

## Le implicazioni di natura economica e finanziaria del Giubileo e l'intervento dei pubblici poteri: una riflessione oltre i confini religiosi

**2 settembre 2024**

Il Giubileo del 2025<sup>1</sup> è particolarmente atteso poiché segna il primo Giubileo ordinario del terzo millennio. Il tema scelto per questa edizione - “Pellegrini di Speranza” - rispecchia un desiderio di rinascita e di ottimismo in un'epoca segnata da sfide globali, tra crisi ambientali, conflitti sociali e pandemie.

L'evento, come sottolineato da Papa Francesco<sup>2</sup>, si presenta come un'opportunità straordinaria per i cattolici di rinnovare la loro fede, riflettere sulle sfide contemporanee e trovare nuove speranze per il futuro, attraverso un cammino di pellegrinaggio e riconciliazione.

Il Giubileo del 2025, però, non si esaurisce in un evento religioso e spirituale di grande importanza, ma rappresenta anche un fenomeno economico molto significativo, con impatti rilevanti sull'economia di Roma, dell'Italia e, in misura minore, degli altri Paesi coinvolti.

In primo luogo, va evidenziato che il Giubileo attirerà decine di milioni di pellegrini e turisti a Roma, generando un notevole incremento nel turismo che si traduce in una crescita delle entrate per il settore alberghiero, della ristorazione, dei trasporti e del commercio locale.

Ancora, il Giubileo richiede un'enorme preparazione infrastrutturale che comporta investimenti significativi per la riqualificazione e il miglioramento di strade, dei trasporti pubblici, degli edifici storici e degli spazi pubblici. Tali investimenti non solo migliorano la capacità della città di gestire l'afflusso di visitatori durante l'evento, ma lasciano anche un'eredità duratura per la città di Roma, migliorando la qualità della vita dei residenti e l'attrattiva della città per i turisti futuri.

I progetti di riqualificazione e le attività connesse al Giubileo creano, poi, numerosi posti di lavoro, sia temporanei che permanenti, nei settori delle costruzioni, dei servizi, del turismo. Questo ha un impatto positivo sull'economia locale e riduce la disoccupazione.

---

<sup>1</sup> È il 27° Giubileo della storia ed il secondo nel Pontificato di Papa Francesco. Sarà ospitato dalla città di Roma dal 24 dicembre 2024 a gennaio 2026 (con l'apertura e la chiusura della Porta Santa nella Basilica di S. Pietro).

La tradizione del Giubileo ha radici antiche, risalendo al XIII secolo, quando Papa Bonifacio VIII proclamò il primo Anno Santo nel 1300.

<sup>2</sup> Così il Papa nella lettera indirizzata a S.E.R. Mons. Rino Fisichella, pro-prefetto del Dicastero per l'evangelizzazione - Sezione per le questioni fondamentali dell'evangelizzazione nel mondo e incaricato dell'organizzazione dell'evento: “*Il prossimo Giubileo potrà favorire molto la ricomposizione di un clima di speranza e di fiducia, come segno di una rinnovata rinascita di cui tutti sentiamo l'urgenza*». Ancora il Papa invita tutti a «tenere accesa la fiaccola della speranza» e «fare di tutto perché ognuno riacquisti la forza e la certezza di guardare al futuro con animo aperto, cuore fiducioso e mente lungimirante».

Il Giubileo offre anche una vetrina internazionale per Roma, promuovendo la città come destinazione turistica e culturale. Questo può portare a un aumento del turismo anche dopo la conclusione dell'evento, con benefici economici a lungo termine.

Il piano degli interventi per il Giubileo 2025 include anche iniziative per la sostenibilità ambientale e l'inclusione sociale<sup>3</sup>, migliorando la qualità della vita dei residenti e rendendo la città più attraente per i visitatori. Questi aspetti contribuiscono a un'economia più sostenibile e inclusiva.

Infine, il Giubileo ha attirato finanziamenti significativi, con una dotazione finanziaria di oltre 1.335 milioni di euro per le opere e gli interventi previsti, oltre a 110 milioni di euro per il coordinamento operativo. Non vi è dubbio che questi fondi stimolano l'economia locale e supportano numerosi progetti di sviluppo.

Va però evidenziato che le implicazioni economiche connesse al Giubileo non sono solo positive: numerosi sono anche i rischi che ne possono derivare.

C'è il rischio che alcuni interventi siano progettati solo per rispondere all'esigenza temporanea dell'evento, senza una visione a lungo termine che consideri le necessità future della città.

La natura temporanea di molti posti di lavoro generati potrebbe portare ad una disoccupazione successiva all'evento, se non vengono pianificate adeguate misure di transizione per i lavoratori coinvolti.

L'aumento del turismo potrebbe causare sovraffollamento e mettere sotto pressione le infrastrutture della città, con possibili effetti negativi sulla qualità della vita dei residenti.

L'effettiva implementazione di iniziative per la sostenibilità ambientale e l'inclusione sociale richiede una gestione attenta e un monitoraggio continuo. C'è il rischio che, senza un adeguato controllo, le promesse di sostenibilità e inclusione possano non essere completamente realizzate.

La gestione efficace dei fondi destinati alle opere e agli interventi giubilari è cruciale. Senza una rigorosa supervisione, c'è il rischio di sprechi o utilizzi inefficienti dei fondi, che potrebbero compromettere il successo degli interventi programmati.

Va precisato che il programma dettagliato degli interventi connessi alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa Cattolica 2025<sup>4</sup> è stato approvato con il DPCM dell'11 giugno 2024<sup>5</sup>, con

---

<sup>3</sup> Uno degli ambiti tematici in cui è articolato il Piano degli interventi per il Giubileo 2025 è "*Ambiente e territorio*", teso alla riqualificazione e all'attivazione di interventi di cura del territorio, con attenzione particolare alle vie d'acqua e alle vie verdi della città.

<sup>4</sup> Il programma è contenuto nei seguenti allegati, nei quali sono descritte le relative modalità di finanziamento:  
a) Allegato 1, recante "Elenco interventi del programma dettagliato" comprensivo delle relative schede descrittive degli interventi connessi alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa Cattolica 2025"; b) Allegato 2,

cui è stata approvata anche la proposta di integrazione del piano delle azioni<sup>6</sup> di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 aprile 2024.

Il Piano dettagliato degli interventi per il Giubileo 2025 è stato elaborato attraverso un processo istituzionale avviato dalla legge 178 del 30 dicembre 2020<sup>7</sup>.

Il Piano degli interventi è una forma di programmazione per obiettivi<sup>8</sup>, articolata per settori d'intervento.

Uno degli obiettivi è stato perseguito prevedendo nel piano un insieme di iniziative relative agli itinerari giubilari, costruito come un sistema coerente.

Tutti i diversi tipi d'intervento sono stati sistematizzati anche con riferimento alle unità territoriali significative nelle quali sono localizzati.

Sul tema si impone un riferimento alle quattro funzioni che caratterizzano l'azione dei pubblici poteri nel campo delle attività economiche: la regolazione, la programmazione, il controllo e la promozione.

Di esse viene in rilievo soprattutto la funzione di promozione; l'attività di regolazione, invece, ha un ambito circoscritto poiché gli itinerari sono solo individuati come campi d'intervento. Quanto alla *funzione di programmazione* il piano degli interventi ha confermato la qualificazione degli itinerari come un *sistema* coordinato d'interventi, a duplice valenza: sia *lineari* (come percorsi turistico-religiosi), sia di tipo *territoriale* (come una delle componenti del complesso di azioni che hanno riguardato ciascun ambito territoriale).

Il controllo può avere una duplice funzione: a monte vi è la verifica preventiva, da parte della Soprintendenza competente per territorio, della compatibilità degli interventi con la tutela dei beni

---

“Programma Caput Mundi”, recante l'elenco degli interventi relativi alla Misura M1C3, Investimento 4.3. “Caput Mundi – Next Generation Eu per grandi eventi turistici” del PNRR.

<sup>5</sup> In attuazione di quanto disposto dall'articolo 1, comma 422, della legge 31 dicembre 2021, n. 234.

<sup>6</sup> Contenuta nell'Allegato 3, recante “Integrazione dell'Elenco delle azioni per l'accoglienza dei pellegrini – Giubileo 2025 – spesa corrente”.

<sup>7</sup> Tale legge ha previsto la costituzione di un tavolo istituzionale presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto da vari ministri, il Presidente della Regione Lazio, il Sindaco di Roma, tre deputati e tre senatori. Il tavolo istituzionale è stato incaricato di definire un piano degli interventi e delle opere necessarie per il Giubileo, basandosi anche sulle proposte delle amministrazioni interessate, con possibilità di aggiornamento semestrale.

La legge 234 del 30 dicembre 2021 ha poi nominato un Commissario Straordinario con un finanziamento di 1.335 milioni di euro per la realizzazione delle opere e di 110 milioni di euro per il coordinamento operativo e i servizi. Successivamente, il Decreto Legge n. 36 del 30 aprile 2022 ha attribuito al Commissario anche il compito di coordinare interventi specifici di cui alla Misura M1C3 – Investimento 4.3 – Caput Mundi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il tavolo istituzionale si è riunito per la prima volta il 15 luglio 2021, dove sono state espresse le prime indicazioni e ipotesi di interventi. Il Commissario straordinario ha poi avviato consultazioni approfondite con tutti i soggetti istituzionali coinvolti, portando alla definizione del Programma dettagliato degli interventi.

<sup>8</sup> Cfr. MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto Pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1995.

culturali; a valle vi è la verifica della conformità degli interventi realizzati al progetto finanziato<sup>9</sup>.

Infine, l'intero meccanismo è ordinato *alla organizzazione e promozione*, tra gli altri settori, di itinerari turistici permanenti, destinati a rimanere dopo il Giubileo.

Preliminare all'analisi dell'articolazione delle quattro funzioni è un richiamo alle scarse fonti normative che si rinvencono nel diritto positivo italiano in tema di itinerari turistico culturali.

A questo fine si deve ricordare la ripartizione delle funzioni (amministrative e legislative) tra Stato e sistema delle Autonomie. In materia di *turismo* esse spettano ormai in gran parte alle Regioni (allo Stato sono rimaste solo le funzioni amministrative di indirizzo generale e di coordinamento).

Viceversa, la tutela dei *beni culturali* è riservata in gran parte allo Stato, mentre la loro gestione e valorizzazione nonché la promozione delle attività culturali vedono il concorso e la prescritta collaborazione tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali<sup>10</sup>.

Allo Stato, che mantiene forti poteri in materia di beni paesistici e storico artistici, può spettare solo un ruolo di "promotore della promozione" di queste iniziative: sia agevolando l'accesso ai fondi europei, sia cofinanziando i progetti, sia assicurando una decisione rapida, da parte delle Soprintendenze competenti, sulla compatibilità degli usi previsti nei progetti di itinerari con la tutela rigorosa dei beni storico artistici ed architettonici o delle aree di interesse paesistico.

È da aggiungere che i progetti di itinerari sono quasi sempre predisposti da soggetti privati (fondazioni e associazioni culturali o di promozione del turismo), cui si aggregano gli enti locali.

Abbiamo, dunque, il concorso della *sussidiarietà verticale* (dei poteri regionali-locali rispetto allo Stato) e della *sussidiarietà orizzontale* (dei privati rispetto ai poteri amministrativi)<sup>11</sup>.

In realtà la peculiarità dei progetti di itinerari, sotto il profilo del loro contenuto giuridico, postula la collaborazione ed interazione di pubblico e privato.

Se l'itinerario è, in sé, immateriale, viceversa il *progetto*, nel quale è sistematizzato il complesso di attività volte a realizzarlo, prevede necessariamente una serie di attività - amministrative e materiali - sia del soggetto promotore, e poi attuatore, sia delle numerose amministrazioni interessate.

---

<sup>9</sup> Cfr. SANDRO AMOROSINO, *Gli itinerari turistico-culturali nell'esperienza amministrativa italiana*, in *Riv. giur. edilizia*, 6, 2000, p. 317 ss..

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Della vastissima letteratura in materia ci si limita a citare ALESSANDRA ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002, pp. 51-84. GIORGIO PASTORI, *La sussidiarietà orizzontale alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in ANGELO RINELLA, LEOPOLDO COEN E ROBERTO SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà ed ordinamenti costituzionali*, Cedam, Padova, 1999. In particolare sul ruolo degli enti locali v. CARLA BARBATI, *Nuova disciplina dei beni culturali e ruolo delle autonomie*, in *Aedon*, 2, 2000.

Alle attività amministrative - sia meramente giuridiche, sia ordinate ad interventi sulla realtà fisica - si sommano quelle poste in essere dai soggetti gestori degli itinerari: l'organizzazione operativa (visite, spettacoli, ecc.) dei percorsi; la loro commercializzazione, mediante un'opportuna azione di *comunicazione*; la provvista di prodotti - artigianali, editoriali, agricoli - con il marchio dell'itinerario; la produzione di materiale illustrativo multimediale; ecc.

I riferimenti all'aspetto operativo dei progetti fanno comprendere che la realizzazione ed il funzionamento degli itinerari comportano il concorso obbligato di più soggetti, amministrativi e privati<sup>12</sup>.

Parole chiavi: Giubileo – Promozione – Sviluppo – Pubblici Poteri

**Ida D'Ambrosio**

 diritto & religio

---

<sup>12</sup> Cfr. SANDRO AMOROSINO, *Il concorso dei privati nella gestione dei beni culturali ed ambientali*, in NICOLA ASSINI e PAOLO FRANCALACCI (a cura di), *Manuale dei beni culturali*, Padova, 2000.