Introduzione

Questo volume illustra le attività che l'Agenzia romana per la preparazione del Giubileo S.p.A. ha svolto dalla sua costituzione alla chiusura delle celebrazioni dell'Anno Santo, e cioè dal 20 giugno 1995 al 6 gennaio 2001.

Con la pubblicazione di questa relazione conclusiva l'Agenzia assolve in primo luogo ai suoi doveri informativi nei confronti delle istituzioni pubbliche. Essa coincide, infatti, sia con il sesto e ultimo aggiornamento del "piano di accoglienza" (art. 1, comma 4, della legge n. 651/96 contenente "Misure urgenti per il Grande Giubileo del 2000"), sia con la decima e ultima relazione che, con cadenza semestrale, l'Agenzia è tenuta a presentare al Parlamento per illustrare le sue attività (art. 6, comma 1 *bis*, della legge n. 539 del 20 dicembre 1995).

Questo volume non è, però, soltanto un adempimento formale, un atto dovuto nei confronti delle istituzioni. Al termine del Giubileo, l'Agenzia vuole anche fornire direttamente all'opinione pubblica un'informazione sintetica delle proprie attività dando conto, per quanto possibile in modo chiaro e completo, di come ha utilizzato i mezzi assegnatile e dei risultati raggiunti.

* * *

Durante i suoi cinque anni e più di vita, l'Agenzia ha svolto un lavoro particolarmente difficile e complesso.

Per comprenderlo appieno, è necessario partire dalle ragioni che a suo tempo ne resero necessaria la costituzione e dalla descrizione delle diverse fasi del suo sviluppo.

Nel 1995, subito dopo la proclamazione del Giubileo da parte di Giovanni Paolo II, il Comune di Roma si pose il problema di quale potesse essere lo strumento più idoneo con il quale affrontare le attività preparatorie dell'Anno Santo.

In quel momento le idee non erano affatto chiare.

Fu presto evidente che non sarebbe stato opportuno gravare l'amministrazione pubblica ordinaria con nuove funzioni destinate a cessare con la fine del Giubileo. Appariva senz'altro meglio che attività così eccezionali e temporanee venissero affidate ad un organismo anch'esso temporaneo e straordinario.

Inoltre, all'inizio del 1995 ancora non si sapeva, se non per grandi linee, quali interventi sarebbero stati necessari per preparare la città di Roma al Giubileo e, di conseguenza, era praticamente impossibile inquadrare attività ancora non ben definite in una o in un'altra delle amministrazioni pubbliche tradizionali.

Sin dall'inizio era, invece, molto chiaro che la complessità della preparazione del Giubileo avrebbe interessato non soltanto il Comune di Roma, ma anche lo Stato italiano, la Regione Lazio, la Provincia di Roma e moltissimi altri soggetti pubblici e privati. Bisognava, quindi, ideare un nuovo modello di coordinamento che potesse tener conto di questa varietà di interessi e, in qualche modo, essere di aiuto per tutti i numerosi attori di un'impresa così complessa.

Era necessario, in sostanza, poter disporre di uno strumento che ancora non esisteva.

Serviva uno strumento la cui unica "missione" fosse quella di collaborare alla preparazione del Giubileo. Che desse garanzie di flessibilità organizzativa e di interdisciplinarietà, che fosse espressione congiunta delle numerose istituzioni preposte alle attività di accoglienza, che avesse attitudine a collaborare con gli operatori privati, che sapesse tener conto e ben rapportarsi con il punto di vista della Santa Sede.

Il Giubileo, infatti, ha una marcata dimensione "internazionale". Consiste, essenzialmente, in un grande pellegrinaggio spirituale della durata di un intero anno, proclamato dalla Chiesa cattolica e caratterizzato da numerose cerimonie religiose che si svolgono secondo un calendario deciso in piena autonomia dalla Santa Sede. L'epicentro delle celebrazioni giubilari, la meta di tutti i pellegrini è la Basilica di San Pietro, cuore dello Stato della Città del Vaticano e residenza del Papa.

Contemporaneamente, però, tutti coloro che partecipano al Giubileo transitano, dormono, mangiano e, in una parola, vivono nel territorio italiano e principalmente nella città di Roma.

Se l'organizzazione del pellegrinaggio giubilare e la sua dimensione spirituale sono tutte della Santa Sede, la responsabilità della materiale accoglienza dei pellegrini ricade in gran parte sulle istituzioni pubbliche italiane.

È proprio a causa di questo straordinario *surplus* organizzativo che durante il 2000 avrebbe gravato su Roma, che nel 1995 venne costituita l'Agenzia romana per la preparazione del Giubileo.

Una società per azioni interamente pubblica, di durata limitata, con una composizione azionaria interistituzionale e con un obiettivo ben definito: assistere tecnicamente le istituzioni italiane nella preparazione del Giubileo, soprattutto in relazione all'accoglienza di quanti, visitatori e pellegrini, nel 2000 sarebbero venuti a Roma.

Venne scelta la formula della società per azioni non solo perché di relativamente semplice costituzione, ma anche perché consentiva di disporre di una strumentazione più agile rispetto all'amministrazione tradizionale, di uno strumento in grado di favorire la migliore sinergia con i numerosissimi soggetti pubblici e privati interessati.

Inoltre, la società per azioni aveva un'altra proprietà: orientava verso una gestione economicamente equilibrata e poneva una serie di "sani" vincoli metodologici per gli amministratori, tenuti a operare utilizzando gli strumenti del budget, del conto economico, del controllo di gestione, della certificazione sia del bilancio che di altri atti societari.

L'applicazione all'Agenzia per il Giubileo delle regole delle società per azioni ha ben funzionato. Infatti, i suoi bilanci si sono chiusi tutti in sostanziale pareggio, eccezion fatta per gli iniziali anni 1995 e 1996 nei quali i costi dell'avviamento hanno gravato sul capitale sociale della società determinando perdite nei limiti consentiti dal Codice civile.

A partire dall'atto costitutivo (Roma, 20 giugno 1995), c'è voluto del tempo perché la compagine sociale dell'Agenzia assumesse la forma definitiva. Prima il Comune di Roma, la Provincia di Roma e la Regione Lazio, la Cassa Depositi e Prestiti in rappresentanza del Ministero del Tesoro e la Camera di Commercio di Roma in rappresentanza del tessuto produttivo romano. In un momento successivo i Comuni di Firenze e di Napoli, fortemente interessati alla gestione dei flussi. L'assetto definitivo è stato raggiunto nel marzo 1997.

La complessità e la particolarità di una società come l'Agenzia per il Giubileo si sono manifestate sin dalle fasi iniziali della sua costituzione. Che non è stata certo semplice. Una volta deciso il da farsi, infatti, c'è voluta una legge del Parlamento per autorizzare il Ministero del Tesoro ad acquisire la sua quota azionaria del 23,6% e una legge della Regione Lazio per il suo 21,4%. La Camera di Commercio di Roma ha approvato in Giunta l'acquisizione del 7,2% e la Provincia di Roma ha ottenuto l'approvazione della maggioranza del suo Consiglio sempre per il 7,2%. I Comuni di Roma (35%), Napoli (3,5%) e Firenze (2,1%) sono stati anch'essi autorizzati dai rispettivi Consigli.

Nella forma, il modello dell'Agenzia per il Giubileo teneva conto, né si sarebbe potuto fare diversamente, delle regole dell'ordinamento italiano. Da un punto di vista operativo l'idea da cui nasceva l'Agenzia si rifaceva a soluzioni già adottate in altri paesi in casi analoghi. Infatti, in tutto il mondo la preparazione di grandi eventi e la gestione dei relativi grandi flussi di visitatori vengono di solito affidate a strutture costituite *ad hoc* con caratteristiche di flessibilità e specializzazione, destinate a cessare le proprie attività subito dopo la conclusione dell'evento.

Da un punto di vista istituzionale, la costituzione dell'Agenzia per il Giubileo ha certamente rappresentato una novità. Costituendo l'Agenzia era come se ben sette istituzioni pubbliche, a cominciare dallo Stato, avessero dichiarato che nessuna di loro possedeva al proprio interno tutte le numerose competenze necessarie per ben preparare il Giubileo, che nessuna di loro era in grado di risolvere da sola un problema tanto complesso.

Nel 1995 con l'Agenzia nasceva un nuovo soggetto interistituzionale "a tempo", costituito per risolvere in modo unitario problemi che interessavano un'area molto vasta e una molteplicità di competenze: i problemi legati all'accoglienza di quanti sarebbero venuti a Roma e nel Lazio per il Giubileo del 2000.

Oggi che il Giubileo dell'anno 2000 è terminato, possiamo dire che l'Agenzia è nata da una buona idea ed è stata un buono strumento operativo. Ma possiamo anche dire che è stata un importante esperimento di collaborazione interistituzionale, di quella collaborazione tra le istituzioni pubbliche di cui il nostro paese ha molto bisogno, ma che raramente riesce a promuovere.

* * *

Nel 1995, però, se era chiaro quale fosse l'obiettivo generale da assegnare all'Agenzia, non lo erano altrettanto né gli interventi che avrebbe dovuto concretamente realizzare, né le risorse sulle quali avrebbe potuto contare.

Lo Statuto (art. 3) le assegnava lo scopo di svolgere "attività di progettazione, coordinamento progettuale ed esecutivo, gestione, controllo e assistenza tecnica, nonché informazione delle opere e dei servizi disposti in previsione delle celebrazioni dell'Anno 2000, Anno Santo". Non era molto. Fu, quindi, la stessa Agenzia nella lunga fase di avviamento delle proprie attività a dover trasformare le indicazioni generali del suo Statuto in un dettagliato piano di interventi.

L'incertezza rispetto alle cose da fare e alle risorse su cui contare è durata più di un anno e mezzo. Per tutta la prima fase della propria vita, l'Agenzia ha svolto compiti di carattere istruttorio. È sopravvissuta utilizzando (entro i limiti indicati dal Codice civile) una parte del capitale sociale ed eseguendo per conto del Comune di Roma

alcune prime pianificazioni "giubilari" di grande rilievo, tra cui i piani per le aree delle basiliche maggiori e per gli itinerari giubilari.

È solo con la legge n. 651 del 23 dicembre 1996 e con il relativo Piano degli interventi, approvato l'8 luglio 1996 e reso efficace il 5 marzo 1997, che sono state indicate le funzioni che l'Agenzia avrebbe dovuto svolgere. Funzioni che poi sono state più volte modificate o integrate, man mano che le necessità e le esigenze della preparazione e della gestione del Giubileo lo rendevano necessario.

Nella seconda metà del 1997, con l'assegnazione dei primi finanziamenti giubilari, l'Agenzia entrava nella fase operativa.

Solo a questo punto incominciava a farsi chiarezza su quale fosse il suo campo d'azione e quale il suo specifico ruolo nella preparazione del Giubileo.

* * *

Per comprendere quale sia stata la natura delle funzioni dell'Agenzia, conviene partire da cosa "non" è stata.

All'Agenzia non è stato mai attribuito alcun incarico di progettazione o di realizzazione delle opere pubbliche finanziate con la legislazione per il Giubileo, ad eccezione dei limitati interventi da essa direttamente gestiti (Centro Stampa, Centri informativi, Sala Situazione). Tutte le opere finanziate con la legislazione del Giubileo sono state progettate e realizzate dai soggetti che ne avevano la responsabilità in via ordinaria.

All'Agenzia non è stato mai attribuito alcun potere decisionale. Uno dei principali indirizzi politici sulla preparazione del Giubileo escludeva in modo tassativo qualsiasi modifica allo schema ordinario dei pubblici poteri: nessuna deroga né alle competenze, né alle procedure. Nemmeno a favore dell'Agenzia per il Giubileo.

La responsabilità delle istituzioni e i poteri di intervento delle amministrazioni centrali e locali non sono stati, quindi, in nessun modo modificati o limitati né nella fase di preparazione, né in quella di gestione del Giubileo.

All'Agenzia, infine, non è mai stata assegnata alcuna funzione di coordinamento politico o anche solo operativo delle istituzioni che hanno lavorato alla preparazione del Giubileo. La legge del 23 dicembre 1996 e il Piano degli interventi hanno, infatti, attribuito le funzioni generali di coordinamento amministrativo, di verifica e controllo, nonché di monitoraggio degli interventi, all'Ufficio per Roma Capitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il coordinamento politico interistituzionale è stato poi attribuito (il 31 dicembre 1997) a Francesco Rutelli, Sindaco di Roma, nominato Commissario Straordinario del Governo per il Giubileo.

Di fatto, l'Agenzia, priva di poteri propri, si è configurata come una società di servizi con funzioni tecniche di sostegno e di assistenza agli enti locali, allo Stato, a numerose aziende pubbliche e operatori privati.

Sostanzialmente, l'Agenzia ha finito col divenire una società specializzata in "ingegneria organizzativa".

La natura tecnica e il carattere operativo dei compiti affidati all'Agenzia non debbono, però, trarre in inganno sulla centralità del suo ruolo nella preparazione del Giubileo. Un ruolo molto importante da un punto di vista sostanziale, che l'ha vista presente con il suo capillare lavoro istruttorio, con i suoi meticolosi indirizzi tecnici,

con la sua costante assistenza operativa, in tutte le fasi decisive della preparazione del Giubileo e della gestione dell'accoglienza.

* * *

L'Agenzia ha fatto la sua parte nella preparazione del Giubileo. Cinque anni fa le era stato assegnato un determinato lavoro e l'ha svolto bene.

L'apporto dell'Agenzia è stato prezioso per l'attività non solo delle istituzioni e delle aziende pubbliche, ma anche di gran parte degli operatori privati che hanno partecipato alla preparazione del Giubileo. Anche la collaborazione tra l'Agenzia e la Santa Sede è stata piena e intensa, con grande rispetto delle reciproche competenze.

L'Agenzia per il Giubileo ha l'orgoglio di ritenere che il suo ruolo, anche se solo tecnico e di carattere organizzativo, non sia stato secondario e abbia dato un contributo rilevante al successo che ha coronato il lavoro della Santa Sede e dell'Italia nell'anno 2000.

L'Agenzia ha svolto una variegata gamma di interventi, tutti riconducibili all'organizzazione dell'accoglienza, ai servizi ai visitatori e ai pellegrini, alla preparazione degli eventi, all'informatica e alla telematica, all'informazione e alla cultura.

L'Agenzia ha lavorato per facilitare il coordinamento interistituzionale. Lo ha fatto ideando, progettando e realizzando la Sala Situazione dalla quale per l'intero anno 2000, sotto la guida del Prefetto di Roma, sono stati diretti tutti i servizi di accoglienza.

La Sala Situazione continuerà a svolgere anche negli anni futuri funzioni di coordinamento analoghe a quelle che ha svolto durante il Giubileo.

L'Agenzia ha lavorato per facilitare lo svolgimento delle grandi cerimonie. Lo ha fatto a partire dai 400 mila pellegrini venuti per Padre Pio sino ai due milioni di giovani a Tor Vergata.

Tor Vergata è destinata ad ospitare anche negli anni futuri tutti i "grandi eventi" che per numero di partecipanti non potranno svolgersi a Roma.

L'Agenzia ha lavorato per migliorare la mobilità. Lo ha fatto predisponendo per conto del Comune di Roma una nuova disciplina che ha tenuto fuori dal centro storico parte degli autobus turistici, pianificando l'organizzazione della mobilità intorno alle aree basilicali e lungo gli itinerari giubilari, pianificando servizi e discipline di traffico in occasione dei grandi eventi, collaborando attraverso i propri volontari con i servizi dei vigili urbani per la regolamentazione dei grandi flussi pedonali.

Le regole che hanno disciplinato la circolazione degli autobus turistici durante il Giubileo mantengono intatta la loro validità anche per i prossimi anni. Le nuove discipline delle aree intorno alle basiliche non sono state modificate al termine dell'Anno Santo e danno tuttora buoni risultati. L'impostazione e le regole dei servizi pubblici e del traffico, che hanno reso possibile l'ordinato svolgimento di centinaia di grandi eventi durante l'anno 2000, sono diventate patrimonio permanente della città di Roma.

L'Agenzia ha lavorato per l'informazione all'opinione pubblica. Lo ha fatto progettando, realizzando e gestendo d'intesa con la Sala Stampa della Santa Sede e Rai-Giubileo il Centro Stampa di via di Porta Castello, progettando, realizzando e gestendo i Centri e i Punti informativi, ideando, producendo e diffondendo un numero pressoché infinito di materiale informativo che ha agevolato la visita sia dei pellegrini sia dei turisti.

Anche dopo il Giubileo il Centro Stampa continuerà a svolgere funzioni legate all'informazione e alla comunicazione.

L'Agenzia ha lavorato per la qualità dell'accoglienza. Lo ha fatto reclutando, formando e coordinando l'attività di 70.000 volontari provenienti dall'Italia e da altri 26 paesi. Ben 25.000 sono stati presenti a Roma ad agosto e hanno collaborato in maniera decisiva a quel successo organizzativo che è stato il Giubileo dei giovani. Per tutto l'anno 2000 i volontari del Giubileo hanno aiutato i più anziani, i più deboli e i più bisognosi di assistenza.

L'Agenzia ha lavorato per modernizzare i sistemi di accoglienza. Lo ha fatto progettando e aggiornando le previsioni dei flussi, che si sono rivelate molto precise e hanno permesso di ben dimensionare con grande anticipo i servizi pubblici necessari; la Banca Dati e l'Agenda 2000, che hanno catalogato migliaia di informazioni su luoghi, servizi ed eventi di interesse per le istituzioni e i visitatori; un sistema telematico di prenotazione che potrà essere utilizzato anche dopo il Giubileo. Lo ha fatto anche mettendo a punto modelli matematici che, applicati alle grandi cerimonie, hanno facilitato una corretta gestione degli spostamenti dei visitatori.

Il patrimonio informatico e telematico dell'Agenzia verrà utilizzato dai suoi azionisti anche dopo il 2000.

L'Agenzia ha lavorato per la cultura. Lo ha fatto gestendo le grandi mostre alle Scuderie Papali al Quirinale, promuovendo numerose iniziative culturali, nuove opere di importanti artisti. E ancora: musica, fotografia, restauro, convegni internazionali, un grande concorso per giovani artisti e tante altre attività.

Oggi il Giubileo è terminato, ma le Scuderie Papali restano patrimonio della città di Roma, si sono già accreditate come una delle più prestigiose e visitate gallerie d'Europa.

Questo è il lavoro che l'Agenzia ha svolto direttamente. Un lavoro molto concreto, visibile e misurabile.

Ma la preparazione del Giubileo è stata molto di più. È consistita in un grande "gioco di squadra" con tanti protagonisti e tanti attori. A questo "gioco di squadra" l'Agenzia per il Giubileo ha partecipato dall'inizio alla fine.

* * *

Durante il 2000 Roma e la sua provincia sono state visitate da oltre 25 milioni di persone. A memoria d'uomo non si ricorda nessun altro evento al mondo che sia durato per tanto tempo, che sia stato così denso di avvenimenti e cerimonie, con flussi così consistenti di visitatori e che si sia svolto con uguale regolarità e ordine in una città d'arte tanto vasta, complessa e difficile come Roma.

Molti temevano che il Giubileo avrebbe pesantemente interferito con le abitudini della città. Le cose non sono andate così. Per tutto l'anno 2000, i cittadini romani hanno ben convissuto con il pellegrinaggio giubilare, senza mai interrompere la loro vita quotidiana e le loro abitudini.

Tutto ciò è stato possibile per il lungo e accurato lavoro preparatorio di tante istituzioni pubbliche e di tanti operatori privati. È stato possibile anche per il lavoro delle persone che hanno lavorato nell'Agenzia e assieme all'Agenzia.

Questo volume descrive gli interventi, numerosi e di diversa natura, che l'Agenzia ha realizzato. Essi hanno come comune denominatore l'accoglienza. Accoglienza è la parola che meglio sintetizza il senso dell'attività dell'Agenzia.