



Fondazione
Scuola
Beni Attività Culturali

Strumenti per l'innovazione
e la sperimentazione

Rapporti pubblico/privato
nel Parco Sommerso di Baia del
Parco archeologico dei Campi Flegrei
un modello per la regolazione dei rapporti

Rapporto finale
Sintesi

Questo documento è il rapporto di sintesi dello studio promosso dalla Fondazione Scuola dei beni e delle attività culturali e dal Ministero della cultura- Parco archeologico dei Campi Flegrei, con omonimo titolo, *Rapporti pubblico/privato nel Parco Sommerso di Baia del Parco archeologico dei Campi Flegrei: un modello per la regolazione dei rapporti*

RICERCA

Ideazione e coordinamento

Fondazione Scuola dei beni e delle attività culturali, Marcello Minuti

Parco archeologico dei Campi Flegrei, Fabio Pagano

Gruppo di lavoro

Francesca Neri (responsabile)

Enrico Gallocchio, *per la parte giuridica* Federico Caporale e Emanuele Li Puma, *per l'analisi economica*

Elena Alessandrini

RAPPORTO FINALE

Testi a cura di

Federico Caporale, Emanuele Li Puma, Elena Alessandrini

Chiusura ricerca dicembre 2020

Pubblicazione rapporto gennaio 2021

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza

Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International

(CC BY-SA: 4.0 <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>).



DOI 10.53125/Strumenti202101

Fondazione Scuola dei beni e delle attività culturali, *Rapporti pubblico/privato nel Parco Sommerso di Baia del Parco archeologico dei Campi Flegrei: un modello per la regolazione dei rapporti*, 2021, [rapporto finale di ricerca, sintesi], <www.fondazione scuolapatrimonio.it>.

\\\\ Premessa

Il Parco archeologico dei Campi Flegrei rappresenta un sito di notevole complessità: il decreto del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo del 9 aprile 2016 (G.U. n. 149 del 28 giugno 2016) gli assegna la competenza su 25 istituti e luoghi della cultura, tra i quali il **Parco Sommerso di Baia, istituito dal Ministero dell'Ambiente, di concerto con i Ministeri per i beni e le attività culturali, delle Infrastrutture e dei Trasporti, e delle Politiche Agricole e Forestali e d'intesa con la Regione Campania con decreto interministeriale istitutivo dell'Area Marina Protetta di Baia del 7 agosto 2002 (G.U. n.288 del 9 dicembre 2002)**. Il Parco Sommerso di Baia, insieme al Parco Sommerso di Gaiola, presenta caratteristiche uniche per l'incidenza di importanti aspetti naturalistici e archeologici.

All'interno di un generale ripensamento del Piano strategico del Parco archeologico dei Campi Flegrei, è emersa la necessità di rivedere in modo puntuale ed urgente alcuni degli aspetti che riguardano le modalità di collaborazione fra pubblico e privato nella fruizione e valorizzazione del Parco, in particolar modo quelle che riguardano il Parco Sommerso di Baia.

La Fondazione Scuola dei beni e delle attività culturali, in accordo con il Parco **archeologico dei Campi Flegrei, ha a questo proposito avviato una "Ricerca su un nuovo modello di gestione dei rapporti pubblico/privato nell'ambito del Parco Archeologico Campi Flegrei – Parco sommerso di Baia", che si è occupata di tutti gli aspetti che riguardano la regolamentazione dei rapporti di collaborazione tra pubblico e privato per una gestione corretta, efficiente e collaborativa fra tutti gli attori coinvolti, nel rispetto dei rispettivi ruoli e delle responsabilità di tutela in capo al Parco.**

Infatti, se da un lato l'unicità del Parco contribuisce a determinarne il grande potenziale attrattivo, dall'altro la sua conformazione di parco sommerso, peraltro articolato in diversi accessi alla visita (le boe), ne acuisce la complessità di gestione rispetto a un tradizionale museo o parco archeologico, sia per quanto riguarda le modalità di fruizione da parte dei visitatori, sia per quanto riguarda le connesse attività di vigilanza e controllo in capo al soggetto titolare.

Il processo volto alla definizione di un nuovo modello pubblico/privato per la gestione dei servizi di visita **guidata al Parco risponde all'obiettivo generale di conferire** maggiore efficienza ed efficacia a tale gestione, sia sotto il profilo giuridico, sia sotto il profilo economico-finanziario e organizzativo. In particolare, l'esigenza di definire un nuovo modello di gestione dei rapporti pubblico/privato finalizzati alla regolamentazione dei servizi di visite guidate presso il Parco mira a:

- **favorire l'incremento della fruizione** del Parco Sommerso e dell'intero circuito di beni visitabili afferenti al Parco Archeologico dei Campi Flegrei, sia attraverso la definizione di nuove politiche tariffarie specifiche per il Parco Sommerso (con l'ipotesi di introduzione di un biglietto di ingresso, attualmente non presente), sia **attraverso l'inclusione del Parco Sommerso nelle attuali politiche di tariffazione** integrata del più ampio circuito dei siti afferenti al Parco Archeologico dei Campi Flegrei;
- **favorire l'incremento della qualità** e della regolarità dei servizi mediante la definizione di standard qualitativi di servizio e modalità di gestione ed erogazione del servizio maggiormente efficienti;
- tracciare una più netta distinzione, sia sotto il profilo giuridico sia sotto il profilo contabile, tra il mero accesso al Parco Sommerso (con l'ipotesi di introduzione di un apposito biglietto di ingresso) e i servizi di **“accompagnamento” alla visita**;
- promuovere una maggiore efficacia ed efficienza del sistema di controllo accessi, prenotazione e vendita dei servizi, mediante l'individuazione di modalità gestionali e organizzative compatibili con le risorse economiche e organizzative del soggetto titolare e con la regolamentazione in essere dei servizi analoghi riferiti agli altri siti afferenti al Parco Archeologico del Campi Flegrei.

\\\\\\ **L'analisi giuridica dei modelli di gestione dei servizi di visite guidate**

In linea con gli obiettivi della ricerca, l'analisi giuridica dei modelli di gestione dei servizi di visite guidate si è articolata in tre attività:

- **l'analisi del regime giuridico-amministrativo del Parco sommerso di Baia**, necessaria a valorizzare le specificità fisiche, storiche e archeologiche del sito, che necessariamente condizionano la regolazione giuridica delle attività svolte **all'interno del Parco**;
- **l'analisi dell'attuale disciplina dei modelli di gestione dei servizi di visite guidate**, necessaria a individuare criticità e punti di forza;
- la proposta di possibili nuovi modelli di gestione.

1.1. L'analisi del regime giuridico-amministrativo del Parco sommerso di Baia

L'esame dei modelli di gestione dei servizi di visite guidate non poteva che prendere le mosse da un necessario chiarimento del regime giuridico-amministrativo del Parco sommerso di Baia.

Il Parco sommerso di Baia, infatti, è un sito molto particolare, unico in Italia, in cui si intrecciano profili di tutela ambientale e storico-artistica: **esso consiste in un'area marina protetta di 200 ettari all'interno della quale si trovano sei siti sommersi (la Secca delle fumose; il Porto Giulio; la villa dei Pisoni; il Ninfeo di Punta Epitaffio; le Terme del Lacus; la Villa c.d. con ingresso a protiro).**

La doppia natura di Baia è confermata dai principali decreti ministeriali che disciplinano il Parco sommerso, non a caso adottati **dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio** di concerto con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo.

Ad esempio, le finalità istituzionali del Parco, indicate dall'art. 3 del Decreto istitutivo del Parco (Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 7 agosto 2002), comprendono:

- a) la tutela ambientale e archeologica **dell'area interessata**;
- b) la valorizzazione, anche per finalità sociali e occupazionali, delle risorse ambientali, storiche, archeologiche e culturali della zona;
- c) la diffusione e la divulgazione della conoscenza **dell'ecologia e della biologia degli ambienti marini e costieri e del patrimonio archeologico sommerso dell'area**;
- d) **l'effettuazione di programmi di carattere educativo per il miglioramento della cultura generale nel campo dell'ecologia, della biologia marina e dell'archeologia**;
- e) la realizzazione di programmi di studio e ricerca scientifica nei settori **dell'ecologia, della biologia marina, della tutela ambientale e dell'archeologia al fine di assicurare la conoscenza sistematica dell'area**;
- f) la promozione di uno sviluppo socioeconomico compatibile con le rilevanze storico-naturalistico-paesaggistiche **dell'area, anche privilegiando attività tradizionali locali già presenti.**

L'interesse naturalistico e quello storico-archeologico, quindi, coesistono e il Parco è soggetto a due regimi giuridici diversi, a tutela di questi due diversi interessi: quello di **area marina protetta, per la tutela ambientale dell'ecosistema acquatico del Golfo di Baia**, e quello di bene culturale, per la tutela storico-culturale dei siti archeologici.

L'attuale regime normativo, però, sembra privilegiare le funzioni di tutela storico-culturale rispetto a quelle ambientali, alla luce del fatto che la gestione del Parco è stata affidata dapprima alla Soprintendenza per i beni archeologici delle province di Napoli e Caserta e, ora, al Parco archeologico dei Campi Flegrei.

Questa circostanza rappresenta un caso unico tra le aree marine protette italiane, in generale affidate in gestione a enti locali o ad amministrazioni o associazioni prive di **scopo di lucro deputate alla tutela dell'ambiente.**

Per questa ragione i servizi di visite guidate devono essere considerati non tanto (e non solo) una delle **possibili modalità di fruizione di un'area marina protetta, quanto l'unico modo possibile per visitare il patrimonio archeologico situato all'interno dell'area marina protetta.**

1.2. L'analisi dell'attuale disciplina dei modelli di gestione dei servizi di visite guidate

Chiarito questo aspetto dirimente, è stato esaminato l'attuale modello di gestione dei servizi di visite guidate.

In primo luogo, sono state identificate le modalità di visita attualmente previste:

- in immersione, con autorespiratore;
- in superficie (snorkelling);
- in canoa;
- con imbarcazioni attrezzate per la visione subacquea.

Quindi, è stato approfondito il “Regolamento provvisorio recante la disciplina delle attività nell'area marina protetta Parco Sommerso di Baia” che rappresenta, attualmente, il testo di riferimento per quanto concerne la concreta disciplina delle attività che possono essere svolte all'interno del Parco da parte di soggetti privati.

Se ne è dedotto che **l'attuale modello di gestione dei servizi di visite guidate nell'ambito del Parco** consiste in un regime autorizzatorio, aperto a un numero potenzialmente illimitato di operatori economici, i cui poteri di vigilanza e sanzione sono ripartiti tra la Capitaneria di Porto competente, i Carabinieri del nucleo per la tutela dei beni archeologici e l'ente gestore.

Ai sensi del Regolamento, infatti, le attività di traffico per le visite guidate possono essere svolte solo da operatori privati autorizzati dall'ente gestore del Parco e solo in determinate zone (Zone A e B); gli operatori devono seguire dei percorsi fissi, stabiliti dall'ente gestore.

Il Regolamento disciplina anche la procedura per il rilascio delle autorizzazioni e individua, in particolare, i requisiti soggettivi richiesti agli operatori privati, le caratteristiche delle imbarcazioni utilizzate, le modalità operative di svolgimento delle visite.

Dall'esame della documentazione con la quale l'ente gestore ha proceduto al rilascio delle autorizzazioni per l'espletamento di visite guidate per gli anni 2018 e 2019, sono

emerge ulteriori prescrizioni di comportamento, richieste agli operatori economici in sede **di rilascio dell'autorizzazione per ciascuna stagione.**

Da questo quadro si deduce che il tipico modello autorizzatorio, imperniato su disposizioni tese al mero controllo preventivo della sussistenza di specifici requisiti a tutela di interessi generali (in questo caso, ambientali e archeologici), è integrato con **disposizioni "conformative" del diritto di svolgere l'attività di visite guidate, imponendo il rispetto di particolari comportamenti e prescrizioni.**

Tale modello ha evidenziato alcune criticità:

- il sistema di prenotazione delle visite, necessario per il funzionamento del regime autorizzatorio, appare piuttosto complesso e genera alti costi amministrativi (in termini di tempo, personale e risorse);
- **si registrano alcune difficoltà nell'organizzazione e nello svolgimento delle attività di monitoraggio e controllo degli accessi, che potrebbero complicare l'adozione (o i costi di implementazione) di un sistema di bigliettazione;**
- sono frequenti le cancellazioni senza preavviso delle visite prenotate, a discapito degli altri operatori economici autorizzati e della valorizzazione del patrimonio tutelato, **anche in ragione dell'assenza di previsioni che consentano all'ente gestore di prevedere adeguate sanzioni;**
- **l'attuale regime giuridico appare caratterizzato da alcune disposizioni eccentriche rispetto al modello autorizzatorio, come la previsione della tariffa massima applicabile per ciascun servizio e il versamento di una quota, a titolo di canone, da parte dell'operatore per ogni visitatore.**

1.3. I nuovi possibili modelli di gestione

Definite le criticità dell'attuale sistema di gestione, l'analisi giuridica è stata indirizzata verso l'esame dei possibili modelli di gestione.

Alla luce delle specificità del Parco, sono state individuate due ipotesi: *l)* un sistema autorizzatorio; *ii)* un sistema concessorio.

L'analisi si è articolata in quattro momenti:

- individuare i principi in materia di affidamento dei servizi stabiliti con il decreto istitutivo del Parco;
- identificare, dal punto di vista generale, le differenze tra i due sistemi;
- **evidenziare i poteri configurabili in capo all'amministrazione del Parco nell'uno e nell'altro sistema;**
- esaminare il sistema concessorio;
- esaminare il sistema autorizzatorio.

L'analisi ha condotto ai seguenti risultati:

- il decreto istitutivo impone al Parco di perseguire anche la «promozione di uno sviluppo socio-economico compatibile con le rilevanze storico-naturalistico-**paesaggistiche dell'area**, anche privilegiando attività tradizionali locali già presenti». In questa prospettiva, il Parco, sempre secondo il decreto, dovrebbe affidare i servizi per il pubblico e i servizi turistici «prioritariamente [ai] cittadini residenti e [a] imprese avente **sede nei comuni ricadenti nell'area**».
- la differenza tra sistema autorizzatorio e sistema concessorio è strutturale: con il primo, **si regola l'esercizio di un'attività privata**, affinché sia svolta in maniera conforme a specifici interessi pubblici e generali; con il secondo, si affida a un privato, dotato di particolari competenze tecniche o professionali **un'attività riservata all'amministrazione** (in quanto essenziale per la missione istituzionale dell'ente;
- nel sistema autorizzatorio, **l'amministrazione del Parco** può esercitare sui soggetti autorizzati principalmente i poteri direttamente connessi alla tutela dei beni archeologici che ha in custodia; nel sistema concessorio, può regolare anche gli aspetti delle prestazioni connessi alla valorizzazione dei beni archeologici;
- **un'eventuale concessione dei servizi di visite guidate sarebbe ascrivibile alle figure di concessione dei servizi per il pubblico nei luoghi della cultura, di cui all'art. 117 del codice dei beni culturali.** In particolare, sono state approfondite alcune questioni, ritenute **dirimenti: l'individuazione dell'oggetto della procedura ad evidenza pubblica** per la selezione del partner privato, la determinazione del contenuto della prestazione richiesta, la determinazione del canone concessorio, i poteri in capo al Parco, la possibilità di autorizzare eccezionalmente soggetti privati e privi di scopo di lucro ad effettuare visite guidate, la revoca della concessione, le conseguenze di eventuali inadempimenti del concessionario, ivi compresa la decadenza dalla concessione. Da ultimo, si è sottolineata la necessità, prima di procedere con **l'affidamento, che l'amministrazione del Parco identifichi le caratteristiche tecnico-economiche del servizio, definisca precisamente le modalità con cui vuole che esso**

sia prestato e gli obiettivi che devono essere perseguiti, predisponga adeguati meccanismi di controllo per verificare il rispetto degli obblighi apposti alla concessione.

- nel caso in cui si optasse per il mantenimento del sistema autorizzatorio, sono state individuate le modifiche opportune a risolvere le criticità evidenziate. In particolare, sono state approfondite alcune questioni: i poteri configurabili in capo al Parco al **momento del conferimento dell'autorizzazione e durante il rapporto, i criteri di conferimento dell'autorizzazione, i poteri di sanzione, i costi amministrativi del sistema di gestione delle prenotazioni.**

1.4. Conclusioni relative agli aspetti giuridici

Nella situazione specifica del Parco sommerso di Baia, la forma migliore di gestione dipende dalle priorità strategiche che il Parco archeologico dei Campi Flegrei intende perseguire: la concessione di servizi sembra, almeno in astratto, lo strumento più efficace per perseguire gli obiettivi di valorizzazione dei siti archeologici sommersi e di diffusione del patrimonio archeologico del Parco sommerso (lett. b e c del decreto istitutivo); **d'altro canto**, il sistema autorizzatorio sembra invece certamente più efficace **(se non l'unico modello di gestione) nella prospettiva di** perseguire gli obiettivi di massima promozione dello sviluppo socio-economico locale e di considerare, nella valorizzazione dei siti, anche finalità sociali e occupazionali del territorio limitrofo (lett. b e f).

Il regime concessorio presenta il vantaggio di consentire al Parco di dettare stringenti obiettivi di valorizzazione ma, al contempo, implica inevitabilmente una drastica riduzione del numero dei prestatori del servizio a uno per ciascuna tipologia di servizio, se non addirittura a uno per tutti i servizi, pregiudicando così le finalità sociali e occupazionali chiaramente espresse nel decreto istitutivo.

Il regime autorizzatorio ha il limite di consentire al Parco di esercitare poteri di **conformazione dell'attività svolta dai privati** più limitati, finalizzati esclusivamente a garantire la tutela dei siti e la qualità dei servizi prestati, ma presenta anche il considerevole vantaggio di consentire di svolgere il servizio a una pluralità di operatori, garantendo il mantenimento delle attività tradizionali locali già presenti sul territorio e

legando la trasmissione del valore culturale dei siti in questione alla promozione di uno sviluppo socio-economico locale e a finalità sociali e occupazionali.

Il decreto istitutivo, probabilmente tenendo conto della natura di area marina protetta del Parco, sembra aver espresso una preferenza – per quanto non decisiva né troppo esplicita – per il regime autorizzatorio, **dal momento che, all'art. 4, c. 4, lett. b), fa espressamente riferimento a questo schema giuridico per le visite in questione («Nella zona A è, invece, consentito: [...] b) le visite guidate subacquee autorizzate, contingentate e disciplinate dall'ente gestore di cui al successivo art. 5, compatibilmente con le esigenze di tutela dei fondali e dei reperti archeologici»).**

In conclusione, il Parco, nella scelta del regime giuridico, deve effettuare un bilanciamento tra massimo perseguimento degli obiettivi culturali e degli obiettivi socio-economici, come imposto dal decreto istitutivo, alla luce di un progetto strategico preciso, che andrà tradotto nella disciplina giuridica dei rapporti con il concessionario o i soggetti autorizzati, tenendo conto anche della difficoltà di costruire un sistema di gestione e controllo dei rapporti con i privati, delle prospettive di valorizzazione culturale ed economica (per il Parco sommerso e per il territorio nel suo complesso) dei siti in questione e della situazione ambientale e di contesto.

\\\\ Valutazione delle dimensioni economiche per la definizione di un nuovo modello di gestione

In complementarità con l'analisi giuridica, il progetto di ricerca promosso dalla Fondazione Scuola dei Beni e delle Attività Culturali ha riguardato l'analisi e valutazione delle dimensioni economiche relative alle due ipotesi di modello di gestione dei rapporti pubblico/privato finalizzati alla regolamentazione dei servizi di visite guidate da porre in essere presso il Parco Sommerso di Baia, **analizzate nel corso dell'analisi giuridica**, ovvero:

- l'affidamento in concessione a norma del D.Lgs. 42/2004 e s.m.i., art. 117;
- il **regime dell'autorizzazione**.
- In entrambi i casi l'analisi è stata effettuata rispetto a tutte le tipologie di servizi attualmente autorizzate presso il Parco¹ ed è stata fondata sui seguenti elementi preliminari:
- le caratteristiche del regime autorizzatorio attuale (tariffe praticate, operatori e servizi autorizzati);
- l'**analisi dei** livelli di fruizione registrati nel passato presso il Parco;
- la stima dei livelli di fruizione futuri attesi presso il Parco con riferimento a tutte le tipologie di servizio considerate.

Sulla base dei criteri informativi alla base della ricerca, nonché sulla base dell'analisi degli elementi sopra elencati, l'analisi economica ha poi riguardato separatamente le due ipotesi di modello di gestione (Concessione e regime autorizzatorio) giungendo all'**individuazione dei rispettivi** parametri economici di regolamentazione e alla stima degli introiti futuri attesi per il Parco e per i potenziali operatori privati.

L'analisi economica ha tenuto conto delle attuali condizioni di funzionamento e regolamentazione economica dei servizi al fine di valutare sia **l'impatto che la nuova** regolamentazione produrrebbe sul sistema di operatori attualmente presenti, sia **l'impatto che l'ipotesi di introduzione di un biglietto** di ingresso (aggiuntivo rispetto al costo dei servizi di visita guidata) produrrebbe sui visitatori. **Ciò con l'obiettivo generale**

¹ Visite in immersione con autorespiratore, visite in superficie, (snorkelling) visite in canoa e/o con natanti a vela, visite con imbarcazioni per visione subacquea.

di individuare, sia nell'ipotesi di concessione sia nell'ipotesi di regime autorizzatorio, le condizioni economiche ed organizzative ottimali tali da garantire, da un lato, la massimizzazione dei ricavi potenziali per il Parco, **dall'altro la sostenibilità economica dei servizi per gli operatori (o per il concessionario) e, non ultimo, per i visitatori.**

Uno specifico approfondimento **dell'analisi è stato infine dedicato alla** valutazione di alcune ipotesi inerenti le modalità di vendita dei servizi di visita guidata e le modalità di monitoraggio e controllo accessi praticabili dal Parco, elementi che determinano implicazioni e criticità diversificate nelle due ipotesi di gestione considerate.

2.1 Il regime autorizzatorio attuale: tariffe, operatori e modalità di gestione delle visite

Attualmente i servizi di visita al Parco Sommerso di Baia sono regolamentati mediante il regime autorizzatorio **le cui criticità e complessità sono state analizzate nell'ambito dell'analisi giuridica oggetto della presente ricerca.**

Il Parco è suddiviso in tre zone (A., B., C.) caratterizzate da regimi di tutela e regole di navigazione e visita diversificate², nelle quali sono dislocati diversi percorsi di visita articolati in una decina di boe attualmente accessibili³.

Sotto il profilo tariffario, il regime autorizzatorio attuale, oltre a prevedere un contributo annuale pari a 150,00 euro per operatore da **versare al rilascio dell'autorizzazione**, stabilisce le tariffe massime applicabili dagli operatori per ciascuna tipologia di servizio, prevedendo tariffe agevolate per alcune categorie di visitatori⁴. Per ciascun servizio è stata inoltre determinata una **"quota Parco", pari a circa il 15% della tariffa massima di riferimento**, che gli operatori sono tenuti a versare al soggetto titolare.

² Si segnala in proposito che il servizio di visite in immersione (con autorespiratore), oltre ad essere il servizio con tariffa maggiore, è l'unico servizio per il quale attualmente sono previsti limiti al numero di visitatori imbarcabili per ciascuna visita (massimo 8 visitatori per visita), nonché altre prescrizioni quali l'obbligo di rispettare un rapporto guida/sub non inferiore a 1:4 nelle zone A e B e non inferiore 1:8 nella zona C.

³ Si segnala che attualmente è sede di valutazione da parte del soggetto titolare la possibile estensione degli itinerari di visita al Parco Sommerso mediante l'introduzione di nuove boe.

⁴ Persone con disabilità, studenti, visitatori minori di 18 anni, docenti od operatori in ambito culturale.

Tariffe dei servizi di visita guidata al Parco Sommerso di Baia (anno 2019)

Tipologia di servizio	Tariffe "intero"			Tariffe "ridotto"			
	Totale	quota operat.	quota Parco	Totale	quota operat.	quota Parco	% quota Parco
Visite in immersione con autorespiratore	€ 40,00	€ 35,00	€ 5,00	€ 20,00	€ 17,50	€ 2,50	12,5%
Visite in superficie (<i>snorkelling</i>)	€ 20,00	€ 17,00	€ 3,00	€ 10,00	€ 8,50	€ 1,50	15,0%
Visite in canoa e/o con natanti a vela	€ 20,00	€ 17,00	€ 3,00	€ 10,00	€ 8,50	€ 1,50	15,0%
Visite con imbarcazioni per visione subacquea ⁽¹⁾	€ 10,00	€ 9,00	€ 1,00	€ 5,00	€ 4,50	€ 0,50	10,0%
Visite con imbarcazioni per visione subacquea ⁽²⁾	€ 10,00	€ 8,50	€ 1,50	€ 5,00	€ 4,25	€ 0,75	15,0%
Visite con videobarca	€ 20,00	€ 17,00	€ 3,00	€ 10,00	€ 8,50	€ 1,50	15,0%

Nota: (1) tariffe adottate fino a maggio 2019; (2) tariffe adottate a partire da giugno 2019.

Fonte: Procedimento autorizzatorio di cui alla nota MiBACT dell'11 maggio 2018, Regolamento provvisorio recante la disciplina delle attività nell'area marina protetta "Parco sommerso di Baia" del 18 maggio 2018, Errata corrige al Regolamento provvisorio del 26 luglio 2018

Nel regime attuale la gestione delle visite avviene mediante un sistema di prenotazione informatizzato gestito dal Parco Archeologico dei Campi Flegrei, mediante il quale ciascun operatore è chiamato a prenotare in anticipo le singole "boe", specificando contestualmente il numero di visitatori che saranno accompagnati. Ciascuna "boa" può essere prenotata dal singolo operatore per una durata massima di un'ora per visita nella fascia oraria predeterminata dal sistema di prenotazione. Il sistema consente pertanto di organizzare le visite secondo il criterio **"una barca-una boa-per un'ora"** e potenzialmente il Parco potrebbe ospitare contemporaneamente una barca per ciascuna boa nello stesso orario di visita.

Nel 2019 (unica annualità di cui si dispongono i dati del sistema di prenotazione), il Parco registrava la presenza di n. 11 operatori autorizzati⁵ composti in prevalenza da *diving* specializzati nell'erogazione dei servizi di "visite in immersione (con autorespiratore)" e di "visite in superficie (*snorkelling*)".

⁵ Si segnala che nel 2019 solo 6 operatori sugli 11 complessivamente autorizzati hanno effettivamente svolto attività nell'ambito del Parco Sommerso.

2.2 I livelli di fruizione registrati nel passato presso il Parco

L'analisi dei livelli di fruizione registrati nel passato presso il Parco Sommerso è stata effettuata sulla base dei dati rilevati dal sistema informatizzato di prenotazione implementato dal soggetto titolare ed è riferita **all'annualità 2019 (unica annualità completa disponibile)**. Ai dati relativi al 2019 si aggiungono inoltre quelli riferiti alle visite registrate dal Parco nei soli mesi estivi del 2020⁶ relativi alle poche settimane di apertura **del Parco a causa dell'emergenza epidemiologica da Covid-19**. Tali dati, pur essendo **parziali e relativi a un'annualità "anomala" per quanto riguarda i consumi culturali e turistici nel nostro Paese**, mostrano un decisivo incremento delle visite presso il Parco **rispetto agli stessi mesi dell'annualità precedente: circa 4.300 visitatori contro i 3.900 del 2019**.

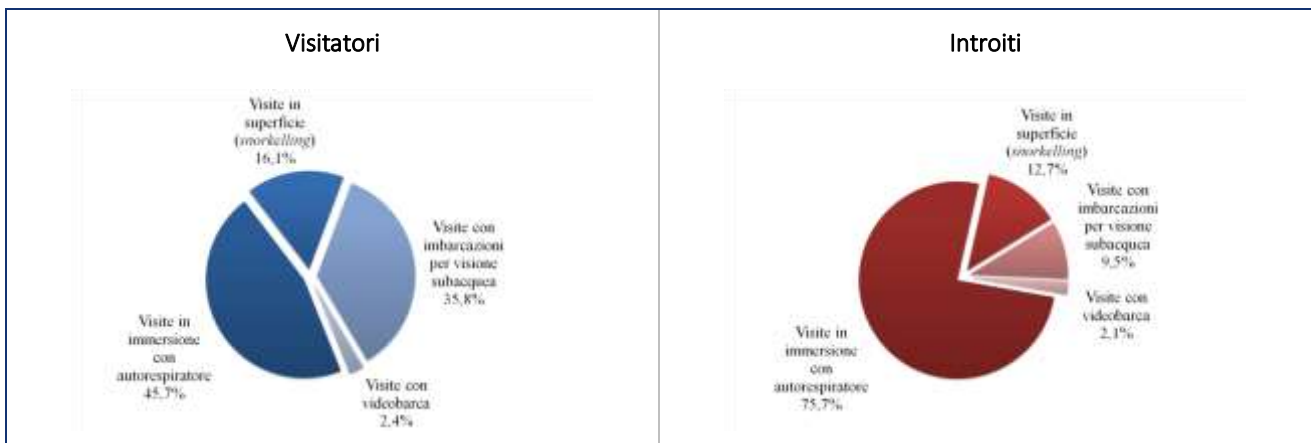
Con riferimento all'ultima annualità completa disponibile (2019), l'analisi ha preso in esame diversi indicatori utili ai fini della valutazione economica delle due ipotesi di modello di gestione, tra cui: il numero complessivo delle *visite* annue e delle **"uscite"** effettuate e la relativa distribuzione tra i diversi servizi autorizzati; il volume degli *introiti* registrati e relativa distribuzione tra i diversi servizi; la *composizione del pubblico* per tipologia di tariffa (interi/ridotti), il numero di *uscite giornaliere*, la *media di visitatori imbarcati per singola uscita* per le diverse tipologie di servizio; la *stagionalità* delle visite e dei restanti indicatori considerati.

Nel 2019 il Parco registra circa 7.900 visitatori (in media circa 21 visitatori al giorno) per un totale di oltre 183,3 mila euro di introiti (di cui circa il 13% spettanti al Parco Archeologico dei Campi Flegrei); complessivamente il Parco registra una media annua di 3,4 uscite giornaliere e 6,3 visitatori per uscita con rilevanti differenze tra i vari servizi considerati.

I **servizi più "attivi"** risultano essere le **"visite in immersione e/o in superficie (snorkelling)"** i quali assorbono oltre il 60% delle visite registrate e circa il 90% degli introiti complessivi.

⁶ I dati disponibili per l'annualità 2020 sono riferiti al periodo che va dal 2 giugno al 5 settembre.

Visitatori e introiti del Parco Sommerso di Baia per tipologia di servizio e tariffa (valori %, 2019)

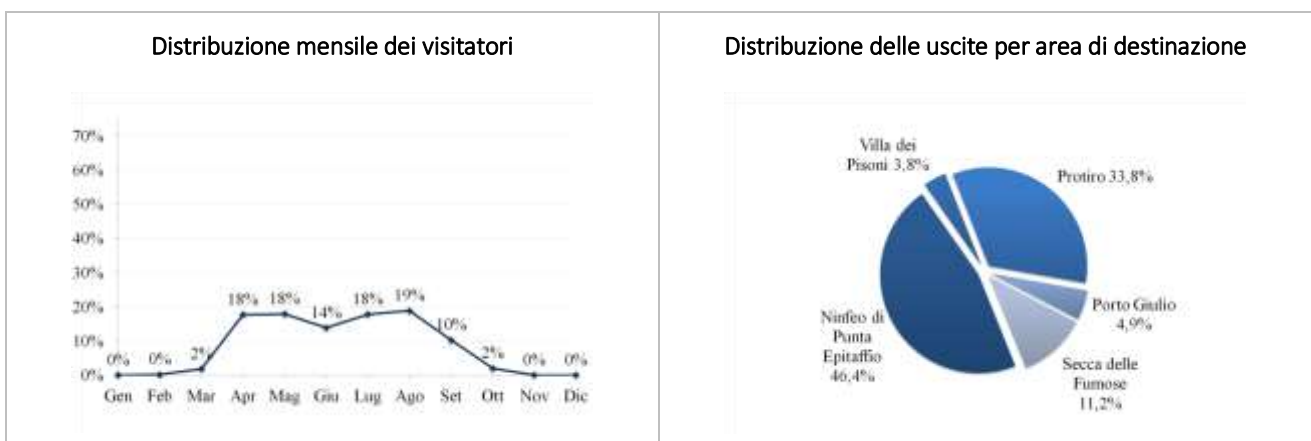


Fonte: Parco Archeologico dei Campi Flegrei – Sistema di prenotazione delle visite al Parco Sommerso di Baia

Oltre l'85% dei visitatori totali si concentra nei **5 mesi centrali dell'anno**, fermo restando che la distribuzione mensile dei flussi di visita risulta piuttosto differenziata a seconda del singolo servizio considerato.

Quasi la metà delle uscite realizzate presso il Parco nel 2019 ha interessato l'area del Ninfeo di Punta Epitaffio (**46,4% delle uscite totali**), seguita dall'area di Villa c.d. con ingresso a protiro (1/3 delle uscite complessive).

Distribuzione mensile dei visitatori e distribuzione delle uscite annue per area di destinazione (valori percentuali, 2019)



Fonte: Parco Archeologico dei Campi Flegrei – Sistema di prenotazione delle visite al Parco Sommerso di Baia

In termini generali l'analisi mostra che i livelli di fruizione del Parco risultano al di sotto dei livelli di capienza massima del Parco tenuto conto della possibilità di effettuare, su diverse boe, più uscite in contemporanea nello stesso orario. Si evidenziano inoltre forti

differenze tra i diversi servizi considerati, sia in termini di volumi e stagionalità di affluenza, sia in termini di caratteristiche del pubblico (intero/ridotto).

2.3 L'introduzione del biglietto di ingresso al Parco: ipotesi tariffarie e impatto sui visitatori

Per entrambi i modelli di gestione considerati, l'analisi economica è stata effettuata nell'ipotesi di introduzione di un biglietto di ingresso al Parco Sommerso, oggi non presente. A tal fine, sono state considerate le tariffe attualmente praticate dal Parco (tabella seguente) alle quali è stata aggiunta un'unica ipotesi tariffaria costituita dal biglietto "Cumulativo 3 ingressi a Baia", per tenere conto degli ingressi plurimi che vengono solitamente effettuati da specifiche tipologie di visitatori (sub).

Ipotesi di assetto tariffario per il biglietto di ingresso al Parco Sommerso di Baia

Tipologia	Target	Tariffa
Intero singolo sito		€ 4,00
Ridotto singolo sito	Cittadini dell'UE di età compresa tra i 18 e i 25 anni + altre categorie politica MiBACT	€ 2,00
Intero cumulativo Circuito flegreo oppure Intero cumulativo 3 ingressi Baia		€ 8,00
Ridotto cumulativo Circuito flegreo oppure Ridotto cumulativo 3 ingressi Baia	Cittadini dell'UE di età compresa tra i 18 e i 25 anni + altre categorie politica MiBACT	€ 4,00
Gratuito	Minori di 18 anni	-
Abbonamento myfleg card (ingresso illimitato annuale presso i siti del circuito)		€ 20,00

Fonte: Parco Archeologico dei Campi Flegrei

L'analisi ha evidenziato che l'introduzione del biglietto di ingresso, nell'ipotesi di invarianza dei prezzi praticati dagli operatori per i servizi di visita, avrebbe un impatto in

termini di incremento del costo della visita per i visitatori⁷ diversificato a seconda della tipologia di servizio considerata. L'impatto più consistente, in termini relativi, si registra per il servizio di "visite con imbarcazioni per visione subacquea".

Simulazione dell'impatto dell'introduzione del biglietto di ingresso sui visitatori

Tipologia di servizio	Tariffa visita intero	Tariffa biglietto di ingresso (Intero singolo sito)	Totale costo della visita	Incremento % del costo della visita
Visite in immersione con autorespiratore	€ 40,00	€ 4,00	€ 44,00	10,0%
Visite in superficie (<i>snorkelling</i>)	€ 20,00	€ 4,00	€ 24,00	20,0%
Visite in canoa/kayak con fondo trasparente	€ 20,00	€ 4,00	€ 24,00	20,0%
Visite con imbarcazioni per visione subacquea	€ 10,00	€ 4,00	€ 14,00	40,0%
Videobarca	€ 20,00	€ 4,00	€ 24,00	20,0%

Fonte: elaborazione Fondazione Scuola dei Beni e delle Attività Culturali

2.4 Stima dei livelli di fruizione futuri attesi presso il Parco: i tre scenari

Per entrambi i modelli di gestione considerati (concessione e regime autorizzatorio), l'analisi economica è stata effettuata tenuto conto dei seguenti tre diversi scenari di fruizione futura attesa⁸ del Parco su un arco temporale di n. 6 annualità:

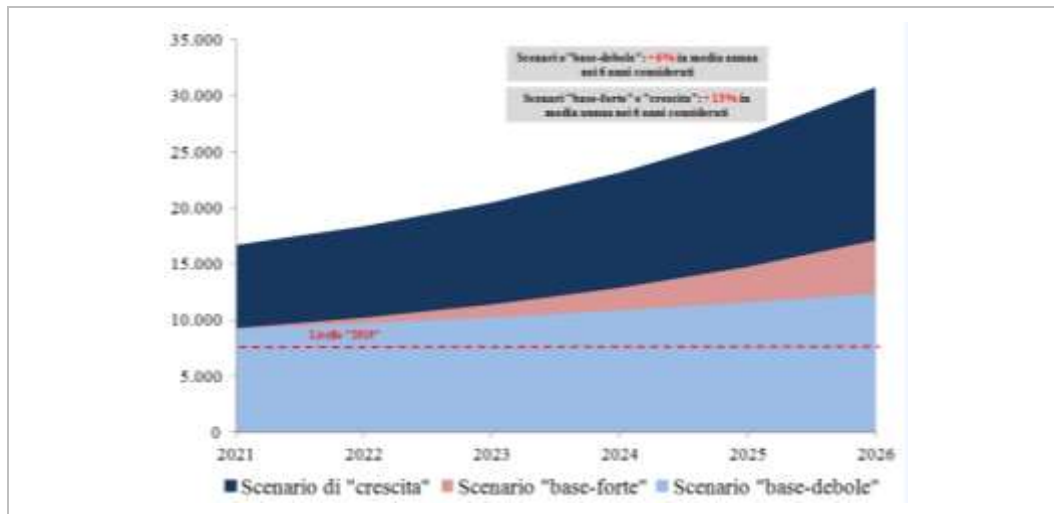
- **Scenario "base-debole"**: flussi di visita (al primo anno) di poco superiori ai livelli 2019, con un'evoluzione temporale positiva nei 6 anni considerati pari al + 6% in media annua;
- **Scenario "base-forte"**: flussi di visita (al primo anno) di poco superiore ai livelli 2019, con un'evoluzione temporale positiva nei 6 anni considerati pari al + 13% in media annua;
- **Scenario di "crescita"**: incremento sostanziale dei flussi di visita (già dal primo anno) rispetto ai livelli 2019, con un'evoluzione temporale positiva nei 6 anni

⁷ La simulazione dell'impatto qui riportata fa riferimento all'ipotesi di acquisto dei servizi di visita guidata a tariffa "intera" e all'acquisto del biglietto di ingresso al Parco secondo la tariffa "Intero singolo sito". Si ipotizza inoltre che si mantengano invariate le tariffe dei servizi di visita attualmente praticate dagli operatori autorizzati.

⁸ I tre scenari sono stati costruiti a partire dai parametri di fruizione attualmente registrati per le diverse tipologie di servizio considerate (ad es., media visitatori per uscita, n. uscite giornaliere, ecc.).

considerati pari al + 13% in media annua (con incremento sostanziale già a partire dal primo anno).

Scenari di fruizione futura attesa presso il Parco Sommerso di Baia (periodo 2021-2026)



Fonte: elaborazione Fondazione Scuola dei Beni e delle Attività Culturali

Malgrado le carenze informative in merito ai volumi passati di fruizione del Parco, è verosimile ipotizzare che nel prossimo futuro il Parco riesca a conseguire un incremento di pubblico rispetto ai valori attuali, sulla base di fattori sia di natura esogena (le dinamiche positive della domanda turistica e culturale locale ivi incluse le visite registrate dallo stesso Parco Archeologico dei Campi Flegrei, che si ipotizza proseguano una volta **terminata l'emergenza sanitaria**) sia di natura endogena alla gestione del Parco (effetto **"autonomia" MiBACT**)⁹, alcuni dei quali assumono il valore di *conditio sine qua non* cui l'effettiva capacità attrattiva futura del Parco è da considerarsi subordinata (rafforzamento delle politiche di comunicazione e del sistema di controllo accessi, adozione di modalità di commercializzazione dei servizi agevoli per i visitatori).

⁹ Come noto, la gran parte degli istituti MiBACT dotati di autonomia speciale ha registrato un miglioramento dei tassi di incremento dei flussi di visita in parte ascrivibile al nuovo modello di "governance" dell'istituzione (cambio direzione, rafforzamento politiche di comunicazione, nuove politiche tariffarie, ecc.).

2.5 Analisi **economica** qualora si adottasse il modello “**Concessione**”: **l’approccio metodologico**

L’analisi economica del modello “Concessione” è stata finalizzata: 1) all’individuazione dei parametri economici di regolamentazione della concessione (canone fisso annuo, royalties) che garantissero, al contempo, la massimizzazione delle entrate potenziali per il Parco e la sostenibilità economica del servizio per il futuro concessionario; 2) alla stima degli introiti futuri attesi per il Parco (entrate da bigliettazione e entrate derivanti dalla Concessione).

In funzione dei tre scenari di fruizione futura attesa per il Parco, l’analisi ha previsto i seguenti passaggi:

- l’**individuazione** dei livelli minimi di offerta dei servizi obbligatori oggetto della concessione funzionali al soddisfacimento dei livelli di fruizione futuri attesi nei diversi scenari considerati (stagionalità dei servizi, flotta minima obbligatoria per ciascun servizio, dotazione di personale e relativi requisiti, ecc.);
- la stima dei costi per il concessionario¹⁰ commisurati ai livelli minimi di offerta definiti;
- la stima degli introiti lordi derivanti dai servizi oggetto della concessione sulla base **dell’assetto tariffario** definito sia con riferimento alle tariffe di accesso al Parco (biglietto di ingresso), sia con riferimento alle tariffe dei servizi oggetto della concessione (queste ultime mantenute sui livelli attuali);
- la quantificazione del risultato economico per il futuro concessionario e per il **Parco** e l’individuazione dei parametri economici della concessione¹¹ da porre a base di gara (canone fisso annuo, royalties) a parità di rendimento atteso per il concessionario.

10 Le valutazioni economiche effettuate, con particolare riferimento alle stime dei costi per il concessionario, sono state elaborate anche mediante il confronto con alcuni testimoni privilegiati specializzati nell’erogazione di servizi analoghi a quelli oggetto della concessione.

11 L’individuazione dei parametri economici della concessione è stata effettuata rispetto a tre diverse opzioni: 1) applicazione congiunta di canone fisso annuo e royalties sui servizi venduti; 2) applicazione esclusiva del canone fisso annuo; 3) applicazione esclusiva delle royalties sui servizi venduti.

L'analisi è stata effettuata con un'ipotesi di avvio dei servizi oggetto della concessione nel 2021 e una durata pari a 6 anni¹².

L'analisi ha infine messo in evidenza che il modello concessione potrebbe determinare una più ampia capacità di attrazione di pubblico presso il Parco in virtù di un maggiore incentivo per il concessionario ad investire sul Parco e di una maggiore integrazione della gestione dei servizi. Per contro, come già indicato nel capitolo dedicato all'analisi giuridica, il modello "concessione" determinerebbe una **forte "chiusura" del mercato**, limitando la possibilità per gli operatori locali di sfruttare economicamente tale risorsa.

2.6 Analisi economica qualora si adottasse il **"regime autorizzatorio"**: l'approccio metodologico

L'analisi giuridica ha evidenziato gli elementi che nel regime autorizzatorio possono essere o non essere oggetto di regolamentazione da parte del Parco (box seguente).

Con riferimento alle "variabili" di interesse dell'analisi economica, l'analisi giuridica ha messo in evidenza che l'adozione del regime autorizzatorio per la gestione dei servizi di visita guidata: in primo luogo, non è incompatibile con l'introduzione di un biglietto di ingresso per la visita dei siti archeologici sommersi; in secondo luogo, potrà prevedere **due diverse tipologie di "onere" a carico dei soggetti autorizzati**¹³, da adottare singolarmente o congiuntamente, tra cui:

¹² In ragione delle criticità derivanti all'emergenza epidemiologica da Covid-19 e delle conseguenti incertezze in merito alle future dinamiche dei consumi culturali nel nostro Paese, al fine di garantire una maggiore capacità di recupero degli investimenti da parte del concessionario, nonché una maggiore capacità di "ripresa" a fronte di eventuali interruzioni della fruizione nel corso della concessione medesima, è apparso opportuno ipotizzare una durata della concessione non inferiore ai 6 anni. Per le medesime ragioni, per favorire una più ampia partecipazione alla gara, nell'analisi si raccomanda la previsione di una clausola di salvaguardia, sospensiva o attenuante gli oneri a carico del concessionario (ad es., riduzione/sospensione del canone, riduzione/sospensione della royalty), da attivare in caso di eventuali e protratti periodi di chiusura al pubblico del Parco Sommerso.

¹³ Entrambi gli oneri, essendo esigibili a titolo di rimborso dei costi di gestione del sistema di prenotazione e controllo sostenuti dal Parco, dovranno necessariamente essere di importo identico per tutte le diverse tipologie di servizio autorizzate. Per il medesimo motivo, l'onere di prenotazione potrà essere esclusivamente correlato alla singola "uscita" prenotata (a prescindere dal n. di visitatori).

- una quota forfettaria una tantum **al momento del rilascio dell'autorizzazione**, connessa alla durata dell'autorizzazione (ad es. annuale), a titolo di parziale rimborso dei costi sostenuti da Parco per approntare il sistema di prenotazione e controllo;
- un onere di prenotazione **da versare in sede di prenotazione delle singole "uscite"** a titolo di copertura parziale dei costi sostenuti dal Parco per la gestione del sistema di prenotazione e controllo.

I "poteri" del Parco nel regime autorizzatorio: sintesi delle evidenze dell'analisi giuridica

Gli elementi che il Parco Archeologico dei Campi Flegrei **può stabilire** nell'ambito della manifestazione di interesse finalizzata alla concessione delle autorizzazioni comprendono:

- ✓ i **requisiti soggettivi degli operatori** funzionali alla tutela e conservazione dei siti: ad es., possesso di licenze/competenze specifiche, utilizzo di imbarcazioni che emettano livelli limitati di agenti inquinanti, ecc.;
- ✓ le **modalità di svolgimento del servizio** funzionali alla tutela e conservazione dei siti: ad es., durata di ciascuna uscita, percorsi delle uscite, numero massimo di partecipanti per ogni uscita, numero massimo di uscite contemporanee, numero massimo di uscite giornaliere, ecc.;
- ✓ **poteri sanzionatori attinenti al mancato rispetto dei vincoli funzionali alla conservazione** dei siti (numero massimo di partecipanti, percorsi, durata delle uscite, ecc.).
- ✓ **versamento di somme di denaro a carico degli operatori autorizzati** (in sede di rilascio dell'autorizzazione e/o in sede di prenotazione delle uscite) a titolo di copertura dei costi sostenuti dal Parco per il sistema di prenotazioni e per i controlli.

Gli elementi che il Parco **non può stabilire** comprendono:

- ✓ le **tariffe dei servizi** praticate dagli operatori autorizzati a carico degli utenti;
- ✓ **sanzioni per la cancellazione delle visite** senza preavviso;
- ✓ **royalties, canoni, aggi o altri corrispettivi** dagli operatori autorizzati.

Fonte: elaborazione Fondazione Scuola dei Beni e delle Attività Culturali

L'analisi economica del regime autorizzatorio ha previsto l'applicazione congiunta dei due oneri sopra illustrati. Tale scelta consentirebbe, da un lato, di garantire la massima pluralità mantenendo la quota forfettaria una tantum a un livello sostenibile anche da parte di operatori più piccoli, dall'altro, di massimizzare le entrate per il Parco sulla base dei volumi di attività effettivi di ciascun operatore (onere di prenotazione).

L'analisi ha messo a confronto 3 diverse opzioni di applicazione congiunta dei due oneri sopra indicati variandone il "peso" specifico sul bilancio dell'operatore. Applicando queste tre opzioni ai tre diversi scenari di fruizione futura attesa del Parco (declinati sia in termini di visitatori, sia in termini di numero di uscite per ciascuna tipologia di servizio) si è giunti infine all'individuazione del risultato economico per il Parco sia in termini di

ricavi da bigliettazione futuri attesi, sia in termini di entrate derivanti dagli oneri da regime autorizzatorio.

L'analisi ha inoltre fornito una valutazione in merito al possibile impatto che i due oneri previsti (forfettario e onere di prenotazione) potrebbero avere sugli operatori privati tenuto conto degli obiettivi del Parco di: garantire la massima pluralità di accesso **all'utilizzo del Parco da parte di operatori privati (pur mirando alla selezione di operatori specializzati ed effettivamente in grado di erogare un servizio costante e di qualità); massimizzare le entrate potenziali per il Parco (pur mirando a non ridurre l'accessibilità economica del Parco per i visitatori, scongiurando un incremento delle tariffe praticate dagli operatori).**

2.7 Modalità di vendita e controllo accessi

L'introduzione del biglietto di ingresso, in entrambi i modelli considerati, potrebbe comportare un possibile sdoppiamento dei canali di vendita **per i visitatori fra l'acquisto del biglietto di ingresso al Parco e l'acquisto e prenotazione dei servizi di visita** presso il concessionario o presso uno degli operatori autorizzati (nel caso di regime autorizzatorio). Il processo di acquisto si complicherebbe ulteriormente nel modello del regime autorizzatorio data la pluralità degli operatori autorizzati e la necessità di ciascuno di loro di prenotare ogni singola uscita mediante il sistema gestito dal Parco.

Schema di sintesi del processo di acquisto del biglietto di ingresso e dei servizi di visita al Parco



Fonte: elaborazione Fondazione Scuola dei Beni e delle Attività Culturali

A tal fine, nell'ambito dell'analisi del regime autorizzatorio si è effettuato un confronto tra tre diverse ipotesi di attuazione dei processi di vendita: Ipotesi 1 - Sistema unico di prenotazione e vendita gestito dal Parco; Ipotesi 2 – Canali di vendita separati per biglietto di ingresso e servizi di visita; Ipotesi 3 – Biglietto di ingresso incluso nel servizio di visita venduto dagli operatori autorizzati (pacchetto unico).

Con riferimento al tema del controllo e monitoraggio degli accessi, l'analisi ha messo in evidenza che l'adozione del regime autorizzatorio, rispetto all'ipotesi di affidamento dei servizi mediante concessione, incrementerebbe la complessità dell'azione di controllo degli accessi al Parco data la pluralità di operatori autorizzati e dei punti di partenza delle visite. Al contempo, l'introduzione del biglietto di ingresso esigerebbe un rafforzamento dei controlli in loco. In generale, i controlli dovranno essere orientati a:

- verificare il rispetto da parte dei singoli operatori delle regole inerenti le modalità di svolgimento del servizio funzionali alla tutela e conservazione dei siti (numero massimo di partecipanti, percorsi, durata delle uscite, ecc.)
- verificare il rispetto da parte dei singoli operatori degli obblighi riguardanti la prenotazione delle uscite e il versamento dei relativi oneri;
- verificare il possesso del biglietto di ingresso da parte dei visitatori.

Per massimizzare la capacità di controllo dei flussi da parte del Parco, nonché per rendere i servizi maggiormente identificabili e accessibili da parte dei visitatori, si raccomanda la previsione di un unico punto di accesso/partenza delle visite da presidiarsi con apposito personale del Parco. In alternativa, l'azione di controllo potrà essere effettuata mediante controlli a campione o mediante controllo video a distanza.



dicembre 2020

Fondazione Scuola dei beni e delle attività culturali
Ministero della cultura • Parco archeologico dei Campi Flegrei