

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AGENZIA ROMANA
PER LA PREPARAZIONE DEL GIUBILEO S.p.A.

PREMESSA E PRESENTAZIONE DELLA QUARTA RELAZIONE SEMESTRALE AL PARLAMENTO

1. Questa è la quarta relazione con la quale l'Agenzia romana per il Giubileo S.p.A. riferisce al Parlamento, ai sensi dell'articolo 6 comma 1 bis della legge 20 dicembre 1995, n.539. La relazione riguarda il periodo compreso tra il 1° luglio e il 31 dicembre 1997 con aggiornamenti fino al 15 aprile 1998.

Le tre precedenti relazioni hanno avuto come oggetto i primi due anni di attività dell'Agenzia, contrassegnati da un quadro normativo molto incerto e da diversi problemi legati alla concreta e tempestiva disponibilità dei fondi.

Nella prima relazione, riferita al primo anno di attività (giugno 1995 - luglio 1996), venivano illustrate le modalità di costituzione dell'Agenzia e la sua natura, nonché descritta la struttura organizzativa interna adottata nella fase iniziale. Veniva poi presentato il lavoro svolto nei primi dodici mesi di attività, illustrando in particolare i problemi legati alla fase di avviamento, in gran parte determinati da un quadro normativo, finanziario, nonché da un assetto istituzionale ancora non definiti.

La seconda relazione, riferita al periodo dal 1° agosto al 31 dicembre 1996, prendeva atto della definitiva conversione del decreto-legge contenente "Misure urgenti per il grande Giubileo del 2000", avvenuta dopo ben quattro reiterazioni, della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del "piano degli interventi per il grande Giubileo del 2000", nonché della stipula di un mutuo tra numerose banche e il Ministero del Tesoro per un importo di 3.500 miliardi di lire, così come previsto dalla legge n. 651 del 23 dicembre 1996 e così come necessario per la realizzazione degli interventi indicati nel "piano".

La relazione evidenziava, poi, come l'eccessiva dilatazione delle diverse fasi del procedimento legislativo, i tempi dell'approvazione del "piano degli interventi" ed il corrispondente ritardo della disponibilità dei finanziamenti, avevano determinato, a cascata, una serie di conseguenze negative, la più importante delle quali era indicata nell'impossibilità di avviare tempestivamente le progettazioni per parte degli interventi programmati.

La seconda relazione, infine, relazionava dettagliatamente sugli interventi affidati all'Agenzia dal "piano", esaminandone i contenuti, gli obiettivi e

lo stato di avanzamento, nonché descriveva con ogni possibile completezza le attività inizialmente svolte, la situazione societaria e l'andamento della gestione.

Nella terza relazione, riferita al periodo 1° gennaio – 30 giugno 1997, (ed estesa ad alcune attività svolte dall'Agenzia fino al 30 settembre 1997), si prendeva atto dell'avvio effettivo di molti interventi, avvio reso possibile dalla prima disponibilità, intervenuta nel mese di luglio del 1997, della quota iniziale del finanziamento previsto per la realizzazione del piano di accoglienza per il Giubileo.

La presente relazione dà atto dell'ormai avvenuta definizione del quadro normativo e di un, sia pur ancora non completo, avviamento del sistema di erogazione dei finanziamenti previsti. La relazione tiene conto delle recentissime (riunione dell'11 marzo 1998) decisioni assunte dalla Commissione per Roma Capitale per la "rimodulazione" del "piano degli interventi" e illustra le attività operative svolte dall'Agenzia nel periodo che va dal 1° luglio 1997 al 15 aprile 1998, analizzando di tali attività tutte le caratteristiche ed evidenziandone i risultati previsti.

2. Nel secondo semestre 1997 e sino al 15 aprile del 1998, l'attività dell'Agenzia romana per la preparazione del Giubileo S.p.A. è stata caratterizzata non soltanto da un forte incremento del "fatturato", ma anche da importanti conferme della linea operativa strategica che l'Agenzia stessa ha individuato sin dal momento della sua costituzione e sui cui contenuti ha, peraltro, costantemente informato il Parlamento con le prime tre "relazioni semestrali" sinora trasmesse.

La linea strategico-operativa che l'Agenzia ha promosso e sulla quale, sin dal momento della sua costituzione, ha orientato prevalentemente il proprio lavoro ha come obiettivo, in estrema sintesi, lo sviluppo di una cospicua serie di attività a carattere squisitamente organizzativo. Si tratta di interventi decisivi ai fini di favorire nella misura massima possibile l'accoglienza di quanti, pellegrini e visitatori, nell'anno 2000 verranno a Roma e nel Lazio per partecipare alle celebrazioni del Grande Giubileo. Sin dall'inizio della propria attività, l'Agenzia ha sottolineato l'importanza che, per il raggiungimento di un obiettivo tanto ambizioso quale indubbiamente è la preparazione del Giubileo, avrebbero avuto non solo le necessarie misure organizzative (molte delle quali debbono essere sperimentate con largo anticipo), ma anche il potenziamento e

l'adeguamento dei principali servizi pubblici, una buona manutenzione urbana, una puntuale informazione all'opinione pubblica.

La linea dell'Agenzia che ha sempre posto al centro della preparazione del Giubileo, ancor prima dei piani di opere pubbliche, l'organizzazione e i servizi, negli ultimi nove mesi è stata più volte ribadita sia a livello istituzionale, sia sul piano operativo. In particolare, le principali conferme intervenute nell'ultimo periodo sono:

- la decisione (11 marzo 1998) con la quale la Commissione per Roma Capitale ha assegnato ulteriori risorse allo sviluppo delle attività attribuite all'Agenzia e legate all'organizzazione dell'accoglienza, all'informatica e alla telematica, all'informazione all'opinione pubblica;
- la nomina del Sindaco di Roma a Commissario straordinario del Governo per il Giubileo, con funzioni di coordinamento complessivo delle attività statali, tra le quali, come si evince dal decreto di nomina, è attribuito un particolarissimo rilievo al coordinamento delle attività e dei servizi legati all'accoglienza. La nomina di un Commissario Straordinario ha riempito un grave vuoto nel coordinamento istituzionale della preparazione del Giubileo e può contribuire fortemente a rendere più efficaci i progetti e le indicazioni a carattere organizzativo che l'Agenzia ha sinora elaborato;
- il forte sviluppo che negli ultimi nove mesi hanno avuto le attività dell'Agenzia.

In termini assoluti nel 1996 (primo anno di attività) l'Agenzia ha prodotto interventi per un totale di 3.860 milioni. Nel 1997 la produzione è salita a 13.699 milioni, con un incremento del 255% rispetto all'anno precedente. E' importante sottolineare come un così consistente incremento di fatturato si sia accompagnato, sempre nel 1997 e a motivo di una molto oculata politica di gestione aziendale, con un sostanziale pareggio del conto economico (il bilancio 1997 si è chiuso con un utile di 48 milioni) e senza che l'Agenzia abbia dovuto mai far ricorso al credito bancario. Al 15 aprile 1998 l'Agenzia non ha alcun debito con le banche.

Per quanto concerne gli aspetti più puramente finanziari devono essere, però, nel contempo, evidenziati gravi ritardi nell'erogazione delle risorse finanziarie assegnate.

L'Agenzia, ad oggi, pur essendo decorsi quasi sedici mesi dall'avvio dei principali progetti che è stata incaricata di eseguire, non ha potuto ancora

contare sulla corresponsione di alcuna risorsa, fatta eccezione per i primi finanziamenti destinati al Piano dell'accoglienza (12 miliardi).

Per avviare l'esecuzione di otto interventi sui nove che le sono stati affidati, l'Agenzia ha dovuto impegnare la liquidità conferita dagli azionisti e quella derivante dall'incasso delle prime due tranche del contributo per la realizzazione del piano dell'accoglienza.

Questa prassi peraltro assolutamente corretta anche considerando che tutta l'attività dell'Agenzia è diretta a migliorare le condizioni dell'accoglienza, non può, evidentemente, essere ancora sostenuta per più di qualche mese.

Pur in presenza di gravi problematiche a carattere finanziario che comunque determinano pesanti oneri, la realizzazione dei progetti affidati all'Agenzia prosegue nel rispetto della tempistica imposta dalla prossimità dell'inizio del Giubileo.

Sul piano dei contenuti l'attività svolta dall'Agenzia nel periodo cui si riferisce la presente relazione al Parlamento (secondo semestre del 1997 e primi mesi del 1998) è dettagliatamente descritta nelle pagine che seguono.

I risultati operativi che più hanno caratterizzato l'attività dell'Agenzia in quest'ultimo periodo possono essere così sintetizzati:

- **Informazione e comunicazione;**
 - studio sulla segnaletica di orientamento e di informazione ai pellegrini (ultimato a settembre 1997);
 - progetto di informazione al pellegrino e al turista a Roma e nel Lazio (ultimato a gennaio 1998);
- **Assistenza tecnica al Comune di Roma;**
 - programmazione e segnaletica dei cantieri del Giubileo con pubblicazione del "Manuale dei cantieri" (ultimata a settembre 1997);
 - indagini sui grandi eventi religiosi e civili a Roma (ultimate a dicembre 1997);
- **Piani dei servizi nelle aree di visita e lungo i percorsi del 2000;**
 - istruttoria tecnica sulle aree destinate alle grandi celebrazioni (ultimata a dicembre 1997);
 - piano di coordinamento e gestione dei principali itinerari giubilari nella città di Roma (ultimato a dicembre 1997);
 - studio di fattibilità per la celebrazione nell'anno 2000 della Giornata Mondiale della Gioventù presso le aree private adiacenti al Santuario del Divino Amore (ultimato a marzo 1998);

- Centro Gestione Accoglienza (Sala Operativa): allestimento del Centro e prima sperimentazione a Pasqua 1998;
- Cultura;
 - calendario delle manifestazioni e degli eventi culturali: elaborato nell'aprile 1998;
- Volontariato;
 - iniziative di preparazione e addestramento dei volontari per l'accoglienza;
 - numerose sperimentazioni operative con l'intervento dei primi gruppi di volontari (Bologna, Assisi, Roma);
- progetti organizzativi e modelli operativi dei servizi di base (sanità, igiene urbana, mobilità, ospitalità temporanea per i grandi eventi, ricettività);
- ulteriori previsioni sui flussi di pellegrini e visitatori attesi per l'anno 2000.

3. In chiusura di questa breve premessa e prima di passare ad una descrizione più dettagliata delle attività svolte dall'Agenzia nel periodo oggetto della presente relazione, può essere utile svolgere anche qualche sintetica considerazione anche sull'organizzazione interna che l'Agenzia si è data per svolgere i propri compiti.

Al 15 aprile 1998 prestano servizio presso l'Agenzia 60 dipendenti diretti e 9 distaccati da Aziende a capitale pubblico.

La realizzazione di molte attività viene affidata dall'Agenzia a Società specializzate e a studi professionali, sempre con una scrupolosa osservanza delle norme europee e nazionali sulla concorrenza. Collaborano con l'Agenzia anche numerosi esperti esterni che, con contratti temporanei di consulenza, svolgono attività che, per la loro natura specialistica ovvero per il limitato impegno temporale che richiedono, è conveniente vengano affidate all'esterno, sempre con il controllo e la guida operativa della struttura interna dell'Agenzia.

Questa politica aziendale, diretta tra l'altro anche al contenimento massimo dei costi fissi e, conseguentemente, all'"esternalizzazione" nella misura maggiore possibile delle attività, rappresenta un criterio necessario e costante dell'indirizzo operativo dell'Agenzia, così come del resto è stato già riferito al Parlamento con le prime tre "relazioni semestrali".

I motivi di questa politica sono molto evidenti:

- a) necessità di non ampliare eccessivamente l'organico di una Società pubblica (l'Agenzia) che nel 2001, al termine del Giubileo, dovrà essere messa in liquidazione;
- b) necessità di utilizzare nella misura massima possibile quella amplissima gamma di competenze specialistiche che l'interdisciplinarietà delle attività dell'Agenzia richiede, il più delle volte, per un tempo definito e ristretto;
- c) necessità di dotarsi di una struttura molto elastica in grado di adattarsi sia al mutare dei programmi e degli input istituzionali, sia alla misura non prevedibile delle risorse finanziarie disponibili che, come si è visto in questo primo periodo di vita dell'Agenzia e come potrebbe ancora verificarsi in futuro, possono espandersi di continuo in virtù del processo di "rimodulazione" cui è sottoposto il "piano degli interventi" per il Giubileo.

La necessità di ricorrere ad affidamenti esterni determina precise conseguenze nella selezione del personale interno dell'Agenzia. Occorre, cioè, che la struttura permanente dell'Agenzia e, soprattutto, il suo gruppo dirigente posseda una forte capacità di direzione e di coordinamento degli specialisti che vengono utilizzati di volta in volta, così da favorire un'omogeneità nei risultati e uno stretto legame metodologico e operativo tra professionalità tra loro molto eterogenee.

Questa impostazione e questo modello organizzativo dell'Agenzia sono destinati a permanere come impianto generale sino al 2001, nonostante sia già possibile prevedere un'espansione quantitativa della struttura interna per porla in grado di seguire e guidare la necessaria, ulteriore espansione delle attività.

Infatti, il fatturato previsto per il 1998 è di circa 37 miliardi, con una crescita di più del 170% rispetto al 1997.

Conseguentemente a tale espansione delle attività, nel 1998 il personale dell'Agenzia dovrebbe attestarsi intorno alle 100 unità, sino a raggiungere nel 1999 e nel 2000, in corrispondenza del massimo impegno della Società, i 120 e i 130 dipendenti.

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

LE LEGGI NAZIONALI

Le attività di preparazione al Grande Giubileo del 2000 sono regolate, per quanto concerne la legislazione nazionale, da due diversi provvedimenti:

- la legge 651 del 23 dicembre 1996 recante "Misure urgenti per il Grande Giubileo del 2000" con riferimento alle attività nelle zone di Roma e della regione Lazio;
- la legge 270 del 7 agosto 1997 recante "Piano degli interventi di interesse nazionale relativi a percorsi giubilari e pellegrinaggi in località al di fuori del Lazio" con riferimento alle attività nel resto dell'Italia (allegato 1).

La discrasia temporale nell'approvazione delle due normative certamente non facilita il coordinamento dei diversi interventi, così come il ritardo nell'approvazione delle due leggi (ritardo maggiore per quel che concerne il "fuori Lazio") limita il tempo a disposizione e rende più difficile l'attuazione di numerosi progetti.

Ambedue le normative sono completate ed integrate da atti amministrativi successivi, che meglio definiscono i programmi e gli interventi, ne quantificano i costi e ne stabiliscono i tempi, sia per quanto riguarda la progettazione che l'effettiva realizzazione.

LA NOMINA DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO

Con decreto del Presidente della Repubblica emanato il 31 dicembre 1997 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 23 gennaio 1998, il Sindaco di Roma è stato nominato "Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento operativo degli interventi e dei servizi di accoglienza del Grande Giubileo dell'anno 2000, nell'ambito del territorio comunale di Roma" (allegato 2).

Al Commissario è affidato il coordinamento dei soggetti titolari di interventi localizzati nel territorio del Comune di Roma per il perseguimento di diversi obiettivi:

- a) “formulare al Ministro dei lavori pubblici delegato per le aree urbane proposte di rimodulazione del piano degli interventi, anche relative alla priorità delle iniziative, nonché alle possibili intese e collaborazioni con la regione Lazio, la provincia di Roma e le altre amministrazioni locali interessate, per le attività e i servizi di loro competenza;
- b) proporre le misure organizzative e procedurali necessarie alla tempestiva realizzazione di tutti gli adempimenti per il Giubileo;
- c) coordinare le modalità e i tempi di realizzazione degli interventi al fine di prevenire e risolvere possibili interferenze operative tra i diversi cantieri, in particolare nelle aree delle basiliche maggiori e nel centro della città;
- d) assicurare il coordinamento operativo tra i cantieri degli interventi inclusi nel piano, i cantieri relativi ad altre opere infrastrutturali di competenza di pubbliche amministrazioni, ivi comprese le ordinarie attività di manutenzione urbana, i cantieri delle imprese di pubblici servizi e quelli di iniziativa privata autorizzati dall'amministrazione comunale;
- e) armonizzare le esigenze operative dei cantieri con quelle preminenti e quotidiane della comunità locale, in particolare per il funzionamento dei servizi a rete e dei servizi alla persona e per il rispetto delle norme di prevenzione dell'inquinamento acustico, della sicurezza e della salubrità dell'ambiente, curando anche il profilo della corretta informazione e della trasparenza delle procedure;
- f) coordinare le attività previste dal “piano dell'accoglienza” di cui al decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 551, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1996, n. 651, anche con riferimento al programma complessivo delle manifestazioni e delle iniziative concomitanti;
- g) assicurare l'attuazione delle indicazioni della commissione mista tra lo Stato italiano e la Santa Sede, agevolando la corrispondenza logistica e temporale tra le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche italiane e gli interventi a cura della Santa Sede o della diocesi di Roma”.

Nello svolgimento dei suoi compiti il Commissario Straordinario si avvale di un comitato di coordinamento costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e così composto:

- prefetto di Roma;
- direttore dell'Ufficio per il programma di Roma Capitale;

- un rappresentante del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica;
- un rappresentante del Ministero dei lavori pubblici;
- un rappresentante del Ministero per i beni culturali e ambientali;
- un rappresentante del Ministero dell'ambiente;
- un rappresentante del Ministero dei trasporti e della navigazione;
- un rappresentante del Ministero della difesa;
- un rappresentante del Ministero dell'interno;
- un rappresentante del Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- un rappresentante del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- un rappresentante della regione Lazio;
- un rappresentante della provincia di Roma;
- un rappresentante del comune di Roma;
- un rappresentante dell'Agenzia romana per la preparazione del Giubileo.

Nello svolgimento del suo incarico il Commissario straordinario si avvale anche di una segreteria istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle strutture dell'Ufficio per Roma Capitale e, previa intesa con il Comune, degli uffici di quest'ultimo. Può inoltre avvalersi dell'Agenzia, nell'ambito delle competenze ad essa attribuite dal piano per il Giubileo.

Il Commissario Straordinario riferisce periodicamente al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dei lavori pubblici, delegato per le aree urbane, sull'andamento delle iniziative, sui loro effetti e sugli aspetti critici che eventualmente ne ostacolano la proficua attuazione.

L'incarico del Commissario terminerà il 30 giugno 2001.

IL PIANO DEGLI INTERVENTI PER ROMA E PER IL LAZIO

Ai sensi della legge 651/96 la Commissione per Roma Capitale definisce il Piano degli interventi concernente la città di Roma e le località della regione Lazio direttamente interessate al Giubileo.

Tale piano, adottato con decreto del Presidente del Consiglio, può essere modificato ed integrato. Così è già successo in diverse occasioni anche sulla base del monitoraggio svolto sull'attuazione dei diversi interventi.

La prima versione del Piano generale è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 5 marzo 1997.

L'ultima versione del Piano è pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 3 settembre 1997, alcune ulteriori modifiche sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale del 22 ottobre 1997. Nel momento in cui questa relazione è redatta non è ancora stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale la più recente rimodulazione del Piano approvata dalla Commissione per Roma Capitale nella seduta dell'11 marzo 1998 e attualmente all'attenzione della Corte dei Conti (allegato 3).

IL PIANO DEGLI INTERVENTI FUORI DEL LAZIO

Ai sensi della legge 270/97, il 17 ottobre scorso, il Ministro per i lavori pubblici, delegato per le aree urbane, ha emanato un decreto recante "criteri per la selezione delle richieste di inserimento nel piano degli interventi di interesse nazionale, relativi a mete storiche di percorsi giubilari e di pellegrinaggi ed a mete religiose tradizionali inerenti la celebrazione del Grande Giubileo del 2000 in località al di fuori del Lazio" (allegato 4).

Tale decreto è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 22 ottobre 1997 e le domande di inserimento del piano pervenute sono valutate da una apposita Commissione interministeriale nominata in data 19 dicembre 1997.

Nel momento in cui questa relazione viene redatta la Commissione ha stilato un elenco degli interventi da finanziare nelle diverse regioni d'Italia, tuttavia il relativo decreto è stato firmato dal Ministro competente ed attende di essere registrato dalla Corte dei Conti.

LA NORMATIVA REGIONALE

Il 18 febbraio 1998 la regione Lazio ha emanato una legge recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione della legge regionale 3 giugno 1997 n. 20 e modifica della stessa legge regionale 20/1997" (allegato 5). Con tale legge si provvede a riaprire i termini per la presentazione o integrazione delle domande di finanziamento per la riqualificazione e la crescita delle strutture ricettive in occasione delle celebrazioni del Grande Giubileo del 2000. Per coloro che hanno già presentato domanda, nei termini fissati della precedente normativa (legge regionale 20/1997 già citata e compiutamente illustrata nella terza relazione) è prevista la possibilità di integrare la domanda stessa eventualmente ritenuta non ammissibile dopo i primi controlli effettuati dalla Società finanziaria della Regione (Filas) incaricata dell'istruttoria.