

Prima analisi per una valutazione di fattibilità relativa al progetto di “Recupero e rifunzionalizzazione dell'ex carcere borbonico dell'isola di Santo Stefano – Ventotene”

A cura di Competitività, Infrastrutture e Territorio Roma,

INVITALIA

Gennaio 2018 BOZZA

PREMESSA

METODOLOGIA

1. INQUADRAMENTO TERRITORIALE E SOCIOECONOMICO DEL CONTESTO DI RIFERIMENTO

1. AREA DI INTERESSE
2. ATTRATTIVE CULTURALI E VALORE STORICO-SIMBOLICO
3. CARATTERISTICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE
4. CARATTERISTICHE ECONOMICHE E PRODUTTIVE DEL TERRITORIO
5. CONTESTO URBANISTICO, PAESAGGISTICO E AMBIENTALE
6. STATO DEI COLLEGAMENTI E SISTEMI DI TRASPORTO A SERVIZIO DELLE ISOLE

2. MERCATO DI RIFERIMENTO (TURISMO, CULTURA E ALTA FORMAZIONE)

- ANALISI DELLA DOMANDA ATTUALE
- ANALISI DI BENCHMARK
- IPOTESI FUNZIONALI

3. FATTIBILITA' TECNICA E AMMINISTRATIVA 3.1. VERIFICA PROCEDURALE E NORMATIVA 3/50

PREMESSA

Il Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) per il recupero e la rifunzionalizzazione dell'ex carcere borbonico dell'Isola di Santo Stefano-Ventotene, sottoscritto in data 3 agosto 2017, prevede l'esecuzione di un progetto integrato di restauro e valorizzazione con un'ipotesi di riutilizzo dell'intero complesso a finalità prevalentemente culturali e di alta formazione, in ragione del valore storico-simbolico del complesso. L'investimento in progetto, per un importo stanziato di 70 Milioni di Euro, ha quale obiettivo non solo il complesso dell'ex carcere ma anche tutte le opere necessarie alla sua fruizione e gestione, senza interruzioni stagionali, nella nuova destinazione d'uso, così come riportate nell'allegato A, punto 2. “Interventi” del CIS. In particolare, la Fase 1 del CIS – descritta nell'articolo 3, comma 1 – contempla la redazione di uno Studio di Fattibilità che, “sulla base delle risultanze dell'analisi delle opzioni, dell'analisi costi benefici e dei necessari approfondimenti delle tematiche architettonico-ingegneristiche”, valuti “le diverse opzioni gestionali dell'intervento complessivo che saranno oggetto di approfondimento nell'ambito della successiva fase progettuale.” Gli obiettivi che il CIS assegna allo Studio di Fattibilità (SdF) riguardano l'esplicitazione degli elementi informativi utili al fine della:

a) individuazione delle diverse modalità di gestione degli interventi e delle soluzioni che presentano il miglior rapporto tra costi e benefici, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire;

b) definizione delle tematiche architettonico-ingegneristiche per quanto necessario ai fini del conseguimento degli obiettivi di cui al precedente punto a) con la redazione di schemi grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e le relative stime economiche, ivi compresa la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali, anche sulla base degli esiti delle campagne di indagini e rilievi eseguiti nell'ambito dell'intervento n.1 “Messa in sicurezza degli edifici”;

c) individuazione e identificazione delle Amministrazioni responsabili per l'attuazione degli interventi di "urbanizzazione" e definizione dei percorsi tecnici ed amministrativi per detti interventi;

d) individuazione delle aree e degli immobili per i quali, ove necessario, prevedere l'avvio della procedura espropriativa. Lo studio di fattibilità, inoltre, "evidenzierà anche le diverse procedure impiegabili per la progettazione e la realizzazione degli interventi. In particolare dovrà valutare l'eventuale ricorso al concorso di progettazione e all'appalto integrato per la realizzazione delle opere", verificando con l'Agenzia del Demanio la possibilità di ricorrere per l'esecuzione dell'appalto agli accordi quadro del "Manutentore Unico". Ciò consentirebbe una consistente riduzione dei tempi di affidamento. Un insieme di obiettivi indirizzati, correttamente, a tenere conto e ad equilibrare, attraverso la valutazione comparata di diverse ipotesi e modalità gestionali, l'esigenza del recupero e della conservazione di un edificio storico-monumentale-architettonico di fondamentale valore (sul piano del patrimonio culturale, simbolico e identitario dell'intero Paese ed alla base, anche, della formazione dell'idea e, quindi, della costruzione stessa dell'unione Europea), con quella della valorizzazione economica – e, soprattutto, economico-sociale – che può derivare dall'investimento. E ciò seguendo un'impostazione largamente condivisa che colloca (e limita) gli interventi di "rifunzionalizzazione" nel quadro delle "trasformazioni compatibili" e della "tutela attiva" dei beni culturali. Incrementare il valore che la collettività è in grado di associare alla disponibilità, alla migliore conoscenza ed alla fruizione della risorsa – particolarmente nel caso di un complesso architettonico e monumentale in condizioni di avanzato degrado fisico, come nel caso dell'ex carcere di Santo Stefano – equivale a rendere esplicite e "funzionali" le sue qualità intrinseche, mettendo in atto un complesso di interventi, innanzitutto sul bene e, quindi, sull'ambiente circostante, capaci di garantire, nelle migliori condizioni concretamente realizzabili, nuovi usi e destinazioni da attribuire alle superfici ed ai volumi recuperati, perseguendo, fin dove possibile, la sostenibilità finanziaria dell'investimento e delle attività che saranno rese disponibili nella fase di esercizio. In generale, si tratta di individuare, mettere a confronto e valutare, tra diverse ipotesi funzionali e gestionali, quella in grado di generare un flusso di entrate nette che porti, se non al pareggio di bilancio, almeno a una misura del deficit finanziario nella fase di regime dell'opera corrispondente al più alto valore dei benefici economici e della redditività sociale che il progetto può generare a vantaggio dell'intera collettività di riferimento.

Naturalmente, sempre rispettando la configurazione originaria del complesso e garantendo prima di ogni altra cosa la conservazione e la lettura della storia, dell'identità e del "documento" che l'edificio rappresenta. Un processo di valorizzazione che, al tempo stesso, richiede l'attuazione di interventi, in questo caso particolarmente rilevanti, anche sul contesto e sul territorio direttamente interessato. Interventi finalizzati al miglioramento delle condizioni di accessibilità e fruibilità del sito, all'eliminazione dei fattori di rischio e di pericolosità connessi allo stato di abbandono dei luoghi e degli edifici, all'integrazione della risorsa nel contesto "sociale" più generale, attraverso un sostanziale investimento in tutte quelle infrastrutture e reti di servizi "primari" capaci di costruire il retroterra urbano e civile indispensabile alla nuova offerta, determinando di riflesso, grazie agli effetti del progetto di valorizzazione, "esternalità positive" altrettanto importanti all'interno dei processi di riqualificazione urbana che potranno coinvolgere l'ambiente e le comunità contermini (agendo, cioè, da "moltiplicatore immateriale dello sviluppo"). Nella valutazione di convenienza dell'investimento, poi, l'estensione dell'analisi alla quantificazione del "valore aggiunto" è di grande importanza anche per riuscire a individuare ed attrarre eventuali altri soggetti nella realizzazione e nella gestione dell'opera. Un contributo che potrebbe giungere da istituzioni ed enti pubblici – fondazioni, società, consorzi – o anche da privati, in grado di cogliere e di apprezzare i possibili benefici finanziari (quando rilevanti) derivanti dalla produzione di servizi connessi all'investimento e/o dai vantaggi competitivi (se misurabili) generati dalla nuova offerta culturale. Agire sulle risorse immobiliari che rappresentano una parte fondamentale del patrimonio di cui dispone ogni comunità e, quindi, intervenire per mantenere e

conservare i beni ambientali, culturali e storici del territorio – tanto più quando questi, come nel caso del ex carcere di Santo Stefano, hanno a che vedere con strutture monumentali di grande significato – equivale a mettere in moto un processo impegnativo e complesso sotto molti punti di vista ma, soprattutto, richiede un esercizio attento di valutazione e di prospettiva capace di combinare, insieme, diversi obiettivi, sensibilità e soggetti. In altri termini, un progetto di riqualificazione che si proponga di restituire maggior significato e valore al territorio e che in esso, prendendo atto delle esternalità esistenti, punti a investire sulle dotazioni più rilevanti e più radicate nella cultura e nell'identità dei luoghi, deve cercare di abbinare la conservazione dei manufatti con la loro effettiva valorizzazione, il recupero del bene, della sua individualità e integrità culturale, architettonica e storica con la reale fruibilità delle strutture e con l'individuazione delle "condizioni" necessarie affinché l'investimento possa rivelarsi effettivamente sostenibile. In ciò, arrivando alla scelta di una destinazione e di nuove funzioni in grado di compensare, quando necessario, sul piano della redditività economico-sociale – se non su quello della sostenibilità finanziaria – le diseconomie presenti. Difatti, reimmettere nell'"attivo" della comunità un bene rimasto per lungo tempo marginale e in condizioni di degrado, incrementa il cosiddetto "valore di esistenza" del patrimonio territoriale, vale a dire accresce l'utilità che la collettività può concretamente attribuire alle risorse di cui solo essa dispone, ma contemporaneamente necessita della risoluzione di tutte quelle problematiche (genericamente "infrastrutturali" e in molti casi anche particolarmente "critiche") capaci di assicurare piena funzionalità ed effettivo esercizio alle opere. Analogamente, ridare visibilità e accesso ad un organismo di notevole valore storico, architettonico e culturale, può essere inteso – in una visione sicuramente semplificata della società e del mercato – come la disponibilità di un "attrattore" immediatamente operativo e, quindi, di una leva capace di rivitalizzare e potenziare anche l'attività turistica e l'economia locale. Data la natura delle possibili attività delineate e di quelle ipotizzabili e tenendo conto sia del valore storico e culturale del complesso, sia dell'ammontare (prevedibilmente elevato) delle risorse necessarie a dare piena funzionalità ed a mantenere con continuità l'infrastruttura, si ravvisa la necessità di provvedere fin da subito ad una "azione di sensibilizzazione" dei soggetti (nazionali ed europei) che possono essere interessati a localizzare nel sito le proprie attività. Un intervento prevalentemente "pubblico" attraverso il quale questi stessi attori possano responsabilmente concorrere alla "valorizzazione" del complesso ed alla restituzione dello stesso a un utilizzo di alto valore sociale che configura, presumibilmente, il principale beneficio economico associabile all'intervento. Al riguardo, le ipotesi da sottoporre a valutazione, coerentemente con le prime indicazioni riflesse anche nel CIS, attengono sia alla realizzazione di un vero e proprio polo multifunzionale (con differenti articolazioni di funzioni), sia all'opzione del "do minimum", inerente il recupero ed il restauro del complesso monumentale (e più in generale dell'intero patrimonio di risorse storiche e naturalistiche dell'isola) ai fini della fruizione culturale.

L'assetto del polo multifunzionale (in linea con le indicazioni generali contenute nel CIS) è da ipotizzarsi finalizzato all'offerta di un insieme composito di attività e di servizi destinato a:

- Ricerca, la formazione specialistica e la documentazione sui temi dell'integrazione europea (alta formazione);
- Cultura nella forma dell'arte che trova ispirazione nell'amenità del luogo;
- Presentazione ed il racconto della storia e dei protagonisti di questi luoghi, oltre che per la visita degli ambienti e delle strutture del carcere e degli altri edifici storici (spazio museale);
- Inseadimento di strutture (di studio e di ricerca) di minimo impatto ma di rilevante valore scientifico, che possano trovare sull'isola condizioni ambientali e fisiche particolarmente favorevoli ed uniche.

Una destinazione, quella del CIS, presumibilmente non in grado di garantire, per l'ampiezza dei costi esterni di funzionamento, un soddisfacente equilibrio finanziario, ma una scelta che risponde in pieno all'enorme valore simbolico e culturale del sito, nonché alla sensibilità e all'orientamento manifestato dall'intera comunità, nazionale e internazionale, che, ancora recentemente, ha voluto recuperare la memoria e il significato di questi luoghi per la costruzione degli ideali e dell'unione europea e che si è pubblicamente impegnata per la valorizzazione durevole e finalizzata dell'intero complesso. Per il raggiungimento di queste finalità, si rende necessario individuare, quindi, attraverso il confronto e il coordinamento con le istituzioni italiane ed europee (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri competenti, Commissione europea) e gli enti locali interessati (Comune, Provincia, Regione), un percorso volto a selezionare le migliori soluzioni di valorizzazione e riutilizzo del complesso, prestando attenzione a preservare l'impianto originario della struttura e a tutelarne l'anima architettonica e spirituale, valorizzandone le proporzioni e mantenendo inalterata la sua intrinseca bellezza. Il presente documento, finalizzato alla realizzazione di una prima analisi di fattibilità dell'intervento, ha inquadrato il contesto territoriale e socio economico di riferimento tenendo conto degli aspetti urbanistici e ambientali dell'area di interesse (Cap. 1). Successivamente è stata analizzato il mercato di riferimento partendo dall'analisi della domanda attuale e da quella del benchmarking che hanno consentito di formulare tre ipotesi progettuali (Cap. 2). In relazione alla parte del documento dedicata alla fattibilità tecnica e amministrativa, nello specifico, sono presentati i primi esiti delle necessarie verifiche procedurali e normative volte a mettere a fuoco le condizioni istituzionali, amministrative, organizzative ed operative indispensabili per la realizzazione dell'intervento (Cap. 3). Successivamente, all'esito delle identificazioni dei progetti e dei relativi costi si potranno sviluppare ulteriori capitoli che saranno così articolati: Cap. 4 – Sostenibilità finanziaria ed economica Cap. 5 – Processo giuridico amministrativo per la realizzazione dell'intervento e tempistiche di realizzazione.

METODOLOGIA

L'indicazione degli obiettivi generali dello Studio di Fattibilità e la corrispondente individuazione dell'approccio metodologico più adeguato agli scopi dell'analisi, devono misurarsi, nel caso specifico, con elementi assolutamente peculiari e fortemente caratterizzanti l'investimento. Fattori che arrivano a collocare in un ruolo molto diverso (rispetto all'enunciato generale del CIS) la stessa attività di "valutazione ex ante" degli interventi, assegnandole il compito di individuare (e misurare) – a fronte di un obiettivo che si identifica univocamente con il recupero e la riconsegna del bene a una funzione eminentemente culturale e simbolica – tutte quelle possibili e significative configurazioni "a regime" del progetto di rifunzionalizzazione (corrispondenti ad altrettante diverse ipotesi di attività, offerta e fruizione) da cui derivino specifiche e distinte combinazioni di "costi", "rientri" e "benefici". In altri termini, anche per le considerazioni e le condizioni che saranno illustrate di seguito, il massimo valore dell'investimento sta innanzitutto nell'opera stessa di recupero e restituzione "pubblica" del complesso, laddove le attività che si potranno realisticamente e coerentemente sviluppare nel sito costituiscono un insieme di possibilità, da un lato strettamente predeterminato (anche sulla base dei vincoli, delle caratteristiche e dei valori storici e simbolici del bene) e, dall'altro, certamente non in grado di modificare e orientare in maniera davvero significativa il processo decisionale e il sistema delle convenienze e dei vantaggi alla base delle scelte degli operatori e del mercato. Più che fornire una valutazione (di sostenibilità e redditività) delle iniziative che il progetto potrà rendere concretamente operative sull'isola e nel complesso, questa parte dello SdF dovrà concentrarsi sull'esplicitazione e sull'analisi (qualitativa e quantitativa) di tutte le condizioni (e i relativi costi) che imprescindibilmente devono essere prese in carico – e, in diversi casi, preliminarmente soddisfatte – per consentire l'investimento di recupero e rifunzionalizzazione previsto. Ciò anche tenendo conto del fatto che non è plausibile attendersi che esista una "domanda effettiva" di servizi che il progetto può soddisfare in maniera vantaggiosa rispetto ad altre possibili alternative tecnologiche, logistiche o funzionali e che, di

nuovo, la vera e rilevante “domanda sociale” che sostiene e giustifica l’investimento corrisponde di fatto all’esigenza “pubblica” di conservazione, tutela e valorizzazione culturale del complesso dell’ex carcere. In questo modo lo SdF potrà fornire, non tanto (o non solo) indici capaci di orientare la scelta verso la soluzione migliore dal punto di vista della “sostenibilità”, quanto una seppur limitata gamma di “opzioni”, ciascuna associabile a una diversa misura del deficit di funzionamento e della redditività economico-sociale corrispondente (in tutte le possibili ipotesi) alla fase di esercizio delle attività rese disponibili con il progetto. È opportuno evidenziare, a questo punto, come le condizioni logistiche, infrastrutturali e fisiche del sito e del complesso monumentale da recuperare e rifunzionalizzare si riflettano in maniera molto significativa e certamente non marginale sulle ipotesi di destinazione, sulla tipologia di gestione e sulle opzioni d’uso dell’investimento, tanto più nell’ambito di finalità (come indicato nel CIS) “prevalentemente culturali e di alta formazione” da svolgersi “senza interruzioni stagionali”.

Ad ulteriore specificazione di quanto il CIS ha richiesto come primo output dello SdF (“valutare anche sulla base delle risultanze delle analisi (...) le diverse opzioni gestionali”), è necessario sottolineare, innanzitutto, come le caratteristiche “ambientali” dell’investimento rendano molto complesso (se non escludano del tutto la possibilità di) individuare funzioni e attività – di mercato e non – che possano trovare un effettivo “vantaggio competitivo” in questa localizzazione. Un problema – quello della scelta di un segmento davvero sostenibile di offerta – che nelle condizioni date non può trovare una soluzione tecnica attraverso l’analisi dei progetti o delle alternative, laddove è evidente che nessuna attività (formativa, espositiva, culturale) potrebbe trarre da questo sito (incluse le strutture recuperate) un “utile” comparato rispetto a qualunque altra localizzazione. In sintesi, infatti: nelle condizioni attuali l’isola di Santo Stefano si presenta come un ambiente in cui è del tutto assente qualsiasi dotazione, ancorché minima, di infrastrutture che possa consentire l’insediamento e la vita di una comunità (indipendentemente dalla dimensione), nonché le correlate attività sociali ed economiche; se anche un programma di investimenti arrivasse a modificare questo “stato del mondo”, la posizione e le caratteristiche fisiche del territorio continuerebbero a condizionare in misura rilevante ogni possibile attività/insediamento, innanzitutto sul piano dell’accessibilità e dei collegamenti; è presumibile che al crescere della dimensione dell’offerta i “rientri finanziari” aumentino (se possibile) in misura meno che proporzionale, laddove – accanto agli eventuali “benefici” di carattere economico-sociale – i “costi” (di trasferimento, energetici, per il trattamento di rifiuti e reflui, per le manutenzioni e così via) necessari all’esercizio delle attività subiscano incrementi rilevanti e direttamente corrispondenti, per intensità e segno. Ciò potrà determinare, secondo un’ipotesi comunque da verificare, che al variare dell’investimento previsto (ed al crescere di dimensione e articolazione dell’offerta in progetto) il deficit finanziario (di gestione) possa aumentare in misura consistente, rivelando una sensibilità ed un valore molto particolari e molto elevati per quanto riguarda la reale “sostenibilità” dell’opera; anche i benefici di carattere economico e gli effetti sulla più vasta collettività (oltre i soggetti “proponente” e “gestore”) che la realizzazione e l’entrata in esercizio dell’investimento potranno comportare, sono difficilmente quantificabili ed appaiono rilevanti e certamente molto significativi prevalentemente sul piano simbolico e dei valori culturali connessi al recupero del “monumento”. In altre parole, è presumibile che il progetto non concorra (se non in misura molto indiretta) al raggiungimento degli obiettivi di politica economica (in termini di benessere sociale e/o di redistribuzione) e che anche sul piano delle esternalità positive (riduzione di danni/costi e/o incremento di utilità/vantaggi) i risultati realisticamente associabili agli interventi sul complesso dell’ex carcere borbonico di Santo Stefano siano circoscritti e non suscettibili di essere misurati – direttamente o indirettamente – in termini monetari (benefici intangibili).

Lo stesso “valore di esistenza” – legato alla possibilità di preservare il bene da una progressiva distruzione – che l’investimento certamente contribuisce a produrre, presenta dal punto di vista dell’individuazione dei possibili beneficiari (oltre che sul piano della concreta misurazione¹) una situazione complessa e fortemente

polarizzata. Da un lato, la platea dei soggetti interessati alla conservazione e alla diffusione del valore di alta testimonianza che il sito possiede nei confronti del processo di costruzione europea è potenzialmente estesa ai milioni di residenti nei paesi dell'Unione, per quanto a grande distanza dal progetto e con un livello di conoscenza del bene certamente limitata. Dall'altro, i vantaggi conseguenti alla realizzazione degli interventi in esame sono percepibili e immediatamente apprezzabili a una scala (territoriale e di valori) molto contenuta, dal momento che il retroterra sociale dell'investimento è sostanzialmente ristretto a quello dell'isola di Ventotene, peraltro in un contesto in cui le condizioni logistiche, come si è già detto, rendono molto difficili i collegamenti, le relazioni e gli scambi. In altre parole, le azioni di recupero e rifunzionalizzazione "a farsi", e la destinazione ad esse associata dal CIS, configurano un'opzione fattibile e da perseguire unicamente a condizione che la decisione dell'insediamento a Santo Stefano di un'attività con finalità prevalentemente culturali e di alta formazione – tanto più nella forma di un "campus di studi europei" che possa coinvolgere le maggiori istituzioni universitarie e gli stessi organi amministrativi e di governo dell'Unione² – prevalga sugli aspetti legati alla compensazione e alla copertura delle esternalità negative, molto elevate sotto ogni punto di vista, che questa localizzazione comporta. Al riguardo, lo SdF potrà certamente, e più realisticamente, provare a dare una misura a questi costi in corrispondenza di diverse ipotesi di strutturazione dell'offerta, fermo restando che anche sotto questo profilo, la scelta appare chiaramente condizionata dalle caratteristiche e dai volumi delle strutture esistenti (prima fra tutte, l'ex carcere borbonico). In definitiva, la verifica delle condizioni di fattibilità "tecnica" dell'investimento (e la quantificazione dei relativi costi) nella particolare situazione logistica ed ambientale nella quale esso si colloca – condizioni relative ai requisiti dell'opera, alle caratteristiche e ai fabbisogni di infrastrutture primarie, servizi e reti per il suo corretto inserimento nel contesto e per garantire i collegamenti con il territorio e le comunità contermini, oltre che alle misure idonee a salvaguardare l'ambiente – rappresenta un elemento cruciale dello studio. L'inquadramento territoriale e socio-economico dell'investimento costituisce, di conseguenza, un passaggio essenziale ed un aspetto metodologico assolutamente imprescindibile dell'analisi dello "stato di fatto" (corrispondente all'esplicitazione delle "condizioni minime necessarie" perché il progetto possa risultare concretamente sostenibile). Ciò si traduce nella necessità di predisporre una descrizione dettagliata del contesto (territorio, popolazione, attività, servizi), 1 Un criterio potrebbe essere quello della cosiddetta "valutazione contingente" in cui gli individui (un campione rappresentativo di possibili fruitori) sono chiamati a dichiarare direttamente il valore da loro attribuito al bene (disponibilità a pagare) attraverso un'intervista con la quale viene presentata una situazione – prima e dopo l'investimento – la più realistica possibile.

La stessa considerazione e gli stessi "valori" sono quelli che si leggono nelle motivazioni che hanno spinto a riconoscere l'isola di Santo Stefano come Monumento nazionale (Decreto del Presidente della Repubblica del 18 marzo 2008): "vero e proprio laboratorio di idee per l'affermazione dei valori di democrazia e di cooperazione fra le Nazioni e quindi di rilevante interesse culturale per il suo valore di testimonianza per la storia della Nazione e dell'Europa unita ed in particolare per l'affermazione del ruolo svolto dall'Italia nella costituzione dell'unità europea".

1 0/50 dell'opera (con dati tecnico funzionali) e dei requisiti che essa deve soddisfare (utenze, prestazioni e così via) con particolare riferimento alla situazione attuale ("senza intervento"), evidenziandone criticità e carenze. Ulteriore fase significativa – anche dal punto di vista del metodo di lavoro – di questa parte dello SdF è quella che riguarda l'analisi delle possibili alternative progettuali e la presentazione delle diverse opzioni disponibili per la scelta della migliore soluzione. Queste andranno descritte (sotto il profilo tecnico-funzionale, economico-finanziario, ambientale e sociale) facendo emergere le differenze che intercorrono tra le varie soluzioni, con i relativi punti di forza e di debolezza, in modo da disporre di un quadro chiaro che consenta di motivare e sostenere la scelta di quella che risulterà più aderente in ragione delle esigenze e

delle caratteristiche del contesto. Per quanto riguarda l'analisi della domanda si è già sottolineata l'assoluta peculiarità del "mercato" (e del contesto) al quale riferire l'intervento di recupero e rifunzionalizzazione in progetto. Sebbene questa valutazione rappresenti un elemento determinante di ogni studio di fattibilità – dal momento che dove non si riscontrasse una domanda residua sufficientemente ampia, o non emergesse l'esigenza del servizio offerto, la scelta più saggia sarebbe quella di non realizzare affatto l'investimento – le caratteristiche del complesso e del sito dell'ex carcere borbonico di Santo Stefano fanno sì che l'oggetto e la finalità principale dell'intervento (anche dal punto di vista della domanda da soddisfare) s'identifichino nell'esigenza di sottrarre al degrado e restituire alla collettività la memoria e la fruizione del bene, anche e soprattutto per gli alti valori storici e simbolici che esso rappresenta. Ciò nondimeno, anche in questo contesto del tutto particolare, l'analisi della domanda risulta comunque essenziale ai fini del dimensionamento dell'opera e della corrispondente previsione dei costi e degli eventuali ricavi derivanti dalle ipotesi di fruizione/gestione.

1 INQUADRAMENTO TERRITORIALE E SOCIOECONOMICO DEL CONTESTO DI RIFERIMENTO

1.1 AREA DI INTERESSE

Va preliminarmente evidenziato come le peculiarità geografiche, fisiche e ambientali dell'area e le condizioni meteo-climatiche che interessano l'isola, condizionino fortemente gli aspetti tecnici, funzionali e gestionali dell'intervento, concorrendo a definire il quadro delle variabili, dei vincoli e delle opportunità alla base di tutte le successive valutazioni tecniche, finanziarie ed economiche, nonché per la stima dei benefici conseguibili con l'intervento. Santo Stefano è una piccola isola del Mar Tirreno, facente parte, insieme all'isola di Ventotene e alle isole di Ponza, Gavi, Palmarola e Zannone, dell'arcipelago Pontino situato al largo delle coste del Lazio e della Campania, nel Golfo di Gaeta, ad una distanza dalla costa variabile dalle 18 alle 24 miglia marine. L'isola dista poco più di due km da Ventotene (circa un miglio di mare) ed ha una superficie di circa ventotto ettari. I Fenici chiamarono questa isoletta del Mar Tirreno, Parthen-Nops o Parthen Ops. Nel II e I sec. a. C., Strabone e Tolomeo la chiamarono invece Partenope, in ricordo della mitologica Sirena Partenope che assieme alle sorelle Ligea e Leucosia, si erano lasciate annegare in quel mare perché Leucosia non era stata corrisposta dall'amore di Ulisse. Nel periodo medioevale le fu dato l'appellativo di Maldiven-tre. Tra il 1200 e il 1500 sarà chiamata anche Bentilem e Betente. Anche l'attuale toponimo di Santo Stefano sembra di origine medioevale e lo si fa derivare da «Dominus Stefanus» ossia dal nome di un'antica famiglia di Gaeta che ne era proprietaria. Altra fonte riporta che tale nome fa riferimento al Pontefice Stefano IX o al monastero di S. Stefano della vicina Ventotene, che i monaci benedettini sembra avessero costruito unitamente ad un piccolo carcere per esiliarvi chierici in punizione (L. SETTEMBRINI, 1961). Le scogliere ripide e scoscese presenti lungo tutto il perimetro della costa, (nella punta più alta l'isola si erge dall'acqua per 84 metri), la forte esposizione alle condizioni meteorologiche e di conseguenza le difficoltà di attracco, possibile solo in quattro punti da scegliere a seconda dei venti, hanno fatto di questo isolotto una inaccessibile pertinenza della vicina Ventotene dalla quale è sempre dipesa amministrativamente. Soltanto di recente, la costruzione di un'eliperficie nei pressi del complesso monumentale dell'ex carcere lascia prefigurare collegamenti più agevoli, preconstituendo le condizioni per poter raggiungere l'isola innanzitutto per la realizzazione degli interventi di recupero e valorizzazione previsti. In definitiva, l'isola di Santo Stefano non ha mai conosciuto – per dimensioni, caratteristiche fisiche, posizione geografica e, anche, per la particolare evoluzione storica degli "insediamenti" realizzati – un seppur minimo sviluppo di "comunità" e si presenta come un sito privo di qualsivoglia tessuto e infrastruttura sociale, oltre che di abitati e servizi in grado, allo stato attuale, di permettere i collegamenti, le normali attività umane, la residenza. Fig. 1 – Isola di S. Stefano – Ventotene Fonte: A. Parente "L'ergastolo in Santo Stefano di Ventotene – Architettura e pena" Nella sostanza, sui 27 ettari di superficie dell'isola insiste

soltanto un complesso di archeologia carceraria di grande interesse, con uno sviluppo di edifici e strutture di indiscutibile valore storico e architettonico che, tuttavia, sono il riflesso coerente delle condizioni logistiche ed ambientali dell'area – contrassegnata da ridotti e difficili legami con la vicina isola di Ventotene e con la terraferma – che ne hanno fatto, fino al secolo scorso, un luogo di permanenza coatta ed anche un sito con una dotazione pressoché inesistente di attrezzature e servizi di livello e qualità “urbani”.

Inoltre, come ulteriore elemento di vincolo – che, però, ha funzionato anche come fattore di preservazione delle caratteristiche e delle qualità straordinarie dell'ambiente – il mare circostante l'isola ricade nell'area naturale marina protetta “Isole di Ventotene e Santo Stefano”, istituita nel 1997, avente un'estensione di 2.799 ha. In particolare, quest'area di mare è tuttora una zona di riserva integrale, in cui è vietata la pesca e la cattura di ogni specie vivente e dove il transito di imbarcazioni e le immersioni subacquee sono consentiti solo per scopi scientifici.

1.2 ATTRATTIVE CULTURALI E VALORE SIMBOLICO

Le vicende storiche di Santo Stefano sono state da sempre collegate da un cordone ombelicale a quelle della “madre” Ventotene, due isole a cui la natura, le ridotte dimensioni, la volontà degli uomini e la storia hanno affidato un particolare destino: quello di essere, luoghi ideali di segregazione e sofferenza. Ventotene, è stata luogo di esilio fin dal I secolo a.C., quando vi furono relegate, a punta Eolo, in una grandiosa villa di cui sono ancora presenti i ruderi, dapprima Giulia figlia di Augusto e moglie di Tiberio e successivamente Agrippina moglie di Germanico, Ottavia moglie di Nerone ripudiata e falsamente accusata di adulterio e Flavia Domitilla, nipote di Domiziano, accusata di ateismo e giudaismo. Durante il periodo medioevale vi furono esiliati monaci e vescovi insubordinati al potere centrale tanto che nel 1019 fu costruita una chiesetta alla quale venne affiancata una piccola prigione formata da trenta celle. Nel Settecento, quando il Regno delle Due Sicilie era sotto il potere dei Borbone, lo scoglio di Santo Stefano fu invece prescelto per edificarvi una struttura penitenziaria fortemente voluta da Ferdinando IV di Borbone, utilizzata poi, fino al 1965, come ergastolo, che è arrivata ad ospitare circa 900 detenuti nei momenti di picco. Inaugurato nel 1795, l'edificio fu costruito con l'allora sperimentale forma a “pan-opticon”³. La forma a ferro di cavallo, infatti, oltre a delimitare lo spazio permetteva una facile sorveglianza da parte delle guardie carcerarie sui detenuti che a loro volta dovevano percepire un controllo fisico e psicologico continuo. Successivamente, sia Santo Stefano che Ventotene continuarono ad essere utilizzate dai Savoia e dal regime fascista, come luogo di confino coatto ed esilio. Ventotene fu scelta per ospitare una vera e propria cittadella confinaria, in cui concentrare i maggiori oppositori del regime fascista. L'isolamento forzato rese l'isola una sorta di laboratorio culturale, uno dei luoghi in cui si forgiarono politicamente molti protagonisti della futura Repubblica. Proprio a Ventotene cominciò a prendere forma la Costituzione della Repubblica; confinati qui Altiero Spinelli, Ernesto Rossi e Eugenio Colorni concepirono tra il 1941 e 1944 il manifesto “Per un'Europa libera e unita”, diventato poi il “Manifesto di Ventotene”, una sorta di 3 La realizzazione del Carcere Borbonico fu affidata all'architetto Francesco Carpi che decise di ispirarsi ai principi illuministici propugnati dal filosofo inglese Jeremy Bentham, secondo il quale la mente verrebbe dissuasa dal fare del male solo grazie alla consapevolezza di essere costantemente sotto controllo. Il principio benthamiano venne sviluppato dallo stesso filosofo attraverso un modello di carcere ideale che venne denominato Panopticon (dal greco pan=tutto e opticon=essere dotato di vista) e prevedeva che tutti i detenuti, rinchiusi nelle proprie celle disposte a semicerchio, potessero essere individualmente sorvegliati da un unico guardiano posto in un corpo centrale, senza peraltro sapere se fossero in quel momento osservati o meno.atto fondativo dell'Europa unita, frutto del dibattito e del contributo anche di altri intellettuali e dirigenti politici esiliati a Ventotene. Il Manifesto disegnava il progetto di un'Europa unita in senso federale, che superasse le sovranità assolute degli Stati nazionali: unica soluzione praticabile per evitare nuovi periodici

conflitti, garantendo pace e prosperità al continente e, in prospettiva, al pianeta intero. Santo Stefano, quasi un'Alcatraz italiana, fu luogo di ergastolo per detenuti comuni e dissidenti politici. Da Luigi Settembrini e Silvio Spaventa negli anni del Risorgimento, all'anarchico Gaetano Bresci, Umberto Terracini, Mauro Scoccimarro, Rocco Pugliese e il futuro presidente della Repubblica Sandro Pertini negli anni del periodo fascista. Ai loro diari e alle loro memorie sono affidate testimonianze molto toccanti sulla prigionia a Santo Stefano: "inferno a cielo aperto" venne definito da Luigi Settembrini, e non certamente idilliaco luogo di redenzione sociale, per le condizioni di reclusione, le efferate punizioni corporali e le morti sospette dei detenuti; "l'inferno all'ergastolo è fatto a guisa di anfiteatro...io non desidero non voglio la grazia...essi vogliono appunto questo degradare i loro avversari non avendo avuto il coraggio di distruggerli" sono le parole di Silvio Spaventa di fronte alla durezza della pena carceraria, "acuto doloroso, mi batte nelle vene il rimpianto della mia giovinezza che giorno dopo giorno tra queste mura si spegne...la volontà lotta contro il doloroso smarrimento" è la testimonianza della reclusione di Sandro Pertini sul patimento psichico e non solo fisico riservato agli ergastolani. Eppure, nelle parole di questi famosi detenuti traspare una inflessibile coerenza non indebolita ma anzi rafforzata dalla durezza degli anni trascorsi a Santo Stefano. Con il tempo, infatti, pur stemperandosi il duro scenario delle angherie fisiche, non è mai venuto meno il tentativo di affidare al penitenziario di S. Stefano il compito di cercare di soffocare con il confino ogni velleità di libera espressione contrapposta a qualsiasi forma di tirannide. Santo Stefano e Ventotene sono state, quindi, due isole pregnanti di storia, di sofferenze e di ideali: due luoghi che l'esilio coatto volto a svilire e umiliare i detenuti nella loro dignità ha trasformato da luoghi di umiliazione a luoghi di testimonianza e riscatto per tutti coloro che opponendosi alla violenza e alla sopraffazione decisero di difendere con dignità le proprie idee. Se Santo Stefano ed il suo carcere – al cui interno sono stati rinchiusi non solo ergastolani ma anche uomini di grande spessore umano, culturale e civile, che hanno accettato con dignità l'umiliazione della carcerazione per difendere la libertà di pensiero – rappresenta il "luogo simbolo" dei diritti negati, Ventotene con il suo "Manifesto" non ha inteso promuovere unicamente l'unità dei popoli verso un destino politico comune, ma ha rappresentato (e rappresenta) il riferimento ideale e simbolico degli uomini liberi. Entrambe le isole sono unite da una comune origine non solo naturalistica ma anche culturale: l'essere state costante germoglio di libertà, integrazione e speranza. In questo scenario di valori si inserisce il progetto di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex carcere borbonico di Santo Stefano che, allo stato attuale, versa in condizioni di totale abbandono, incuria e degrado. Salvare il carcere e gli edifici ad esso connessi, prevederne una nuova destinazione d'uso e valorizzazione, aprirli a nuove funzioni pubbliche che riescano a conservare ed a promuovere, nei limiti ed alle condizioni realisticamente possibili, lo spirito e la vocazione "europeista" della ricerca intellettuale e del pensiero che qui si sono sviluppati, significa tutelare un pezzo importante della storia nazionale, un emblema dei diritti civili negati agli uomini, nella 15/50 convinzione che un luogo simbolo della memoria collettiva italiana e del processo di formazione dell'identità nazionale ed europea debba essere restituito al nostro patrimonio storico-artistico e reso fruibile sia a visitatori che a studiosi e ricercatori.

1.3 CARATTERISTICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE

Per le condizioni e le caratteristiche storiche, fisiche ed ambientali che contraddistinguono l'area (ristretta) di interesse del progetto (isolotto di Santo Stefano), pressoché tutte le considerazioni e le informazioni di seguito riportate – finalizzate a descrivere la situazione sociodemografica ed economica attuale e le qualità specifiche del contesto – sono riferite, quando necessario e coerente, a un ambito territorialmente più ampio che si estende al comune di Ventotene e, per alcuni aspetti, al sistema delle isole Pontine e della costa laziale, oltre che alla provincia di appartenenza. Difatti, l'area dal punto di vista innanzitutto amministrativo rientra nel territorio comunale di Ventotene che registra al 1° gennaio 2017 una popolazione residente di 751 abitanti (maschi: 408, femmine: 343)⁴. Peraltro, con una superficie di 1,54km² questo è, per

dimensioni, il comune più piccolo dell'Italia Centrale, il che comporta un indice di densità demografica relativamente elevato (395,9 ab/km² contro circa 255 ab/km² della provincia, secondo i dati del Censimento 2011). Andamento demografico della popolazione residente nel comune di Ventotene dal 2002 al 2017
Fonte: dati ISTAT, Popolazione residente al 1° gennaio La provincia di riferimento è quella di Latina, che consta di 33 comuni e registra al 1° gennaio 2017 una popolazione residente di 574.891 abitanti su una superficie di 2.256,16 km². Negli ultimi anni e, anche, nel medio periodo, la popolazione di Ventotene è sensibilmente aumentata – soprattutto in termini relativi (17,5% dal 2001 e 6,5% dal 2012) – pur manifestando 4 Fonte: dati Istat Popolazione residente al 1° gennaio 2017 per età, sesso e stato civile valori che rimangono chiaramente entro i limiti, sostanzialmente contenuti, che le caratteristiche fisiche, urbanistiche, economiche ed ambientali del territorio possono consentire. Nel complesso, questa crescita, che è proseguita anche nel primo semestre del 2017 portando la popolazione a 781 unità, è il risultato di saldi “naturali” (nati meno morti) costantemente negativi (-4 da gennaio a giugno 2017) e, invece, di flussi “migratori” netti (iscritti meno cancellati) sempre positivi, soprattutto da “altri Comuni” e anche dall’“estero” (rispettivamente, +28 e +6 nello stesso periodo). Particolarmente elevata e in forte crescita rispetto ai valori del precedente Censimento della popolazione, si rivela, inoltre, l’incidenza di residenti stranieri (73,5 per 1000 residenti italiani nel 2011 contro un corrispondente valore di 11,1 nel 2001), superiore di fatto anche alla media dell’Italia (67,8). Comune di Ventotene. Popolazione per classi d’età (2016) D’altro canto, mentre diminuisce il numero di nuclei familiari (da 421 a 415 negli ultimi due anni) ed a fronte di un dimezzamento (tra 2001 e 2011) della quota di “coppie giovani con figli” (dal 15,1% al 7,5%), la distribuzione dei residenti nelle classi d’età riflette abbastanza chiaramente un fenomeno di progressivo invecchiamento della popolazione che risulta concentrata, soprattutto quella femminile, nelle fasce più “anziane” e meno fertili (oltre i 35 anni), dove si ritrova, rispettivamente, il 78% del totale e l’80% delle donne residenti. Cresce, infatti, sensibilmente l’indice di vecchiaia (popolazione di 65 anni e più su popolazione da 0 a 14 anni) che passa dal 154,5% al 179,1% e, corrispondentemente, anche l’incidenza di “anziani soli” (anziani con 65 anni o più che vivono da soli sulla popolazione della stessa età) che passa dal 33,8% al 43,5%. Un profilo, sociale e demografico, dei residenti che – per le condizioni di relativo “isolamento” (l’indice di mobilità per motivi di studio o lavoro è pari al 3%, contro il 24,2% della media italiana), oltre che per fattori connessi alle condizioni di vita (affollamento e disagio) delle 1 7/50 famiglie e alle opportunità offerte dal mercato (incidenza di giovani non occupati e fuori dalla formazione) – si traduce in un indice di “vulnerabilità materiale” certamente elevato (102,7) e superiore alle medie sia regionale che italiana (rispettivamente, 99,6 e 99,3).

1.4 CARATTERISTICHE ECONOMICHE E PRODUTTIVE DEL TERRITORIO

L’economia del territorio di più immediato riferimento del progetto (Ventotene) condivide, pur con caratteristiche sue proprie, i tratti “produttivi” che contraddistinguono il più ampio sistema delle isole Pontine, entro il quale Turismo, Commercio e Pesca rappresentano i principali settori di attività e di reddito che definiscono lo spazio economico e la domanda di lavoro a disposizione dei residenti. Nel caso di Santo Stefano-Ventotene, poi, l’isolamento dovuto alla distanza dalla terraferma, alla lontananza dalle rotte più classiche e più battute del traffico diportistico, alle condizioni del mare, insieme alle ridotte dimensioni e alle caratteristiche, altrettanto ristrette, dei tracciati e del tessuto urbano costruito, rendono questo territorio il meno turistico dell’arcipelago, nonostante la presenza di due porti (Cala Rossano e Porto Romano), il patrimonio di “piscine” e testimonianze archeologiche (ville) “romane”, le qualità naturalistiche e le calette che potrebbero attrarre e sostenere flussi più consistenti di visitatori e turisti. Ne deriva che, allo stato attuale, anche l’isola “madre” (Ventotene) non appare dotata di quel retroterra di infrastrutture e di attività adeguato ad accogliere e a soddisfare, con opportuni standard e senza interruzioni stagionali, la domanda di servizi (ricettivi, culturali, di intrattenimento, di collegamento e di connessione) che potrebbe

accompagnarsi all'entrata in esercizio dell'investimento e, più in generale, indispensabile per dare consistenza, vitalità e prospettive all'economia locale. In sintesi, come si legge nel MasterPlan "Le città del golfo e le isole pontine", redatto a cura della Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Cassino (2011), a Ventotene e a Ponza "è urgente completare il progetto di realizzazione del serbatoio di accumulo finalizzato alla tutela delle risorse idropotabili ed alla distribuzione dell'acqua ad usi civili, nonché del sistema di depurazione destinato al riuso per fini rurali e dei servizi", accanto alla costruzione di adeguati impianti di dissalazione. Allo stato attuale, infatti, le isole sono ancora approvvigionate da navicisterna che scaricano, nella condotta di adduzione, l'acqua messa in stiva presso i porti di Gaeta e di Napoli. Ventotene, inoltre, non è connessa alla rete elettrica nazionale e l'elettricità – sebbene Enel abbia inaugurato sull'isola, nel 2016, il primo sistema⁵ che integra storage e motori per l'alimentazione energetica – è prodotta localmente per mezzo di un generatore alimentato da carburanti fossili. ⁵ Si tratta di un sistema ibrido, composto da generatori e da una batteria da 600 kWh a ioni di litio, che permette di migliorare la qualità del servizio offerto ai cittadini e ridurre le emissioni di CO₂ in atmosfera. Ventotene, infatti, è una meta turistica il cui fabbisogno elettrico registra valori "straordinari" nella stagione estiva, con uno stress continuo delle apparecchiature (motori) e con un carico non ottimale che causa l'aumento dei consumi di carburante e peggiora l'efficienza complessiva del sistema. La batteria installata da Enel permette, invece, di immagazzinare l'elettricità prodotta in eccesso nei momenti di picco, così da evitare sprechi e blackout.

Infine, per quel che riguarda la gestione dei rifiuti, a gennaio 2016 la raccolta differenziata ha raggiunto il 65% del totale e da questo punto di vista, quindi, l'isola si distingue per l'attenzione a un'efficace organizzazione dei servizi di igiene urbana, per quanto non siano presenti in loco impianti di trasformazione ed i rifiuti vengano ancora inviati alla terraferma per il trattamento. Su un altro piano, nel confronto con gli analoghi indicatori economici misurabili per l'intera regione e per il resto del Paese – relativi in particolare al funzionamento ed alle condizioni del sistema produttivo e del mercato del lavoro – il comune si dimostra sistematicamente in ritardo, con tassi di attività, di occupazione e di disoccupazione che, soprattutto per le fasce più giovani della popolazione, registrano i risultati più critici e che, anche in valore assoluto, segnalano uno stato di persistente difficoltà nel far corrispondere, anche per la presenza di barriere, vischiosità ed ostacoli di carattere fisico ed ambientale, l'offerta di chi vorrebbe occuparsi con la domanda.

CONFRONTI TERRITORIALI AL 2011

Indicatore Ventotene Lazio Italia Partecipazione al mercato del lavoro 48,1 51,7 50,8 Incidenza giovani 15-29 anni che non studiano e non lavorano 26,2 21,5 22,5 Tasso di disoccupazione 11,3 11,2 11,4 Tasso di disoccupazione giovanile 41,2 36,5 34,7 Tasso di occupazione 42,6 45,9 45,0 Tasso di occupazione 15-29 anni 33,6 34,1 36,3 Incidenza dell'occupazione nel settore agricolo 4,3 3,0 5,5 Incidenza dell'occupazione nel settore industriale 19,0 16,6 27,1 Incidenza dell'occupazione nel settore terziario extracommercio 47,7 62,3 48,6 Incidenza dell'occupazione nel settore commercio 29,1 18,2 18,8 Incidenza dell'occupazione in professioni ad alta-media specializzazione 28,7 35,0 31,7 Incidenza dell'occupazione in professioni artigiane, operaie o agricole 15,5 14,4 21,1 Incidenza dell'occupazione in professioni a basso livello di competenza 19,4 15,2 16,2 La distribuzione dell'occupazione nei principali rami di attività, poi, rivela abbastanza chiaramente la predominanza, in questo territorio, delle opportunità connesse all'impiego nei vari settori del Commercio – con un peso notevolmente superiore rispetto a quello misurabile nell'intera regione (29,1% contro 18,2%) – e una sensibile minore incidenza del lavoro nell'Industria e nei Servizi del "terziario non commerciale", dove si registra uno scarto superiore ai 12 punti percentuali nel confronto con il Lazio. D'altra parte, anche lo "spazio economico" di questo territorio, rappresentato dalla struttura produttiva endogena (imprese operative e addetti per settori e divisioni di attività) che è stato possibile rilevare in occasione dell'ultimo Censimento dell'Industria e dei Servizi, si dimostra alquanto "rarefatto", contrassegnato

da aziende di piccola e piccolissima taglia dimensionale (il 77% delle imprese e il 60% circa degli occupati corrisponde ad aziende con 1 o 2 addetti) e, soprattutto, in grado di esprimere una domanda di lavoro e una corrispondente capacità di generare reddito, molto limitata (solo 128 addetti), significativamente concentrata in attività legate all'accoglienza (Alloggio e Ristorazione), al Commercio e ai lavori di Costruzione specializzati. Comune di Ventotene – Imprese e addetti per classi dimensionali, Settori e Divisioni di attività economica. Anno 2011

Imprese	Addetti	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti
6	52	52	12	24	10	34	3	18	83
attività manifatturiere .. 3 3 1 2 4 5									
industrie alimentari .. 1 1 1 2 2 3									
fabbricazione di mobili .. 1 1 1 1									
altre industrie manifatturiere .. 1 1									
costruzioni 1 3 3 1 3 1 6 6 12									
costruzione di edifici .. 1 1 1 1									
ingegneria civile .. 1 1									
lavori di costruzione specializzati 1 1 1 1 3 1 6 4 10									
commercio all'ingrosso e al dettaglio .. 12									
12 2 4 3 11 17 27									
commercio all'ingrosso .. 1 1 1 1									
commercio al dettaglio .. 11 11 2 4 3 11 ..									
trasporto e magazzinaggio 1 1 1 1 6 3 7									
servizi di alloggio e di ristorazione 3 12 12 7 14 6 20									
alloggio 2 4 4 3 6 2 7 11 17									
attività dei servizi di ristorazione 1 8 8 4 8 4 13 17 29									
servizi di informazione e comunicazione .. 1 1 1 1									
attività immobiliari 1 2 2 3 2									
attività professionali, scientifiche e tecniche .. 3 3 3 3									
noleggio, agenzie, servizi alle imprese .. 9 9									
attività di noleggio e leasing operativo .. 8 8 8 8									
servizi delle agenzie e tour operator .. 1 1									
istruzione .. 1 1 1 1									
sanità e assistenza sociale .. 1 1 1 2 2 3									
attività artistiche, sportive, di intrattenimento .. 1 1 1 2 2 3									
altre attività di servizi per la persona .. 3 3									
1 6 4 9 6-9									
totale classi dimensionali (in addetti)									

SETTORI E DIVISIONI 1 2 3-5 Insieme al potenziamento di fattori distintivi e unici di attrazione e di offerta – come quello costituito dagli interventi “in progetto” per il recupero e la rifunzionalizzazione dell'ex carcere di S. Stefano – è indispensabile, quindi, che si prendano in considerazione le condizioni attuali dell'ambiente e dei circuiti economici tutt'ora esistenti e operativi nel più vasto territorio di riferimento, verificando la possibilità di stimolare, direttamente o indirettamente, quella trasformazione compatibile ed equilibrata dell'economia e della società locale senza la quale è difficile immaginare che gli interventi programmati possano risultare efficaci e concretamente sostenibili. Una strategia di sviluppo che deve puntare sul “turismo estivo di qualità” – promuovendo azioni corrispondenti sul patrimonio edilizio, sulle attrezzature, sulle reti e sui servizi – ma anche sulla “formazione” (polo professionale per il turismo, alta formazione), facendo di quest'area un ambiente ricco di suggestioni e di valori simbolici ma al tempo stesso capace di ottimizzare e, quando necessario, compensare, in una logica di nuova organizzazione territoriale, le vocazioni, le risorse e le condizioni (logistiche, ambientali, economiche) che lo contraddistinguono. E' del tutto evidente (e presumibilmente anche molto significativo), infatti, l'impatto che il progetto di recupero del complesso dell'ex carcere borbonico potrà avere sulla domanda turistica e, quale che sia l'ipotesi funzionale prescelta, sui flussi di visitatori e utenti che saranno attratti dalle attività (espositive, culturali, formative, artistiche) realizzate e disponibili a Santo Stefano. Un incremento e una differenziazione del “pubblico” che naturalmente avrà ripercussioni positive anche e soprattutto sull'economia del comune di Ventotene e, tuttavia, un potenziale che non può non misurarsi con le condizioni del tutto particolari dell'offerta ricettiva (numero e qualità degli “alloggi” e dei posti letto corrispondenti) e dei servizi complementari (ristorazione, tempo libero, collegamenti da e verso la terraferma e così via) sull'isola maggiore. In altri termini, una concreta “opzione di espansione”, strettamente legata alla realizzazione del progetto, è quella che potrebbe derivare dall'adozione di iniziative “di mercato” da parte di operatori privati – anche con il concorso e la sollecitazione che può venire da un'azione pubblica di indirizzo e di sostegno – finalizzate a promuovere l'incremento di strutture, capacità, qualità e servizi per la ricettività turistica e l'accoglienza in tutto il sistema territoriale, naturalmente programmando e adottando soluzioni compatibili (offerta diffusa) con le caratteristiche del patrimonio immobiliare in essere e con i vincoli ambientali esistenti. In questo modo, combinando la difesa e la conservazione della natura con lo sviluppo sostenibile e l'adeguamento

infrastrutturale, materiale ed immateriale, del territorio si possono creare i presupposti necessari e coerenti per una crescita dell'economia legata al turismo e all'accoglienza, fondata sulla valorizzazione della storia distintiva dei luoghi (riqualificando l'abitato), sul recupero e sulla fruizione dei beni disponibili (finalizzando il patrimonio storico a funzioni turistico-culturali), sulla tutela attiva del paesaggio archeologico e ambientale (realizzando centri di interesse e promozione), sul rilancio delle attività produttive tradizionali (anche realizzando un sistema di rete con i comuni e le isole limitrofi).

1.5 CONTESTO URBANISTICO, PAESAGGISTICO E AMBIENTALE

La piccola isola di Santo Stefano fa parte geograficamente delle isole "ponziane" (o pontine), gruppo di sud-est, comprendente Ventotene e appunto Santo Stefano, e appartiene come si è già sottolineato amministrativamente al comune di Ventotene. Il gruppo di nord-ovest comprende le isole di Ponza, Palmarola, Giannone e Gavi, appartenenti amministrativamente al comune di Ponza. L'isola ha origini vulcaniche e geologicamente è parte, insieme a Ventotene delle isole flegree, con Ischia, Procida e Vivara. Lo scoglio è ricco di falesie, con profonde fenditure e con uno strato compatto tufaceo. Prima del suo disboscamento avvenuto particolarmente nel Settecento, si presentava con la parte subaerea ricca di lecci, di sempreverde e di splendida macchia mediterranea. Oggi vi crescono spontanei la ginestra, l'enula, la ferula, le agavi, le aloe, gli asparagi, i fiordalisi, i cardi selvatici, i rovi, il fico comune, il fico d'India, il ginepro, il mirto, la veccia, la lenticchia, il lentisco, il capperò. Per la loro particolare dislocazione geografica, al centro del Mar Tirreno, le due isole ospitano, inoltre, periodicamente circa duecento specie di uccelli migratori oltre ad una ventina di stanziali. Il Piano Territoriale Paesistico Regionale del Lazio, approvato con Delibera di Giunta dell'8 marzo 2016, fa rientrare le isole di Santo Stefano e Ventotene nel "Sistema strutturale dei rilievi costieri e isole", insieme al Monte Circeo, al Promontorio di Gaeta e, appunto, alle Isole ponziane.

SISTEMI STRUTTURALI UNITA' GEOGRAFICHE DEL PAESAGGIO Catena dell'Appennino Terminillo, Monti della Laga, Salto Cicolano Conca Reatina, Monti Lucretili Monti Sabini Monti Simbruini Monti Ermici, Prenestini Rilievi dell'Appennino Monti Lepini, Ausoni, Aurunci Complesso vulcanico Laziale e della Tuscia Monti Vulsini Monti Cimini Monti Sabatini Monti Sabatini Area Romana Monti della Tolfa Colli Albani Valli Fluviali Valle del Tevere Valle Sacco, Liri – Garigliano Campagna Romana Agro Romano Maremme Tirreniche Maremma Laziale Rilievi Costieri e Isole Monte Circeo, Promontorio di Gaeta, Isole ponziane Tra i Sistemi e ambito di paesaggio individuati dal PTPR per la tutela dei beni paesaggistici regionali, le due isole ricadono, invece, nei sistemi del paesaggio naturale e del paesaggio insediativo, caratterizzati, il primo da un elevato valore di naturalità e seminaturalità in relazione a specificità geologiche, geomorfologiche e vegetazionali, il secondo da processi insediativi delle attività umane e storico-culturali. In particolare, per le due isole e maggiormente per Santo Stefano si tratta di ambienti caratterizzati da rilevanti elementi puntuali, lineari o areali di interesse storico – archeologico che hanno avuto incidenza nella definizione della struttura territoriale. Le due isole, inoltre, ai sensi dell'art.136 comma 1 del DLgvo 42/2004, sono classificate quali aree di notevole interesse pubblico, per il valore estetico tradizionale e le bellezze panoramiche e rientrano tra le Aree tutelate per legge.

SISTEMA DEL PAESAGGIO NATURALE PN Paesaggio naturale

- **DEFINIZIONE** Territori caratterizzati dal maggiore valore di naturalità e semi naturalità in relazione alla presenza di beni di interesse vegetazionale e geomorfologico o rappresentativi di particolari nicchie ecologiche
- **CONFIGURAZIONE** prevalenti nell' Appennino centrale nei rilievi preappenninici e vulcanici e nelle fasce costiere delle acque superficiali

- **OBIETTIVO DI QUALITÀ PAESISTICA** Mantenimento, conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale anche mediante l'inibizione di iniziative di trasformazione territoriale pregiudizievoli alla salvaguardia SISTEMA DEL PAESAGGIO INSEDIATIVO PIS Paesaggio dell'insediamento storico diffuso

- **DEFINIZIONE** Paesaggi caratterizzati dal maggiore valore di testimonianza storico archeologica anche quando interessati da rilevante grado di naturalità e /o dal modo d'uso agricolo. Si tratta di aree che comprendono elementi puntuali, lineari o areali di interesse storico – archeologico che hanno avuto incidenza nella definizione della struttura territoriale.

- **OBIETTIVO DI QUALITÀ PAESISTICA** Salvaguardia della struttura degli insediamenti e dei paesaggi culturali rurali e urbani. In particolare, l'Area Marina Protetta "Isole di Ventotene e S. Stefano" istituita con Decreto del Ministero dell'Ambiente del 12 dicembre 1997 persegue le seguenti finalità: • protezione, tutela e valorizzazione ambientale dell'area marina e delle risorse biologiche e geomorfologiche della zona; • diffusione e divulgazione della conoscenza dell'ecosistema marino e costiero dell'area naturale protetta e delle caratteristiche ambientali e geomorfologiche della zona; • realizzazione di programmi educativi, di studio e ricerca nei settori dell'ecologia, della biologia marina e della tutela ambientale, al fine di assicurare la conoscenza sistematica dell'area e degli impatti derivanti dalle attività umane; • promozione di uno sviluppo socio-economico compatibile con la rilevanza naturalistica dell'area, anche privilegiando attività tradizionali già presenti. L'area che comprende le acque circostanti Ventotene e S. Stefano e si estende fino ai 100 metri di profondità, prevede tre zone a diverso tipo di tutela in cui sono consentite solo determinate attività. Non è consentita la pesca subacquea. La Riserva naturale statale "Isole di Ventotene e S. Stefano", istituita con Decreto del Ministero dell'Ambiente dell'11 maggio 1999, persegue invece le seguenti finalità: • conservazione delle caratteristiche ecologiche, naturalistico-ambientali, faunistiche e geomorfologiche; • gestione degli ecosistemi con modalità idonee a realizzare una integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agrosilvopastorali e tradizionali; • restauro ambientale degli ecosistemi degradati; • promozione delle attività compatibili con la conservazione delle risorse naturali della riserva; • realizzazione di programmi di educazione ambientale, studio e ricerca scientifica, con particolare riferimento ai caratteri peculiari del territorio. Sempre con riferimento agli ambiti di "tutela" che interessano il territorio in esame, va rilevata la presenza di due Siti di importanza Comunitaria (SIC): Fondali circostanti l'Isola di S. Stefano e Fondali circostanti l'Isola di Ventotene e una Zona di Protezione Speciale (ZPS) "Isole di Ponza, Palmarola, Zannone, Ventotene e S.Stefano". Santo Stefano e Ventotene, infine, ai sensi dell'art.134 co.1 let. c) D.lvo 42/2004, sono individuati quali insediamenti urbani storici e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 150 mt. In tutta quest'area, la protezione della costa e delle zone degradate rappresenta una fondamentale e imprescindibile azione di difesa ambientale e presuppone il ripascimento dei litorali erosi, il ripristino delle aree e delle pareti rocciose danneggiate, la sistemazione idraulica dei corsi d'acqua, il drenaggio ed il convogliamento delle acque piovane per contenere l'azione di dilavamento.

1.6 STATO DEI COLLEGAMENTI E SISTEMI DI TRASPORTO A SERVIZIO DELLE ISOLE

L'isola di Santo Stefano è accessibile e visitabile unicamente tramite imbarcazioni locali con collegamenti dalla vicina Ventotene. L'approdo è possibile in quattro punti da scegliere a seconda dei venti. A sua volta, l'isola di Ventotene è dotata di due porti, uno di origine romana scavato interamente nel tufo e poi successivamente ammodernato durante il periodo borbonico, e un altro moderno con un'ampia darsena situato nella zona detta "Cala Rossano". Il Porto Romano è dedicato prevalentemente a piccoli pescherecci e imbarcazioni da diporto di dimensioni medio-piccole, mentre il Porto Nuovo di Cala Rossano può ospitare imbarcazioni anche molto grandi ed è l'approdo dei traghetti, degli aliscafi e di altre imbarcazioni di trasporto

commerciale e passeggeri dalla terra ferma. Le imbarcazioni di grossa stazza, nelle ore del giorno, devono attraccare sulla banchina principale del Porto Nuovo, lontano dal punto di approdo del traghetto e degli aliscafi. Le imbarcazioni in transito sono tenute a corrispondere al comune di Ventotene una tassa giornaliera di smaltimento rifiuti, proporzionale alla stazza, ed è previsto un servizio di raccolta delle acque nere. Tra le peculiarità dell'isola si deve annoverare la recente realizzazione dell'eliporto che consente agli elicotteri di soccorso (118, protezione civile, forze dell'ordine) di intervenire evitando i disagi dell'insularità e realizzando la continuità territoriale a fini di sicurezza e tutela. Peraltro, a seguito degli eventi franosi che hanno interessato, nel 2010, con gravi conseguenze, il territorio del comune di Ventotene, a Cala Rossano, sono stati programmati ed avviati alcuni importanti interventi di recupero e conservazione della salute. Naturalmente, anche il turismo è avvantaggiato dalle potenzialità commerciali di questa infrastruttura che ne amplia l'offerta in direzione di un'utenza più esigente distribuita non solo nel periodo estivo. Ventotene è ben collegata ai porti della terraferma da diverse compagnie di navigazione, con corse (molto frequenti in primavera e nel periodo estivo e meno assidue negli altri periodi dell'anno) esclusivamente diurne tramite aliscafo della durata media di 60 minuti, o in traghetto in 2 ore di navigazione. La compagnia Laziomar assicura tutto l'anno, il collegamento con il porto di Formia, la tratta più importante e trafficata, cui in estate si vanno ad aggiungere i collegamenti con i porti di Terracina, Anzio e Napoli, per soddisfare le aumentate richieste dovute al traffico turistico. L'isola è inoltre ben collegata anche con Ponza e Ischia. Da Formia partono aliscafi e traghetti del servizio di trasporto pubblico con almeno due collegamenti giornalieri. Le corse sono molto frequenti in primavera e nel periodo estivo e meno assidue negli altri periodi dell'anno. I tempi di percorrenza vanno dalle 2 h in traghetto a circa 1 h in aliscafo. Da Terracina Ventotene è raggiungibile in circa 2h e 50' con traghetto e in 1h con aliscafo. I collegamenti sono garantiti dalla Laziomar con un solo collegamento settimanale (mercoledì) e da fine luglio a inizio settembre dai mezzi veloci della NLG (Navigazione Libera del Golfo) con una corsa settimanale (giovedì). Da Napoli l'isola di Ventotene è raggiungibile in circa 1h e 50' di aliscafo. I collegamenti sono garantiti principalmente dalla SNAV, da luglio a settembre, dal venerdì alla domenica con due corse giornaliere che fanno tappa intermedia a Ischia e NLG, sempre nel periodo estivo da giugno a settembre. Da Anzio non esistono collegamenti diretti con Ventotene. Il porto è collegato in maniera diretta all'isola di Ponza con gli aliscafi della compagnia Vetur (70') e i traghetti della Laziomar (90'). Dall'isola di Ponza è possibile poi raggiungere l'isola di Ventotene. Da Ponza Ventotene è raggiungibile in 50' con l'operatore SNAV che offre collegamenti 5 volte a settimana, mentre il servizio NLG viene offerto fino a 1 volta a settimana, con una durata di circa 45'. In definitiva, l'isolamento e la difficile accessibilità di Santo Stefano costituiscono, allo stato, fattori particolarmente critici, non solo per l'assenza di collegamenti diretti con la terraferma – peraltro “coerente” con la storica destinazione del sito e del complesso dell'ex carcere, oltre che con la mancanza di un seppur minimo tessuto urbano – ma anche per le condizioni e la frequenza dei collegamenti in essere a servizio dell'isola maggiore (Ventotene). 2 6/50

2. MERCATO DI RIFERIMENTO (TURISMO, CULTURA E ALTA FORMAZIONE)

2.1 ANALISI DELLA DOMANDA ATTUALE

Nel contesto appena delineato e per le caratteristiche, il valore simbolico e le condizioni fisiche e ambientali del complesso dell'ex carcere borbonico di Santo Stefano, l'analisi della domanda connessa alla realizzazione del progetto di recupero e rifunzionalizzazione in esame deve necessariamente riferirsi a una pluralità di obiettivi. Innanzitutto, è alquanto evidente che la valorizzazione della struttura può rappresentare un'occasione importante di sviluppo per l'intera comunità e per l'economia “locale”. Rendere nuovamente fruibile, con finalità e funzioni “espositive” e/o di “alta formazione”, una risorsa monumentale e naturalistica di assoluto pregio equivale, infatti, a rendere disponibile un attrattore territoriale importante, capace di stimolare

la domanda turistica e culturale, anche innescando comportamenti e azioni virtuose di adeguamento dell'offerta ricettiva e dei servizi per l'accoglienza, così da riattivare i circuiti e le attività economiche direttamente collegate (nell'artigianato, nella ristorazione, nell'ospitalità), accrescendo i livelli di benessere e le dotazioni (e gli standard) di attrezzature urbane e civili a disposizione della collettività. Al riguardo, come si è già sottolineato, il turismo e la domanda di fruizione che attualmente interessa le risorse di questo territorio (Santo Stefano-Ventotene) sono relativamente contenuti, fortemente condizionati dalle caratteristiche e dallo stato dei luoghi e delle attrezzature/servizi disponibili e, nel caso di Santo Stefano, molto "limitati" (e dall'agosto 2016 completamente negati) in ragione delle problematiche e delle criticità che influenzano l'accessibilità e la sicurezza dell'isola e del bene. Negli ultimi anni, tuttavia, i dati forniti dal Comune indicano comunque la presenza di un flusso di visitatori all'ex carcere borbonico – chiaramente tutto concentrato nella stagione estiva – pari a circa 3.800 persone/anno che, accompagnati e guidati da una figura esperta, hanno potuto raggiungere il sito (da Ventotene) e fruire dei percorsi e delle informazioni allo stato possibili all'interno del monumento. Su un piano più generale, l'"esistenza" stessa di una risorsa culturale di assoluto rilievo storico e architettonico – per di più segnata da un "valore" che travalica gli aspetti e le qualità materiali del bene e che rimanda agli ideali e alle testimonianze di libertà e di progresso, per l'Italia e per l'Europa, che hanno contraddistinto la vita, le personalità e il pensiero di chi qui ha subito l'esperienza del carcere – porta a identificare con l'obiettivo del recupero e della restituzione del complesso a una funzione pubblica di educazione e di formazione, soprattutto delle nuove generazioni, un'ulteriore e certamente non secondaria componente della domanda da soddisfare, proveniente dalla più vasta collettività, anche "europea". Da questo punto di vista, la condizione attuale del bene, in totale abbandono, è tale da rendere inapplicabile qualsiasi misura di offerta nella situazione "senza intervento" e la stessa verifica che si può fare del sistema/mercato europeo dell'alta formazione (analisi di benchmark seguente) è finalizzata non certo a individuare un deficit di offerta che l'investimento in esame potrebbe compensare a condizioni "vantaggiose", quanto piuttosto a identificare le funzioni e le dimensioni che le attività (culturali) indicate nel CIS potrebbero realisticamente assolvere nel contesto ambientale e logistico specifico del progetto "Santo Stefano". 2 7 /50

2.2 ANALISI DI BENCHMARK

L'analisi di benchmark risponde alla necessità di produrre elementi rilevanti di valutazione nel comparare realtà esistenti e analoghe all'isola di Santo Stefano e per definire quali soluzioni funzionali e gestionali possano essere considerate attuabili, tenendo conto della valenza storica dell'ex carcere, delle priorità e degli indirizzi espressi dal CIS, dei vincoli amministrativi posti in materia di beni monumentali, ambientali e paesaggistici, delle politiche regionali, della sostenibilità del sito in termini di innovazione nella progettazione e nell'esercizio di tutte le infrastrutture primarie e dei servizi (acqua, energia, rifiuti) occorrenti per l'organizzazione e il funzionamento della struttura. Nel caso specifico, l'analisi ha per oggetto la valutazione di tre diverse ipotesi di uso e/o rifunionalizzazione e si sviluppa a valere sulla comparazione dell'offerta culturale e formativa attuale con quella che viene delineata dai trend prefigurabili a livello nazionale/internazionale. In sintesi:

A. ipotesi minimo indispensabile (do minimum) che circoscrive gli interventi al restauro dell'ex carcere e alla creazione di uno spazio museale;

B. ipotesi Centro di Alta Formazione, corrispondente al recupero e alla rifunionalizzazione totale del complesso – con aule, residenze e servizi – finalizzati alla creazione di un'offerta di attività (di specializzazione, approfondimento, seminariali e culturali) su temi legati allo sviluppo e al funzionamento/organizzazione dello "spazio europeo", rivolte a giovani, funzionari, dirigenti e amministratori pubblici provenienti dalle università e/o dagli organismi e dalle istituzioni dell'UE.

C. ipotesi Polo Multifunzionale, con rifunzionalizzazione parziale del Panopticon, che comprende l'ipotesi do minimum e la fruizione di una parte limitata dell'ex carcere per ospitare attività di tipo formativo e culturale ispirate ai valori del Manifesto di Ventotene e che, più ampiamente, abbiano come finalità la creatività intellettuale che un luogo suggestivo e "isolato" può offrire a chi cerca spazi e silenzi per produrre idee e arte.

A. IPOTESI MINIMO INDISPENSABILE

L'opzione "do minimum" prevede il restauro del complesso monumentale ai fini della sua fruizione museale. Nello specifico, una volta stimato il numero di presenze medie e gli eventuali picchi di affluenza nel corso dell'anno – tenendo conto della presenza contemporanea di addetti alla manutenzione, operatori che provvedano ai servizi previsti per l'accoglienza turistica e, naturalmente, della stima prudente riguardo il numero medio visitatori/giorno – si andranno ad individuare e dimensionare (di massima) gli interventi da attuare sul complesso al fine di un restauro sufficiente del bene monumentale, oltre che definire le caratteristiche funzionali delle attività di supporto necessarie. A livello internazionale sono state esaminate le destinazioni d'uso attuali di complessi "ex carceri" che hanno, ovunque, innanzitutto un elevato valore simbolico e presentano diversi gradi di attrattività turistica: Devil's Island (Guyana), Ile Saint Marguerite e Chateau d'IF (Francia), 2 8/50 Robben Island (Sud Africa), Alcatraz (USA), St. Helena (Gran Bretagna), Sado (Giappone), Isla mas a Tierra (Cile), Pianosa, Capraia e Asinara (Italia). Tra le isole "ex carceri" e le colonie penali esaminate, si possono distinguere alcune tipologie e casi emblematici: a) isole con una cospicua popolazione residente (Sado con 55.474 abitanti e St. Helena con 4.500) in cui vi sono rilevanti attività turistico-culturali; b) Alcatraz che gode di flussi turistici imponenti (1 milione visitatori/anno) con popolazione stanziale di sole 300 persone; c) isole con alcune centinaia di abitanti e flussi turistici commisurati agli alloggi disponibili (Isla mas a Tierra con 860 persone stanziali e circa 2.500 arrivi di turisti/anno e Capraia con 450 residenti e circa 6.000 arrivi/annui); d) isole scarsamente abitate (per non dire disabitate) come Ile St. Marguerite (20 abitanti), Asinara (15 abitanti) e Pianosa (10 residenti) dove si effettuano unicamente escursioni programmate. In particolare all'Asinara è presente un ostello da 70 posti letto costruito nella ex caserma degli agenti di custodia, gestito da una cooperativa; mentre a Pianosa è operante un alloggio di soli 10 posti, costruito nella residenza storica (ca. 1875) del direttore dell'ex carcere, gestito anche questo da una cooperativa; e) Robben Island dove risiedono 116 persone ma dove, nonostante i flussi turistici, non sono disponibili alloggi di alcun tipo; f) Chateau d'IF e Devil's Island che sono rimaste disabitate e sono esclusivamente meta di brevi escursioni. Evidentemente, per quanto illustrato sinora, le isole sub. d) sono quelle almeno in parte rapportabili a Santo Stefano, considerata la minima popolazione residente (operatori dedicati all'accoglienza turistica e personale tecnico per la manutenzione) che, nel caso si scegliesse l'opzione do minimum, si potrebbe ipotizzare come stanziale. Più realisticamente, si potrebbe far riferimento a personale residente a Ventotene e presente a Santo Stefano solo ai fini di espletamento delle mansioni necessarie o all'erogazione di servizi di carattere temporaneo. Le altre tipologie di isole prese in esame risultano incomparabili sulla base del numero di abitanti (e relative infrastrutture presenti), fatta eccezione per la categoria f) in cui ricadono isole disabitate e di non facile accesso, simili in questo alle condizioni attuali di Santo Stefano. Allo stato attuale, è presumibile che il valore delle "presenze" giornaliere stimabili per il complesso dell'ex carcere – una volta recuperato e restaurato – possa attestarsi ragionevolmente al di sopra dei flussi che il sito ha già conosciuto negli ultimi anni quando, nella stagione estiva, anche per l'incremento considerevole degli arrivi di escursionisti e turisti sull'isola di Ventotene, i visitatori hanno sfiorato le 4.000 unità, pur nell'assenza di attrezzature e servizi, ancorché minimi, a supporto dell'accessibilità, dell'accoglienza e della visita. In questa opzione, inoltre, gli interventi specifici sul complesso – vale a dire, quelli destinati alla rifunzionalizzazione e all'allestimento finalizzato della struttura recuperata, in ragione della sua fruibilità espositivo-museale – potranno comportare la realizzazione di lavori su almeno una parte delle celle con l'obiettivo della:

- "Rappresentazione" storica dei luoghi e dei valori culturali, monumentali, architettonici, ambientali e simbolici del sito;
- Creazione di una mostra permanente sulla storia del carcere, sulle personalità che vi sono state reclusi e sulle idee che lì si sono sviluppate; – Consultazione/fruizione dell'archivio (digitalizzato) dei documenti del carcere;
- Realizzazione di una sala attrezzata per eventi/conferenze;
- Creazione di un'offerta adeguata di servizi (uffici, deposito, locali tecnici, bagni, area ristoro) a disposizione dell'utenza.

L'idea è quella di destinare l'ex Carcere di Santo Stefano a centro museale che celebra i diritti fondamentali dell'uomo, un luogo dove ricordare le sofferenze di chi, pur svilito e umiliato dalla carcerazione coatta, ha lottato per difendere la propria dignità e libertà di pensiero. La difesa dei diritti negati che deve farsi filo conduttore di un percorso museale, capace di integrare la storia della struttura penitenziaria, con la narrazione delle numerose testimonianze delle condizioni e delle difficoltà dei detenuti all'interno dell'ergastolo. La struttura dovrebbe essere trasformata in un luogo simbolo della resistenza e della forza dei più alti ideali, un museo dotato di una collezione di oggetti, fotografie e documenti audiovisivi, valorizzati, da un lato, da una museografia moderna che solleciti emozioni e riflessioni e dall'altro, da un allestimento stimolante, con la presenza di installazioni multimediali interattive che rievocano oltre ai principali aspetti della vita quotidiana all'interno del carcere, anche tematiche particolari, testimonianze e memorie, capaci di fare presa su un vasto pubblico anche giovanile e scolastico, con finalità didattiche e divulgative. Nell'ambito del museo, uno spazio specifico potrebbe poi essere dedicato al periodo del confino politico a Ventotene e in tale prospettiva, sarebbe di particolare interesse il recupero dell'archivio dei relativi documenti, attualmente collocato presso l'Archivio di Stato di Latina, unitamente all'archivio del carcere di Santo Stefano, che, al momento della sua dismissione, è stato trasferito presso la casa circondariale di Cassino, dove risulta in stato di abbandono. Progetti di questo tipo, sono già stati realizzati ed un esempio significativo è quello del **Museo diffuso della resistenza, della deportazione, della guerra, dei diritti e delle libertà di Torino**, dedicato alla memoria della Seconda Guerra Mondiale e allestito nei suggestivi locali sotterranei del Palazzo dei Quartieri Militari. Il museo espone soltanto due oggetti: una rara macchina a pedale usata per la stampa clandestina di materiale propagandistico e una delle sedie utilizzate per le esecuzioni capitali, mentre l'intero percorso di visita sperimenta, in maniera non convenzionale, forme di comunicazione e linguaggi espositivi originali e innovativi rievocando la vita quotidiana durante la guerra, l'occupazione tedesca, la Resistenza e il ritorno alla democrazia, attraverso immagini, suoni e voci dei testimoni, presentati in una originale installazione multimediale interattiva che conduce il visitatore in un viaggio virtuale nella città. Il percorso non segue un andamento lineare, ma suggerisce piuttosto l'esplorazione di un territorio, che si svela attraverso la memoria dei suoi luoghi. Una simbolica rete di metropolitana percorre la città e guida il visitatore attraverso un'installazione che fa coesistere linguaggi differenti: fonti scritte e fonti orali, fotografie e filmati, testimonianze ed evocazioni.

IPOSTESI CENTRO DI ALTA FORMAZIONE IN CAMPO EUROPEO

Rispetto all'ipotesi di rendere stanziale e operativo un modello di Scuola di Alta Formazione Europea (che presumibilmente costituisce l'indirizzo "funzionale" predominante contenuto nel CIS), nel corso dell'analisi si è effettuato un esame comparativo dell'attuale panorama di offerta di scuole di alta formazione operanti a livello nazionale, europeo ed internazionale, al fine di valutare se sussista una potenziale attrattività del luogo, laddove si stabilisse nell'ex carcere di Santo Stefano una sede di attività – per la formazione post-universitaria e/o per manager e funzionari europei – a carattere di residenza permanente e continuativa nel corso dell'anno. E' stata esaminata, quindi, l'offerta formativa di scuole tra le più significative, quali: IUE Istituto Universitario Europeo (Firenze); EAS European School of Administration (Bruxelles e Lussemburgo), EIPA European Institute of Public Administration (Maastricht, Lussemburgo, Barcellona), ESA European Schools for Higher Education in Administration and Management (Austria, Belgio Rep. Ceca, Francia, Germania, Gran Bretagna, Paesi Bassi), Istituto di Studi Federalisti Altiero Spinelli (Verona), CeAS Centro di eccellenza Altiero Spinelli (Roma), IAI Istituto Affari Internazionali (Roma), Scuola Superiore di Pisa Sant'Anna, SNA Scuola Nazionale dell'Amministrazione (Roma); Scuola Alta Formazione Specialistica Avvocati in Diritto delle Persone (in collaborazione con la Scuola Superiore Avvocatura e Università di Roma Tre e di Cassino), Corsi di Alta Formazione della Fondazione Lelio e Lisli Basso (Roma). In sintesi, le istituzioni esaminate presentano caratteristiche analoghe e sono: situate in città medio-grandi (da un minimo

di 50.000 fino a 3 milioni di abitanti); facilmente accessibili sia in treno che in aereo; caratterizzate da attività formative che si integrano positivamente con iniziative culturali dinamiche nell'ambiente di riferimento e con una molteplicità di servizi in loco; contraddistinte da un'offerta di corsi (costituiti in molti casi da Master, Dottorati e attività di Specializzazione) con una durata variabile da un minimo di 12 mesi fino a 4 anni, conclusi da attività intensive, workshop, stage e processi di job market, presso istituzioni europee, enti pubblici o società medio-grandi; dimensionate per un numero di studenti variabile da 15 a 60 per anno; operative con docenti di elevato curriculum e di alto rilievo scientifico e professionale che espletano la docenza pur non essendo necessariamente residenti presso la scuola ma recandosi uno o due giorni a settimana, usufruendo per lo più di collegamenti veloci. Dalle sopraelencate specifiche si evince come in tutti questi casi l'offerta formativa sia correlata a contesti in cui gli studenti abbiano la possibilità di interagire con un habitat stimolante e dinamico sotto diversi punti di vista. Al riguardo, l'isolamento, la mancanza di infrastrutture primarie e la totale assenza di abitanti che contraddistingue il sito di Santo Stefano non sembrerebbe soddisfare alcuno dei criteri di funzionamento e di attrattività prima individuati, in particolare se ci si riferisce a periodi stanziali di durata congrua come quelli previsti dalle scuole di alta formazione in Europa e in Italia, a partire da un minimo di residenzialità di 9 mesi continuativi.

In queste condizioni, inoltre, è irrealistico ipotizzare che l'offerta in progetto possa incontrare una domanda effettivamente "solubile", disposta cioè a sostenere direttamente (attraverso il pagamento di tariffe) o indirettamente (con forme di sponsorizzazione o di sostegno da parte di soggetti e istituzioni private) i costi necessari allo svolgimento delle attività. Anche per questo, sul piano della gestione, la fattispecie più interessante (e anche più coerente con l'ispirazione generale contenuta nel CIS) sembra essere quella dell'Istituto Universitario Europeo (IUE), vale a dire un'istituzione accademica di eccellenza sul piano internazionale che fa capo, anche per i finanziamenti occorrenti per la didattica e la frequenza degli studenti/ricercatori, all'UE ovvero ad un consorzio⁷ dei suoi Stati Membri. Attraverso l'atto fondativo del 1972, successivamente aggiornato a seguito dell'adesione di nuovi Stati "contraenti", la Comunità europea ha indicato innanzitutto la missione dell'Istituto (contribuire, con la sua azione nel settore dell'insegnamento superiore e della ricerca, allo sviluppo del patrimonio culturale e scientifico dell'Europa, considerato nella sua unità e diversità), precisando la struttura amministrativa per la gestione e definendo le prerogative e gli impegni derivanti per gli Stati (tutte le misure atte a facilitare il compimento della missione dell'Istituto, nel rispetto della libertà di ricerca e di insegnamento), oltre che per l'Istituto stesso e per il suo personale i quali (godono dei privilegi e delle immunità necessari al compimento della loro missione). Nel quadro delle disposizioni organizzative e finanziarie, poi, la convenzione stabilisce che i singoli Stati membri contribuiscono, sulla base di uno specifico criterio di ripartizione, a tutte le spese previste dal bilancio di funzionamento, anche attraverso la concessione ai propri cittadini ammessi all'Istituto di borse di studio che si rendessero necessarie a causa della loro situazione economica⁸ e l'istituzione di un fondo speciale eventualmente alimentato anche da risorse private. L'Italia, in particolare, mette gratuitamente a disposizione dell'Istituto un terreno situato a Firenze e gli edifici necessari al funzionamento dell'Istituto e ne assume la manutenzione. Compito principale dell'Istituto è dunque quello di promuovere la ricerca e gli studi dottorali e post-dottorali (anche con conferenze, workshop, corsi brevi e summer schools) nell'ambito delle scienze sociali e in campi di particolare interesse per lo sviluppo dell'Europa, attraverso quattro dipartimenti – Economia, Storia e Civilizzazione, Legge, Scienze Politiche e Sociali – che ospitano e formano oltre 600 ricercatori provenienti da più di 60 paesi. Nel suo insieme questa "comunità" conta oltre 1000 membri che studiano e lavorano nei quattordici edifici situati nelle colline di Fiesole e di Firenze. Accanto ai corsi di formazione post-universitaria l'Istituto ospita il Robert Schuman Centre for Advanced Studies – un centro specializzato nella ricerca applicata e interdisciplinare su tematiche di grande rilevanza per l'Unione Europea – e il Max Weber Programme che prepara annualmente un crescente numero di fellows a una carriera professionale nel settore 7 Nato nel 1972 sulla base di una convenzione sottoscritta dai sei Stati Membri

dell'epoca – Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Olanda – l'Istituto e la sua struttura di “governo” ha seguito da vicino il processo di crescita dello spazio europeo fin dal 1973, con l'allargamento del gruppo dei paesi fondatori a Danimarca, Irlanda e Regno Unito. Al momento fanno parte dell'Istituto 22 Stati Membri dell'Unione Europea che forniscono risorse e borse di studio per le attività e per i laureati che frequentano i corsi. L'IUE, inoltre, ha siglato accordi di associazione con alcuni Stati che non fanno parte dell'U.E. (Svizzera e Norvegia).⁸ Tutte le citazioni sono estratte dalla “Convenzione relativa alla creazione di un Istituto Universitario Europeo”, Firenze, 19 aprile 1972 accademico. Nella biblioteca dell'IUE, inoltre, sono conservati quasi mezzo milione di volumi ed un vasto numero di risorse elettroniche nelle aree di specializzazione dell'Istituto. Infine, il campus accoglie anche gli Archivi Storici dell'Unione Europea, dove, sulla base di un accordo con la Commissione Europea, le varie istituzioni comunitarie, eccezion fatta per la Corte di Giustizia, depositano i loro archivi. Documenti che costituiscono un patrimonio di grande valore per la comprensione della genesi e dello sviluppo dell'integrazione europea e che testimoniano l'impegno dell'IUE nel preservare la storia d'Europa. Come ulteriore approfondimento, è stata anche condotta una ricerca che tenesse in conto degli specifici parametri applicati e riconosciuti validi dalla Commissione Europea stessa al fine di qualificare l'offerta di formazione post universitaria quale “Master of Excellence Erasmus Mundus”. La Commissione, infatti, sostiene e promuove percorsi formativi in cui giovani e meno giovani possano acquisire strumenti e competenze per comprendere come l'Europa di oggi sia un luogo in cui le antiche tradizioni culturali si vanno adattando alla modernità digitale; un luogo in cui la crisi economica sta costringendo nuovi esperimenti nella politica e nelle relazioni internazionali; un luogo in cui l'emergere di società multiculturali e multireligiose sta causando un intenso dibattito; un luogo in cui i giovani stanno lavorando duramente per guidare la transizione verso una società sostenibile dal punto di vista ambientale. Con lo scopo di verificare quali siano i presupposti che per la Commissione Europea deve avere un corso di alta formazione per gli studi europei, si è quindi preso in esame il progetto Erasmus Mundus “Euroculture: società, politica e cultura in un contesto globale”. Un master internazionale interdisciplinare offerto da un consorzio di otto università europee e quattro università non europee che ha ricevuto il marchio di eccellenza dell'Unione Europea. Euroculture è un programma biennale di quattro semestri, ideato per gli studenti che intendano comprendere come il futuro dell'Europa non sarà modellato solo da forze economiche e politiche, ma che si definirà anche sulla base di lotte e confronto su identità, valori e patrimonio dei singoli Stati membri. Si tratta di un master finalizzato all'approfondimento delle interazioni vitali che sussistono tra cultura e politica nella società europea. Con un approccio interdisciplinare che combina i corsi di almeno due importanti università europee con uno stage e una formazione pratica, questo master intende preparare gli executive di domani in ambiti quali la diplomazia, gli affari internazionali, la ricerca accademica, il giornalismo, la gestione dei beni culturali e delle arti creative e l'amministrazione europea. Ogni studente di Euroculture deve studiare in due università partner europee: dopo aver trascorso il primo semestre presso l'università alla quale sono stati inizialmente ammessi, i discenti proseguono in un'altra università partner per il secondo semestre, mentre nel terzo semestre scelgono di effettuare uno stage lavorativo o di ricerca in una delle 8 università associate europee. L'unico periodo di formazione più breve che il master prevede è la scuola estiva internazionale – ovvero il programma intensivo Euroculture – dove si ritrovano insieme circa 100 partecipanti provenienti da tutte le università partner, per seguire corsi interdisciplinari di storia, scienze politiche, legge, sociologia, studi culturali e religiosi, nonché corsi pratici per le competenze comunicative e il project management, finalizzati allo sviluppo delle abilità interculturali necessarie per lavorare in aziende, organizzazioni e reti transnazionali. La Commissione Europea riconosce il valore di corsi di alta formazione di tale ampiezza e finalità e li finanzia parzialmente attraverso la propria Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA). Un esempio italiano – di cui anche si è tenuto debitamente conto nell'analisi di benchmark – è il **Centro di Eccellenza Altiero Spinelli – Per l'Europa dei Popoli e la Pace nel Mondo**, istituito sulla base di una apposita convenzione tra l'Università Roma Tre e la Commissione europea, a seguito di una pubblica selezione, relativa all'area dei paesi membri dell'Unione europea,

nell'ambito del programma di azione comunitaria Jean Monnet per la costituzione di poli di eccellenza universitari, a sostegno delle attività scientifiche e formative nel campo dell'integrazione europea. Forte di questa qualificazione a livello europeo, il CeAS ha avviato rapporti di collaborazione con istituzioni ed enti italiani (ministeri, enti del territorio, centri di ricerca, scuole e istituti di alta formazione, fondazioni e associazioni) per lo svolgimento di attività e iniziative di carattere scientifico-culturale e risulta assegnatario di fondi per l'internazionalizzazione del Ministero dell'Università e della Ricerca (MiUR) e di fondi europei con i quali ha realizzato e sviluppa attività di ricerca e formative, in collaborazione con partner istituzionali di paesi sia europei che extra-europei. È membro della **"Fundamental Rights Platform" (FRP)**, rete europea di cooperazione e informazione tra la società civile e l'Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali (Fundamental Rights Agency). L'ipotesi di organizzare una scuola di alta formazione in studi europei a Santo Stefano dovrebbe quindi partire da un centro di eccellenza rispondente ai parametri di offerta educativa post universitaria riconosciuti dalla Commissione Europea, come negli esempi sopracitati. Nello specifico, l'opzione corrispondente alla trasformazione del complesso dell'ex carcere di Santo Stefano per accogliere – eventualmente anche attraverso la sequenza, ripetuta nell'anno, di cicli brevi (4/6 mesi) di attività di "alta formazione" – un'utenza costituita da 50/60 ospiti, tra studenti e operatori, è stata comunque sottoposta alla verifica di fattibilità tecnica e, quindi, a quella di sostenibilità finanziaria ed economica. In questo scenario, l'individuazione del soggetto (e/o dell'istituzione), presumibilmente "pubblico", interessato alla gestione della struttura (nelle condizioni date ed anche a seguito degli interventi di infrastrutturazione di rifunionalizzazione più opportuni e necessari) rappresenta un passaggio certamente delicato e complesso. Più in generale, inoltre, gli interventi specifici – vale a dire, quelli destinati al recupero e all'allestimento finalizzato della struttura recuperata, in ragione della sua fruibilità per attività "culturali e di alta formazione" – potranno comportare: – la realizzazione di aule per attività seminariali e didattiche; – la creazione di un'offerta "ricettiva" costituita da 50 stanze con bagno per discenti/docenti più 10 stanze con bagno per il personale di servizio; – la realizzazione di un'aula magna da 45 posti e di una biblioteca; – la creazione di un'offerta adeguata di servizi (uffici, locali tecnici, deposito, bagni di servizio, mensa, caffetteria, sale relax/fitness, infermeria).

B. IPOTESI POLO MULTIFUNZIONALE, CON RIFUNZIONALIZZAZIONE PARZIALE DEL PANOPTICON

Come si è appena illustrato, l'esame delle esperienze attualmente in esercizio sul piano dell'alta formazione (direzionale e post universitaria) in ambito europeo sembra fare emergere abbastanza chiaramente l'inadeguatezza delle possibili condizioni di insediamento di una simile offerta nel complesso dell'ex carcere borbonico di Santo Stefano. Anche per questo, in una diversa ed ulteriore opzione l'analisi ha preso in considerazione l'ipotesi che sull'isola possa essere realizzata e resa disponibile una struttura destinata a soddisfare una domanda di conoscenza e di approfondimento specialistico su temi "europei", necessariamente circoscritta a periodi e cicli "formativi" ripetuti nell'anno ma di breve durata. Inoltre, come da oggetto CIS (art.2) si è portata l'attenzione sull'apporto vitale di attività culturali che, a completamento dell'offerta, si potrebbero sviluppare nella struttura restaurata e recuperata, grazie all'insediamento (anch'esso regolato e ciclico) di "residenze creative di artisti", puntando su un'opzione di riutilizzo parziale dell'ex carcere borbonico con la previsione di molteplici interventi atti a:

- Mettere in sicurezza e restaurare l'intero complesso;
- Predisporre un'area espositivo-museale;
- Progettare e creare alloggi, aule, spazi comuni e di servizio per la realizzazione di attività prevalentemente culturali e di alta formazione, con soluzione di continuità residenziale, rendendo fruibile solo una parte degli edifici e del Panopticon.

Un'ulteriore indagine sui trend internazionali della domanda di formazione e creatività culturale rispetto a luoghi isolati e/o preservati dal turismo di massa ha infatti messo in evidenza come possa avere un fondamento la rifunzionalizzazione di un numero limitato di celle e spazi comuni, finalizzati a supportare e rendere sostenibile un modello gestionale di ospitalità modulato su turnazioni di breve durata (da 1 a 2 settimane di permanenza), in grado di accogliere da un minimo di 10 a un massimo di 20 persone che intendano partecipare a corsi didattici intensivi (a titolo esemplificativo workshop sull'integrazione Europea, training per lo sviluppo di capacità manageriali) o che effettuino sull'isola residenze artistiche (arti dello spettacolo e/o arti plastiche). Anche in questo scenario, gli interventi specifici – vale a dire, quelli destinati al recupero e all'allestimento finalizzato della struttura in ragione della sua fruibilità “multifunzionale”, per attività di formazione e per l'offerta di residenze creative – potranno comportare: – la realizzazione di atelier per arti plastiche (20 mq ciascuno) da distribuire contiguamente di 3 in 3 per consentire l'eventuale aggregazione in 2 sale prove da 60 mq (soluzione modulare con pareti insonorizzate); – la creazione di una capacità “ricettiva” costituita da 20 stanze con bagno per discenti/docenti/artisti e personale di servizio; – la realizzazione di 1 sala eventi e seminari per una capienza massima di 40 persone; – la creazione di un'offerta adeguata di servizi (uffici, locali tecnici, deposito, bagni di servizio, mensa da 30 posti, caffetteria, sale relax).

In particolare, l'ipotesi di destinazione d'uso afferente alle residenze di artisti è stata sviluppata in base a:

- a. analisi dei trend internazionali in materia di residenze creative;
- b. esame degli orientamenti della Commissione europea e dell'Italia;
- c. valutazione delle possibili attività di formazione che il luogo potrebbe offrire;
- d. indicazioni rispetto al modello di gestione maggiormente adeguato per garantire la sostenibilità in termini di impatto sull'ambiente e per massimizzare i ricavi possibili delle attività.

a. Analisi dei trend internazionali

Il fenomeno delle residenze creative, come le conosciamo oggi, ha reso vitale e prolifico il mondo delle espressioni artistiche in ambito internazionale per oltre un secolo e mostra di essere sempre più diffuso e in crescita a livello mondiale, sia nel pubblico che nel privato. La tendenza a crescere di tale fenomeno è dimostrata anche dall'interesse delle grandi corporation dove il paradigma di spesa della voce Responsabilità Sociale sta cambiando, orientandosi verso il mecenatismo per artisti contemporanei attraverso l'offerta di programmi di residenza⁹. È fondamentale osservare peraltro che al mondo non esistono due programmi di residenza creativa che si possano dire uguali, in quanto ciascuno si sviluppa a seconda dei contesti eterogenei in cui gli artisti vengono a trovarsi. Alcuni modelli si concentrano su una sola disciplina mentre altri offrono strutture polifunzionali: arti visive, letteratura, musica, scienza, ricerca, arti culinarie, storici d'arte, curatori, creativi, innovatori, filosofi, arti dello spettacolo, architettura, design. I periodi di lavoro differiscono enormemente: da due settimane a sei mesi o talvolta anche da un anno, a seconda del luogo in cui la residenza si svolge. Ci sono anche molte differenze nelle risorse finanziarie, negli alloggi, negli studi, nelle procedure applicative, nelle procedure di selezione, nella formazione, ecc. Ogni soggetto gestore ha infatti una propria politica per valutare chi ammettere in un programma di residenza e il funzionamento di un programma di residenze creative prevede costi variabili. Alcuni programmi di residenza coprono tutte le spese degli artisti, alcuni offrono stipendi, altri non coprono alcun costo o sono invece a pagamento. Nella maggior parte dei casi, non è insolito che vi sia una copertura economica parziale, il che rende necessario per l'artista il reperimento di ulteriori fonti di finanziamento. Questa estrema flessibilità rispetto a modelli gestionali di residenza rappresenta un'opportunità anche per il progetto in esame, laddove il dimensionamento e le finalità dei programmi possono adattarsi funzionalmente ai luoghi, sulla base delle precipue caratteristiche del contesto di destinazione. Nel caso specifico, Santo Stefano può al pari di

analoga offerta di spazi disabitati, isolati o comunque con accessibilità limitata, essere considerato un contesto adeguato ad attività di formazione e/o creatività, sulla base di opportuno dimensionamento rispetto alla domanda di persone che, nel mondo, ricercano mete simili all'isolotto pontino. 9 Un esempio significativo è rappresentato dall'impegno di Facebook nei confronti delle arti plastiche con il proprio Artist-in-Residence program, solo per citare uno dei colossi mondiali degli ultimi anni.

b. Esame degli orientamenti della Commissione europea e dell'Italia In ambito europeo l'attenzione al fenomeno delle residenze creative è cresciuta soprattutto negli ultimi dieci anni. Dal 2008, infatti, gli Stati membri dell'UE lavorano insieme al tema della mobilità degli artisti nell'ambito del metodo aperto di coordinamento e nel 2011 un gruppo di esperti convocato dalla Commissione europea ha elaborato una serie di linee guida per promuovere una forte struttura a sostegno della mobilità degli artisti e operatori del settore culturale. Più recentemente, nel dicembre 2014, un altro gruppo di esperti ha ultimato un manuale sulle residenze per artisti che analizza il valore di tali residenze ed include esempi di buone pratiche in tutta Europa. In particolare, concorre allo sviluppo delle residenze di artisti il programma Europa creativa, finanziato dall'UE, che sostiene la mobilità degli artisti e degli operatori del settore con l'obiettivo di promuovere la circolazione transnazionale delle opere culturali e artistiche e dei professionisti, nonché lo sviluppo delle competenze. Il programma punta a creare le condizioni ottimali per consentire ad artisti, operatori e organizzazioni del settore della cultura di lavorare all'estero per far conoscere le loro opere al maggior numero possibile di persone in Europa e nel resto del mondo. Coerentemente con gli indirizzi europei, in Italia è stato varato il primo programma di Residenze Artistiche tramite un accordo di programma 2015-2017 tra il MIBACT e la Conferenza Stato Regioni. Con questo accordo il MIBACT ha individuato nelle amministrazioni regionali il soggetto intermediario preposto a finanziare direttamente i Titolari di Residenza, nel rispetto delle peculiarità espressive dei singoli territori. Il primo triennio di attività delle Residenze Artistiche si è configurato come un triennio di sperimentazione, caratterizzato da attenzione e flessibilità rispetto alle esigenze e alle urgenze delle singole regioni, mantenendo, pertanto, un'impostazione di inclusività e di rispetto anche delle progettualità già in essere in alcuni contesti territoriali. Nel primo anno di attuazione, il 2015, all'Intesa avviata dal MIBACT avevano aderito dodici Regioni e una Provincia Autonoma a cui si sono aggiunte altre due regioni nel 2016, portando al finanziamento, complessivamente, settantasette Residenze. Quest'intesa, inoltre, ha introdotto un nuovo sistema di finanziamento delle residenze: il 40% è di competenza ministeriale, mentre il 60% spetta alle Regioni.

c. Elenco delle possibili attività di formazione che il luogo potrebbe offrire Il valore simbolico di Santo Stefano, già ampiamente disquisito, sostanzia l'idea che esso rappresenti sì un luogo di esilio e reclusione ma anche il contesto in cui prigionieri divenuti poi personalità illustri hanno dimostrato grandi virtù di resistenza e temperanza, dando vita a pensieri e visioni che hanno poi ispirato intere generazioni. Si tratta del presupposto concettuale che fa di questo luogo isolato una meta deputata ad accogliere tutti coloro che, avendo o volendo assumere grandi responsabilità verso la società civile, sia a livello pubblico che privato, possono beneficiare di periodi di riflessione in cui siano stravolti i parametri di contesto usuali. Per citare solo un rilevante esempio di offerta formativa che facilmente si può immaginare localizzata a Santo Stefano si può far riferimento ai corsi della European School of Administration mirati al Wellbeing (benessere) dove si perseguono i seguenti obiettivi: 3 7/50 sviluppo della resilienza, imparando a gestire le sfide quotidiane in modo più equilibrato e sostenibile, comprendendo i propri sentimenti, bisogni e confini personali, pensando positivamente ed essendo creativi e, in generale, ottenendo maggiore equilibrio nella vita; fondamenti di benessere psicologico per capire i propri schemi mentali, pensare in modo più chiaro, vedere le cose da un'altra prospettiva e mantenere la calma sotto pressione; fondamenti di benessere emotivo per essere in grado di identificare le proprie emozioni e saperle gestire; fondamenti di benessere fisico per imparare la connessione con il proprio corpo al fine di prendersene maggior cura.

d. Indicazioni rispetto al modello di gestione maggiormente adeguato per garantire la sostenibilità in termini di impatto sull'ambiente e per

massimizzare i ricavi possibili delle attività La Commissione UE ha delineato quali saranno i trend di breve-medio termine per la vasta gamma di organizzazioni e istituzioni che attualmente operano in partenariato per la gestione delle residenze. Nei prossimi anni, vi saranno nuove tipologie di partnership che potrebbero modificare il modello vigente, in cui i soggetti gestori sono gli stessi che si occupano degli spazi in cui vengono ospitate le residenze (teatri, scuole coreutiche, ecc.) per intercettare nuove opportunità o per assicurare nuovi finanziamenti. Il tipo più significativo di partnership che si sta affermando è infatti quello che coinvolge un più ampio numero di partner esterni alle istituzioni artistiche tradizionali o anche del tutto al di fuori del settore delle arti. Le sinergie che si andranno affermando coinvolgeranno soggetti pubblici o privati non direttamente appartenenti all'ambito di produzione artistica, da cui si svilupperanno residenze che favoriranno l'interazione di artisti: con altre figure professionali quali ambientalisti, scienziati, imprese, produttori, tecnici; all'interno di un contesto locale o comunitario: i.e. artisti che lavorano in residenze presso ospedali, scuole, uffici, ecc.; con istituzioni o enti pubblici (comuni, province e regioni) che sceglieranno di gestire direttamente le residenze creative; tra loro, assumendo ruoli proattivi nell'avviare, creare e gestire le residenze stesse. Solo nel corso del primo anno del succitato accordo di programma, le Residenze Artistiche hanno avviato complessivamente 213 attività – in media ciascuna Residenza ne ha avviate 4 – che hanno generato 156 spettacoli ed hanno coinvolto 15.631 spettatori, per un totale di 182 restituzioni pubbliche.

3.8 /50 2.3 IPOTESI FUNZIONALI

In sintesi, le opzioni di recupero e rifunionalizzazione del complesso dell'ex carcere di Santo Stefano che saranno sottoposte a verifica di fattibilità tecnica e, quindi, di sostenibilità finanziaria ed economica, rimandano a specifici fabbisogni e ad altrettante diverse e particolari configurazioni degli investimenti necessari. Nella prima ipotesi – relativa alla Rifunionalizzazione parziale del sito per attività espositiva, museale e documentaristica – gli interventi prefigurabili per rendere disponibile e compiutamente accessibile e fruibile l'offerta culturale in progetto, riguardano:

- 1 Interventi per il recupero/restauro di tutto il complesso
- 2 Interventi per la rifunionalizzazione e la fruibilità (allestimento/visita) degli spazi esterni e degli edifici "annessi" all'ex carcere (appartamento del Direttore; torretta centrale)
- 3 Interventi per la rifunionalizzazione e la fruibilità (allestimento/visita) di una parte delle celle per:
 - la "rappresentazione" storica dei luoghi;
 - l'allestimento di una mostra permanente sulla storia del carcere, sulle personalità che vi sono state reclusi e sulle idee che lì si sono sviluppate;
 - la consultazione/fruizione dell'archivio (digitalizzato) dei documenti del carcere;
 - la realizzazione di una sala attrezzata per eventi/conferenze;
 - i servizi (uffici/deposito/locali tecnici/bagni/area ristoro) per un'utenza nell'anno pari a 5.000 presenze, concentrate nei quattro mesi di alta stagione per un "carico" medio di 40 presenze/giorno.
- 4 Interventi per la fornitura al complesso rifunionalizzato di tutti i servizi/utenze necessari (acqua, energia, trattamento dei rifiuti e dei reflui, telefonia e dati)
- 5 Interventi per l'accessibilità (via mare) e per il collegamento tra l'approdo e l'area di visita
- 6 Interventi per la straordinaria manutenzione del complesso e delle attrezzature in ragione della prevedibile interruzione dell'offerta nei periodi nell'anno in cui le condizioni meteomarine e la "stagionalità" dei flussi turistici non consentono i collegamenti e rendono pressochè nulla la domanda. Come si vede, in questa (come nelle altre) ipotesi di recupero prese in esame, alcune tipologie di interventi rimandano ad azioni imprescindibili quanto generali di messa in sicurezza, restauro dell'intero complesso e infrastrutturazione di base del sito e dell'area, indispensabili per assicurare i collegamenti, la mobilità e i servizi essenziali alla specifica offerta culturale. Quest'ultima, poi, è caratterizzata, per contenuti e dimensioni, dalla sequenza di azioni indicate nello schema (al punto 3), rivolte alla rifunionalizzazione di parte del complesso (e delle celle) per la rappresentazione e la visita degli ambienti e delle architetture dell'ex carcere borbonico, per la realizzazione di mostre (permanenti e temporanee) e per la consultazione dell'ampio archivio di materiali e documenti che testimoniano, in maniera unica e speciale, la storia del sito, oltre che le vite ed i valori legati alle straordinarie personalità che vi sono state reclusi. Infine, in questo scenario, la possibilità di fruizione turistica del complesso è chiaramente legata alla stagionalità dei flussi che interessano l'area e, ancor più, alle condizioni metereologiche (e meteomarine) che rendono poco plausibile e certamente non sostenibile un'offerta, come richiesto nel CIS,

“senza interruzioni stagionali”. Al riguardo, invece, la chiusura prolungata della struttura e l’arresto del normale ciclo di funzionamento di tutte le attrezzature nei mesi invernali, comportano, realisticamente, la necessità di programmare interventi di straordinaria manutenzione senza i quali non sarebbe possibile garantire, anno dopo anno, l’efficienza e la qualità dei servizi e dell’offerta. Analogamente, nell’ambito dell’ipotesi relativa alla realizzazione di un Centro di Alta Formazione su temi europei, la rifunzionalizzazione totale del complesso e le opere necessarie a rendere effettivamente disponibile la corrispondente offerta di servizi, rimandano agli interventi di seguito riepilogati.

- 1 Interventi per il recupero/restauro di tutto il complesso
- 2 Interventi per la rifunzionalizzazione e la fruibilità degli spazi esterni e degli edifici “annessi” all’ex carcere (appartamento del Direttore; torretta centrale).
- 3 Interventi per la rifunzionalizzazione e la fruibilità di tutte le celle (anche con accorpamenti per incrementare le superfici disponibili) per le attività del Centro di Alta Formazione Europea e quindi, per la realizzazione di:
 - 2 aule per attività seminariali e didattica;
 - 50 stanze con bagno per discenti/docenti più 10 stanze con bagno per il personale di servizio dove far risiedere nell’anno 60 utenti per 11 mesi (suddivisi in cicli sostenibili di permanenza e fruizione);
 - 1 aula magna da 45 posti;
 - 1 biblioteca;
 - servizi (uffici/locali tecnici/deposito/4 bagni di servizio/mensa da 60 posti/caffetteria/2 sale relax/infermeria/sala fitness).
- 4 Interventi per la fornitura al complesso rifunzionalizzato di tutti i servizi/utenze necessari (acqua, energia, impianti di riscaldamento e climatizzazione, trattamento dei rifiuti e dei reflui, telefonia e dati)
- 5 Interventi per l’accessibilità (via mare) e per il collegamento tra l’approdo e il Centro
- 6 Interventi (in scala adeguata a partire dall’ipotesi A) per consentire una parziale offerta del complesso anche per attività espositivo-museale. Anche questa ipotesi richiede, innanzitutto – presumibilmente al massimo livello di capacità di servizio – la realizzazione di tutte le opere “infrastrutturali” finalizzate ad assicurare forniture e servizi indispensabili per il funzionamento ordinario del complesso. Tra queste si possono annoverare, accanto a quelle espressamente richiamate nel CIS (una elisuperficie, un approdo e un sistema di trasporto meccanizzato dall’approdo principale all’area di sedime degli edifici del carcere), gli interventi per la fornitura “corrente” di tutti i servizi indispensabili alla vita del complesso e alle necessità dei soggetti e delle attività in esso insediate (adduzione idrica, energia elettrica, impianti per il trattamento dei rifiuti e per lo scarico dei reflui, sistemi di telefonia e trasmissione dati). Più specificamente, l’ipotesi funzionale corrispondente al “Centro di alta formazione” si caratterizza per gli investimenti necessari a dotare la struttura di quell’insieme di attrezzature (aule, laboratori, spazi e servizi comuni, residenze) in grado di ospitare sull’isola, attraverso cicli ripetuti di offerta nell’anno, un’utenza composita, formata da allievi, docenti e personale di servizio, interessata ai temi “europei” (di approfondimento specialistico, di formazione e di ricerca) che saranno dibattuti e presentati nel complesso recuperato e rifunzionalizzato. Quest’offerta, peraltro, potrà contare su infrastrutture e servizi di elevato standard professionale e scientifico, distribuiti sull’intero volume e su tutte le potenzialità del sito, pur ravvisandosi l’opportunità di riservare, anche in questo scenario, una quota del bene alla fruizione turistica e culturale, così da preservare e rendere disponibile alla più ampia collettività il valore simbolico e di testimonianza che il “monumento” intrinsecamente possiede. Infine, gli interventi connessi all’ipotesi di realizzare nel sito un Polo multifunzionale per attività sia formative che culturali ed artistiche, possono essere riepilogati come di seguito.

- 1 Interventi per il recupero/restauro di tutto il complesso

- 2 Interventi per la rifunzionalizzazione e la fruibilità degli spazi esterni e degli edifici “annessi” all’ex carcere (appartamento del Direttore; torretta centrale).
- 3 Interventi per la rifunzionalizzazione e la fruibilità parziale delle celle (anche con accorpamenti per incrementare le superfici disponibili) per attività Formative e Culturali e quindi, per la realizzazione di:
 1. – 6 atelier per arti plastiche da 20 mq ciascuno da distribuire contigualmente di 3 in 3 per consentire l’eventuale aggregazione in 2 sale prove da 60 mq (soluzione modulare con pareti insonorizzate);
 2. – 20 stanze con bagno per discenti/docenti/artisti e personale di servizio dove far risiedere nell’anno al massimo 20 utenti per 6 mesi non continuativi (suddivisi in turnazioni di breve stanzialità: max 15 giorni consecutivi);
 3. – 1 sala eventi e seminari per una capienza massima di 40 persone; – servizi (uffici/locali tecnici/deposito/2 bagni di servizio/mensa da 30 posti/caffetteria/2 sale relax). –
- 4 Interventi per la fornitura al complesso rifunzionalizzato di tutti i servizi/utenze necessari (acqua, energia, impianti di riscaldamento e climatizzazione, trattamento dei rifiuti e dei reflui, telefonia e dati)
- 5 Interventi per l’accessibilità (via mare) e per il collegamento tra l’approdo e il Polo
- 6 Interventi (in scala adeguata a partire dall’ipotesi A) per consentire una parziale offerta del complesso anche per attività espositivo-museale In questo scenario, come si vede, il progetto di recupero e rifunzionalizzazione potrebbe intervenire parzialmente sul complesso dell’ex carcere, articolandosi in un’offerta “composita” costituita da infrastrutture e servizi di base, residenze, attrezzature e spazi “multifunzionali” destinati alla creazione artistica (residenze creative), alla formazione (interventi focalizzati di approfondimento specialistico) e, ancora una volta, all’esposizione e alla documentazione della storia e dei valori simbolici del sito (museo del carcere). Questa ipotesi potrebbe essere sorretta, quindi, da un modello di gestione “centralizzato”, in grado di programmare secondo la distribuzione della domanda nel corso dell’anno l’utilizzo delle strutture, ottimizzando l’offerta dei servizi e massimizzando, nelle condizioni date, l’efficienza delle attrezzature e dei servizi.

3. FATTIBILITA’ TECNICA E AMMINISTRATIVA

3.1 VERIFICA PROCEDURALE E NORMATIVA

Superata la fase della verifica delle condizioni di sostenibilità tecnica e funzionale della nuova offerta, basilare è la verifica procedurale e normativa volta a mettere a fuoco le condizioni istituzionali, amministrative, organizzative ed operative necessarie alla realizzazione dell’intervento. In questa fase, parallela e strettamente connessa a quella inerente la fattibilità tecnica, vengono individuate ed approfondite le problematiche di tipo amministrativo-procedurale, normativo e vincolistiche al fine di supportare la definizione delle opzioni progettuali, oltreché per individuare le soluzioni da adottare per realizzare condizioni minime di “fattibilità procedurale” del progetto. La compatibilità e la sostenibilità dell’intervento, infatti, sono indissolubilmente legate alla fattibilità giuridico-amministrativa attinente la vincolistica complessiva inerente

non solo il manufatto ma tutta l'area. Pertanto, nel seguito di questa parte si procederà ad approfondire e verificare le questioni attinenti le normative e i vincoli d'interesse al fine di definire gli adempimenti tecnici, amministrativi e procedurali. Nello specifico, a seguito dell'individuazione dei vincoli esistenti, si identificheranno le autorizzazioni, i pareri e nulla osta preliminari ai quali è subordinato l'avvio dell'iniziativa e i tempi previsti per il loro rilascio (ad esempio per gli aspetti di tutela ambientale e dei beni culturali, dei vincoli paesaggistico, idrogeologico, forestale, di coerenza con gli strumenti urbanistici, etc.). L'approfondimento delle questioni di tipo amministrativo-procedurale, normativo e vincolistiche che interessano l'intervento nel suo complesso (restauro e rifunzionalizzazione degli edifici nonché realizzazioni di interventi funzionali alla realizzazione complessiva dell'iniziativa) oltretutto il contesto territoriale ed ambientale in cui è inserito, risulta un'attività utile sia a supportare la definizione delle opzioni progettuali sia le eventuali soluzioni da adottare per realizzare condizioni minime di "fattibilità procedurale" del progetto. Inoltre, la corretta definizione degli aspetti procedurali – in termini di autorizzazioni, pareri e nulla osta preliminari ai quali è subordinato l'avvio dell'iniziativa e i tempi previsti per il loro rilascio – consentono la corretta progettazione degli interventi, una migliore stima dei costi realizzazione delle opere nonché la definizione di un credibile cronoprogramma attuativo. In particolare, le peculiarità del complesso monumentale oggetto d'intervento nonché tutto il contesto territoriale-ambientale dell'isola di Santo Stefano, in cui lo stesso è ubicato, attivano una serie di procedure, vincoli e autorizzazioni che condizionano lo sviluppo del progetto nonché la sua gestione in fase di regime. Nello specifico, la vincolistica e le norme di tutela ambientale comportano l'attivazione di procedure di valutazione tecniche, funzionali ed ambientali che mirano ad approfondire la misura degli impatti attesi (in fase di realizzazione e regime) e individuare, laddove fattibile l'intervento, le eventuali opportune misure di mitigazione e compensazione volte ad ottenere un bilancio ambientale sostenibile, coerente con l'obiettivo di protezione e conservazione prefissato. Pertanto è evidente come già in questa fase sia quanto mai necessaria la disamina delle norme, della vincolistica, e delle procedure che:

- sottendono i limiti di trasformabilità di natura geologica, geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica;
- disciplinano gli obiettivi di tutela, riqualificazione e valorizzazione;
- definiscono le misure idonee ad evitare o ridurre gli effetti negativi sugli habitat e sulle specie floristiche e faunistiche nell'ambito dei siti interessati da habitat naturali di interesse comunitario.

L'isola di Santo Stefano e l'area marina prospiciente risultano essere una zona di rilevante pregio naturalistico, nello specifico ricadenti nella Riserva naturale statale Isole di Ventotene e Santo Stefano, EUAP1068, nell'Area naturale marina protetta Isole di Ventotene e Santo Stefano, EUAP0947, interessate da una SIC e ZPS. L'area demaniale, includente l'ex carcere e ricompresa nelle schede patrimoniali LTBO247- LTBO248 e LTBO249, è riportata nella fig. 1. Fig. 1 – Mappa delle schede patrimoniali La suddetta area comprende 4 aree, di seguito elencate: 1. Corpo A- Complesso carcerario principale 2. Corpo B – Aree e manufatti esterni all'ex-carcere 3. Corpo C – Approdo e aree limitrofe 4. Corpo D – Cimitero Le aree comprese nelle suddette schede patrimoniale sono censite al Catasto Fabbricati del Comune di Ventotene al foglio 3, particelle 7, 41, 44, 77 ed al Catasto Terreni al foglio 3 4 3/50 particelle 1, 3, 13, 33, 42, 46, 47, 48, 49, 50, 80, A e B. La suddivisione delle proprietà dell'isola è desumibile dalla seguente fig. 2. Fig. 2 – Suddivisione delle proprietà (A. Parente, "L'ergastolo in Santo Stefano di Ventotene – Architettura e pena") Sulle due isole e sul complesso ex carcerario insistono specifici vincoli e regimi di tutela scaturenti dalle seguenti fonti normative:

1. Decreto del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali del 14 maggio 1987 che ha dichiarato parte del complesso carcerario borbonico dell'isola di Santo Stefano di particolare interesse storico-artistico;
2. Decreto del Presidente della Repubblica del 18 marzo 2008, concernente dichiarazione di "Monumento Nazionale" dell'isola di Santo Stefano;

3. Decreto del Ministero dell'ambiente 12 dicembre 1997, concernente l'istituzione dell'area marina protetta denominata "Isole di Ventotene e Santo Stefano";
4. Decreto del Ministero dell'ambiente 11 maggio 1999, concernente istituzione della riserva naturale statale denominata "Isole di Ventotene e Santo Stefano";
5. Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 18 aprile 2014, concernente approvazione del regolamento di esecuzione e organizzazione dell'area marina protetta "Isole di Ventotene e Santo Stefano";
6. Direttiva 2009/147/CE "Uccelli", concernente la conservazione degli uccelli selvatici;
7. Direttiva 92/43/CEE "Habitat" relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, ed in particolare il suo articolo 6; 8. Decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, recante "Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione 4 4 /50 degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche", ed in particolare l'articolo 5, in materia di Valutazione di Incidenza;
9. Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 17 ottobre 2007, n. 184, recante "Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS);
10. Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 6 dicembre 2016, recante "Designazione di una zona speciale di conservazione (ZSC) della regione biogeografica alpina, di una ZSC della regione biogeografica continentale e di 140 ZSC della regione biogeografica mediterranea insistenti nel territorio della Regione Lazio, ai sensi dell'art.3, comma 2, del DPR 8 settembre 1997, n. 357 (G.U. Serie Generale 27 dicembre 2016, n. 301)".

Inoltre, ulteriori vincoli e regimi di trasformazione derivano dai seguenti strumenti di programmazione e pianificazione vigenti quali:

1. Piano di Fabbricazione e Regolamento Edilizio del Comune di Santo Stefano
2. Piano di Tutela Paesistico Regionale (PTPR) (adottato dalla Giunta Regionale con atti n. 556 del 25 luglio 2007 e n. 1025 del 21 dicembre 2007, ai sensi dell'art. 21, 22, 23 della legge regionale sul paesaggio n. 24/98)
3. Piano di Assetto Idrogeologico della Regione Lazio (Delibera Consiglio n. 17 del 4/4/2012 L'ex complesso carcerario, con Decreto del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali del 14 maggio 1987, è stato dichiarato "bene di interesse di particolare importanza" ai sensi della legge 1 giugno 1939 n. 1089. Da tale status scaturisce, per il complesso, l'assoggettamento a tutte le norme di protezione e conservazione previste dalla normativa vigente, in particolare dal Codice dei beni Culturali e del Paesaggio (di seguito Codice), ed alle conseguenti procedure da attivare per gli interventi da realizzarsi. In tal senso il complesso non può essere adibito ad usi non compatibili con il suo carattere storico o artistico (art. 20 del Codice) ed il suo restauro deve essere finalizzato all'integrità materiale, al recupero, alla protezione ed alla trasmissione dei suoi valori culturali (art. 29 del Codice). In riferimento alla dichiarazione di "Monumento nazionale" dell'isola di Santo Stefano da parte della Presidenza della Repubblica, si evidenzia che, sulla base di quanto espresso con la circolare n. 13 del giugno 2012 da parte del MIBACT in relazione al regime giuridico vigente, alla stessa può riconoscersi una mera valenza simbolica e una rilevanza confinata sul piano strettamente politico e, nello

specifico, a quella di un atto deputato a richiamare l'attenzione delle istituzioni e della società civile sul valore identitario e sull'esigenza di tutela del bene, senza che, però, da ciò possa discendere alcun valore giuridico¹⁰. A tal proposito è utile precisare che nell'attuale contesto ordinamentale gli immobili candidati ad essere dichiarati monumenti nazionali, con i conseguenti effetti tipici del vincolo che ne 10 MiBACT, Direzione Generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee- Servizio II- Tutela del Patrimonio Architettonico – Circolare n. 13, prot. n. 16262 del 5 giugno 2012- Oggetto: Monumenti Nazionali. scaturiscono, dovrebbero essere ricondotti tra quelli previsti all'art. 10, comma e, lett. D)¹¹ del Codice dei beni Culturali e del Paesaggio e la dichiarazione dell'interesse culturale deve seguire l'iter delineato negli artt. 13-14-15 di quest'ultimo. Sostanziale è l'impatto connesso alla presenza dell'Area naturale marina protetta, denominata "Isole di Ventotene e Santo Stefano" e del connesso Regolamento di esecuzione e di organizzazione, approvato con Decreto del MiBACT del 18 aprile 2014, che individua le condizioni di esercizio delle attività consentite in relazione alla zonazione effettuata dell'area (fig. 3). Fig. 3 – Perimetrazione dell'area naturale marina protetta Nello specifico, tenendo presente che l'area compresa nella zona A della fig. 3 è quella di riserva integrale (art. 4 decreto 12 dicembre 1997 del Ministero dell'Ambiente), i seguenti articoli del Regolamento che sono quelli che più direttamente e concretamente possono influenzare il funzionamento e la fruizione del complesso: – l'art. 8 – disciplina degli scarichi idrici. Il comma 1) testualmente prevede che "Nell'area marina protetta non è consentita alcuna alterazione, diretta o indiretta, delle caratteristiche biochimiche dell'acqua, ivi compresa l'immissione di qualunque sostanza tossica o inquinante, la discarica di rifiuti solidi o liquidi o l'immissione di scarichi non in regola con le più restrittive prescrizioni previste dalle normative vigenti"; – l'art. 20 – disciplina dell'attività di trasporto marittimo di linea. Nella zona A non è consentita la navigazione, mentre nelle altre zone B e C la stessa è consentita secondo modalità rigorosamente definite e procedure da concordare con il soggetto gestore. 11 Il comma 3, lett. D) dell'Art. 10 individua tra i beni culturali "le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose. La presenza della riserva naturale statale denominata "Isole di Ventotene e Santo Stefano", istituita con DM dell'ambiente 11 maggio 1999, il cui soggetto gestore è il Comune di Ventotene, d'altro canto prevede misure di tutela per il lato terra del contesto (fig.4). Fig. 4 – Territorio della Riserva Naturale Statale Inoltre, il territorio della riserva naturale statale, rientrando tra i contesti compresi nel comma 1, lettera f) dell'art. 142 del Codice, risulta d'interesse paesaggistico e, pertanto, tutelato per legge. Ai sensi dell'art. 146 del suddetto Codice sono assoggettate a controllo preventivo tutte le attività antropiche insistenti sul territorio della riserva naturale, che possono produrre un'alterazione dello stato dei luoghi tale da pregiudicare quei valori naturali, estetici e storicoculturali che rappresentino percepibili manifestazioni di "identità" del paesaggio. Tale tutela è esplicitata nell'ambito del Piano di Tutela Paesistico Regionale (PTPR) di cui è riportato lo stralcio cartografico inerente l'isola di Santo Stefano nella fig. 5. 4 7/50 Fig. 5 – Stralcio PTPR L'art. 37 al comma 1 delle Norme del PTPR richiama il vincolo paesistico a cui sono sottoposti, ai sensi comma 1, lettera f) dell'art. 142 del Codice, le riserve naturali, tra cui quella delle "Isole di Ventotene e Santo Stefano". Ai sensi del suddetto art. 37 la disciplina di tutela delle riserve naturali si attua attraverso le previsioni dei piani di gestione e in loro assenza, come nel caso della riserva naturale "Isole di Ventotene e Santo Stefano", attraverso le misure di salvaguardia previste nei provvedimenti istitutivi. Ad ogni buon fine il suddetto vincolo richiede, ai fini dell'esecuzione di interventi, la verifica dell'eventuale iter da attivare, ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. Per quanto attiene le previsioni del Piano di Fabbricazione del Comune di Ventotene, l'isola di Santo Stefano risulta suddivisa in 3 zone: – "Zona A" – "Zona A penitenziario" – "Zona di Rispetto" Nella "Zona A" e "Zona A penitenziario", ossia sul complesso edilizio carcerario con tutti gli annessi e su tutti i fabbricati anche privati presenti, sono ammesse, dal punto di vista edilizio, soltanto opere di manutenzione ordinaria e straordinaria. Nella "Zona di rispetto" non possono essere realizzate costruzioni in

muratura, cemento armato e in acciaio, cioè a carattere duraturo. Ai sensi dell'art. 149 del Codice, comma 1, lettera b) laddove gli interventi sui manufatti rientrano tra quelli di manutenzione straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici, non è richiesta l'autorizzazione prevista dall'art. 146. Tuttavia la necessità, connessa all'obiettivo della piena fruizione del complesso rifunzionalizzato, di realizzare un insieme di interventi volti a garantire l'accessibilità (approdo, ed impianto meccanizzato di risalita), gli approvvigionamenti (energia, acqua, combustibile), la depurazione e scarico delle acque reflue, lo stoccaggio temporaneo ai fini del conferimento dei rifiuti e le infrastrutture di telecomunicazioni fonia-dati a banda ultralarga, potrebbe condurre all'attivazione dell'iter autorizzativo ordinario, della durata complessiva di 5 mesi: dai 105 ai 120 giorni per avere l'autorizzazione oltre ad ulteriori 30 giorni perché il provvedimento diventi efficace. La documentazione necessaria alla verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi proposti, ai sensi dell'articolo 146, comma 3, del Codice dei beni culturali del paesaggio, di cui al D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, è riportata nel D.P.C.M. 12 dicembre 2005¹². Nell'ambito del Piano di Assetto Idrogeologico della Regione Lazio (PAI), l'intera area costiera dell'isola di Santo Stefano (fig. 6) rientra tra le aree sottoposte a tutela per pericolo di frana e risulta compresa tra le "Aree a pericolo A", ossia tra quelle a maggior pericolo. Fig. 6 – Stralcio tavola 2 Piano di Assetto Idrogeologico della Regione Lazio Le Norme di attuazione del PAI all'art. 6 caratterizzano le suddette aree A quali "aree a pericolo di frana molto elevato, sono indicate nella Tavola 2 di Piano e si riferiscono alle porzioni di territorio che risultano essere interessate da frane caratterizzate da elevati volumi e/o movimento da estremamente rapido a rapido". L'art. 16 nei commi 1 e 2 delle suddette norme riporta la disciplina delle Aree A in termini di attività, consentite e non, ai fini dell'assetto idrogeologico. Nello specifico, ai sensi del suddetto comma 1, non sono consentiti: 12 D.P.C.M. 12 dicembre 2005, Individuazione della documentazione necessaria alla verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi proposti, ai sensi dell'articolo 146, comma 3, del Codice dei beni culturali del paesaggio di cui al D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, GU 31 gennaio 2006, n. 25. a. gli invasi d'acqua, gli scavi, i riporti e i movimenti di terra e tutte le attività che possono aumentare il livello di pericolo; b. ogni forma di nuova edificazione; c. la realizzazione di collettori fognari, condotte d'acquedotto, gasdotti o oleodotti; d. le operazioni di decespugliamento ed estirpazione su gruppi di vegetazione matura o in corso di ricostituzione, se costituita da specie di interesse forestale; in ogni caso devono essere sempre salvaguardate dal taglio le piante isolate facenti parte di specie forestali. Per quanto d'interesse dello studio di fattibilità sono consentiti, ai sensi dell'art. 16 comma 2, le seguenti azioni: e. gli interventi sulle infrastrutture sia a rete che puntuali e sulle attrezzature esistenti, sia private che pubbliche o di pubblica utilità; f. gli interventi volti alla tutela, alla salvaguardia e alla manutenzione dei manufatti e delle aree vincolate ai sensi del D. Lgs 42/04 e ss. mm. ed ii., Parte II e Parte III, nonché quelli classificati di valore storico-culturale negli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale vigenti. La normativa vigente prevede, dunque, un rigoroso regime di tutela ambientale del contesto di interesse, atteso che l'Isola di Santo Stefano e l'area marina prospiciente risultano, come già evidenziato, zone di rilevante pregio naturalistico incluse nel sistema delle aree protette (designate ai sensi della legge n. 394/1991) e, nello specifico, nella Riserva naturale statale Isole di Ventotene e Santo Stefano (EUAP1068), nell'Area naturale marina protetta Isole di Ventotene e Santo Stefano, (EUAP0947), rientranti tra i siti Natura 2000 – ZSC IT6000019 "Fondali circostanti l'Isola di S. Stefano" e ZPS IT6040019. Ciò nondimeno, l'insieme degli interventi funzionali previsti nel CIS non rientra tra i progetti compresi nell'allegato III della Parte Seconda Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s.s.m.i, e pertanto non vi sono gli estremi per sottoporre alla VIA il progetto nel suo complesso. Al riguardo, l'intervento n. 4 "realizzazione di un sistema di trasporto meccanizzato di materiali e persone dall'approdo principale all'area di sedime degli edifici costituenti il complesso del carcere", in base alle specifiche caratteristiche tecniche e funzionali, potrebbe rientrare tra quelli compresi nell'All. IV, lettera l) della Parte Seconda Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s.s.m.i e, quindi, essere sottoposto a verifica di assoggettabilità di competenza regionale. Tale procedura dura complessivamente 90 giorni, 45 giorni per le osservazioni e 45 per la valutazione degli

effetti, al termine dei quali l'Autorità dispone l'esclusione dalla procedura di VIA (e quindi da l'assenso al progetto) o esprime un provvedimento di assoggettabilità, con il quale si rimanda la valutazione più approfondita del progetto e dello Studio di Impatto Ambientale alla fase di VIA vera e propria. Tuttavia, in base all'art. 6 del nuovo DPR 120/2003, comma 3 vanno sottoposti a Valutazione di incidenza (VINCA) tutti gli interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti in un sito Natura 2000, ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi. A tal proposito è necessario evidenziare come, nel caso specifico, la necessità di procedere con la VINCA scaturisca dal fatto che alcune tipologie d'interventi previsti nel CIS non sono comprese tra quelle identificate dalla DGR del 4 agosto 2006, n. 534, "Definizione degli interventi non soggetti alla procedura di Valutazione di incidenza" (pubblicata sul BURL 10 ottobre 2006, n. 28, Parte prima) ai fini dell'esclusione dall'attivazione della procedura. La Valutazione, pertanto, andrà sviluppata secondo le indicazioni delle Linee guida approvate con Deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 64 del 29/01/2010 e, atteso che gli interventi interessano un sito della Rete Natura 2000 che ricade interamente in un'area naturale protetta nazionale (come definita dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394), la valutazione di incidenza è effettuata, in conformità al punto 5. delle citate Linee guida, sentito l'ente di gestione dell'area stessa. Ai fini della tempistica, la verifica della relazione di valutazione di incidenza è effettuata entro sessanta giorni dal ricevimento e una sola volta possono essere richieste integrazioni allo studio; in tal caso il termine per la valutazione d'incidenza decorre nuovamente dalla data in cui le integrazioni pervengono. La metodologia procedurale da applicarsi per la definizione del documento utile ad individuare i principali effetti che il progetto potrà avere e quindi al rilascio alla fine della procedura di un parere di Valutazione di Incidenza espresso dall'Autorità competente, è un percorso di analisi e valutazione progressiva che si compone di 4 fasi principali:

FASE 1: verifica (screening) – processo che identifica la possibile incidenza significativa su un sito della rete Natura 2000 di un piano o un progetto, singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti, e che porta all'effettuazione di una valutazione d'incidenza completa qualora l'incidenza risulti significativa;

FASE 2: valutazione "appropriata" – analisi dell'incidenza del piano o del progetto sull'integrità del sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti, nel rispetto della struttura e della funzionalità del sito e dei suoi obiettivi di conservazione, e individuazione delle misure di mitigazione eventualmente necessarie;

FASE 3: analisi di soluzioni alternative – individuazione e analisi di eventuali soluzioni alternative per raggiungere gli obiettivi del progetto, evitando incidenze negative sull'integrità del sito;

FASE 4: definizione di misure di compensazione – individuazione di azioni, anche preventive, in grado di bilanciare le incidenze previste, nei casi in cui non esistano soluzioni alternative o le ipotesi proponibili presentino comunque aspetti con incidenza negativa, ma per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico sia necessario che il progetto o il piano venga comunque realizzato.

13 UE (2002), Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites – Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC, ISBN 92-828-1818-7.