

dossier

XIX Legislatura

26 maggio 2025

Disposizioni urgenti ai fini dell'organizzazione e della gestione delle esequie del Santo Padre Francesco e della cerimonia per l'inizio del ministero del nuovo Pontefice

D.L. 54/2025 – A.C. 2397



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura
TEL. 06 6706-2451 - ✉ studi1@senato.it – ✕ [@SR_Studi](https://www.instagram.com/SR_Studi)

Dossier n. 473/1



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Istituzioni

Tel. 06 6760-9475 - ✉ st_istituzioni@camera.it – ✕ [@CD_istituzioni](https://www.instagram.com/CD_istituzioni)

Progetti di legge n. 440/1

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

D25054a.docx

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

- Articolo 1 (*Attribuzioni del Capo del Dipartimento di protezione civile*)5
- Articolo 2 (*Disposizioni finanziarie*).....9
- Articolo 3 (*Entrata in vigore*)10

Schede di lettura

Articolo 1 *(Attribuzioni del Capo del Dipartimento di protezione civile)*

L'**articolo 1** attribuisce al Capo del Dipartimento di protezione civile un potere di coordinamento e di ordinanza (con facoltà di deroga rispetto all'ordinamento vigente) al fine di assicurare una ordinata partecipazione dei convenuti alle esequie del Pontefice ed alla cerimonia di avvio del pontificato del successore.

Il decreto-legge 22 aprile 2025, n. 54, detta disposizioni relative alle esequie del Pontefice Francesco e all'ascesa al soglio pontificio da parte del successore.

In particolare, il decreto-legge in esame è volto a far fronte alla gestione del consistente flusso di persone atteso in vista dei citati eventi. Senza considerare qui le esequie del Pontefice Benedetto XVI il quale aveva rinunciato al ministero petrino, il preambolo del presente provvedimento ricorda che le esequie del Pontefice Giovanni Paolo II, nel 2005, richiamarono 500.000 presenze in piazza San Pietro e 600.000 nelle zone adiacenti nella giornata del loro svolgimento (e quattromila pullman), con un impegno di 8.000 volontari, 11.900 addetti alla sicurezza, 1.000 componenti del Corpo nazionale dei vigili del Fuoco, 5.000 appartenenti alla pubblica amministrazione.

Un ricorso alla decretazione d'urgenza non si ebbe per le esequie del 2005, posta la diversa configurazione ordinamentale, a quel tempo, della disciplina normativa dei 'grandi eventi'. Allora, infatti, l'articolo 5-bis, comma 5, del [decreto-legge n. 343 del 2001](#) rendeva applicabile alla dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile e diversi da quelli per i quali si rendesse necessaria la delibera dello stato di emergenza, il conferimento, al Capo del medesimo Dipartimento, del potere emergenziale d'ordinanza in deroga, di cui all'articolo 5 della [legge n. 225 del 1992](#), istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile. Tale disposizione è stata successivamente abrogata e, pertanto, è venuta meno la riconducibilità dei grandi eventi al perimetro di azione della protezione civile.

Le esequie di Papa Francesco si sono svolte il 26 aprile 2025 a Roma, con una Messa esequiale in Piazza San Pietro e un successivo corteo verso la Basilica di Santa Maria Maggiore, dove è stata tumulata la salma. La Messa è stata presieduta dal Decano del Collegio Cardinalizio e ha visto la partecipazione di numerosi capi di Stato e delegazioni internazionali. Si stima che circa 400.000 persone abbiano partecipato al funerale in Piazza San Pietro e lungo il percorso verso Santa Maria Maggiore. L'8 maggio 2025 è stato eletto il 267° papa della Chiesa cattolica e vescovo di Roma al quarto scrutinio del conclave, il Signor Cardinale Robert

Francis Prevost, che ha assunto il nome di Leone XIV. Domenica 18 maggio 2025, in piazza san Pietro, si è tenuta la solenne liturgia di insediamento del Papa neoeletto.

Si ricorda che, dalla proclamazione del Regno d'Italia ad oggi (per anni di pontificato), si sono succeduti al soglio pontificio: Pio IX (1846-1878); Leone XIII (1878-1903); Pio X (1903-1914); Benedetto XV (1914-1922); Pio XI (1922-1939); Pio XII (1939-1958); Giovanni XXIII (1958-1963); Paolo VI (1963-1978); Giovanni Paolo I (1978); Giovanni Paolo II (1978-2005); Benedetto XVI (2005-2013); Francesco (2013-2025); Leone XIV (2025-).

L'**articolo 1** attribuisce al Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri un generale potere di **coordinamento** con le amministrazioni, gli enti pubblici e privati e le società di servizi (“anche attraverso l'interscambio delle informazioni utili in un contesto di sinergie operative”).

Nell'esercizio di tale potere di coordinamento, il Capo del Dipartimento individua, definisce ed attua le **misure organizzative relative alla mobilità, all'accoglienza e all'assistenza, anche sanitaria**, della popolazione. Così come provvede a quant'altro occorra per garantire il funzionale svolgimento degli eventi.

Egli inoltre individua, definisce e attua le iniziative dirette al conseguimento urgente della **disponibilità di beni, forniture e servizi** comunque necessari e strumentali per la funzionale organizzazione degli eventi.

Il Capo del Dipartimento è chiamato ad operare in stretto **raccordo** con il Prefetto di Roma, il Commissario di Governo per il Giubileo della Chiesa cattolica 2025¹, il Presidente della Regione Lazio e il Sindaco di Roma Capitale, garantendone il coordinamento. Egli si avvale delle strutture del Dipartimento della protezione civile,

¹ L'articolo 1, comma 421 della [legge n. 234 del 2021](#) (legge di bilancio 2022, e successive modificazioni) ha previsto la nomina di un Commissario straordinario al fine di assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 nella città di Roma, il quale resti in carica fino al 31 dicembre 2026 (con oneri correlati alla gestione commissariale autorizzati per 500.000 euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026). Ed il comma 425 di quella legge ha riconosciuto al Commissario straordinario, limitatamente agli interventi urgenti di particolare criticità, potere di ordinanza in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale (fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, del codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea).

Con [decreto del Presidente della Repubblica 4 febbraio 2022](#), Commissario è stato nominato il Sindaco di Roma Roberto Gualtieri.

Specifiche attribuzioni sono state indi conferite al Commissario dall'articolo [articolo 40, comma 1](#) del decreto-legge n. 36 del 2022, dall'[articolo 13](#) del decreto-legge n. 50 del 2022 e dall'[articolo 43](#) del decreto-legge n. 75 del 2023.

assicurando il concorso delle componenti e delle strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile.

Egli può inoltre, sulla base di convenzioni anche onerose e nei limiti delle risorse disponibili, **individuare soggetti attuatori per il compimento di specifiche azioni o interventi**, ivi comprese società *in house* o partecipate dallo Stato o dagli enti territoriali interessati.

Nello svolgimento delle attività regolate, il Capo del Dipartimento della protezione civile provvede con **i poteri e mediante le ordinanze di protezione civile** ai sensi dell'articolo 25 del [decreto legislativo n. 1 del 2018](#) (Codice della protezione civile), le quali sono abilitate a derogare ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, delle norme dell'Unione europea nonché nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza.

Nel disegno normativo approntato dal presente decreto-legge e calibrato su una configurazione di 'grande evento', tale ultima deliberazione non è richiesta. Pertanto, si prevede che le ordinanze di protezione civile di cui all'articolo in commento possono essere assunte in deroga all'articolo 24, comma 1, del Codice di protezione civile, che disciplina appunto la deliberazione dello stato di emergenza.

Il Capo del Dipartimento della protezione civile può anche provvedere, previa intesa con il Ministero dell'interno, **in deroga ad "atti di indirizzo** che disciplinano l'organizzazione di manifestazioni pubbliche ad alto impatto"².

Egli può comunque provvedere in applicazione dell'[articolo 140](#) del decreto legislativo n. 36 del 2023 (Codice dei contratti pubblici), il quale modula le **procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile** (consentendo in tal caso la immediata esecuzione di lavori o di quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica e privata incolumità, o l'immediata acquisizione di servizi o forniture entro il limite di quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica e privata incolumità, o

² Si ricorda che la [circolare del Ministero dell'interno del 28 luglio 2017](#) reca una direttiva relativa ai "Modelli organizzativi per garantire alti livelli di sicurezza in occasione di manifestazioni pubbliche". La circolare contiene apposite linee guida sui provvedimenti di "safety" da adottare nel corso di manifestazioni pubbliche classificate sulla base della previsione di un rischio "basso", "medio" ed "elevato". Ulteriori indicazioni sono fornite dalle linee guida annesse alla [circolare del 18 luglio 2018](#).

l'affidamento in forma diretta dell'esecuzione dei lavori e dell'acquisizione dei servizi e delle forniture di somma urgenza).

Ferma l'esigenza del raccordo e coordinamento sopra ricordati, sono fatte **salve le attribuzioni del Prefetto di Roma**, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, con riguardo al coordinamento delle Forze di polizia, delle Forze armate e del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e alla definizione delle relative pianificazioni in materia di ordine e sicurezza pubblica e soccorso pubblico inerenti alle finalità del presente decreto-legge.

Si segnala che il Consiglio dei ministri del 22 aprile 2025, nel deliberare il decreto-legge in esame, al contempo ha disposto un lutto nazionale di cinque giorni e l'esposizione delle bandiere a mezz'asta sugli edifici pubblici nel periodo di lutto (conformemente all'articolo 3 del d.P.R. n. 121 del 2000, che è il regolamento che disciplina l'uso delle bandiere); nonché un minuto di raccoglimento alle ore 10.00 del giorno del funerale negli uffici e nelle scuole pubbliche di ogni ordine e grado, ove aperti, ovvero nel primo giorno di apertura dopo il funerale.

Ancora, secondo il testo del comunicato stampa reso dal Consiglio dei ministri, esso ha formulato, per i giorni di lutto nazionale, l'invito a svolgere tutte le manifestazioni pubbliche in modo sobrio e consono alla circostanza, nonché l'invito a differire gli eventi sportivi o di intrattenimento programmati per il giorno del funerale. È stata inoltre deliberata la designazione degli ambasciatori e dei prefetti in sede a rappresentare il Governo italiano al rito cattolico liturgico di suffragio celebrato nelle loro sedi.

Articolo 2 *(Disposizioni finanziarie)*

L'**articolo 2** stabilisce all'attuazione del presente decreto-legge si provveda a valere sulle risorse iscritte sul bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri e assegnate al Dipartimento della Protezione civile, ai sensi del [decreto-legge n. 90 del 2005](#) (convertito dalla legge n. 152 del 2005) recante "Disposizioni urgenti in materia di protezione civile".

Il decreto-legge n. 90 del 2005, richiamato dalla norma in esame nel suo complesso, reca una pluralità di disposizioni riguardanti: la lotta agli incendi boschivi, con particolare riferimento allo spegnimento aereo (articolo 1); lo stato di emergenza ambientale nella regione Calabria nel settore dei rifiuti, di bonifica e risanamento ambientale dei suoli, delle falde e dei sedimenti inquinati e di tutela delle acque di cui al [d.P.C.m. 23 dicembre 2004](#) (articolo 2); il personale del Dipartimento della protezione civile (articolo 3); la bonifica del bacino idrografico del fiume Sarno (articolo 5); la disciplina applicabile ai contributi (autorizzati dal comma 203 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2005) erogati dal Dipartimento della protezione civile e destinati a vari interventi in territori colpiti da calamità naturali per i quali è intervenuta la dichiarazione dello stato di emergenza (articolo 6); interventi in favore delle vittime delle calamità naturali (articolo 7); funzionamento dell'Unità di crisi del Ministero degli affari esteri (articolo 9). Si segnala altresì che gli articoli 4 ("Disciplina e potenziamento del Dipartimento della protezione civile") e 8 ("Indirizzi operativi in materia di volontariato") sono stati abrogati dal [decreto legislativo n. 1 del 2018](#) ("Codice della protezione civile").

Si rammenta altresì che le risorse finanziarie per la protezione civile sono allocate sul bilancio della Presidenza del Consiglio. Nel bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio per l'[anno 2025](#) (approvato con [d.P.C.m. 23 dicembre 2024](#)) la somma assegnata al Centro di responsabilità "Protezione civile" risulta pari a 1.229,4 milioni di euro. Per quanto concerne la ripartizione dei fondi destinati alla protezione civile, cfr. la [Nota preliminare](#) al medesimo bilancio (pp. 23-25).

Articolo 3 *(Entrata in vigore)*

L'articolo 3 dispone che il decreto-legge entri in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Il decreto-legge è dunque vigente dal **22 aprile 2025**.

Si ricorda che, ai sensi dell'**articolo 1** del disegno di legge di conversione del presente decreto, quest'ultima legge (insieme con le modifiche apportate al decreto in sede di conversione) entra in vigore il giorno successivo a quello della propria pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.