

GRANDI CONTENITORI URBANI: GLI STUDI DI FATTIBILITÀ QUALE
STRUMENTO DI SUPPORTO ALLE SCELTE DI INTERVENTO

Emilia G. TRIFILETTI

Università degli Studi di Napoli Federico II - Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio, piazzale V.
Tecchio 80, 80125, Napoli

SOMMARIO

Tra il 1994 ed il 2002 sono state emanate disposizioni sugli Studi di Fattibilità (SDF), riguardanti obiettivi, contenuti, procedure di approvazione di finanziamento, da cui emerge un quadro molto articolato. È dall'insieme di questo "corpus iuris" che è possibile cogliere un quadro significativo sugli SDF. La ricerca intende evidenziare il ruolo che lo "Studio di Fattibilità" occupa all'interno dei processi decisionali della Pubblica Amministrazione, in particolare per i casi in cui questo strumento è utilizzato per individuare la possibilità di definire nuove funzioni per grandi contenitori urbani non utilizzati. Si è inteso evidenziare come, nelle fasi iniziali di un'idea-progetto di rifunzionalizzazione, quando le risorse in gioco sono ancora limitate, ma quando lo sviluppo del progetto implica investimenti significativi, lo Studio di Fattibilità consenta di definire un insieme di informazioni ad un definito livello di approfondimento necessario alla formazione della decisione sull'investimento e all'avvio dei successivi passi realizzativi. Il caso-studio che si presenta riguarda lo Studio di Fattibilità effettuato per un contenitore non più utilizzato di grandi dimensioni di proprietà del Comune di Napoli che costituisce lo strumento di supporto alla decisione politico amministrativa sulla destinazione d'uso del monumento.

1 LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Tra il 1994 ed il 2002 sono state emanate, a differenti livelli normativi, disposizioni sugli Studi di Fattibilità (SDF), riguardanti obiettivi, contenuti, procedure di approvazione di finanziamento, da cui emerge un quadro molto articolato.

Per dare sistematicità e sintesi all'analisi, si può operare una distinzione tra:

- la normativa generale riguardante la disciplina in materia dei lavori pubblici nonché alcune norme di carattere amministrativo (in particolare deliberazioni CIPE e decreti ministeriali) che forniscono indicazioni di diversa natura sugli SDF¹;
- norme che regolano specifici strumenti o settori d'investimento pubblico in cui sono richiesti particolari requisiti e procedure riguardanti gli SDF².

È dall'insieme di questo "corpus iuris" che è possibile cogliere un quadro significativo sugli SDF.

"Il Regolamento di attuazione della Legge Quadro in materia di lavori pubblici"³ pone lo Studio di Fattibilità, in maniera inequivocabile, nella fase della "programmazione dei lavori"⁴

¹ Alla prima categoria appartengono:

- Legge 11 febbraio 1994 n. 109 "Legge quadro in materia di lavori pubblici" (Supplemento ordinario alla GU n.234 del 5.10.1999) e successive modificazioni.
- Art 14 "Programmazione dei lavori pubblici".
- Art. 37 bis "Promotore".
- Legge 17 maggio 1999 n. 144 "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali". (Supplemento ordinario n.99/L n.118 del 22 Maggio 1999).
- Art. 4 "Studi di fattibilità delle amministrazioni pubbliche e progettazione preliminare delle amministrazioni regionali e locali".
- Deliberazioni CIPE del 30 giugno 1999 n. 106 (allegato B), e Deliberazione CIPE 6 agosto 1999, n. 135 (allegato c).
- "Studi di fattibilità: indice dei requisiti minimi degli studi".
- Decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999 n. 554 "Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11.2.94 n. 109 e successive modificazioni".
- Capo I "La programmazione dei lavori".
- Art. 11 "Disposizioni preliminari".
- Decreto Ministero LLPP 21 giugno 2000 "Modalità per la redazione del Programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e dell'elenco annuale dei lavori, ai sensi dell'art. 14, comma 11, della legge 11.2.1994 n. 109 e successive modificazioni." (GU n.148 del 27 Giugno 2000) e Decreto interpretativo Ministero LL.PP. 8 agosto 2000: art. 3 "Attività preliminari alla redazione del programma".
- Legge n. 166 del 1 agosto 2002 di modifica della Legge 11 febbraio 1994 n.109 (GU 3 Agosto 2002).

² Alla seconda categoria appartengono in particolare:

- Decreto 8 Ottobre 1998 Ministero Lavori Pubblici "Promozione di programmi innovativi in ambito urbano denominati Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio" PRUSST.
- Decreto legislativo 18 Agosto 2000 n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (GU 30 Ottobre 2000) - Art. 201 "Finanziamento di opere pubbliche e piano economico – finanziario".
- Fondo per la progettazione preliminare, art. 4 , comma 5-6-7 Legge 144/99 ; Deliberazione CIPE 76/2000; Circolare CDP Novembre 2000 n. 1240.
- Fondo rotativo per la progettualità, art. da 54 a 58 della legge n. 549 del 28 dicembre 1995 e successive modificazioni; Circolare CDP n.1250 del 25 febbraio 2003.

³ DPR 21 dicembre 1999, n.554. Entrato in vigore il 28 Luglio 2000.

disponendo, tra l'altro, che le amministrazioni aggiudicatrici elaborino prima uno "studio" per "individuare il quadro dei bisogni e delle esigenze al fine di identificare gli interventi necessari al loro soddisfacimento"⁵ e poi, sulla base del tale studio, provvedano alla redazione di Studi di Fattibilità necessari per l'elaborazione del Programma Triennale di cui alla Legge quadro in materia di Lavori Pubblici⁶.

L'art.14, riguardante la "Programmazione dei lavori pubblici" della Legge Quadro, come modificato dalla Legge 166/2002, fissa alcuni principi fondamentali su questo tema stabilendo che:

- il Programma Triennale dei Lavori Pubblici deve essere predisposto nel rispetto dei documenti programmatici già previsti dalla normativa esistente;
- il Programma costituisce momento attuativo di SDF e di identificazione e quantificazione dei bisogni della amministrazione agente;
- gli "studi" individuano i "lavori strumentali" al soddisfacimento di tali fabbisogni;
- tramite gli "studi" devono essere individuati prioritariamente, i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di capitali privati in quanto suscettibili di gestione economica;
- il Programma Triennale deve prevedere ed attuare i lavori in ordine di priorità⁷;
- la programmazione dei lavori di valore inferiore a 100.000 euro è svincolata dalla Legge Quadro mentre i lavori di importo tra 100.000 euro e inferiore a 1.000.000 euro possono essere inseriti nell'Elenco annuale (e nel Programma Triennale) anche se sono al solo livello di Studio di Fattibilità approvato da parte della Amministrazione precedente; i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 euro possono essere inseriti nell'Elenco annuale (e nel Programma Triennale) solo se è disponibile un Progetto preliminare approvato dall'Amministrazione;
- i progetti dei lavori degli enti locali compresi nell'Elenco annuale devono essere conformi agli strumenti urbanistici vigenti o adottati;
- nel Programma Triennale devono essere indicate una serie di informazioni derivanti dallo "studio" svolto tra cui lo stanziamento delle risorse necessarie per la copertura del costo di ciascun lavoro;
- un lavoro può essere inserito nell'Elenco Annuale limitatamente ad uno o più lotti, purché con riferimento all'intero lavoro sia stata elaborata almeno preliminare e siano state quantificate le complessive risorse finanziarie necessarie per la realizzazione dell'intero lavoro (UVAL, 2003).

⁴ Titolo III "Programmazione e progettazione"; Capo I "La programmazione dei lavori" art.11.

⁵ DPR 554/99, art. 11, comma 1

⁶ Legge 109/ 94 e successive integrazioni e modifiche sino alla Legge 1 Agosto 2002 n.166.

⁷ Il comma 3 dell'art. 14 Legge 109/94 stabilisce che sono da considerare prioritari i lavori di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, di completamento dei lavori già iniziati, i progetti esecutivi approvati nonché gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.

Il decreto emanato il 30 giugno 1998, **Legge n. 208**⁸, segna il primo passo in Italia per un'attivazione di risorse pubbliche al fine di realizzare interventi nelle aree depresse, istituendo, contestualmente, un Fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale ripartite dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE). La Legge autorizza una spesa complessiva di 12.200 miliardi di lire per *consentire la realizzazione di iniziative dirette a favorire lo sviluppo sociale ed economico delle aree depresse del territorio nazionale*⁹ e prioritariamente per interventi di completamento di opere situate in aree depresse *per le quali l'amministrazione proponente accerti le condizioni di attualità e di cantierabilità* (comma 1, art.1 della Legge 208/98).

Lo stanziamento era relativo agli anni 1999-2004 e veniva esplicitato di procedere in via immediata all'assegnazione delle risorse a favore del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato al fine di far fronte, in tempi certi e con procedure trasparenti, alla domanda di sostegno alle imprese.

Precedentemente altri decreti si erano occupati degli interventi in aree depresse, come la Legge n.488 del 19 dicembre 1992¹⁰ che disciplinava l'intervento straordinario nel Mezzogiorno e la successiva cessazione dell'intervento straordinario, con il decreto legislativo n.96 del 3 aprile 1993 dove veniva istituito un Fondo cui affluivano le disponibilità di bilancio per il finanziamento delle iniziative nelle aree depresse del Paese.

Nel 1995, inoltre, con il decreto-legge n.32 dell'8 febbraio, si dava il via all'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale e, nell'ottica di favorire lo sviluppo sociale ed economico, la Legge n.135 del 23 maggio 1997 autorizzava il Ministero del Tesoro a contrarre mutui quindicennali con varie istituzioni finanziarie, demandando al CIPE la ripartizione dei relativi ricavi che affluivano al Fondo.

Passo fondamentale è rappresentato dalla Legge n.549 del 28 dicembre 1995, dove all'art.1 viene istituito un Fondo rotativo per la progettualità per le opere di competenza soprattutto delle Regioni e degli Enti locali, prevedendo inoltre il rimborso dell'anticipazioni ottenuta qualora, entro il termine indicato dal legislatore, l'opera non otteneva l'intera copertura finanziaria o addirittura non era realizzabile (cioè non era più di interesse pubblico).

Inoltre nel 1996 il Governo e le Parti sociali avevano stipulato un accordo che prevedeva l'attivazione di un piano straordinario per l'occupazione, in particolare nelle aree a più basso tasso di sviluppo ed a maggior tensione occupazionale, attraverso il ricorso a specifiche misure di promozione dell'occupazione, ricerca ed innovazione, nonché potenziamento della dotazione infrastrutturale.

Inoltre veniva messo in luce il limitato utilizzo del sopraindicato Fondo per la progettualità, e si decideva di destinare parte delle risorse, riservate a programmi infrastrutturali, all'effettuazione di Studi di Fattibilità in funzione propeudetica all'attivazione del Fondo, in

⁸ Legge n.208 del 30 giugno 1998 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 153 del 3 luglio 1998.

⁹ Art.1 della Legge n.135 del 23 maggio 1997.

¹⁰ Legge n.488 del 19 dicembre 1992 è stata convertita dal decreto-legge n.415 del 22 ottobre 1992.

modo da consentire alle Regioni di disporre di un parco progetti di sicura affidabilità, da finanziare secondo criteri di priorità concertati tra lo Stato e le Regioni stesse. A tale proposito viene istituito un Comitato di coordinamento tra le Amministrazioni che procede, anche in contraddittorio con le Regioni, all'individuazione delle opere e degli Studi di Fattibilità da finanziare anche con le risorse nell'ambito delle stipulande intese istituzionali di programma e ad una equilibrata articolazione territoriale del complesso delle risorse delle Amministrazioni Centrali.

Con la **delibera CIPE n.70 del 9 luglio 1998**, vengono ripartite le risorse di 12.200 miliardi di lire stanziare dalla Legge 208/98 e di 200 miliardi di lire provenienti da una revoca di fondi assegnati al Ministero delle Comunicazioni¹¹, in:

1. incentivi alla attività produttive;
2. infrastrutture;
3. incentivi all'occupazione;
4. cofinanziamento Quadro Comunitario di Sostegno (Q.C.S.) 1994-1999.

Il finanziamento che include una quota per effettuare gli Studi di Fattibilità è quello relativo alle infrastrutture. Infatti vengono riservati alle infrastrutture complessivamente 4.500 miliardi di lire per:

- la prosecuzione dei lavori di riqualificazione dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria (1.000 miliardi di lire);
- la programmazione infrastrutturale per complessivi 3.500 miliardi di lire dove *una quota non superiore al 3% è destinata al finanziamento di una quota pari al 50% dei costi relativi agli Studi di Fattibilità di rilevanti iniziative infrastrutturali di particolare interesse per le Amministrazioni locali e di settore che possono essere proposte dalle stesse Amministrazioni al Comitato*¹² di coordinamento, mentre il rimanente 50% resta a carico delle Amministrazioni proponenti.

Con questa delibera, quindi, si dà il via al finanziamento di una quota degli Studi di Fattibilità per interventi proposti dalle singole Amministrazioni del Sud Italia, e si rimanda alle competenze del Comitato di coordinamento le verifiche degli stessi. Viene anche indicato che in caso di parere favorevole, gli Studi verranno *inclusi in una lista di interventi prioritari, per i quali verrà programmato sia l'eventuale ricorso al Fondo per la progettualità secondo modalità concordate con la Cassa Depositi e Prestiti, sia l'accesso a finanziamenti disponibili per la realizzazione delle opere a valere sul complesso delle risorse su cui ogni intesa può fare affidamento*¹³.

È evidente a questo punto l'opportunità offerta dallo strumento "Studio di Fattibilità" in quanto consente di accedere a risorse economiche e canali di approvazione in maniera concertata e condivisa.

¹¹ Fondi provenienti dalla Legge n.641 del 1996.

¹² Dalla delibera CIPE n.70/98.

¹³ Vedi nota n.5.

Il Comitato di coordinamento che viene istituito raggruppa rappresentanti del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dei Lavori Pubblici, del Ministero dei Trasporti e della Navigazione, del Ministero dell'Ambiente, del Ministero dei Beni Culturali, del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica e del Ministero delle Politiche Agricole.

Riassumendo i dati l'intero territorio nazionale, con la delibera del 9 luglio 1998, n.70, il CIPE ha proceduto al riparto delle risorse per il finanziamento del 50% degli SDF (Tabella 1). L'obiettivo era di arrivare ad inserire gli Studi in liste prioritarie per ottenere fondi per la progettazione e risorse per il finanziamento delle opere.

Regione	Importo (miliardi di Lire)	%
SUD		
Abruzzo	2,956	4,69
Basilicata	1,929	3,06
Calabria	6,923	10,99
Campania	17,238	27,36
Molise	0,798	1,27
Puglia	11,888	18,87
Sardegna	5,136	8,15
Sicilia	16,132	25,61
70% quota ripartita su base regionale	63,000	100,00
30% quota da ripartire in base al merito	27,000	
TOTALE SUD	90,000	
CENTRO-NORD		
Piemonte	1,744	23,79
Valle d'Aosta	0,032	0,44
Lombardia	0,343	4,68
Trento	0,041	0,56
Bolzano	0,087	1,19
Veneto	1,177	16,06
Friuli Venezia giulia	0,335	4,57
Liguria	0,816	11,13
Emilia Romagna	0,261	3,56
Toscana	1,374	18,74
Lazio	1,121	15,29
70% quota ripartita su base regionale	7,331	100,00
30% quota da ripartire in base al merito	3,150	
TOTALE NORD	10,481	
TOTALE GENERALE		
	100,481	

Tab. 1 - La ripartizione dei fondi in Italia (Fonte: Comitato di coordinamento fra le amministrazioni centrali per le intese)

Il Comitato interministeriale per la programmazione economica prevedeva, per la prima volta, il finanziamento (al 50%) degli Studi di Fattibilità, cui poteva essere destinato fino al 3% delle risorse complessive.

Come si evince dalla Tabella 1, alle Regioni del Sud Italia sono andati 90 miliardi di lire, mentre quelle del Centro Nord (escluse Umbria e Marche) hanno avuto a disposizione 10.5

miliardi di lire. Per quanto concerne l'Umbria e le Marche, il CIPE ha demandato a loro la possibilità di stabilire la percentuale da destinare agli Studi di Fattibilità, fermo restando il tetto del 3% (Mazzei, 1998).

Anche per le altre Regioni, gli importi indicati nella Tabella 1 rappresentano le cifre massime disponibili per gli Studi di Fattibilità.

Il Comitato di coordinamento raccomandava di utilizzare in pieno queste risorse poiché è sulla predisposizione di un congruo numero di studi, da cui dovrebbe poi nascere un consistente parco progetti, che si basa la programmazione della quota risorse destinate a nuove opere del QCS 200-2006.

In quest'ottica gli SDF diventano perno di una programmazione fondata sulla verifica preliminare della realizzabilità di un intervento.

2 GLI STUDI DI FATTIBILITÀ NELL'AMBITO DELLA PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI PUBBLICI

Da questi elementi e dal quadro normativo generale, derivano alcune considerazioni sulla programmazione dei lavori pubblici.

Innanzitutto c'è da dire che gli SDF a cui fa riferimento la Legge Quadro riguardano singole opere e non programmi di opere. Di conseguenza devono indicare l'alternativa tecnico-economica ottimale da consegnare alla progettazione.

Inoltre il campo di applicazione degli Studi di Fattibilità è stato fortemente ampliato con le modifiche apportate dalla Legge 166/2002 all'art.14 della Legge 109/94 che ha disposto, in sostanza, che gli SDF dei lavori devono essere svolti a partire dall'importo di 1.000.000 di euro.

Per stabilire se e come un'opera deve seguire la procedura di programmazione prevista dalla Legge quadro è necessario disporre della stima del costo dell'opera. Questo significa, in ogni caso, prima ancora di proseguire negli approfondimenti dello SDF che risulta necessario disporre di uno "studio" che fornisca, in primo luogo, la stima del costo d'investimento. Mentre la Legge Quadro fa riferimento esclusivamente agli Studi di Fattibilità, il Regolamento 554/99 prevede invece due fasi: la prima rappresentata dalla redazione di uno "Studio" per "individuare il quadro dei fabbisogni e delle esigenze al fine di identificare gli interventi necessari al loro soddisfacimento", la seconda, in cui si procede alla redazione dello Studio di Fattibilità sulla base dello "studio" della precedente fase.

Tra la conclusione di uno SDF e l'inserimento del lavoro nel Programma Triennale, esiste un momento del ciclo di ciascun progetto nel quale l'Amministrazione procedente decide se e quando l'investimento deve essere svolto, stabilendo il grado di priorità da assegnare ai lavori da inserire nel Programma Triennale e nell'Elenco annuale. L'assunzione della decisione ad investire si basa sugli esiti degli SDF previsti a partire da 100.000 euro in poi.

Le Amministrazioni che approvano gli SDF ai sensi dell'art. 4 della Legge 144/99, "certificano l'utilità degli investimenti" definiti dallo SDF ai fini dell'accesso preferenziale ai fondi disponibili per la progettazione preliminare e costituiscono "titolo preferenziale" ai fini della valutazione dei finanziamenti delle opere in base alle disponibilità finanziarie degli esercizi futuri".

Con l'approvazione dello SDF ed il successivo iter procedurale previsto dalla programmazione dei lavori pubblici, si chiude la fase della "programmazione" a cui segue quella della progettazione.

Esiste, tuttavia, un passaggio intermedio non regolato su cui vale la pena di riflettere.

Infatti, l'art. 15 comma 4 del Regolamento 554/1999 stabilisce che il responsabile di procedimento curi la redazione di un "documento preliminare all'avvio della progettazione" a cui il progetto preliminare deve esser coerente, con allegato "ogni atto necessario alla redazione del progetto". Inoltre, il regolamento stabilisce che qualora siano possibili più soluzioni progettuali, "la scelta deve avvenire mediante l'impiego di una metodologia di valutazione qualitativa e quantitativa, multicriteri o multiobiettivi, tale da permettere di dedurre una graduatoria di priorità tra le soluzioni progettuali possibili"¹⁴. Queste disposizioni del regolamento pongono due questioni:

- la prima riguarda il fatto che non esiste nessuna certezza che le conclusioni dello SDF siano rispettate nel Documento preliminare di avvio alla progettazione che deve redigere il responsabile di procedimento;
- la seconda riguarda la stessa scelta dell'alternativa tecnico-economica ottimale che deve essere il prodotto finale dello SDF a seguito di una serie di analisi tra loro integrate e complementari ma che nel Regolamento sembra siano demandate al responsabile di procedimento al quale pare spetti questa delicatissima scelta non solo per le conseguenze sui costi d'investimento e l'efficacia dei risultati ma anche per le conseguenze sui costi di manutenzione e di gestione che ne potrebbero derivare per una amministrazione pubblica.

3 LO STUDIO DI FATTIBILITÀ NEI PROCESSI DI RIFUNZIONALIZZAZIONE

Lo Studio di Fattibilità introdotto dalla recente normativa, di qui ai paragrafi precedenti, è stato utilizzato in molte tipologie di intervento che hanno in comune delle esigenze di fondo. Prima tra queste quello di rendere un'idea progettuale fattibile, dare consapevolezza al progetto, verificare l'esistenza di una o più soluzioni ed, in particolare modo, esplicitare la convenienza dell'intervento. Lo strumento, infatti, riesce a raccogliere un grande insieme di informazioni e contestualmente riesce ad illustrare e puntualizzare un'idea-progetto, cercando di diminuire l'incertezza dell'investimento a farsi.

¹⁴ Reg 554/99 art. 15, comma 12.

Il documento, dunque, è molto articolato in quanto deve tenere conto di numerosi ed articolati aspetti che vanno dalla definizione dei contenuti del progetto, alla descrizione dei benefici, dagli impegni necessari alla realizzazione, ai relativi costi, dalla valutazione dei rischi alla modalità di attuazione dell'intervento. Per questo la realizzazione di uno Studio di Fattibilità viene previsto solo per progetti significativi, per i quali impegni e rischi sono maggiori, in quanto non si giustificerebbe la produzione di un documento così complesso come lo Studio di Fattibilità.

La scelta della destinazione d'uso di un'area urbana, deve essere basata su criteri che consentono di esprimere nel modo più completo il valore sociale complesso attribuibile alla alternative in esame. Poiché il valore sociale complesso è costituito da valori d'uso e valori di non uso, i criteri rispetto ai quali condurre l'analisi dovrebbero riflettere aspetti economici/sociali e caratteristiche culturali/ambientali (Fusco Girare L, Nijkamp P., 1997).

Inoltre, nei processi di rifunzionalizzazione, dove i costi ed i conseguenti rischi dell'investimento sono molto alti, lo Studio di Fattibilità occupa un ruolo fondamentale, fornendo uno strumento in grado di supportare delle scelte complesse e verificare la possibilità di soluzione. In particolare nei processi di rifunzionalizzazione il percorso appare molto complicato perché molteplici sono gli elementi da prendere in considerazione in quanto non è facile, né univoca è la scelta della migliore allocazione di una nuova funzione di un'area e/o di un manufatto, specie se si tratta di un bene di proprietà pubblica, dove gli attori coinvolti sono molteplici (pubblico-privati) e la domanda di nuovi spazi dove allocare funzioni carenti è articolata. Nella maggioranza dei casi di rifunzionalizzazione, infatti, l'idea iniziale, spesso poco definita, acquista nitidezza e si arricchisce del dettaglio necessario per trasformarsi in un vero e proprio progetto.

Lo Studio di Fattibilità pertanto rappresenta nei processi di rifunzionalizzazione un documento che raccoglie un insieme di informazioni sufficiente ad arrivare ad una decisione sull'investimento ed ad attivare i passi realizzativi veri e propri dell'intervento.

Le caratteristiche essenziali del documento sono comunque simili per molti contesti anche diversi tra loro, e riguardano la necessità di esplicitare obiettivi, ambiti e attori del progetto, benefici attesi, caratteristiche della soluzione ed in particolare stima dei costi e definizione dei tempi di realizzazione dell'opera.

Nei processi di rifunzionalizzazione la principale caratteristica da prendere in considerazione è quella del ventaglio delle possibili trasformazioni di un determinato bene e/o di un'area. La nuova funzione, però, è correlata strettamente a fattori culturali, sociali e, non trascurabile, economici. Proprio per questo è indispensabile ottenere il più grande numero di informazioni possibili ed offrire un ventaglio non troppo vasto di possibili scelte. Quest'ultimo punto è quello che più fortemente lega lo Studio di Fattibilità ai progetti di rifunzionalizzazione di intere aree o di manufatti di grandi dimensioni: l'esame delle alternative rappresenta uno dei punti essenziali.

C'è da dire che la valutazione delle possibili alternative rappresenta peraltro una attività complessa ed onerosa, in quanto impone di dettagliare le varie ipotesi fino al punto di approfondimento necessario per stimare costi, valutarne il grado di raggiungimento degli obiettivi, definirne le differenze in termini di impatto sulla situazione attuale. Nello stesso tempo, in caso di una successiva gara di progettazione, si rischia di limitare eccessivamente lo spettro delle possibili proposte. Anche alla luce di queste considerazioni, il problema reale consiste pertanto nel definire concretamente le alternative da considerare e quindi limitarne il campo di applicabilità.

Uno dei compiti essenziali dello Studio di Fattibilità è quello di assicurare la fattibilità del progetto. La fattibilità è strettamente connessa all'analisi del rischio. Valutando infatti il rischio del progetto è fondamentale evidenziare le situazioni di rischio troppo elevate che possono pregiudicare l'intervento stesso in quanto, ad esempio, potrebbero diventare imprevedibili i tempi di realizzazione e/o la quantità di risorse umane ed economiche necessarie per la realizzazione.

4 IL CASO-STUDIO: LO STUDIO DI FATTIBILITÀ DEL REAL ALBERGO DEI POVERI A NAPOLI

Le premesse alla Studio di Fattibilità

Nel 1999, L'Amministrazione Comunale della città di Napoli inoltra alla Regione Campania¹⁵ una richiesta di finanziamento per effettuare diversi SDF di interventi che era necessario attuare, ma di cui era difficile fare una stima dei costi-benefici. Nel documento presentato si indicava che i criteri-guida per la scelta delle idee-progetto da sottoporre a richiesta di finanziamento per gli Studi di Fattibilità, facevano riferimento ad iniziative infrastrutturali di particolare rilevanza, volti alla salvaguardia ed al recupero dell'habitat urbano, sia quello edificato che naturale, in un'ottica di sostenibilità dello sviluppo e come premessa a tutte le politiche di rilancio economico, produttive, culturali, turistiche e civili della città di Napoli¹⁶. Tra queste proposte fu individuato un intervento che interessava, ed interessa tutt'ora, il recupero di un grande manufatto-monumento di grandi dimensioni collocato nel centro storico della città: il Real Albergo dei Poveri (Figura 1).

¹⁵ La Regione Campania, con avviso pubblico, aveva invitato le amministrazioni interessate a presentare richiesta di finanziamenti per l'elaborazione di Studi di Fattibilità, così come previsto dalla delibera CIPE del 9 luglio 1998.

¹⁶ Al fine di perseguire tale finalità, l'A.C. di Napoli individuò i seguenti obiettivi:

- messa in sicurezza di suolo e sottosuolo urbano;
- bonifica e riqualificazione di Napoli Est;
- potenziamento e riorganizzazione del sistema della mobilità urbana;
- recupero e riqualificazione dei grandi contenitori dimessi del centro storico.

Questi obiettivi configuravano diverse azioni e quindi individuavano, in prima battuta, i 19 progetti/programmi di intervento.

Il recupero di questo maestoso edificio del '700, progettato dall'architetto Ferdinando Fuga per volere di Carlo III di Borbone, rientrava nelle strategie dell'Amministrazione Comunale che intendeva recuperare, all'interno del centro storico della città, manufatti disponibili o che si potevano rendere disponibili, e per i quali era necessario individuare nuove utilizzazioni compatibili con le caratteristiche proprie degli immobili e della loro localizzazione (Comune di Napoli, 1999).

Infatti nel 2000 il Comune di Napoli aveva preparato e presentato il "Master Plan" dell'intero percorso di recupero dell'edificio settecentesco e, nel maggio dello stesso anno, prendeva il via ufficialmente la scuola cantiere per il consolidamento e restauro della parte centrale dell'edificio.



Fig. 1 – Veduta aerea del Real Albergo dei Poveri (Fonte: Comune di Napoli, Ufficio Progetto recupero Real Albergo dei Poveri)

L'intervento rientrava in un disegno più ampio che vedeva nel recupero e nella riqualificazione dei grandi contenitori dimessi del centro storico il volano per la rivitalizzazione urbana, culturale e civile dell'intera città attraverso il recupero delle aree maggiormente degradate e, non da meno, attraverso il recupero dell'ingente patrimonio edilizio di inestimabile valore storico-architettonico.

Alla richiesta veniva allegata una scheda tecnica (Figura 2) e veniva indicato il tipo di fabbisogno insoddisfatto dal bene (valorizzazione dei beni culturali, promozione di attività sociali, molteplicità e modernizzazione delle offerte culturali) e gli effetti indotti da una rifunzionalizzazione (occupazione, formazione, promozione economica, sviluppo commerciale e residenze).

Scheda Tecnica (*estratto*):

Real Albergo Dei Poveri, Piazza Carlo III Napoli. Circoscrizioni San Carlo Vicaria, San Lorenzo All'arena.

Proprietà: Comune Di Napoli Dpcm N.616 Del 24/07/77; L. Reg. N.65 Dell'11 Novembre 1980; Dpg/Reg. Campania n.780 del 10 aprile 1981. Il complesso rientra tra gli edifici sottoposti a tutela della Sovrintendenza ai Beni Ambientali e Architettonici ai sensi della L.1089/1939.

Dimensioni: facciata: 350m; profondità: 86m; altezza 45m; volumi: 103.000mq coperti; 750.000mc

Attuale utilizzo: Centri di quartiere e strutture comunali, laboratori artigianali e officine (n.ro 175 occupati); centro sportivo (utenza giovanile 1500); alloggi popolari 81 famiglie)

Fig.2 – Estratto della scheda tecnica allegata alla richiesta di finanziamento per lo Studio di Fattibilità (Fonte: Comune di Napoli – Assessorato alla Vivibilità – 1999)

In estrema sintesi, lo Studio di Fattibilità doveva individuare almeno tre requisiti strettamente interrelati a cui ogni ipotesi di riutilizzo dell'edificio doveva rispondere.

1. la multifunzionalità;
2. la dimensione urbana dell'intervento;
3. la capacità di attrarre risorse finanziarie pubbliche e private, nazionali ed internazionali.

Per quanto concerne la sostenibilità economica e la redditività del progetto di rifunzionalizzazione, tutte le attività dovevano avere, oltre l'evidenza socio-culturale ed il rispetto dell'immagine del bene, un ritorno economico che garantisse la sostenibilità di tutte le attività e la redditività del progetto.

Intanto il recupero del Real Albergo dei Poveri aveva (ed ha tutt'oggi) degli investimenti in corso al momento della richiesta, relativi al consolidamento del preesistente, all'eliminazione di situazioni di pericolo (relativo ad alcuni crolli verificatisi dopo il sisma del 1980 e ad altri crolli del 1998), e relativi alla individuazione di alcune aree che potevano rendersi disponibili durante il lungo processo di recupero. Al riguardo c'è da fare una piccola parentesi: l'Amministrazione Comunale, per quanto concerne il recupero di grandi contenitori localizzati nel centro storico, ha sempre adottato, ed adotta tutt'oggi, la pratica di rendere disponibile parti dei manufatti che man mano vengono recuperati¹⁷, per consentire quindi che un bene non resti per molto tempo inaccessibile e che sia restituito, se non nella sua totalità, almeno in parte alla collettività il prima possibile.

Per effettuare lo Studio di Fattibilità era stato stanziato un cofinanziamento del Fondo Sociale Europeo (FSE), fondi del bilancio comunale 1998 (finalizzati al restauro dell'accesso e dello scalone principale del Real Albergo dei Poveri e per i primi interventi per il consolidamento e

¹⁷ Nel 1999 viene istituito un Tavolo di Lavoro per la riqualificazione e la valorizzazione delle risorse storiche, culturali e paesaggistiche della città di Napoli, indetto dall'allora Presidente del Consiglio Massimo D'Alema. Per maggiori approfondimenti fare riferimento al paragrafo 5.2 "Le procedure sperimentate: dal Tavolo di Lavoro al processo di dismissione in atto" in Trifiletti E.G. (2003), *Il ruolo delle aree interdette nei processi di trasformazione e riqualificazione urbana: il caso dei beni militari*, Collana Di.Pi.S.T. sezione giovani ricercatori, Università degli Studi di Napoli Federico II, Giannini editore, Napoli.

la salvaguardia dell'immobile), fondi 8 per mille ex L.222/85 gestiti dalla Soprintendenza e altri fondi derivanti dalla ex L.662/96 quote del lotto e mutui con la Cassa Depositi e Prestiti contratti dall'Amministrazione Comunale, il tutto per un totale di 21,1 miliardi di lire (circa 10,9 milioni di euro).

Il progetto di fattibilità prevedeva dunque una spesa per effettuare lo SDF di 2.622.000.000 lire di cui si richiedeva il finanziamento per un importo del 50%, pari dunque a 1.311.000.000 lire su una richiesta totale pari a 5.418 miliardi di lire dei 32 Studi di Fattibilità da effettuarsi per altrettante opere¹⁸ da realizzarsi a Napoli.

Il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica rese noto, il 30 giugno del 1999, che il coфинaziamento per la promozione e la redazione dello Studio di Fattibilità per il Real Albergo dei Poveri era finanziato per l'esatta richiesta effettuata e che la restante parte, il 50% era a carico del Comune di Napoli.

Lo Studio di Fattibilità

IL Comune di Napoli nel 1999 ha costituito un ufficio ad hoc che si occupa del solo recupero dell'edificio settecentesco: ufficio Progetto Recupero del Real Albergo dei Poveri. Quest'ufficio, che rappresenta anche il responsabile del procedimento dell'intero progetto, ha effettuato il bando di gara pubblico per la redazione dello Studio di Fattibilità, gara che è stata aggiudicata ad un'Associazione Temporanea di Imprese¹⁹.

L'ATI ha consegnato lo Studio di Fattibilità all'Amministrazione Comunale nel 2002 e lo ha presentato ufficialmente il 6 marzo 2003 a Cannes (Francia) durante il convegno MIPIM, e il 12 marzo 2003 a Napoli.

Lo Studio di Fattibilità è stato suddiviso in 15 capitoli:

- I. Proposte alternative organicamente vantaggiose compatibili con le scelte dell'Amministrazione Comunale
- II. Valutazione analitica della compatibilità edilizia ed urbanistica delle proposte di riuso nonché della compatibilità delle stesse con gli indirizzi e la programmazione
- III. Valutazione di impatto delle proposte di riuso del Real Albergo sulla mobilità alla scala urbana e metropolitana
- IV. Definizione di azioni e sistemi di azioni (programma di rivitalizzazione dell'area) per conseguire la rifunzionalizzazione e la riqualificazione dell'intorno urbano

¹⁸ In un primo momento, nel mese di febbraio 1999, il Comune inoltrò una richiesta di finanziamento per 19 Studi di Fattibilità. Successivamente, nel mese di aprile, tale richiesta fu integrata da quelle di altri enti (Università degli Studi di Napoli Federico II, Autorità portuale, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Ente Autonomo Mostra d'Oltremare, Fondazione IDIS-Città della Scienza, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Istituto Navale), per un totale di 32 idee-progetto.

¹⁹ L'associazione, guidata da Nomisma, (società che realizza analisi innovative, critiche ed indipendenti sui sistemi economici contemporanei) è composta da Cofiri, Cofiri Sovis, Consiel, RC&P (Raffaele Cercola & Partners) e dallo studio tecnico "Cuppini e Associati".

- V. Valutazione della compatibilità fisica (anche per fasi) delle nuove funzioni negli spazi architettonici recuperati
- VI. Valutazione analitica della funzionalità di esercizio dell'edificio in relazione ai vincoli esistenti (amministrativi, contrattuali, architettonici, ecc.)
- VII. Valutazione analitica della domanda di servizi connessa a ciascuna proposta di riuso e valutazione dei prevedibili ricavi connessi alla fornitura dei servizi stessi
- VIII. Valutazione della fattibilità imprenditoriale (business plan), nonché della praticabilità tecnico-amministrativa delle proposte di riuso comprensiva dell'eventuale partecipazione di capitale privato
- IX. Definizione analitica del costo degli interventi per la realizzazione di ciascuna delle proposte di riuso
- X. Sito Internet aperto, sull'edificio, dalla sua costruzione fino alla simulazione del processo di rifunzionalizzazione
- XI. Data Base aggiornabile sul quadro normativo di riferimento per l'attuazione dell'idea progetto
- XII. Piano di comunicazione di tutte le attività connesse alla realizzazione delle proposte di riuso
- XIII. Pieghevole, a colori, con il risultato dello Studio di Fattibilità
- XIV. Sintesi dello Studio di fattibilità
- XV. Conclusioni

Inoltre allo Studio sono stati allegati:

- un cd-rom del sistema informativo dell'edificio;
- un cd-rom con la simulazione in tre dimensioni dell'edificio e dei singoli ambienti;
- un video sull'edificio, dalla costruzione alle ipotesi di rifunzionalizzazione;
- cd-rom dimostrativo con il sito internet sull'edificio;
- un data base aggiornabile sul quadro normativo di riferimento per l'attuazione dell'idea-progetto;
- un pieghevole a colori con i risultati dello Studio di Fattibilità.

Senza entrare nello specifico di ogni capitolo, è interessante vedere dai soli titoli come lo Studio renda esplicite le condizioni che potrebbero rendere conveniente l'effettuazione della scelta e come dia concretezza alle ipotesi individuate dal ventaglio delle possibili rifunzionalizzazioni.

Lo Studio di Fattibilità, tenendo conto di quelli che erano i vincoli giuridici dell'edificio (eredità delle funzioni ospitate al suo interno nel corso degli anni e delle finalità sociali per il quale è stato costruito²⁰), che ha costituito uno dei principali criteri discriminanti nel processo

²⁰ **Vincoli di destinazione** socio-assistenziale, derivanti dalla motivazione stessa della creazione dell'edificio e dalle funzioni che l'edificio ha avuto nel corso degli anni (appartenenza del bene ad una I.P.A.B., prima del trasferimento al Comune di Napoli L. 6972/1880, D.P.R. 9/72, L.R.n.65/80, D.P.R. 616/77. La legge regionale n. 65/80, nel determinare le modalità di trasferimento al Comune delle funzioni dei beni e del personale delle

di definizione dei possibili scenari funzionali adottabili e delle ipotesi tecniche di recupero dell'edificio, ha individuato tre scenari possibili per le nuove funzioni:

- Palazzo dell'Innovazione;
- Palazzo delle Arti e della Musica;
- Palazzo della Regione.

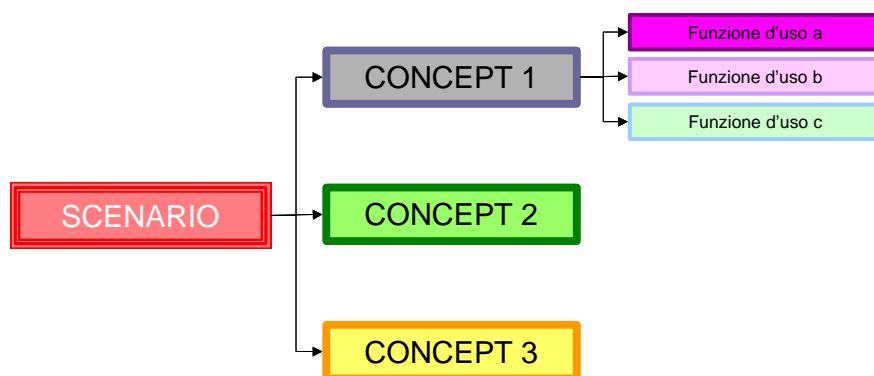


Fig.3 – Modello utilizzato per la rifunionalizzazione (Fonte: Comune di Napoli – Ufficio Progetto Recupero del Real Albergo dei Poveri – pagine web: www.comune.napoli.it)

Ogni scenario rappresenta un modello di rifunionalizzazione dell'edificio e assume alla propria base alcune ipotesi strategiche di valorizzazione dell'immobile.

Ad ogni scenario sono legati diversi concept che rappresentano un concetto unificante di attività tra loro interrelate localizzabili negli spazi del complesso. Infine per ogni concept esistono più funzioni d'uso che rappresentano un insieme di attività specifiche caratterizzanti un medesimo concept (Figura 3).

Quindi in definitiva si ottiene che gli scenari rappresentano dei modelli integrati di rifunionalizzazione formati da diversi concept, mentre quest'ultimi rappresentano un mix di funzioni d'uso tra loro fortemente interrelate.

Lo scenario **Palazzo dell'Innovazione** si pone come obiettivo la promozione dello sviluppo socio-economico dell'area attraverso l'erogazione di servizi avanzati agli operatori

I.P.A.B., prescrive che i comuni destinatari debbano garantire la continuazione delle attività assistenziali con gli adeguamenti alle nuove esigenze sociali, assicurando per quanto possibile il rispetto dei fini originari, art. 25 D.P.R.616/77; L.R. n. 65/80).

Vincoli storico-artistico, traducibili in una serie di limiti che la legge pone relativamente all'utilizzo dell'immobile e ad eventuali interventi di modifica sullo stesso, trattandosi di bene ad elevato valore storico-artistico (bene immobile vincolato ai sensi dell'art. 2 D.lgs. 490/99 e, in quanto tale, soggiace ad una disciplina giuridica specifica diretta alla conservazione e tutela del bene medesimo. Tale vincolo grava sull'intero immobile ed è inamovibile. Tale forma di tutela si esplica attraverso una serie di limiti, individuati dalla legge, inerenti all'utilizzo dell'immobile e ad eventuali interventi di modifica sullo stesso nell'interesse pubblico).

Vincolo ecclesiastici dovuti alla presenza di quattro cappelle non sconsacrate (di cui tre parzialmente crollate) all'interno dell'edificio (questi locali, sebbene ricompresi nell'edificio di proprietà del Comune, non possono essere destinati ad uso profano in quanto luoghi di culto. In altri termini, allo stato, il vincolo comporta l'indisponibilità di tali parti dell'edificio e la necessità da parte del Comune di richiedere all'Arcidiocesi la sua rimozione e la riduzione "ad uso profano non indecoroso" delle parti di edificio una volta adibite a cappelle).

Vincolo locativo di parte dell'immobile detenuto da terzi (occupazione abusiva).

economici. E' uno scenario orientato prevalentemente a rilanciare il tessuto delle Piccole e medie Imprese della regione Campania attraverso la concentrazione in un unico immobile dell'offerta di servizi amministrativi, di consulenza ed alta formazione, al fine di poter sfruttare tutte le economie e le sinergie localizzative potenzialmente attivabili. Tale scenario risulta composto dai seguenti concept e relative funzioni.

1. World Trade Centre (centro di ricerca e studi sul commercio; centro servizi per il commercio; centro per workshop, seminari e conferenze; incubatore per neo-attività imprenditoriali; centro servizi per l'e-commerce; centro servizi finanziari e assicurativi; centro di promozione del turismo e della cultura).
2. Servizi avanzati della Pubblica Amministrazione (agenzie di sviluppo regionali; eurosportello delle Camere di Commercio; uffici-sportelli dei registri delle imprese; uffici innovazioni, marchi e brevetti; sportelli dell'imprenditoria giovanile e femminile; sportelli dell'Istituto per il Commercio Estero; uffici senza accoglienza al pubblico; altri uffici della P.A.).
3. Ricerca ed alta formazione (aule e laboratori didattici; centro informatico, servizi e biblioteca; aree studio di utilizzo esclusivo da parte degli studenti per attività di studio e ricerca; dipartimenti e aule docenti).

Lo scenario **Palazzo delle Arti e della Musica**, diversamente dal precedente, assume come logica strategica di fondo la valorizzazione dell'immobile attraverso un'offerta composita ed integrata di attività culturali, di *entertainment* ed *edutainment* legate a quattro comparti tipici dell'economia regionale in grado di attrarre visitatori locali, nazionali e stranieri: **l'artigianato, l'antiquariato, la musica e l'enogastronomia**. Tale scenario si compone dei seguenti concept e relative funzioni.

1. Casa dell'artigianato e dell'antiquariato (centro di ricerca, studio e divulgazione sull'artigianato campano; laboratorio dell'artigianato e dell'antiquariato; fiera dell'artigianato campano e dell'antiquariato; museo dell'arte presepiale e dell'artigianato campano; mercatino dell'antiquariato, dell'artigianato e dell'arte presepiale; casa d'aste di oggetti d'antiquariato; centro di formazione).
2. Città della musica (centro di ricerca sull'innovazione tecnologica musicale e sul multimedia; fiera degli strumenti musicali; music shopping center; museo della musica; mostra-mercato permanente).
3. Salone del gusto (centro di formazione manageriale di settore; centro di ricerca sull'alimentazione e la dieta mediterranea; centro di ricerca enologica; fiera sull'alimentazione; museo interattivo e multimediale sull'evoluzione culinaria; scuola di cucina; food court multietnico; food and beverage di alta qualità).

Lo scenario **Palazzo della Regione** fonda la sua logica strategica sull'esigenza di localizzare in un unico immobile di prestigio tutte le funzioni e le attività esercitate dall'Ente Regione ed

attualmente disperse in diverse aree della città. Tale scenario risulta formato dai seguenti concept e relative funzioni.

1. Servizi erogati dalla Regione Campania (funzioni politiche quali uffici e gabinetti di giunta, presidenza e consiglio regionale; funzioni tecnico-amministrative quali ambiente e territorio, edilizia, industria, ricerca e innovazione tecnologica, commercio,...; funzioni di accoglienza al pubblico).
2. Servizi sociali erogati dalla Pubblica Amministrazione (servizi a disabili e anziani; servizi alle famiglie; servizi per le tossicodipendenze; servizi socio-educativi per l'infanzia; servizi di volontariato).

Gli scenari proposti rappresentano opzioni organicamente vantaggiose per l'Amministrazione Comunale in quanto coerenti e strumentali rispetto ad una pluralità di obiettivi strategici e politico-economici in linea con la programmazione territoriale. In valore relativo, tuttavia, l'identificazione di alcune variabili-obiettivo e la definizione del grado di differenziazione dei singoli scenari rispetto ad esse consentono di definire più chiaramente la corrispondenza tra i diversi scenari proposti e le priorità strategiche individuate. Per questo motivo è stato analizzato il posizionamento degli scenari rispetto alle variabili-obiettivo ritenute maggiormente pregnanti; i risultati dell'analisi vengono riportati, in estrema sintesi, nella Figura 4.

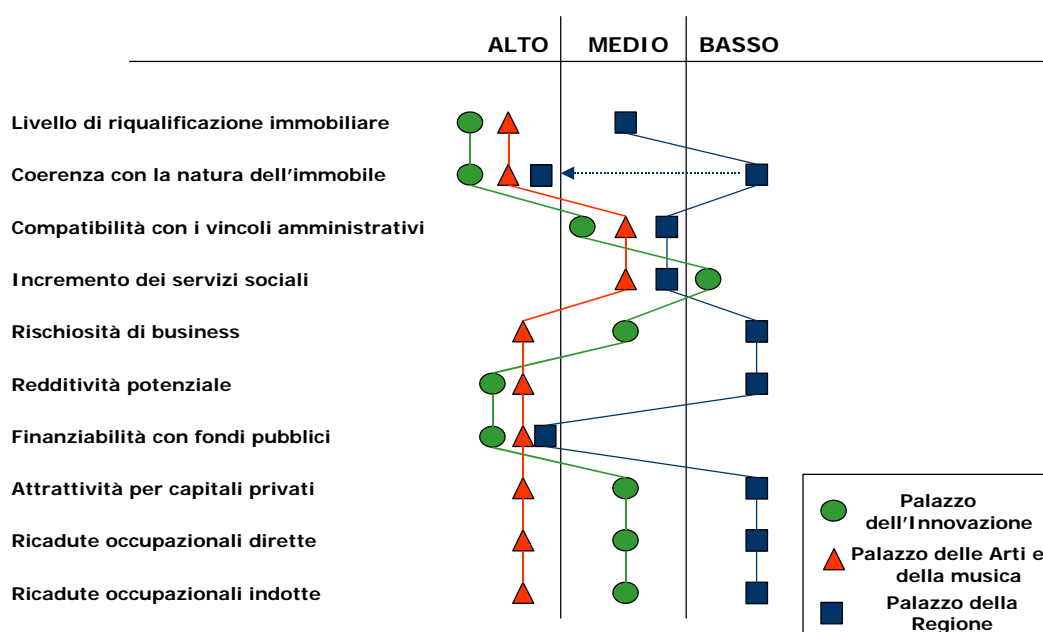


Fig. 4 - Posizionamento degli scenari rispetto alle variabili-obiettivo individuate (Fonte: Comune di Napoli, Ufficio Progetto recupero del Real Albergo di Napoli)

Per quanto riguarda i costi dell'intervento, lo Studio di Fattibilità ha confermato per il progetto di messa in sicurezza e riconfigurazione architettonica redatto dalla Soprintendenza

una spesa di 83.000.000 euro e per la rifunzionalizzazione con le relative finiture (allestimenti generali e specifici) pari a circa 85.000.000 euro, per un totale di 168.000.000 euro.

Alla luce delle soluzioni emerse dallo Studio di Fattibilità in merito alle ipotesi di riuso del Reale Albergo, è possibile tracciare le linee essenziali del percorso che il Comune di Napoli, promotore del progetto, dovrà seguire per la sua realizzazione.

A tal fine, è opportuno rilevare che:

- alcuni locali del Palazzo sono stati resi agibili e sono idonei ad ospitare mostre ed esposizioni;
- sono in atto parte dei lavori di messa in sicurezza e di ristrutturazione dell'edificio in alcuni locali. Tali lavori saranno collaudati in parte entro il 2005 e in parte entro il 2007;
- il Comune ha già appaltato i progetti esecutivi di tutti i lavori di restauro (consolidamento e riconfigurazione architettonica);
- bisognerà procedere alla concessione di appalti per l'esecuzione dei lavori per il resto dell'edificio;
- bisognerà sin da subito procedere alla liberazione dell'immobile dai vincoli locativi esistenti, ove possibile;
- sarà necessario individuare possibili fonti di finanziamento per procedere al completo recupero dell'edificio e alla sua rifunzionalizzazione, optando anche per la soluzione di diversificate risorse per singoli lotti.

In vista dell'obiettivo finale, che potrà considerarsi compiuto nella sua interezza prevedibilmente non prima di alcuni anni, lo SDF individua un possibile *medio tempore* per rimuovere l'immagine negativa di stato di abbandono dell'immobile. Pertanto, ipotizza un percorso di realizzazione del progetto in cui sono individuabili alcune fasi realizzabili in tempi diversi ma in modo coordinato che, nel perseguire l'obiettivo finale, assicurino nel frattempo la creazione di una nuova immagine. All'uopo si ipotizza l'utilizzo dei locali che, nel tempo, si rendessero agibili per lo svolgimento di attività culturali ovvero per ospitare esposizioni di vario genere mentre contemporaneamente possono essere portati a termine i lavori in corso. Lo SDF propone di affidare la gestione dell'intero processo ad un soggetto unico. Tale soggetto potrebbe assumere una "configurazione" diversa a seconda dello scenario individuato: Palazzo dell'Innovazione, Palazzo delle Arti e della Musica o Palazzo della Regione.

Infatti, con riguardo ai primi due scenari, la fase di gestione detta di *medio tempore*, potrebbe essere affidata ad un apposito ufficio o dipartimento del Comune di Napoli che, supportato dalla presenza di esperti, assicuri l'espletamento di servizi finalizzati alla valorizzazione degli interventi realizzati nonché coordini le attività necessarie alla programmazione degli interventi (es. progettazioni preliminari, monitoraggio sull'esecuzione dei lavori, attività di *found rising* e promozione).

In alternativa, sarebbe ipotizzabile la costituzione di un soggetto ad hoc, che rappresenti i soggetti istituzionali interessati alla realizzazione del progetto (Regione, Provincia, Comune e Ministero BB.AA.CC.o suoi uffici periferici). A tal fine si potrebbe ricorrere all'accordo di programma che assicuri il coordinamento dei soggetti coinvolti, delle attività di progettazione delle stazioni appaltanti e delle imprese esecutrici. Tale accordo potrebbe prevedere, inoltre, la costituzione di una "Fondazione per la gestione del progetto di rivitalizzazione e rifunzionalizzazione del Reale Albergo dei Poveri" (analoga a quella costituita per la Reggia della Venaria Reale). Tale struttura unitaria dovrebbe farsi carico della realizzazione delle attività strategiche relative alla promozione del progetto e alle politiche d'immagine, nonché alla gestione di eventuali altre attività relative agli spazi che nel tempo si renderanno disponibili. Tali attività potrebbero anche essere concesse in gestione a soggetti privati laddove presentino una redditività di mercato (ad es. ristorazione, biglietteria, bookshops etc.). Con riguardo allo scenario relativo al Palazzo della Regione, questo è realizzabile coerentemente ai parametri normativi attraverso l'attivazione di un contratto di locazione in forza del quale la Regione loca l'immobile ristrutturato e s'impegna alla rifunzionalizzazione del medesimo. Trattandosi di un contratto a titolo oneroso, ed in considerazione dell'elevato costo dei lavori necessari per rendere l'immobile idoneo quale sede della Regione, si potrebbe ipotizzare un canone di locazione di importo minore ai valori di mercato che potrebbe gradualmente aumentare in proporzione agli spazi che col tempo si renderanno disponibili all'uso. Nella soluzione ipotizzata per la realizzazione dello scenario Palazzo della Regione, individuata solo in riferimento alla fattibilità giuridica della stessa non si rinviene, come per gli altri due scenari, l'opportunità di ricorrere alla individuazione di un "soggetto" unico cui affidare il processo di rifunzionalizzazione. Infatti, l'Ente istituzionale interessato potrà avvalersi di propri Uffici o Dipartimenti (nel caso del Comune, tale ufficio già esiste) che si assumano la responsabilità di una gestione unitaria delle fasi in cui si articola il processo di ristrutturazione e rifunzionalizzazione. Tutt'al più potrebbe ipotizzarsi, laddove si ritenga opportuno, la costituzione di una Fondazione cui affidare l'attività promozionale di eventuali iniziative culturali che, dando visibilità ai risultati, seppur parziali, che nel tempo saranno raggiunti, assicurino, in tempi brevi, il rilancio dell'immagine del Reale Albergo.

Lo Studio di Fattibilità elaborato ha consentito all'Amministrazione Comunale di Napoli di attivare una programmazione a lungo termine condivisa e concertata con i possibili attori interessati e coinvolti nel recupero del monumento. Infatti dopo la presentazione dello Studio si è aperto un periodo di osservazione durante il quale tutti gli attori interessati (pubblici e privati) possono apportare delle considerazioni circa gli scenari individuati e fare delle proposte possibili. Questo periodo di osservazioni è ancora in atto e la decisione finale da parte dell'Amministrazione è in dirittura di arrivo. A tale proposito è interessante sottolineare che l'ufficio Progetto recupero del Real Albergo dei Poveri del Comune di Napoli già da tempo ha predisposto sul sito ufficiale del Comune una procedura per cui chi è interessato agli

approfondimenti sullo Studio di Fattibilità per il riuso dell'edificio, può inviare richiesta mediante *e-mail* ricevendo come risposta una *password* con relativo *username* che consentono l'accesso agli approfondimenti dello Studio. Inoltre è proprio con l'utilizzo della rete che molte delle proposte sono pervenute all'Amministrazione.

Sempre nell'ottica di rendere l'edificio disponibile in corso d'opera, molte sono state le occasioni di accessibilità all'edificio, mediante visite guidate sia in occasione di eventi/manifestazioni (un esempio è la manifestazione "maggio dei Monumenti"), sia per motivo di studio/ricerca da parte di docenti, ricercatori, studenti, ma anche di artisti, registi e appassionati di luoghi storici in generale.

Tra i risultati dello Studio di Fattibilità c'è anche quello di aver consentito all'Amministrazione di accedere, per il recupero del Real Albergo dei Poveri, ai Fondi di Rotazione per la progettazione che consentiranno di completare il recupero e la rifunzionalizzazione complessiva di uno dei più grandi edifici monumentali di Europa.

In una dichiarazione del 30 giugno 2004, apparsa sul quotidiano *ilMattino*, l'Amministrazione Comunale di Napoli ha affermato che è stata effettuata un'operazione finanziaria di grandi dimensioni che consentirà al Comune di incamerare da subito 19 milioni di euro ed entro il 2006 altri 25,6 milioni. I nuovi fondi saranno utilizzati per diverse opere tra cui proprio il completamento del recupero del Real Albergo dei Poveri dove potrebbe essere costituita una sorta di casa della città ovvero un grande museo attinente alla cultura che rievochi i fasti della città di Napoli.

L'Amministrazione di recente ha anche chiesto all'Associazione Temporanea di Imprese che si era aggiudicata la gara per lo Studio, di fornire un approfondimento dello Studio stesso relativo alle aree circostanti il monumento, con l'obiettivo di dotarsi di uno strumento di supporto alla decisione politico amministrativa sulla destinazione d'uso del monumento che va assunta nell'ambito del più ampio processo di attuazione della Variante Generale al Piano Regolatore Generale del Comune di Napoli definitivamente approvata nel mese di giugno del 2004²¹.

Un sentito ringraziamento per la disponibilità concessa va all'arch. Carmela Fedele, dirigente dell'ufficio Progetto recupero del Real Albergo dei Poveri del Comune di Napoli.

²¹ La Variante al Piano Regolatore Generale è stata definitivamente approvata dalla Giunta Regionale il 10 giugno 2004 e pubblicata con decreto del Presidente della Giunta Regionale della Campania n.323 l'11 giugno 2004.

5. BIBLIOGRAFIA

- Comune di Napoli (1999), *Deliberazione CIPE 9 luglio 1998 – Studi di Fattibilità – Richiesta di finanziamento – relazione, schede, graduatoria*, Comune di Napoli, Napoli.
- Comune di Napoli (2000), *Recupero e rivitalizzazione del Real Albergo dei Poveri – Master Plan*, Ufficio Progetto recupero del Real Albergo dei Poveri, Napoli.
- Comune di Napoli, Nomisma (2002), *Recupero e Rivitalizzazione del Real Albergo in Napoli – Studio di fattibilità*, Nomisma, Cofiri s.p.a., Cofiri Sovis s.p.a., Cuppini Associati, Consiel s.p.a., RC&P, Bologna.
- Comune di Napoli, Sviluppo Italia (2001), *La macchina di pietra – Una scuola cantiere per il recupero del Real Albergo dei Poveri a Napoli*, Assessorato all’Urbanistica, Ufficio Progetto recupero del Real Albergo dei Poveri, Napoli.
- D’Arbitrio N. Ziviello L. (2001), *Il Real Albergo dei Poveri di Napoli – Carteggi 1752-1896*, EDISA, Napoli.
- Fusco Girard L., Nijkamp P. (1997), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Franco Angeli, Milano.
- Giordano P. (1997), *Ferdinando Fuga a Napoli – L’Albergo dei Poveri, il Cimitero delle 366 fosse, i Granili*, Edizioni del Grifo, Lecce.
- Mazzei B. L. (1998), “Studi di fattibilità, parte l’iter per individuare le idee-progetto” in *Edilizia e Territorio n.49*, Il sole24ORE, Milano.
- Trifiletti E. G. (2003), “Il patrimonio immobiliare pubblico: una risorsa per i centri storici”, in Cerrone D., Ceudech A., Orefice L., Trifiletti E. G., *Tecniche e strumenti innovativi per il recupero e la riqualificazione dei centri storici*, Collana Di.Pi.S.T. sezione giovani ricercatori, Università degli Studi di Napoli Federico II, Giannini editore, Napoli.
- UVAL (2003), *Studi di Fattibilità per gli Investimenti Pubblici: Monitoraggio degli studi CIPE e prospettive per il futuro*, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS), Roma.

GREAT URBAN BUILDINGS: THE STUDIES OF FEASIBILITY AS A SUPPORT INSTRUMENT TO MAKE CHOICES OF INTERVENTION

ABSTRACT

Among 1994 and 2002 have been emanated, to different normative levels, dispositions on the Studies of Feasibility, about objectives, arguments, procedures of financing approval, from which a very articulated picture emerges. To make a synthesis of the analysis, we could operate a distinction among:

- the general normative regarding the discipline about public jobs as well as some norms of administrative character (CIPE Deliberations and Ministerial Decrees) that they furnish indications of different nature on the Studies of Feasibility;
- norms that regulates specific tools or sectors of public investment in which there is particular requisite and procedures about the Studies of Feasibility.

It is from the whole of this “corpus iuris” that it is possible to gather a meaningful role on the Studies of Feasibility.

According the anticipated procedural process and effected by the CIPE Deliberations on the Studies of Feasibility and according recent Studies of Feasibility adopted from some Public Administrations, the search intends to underline the role that “Studies of Feasibility” occupies inside the decisional trials of the Public Administration, particularly in cases in which this tool is used to characterize the possibility to define new functions for great urban buildings “disused”.

The search intended to underline as, in the initial phases of an project-idea of reconversion, when the resources available are still limited, but when the project development implicates meaningful investments (the great public buildings, for example, in the most of the cases are in strong state of degradation), the Feasibility Study allows to define a whole information with a defined level of examination that is necessary to take a decision about the investment and to start with the following steps for the project realizability.

The case-study of this search concerns a disused public building with a great dimensions (around 100.000 square meters and 750.000 cubic meters) in Naples, the “Real Albergo dei Poveri” that is a building constructed in the eighteenth century, of which recently (2003) has been made the Feasibility Study, conferred through publish proclamation to a Temporary Group of Enterprises to individualize the hypotheses for a new use of the building.