Durante la sua breve esistenza, l'Agenzia si è avvalsa di personale "stabile" in numero molto contenuto rispetto a qualsiasi esperienza analoga. Per larga parte dei suoi compiti ha fatto invece ricorso a professionalità esterne instaurando con loro rapporti di collaborazione temporanea. La straordinaria interdisciplinarietà degli obiettivi che le sono stati attribuiti e il ridottissimo periodo della sua vita (l'Agenzia ha terminato di operare all'inizio del 2001) hanno reso assolutamente indispensabile contenere nella misura massima possibile i costi fissi e hanno reso necessario il ricorso a frequenti collaborazioni esterne e specialistiche.

Lo sviluppo dell'attività produttiva dell'Agenzia ha risentito fortemente delle modalità e dei tempi del trasferimento dei finanziamenti pubblici.

L'Agenzia è stata beneficiaria di diverse tipologie di finanziamenti, ciascuno dei quali ha avuto una diversa procedura di erogazione. Alla varietà della natura degli interventi si è aggiunto il ritardo con il quale i finanziamenti sono stati materialmente erogati all'Agenzia. I tempi di erogazione dei finanziamenti pubblici, infatti, nel nostro ordinamento sono scanditi più dalle necessità procedurali che dalle esigenze della produzione. Le prime ridotte "rate" di finanziamento sono state erogate all'Agenzia solo nel luglio 1997. Tale ritardo ha determinato una notevole compressione dell'operatività dell'Agenzia, la quale si è trovata nella condizione di dover realizzare in due anni (e con molta discontinuità) quanto avrebbe dovuto essere realizzato in cinque.

I finanziamenti pubblici assegnati all'Agenzia non le sono mai stati trasferiti con la regolarità che sarebbe stata necessaria per predisporre quel completo *business plan* che sarebbe tanto servito. L'incertezza dei tempi di erogazione delle risorse finanziarie, con i conseguenti ritardi nell'incasso delle somme maturate rispetto ai tempi previsti, ha avuto consistenti ripercussioni sull'impostazione dell'attività e sulla produzione.

Nonostante i ritardi dei finanziamenti e la complessità delle procedure, il lavoro dell'Agenzia ha prodotto buoni risultati. C'è stato un unanime riconoscimento dell'efficacia del ruolo svolto dall'Agenzia. Tutti gli obiettivi che le erano stati assegnati sono stati conseguiti. Il merito di questo successo appartiene tutto intero alla straordinaria professionalità, allo spirito di squadra, alla dedizione delle persone che hanno lavorato all'interno dell'Agenzia e con l'Agenzia.

* * *

Questo documento, nelle pagine che seguono, illustra uno per uno tutti gli interventi che l'Agenzia ha effettuato e completato. Ciascun intervento è stato descritto dal "capo progetto" che ne ha avuto la responsabilità e che meglio di chiunque altro ne conosce la storia.

Ad essi e ai loro collaboratori va il mio più sincero ringraziamento.

Luigi Zanda

PARTE I

I fondamentali dell'Agenzia

1. Natura, compiti e organizzazione di una S.p.A. di servizi a intero capitale pubblico

Fioravante Nanni*

1.1 La natura giuridica dell'Agenzia

Il 20 giugno 1995 il Comune di Roma, la Provincia di Roma, la Regione Lazio e la Camera di Commercio, Industria e Artigianato di Roma provvedevano alla costituzione dell'Agenzia romana per la preparazione del Giubileo S.p.A., sulla base e in esecuzione delle deliberazioni adottate dai rispettivi competenti organi collegiali[1].

La società costituita aveva per scopo "lo svolgimento della 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".

A seguito della legge n. 539 del 1995 di conversione del decreto legge 27 ottobre 1995, n. 444, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza locale", la Cassa Depositi e Prestiti, su autorizzazione del Ministero del Tesoro, entrava a far parte dell'Agenzia, in qualità di socio. Con l'entrata del Comune di Napoli e del Comune di Firenze (24 marzo 1997), in considerazione dell'ampia portata del prevedibile bacino di accoglienza dei pellegrini, la compagine sociale dell'Agenzia acquisiva la sua definitiva formazione.

L'atto costitutivo dell'Agenzia specificava che la società veniva costituita ai sensi di quanto previsto dall'art. 22 della legge n. 142 del 1990, lettera e, come integrato dall'art. 12 della legge n. 498 del 23 dicembre 1992.

In particolare:

- l'art. 22, lett. e della legge n. 142 del 1990, vigente al momento della costituzione, aveva introdotto una compiuta regolamentazione degli strumenti e degli assetti organizzativi di cui gli enti locali potevano avvalersi per la gestione dei "servizi pubblici che abbiano ad oggetto la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali..."; aveva altresì previsto la possibilità di istituire per il

* Direttore del Personale, degli Affari Generali e Legali

[1] Deliberazione del Consiglio Comunale n. 57 del 14 marzo 1995; deliberazione del Consiglio Provinciale n. 95/10214 del 30 marzo 1995; deliberazione della Giunta Regionale n. 5030 del 6 giugno 1995 e deliberazione della Giunta della Camera di Commercio, Industria e Artigianato del 15 giugno 1995.

perseguimento degli scopi di interesse pubblico "società per azioni a prevalente capitale pubblico locale" aperte alla partecipazione di altri soggetti pubblici e privati;

- l'art. 12 della legge n. 498 del 1992 aveva successivamente previsto la possibilità di costituire società per azioni anche senza il vincolo di proprietà maggioritaria in capo all'ente o agli enti locali, ampliando il campo di intervento di tali soggetti alla "realizzazione di infrastrutture e altre opere di interesse pubblico".

L'Agenzia, operando nel quadro normativo sopra delineato, si configura, in quanto soggetto ad integrale partecipazione pubblica, quale organo indiretto dell'Amministrazione per la gestione e l'erogazione di servizi pubblici di rilievo locale; si presenta in altri termini come una società così detta "autorizzata" rispetto alla quale la legge n. 142 del 1990 si pone come fonte della facoltà di costituire l'organismo, ma anche come soluzione prospettata per l'amministrazione locale.

Tuttavia, il fatto che il capitale sia interamente pubblico non è di per sé sufficiente a definire l'effettiva natura giuridica dell'Agenzia, considerando che nell'ambito del *genus* "società per azioni a totale capitale pubblico" rientrano varie *species* di soggetti aventi caratteristiche differenti e sottoposti a differenti discipline normative.

Con riferimento agli atti che hanno portato alla sua costituzione e operatività, l'Agenzia, pur essendo una società ad integrale azionariato pubblico, ha giuridicamente natura di diritto privato ed è regolata dal diritto privato. Infatti, si tratta di una società soggetta alle specifiche norme del Codice civile e, in quanto caratterizzata da personalità giuridica scaturita dalla stipulazione di apposito contratto societario, è disciplinata per tutta la sua attività dalle norme del diritto privato; pertanto opera, nell'esercizio della propria attività negoziale, senza alcun collegamento con i soggetti pubblici dai quali è stata costituita.

Infatti il rapporto tra gli enti pubblici fondatori e la società costituita è di assoluta autonomia e, quindi, non è loro consentito di incidere unilateralmente sullo svolgimento del rapporto medesimo e sulle attività della società mediante l'esercizio di poteri autoritativi e discrezionali, dei quali peraltro non si rinviene traccia nella legge n. 142 del 1990, prima richiamata.

Non vi è peraltro ormai dubbio che, ai sensi della legge n. 142 del 1990 sulle autonomie locali, l'interesse pubblico e l'utilità sociale possano essere perseguiti e realizzati anche con strumenti giuridici di natura privatistica, spesso più duttili, efficaci ed efficienti di quelli previsti dal diritto pubblico. Infatti, la scelta del modello organizzativo della gestione di determinate attività di pubblico interesse con società per azioni partecipate da enti pubblici è generalmente determinata da due ragioni: dalla opportunità di promuovere la collaborazione tra enti locali territoriali ed eventualmente altri soggetti apportatori di capitale, nella prospettiva di una più efficiente e puntuale prestazione del servizio, mediante una più agile struttura di tipo privatistico; dalla determinazione degli enti pubblici promotori di non estraniarsi totalmente dalla attività di gestione e di essere presenti nella compagine societaria non soltanto con il capitale conferito, ma anche con gli amministratori ed i sindaci da essi nominati per poter indirizzare dall'interno l'attività sociale verso gli obiettivi di interesse pubblico da realizzare.

L'azione di indirizzo dall'interno può e deve comunque essere svolta nelle forme consentite dalla disciplina civilistica della società, che rimane pur sempre, come detto, soggetto di diritto privato.

Non modifica peraltro la personalità giuridica di diritto privato dell'Agenzia il fatto che essa venga richiamata dall'art. 6 della legge n. 539 del 1995, ai fini della partecipazione della Cassa Depositi e Prestiti al suo capitale sociale e dall'art. 1, quarto comma della legge n. 651 del 1996, quale possibile destinataria di incarichi da parte della Regione Lazio, della Provincia di Roma, del Comune di Roma e di altre amministrazioni per la realizzazione del "piano di accoglienza".

Da quanto sopra consegue che l'Agenzia, non avendo natura pubblica ed essendo soggetto giuridico diverso dall'ente locale, non era tenuta fra l'altro ad osservare, nel suo concreto operare, le norme in materia di scelta dei contraenti previste dalla legge di contabilità di Stato e applicabili anche agli enti locali in virtù del rinvio a tale normativa disposto dall'art. 56 della legge n. 142 del 1990.

L'Agenzia assume, invece, la qualificazione di "organismo di diritto pubblico" in tutti i casi in cui procede ad appalti di lavoro, servizi e forniture che superano le soglie stabilite dalla normativa comunitaria. In questo senso si è pronunciato anche il Consiglio di Stato, Sezione II con parere n. 366 del 20 marzo 1996.

È da ricordare che, ai sensi della direttiva n. 92/50/CEE, è considerato "organismo di diritto pubblico" qualsiasi soggetto in possesso, contemporaneamente, di tutte le seguenti caratteristiche:

a) istituito per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale avente carattere non industriale o commerciale;
b) avente personalità giuridica;
c) svolgente attività finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti locali o da altri organismi di diritto pubblico, ovvero avente una gestione soggetta al controllo dei soggetti suddetti, oppure avente l'organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza formato da membri designati per oltre la metà dallo Stato, dagli enti locali o da altri organismi di diritto pubblico.

Nel caso di specie, non vi è dubbio alcuno sulla sussistenza dei requisiti di cui alle lettere b e c, giacché la personalità giuridica, trattandosi di società per azioni, deriva direttamente dall'iscrizione della società nel registro delle imprese (art. 2331 C.c.), il capitale dell'Agenzia è totalmente pubblico e la principale fonte di finanziamento della struttura è costituita da finanziamento e contributi pubblici legati al Giubileo.

Sulla sussistenza del requisito sub a, il Consiglio di Stato ha argomentato che l'interesse generale è diretta conseguenza dell'espresso richiamo operato dall'atto costitutivo dell'Agenzia all'art. 22 lett. e della legge n. 142 del 1990, che prevedeva (nel testo allora vigente) la possibilità di gestire attraverso il modello societario i servizi pubblici di competenza degli enti locali e precisava che il modello societario non era di per sé incompatibile con finalità di interesse generale e pubblico, di natura non commerciale, in armonia ai principi relativi alle privatizzazioni degli enti pubblici e delle partecipazioni statali, fissati dalla legge n. 359 dell'8 agosto 1992 e dalla successiva legislazione speciale.

1.2 I compiti affidati all'Agenzia

Quando il Santo Padre nel mese di novembre 1994 annunciò il Giubileo con la bolla *Incarnationis Mysterium*, si pose il problema per lo Stato Italiano, per gli enti territoriali del Lazio e per altri soggetti pubblici e privati di cosa fare e quali strumenti approntare per assicurare il miglior svolgimento dell'evento.

Il Comune di Roma, la Provincia di Roma, la Regione Lazio e la Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Roma sottoscrivevano il 3 febbraio 1995 una formale convenzione con la quale si prevedeva, fra l'altro, la costituzione di uno strumento particolarmente agile, flessibile ed efficace per assicurare la necessaria unitarietà degli interventi e il loro coordinamento in attuazione degli indirizzi che sarebbero stati stabiliti successivamente.

Il 14 marzo 1995 il Comune di Roma, con deliberazione consiliare n. 57, avente come oggetto "Costituzione dell'Agenzia romana per la preparazione del Giubileo", prodromica alla costituzione formale dell'Agenzia, prevedeva di affidare a quest'ultima i servizi e le iniziative di competenza comunale che gli organi del Comune avrebbero di volta in volta individuato con appositi provvedimenti in vista delle celebrazioni del Giubileo, nonché la possibilità di attribuire ad essa anche compiti di natura tecnica riguardanti la stesura di progetti sulla base degli indirizzi programmatici espressi dal Consiglio Comunale, il coordinamento delle attività dei soggetti coinvolti nella loro esecuzione, il controllo delle realizzazioni e l'informazione pubblica su tutte le attività.

Il compito dell'Agenzia, come già accennato nella introduzione, poteva definirsi originariamente di "regia di sistema" dell'intero evento giubilare articolato nelle varie iniziative, progetti e realizzazioni a cura dello Stato italiano. Era una funzione certamente innovativa e straordinariamente complessa, nella quale si fondevano, per poi essere ricondotte ad unità, molteplici e diversificate attività che la società avrebbe dovuto svolgere direttamente o affidare a soggetti terzi altamente specializzati, sotto la sua guida e il suo costante monitoraggio.

Il modello previsto, sostanzialmente nuovo per la realtà italiana - non esistevano organismi operativi adottati nei precedenti Giubilei ai quali ispirarsi - riprendeva in qualche misura le esperienze internazionali maggiormente all'avanguardia e poteva consentire, ove compiutamente definita nei compiti e attuata, una gestione dell'evento giubilare con significativi incrementi di efficienza e di efficacia degli interventi.

I compiti dell'Agenzia venivano quindi fissati nello Statuto e in particolare nel già richiamato art. 3. Ma anche i compiti previsti dallo Statuto rimanevano pur sempre una espressione generica, in mancanza di una concreta, specifica e definita zona di intervento operativo con l'indicazione, da parte dei Soci fondatori o dello Stato, dell'oggetto, dei tempi, dei relativi costi e della loro copertura.

Per contro, la genericità delle funzioni e la mancanza di una loro definizione in un formale atto ufficiale faceva presagire, già al momento della costituzione della società, che l'Agenzia non avrebbe più avuto il compito della "regia di sistema" per conto delle autorità civili sull'intero evento giubilare, ma prevalentemente funzioni di supporto tecnico per i Soci fondatori, come sarà sostanzialmente confermato con l'entrata in vigore della legge n. 651 del 23 dicembre 1996, che convertiva il

decreto legge n. 551 del 23 ottobre 1996, recante "Misure urgenti per il Grande Giubileo del 2000" (già reiterato ben quattro volte, per decorrenza del termine di conversione nel periodo aprile-ottobre 1996).

Nella fase di incertezza, che è durata circa un anno e mezzo a decorrere dalla sua costituzione, l'Agenzia, con riferimento e in attuazione dei compiti inizialmente ipotizzati, avviava comunque la fase istruttoria di pianificazione degli interventi, cercando di dare organicità e sistematicità all'attività di programmazione, già parzialmente avviata o quanto meno impostata in maniera frammentaria e, talvolta, scarsamente omogenea, dal Comune di Roma e dagli altri enti istituzionalmente e territorialmente competenti.

I compiti dell'Agenzia venivano finalmente e definitivamente disciplinati, sotto un duplice profilo (diretti e delegati) con la legge n. 651 del 23 dicembre 1996.

Infatti, ai sensi dell'art. 1, secondo comma, la Commissione per Roma Capitale, istituita dalla legge n. 396 del 1990 (Interventi per Roma, Capitale della Repubblica), l'Agenzia era chiamata a definire, sulla base delle proposte pervenute da parte delle amministrazioni interessate, il Piano degli interventi concernenti la città di Roma, le altre località della provincia di Roma e della regione Lazio direttamente interessate dai flussi giubilari. E ancora, il medesimo provvedimento normativo, all'art. 1, comma quarto, stabiliva che, nell'ambito del Piano degli interventi, la Regione Lazio, la Provincia e il Comune di Roma e le amministrazioni interessate erano tenute a realizzare il "piano di accoglienza" per il Giubileo anche avvalendosi dell'Agenzia.

Il Piano degli interventi, definito dalla Commissione per Roma Capitale e adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 settembre 1996 (nella sua fondamentale versione dell'8 luglio 1996) provvedeva ad indicare le modalità di utilizzazione e ripartizione dello stanziamento di 3.500 miliardi di lire previsto dalla legge finanziaria 1996, approvata il 28 dicembre 1995 e indicava i soggetti beneficiari dei finanziamenti, i progetti da realizzare, i termini entro i quali le opere dovevano essere avviate, completate e rese pienamente funzionali.

Il Piano degli interventi si configurava peraltro come un documento "a geometria variabile" in quanto suscettibile di variazioni e integrazioni sulla base di nuove esigenze che sarebbero emerse e/o sulla base delle risultanze dell'attività di monitoraggio sull'iter di realizzazione dei progetti finanziati svolta da una società specializzata per conto dell'Ufficio per Roma Capitale della Presidenza del Consiglio. E soltanto alla data di approvazione del Piano degli interventi (18 settembre 1996) venivano precisati i primi compiti affidati all'Agenzia ai sensi della legge n. 651 del 1996. L'Agenzia assumeva infatti sia la figura e il ruolo di destinatario diretto del finanziamento dello Stato, con la precisazione degli elementi essenziali dei suoi compiti (natura, oggetto, spesa e tempi di assolvimento) sia quella di affidataria del compito di predisporre e realizzare il già citato "piano di accoglienza" e a tal fine le veniva assegnato un contributo a valere sempre sui fondi *ex lege* 651/96.

Altri compiti le sarebbero stati affidati successivamente a seguito delle quattordici rimodulazioni del Piano degli interventi effettuate nei tre anni intercorsi tra la prima approvazione e la sostanziale conclusione degli interventi e, ancora in seguito, dagli enti locali territoriali, anche con riferimento al Piano e in attuazione della previsione normativa dell'art. 1, comma quarto, della legge n. 651 del 1996.

La fase di definizione e di affidamento dei compiti alla Agenzia, è stata pertanto caratterizzata da ritardi dovuti a una serie di ragioni che si possono sintetizzare come segue.

Svolgimento del procedimento legislativo

La legge finanziaria dell'esercizio 1996, con la quale sono state attribuite le risorse necessarie per le attività di preparazione del Giubileo, è stata approvata il 28 dicembre 1995. La legge n. 651 del 1996 recante "Misure urgenti per il Grande Giubileo del 2000" che stabiliva le principali competenze affidate alla Agenzia è stata però approvata il 23 dicembre 1996 e cioè un anno dopo. D'altro canto, come già ricordato, la legge n. 651 del 1996 è giunta in porto dopo ben quattro reiterazioni di un decreto legge di cui il primo datato 26 aprile 1996.

Tempi di elaborazione e approvazione del Piano degli interventi

Il Piano è stato formulato dalla Commissione per Roma Capitale nella sua prima e fondamentale versione l'8 luglio 1996, è stato approvato il 18 settembre 1996, ha subito tre rimodulazioni a tutto dicembre 1996 ed è diventato efficace soltanto a decorrere dal 5 marzo 1997 a seguito della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del decreto di approvazione del Presidente del Consiglio dei Ministri datato 11 dicembre 1996.

Tempi di assegnazione delle risorse finanziarie

Lo Stato con la legge finanziaria 1996 aveva previsto, per la realizzazione degli interventi per il Grande Giubileo, uno stanziamento di 3.500 miliardi di lire mediante la stipula con alcuni primari istituti di credito di un mutuo di pari importo a favore del Ministero del Tesoro, in parte garantito dalla Banca Europea per gli Investimenti. Nonostante la norma autorizzativa alla stipula del mutuo fosse contenuta nel primo decreto legge del 26 aprile 1996 - che era pur sempre uno strumento normativo con forza e valore di legge - l'operazione di mutuo è stata perfezionata soltanto il 16 dicembre 1996 e i primi finanziamenti sono pervenuti all'Agenzia nel luglio 1997 (vale la pena ricordare che anche negli anni successivi l'attribuzione delle risorse finanziarie e in particolare quelle relative ai ratei del "contributo" per l'attuazione del "piano di accoglienza", ha seguito tempi per nulla regolari e a volte ha subito intervalli di quasi un anno, tali da rendere enormemente complicata la programmazione e la realizzazione dei compiti dell'Agenzia).

Si ritiene comunque doveroso precisare che, nonostante i ritardi della fase iniziale non imputabili all'Agenzia, essa è riuscita a garantire il puntuale espletamento dei complessi compiti affidatile, fornendo, come peraltro riconosciuto più volte dalle competenti amministrazioni italiane e dalla Santa Sede, un contributo essenziale al buon esito delle celebrazioni per l'Anno Santo.

1.3 L'organizzazione della società e la gestione delle risorse umane

Si è detto prima, parlando della natura e dei compiti iniziali dell'Agenzia, che la società, stando almeno alle prime intenzioni degli enti promotori, veniva prefigurata come un nuovo soggetto giuridico di rilevante flessibilità organizzativa e

capacità professionale in grado di assolvere al ruolo di "regista" degli interventi finalizzati alla preparazione del Giubileo. Si è detto anche delle vicende che hanno caratterizzato la definizione dei compiti e la loro relativa consistente limitazione con l'entrata in vigore della legge n. 651 del 1996.

Si è detto infine come il ritardo nel trasferimento dei finanziamenti abbia fortemente condizionato la operatività dell'Agenzia che, in buona sostanza, è stata costretta a realizzare in poco più di due anni quello che avrebbe dovuto fare in un periodo di cinque anni.

Questi tre aspetti hanno ovviamente inciso in modo rilevante sulla tempestiva organizzazione strutturale della società, sulla altrettanto tempestiva ricerca e scelta del personale tecnico-specialistico da impiegare nella realizzazione dei progetti e sulla tipologia dei rapporti di lavoro da instaurare.

Nei primi due anni di vita, in attesa della definizione dei compiti da assolvere e quindi delle valutazioni conseguenti sulla consistenza della struttura operativa necessaria, l'Agenzia si è limitata - e non poteva fare diversamente - a predisporre e diramare alcune procedure organizzative interne intese a disciplinare gli aspetti operativi essenziali della società.

Dovendo dare corpo ad una struttura operativa, sia pure ridotta all'essenziale, per garantire il normale funzionamento della società e lo svolgimento della attività istruttoria da compiere in attesa della determinazione dei compiti da assolvere, l'Agenzia riteneva necessario affrontare e risolvere alcune problematiche relative alla gestione dei dipendenti e collaboratori. A tal fine veniva richiesto ad un illustre legale "lavorista" un parere giuridico circa la possibilità di assumere dipendenti con contratto a tempo indeterminato, di instaurare rapporti di lavoro autonomo (di consulenza e di collaborazione coordinata e continuativa) e di stipulare rapporti di lavoro a tempo determinato. Il parere era nettamente favorevole in ordine ai quesiti posti. In merito al primo quesito, precisava tuttavia alcuni aspetti in ordine alla risoluzione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato. A tal proposito, osservava che, una volta concluso il Giubileo, la progressiva contrazione dell'attività sociale con chiusura di alcuni settori operativi e/o la soppressione o rilevante contrazione di alcune funzioni avrebbero dato all'Agenzia la facoltà di risolvere i rapporti di lavoro a tempo indeterminato con i dipendenti per giustificato motivo oggettivo, promuovendo tempestivamente le procedure previste dalla legge n. 223 del 23 luglio 1991, e successive modificazioni e integrazioni, con la quale sono stati disciplinati la cassa integrazione, la mobilità e il trattamento di disoccupazione, ovvero di procedere alla risoluzione, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 604 del 15 luglio 1966 che disciplinava i licenziamenti individuali.

Nel maggio 1998 l'assegnazione di più consistenti risorse economiche, la conseguente possibilità di assolvere nuovi compiti soprattutto nel settore della cultura e della comunicazione, nonché il passaggio di gran parte delle attività della società dalla fase di progettazione a quella di realizzazione degli interventi, rendevano urgente e non più dilazionabile nel tempo una profonda, formale riorganizzazione delle strutture operative dell'Agenzia.

Con l'adozione di un "Ordinamento generale" - allegato al secondo aggiornamento del "piano di accoglienza" del febbraio 1999 - sul quale era stato preventivamente acquisito il parere favorevole del Consiglio di Amministrazione, l'Agenzia disciplina-

va, con riferimento all'intensificarsi delle attività e all'ampliarsi dei propri impegni, l'accorpamento, la semplificazione e il decentramento del processo decisionale, con conseguente ottimizzazione della funzionalità delle strutture, valorizzazione delle competenze tecniche e manageriali e aggiornamento delle metodologie di lavoro.

La struttura organizzativa dell'Agenzia subiva ulteriori modificazioni e integrazioni con l'organigramma diramato con l'ordine di servizio del 26 aprile 1999 (e successivamente modificato con ordine di servizio del 30 giugno 1999) per renderla più rispondente alle nuove e più complesse esigenze nel frattempo emerse in relazione ai compiti da assolvere e ai centri operativi da gestire (Sala Situazione, Scuderie Papali al Quirinale, Centro Stampa, Centri informativi e Centro del volontariato), arrivando a definire un organico costituito nel suo complesso da personale dipendente (con contratto a tempo indeterminato e determinato) con contratto interinale, collaboratori esterni, personale distaccato da altre società a partecipazione pubblica.

Va ricordato infatti che l'Agenzia non è mai stata soltanto una stazione appaltante, ma anche un soggetto autonomo capace, avvalendosi delle proprie risorse interne e dei collaboratori esterni, di progettare, realizzare e gestire gli interventi ad essa affidati. Pertanto, attese la complessità e la rilevante diversificazione della natura dei compiti da assolvere, la società ha ritenuto di avvalersi, anche in adesione al parere legale acquisito, di rapporti di lavoro a tempo indeterminato (per i dirigenti e per il personale chiamato a far fronte alle esigenze riferite all'intero periodo di attività), di rapporti di lavoro a tempo determinato, di rapporti di lavoro interinale, di personale distaccato da altre società ad intera partecipazione pubblica e, infine, di rapporti di lavoro autonomo previsto come dal Titolo III del Codice civile.

Il ricorso a rapporti di natura professionale, nel rispetto delle procedure previste dalle normative europea e nazionale sulla concorrenza, è stato di norma determinato dalla necessità di acquisire un contributo specialistico, limitato nel tempo, per la progettazione e realizzazione di specifiche iniziative di particolare complessità tecnica (come ad esempio quella nel settore informatico e telematico) o di rilevante delicatezza dal punto di vista della vita aziendale, come il settore legale e quello della gestione del personale, ovvero per la predisposizione di studi propedeutici all'avviamento della fase realizzativa di progetti curati direttamente dall'Agenzia.

L'impiego di personale distaccato da altre società di natura pubblica rispondeva a due precise esigenze: la prima di ordine sociale, evitando la collocazione in mobilità del personale interessato; la seconda per non gravare l'Agenzia di oneri di lunga durata, avendo la possibilità di restituire in qualsiasi momento il personale distaccato alla società di appartenenza a seconda dell'evolversi della situazione con riferimento alla definizione di compiti da assolvere e delle relative risorse finanziarie assegnate.

Il ricorso ai rapporti di lavoro interinale è stato effettuato nel rigoroso rispetto di quanto previsto dalla legge n. 196 del 24 giugno 1997, recante "Norme in materia di promozione dell'occupazione" e dalla legge n. 494 del 16 dicembre 1999, recante "Disposizioni temporanee per agevolare gli interventi e i servizi di accoglienza del Grande Giubileo". L'art. 4, secondo comma, della legge n. 494 del 1999, prevede espressamente la possibilità per l'Agenzia di assumere per le attività direttamente connesse al Giubileo, nei limiti di 200 unità, personale con contratto di

lavoro a tempo determinato o di avvalersi di imprese fornitrici di lavoro temporaneo. Tali assunzioni sono state autorizzate per il periodo compreso tra l'1 dicembre 1999 e il 30 giugno 2001, ma l'Agenzia peraltro non ha mai posto in essere rapporti di lavoro interinale di durata eccedente la sua prevedibile messa in liquidazione.

Questa articolata politica aziendale in tema di gestione del personale ha rappresentato un criterio costante dell'indirizzo operativo dell'Agenzia volto a non ampliare eccessivamente l'organico, dal momento che per la società sarebbe stato avviato il processo di liquidazione presumibilmente nel gennaio 2001, a utilizzare, conseguentemente, nella misura più ampia, competenze specialistiche esterne e a disporre di una struttura operativa elastica in grado di adeguarsi sia agli eventuali mutamenti dei compiti sia all'entità incerta delle risorse finanziarie che avrebbero potuto subire variazioni anche consistenti, in sede e in funzione delle inevitabili rimodulazioni del Piano degli interventi del Giubileo.

La consistenza numerica del personale impiegato dal 1995 al 2000 ha ovviamente subito nel tempo crescenti variazioni in rapporto all'ampliamento dei compiti assegnati all'Agenzia, alla entrata in funzione dei centri operativi (Scuderie Papali, Centro Stampa, Centri informativi, Sala Situazione e Centro del volontariato) e alle esigenze legate alla gestione dell'anno 2000 e dei servizi ad esso connessi.

Nell'anno 1995, tenendo conto delle risorse finanziarie disponibili e della assoluta inderogabile esigenza di avviare il primo momento operativo della Agenzia, l'organico del personale era costituito da:

- 8 unità con rapporto di lavoro a tempo indeterminato (di cui 1 unità con qualifica di dirigente);
- 4 unità distaccate da società ad integrale partecipazione pubblica;
- 7 unità con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa.

Nell'anno 1996, perdurando l'incertezza sulla ampiezza e la natura dei compiti da far assolvere all'Agenzia, venivano sostanzialmente confermate le scelte organizzative poste in essere nell'anno precedente. Pertanto l'organico del personale risultava costituito da:

- 9 unità (di cui 1 con qualifica di dirigente) con rapporto di lavoro a tempo indeterminato;
- 7 unità distaccate da società ad integrale partecipazione pubblica;
- 17 unità con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa.

Nell'anno 1997, a seguito della prima e fondamentale versione del Piano degli interventi approvato l'8 luglio 1996, l'Agenzia ha dovuto procedere ad un consistente adeguamento dell'organizzazione interna, ristrutturandosi in misura gradualmente rispondente alle necessità connesse con lo svolgimento entro i termini prefissati dei compiti ad essa assegnati dal Piano. Pertanto, la consistenza organica del personale si è assestava su:

- 41 unità (di cui 7 con qualifica di dirigente) con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e 5 a tempo determinato;
- 9 unità distaccate da società ad integrale partecipazione pubblica;
- 22 unità con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa.

Nell'anno 1998, l'espandersi progressivo delle attività della società per la realizzazio-

ne dei compiti ad essa affidati con il Piano degli interventi e con le successive rimodulazioni, imponevano un ulteriore adeguamento della struttura operativa alle nuove, più complesse e, in parte, impreviste esigenze. La consistenza del personale era di:

- 77 unità (di cui 11 dirigenti e 1 giornalista) con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e 10 a tempo determinato;
- 18 unità (di cui 1 con qualifica di dirigente) distaccate da società ad integrale partecipazione pubblica;
- 35 unità con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa.

Nell'anno 1999 l'Agenzia è stata impegnata a svolgere in maniera piena tutti i compiti ad essa assegnati dal primo Piano degli interventi e dalle sue successive tredici rimodulazioni. La struttura operativa veniva adeguata alle nuove esigenze e trovava formale definizione, anche per quanto concerne le specifiche competenze di settore, nell'organigramma predisposto e diramato il 26 aprile 1999 e nella successiva modificazione del 30 giugno 1999.

La consistenza del personale subiva pertanto un apprezzabile incremento e si assestava su:

- 69 unità (di cui 12 dirigenti), con contratto a tempo indeterminato e 55 a tempo determinato;
- 10 unità distaccate da società ad integrale partecipazione pubblica;
- 63 unità con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa.

Va infine considerato che nel mese di dicembre 1999 l'Agenzia, in esecuzione di quanto previsto dall'art. 4 della legge n. 494 del 1999, ha richiesto e ottenuto dalla Società "Obiettivo Lavoro" (risultata aggiudicataria di gara formale) n. 125 unità con rapporto di lavoro interinale per lo svolgimento di attività strettamente connesse al Giubileo.

Nell'anno 2000, sia a seguito della piena esplicazione della gestione dei centri operativi che richiedevano notevoli risorse umane, sia a seguito dell'estendersi dell'attività di supporto tecnico, logistico e amministrativo delle istituzioni (in particolare del Comune di Roma e dell'Ufficio del Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo), la consistenza del personale subiva un ulteriore sensibile incremento nel settore del lavoro interinale, mentre si riduceva il numero dei rapporti di lavoro di altra natura pervenendosi al seguente quadro:

- n. 44 unità a tempo indeterminato;
- n. 37 unità a tempo determinato;
- n. 195 unità lavoro interinale;
- n. 7 unità distaccate da società pubbliche;
- n. 43 collaboratori.

Per quanto riguarda il trattamento normativo ed economico del personale dipendente, va ricordato che l'Agenzia, all'inizio della sua attività operativa veniva inquadrata nell'Inps, ai fini dell'assolvimento degli obblighi contributivi nei confronti del personale dipendente, nel settore D - Terziario, in quanto, anche alla luce delle disposizioni contenute nello Statuto sociale, venivano ritenute prevalenti le attività di produzione, intermediazione e di prestazioni di servizio.

L'inquadramento disposto dall'Inps nel mese di ottobre 1995, era scaturito, come è ineccepibile, tenendo conto che anche l'attività di organizzazione e gestione di mostre, esposizioni, congressi e convegni, nonché la produzione di servizi anche tecnici a favore di soggetti terzi pubblici e/o privati rientravano nel campo del predetto settore merceologico. Pertanto, l'Agenzia, a decorrere dalla data di inquadramento, ha applicato nei confronti dei dipendenti i Contratti collettivi nazionali di lavoro del settore Terziario, Distribuzione e Servizi (detto comunemente Contratto collettivo nazionale del commercio).

1.4 La gestione dell'Agenzia: le procedure di controllo interno e di trasparenza

1.4.1 Modalità e strumenti di attuazione della trasparenza

La parola trasparenza ha assunto nel corso degli anni significati diversi e sempre più completi, passando, man mano, dalla accezione di semplice chiarezza a quella di conoscenza e informazione completa sull'attività compiuta.

Uno degli obiettivi fondamentali del settore pubblico allargato è appunto quello di rendere chiara e cioè trasparente la propria attività amministrativa per poter soddisfare i diritti di informazione e di partecipazione dei cittadini che non possono essere considerati soltanto i destinatari finali di una informazione generica.

L'attuale società ha ormai assoluto bisogno di disporre di un reale ed efficiente sistema operativo basato sui cardini della trasparenza e di una corretta e completa informazione del cittadino per stimolarne l'attività propositiva, partecipativa, di controllo e per realizzare in tal modo una *par condicio* tra le parti ovvero, per ciò stesso, una reale forma di democrazia. E non vi è alcun dubbio che se oggi, una società/ente pubblico o privato che sia, intende perseguire con efficacia gli obiettivi prefissati non può fare a meno di comunicare, in quanto la comunicazione costituisce uno strumento essenziale per rendere trasparente la propria attività.

La trasparenza, dopo la caduta delle barriere tra i Paesi europei e l'affermarsi ormai sempre più evidente della globalizzazione dei mercati, costituisce pertanto un indispensabile mezzo di conoscenza e di controllo della produttività dell'impresa e, sotto il profilo etico, rappresenta certamente anche un elemento di veridicità nei rapporti tra governanti e governati e quindi nella gestione della cosa pubblica.

Sotto il profilo normativo e su un piano generale, l'obbligo della trasparenza nella gestione della cosa pubblica è previsto da tutti i provvedimenti legislativi che hanno dato attuazione agli articoli 97 e 98 della Carta Costituzionale; in particolare, da quelli che, in maniera specifica, hanno disciplinato la pubblicità dell'attività compiuta, il diritto alla informazione del cittadino e l'accesso dello stesso agli atti amministrativi adottati dal soggetto pubblico: si tratta di tre aspetti strettamente interconnessi che costituiscono e qualificano, in rapporto alla quantità dei dati e notizie forniti, il contenuto del controllo della trasparenza.

La pubblicità dell'attività del settore pubblico allargato (comprensivo dei soggetti con personalità giuridica pubblica o di diritto pubblico e i soggetti che, pur sforniti di tale personalità, gestiscono pubblico denaro) costituisce ormai un principio generale e organico del nostro ordinamento giuridico, disciplinato dal-

l'art. 1 della legge n. 241 del 7 agosto 1990: "l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficienza e di pubblicità".

La trasparenza nella gestione della cosa pubblica è altresì affermata dal decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993 che, all'art. 5 lett. c, espressamente prevede il principio della "trasparenza, attraverso l'istituzione di apposite strutture per l'informazione del cittadino...". Il medesimo decreto legislativo sottolinea altresì la necessità di istituire uffici di pubbliche relazioni con il pubblico e ne prescrive la creazione in tutte le pubbliche amministrazioni, prevedendo anche l'utilizzo di tecnologie informatiche. È da tempo convincimento comune che, per rendere corretta l'attuazione del principio della trasparenza, ogni società debba approntare al suo interno adeguati strumenti di comunicazione con il cittadino, comunicazione che costituisce parte essenziale e integrante del servizio reso e non più un semplice corollario. Si impone pertanto, per il raggiungimento dello scopo, un preventivo censimento di tutte le attività svolte dagli enti/società al fine di formare una memoria storica del proprio operato; un monitoraggio e un controllo delle medesime attività per realizzare concretamente la trasparenza; un aggiornamento di quanto catalogato per rendere sempre più produttiva la memoria storica, in funzione della conoscenza da parte dei soggetti terzi.

Il settore pubblico in funzione del controllo di gestione - volendo trascurare il settore privato per il quale peraltro alcune disposizioni legislative hanno previsto e disciplinato il principio della trasparenza - è da tempo tenuto a creare nuove tecnologie, nate dall'intreccio tra informatica, telecomunicazione e media per produrre comunicazione ed elaborare regole per garantire la trasparenza e consentire una reale partecipazione del cittadino al quale spetta il compito o, meglio, il diritto di esercitare azioni propositive e di controllo, concorrendo, in tal modo, alla efficienza e imparzialità della gestione della cosa pubblica.

L'Agenzia pur essendo una società con personalità giuridica di diritto privato, a totale partecipazione pubblica, ha sempre disposto nel suo concreto operare di apposite strutture tecnologiche destinate ad assicurare l'informazione e la maggiore trasparenza possibile della propria attività, prime tra tutte il Centro Stampa, i Centri informativi e il sito Internet www.romagiubileo.it.

Tali strutture, per poter conseguire in maniera esaustiva lo scopo, hanno richiesto però l'utilizzo integrativo di altri strumenti fra i quali:

- la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana degli avvisi per l'affidamento di incarichi, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 3 della legge n. 839 dell'11 dicembre 1984, che disciplina la pubblicazione degli "atti e comunicati che interessino la generalità dei cittadini e la cui pubblicità risponda ad esigenze di carattere informativo diffuso";
- l'affissione all'Albo Pretorio del Comune di Roma, nell'osservanza delle disposizioni legislative nazionali ed europee, di avvisi pubblici in materia di appalti per le forniture di beni e servizi;
- le conferenze stampa, che rappresentano i più frequenti strumenti di diretta comunicazione e informazione dell'opinione pubblica non soltanto sulle decisioni finali adottate in ordine ad un determinato problema, ma anche sulle fasi preliminare e intermedia del relativo procedimento operativo e amministrativo;