitture e di impianti strutturali delle *domus* ecc), la conoscenza (attività di indagine e rilievo sull'intera area scavata), il rafforzamento tecnologico e la *capacity building* (potenziamento delle attrezzature tecnologiche), la sicurezza (sia in termini di *security* che di *safety*), la fruizione, il miglioramento dei servizi e la comunicazione.

A dodici mesi circa dall'avvio del Grande Progetto Pompei, il 19 dicembre 2012, la 7<sup>a</sup> Commissione permanente "Istruzione pubblica, beni culturali" del Senato della Repubblica evidenziava come "... *questo massiccio impegno non ha ancora visto dispiegare i suoi effetti*" e impegnava il Governo ... *a verificare la capacità di utilizzo efficace delle risorse ... velocizzando l'avvio dei lavori e rispettando la conclusione nei tempi richiesti dall'Unione europea ...*".

In tale prospettiva, si è collocato l'intervento normativo adottato dal Governo con il decreto legge n. 91/2013, cd. "Valore cultura", convertito dalla legge nr. 112/2013, che incideva sullo stato di attuazione del Grande Progetto Pompei con la previsione, tra le altre iniziative, di una modifica radicale della *governance*, con:

- la nomina di un DGP, per assicurare l'efficace e tempestivo svolgimento delle procedure di gara per l'affidamento dei lavori e l'appalto dei servizi e delle forniture, nonché per seguire la fase di attuazione ed esecuzione dei relativi contratti;

- l'istituzione della Struttura di supporto al Direttore Generale di progetto;
- la costituzione dell'UGP", di cui si parlerà più approfonditamente nella seconda parte della presente Relazione, con il compito di "*... assicurare lo svolgimento in collaborazione delle attività di interesse comune delle amministrazioni pubbliche coinvolte... e la convergenza in un'unica sede decisionale di tutte le modificazioni amministrative necessarie alla realizzazione dei piani, dei progetti e degli interventi strumentali al conseguimento degli obiettivi ...*", al fine di pervenire alla redazione di un Piano strategico per il rilancio economico sociale e la riqualificazione ambientale e urbanistica dei comuni interessati dal Piano di gestione del sito UNESCO, nonché di potenziare l'attrattività turistica dell'area;
- l'istituzione del Comitato di Gestione, composto, eventualmente attraverso propri delegati, dal Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo (al quale è stata affidata la presidenza con il successivo decreto attuativo del Presidente del Consiglio dei Ministri), dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro per la coesione territoriale ed il Mezzogiorno, dal Presidente della Regione Campania, dal Sindaco della Città metropolitana di Napoli, dai Sindaci dei comuni di Pompei, Ercolano, Torre Annunziata, Portici, Torre del Greco, Trecase, Boscotrecase, Boscoreale e Castellammare di Stabia, per l'approvazione del Piano strategico.

All'inizio del 2014 la *governance* del GPP si strutturò secondo l'attuale conformazione ed è stata più volte prorogata sino alla data del 31.12.2019.

## 2. RISULTATI CONSEGUITI

Per la realizzazione del GPP, come detto articolato in 5 Piani, sono stati attivati complessivamente 76 interventi, ripartiti come da tabella sottostante.

Piano	Interventi
<b>Piano delle opere</b>	51 (41 +10 servizi di progettazione)
<b>Piano della conoscenza</b>	8
<b>Piano della sicurezza</b>	2
<b>Piano della <i>capacity building</i></b>	7
<b>Piano della fruizione e della comunicazione</b>	8
<b>Totale</b>	<b>76</b>

Tabella 1 – Articolazione del GPP

Dal punto di vista finanziario, l'importo complessivamente portato a gara per bandire i 76 interventi di cui sopra, ammonta a 157,5 Milioni di euro (d'ora in avanti M€) al lordo dei ribassi, ovvero il 150% circa dell'importo originariamente appostato dalla Decisione Comunitaria, grazie al recupero delle economie di gara che via via venivano maturate. Giova sottolineare che si è proceduto a bandire nuove gare oltre l'importo previsto (105 M€), solo allorché i ribassi di gara sono rientrati nella effettiva disponibilità della Stazione Appaltante a seguito del sopraggiungimento dell'efficacia dell'aggiudicazione.

Il corrispondente importo complessivamente aggiudicato, al netto dei ribassi, ammonta a 111,9 M€. Come si può notare, anche in questo caso, l'importo di aggiudicazione supera i 105,0 M€ di partenza; questo è stato possibile grazie alle economie di esecuzione risultanti alla chiusura dei singoli interventi, attribuibili, in larga misura, al recupero delle somme a disposizione dell'amministrazione presenti nei quadri economici che non sono state spese. Al netto di tali somme, gli impegni giuridicamente vincolanti conseguiti dall'Amministrazione ammontano a 92,0 M€. Grazie alla progressiva azione attuata nel primo biennio dalla nuova di *governance* (2014-2015), tesa prima ad eliminare il gap progettuale riscontrato e poi ad intervenire sulle modalità procedurali per ridurre la durata delle gare, si sono concretizzati significativi risultati (vds Grafico 1).

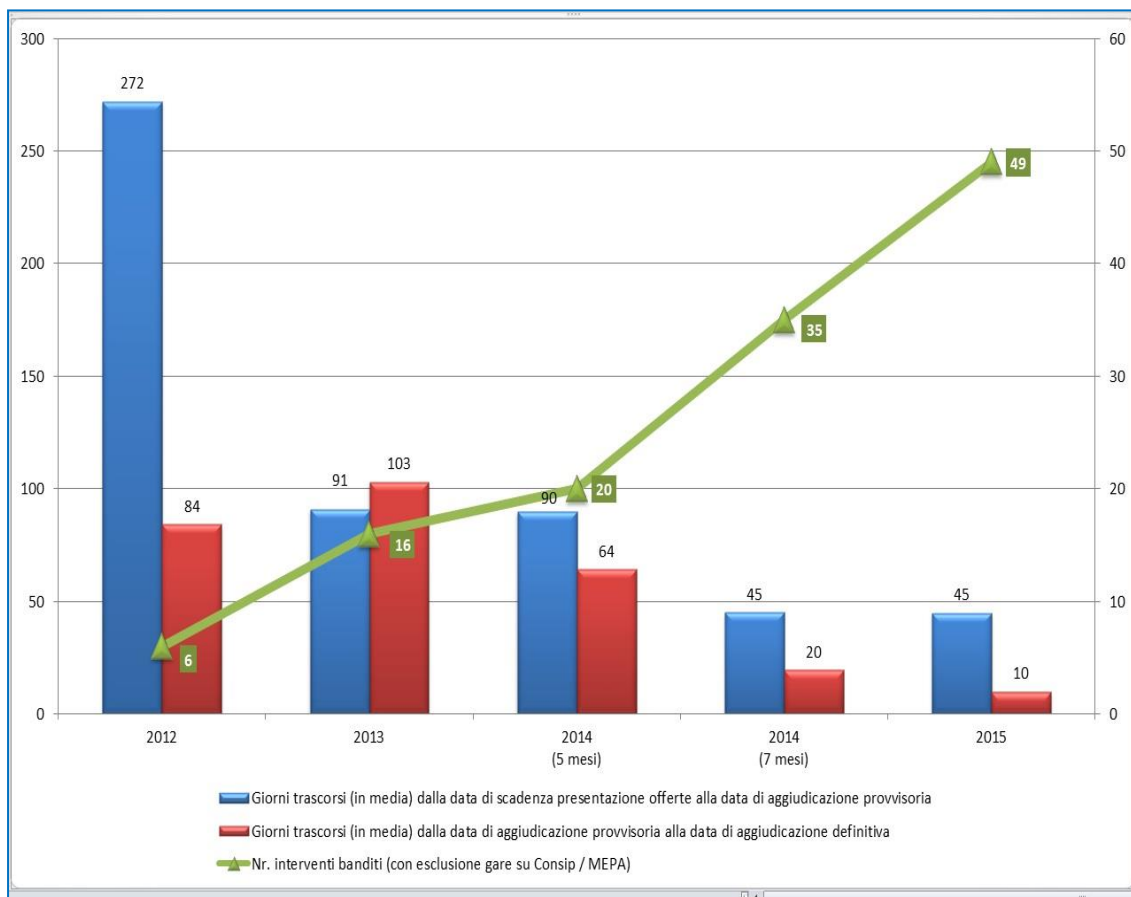


Grafico 1. Tempistica delle gare GPP

Sono state bandite tutte le gare relative ai 76 interventi, il doppio di quelle bandite nel periodo precedente, e sono stati portati a conclusione 41 interventi, che si sono andati ad aggiungere al solo concluso in precedenza.

Al 31 dicembre del 2015, ossia alla data di chiusura del POIn, 42 interventi risultavano conclusi, 23 in corso, 9 in fase di avvio e 2 in fase di gara. Ammontava a 40,7 milioni di euro la spesa effettivamente sostenuta. Erano stati, quindi, pienamente raggiunti gli obiettivi prefissati nella prima Relazione semestrale al Parlamento (d'ora in avanti Relazione).

Con la conclusione del POIn, terminava la prima fase del GPP. I considerevoli progressi fatti registrare venivano ampiamente riconosciuti anche in ambito UNESCO, il cui Comitato del Patrimonio Mondiale arrivò ad auspicare l'estensione temporale del GPP oltre il 2015.

A conforto della prospettiva avanzata dal Comitato del Patrimonio Mondiale, si ritenne di evidenziare un altro aspetto, basato sulla circostanza che il complessivo

procedere del GPP, nei suoi 5 Piani componenti, poteva essere articolato in tre fasi funzionali progressive:

- 1) fase progettuale (dalla redazione del Documento Preliminare di Progetto);
- 2) fase gara (dalla pubblicazione del bando / preavviso);
- 3) fase esecuzione (dalla consegna del cantiere / avvio attività e si chiude con il collaudo / regolare esecuzione).

Orbene, dallo stato di avanzamento complessivo del Progetto, in ognuna delle singole fasi avanti descritte, derivava la sostenibilità della prosecuzione del GPP “a scavalco” sulla programmazione FESR 2014-2020 (c.d. *bridging*), in naturale continuazione e a completamento del finanziamento concesso nel periodo 2007-2013, in linea con la normativa comunitaria.

Nel dicembre 2015, effettivamente, veniva richiesta dall’Autorità di Gestione del POIn la modifica della decisione comunitaria C(2012) 2154 del 29/03/2012, che aveva approvato il finanziamento del GPP, al fine di riconoscere la cosiddetta *fasizzazione* per poter così procedere a scavalco nella successiva programmazione comunitaria, a valere sul PON “Cultura e Sviluppo” 2014 – 2020 (d’ora in avanti PON).

Con la Decisione CE C(2016) 1497 del 10 marzo 2016 veniva modificata la Decisione 2154 del 2012 nel senso richiesto.

Il transito del finanziamento dal POIn al PON non è stato totalmente “indolore”, a causa delle numerose difficoltà tecniche descritte nelle precedenti Relazioni, superate grazie all’azione dell’Autorità di Gestione del PON (d’ora in avanti AdG). Tuttavia, una volta ritornati a regime, i lavori sono proseguiti regolarmente, ancorché si siano e si stiano superando le difficoltà e le imprevedibilità intrinseche di un’area archeologica.

### 3. GLI INTERVENTI ANCORA IN CORSO

Al 31 dicembre 2018, i cantieri effettivamente ancora in corso di esecuzione sono quattro:

- GPP A1 (*Adeguamento e revisione recinzione perimetrale degli Scavi di Pompei*). È in corso il cantiere nell'ultimo tratto di "recinzione" rimasto, il tratto 14. La chiusura cantiere, precedentemente prevista per il mese di dicembre 2018, è stata prorogata al prossimo mese di maggio a causa della ritardata acquisizione dell'autorizzazione sismica, dovuta alla correlata complessità procedurale, nonché per il completamento delle opere residue, ivi comprese quelle relative alla perizia di variante realizzata senza aumento contrattuale. Sono in corso, inoltre, le procedure per la conclusione dell'accordo bonario e dell'eventuale applicazione di una sanzione prevista dal protocollo di legalità, sulla scorta del parere acquisito dall'Avvocatura dello Stato;
- GPP\_37 (*Lavori di adeguamento case demaniali a servizio dell'area archeologica di Pompei edificio di Porta Stabia e sistemazione aree esterne*). I lavori sono in corso di esecuzione e si è in attesa che venga definito un accordo transattivo – sentito il parere dell'Avvocatura dello Stato – che superi le criticità emerse a seguito delle riserve formulate dalla ditta. È in corso di definizione, inoltre, una variante relativa ad alcune lavorazioni resesi necessarie in corso d'opera. Il corpo dell'edificio è sostanzialmente terminato, a meno degli arredi e di alcune finiture. Quanto prima dovranno essere avviati i lavori di sistemazione dell'area esterna e l'allacciamento all'impianto antincendio;
- GPP\_M (*Lavori di messa in sicurezza dei fronti di scavo interni alla città antica, messa in sicurezza del fronte sud della Regio VIII e mitigazione del rischio idrogeologico delle Regiones I-III-IV-V-IX*). Il cantiere è in corso, con chiusura prevista per marzo 2020. Durante una delle riunioni di monitoraggio la ditta ha espresso ottimismo circa la possibilità di concludere il cantiere entro il 2019, ferme restando le incognite legate prevalentemente ai rinvenimenti archeologici durante le operazioni di scavo, per i quali è in corso di elaborazione la redazione di una perizia di variante che potrebbe comportare incrementi dell'importo contrattuale. Tale variazione troverebbe copertura nell'importo

appostato alla voce imprevisti del quadro economico, qualora l'AdG, al termine dell'istruttoria in corso di esecuzione, dovesse ritenere ammissibile la spesa. In caso contrario, per la messa in sicurezza dei reperti emergenti, il Parco dovrà ricorrere ai fondi ordinari;

- GPP\_2+3+4 (*Lavori di messa in sicurezza Regiones I-II-III*). Il cantiere è in corso di svolgimento e la sua chiusura è prevista per il giorno 12 settembre 2019.

Oltre ai cantieri in corso di esecuzione, ci sono due interventi con cantiere già chiuso, ma con una situazione amministrativa da definire:

- GPP 1 (*Lavori di messa in sicurezza previo assetto idrogeologico dei terreni demaniali a confine dell'area di scavo (Regiones III-IX)*). In data 30 giugno 2017 è stato redatto regolare certificato di ultimazione lavori, nel quale si constata che le lavorazioni già ultimate garantiscono l'efficacia e l'efficienza dell'intervento. Veniva tuttavia assegnato un termine di 60 giorni per il completamento delle lavorazioni marginali di piccola entità. Tali lavorazioni marginali non sono state eseguite a causa delle vicissitudini della ditta appaltatrice che ha presentato richiesta, nel corso dell'anno 2017, di concordato preventivo innanzi al Tribunale di Napoli Nord. Sono in corso verifiche da parte della Stazione appaltante per procedere nel modo formalmente e sostanzialmente più corretto alla conclusione tecnico amministrativa delle procedure.
- GPP 12 (*Restauro architettonico e strutturale della Casa dei Dioscuri*). In data 27 aprile 2017 è stato redatto regolare certificato di ultimazione lavori, nel quale veniva individuata la necessità del completamento delle lavorazioni marginali. Tali lavorazioni marginali non sono state eseguite a causa delle vicissitudini della ditta appaltatrice che è la stessa dell'intervento GPP 1. Per quanto precede, il responsabile unico del procedimento ha applicato la prevista sanzione alla ditta ed ha proceduto alla risoluzione del contratto. La Stazione appaltante sta procedendo agli adempimenti necessari per giungere al collaudo finale dell'opera.





## PARTE SECONDA

### IL SISTEMA DI LEGALITÀ

#### 1. L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI LEGALITÀ

Il sistema di legalità, attuato per il Grande Progetto Pompei, è stato definito con apposita Intesa inter-istituzionale del 20 gennaio 2012 tra il Ministro dell'Interno, il Ministro della Coesione Territoriale, il Ministro per i Beni e le Attività Culturali, il Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca ed il Presidente dell'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici (ora Autorità Nazionale Anticorruzione, d'ora in avanti ANAC), al fine di porre in essere misure idonee a prevenire e contrastare tentativi di infiltrazione della criminalità, a realizzare una efficace rete di monitoraggio sugli appalti dei lavori e forniture ed evitare forme di concorrenza sleale oltretutto per assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari connessi alla esecuzione degli interventi.

In tale ambito, è stato istituito il "Gruppo di Lavoro per la legalità e la sicurezza del GPP" (d'ora in avanti GdL) presso la Prefettura di Napoli, la cui composizione è stata rinnovata con decreti del Ministro dell'Interno datati 23 febbraio e 13 aprile 2017 ed è stato previsto un sistema informatizzato (Sistema Informativo della Legalità, d'ora in avanti SILeg), gestito dalla Direzione Generale di progetto.

Il modello organizzativo trae la propria disciplina da una serie di disposizioni normative:

- il Protocollo di Legalità del 5 aprile 2012, che detta disposizioni specifiche in materia di controlli antimafia, prevenzione da interferenze illecite e monitoraggio dei flussi finanziari;
- l'Accordo Inter-istituzionale del 19 dicembre 2012 che affida allo *Steering committee* della Presidenza del Consiglio l'alta sorveglianza sull'andamento del GPP;
- il Protocollo Operativo del 12 febbraio 2013 stipulato tra la Prefettura di Napoli, la Soprintendenza Archeologica di Pompei ed il GdL;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 luglio 2016 che, a seguito della decisione comunitaria del 10 marzo 2016, dispone la prosecuzione senza soluzione di continuità dell'attività della prima fase, fino alla sua completa

attuazione, con il finanziamento sui fondi POIn e il successivo passaggio alla seconda fase, secondo i criteri e gli orientamenti del PON 2014 -2020.

Il GdL, diretto da un vice Prefetto e composto dai rappresentanti istituzionali designati dalle rispettive Amministrazioni, svolge una specifica attività di consulenza e collaborazione in materia di prevenzione da eventuali tentativi di tipo infiltrativo nel tessuto economico connesso alla realizzazione delle opere pubbliche, inserite nel GPP, di forte valenza culturale e turistica in campo internazionale, anche attraverso l'espletamento della funzione di monitoraggio sulle procedure di gara e sulle informazioni inserite dalla Soprintendenza, in veste di stazione appaltante, nel SILEg (suddiviso in due sezioni: anagrafe degli esecutori e piano coordinato del cantiere e sub-cantiere) riguardanti le imprese aggiudicatarie e sub-fornitrici che partecipano all'esecuzione delle opere.

Nel caso di accertate violazioni alle disposizioni contenute nel Protocollo istitutivo sono previste sanzioni pecuniarie a carico delle ditte inadempienti non inferiori al 5% dell'importo del contratto o sub-contratto.

L'attività di consulenza fornita dal GdL attraverso la formulazione di osservazioni e la prospettazione di indirizzi di carattere tecnico-giuridico è finalizzata a porre in essere ogni più utile iniziativa per assicurare la trasparenza delle procedure di gara e degli appalti di lavori, servizi e forniture, unitamente alla tracciabilità dei flussi finanziari connessi alla realizzazione delle opere, lasciando in ogni caso impregiudicata la parallela esigenza della rapida e corretta realizzazione degli interventi, nel quadro, come ovvio, delle prerogative, competenze e responsabilità della stazione appaltante.

Una particolare attenzione è rivolta al raccordo con la Prefettura di Napoli per l'attività che la medesima svolge in tema di informativa antimafia, anche alla luce delle intervenute modifiche normative in tema di documentazione antimafia, di cui alla Legge n. 161 del 17 ottobre 2017.

Nel corso degli anni, il GdL ha provveduto a formulare opportune direttive e raccomandazioni alla stazione appaltante per garantire che la stessa si uniformasse alle normative intervenute, dopo il 2012, in tema di anticorruzione, semplificazione e trasparenza, codice di comportamento dei pubblici dipendenti, inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi, ma anche alle linee guida, delibere e pareri di

precontenzioso dell'ANAC, alle linee guida contro le turbative d'asta negli appalti pubblici formulate dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, nonché alle misure volte a scongiurare il fenomeno della concorrenza sleale (Vademecum adottato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con delibera del 18.9.2013, di cui all'art.2 del Protocollo d'intesa tra la stessa Autorità e l'ANAC dell'11.12.2014).

Il GdL, a fronte dell'esame puntuale della documentazione sottoposta alla sua attenzione, provvede a segnalare, congiuntamente alle proprie osservazioni ed agli indirizzi e richiami giurisprudenziali, anche le pertinenti indicazioni dell'ANAC espresse per casistiche di fattispecie analoghe, al fine di implementare la propria funzione collaborativa e di consulenza.

In tale contesto giova, al riguardo, sottolineare che l'attività del Gruppo di lavoro è volta a fornire un'attività di consulenza nella redazione degli atti di gara ed a formulare osservazioni e/o prescrizioni in ordine agli schemi di contratti sottoposti in visione da parte delle stazioni appaltanti, per il miglior perseguimento delle finalità preventive in tema di antimafia ed anticorruzione.

Alla struttura di supporto della Direzione Generale di Progetto del GPP è stato devoluto il compito di gestire il Sistema della Legalità (SILeg), banca dati informatizzata realizzata con il supporto operativo della società "Fhoster" (Gestore tecnico della piattaforma SiLeg). Nello specifico l'Ufficio SILeg, che interviene massivamente nella parte esecutiva dei progetti, si occupa dei seguenti settori:

- aggiornamento dell'Anagrafe degli esecutori;
- inserimento nella Banca Dati Nazionale Antimafia delle richieste di Informazioni Antimafia per gli operatori economici, fornitori, sub-fornitori e professionisti che operano all'interno della filiera di ciascun appalto;
- monitoraggio dei flussi finanziari attraverso l'aggiornamento, tramite periodiche riunioni, dei dati che vengono gestiti dal sistema di Monitoraggio delle Grandi Opere attestato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Programmazione Economica, nel rispetto dei Protocolli di Legalità e Operativo, di cui si parlerà in dettaglio nel paragrafo successivo;

- verifica degli adempimenti previsti dal Piano Anticorruzione elaborato ai sensi dell'art. 2, comma 5-bis, della Legge 29 luglio 2014, n. 106, di conversione del decreto legge 31 maggio 2014, n. 83.

## 2. IL MONITORAGGIO DEI FLUSSI FINANZIARI NEL GPP

### *Protocollo di legalità e protocollo operativo*

Con la firma del citato protocollo di legalità tra la Prefettura di Napoli ed il Parco Archeologico di Pompei nel 2012, vengono definite le “regole” da rispettare nelle operazioni di partecipazione alle gare bandite ed alla successiva realizzazione. Successivamente nel 2013 viene firmato il protocollo operativo tra la Prefettura di Napoli, la Soprintendenza Archeologica di Pompei ed il GdL in cui vengono ampliate le prescrizioni specifiche per il tracciamento dei flussi finanziari all’interno della filiera di ciascun appalto, al fine di avere un maggior controllo volto ad evitare movimentazioni di denaro dubbie.

*Sperimentazione del monitoraggio: dal progetto Creating Automated Procedures Against Criminal Infiltration of public contracts (d’ora in avanti CAPACI) al sistema di Monitoraggio finanziario Grandi Opere (d’ora in avanti MGO).*

### *Il Sistema MGO in sintesi.*

Il Sistema MGO si prefigge lo scopo di ostacolare le infiltrazioni mafiose e le attività di riciclaggio nella realizzazione dei lavori pubblici di rilevante interesse nazionale. A questo fine, confluiscono in un’apposita banca dati, presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (d’ora in avanti DIPE), la cosiddetta «anagrafica» (e cioè i dati di tutte le imprese che partecipano ai singoli lavori) e tutte le informazioni relative ai flussi finanziari che intercorrono tra dette imprese. Il sistema MGO è basato su due principi fondamentali:

1. ogni impresa deve disporre di uno o più conti correnti «dedicati in via esclusiva» all’opera, identificata univocamente tramite il codice unico di progetto (d’ora in avanti CUP);
2. sono possibili (tranne in pochi e limitati casi) solo pagamenti effettuati con bonifici bancari, caratterizzati da una specifica stringa.

La banca dati permette di visualizzare i dati in essa contenuti tramite appositi cruscotti, integrati con opportuni sistemi di allarme, per segnalare eventuali disfunzioni del sistema o eventi anomali, di interesse per le indagini di polizia.

Inserendo il GPP nell'ambito del progetto CAPACI gestito dal Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza Grandi Opere (CCASGO), oggi Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Insediamenti Prioritari (CCASIIP), del Ministero dell'Interno si è contribuito alla sperimentazione dello stesso che, con l'emanazione del DL 90/2014, poi convertito nella L 114/2014, ha definito il monitoraggio finanziario nelle grandi opere, competenza successivamente devoluta dal 2016 al DIPE. Nonostante il GPP non sia propriamente identificabile come una grande opera, il proseguimento della sperimentazione ha fornito risultati positivi pur considerando l'impiego del sistema in un ambiente più ristretto e dinamico. Sarebbe dunque auspicabile valutare l'opportunità di estendere, anche attraverso una modifica normativa, l'applicazione del monitoraggio finanziario anche in contesti differenti dalle grandi opere. Il sistema MGO prevede anche delle funzionalità investigative proprie del sistema che non sono però state rilasciate nel corso della sperimentazione con il GPP per assenza di necessità in base ai risultati emersi grazie anche all'accuratezza dei dati inseriti. È opportuno specificare che il sistema MGO, tramite un'apposita piattaforma di business intelligence, consente l'estrazione di dati lavorabili riguardanti i flussi finanziari provenienti dal circuito interbancario e i dati anagrafici degli operatori economici impegnati nella realizzazione di interventi pubblici. Ciò consente di ottenere evidenti vantaggi in termini di tempestività e monitoraggio a differenza della normale tracciabilità.

#### *Sintesi delle attività di monitoraggio nel GPP*

La sperimentazione con il sistema MGO ha consentito di monitorare 58 interventi ciascuno identificato con un proprio CUP previsto dalla L 3/2003 art. 11, suddivisi in:

PIANO DELLE OPERE 47

PIANO DELLA CONOSCENZA 3

PIANO DELLA CAPACITY BUILDING 2

PIANO DELLA SICUREZZA 2

PIANO DELLA FRUIZIONE 4

Si deve evidenziare che il monitoraggio è avvenuto in modo costante e periodico, attraverso l'allineamento dei dati nel corso di riunioni mensili in cui sono

state eseguite verifiche anche con l'ausilio di dati cartacei. Il quadro che è emerso, riconduce gli *alert* del sistema, prioritariamente a:

- errori interni del sistema, di volta in volta corretti dal DIPE;
- tempi lunghi di risposta degli Istituti di credito, tramite il consorzio Corporate Banking Interbancario (CBI), alle richieste inoltrate dal DIPE sui conti bancari dedicati in via esclusiva censiti all'interno della filiera;
- compilazione incompleta o errata delle causali MGO previste dal protocollo operativo, nei bonifici eseguiti dagli operatori economici appaltatori ai propri fornitori, che genera impossibilità di corretta lettura dei flussi finanziari nel sistema MGO.

Per quanto attiene alle problematiche bancarie, in assenza di una normativa nazionale di riferimento che imponga l'adeguamento strutturato delle piattaforme bancarie anche per l'esecuzione di pagamenti MGO, ci si deve affidare alla serietà degli istituti di credito nell'ambito della correttezza e tempestività nella trasmissione dei dati.

#### *Conclusioni*

Grazie ai lavori oggetto della collaborazione con la struttura di supporto al GPP il DIPE ha provveduto ad implementare il Sistema MGO sia per quanto riguarda il corretto funzionamento della piattaforma tecnologica di *business intelligence* che per quanto riguarda il perfezionamento delle regole di monitoraggio, principale obiettivo della sperimentazione. Le caratteristiche peculiari del GPP hanno consentito di affrontare e risolvere problematiche che hanno avuto riflessi positivi su larga scala anche sulle grandi opere propriamente dette. In sintesi i principali risultati ottenuti sono riassunti nei seguenti dati aggregati.

I progetti per i quali il Sistema MGO ha intercettato almeno un flusso finanziario sono pari a 31, per un importo complessivo programmato pari a circa 113 milioni di euro. Le imprese monitorate collegate ai predetti interventi sono 158, per un totale di conti (somma dei conti dedicati in filiera e non dedicati fuori filiera) pari a 241. Il numero dei movimenti in addebito riguardanti i soli conti dedicati è pari a 19.000 per un ammontare complessivo pari a circa 54M€, il numero dei movimenti in accredito dei conti dedicati è pari a circa 59 milioni di euro. Si riporta di seguito l'elenco degli *alert* segnalati dal Sistema MGO nel corso della sperimentazione sottolineando il fatto che di

**Decima relazione semestrale al Parlamento (II /2018)**

Parte seconda

per se la singola segnalazione non comporta un comportamento illecito. A seguito della presentazione del singolo *alert* deve essere attivata la procedura di verifica che ha visto, come nel caso della sperimentazione sul Grande Progetto Pompei, l'assenza di comportamenti non conformi rispetto a quanto previsto dal protocollo operativo nei confronti degli operatori economici.

Nome	Importanza Strategica	Descrizione sintetica	IBAN considerati nell>alert	N° CUP in Alert	N° Imprese in Alert
Imprese che non hanno mai inviato estratti conto	Alta	Si evidenziano per CUP gli IBAN per i quali non sono mai pervenuti ESTRATTI CONTO	In Anagrafica	6	33
Imprese che non hanno ricevuto bonifici come risultante degli estratti conto	Alta	Si evidenziano per CUP gli IBAN per i quali non risultano negli estratti conto bonifici in accredito	In Anagrafica	1	0
Imprese non in anagrafica che emettono bonifici	Alta	Si evidenziano per CUP gli IBAN per i quali risultano bonifici in addebito per le causali MGO del quadrante B (pagamenti da e incassi a favore di conti dedicati)	Non In Anagrafica	25	20
Imprese non in anagrafica che ricevono bonifici	Alta	Si evidenziano per CUP gli IBAN per i quali risultano bonifici in accredito per le causali MGO del quadrante B (pagamenti da e incassi a favore di conti dedicati)	Non In Anagrafica	26	168
Bonifici accreditati sui conti correnti di imprese non comprese in anagrafica	Alta	Si visualizzano per CUP gli IBAN per i quali risultano bonifici sepa e hanno sull'estratto conto almeno un movimento in accredito	Non In Anagrafica	21	73
Saldi inferiori a zero su rendicontazioni	Alta	Si evidenziano per IBAN, le date contabili in cui il saldo finale è inferiore a zero	Tutti	6	10
Bonifici da e verso l'estero	Alta	Si evidenziano per IBAN il dettaglio dei bonifici da e verso l'estero	Tutti	1	0
Imprese che ricevono bonifici su conti non più monitorati	Bassa	Si evidenziano per CUP gli IBAN che ricevono bonifici in date successive alla data di fine contratto	Tutti	1	1
Estratti conto non movimentati negli ultimi 30 giorni	Bassa	Si evidenziano gli IBAN per i quali non si rilevano movimentazioni da oltre 30 giorni per le seguenti causali bancarie: 26 Vostra disposizione a favore di 48 Bonifico a Vostro favore (per ordine e conto)	Tutti	21	14
Bonifici sepa in addebito riconciliati/non riconciliati con i conti correnti su cui sono addebitati	Bassa	Si evidenzia per CUP i conti per i quali il rapporto tra il totale dei bonifici sepa e il totale dei bonifici riconciliati, è uguale e/o inferiore al 70%	Tutti	15	14
Imprese che hanno interrotto l'invio di estratti conto da almeno 5 giorni	Bassa	Si evidenzia per CUP, gli IBAN per i quali non vengono inviati rendiconti da almeno 5 giorni con evidenza della data di fine manleva	In Anagrafica	8	13
Imprese non in anagrafica	Bassa	Si evidenziano per CUP gli IBAN non in anagrafica che ricevono pagamenti dal flusso sepa distinguendo quelli per i quali non è presente l'estratto conto	Non In Anagrafica	26	168



### 3. IL “LUOGO DELLA TRASPARENZA”

Dall’8 settembre 2014 è on line il Portale della Trasparenza (all’indirizzo <http://open.pompeisites.org/>), realizzato grazie al lavoro congiunto della Direzione Generale del GPP (d’ora in avanti Drz.GPP) e della società *in house* “Studiare Sviluppo”. Tale collaborazione nasce nell’ambito del progetto “Open Pompei”, avviato dal Ministero dello Sviluppo Economico e conclusosi il 5 febbraio 2016, non ricompreso nel GPP, ma sviluppato parallelamente ad esso. Il progetto, tra i suoi obiettivi, aveva quello della promozione della cultura della trasparenza. Quest’ultimo progetto è da considerarsi concluso.

Peraltro, dal 21 dicembre 2015 è *on line* la nuova versione, che si distingue dalla precedente principalmente per la modalità con la quale vengono importati i dati relativi agli interventi, ossia direttamente ed automaticamente dal SI Leg, nonché per l’utilizzo di un *Content Management System*<sup>1</sup> vero e proprio, che permette di inserire, gestire e aggiornare il contenuto delle pagine del Portale riguardanti documenti e informazioni varie sul GPP e sull’UGP.

Per iniziativa del responsabile del Piano di gestione dei rischi e prevenzione della corruzione, pienamente condivisa dal DGP e in ossequio ai contenuti dell’art. 2, comma 5-bis, della Legge 29 luglio 2014, n. 106, di conversione del decreto legge 31 maggio 2014, n. 83 – dal gennaio 2016 è stata creata un’apposita area “Gestione rischi/anticorruzione”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> In italiano *sistema di gestione dei contenuti*, è, in somma sintesi, un software installato su di un server web, in questo caso il “Portale della trasparenza”, per facilitare la gestione dei contenuti, sollevando il webmaster da specifiche conoscenze di programmazione web.

<sup>2</sup> L’area è accessibile al link: <http://open.pompeisites.org/PGRPC>.

**4. ACCESSI DEL NUCLEO CARABINIERI ISPETTORATO DEL LAVORO**

Al fine di accertare che tutte le ditte appaltatrici operino nel pieno rispetto della vigente normativa in materia di rispetto della normativa sulla tutela dei lavoratori e sulla sicurezza dei cantieri, la Drz.GPP, anche nel semestre in esame, ha continuato a richiedere, al Comando Carabinieri per la Tutela del lavoro, una costante attività ispettiva di tutti i cantieri attivi. Il riepilogo dell'attività complessivamente condotta dal predetto Comando Carabinieri è schematizzata nella tabella sottostante.

N.	ANNO	SANZIONI IRROGATE PENALI/SICUREZZA (D.LGS 81/2008 - T.U.)	SANZIONI IRROGATE AMMINISTRATIVE	SANZIONI PENALI IRROGATE	SANZIONI AMMINISTRATIVE IRROGATE	NOTE
1	2016	3	1	3.616,80 €	2.626,00 €	IRREGOLARE
2	2016					REGOLARE
3	2016	1		548,00 €		IRREGOLARE
4	2017	1		558,00 €		IRREGOLARE
5	2017	1		1.753,60 €		IRREGOLARE
6	2017	1		2.192,00 €		IRREGOLARE
7	2017					REGOLARE
8	2017					REGOLARE
9	2018	1		1.753,60 €		IRREGOLARE
10	2018	1		1.753,60 €		IRREGOLARE
11	2018	1		1.753,60 €		IRREGOLARE
12	2018	1		1.096,00		IRREGOLARE
13	2018					REGOLARE
14	2018					REGOLARE
15	2018	1		558,50		IRREGOLARE
16	2018					REGOLARE
17	2018	1		1.753,60		IRREGOLARE
18	2018	1		558,50		IRREGOLARE

## **PARTE TERZA**

### **ATTIVITÀ DELL'UNITÀ "GRANDE POMPEI"**

#### **1. PREMESSA**

Nel periodo di riferimento l'attività dell'UGP è stata incentrata negli ambiti afferenti al Piano strategico, consistenti nel monitoraggio e nella definizione degli interventi in esso previsti, ed in quelli relativi all'avvio delle procedure di attivazione del CIS.

A seguito della condivisione del Piano strategico in sede di CdG del 20.03.2018 si è aperta una nuova fase di interlocuzione con le amministrazioni interessate a livello centrale e locale, anche in considerazione degli avvicendamenti intercorsi nelle compagini politiche e amministrative.

Tutto ciò ha portato ad intensificare le relazioni istituzionali anche al fine di illustrare le scelte del Piano strategico e le sue successive fasi di approfondimento e sviluppo.

L'attività di coordinamento delle iniziative e delle istanze delle amministrazioni locali ha richiesto la partecipazione a numerose riunioni e tavoli tecnici anche con i soggetti gestori dei servizi pubblici e gestori di parte del patrimonio culturale. Tra questi il tavolo tecnico indetto dalla *Task force per la valorizzazione e dismissione degli immobili non residenziali del Ministero della Difesa* relativo al compendio immobiliare della Real Fabbrica d'Armi a Torre Annunziata.

Inoltre sono stati ripresi i tavoli tecnici relativi al "Nodo di interscambio ferroviario di Pompei", per il quale si dispone di copertura finanziaria nell'ambito del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020 (d'ora in avanti FSC), preliminari all'avvio della progettazione da parte del soggetto attuatore individuato in Rete Ferroviaria Italiana (d'ora in avanti RFI). Per maggiori dettagli su tale opera si rimanda ai paragrafi successivi.

Per gli interventi previsti dal Piano strategico che dispongono di copertura finanziaria da parte della Regione Campania e per i quali era stato avviato l'iter di approvazione, l'UGP ha partecipato alle Conferenze di servizi indette dalle Amministrazioni responsabili, al fine di monitorare lo stato di avanzamento procedurale e fornire alcuni indirizzi di competenza. Trattasi di consistenti interventi del settore trasportistico che apporteranno significativi cambiamenti all'intero sistema di mobilità dell'area di

riferimento, con particolare riguardo ai Comuni di Pompei, Torre Annunziata e Castellammare di Stabia.

Al fine di dare avvio ad alcune azioni immateriali previste dal Piano strategico, sono state intraprese iniziative per la realizzazione di un portale digitale al fine di diffondere la conoscenza dei valori culturali espressi dal territorio e delle azioni individuate dal Piano strategico nonché per avviare forme di partecipazione della cittadinanza.

## **2. GLI INTERVENTI STATALI FINANZIATI CON DELIBERE CIPE A VALERE SU FSC 2014-2020**

Nel mese di settembre 2018 è stata pubblicata la delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (d'ora in avanti CIPE) n. 10 del 28 febbraio 2018, che approva la versione aggiornata del Piano Operativo "Cultura e turismo", predisposto dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, in cui sono appostati 10 M€ per interventi sul patrimonio culturale individuati nell'ambito del Piano strategico. Il Piano Operativo "Cultura e turismo", posto in allegato alla delibera CIPE n. 31/2018, individua quale modello di attuazione prioritario il CIS, in sintonia con quanto previsto dalla richiamata Legge 205/2017 nella considerazione che, per il conseguimento degli obiettivi, i progetti hanno la natura di interventi integrati che implicano il coinvolgimento attivo di più amministrazioni nella filiera di cooperazione istituzionale e tecnica.

Sono in corso iniziative per individuare gli specifici obiettivi di intervento e le procedure di attuazione, atteso che da parte dell'UGP sono state prospettate alcune ipotesi relative all'impiego delle risorse stanziare in cui si è tenuto conto delle aspettative maturate sul territorio emerse durante i tavoli con le Amministrazioni locali interessate. In particolare, è stata segnalata l'opportunità di sostenere alcuni piccoli interventi volti al miglioramento delle condizioni di accessibilità ai siti archeologici, tra cui Villa Sora a Torre del Greco e le ville di Stabia, unitamente alla possibilità di avviare due azioni immateriali: la creazione di un sito web con l'Open data del "Sistema turistico culturale integrato" e il "Piano della comunicazione turistica: mappe, segnaletica e pannelli informativi".

Particolare importanza sia per il suddetto finanziamento che per l'intervento del "Nodo di interscambio ferroviario a Pompei" assume la delibera CIPE n. 26/2018 che, oltre a approvare un quadro finanziario aggiornato e un nuovo riparto tra le aree tematiche individuate dalla delibera CIPE n. 25 del 2016, ha prorogato al 31 dicembre 2021 il termine per l'assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti, in luogo del 31 dicembre 2019 già stabilito dalle precedenti delibere n. 25 e n. 26 del 2016, e ha esteso all'anno 2025 il limite temporale dell'articolazione finanziaria delle programmazioni del FSC, prima fissato al 2023.

Resta comunque immutata la previsione di assegnazione di 30,6 M€ per la realizzazione dello snodo ferroviario in Pompei, da realizzare entro i nuovi termini introdotti dalla citata delibera 26/2018, nell'ambito del Piano Operativo FSC-Infrastrutture predisposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Tale snodo è previsto nel punto di intersezione della linea RFI e di quella dell'Ente Autonomo Volturno (comunemente nota come Circumvesuviana, d'ora in avanti EAV). Tale localizzazione è prossima all'uscita Pompei Ovest dell'autostrada A3 Napoli-Salerno ed è facilmente accessibile anche dalla SS 18, costituendo, pertanto, un potenziale nodo strategico per la mobilità di tutta l'area, e non unicamente per favorire il turismo archeologico.

A tal proposito si ritiene opportuno riepilogare alcune fasi salienti di definizione dell'intervento.

Lo studio di fattibilità presentato nel 2015 da RFI ipotizzava una struttura con annesso parcheggio di ampie dimensioni nonché un'area commerciale e una passerella che immetteva direttamente nel sito archeologico. Il Comune di Pompei si è opposto a tale progetto, rilevando che veniva escluso il rapporto tra il turista e la città a danno dell'economia locale. Veniva predisposta, pertanto, una nuova ipotesi progettuale che salvaguardava la funzione di snodo ferroviario e introduceva una nuova viabilità di accesso peraltro funzionale alla realizzazione di un parco pedonale a ridosso dell'area archeologica.

L'obiettivo della proposta era l'integrazione del rapporto tra infrastrutture di trasporto, flussi turistici e popolazione residente dell'intero territorio che a sua volta potrà essere favorita negli spostamenti in abito regionale e oltre. Basti pensare che ad oggi non esiste la possibilità di effettuare un cambio di vettore tra le due principali reti ferroviarie dell'area che possa agevolare, ad esempio, il flusso dei viaggiatori provenienti dall'area salernitana verso la penisola sorrentina.

La nuova proposta è stata recepita nel Piano strategico e condivisa all'unanimità dal CdG il 20.3.2018.

In considerazione dei tempi ristretti indicati dalle delibere CIPE di cui sopra, sono stati riattivati i tavoli tecnici sul tema specifico, nel corso dei quali è stata chiesto a RFI di valutare la possibilità di utilizzare le economie che si registreranno con

l'edificazione di un *hub* e un parcheggio di ridotte dimensioni, e per effetto della mancata realizzazione della passerella sopraelevata, per costruire un'asse stradale di collegamento alla stazione compatibile con il nuovo assetto viario che si intende imprimere alla città e per concretizzare, nel contempo, il progetto dell'isola pedonale che si intende offrire ai turisti ed ai cittadini pompeiani.

### 3. PARTECIPAZIONE DEI PRIVATI AL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DEL PIANO STRATEGICO

Permane l'esigenza di meglio comprendere la sfera d'azione del Piano strategico che, secondo le valutazioni iniziali, poteva coinvolgere i privati in ampie forme di partenariato o di cooperazione, applicando i poteri acceleratori attribuiti dal decreto legge 91/2013 al CdG<sup>3</sup>.

Del resto anche la stessa norma di riferimento ed istitutiva dell'UGP dispone, al comma 6 dell'art. 1, che *“Il piano (strategico) prevede altresì azioni e interventi di promozione e sollecitazione di erogazioni liberali e sponsorizzazioni e la creazione di forme di partenariato pubblico-privato...”*.

Inoltre, la già sopra citata norma dispone anche che: *“...Il piano (strategico) prevede, in particolare, gli interventi infrastrutturali urgenti necessari a migliorare le vie di accesso e le interconnessioni ai siti archeologici e per il recupero ambientale dei paesaggi degradati e compromessi, prioritariamente mediante il recupero e il riuso di aree industriali dismesse, e interventi di riqualificazione e di rigenerazione urbana, nel rispetto del principio del minor consumo di territorio e della priorità del recupero...”*. Appariva compatibile la partecipazione dei privati all'attuazione del piano, atteso che solo con il loro intervento o concorso si sarebbe potuto realizzare compiutamente il recupero dei paesaggi degradati e compromessi, il recupero e il riuso di aree industriali dismesse, e interventi di riqualificazione e di rigenerazione urbana dal momento che trattasi, prevalentemente, di incidere su beni che coinvolgono soggetti privati.

Nella fase di definizione delle procedure da adottare per il coinvolgimento dell'iniziativa privata, è stato interpellato l'Ufficio Legislativo del Ministero per i beni e le attività culturali che, nell'ottobre 2018, si è espresso affermando, tra l'altro, che, in assenza di una esplicita previsione normativa, l'intervento dei privati è limitato alle forme di partenariato previste dal Codice dei contratti per la realizzazione di sole opere pubbliche e che solo in questo ambito si può giustificare

---

<sup>3</sup> Il decreto legge 8 agosto 2013, n. 91, all'ar.1 comma 5 prevede che: *“...L'approvazione del piano da parte del Comitato di gestione produce gli effetti previsti dall'articolo 34 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dagli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e dall'articolo 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e sostituisce ogni altro adempimento e ogni altro parere, nulla osta, autorizzazione o atto di assenso comunque denominato necessario per la realizzazione degli interventi approvati...”*



la semplificazione procedimentale e i benefici derogatori connessi all'inserimento nel Piano strategico.

Al riguardo sono in corso ulteriori approfondimenti.

#### **4. ATTIVITÀ SPECIFICHE RELATIVE ALL'AVVIO DEL CONTRATTO ISTITUZIONALE DI SVILUPPO**

L'altra consistente parte di attività dell'UGP è stata indirizzata alla predisposizione della documentazione necessaria per l'avvio del CIS.

Per l'attivazione del Contratto è stato avviato un iter di condivisione con le Amministrazioni interessate, considerato che ai membri del CdG si sono aggiunte altre Amministrazioni dello Stato direttamente coinvolte nella gestione del CIS in base anche alla riorganizzazione delle deleghe ministeriali. Ne è quindi scaturita una bozza del testo degli articoli del Contratto che si ritiene possa agevolare le attività della futura struttura di gestione.

In particolare, in considerazione della disponibilità o meno di copertura finanziaria e/o di livelli di progettazione, gli interventi sono stati così organizzati:

- interventi con copertura finanziaria da realizzare o in corso di realizzazione da parte delle Amministrazioni titolari;
- interventi privi di copertura finanziaria che dispongono di un livello di progettazione che necessitano di supporto tecnico per la ri-programmazione e/o lo sviluppo della progettazione;
- altri interventi privi di copertura finanziaria da attuare eventualmente anche attraverso l'espletamento di concorsi di idee/progettazione ai sensi dell'art. 152 e 156 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 del "Codice dei contratti pubblici".

Per gli interventi già finanziati, per i quali è stata già individuato il soggetto attuatore e l'autorità di gestione, la futura struttura del CIS potrà svolgere un'attività di monitoraggio e di coordinamento con gli altri interventi del Piano.

Le procedure individuate per la progettazione e realizzazione saranno applicate nei casi di opere finanziate con risorse specificamente destinate al CIS.

Sono state inoltre predisposte SCHEDE TECNICO-ECONOMICHE degli interventi, che, in sintesi, riportano: informazioni anagrafiche e di inquadramento programmatico, stato di avanzamento progettuale al momento della sottoscrizione del CIS, costo complessivo dell'intervento e copertura finanziaria disponibile e/o da individuare, tempistica prevista per l'avanzamento dell'iter progettuale e per l'espletamento delle

relative procedure di gara, cronoprogramma finanziario con le previsioni di impegno e spesa.

Per quanto concerne l'iter di condivisione si evidenzia che:

- nel mese di maggio 2018 sono stati interessati i Dicasteri all'epoca prioritariamente competenti (Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e Ministro per la coesione territoriale e il mezzogiorno) inviando una bozza di documento che, dopo l'approvazione provvisoria, è stata trasmessa agli enti territoriali per l'esame di loro competenza;
- il 1° giugno è stata convocata una riunione a Boscoreale, in cui sono state espresse alcune osservazioni formulate al documento dagli enti territoriali che sono state recepite e che non ne hanno modificato la struttura generale. In tale occasione sono stati anche individuati i referenti dell'UGP e degli enti territoriali con i quali si è provveduto a predisporre la documentazione necessaria;
- la nuova bozza di Contratto, con le modifiche apportate, è stata trasmessa a tutte le Amministrazioni centrali e periferiche per quanto di rispettiva competenza;
- il 2 ottobre il DGP ha richiesto agli organi centrali del Ministero per i beni e le attività culturali la convocazione di una riunione tecnica per meglio valutare lo status quo ed i successivi eventuali adempimenti con particolare riferimento all'avvio del CIS e alla decisione sulla permanenza dell'operatività dell'UGP oltre il termine del 31 dicembre 2019 fissato dalla Legge 205/2017;
- il giorno 6 novembre 2018, il Ministero per i beni e le attività culturali ha convocato una riunione ricognitiva con gli altri dicasteri interessati, nel corso della quale è stata confermata la volontà di dare avvio al Contratto, facendo riserva di esaminare più dettagliatamente la bozza del testo consegnata nel corso della riunione che recepiva alcune ulteriori modifiche richieste pochissimi giorni prima dalla Regione Campania. Tali modifiche riguardavano le azioni da prevedere all'interno del CIS per quegli interventi con finanziamento regionale da realizzare o in corso di realizzazione. L'ente regionale ha ritenuto di concentrare nell'attività di monitoraggio e di supporto tecnico indirizzato all'accelerazione delle fasi esecutive, le azioni da intraprendere nell'ambito del CIS. I suddetti interventi, infatti, già disponevano di un cronoprogramma e di

procedure specifiche e di una propria Autorità di gestione. Per tutti gli altri interventi il CIS assumerà invece un ruolo centrale per l'individuazione delle risorse finanziarie e per l'attività di supporto tecnico alla ri-programmazione e alla progettazione delle opere oltre che alla loro realizzazione.

Nel mese di luglio, inoltre, per avviare le attività propedeutiche al CIS, l'UGP ha interessato la Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per le Politiche di Coesione chiedendo di potersi avvalere del supporto tecnico-specialistico dell'Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa SpA (d'ora in avanti Invitalia), le cui competenze sono già state proficuamente utilizzate nell'ambito del GPP.

L'organismo adito, al riguardo, faceva sapere che era in corso la formalizzazione di una Convenzione con Invitalia, attuativa della Delibera CIPE n. 77 del 10 agosto 2017 che ha disposto il rifinanziamento della misura "Azioni di sistema", riservandosi di comunicare le modalità di attivazione della misura e le procedure per la formalizzazione delle richieste da parte delle Amministrazioni interessate.

## 5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Come sopra evidenziato, per ottemperare alle vigenti disposizioni normative della Legge 205/2017, emerge l'esigenza di attivare il Contratto Istituzionale di Sviluppo (art.1 comma 308) e di rafforzare la dotazione organica del personale preposto ad accelerare la realizzazione degli interventi inclusi nel piano strategico attraverso la prevista procedura concorsuale di selezione di funzionari archeologi, architetti e ingegneri (art.1 comma 309).

Tramite il CIS si potrebbe dare attuazione agli interventi previsti dal Piano strategico attraverso una loro puntuale definizione progettuale e la loro realizzazione. Si potrebbero avviare le fasi di progettazione dei programmi/interventi ritenuti prioritari, superando le criticità interne agli Enti locali in ordine alla carenza organica di figure professionali e alla indisponibilità di risorse finanziarie per affidare all'esterno i servizi di architettura e ingegneria.

L'esigenza di acquisire livelli di progettazione si fonda su due fattori prioritari:

- dare attuazione alle strategie definite nella versione espositiva del Piano strategico adottato, approvando in sede di CdG i progetti disponibili, e consentendo che siano dispiegati gli effetti di semplificazione procedurale e eventualmente di deroga in materia urbanistica previsti dal DL 91/2013 e s.m.i., per giungere, mediante stralci successivi, alla versione conclusiva dell'intero Piano;
- consentire agli Enti locali di partecipare a bandi regionali e nazionali per individuare specifiche risorse finanziarie, qualora non direttamente assegnate al CIS.

Sempre attraverso il CIS si potrà dare attuazione agli interventi con le risorse finanziarie di cui al P.O "Cultura e turismo" (10 M€). Qualora non si dovesse procedere prontamente in tal senso, si rende comunque necessario definire con sollecitudine il piano di impiego delle suddette risorse, individuando il soggetto attuatore e tenendo conto delle relative tempistiche previste nelle delibere CIPE.

In merito alla dotazione organica dell'UGP, si rappresenta che essa al 31.12.2018 consisteva di due soli funzionari, di cui uno poi rientrato nella sua amministrazione di provenienza, rispetto ai 10 previsti dalla norma, e che la Struttura di supporto al

DGP, a fronte di 20 componenti previsti dalla norma, era costituita da 5 figure, di cui uno solo funzionario archeologo, coadiuvate da 5 collaboratori in forza alla società ALES.

La suddetta carenza organica non è stata colmata attraverso la selezione di nuove unità di personale, in considerazione sia della scadenza al 31.12.2019 delle attività dell'UGP, sia del citato rafforzamento previsto dalla Legge 205/2017.

Si precisa che per assicurare le attività dell'UGP oltre il 31.12.2019, si dovrà procedere in maniera differente da quanto fatto in passato con le proroghe concesse in sede di Legge di Bilancio a fine anno. Difatti, dal 1° gennaio 2019 l'UGP non è più titolare di un Conto di Contabilità speciale, bensì di due Capitoli di spesa di Contabilità Ordinaria e pertanto è soggetta al rispetto delle scadenze per la programmazione del bilancio 2020. Ne consegue che i provvedimenti di proroga dovranno essere adottati in tempo utile, non essendo prevista la confluenza automatica dei fondi residuali dei capitoli al nuovo esercizio finanziario.

## ABBREVIAZIONI

**AdG:** Autorità di Gestione del PON “Cultura e Sviluppo” 2014-2020

**ANAC:** Autorità Nazionale Anticorruzione

**CAPACI:** Creating Automated Procedures Against Criminal Infiltration of public contracts

**CBI:** Corporate Banking Interbancario

**CCASGO:** Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza Grandi Opere

**CCASIIP:** Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Insediamenti Prioritari

**CIS:** Contratto Istituzionale di Sviluppo di cui all'articolo 7 del decreto legge n. 91/2017

**CdG:** Comitato di Gestione di cui all'articolo 1 comma 5 del decreto legge n. 91/2013

**CIPE:** Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

**CUP:** Codice Unico di Progetto

**DIPE:** Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri

**DGP:** Direttore Generale di progetto del Grande Progetto Pompei

**Drz.GPP:** Direzione Generale del Grande Progetto Pompei

**EAV:** Ente Autonomo Volturno

**FSC:** Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020

**GdL:** Gruppo di lavoro per la legalità e la sicurezza del Progetto Pompei

**GPP:** Progetto Pompei per la tutela e la valorizzazione dell'area archeologica di Pompei” del 26 gennaio 2012 (o Grande Progetto Pompei)

**Invitalia:** Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo di Impresa;

**M€:** Milioni di euro.

**MGO:** Sistema informativo di Monitoraggio finanziario delle Grandi Opere.

**Parco:** Parco Archeologico di Pompei

**Piano strategico:** Piano strategico per lo sviluppo delle aree interessate dal piano di gestione del sito Unesco “Aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata” di cui all’articolo 1 comma 5 del decreto legge n. 91/2013

**POIn:** Programma Operativo Interregionale “Attrattori culturali, naturali e turismo” FESR 2007-2013

**PON 2014-2020:** Programma Operativo Nazionale “Cultura e Sviluppo” 2014-2020

**Relazione:** Relazione semestrale al Parlamento redatta dal Direttore Generale di progetto del Grande Progetto Pompei

**RFI:** Rete Ferroviaria Italiana

**SILeg:** Sistema Informativo della Legalità

**UGP:** Unità “Grande Pompei” di cui all’articolo 1 comma 4 del decreto legge n. 91/2013