

AGENZIA ROMANA PER LA PREPARAZIONE DEL GIUBILEO S.P.A.

**Seconda relazione semestrale al Parlamento ai sensi dell'art. 6 comma 1 bis
della legge 20 dicembre 1995 n. 539, sull'attività svolta dall'Agenzia romana per
la preparazione del Giubileo S.p.A. nel periodo che va
dal 1° agosto 1996 al 31 dicembre 1996
comprensiva di un quadro generale
delle attività svolte sino al 15 marzo 1997**

Roma, 15 marzo 1997

PREMESSA

Con la presente relazione l'Agenzia romana per la preparazione del Giubileo S.p.A. riferisce per la seconda volta al Parlamento ai sensi dell'art. 6, comma 1 bis, della legge 539 del 20 dicembre 1995. Questa relazione descrive l'attività dell'Agenzia nel periodo 1 agosto - 31 dicembre 1996 e, per maggiore completezza, contiene anche un quadro generale delle attività svolte nella prima parte dell'anno 1997 ed in particolare sino al 15 marzo.

La prima relazione, consegnata al Parlamento il 5 agosto 1996, riferiva sul periodo intercorrente fra il 20 giugno 1995, data di costituzione della Agenzia, e il mese di luglio 1996. Essa illustrava la natura dell'Agenzia, le modalità della sua costituzione, la struttura operativa adottata nella fase iniziale, i problemi relativi all'avviamento, i compiti svolti nei primi dodici mesi di attività caratterizzata da un quadro normativo, finanziario e organizzativo molto incerto.

CONSIDERAZIONI GENERALI

La presente relazione, pur dando conto della considerevole mole di attività istruttoria svolta dall'Agenzia nel corso del secondo semestre 1996 e nei primi mesi del 1997, deve mettere in evidenza, innanzi tutto, il grave ritardo nel quale versano tuttora le attività di preparazione del Giubileo.

Nonostante il Giubileo sia stato annunciato dal Santo Padre sin dal novembre 1994, nonostante il Sindaco di Roma avesse reso pubblici i programmi ed i progetti del Comune sin dal maggio 1995, nonostante la legge finanziaria per il 1996, approvata il 28 dicembre 1995, abbia stanziato 3.500 miliardi per la preparazione del Giubileo, nonostante oramai manchino solo mille giorni all'inizio delle celebrazioni, i primi finanziamenti non sono stati ancora attribuiti a chi deve avviare la realizzazione degli interventi e, quindi, neanche all'Agenzia.

In questa situazione è estremamente importante comprendere due aspetti fondamentali del problema: quali siano state le ragioni del ritardo e quali siano adesso le variazioni dei programmi che, proprio a ragione del ritardo, è necessario adottare.

Il ritardo è il risultato della somma di molti motivi che possono essere così sintetizzati:

a) Impossibilità di avviare tempestivamente le progettazioni

La mancanza di buoni progetti è un grande problema nazionale di cui risentono fortemente anche i programmi per il Giubileo.

Il finanziamento degli interventi per la preparazione del Giubileo ha seguito lo schema che, ormai da molti anni, viene utilizzato in Italia in materia di opere pubbliche. Un'unica tranche di finanziamento comprendente in modo indistinto sia le attività di progettazione, sia la realizzazione delle opere.

Questa prassi ha molti inconvenienti e pochi vantaggi.

Costringe ad impegnare, sin dalla primissima fase di ideazione delle opere e prima ancora di conoscere gli esiti progettuali, somme cospicue sulla base di stime, necessariamente approssimative, di quelli che potrebbero essere i futuri, reali costi degli appalti di costruzione.

Riduce la funzione della pianificazione preventiva dei programmi, degli indispensabili approfondimenti tecnici preparatori, dell'ingegneria e dell'architettura, tutte attività il cui rafforzamento costituirebbe, invece, un grande investimento in termini di qualità degli interventi.

Aumenta la difficoltà di mantenere separati i progetti dalla realizzazione delle opere e di conseguenza, in taluni casi, può indurre ad utilizzare l'appalto-concorso ovvero l'appalto integrato, che pure la legge Merloni, tranne che in limitatissime e ben circoscritte circostanze, non consente.

Disporre di finanziamenti così ingenti senza aver preventivamente completato le progettazioni, sarebbe utile soltanto se lo Stato, le Regioni e gli Enti locali disponessero di un ampio patrimonio pubblico di progetti già completati e approvati, pronti per essere realizzati. Oppure, in subordine, se la pubblica amministrazione possedesse al proprio interno le risorse professionali necessarie a produrre tempestivamente progetti di qualità.

Ma così non è, come vediamo quotidianamente seguendo il dibattito attualmente in corso a livello nazionale sulla difficoltà di avviamento di vari programmi di opere pubbliche e come risulta, anche in modo più specifico e documentato, dalla ridottissima capacità di spesa dimostrata nell'impiego delle risorse che dal 1990 ad oggi sono state stanziare con la legge per Roma Capitale.

La gravissima crisi in cui versano ormai almeno da un paio di decenni i "corpi tecnici" pubblici, è una delle principali cause delle difficoltà, della lentezza e dell'approssimazione con le quali, nel nostro paese, vengono impiegate le ingentissime risorse che lo Stato e l'Unione Europea destinano alla realizzazione di opere pubbliche.

A dicembre del 1995 sono stati stanziati 3.500 miliardi per realizzare un ampio "piano" di interventi per Roma e per il Lazio.

In realtà, per iniziare a lavorare con efficienza ed efficacia sin dal 1995 per il Giubileo non servivano 3.500 miliardi. Serviva molto meno.

Se, fin dalla metà del 1995, lo Stato, seguendo un percorso più lineare, avesse finanziato con non più di 250 miliardi le attività necessarie per eseguire la pianificazione, gli studi, le sperimentazioni e la progettazione delle principali opere del programma del Comune di Roma, adesso, dopo due anni, avremmo già i progetti pronti e non dovremmo, come viceversa capiterà nella maggior parte dei casi, iniziare da capo con le progettazioni (fatte salve soltanto le ridottissime attività finanziate nel 1996 con la legge per Roma Capitale).

b) Eccessiva dilatazione delle diverse fasi del procedimento legislativo

La legge finanziaria per il 1996 è stata approvata dal Parlamento il 28 dicembre 1995. Il decreto-legge contenente la norma autorizzativa per la spesa prevista per il Giubileo è stato approvato il 26 aprile 1996. Tre mesi e ventinove giorni dopo.

Il Parlamento ha convertito in legge il decreto soltanto il 23 dicembre 1996, dopo ben tre reiterazioni, dopo otto mesi dalla emanazione del primo provvedimento e

dopo quasi un anno dalla approvazione della legge finanziaria con la quale erano state attribuite le necessarie risorse alle attività di preparazione del Giubileo.

c) Ritardo nell'approvazione del "Piano"

Il "Piano degli interventi" è stato approvato nella sua prima e fondamentale versione dalla Commissione per Roma Capitale l'8 luglio 1996 e cioè due mesi e dodici giorni dopo il decreto-legge del 26 aprile. Successivamente, e per vari motivi, il "Piano" è stato modificato ben tre volte dalla Commissione per Roma Capitale: il 24 ottobre, l'11 dicembre e il 20 dicembre.

L'ultima versione del "Piano", dunque, è stata approvata sette mesi e ventiquattro giorni dopo l'approvazione del primo decreto legge.

I tre decreti del Presidente del Consiglio, con i quali sono state adottate le successive delibere relative al "Piano degli interventi" (18 settembre, 5 novembre, 11 dicembre 1996), sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale del 5 marzo 1997. Dieci mesi e nove giorni dopo il decreto-legge del 26 aprile 1996.

Soltanto a partire dal 5 marzo 1997 il "Piano degli interventi" è diventato efficace. Le decisioni assunte nell'ultima riunione della Commissione per Roma Capitale in data 20 dicembre 1996 non sono state, sino ad oggi, ancora pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale.

d) Ritardo nella stipula dei mutui.

Nonostante la norma autorizzativa fosse già contenuta nel primo decreto legge del 26 aprile 1996, solo il 16 dicembre 1996 le banche mutuanti hanno stipulato con il Ministero del Tesoro la convenzione per la concessione di un mutuo di 3.500 miliardi. Otto mesi dopo l'emanazione del decreto-legge che, ovviamente, è un atto con forza e valore di legge.

Questi sono i quattro principali motivi del ritardo. Ad essi se ne potrebbero aggiungere altri, anch'essi di grande rilievo, quali la condizione delle pubbliche amministrazioni, le "pastoie procedurali", controlli dei procedimenti esclusivamente formali e non basati sull'analisi dei costi-benefici, la oramai non più gestibile frammentazione delle competenze e dei poteri.

Comunque, quale che ne sia stata la causa, i finanziamenti stanziati un anno e mezzo fa non sono stati ancora trasferiti ai soggetti titolari degli interventi, non consentendo pertanto agli stessi di dar corso all'avvio delle progettazioni e delle realizzazioni.

Le conseguenze negative del ritardo sinora accumulato sono, sul piano operativo, molto rilevanti.

In primo luogo sono aumentate sensibilmente le difficoltà che le amministrazioni pubbliche beneficiarie di un finanziamento di 3.500 miliardi incontreranno per utilizzarlo interamente nel poco tempo che è rimasto loro a disposizione.

In particolare la riduzione del tempo disponibile peserà fortemente sulla realizzabilità di alcune opere pubbliche comprese nel "Piano degli interventi", delle quali la città di Roma e il suo territorio metropolitano avrebbero avuto, anche in vista del Giubileo, un grandissimo bisogno.

Già nel luglio del 1996 il Sindaco di Roma, constatato un primo, sensibile ritardo nell'erogazione dei finanziamenti, aveva correttamente modificato il programma redatto un anno prima, "scollegando" dal Giubileo alcune grandi opere infrastrutturali fra le quali l'importantissima linea C della metropolitana che, nel 2000, avrebbe dovuto trasportare i pellegrini da San Pietro a San Giovanni.

Adesso, considerato l'ulteriore tempo trascorso, è molto probabile che i programmi debbano essere ulteriormente ridotti, perlomeno per quegli interventi per i quali le fasi di progettazione e realizzazione non siano ulteriormente comprimibili.

La revisione del "Piano degli interventi", attualmente in corso, terminerà tra breve e dovrà essere condotta con grandissimo scrupolo tecnico e professionalità. L'Agenzia sta collaborando con il Comune e la Provincia di Roma per verificare la fattibilità entro il 1999 di tutti gli interventi loro assegnati.

La ridotta disponibilità di nuove opere pubbliche, determinata dal ritardo con il quale i finanziamenti sono stati resi disponibili, aumenterà fortemente la necessità di investire risorse finanziarie nella organizzazione della città, nel potenziamento dei servizi e nella manutenzione urbana.

Peraltro, la necessità di poter disporre di buoni servizi pubblici non serve soltanto alla preparazione dell'accoglienza per il 2000, ma anzi, costituisce un'esigenza permanente dell'organizzazione di qualsiasi grande città moderna attenta alla domanda dei suoi cittadini.

La sfida per la preparazione del Giubileo si potrà vincere o perdere proprio sulla qualità dell'organizzazione dell'accoglienza e dei servizi, nonché sul livello del coordinamento tra i diversi attori che saranno raggiunti. Lo dimostra anche la recentissima esperienza delle Olimpiadi di Atlanta dove i problemi non hanno riguardato la costruzione delle infrastrutture, ma proprio la disorganizzazione dell'accoglienza.

Meno infrastrutture si avrà la possibilità di realizzare, più aumenterà la responsabilità del lavoro organizzativo, più crescerà il "peso specifico" dell'informatica e della telematica, della qualità dell'ospitalità, delle capacità operative che saranno espresse nei settori della sanità, della sicurezza, della protezione civile, dell'igiene pubblica.

Ai sensi dell'art. 1, comma secondo, della legge n. 651 del 23 dicembre 1996 "il Piano può essere modificato e integrato anche sulla base del monitoraggio" che i singoli beneficiari dei finanziamenti sono tenuti ad assicurare.

Sarebbe auspicabile che, in sede di rimodulazione del "Piano", i finanziamenti destinati alla realizzazione di opere che dovessero essere giudicate non più fattibili venissero attribuiti al potenziamento dei servizi, alla manutenzione urbana, all'acquisto di materiale per il trasporto pubblico, all'organizzazione dell'accoglienza.

Nel 2000 i servizi, le manutenzioni e l'organizzazione saranno gli elementi fondamentali dell'accoglienza. Il loro potenziamento e il loro sviluppo presuppongono interventi in linea di massima assolutamente fattibili nei due anni e mezzo ancora disponibili.

QUADRO DI RIFERIMENTO

a) La legislazione

Sino all'approvazione della recentissima legge n. 651 del 23 dicembre 1996, l'intera normativa riguardante "misure urgenti per il grande Giubileo del 2000" è stata affidata alla decretazione d'urgenza governativa. Dal 26 aprile 1996 al 23 dicembre 1996 la materia è stata disciplinata attraverso ben quattro decreti-legge e cioè con atti normativi che, nonostante siano dotati di forza e valore di legge, in attesa della legge di conversione hanno presentato per molti dei soggetti interessati carattere di incertezza e aleatorietà.

La continua reiterazione dei decreti-legge e le modifiche via via introdotte nei successivi testi hanno ridotto pesantemente, in via di fatto, la certezza della disciplina della materia.

La successione dei decreti-legge è stata la seguente:

- decreto-legge 26 aprile 1996 n. 225;
- decreto-legge 3 luglio 1996 n. 349;
- decreto-legge 30 agosto 1996 n. 455;
- decreto-legge 23 ottobre 1996 n. 551

Quest'ultimo decreto è stato convertito con la legge del 23 dicembre 1996, n. 651, contenente "misure urgenti per il Grande Giubileo del 2000".

b) Il "Piano degli interventi"

Il "Piano degli interventi" è il documento previsto dall'art. 1, comma secondo, della legge 651/96. Il "Piano" indica tutte le opere, gli interventi, le acquisizioni, i contributi per la preparazione del Giubileo, finanziati dallo Stato con lo stanziamento di lire 3.500 miliardi.

Così come dispone la legge n. 651/96, il "Piano degli interventi" è stato definito dalla Commissione per Roma Capitale con delibere assunte in quattro successive riunioni: l'8 luglio, il 24 ottobre, l'11 dicembre, il 20 dicembre 1996.

Il "Piano" è stato poi adottato con tre decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri:

- decreto in data 18 settembre 1996 con il quale è stato adottato il "Piano degli interventi per il Grande Giubileo del 2000" approvato l'8 luglio 1996 (delibera n. 2/1996).
- decreto in data 5 novembre 1996 con il quale sono state adottate le "modifiche ed integrazioni del Piano degli interventi connessi alla celebrazione del Giubileo dell'anno 2000" approvato il successivo 24 ottobre (delibere n. 4/1996; n. 5/1996; n. 6/1996, n. 7/1996; n. 8/1996).

- decreto in data 11 dicembre 1996 con il quale sono state adottate “modifiche ed integrazioni del Piano degli interventi connessi alla celebrazione del Giubileo del 2000” approvato l’11 dicembre 1996 (delibere n. 9/1996 e n. 10/1996)

Le decisioni assunte dalla Commissione per Roma Capitale il 20 dicembre 1996, non sono state ancora registrate dalla Corte dei Conti e pertanto non hanno ancora efficacia.

Il “Piano degli interventi” prevede l’utilizzazione di 3.500 miliardi ottenuti attraverso la concessione di un mutuo a favore del Ministero del Tesoro da parte di alcuni primari Istituti di Credito e garantito in parte della Banca Europea per gli Investimenti (BEI). I relativi contratti sono stati sottoscritti in data 16 dicembre 1996.

Le iniziative finanziate con il “Piano degli interventi” prevedono la realizzazione di interventi connessi con la preparazione del Giubileo dell’anno 2000 nei seguenti settori:

1. **Sociale ed accoglienza.** Interventi destinati a fornire assistenza, anche attraverso la riqualificazione e l’adeguamento di strutture ricettive, ai pellegrini e alla popolazione più vulnerabile: anziani, minori, disabili, immigrati, senzatetto, tossicodipendenti, ecc. . Interventi di sostegno all’adeguamento e allo sviluppo delle strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere.
2. **Beni culturali.** Interventi di tutela, restauro, conservazione e valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e architettonico e di realizzazione di nuove strutture per ospitare manifestazioni ed eventi. Programmi di produzione di eventi culturali.
3. **Manutenzione e arredo urbano, patrimonio ambientale.** Interventi di riorganizzazione urbana, di risistemazione degli spazi pubblici e di arredo urbano. Interventi di salvaguardia e di qualificazione ambientale, di tutela della salute e di ottimizzazione dell’uso delle risorse.
4. **Accessibilità e mobilità nell’area metropolitana.** Interventi relativi alla accessibilità e alla mobilità pedonale e veicolare; ai trasporti pubblici e privati su scala urbana ed extraurbana; all’abbattimento delle barriere architettoniche; alla sosta e al parcheggio.
5. **Servizi speciali e formazione.** Iniziative per la valorizzazione delle risorse umane coinvolte nelle attività di preparazione dell’evento giubilare, per il potenziamento dei servizi di igiene pubblica, di sanità e di sicurezza, anche in vista di interventi straordinari di prevenzione e di emergenza.
6. **Informazione, comunicazione, preparazione e gestione dell’evento.** Programmi di organizzazione anche informatico-telematica, di gestione e di controllo dello svolgimento delle attività connesse alle manifestazioni dell’Anno Santo del 2000. Programmi destinati ad informare i cittadini ed i visitatori.

Il "Piano", organizzato per settori operativi, comprende il finanziamento di 499 interventi. In particolare al Comune di Roma e alle sue aziende speciali sono stati attribuiti finanziamenti per 1.752 miliardi. Alla Provincia di Roma e ai suoi Comuni, compreso il porto di Civitavecchia, sono stati attribuiti 257 miliardi. Alla Regione Lazio, alle sue USL e alle sue aziende ospedaliere, alle Province di Rieti, Viterbo, Latina e Frosinone sono stati attribuiti 516 miliardi. A diversi soggetti statali (ministeri dell'Interno e dei Beni Culturali, ANAS, Ferrovie dello Stato) sono stati attribuiti 818 miliardi. Alla realizzazione di un parcheggio sotto la collina del Gianicolo sono stati attribuiti 40 miliardi. All'Agenzia romana per la preparazione del Giubileo, secondo la volontà del Comune di Roma, della Provincia di Roma e della Regione Lazio, sono stati attribuiti 85 miliardi, dei quali 8 ancora da destinare. Infine 30 miliardi sono stati attribuiti interistituzionalmente a Comune di Roma, Provincia di Roma e Regione Lazio.