



Michael Semeraro

(dottore in giurisprudenza nell'Università LUMSA di Roma, Dipartimento di
Giurisprudenza, Economia, Politica e Lingue moderne)

**Il Giubileo del 2025 e lo Stato italiano. Quadro normativo
e interventi per Roma Capitale in vista dell'Anno Santo ***

*The Jubilee of 2025 and the Italian State. Regulatory framework
and interventions for Rome Capital in view of the Holy Year **

ABSTRACT: This contribution examines the particular relationship between Italian State and Holy See that arises on the occasion of the 2025 Jubilee: in fact it represents a religious event within the canonical order and, at the same time, an event of public interest with effects on secular society. The analysis focuses on the particular role of the city of Rome in the history of the Roman Catholic Church and on the guarantees established in the 1929 Concordat and in the 1984 Villa Madama Agreement. The principle of secularism also demonstrates the public relevance of the 2025 Jubilee, especially for the Italian State, by reason of its active participation in the organisation of the event and coordination with the ecclesiastical authorities. The analysis deals with the investments of the National Recovery and Resilience Plan (PNRR) established by Law No. 234 of 30 December 2021 'State budget for the 2022 financial year and multi-year budget for the 2022-2024 three-year period'. Furthermore there is a careful analysis of the measures adopted by the legislator in Decree Law No. 75 of 23 June 2023: "Urgent provisions on the organisation of public administrations, agriculture, sport, labour and the organisation of the Catholic Church's Jubilee for the year 2025."

ABSTRACT: Il contributo prende in esame il rapporto che si è sviluppato tra Stato italiano e Santa Sede in occasione dell'evento giubilare del 2025: esso rappresenta infatti una manifestazione religiosa interna all'ordinamento canonico, e al tempo stesso un evento di interesse pubblico con effetti sulla società secolare. L'analisi parte dal particolare ruolo che la città di Roma ha assunto nel corso dei secoli per la Chiesa cattolica, per poi soffermarsi sulle garanzie concordatarie del 1929 e sulla formulazione vigente nell'Accordo di Villa Madama del 1984. Il principio di laicità evidenzia la rilevanza pubblica del Giubileo 2025 soprattutto per lo Stato italiano, con la sua partecipazione attiva

* Contributo sottoposto a valutazione - Peer reviewed paper.



nell'organizzazione e nel coordinamento dell'evento con le autorità ecclesiastiche. Risulta di estrema importanza l'analisi delineata in questa sede degli investimenti, provenienti dall'Unione europea, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) istituiti con la Legge n. 234 del 30 dicembre 2021 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024". Segue un'attenta analisi delle misure adottate dal legislatore nel Decreto Legge n. 75 del 23 giugno 2023: "Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di agricoltura, di sport, di lavoro e per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025."

PAROLE-CHAVE: Jubilee 2025, Rome Capital City, State secularism, Concordat, PNRR, EU funding. Giubileo 2025, Roma Capitale, Laicità dello Stato, Concordato, PNRR, Finanziamenti UE.

SOMMARIO: 1. Premessa. Il principio di laicità dello Stato e il Giubileo 2025: profili di rilevanza giuridico-ecclesiastica tra autonomia, cooperazione e interesse pubblico - 2. Roma e il Giubileo: dal Concordato del 1929 all'Accordo del 1984 - 3. Il Giubileo del 2025: quadro normativo e finanziamenti dello Stato italiano - 4. Il PNRR in Italia. Le risorse a disposizione del Giubileo e gli obiettivi - 5. Il Giubileo della Speranza: l'indulgenza, il pellegrinaggio, la Porta Santa - 6. Osservazioni conclusive.

1 - Premessa. Il principio di laicità dello Stato e il Giubileo 2025: profili di rilevanza giuridico-ecclesiastica tra autonomia, cooperazione e interesse pubblico

Per affrontare temi connessi alla disciplina statuale del fenomeno religioso nella società contemporanea nella quale viviamo, multiculturale e pluri religiosa, risulta necessario innanzitutto definire la laicità dello Stato: pilastro fondamentale dell'ordinamento giuridico italiano, garantisce la neutralità delle istituzioni pubbliche rispetto alle confessioni religiose, e principio supremo dell'ordinamento (Corte cost., sent. n. 203 del 1989), che rappresenta il criterio guida per valutare la legittimità e la misura dell'intervento statale. A differenza di altre carte costituzionali vigenti, come ad esempio la Costituzione francese del 1958, il principio di laicità quale elemento fondamentale della Repubblica italiana non è solennemente proclamato nella Costituzione del 1948. Quest'ultima regola la questione religiosa negli artt. 3, 7, 8, 19, 20: essi esprimono chiaramente "il principio di uguale libertà tra le confessioni



religiose”; “la libertà di culto”; “il principio di autonomia delle confessioni religiose”; e soprattutto il metodo pattizio come strumento regolatore dei rapporti fra Stato e confessioni religiose.

Il diritto ecclesiastico si confronta da sempre con la necessità di bilanciare l'autonomia delle formazioni religiose con l'interesse dello Stato alla regolazione degli effetti civili dei fenomeni religiosi.

In questo quadro, l'evento del *Giubileo 2025* costituisce una fattispecie paradigmatica, in quanto rappresenta al tempo stesso una manifestazione religiosa interna all'ordinamento canonico e un evento di interesse pubblico con effetti secolari.

Il Giubileo della Speranza, evento di rilevanza mondiale promosso dalla Santa Sede, impone una riflessione giuridica sull'equilibrio tra il rispetto della laicità dello Stato e la collaborazione tra lo Stato e la Chiesa cattolica, come prevista dall'art. 1 dell'Accordo di revisione concordataria del 1984: è un evento religioso e spirituale di grande rilievo, che comporta anche significativi effetti civili, sociali ed economici.

Roma, città sede del Papato e capitale dello Stato italiano, si trova al centro di un flusso eccezionale di pellegrini e turisti, che richiede l'intervento delle istituzioni pubbliche in materia di sicurezza, trasporti, sanità, accoglienza e decoro urbano. In tal senso l'evento giubilare assume una doppia dimensione: da un lato, nella sua dimensione religiosa è disciplinato come occasione per la “remissione generale dei peccati e delle pene”, connessa a un pellegrinaggio e a condizioni spirituali ben definite (*Codex Iuris Canonici*, cann. 992-997); dall'altro, evento di interesse pubblico, per la sua incidenza su servizi, infrastrutture e attività economiche. Tale doppia natura giustifica un coinvolgimento dello Stato che, tuttavia, deve avvenire nel rispetto del principio di laicità. Nel corso della storia tuttavia i termini laico e laicità sono stati oggetto di un progressivo mutamento di significato, che li ha condotti a un punto dove il senso di tali espressioni è risultato difforme da quello originario¹.

¹ Sul terreno politico-giuridico tale cambiamento inizia a svolgersi in età medievale, infatti “nel contesto della lotta per le investiture, e più in generale dell'annoso conflitto fra papato e impero, il termine laico viene progressivamente a indicare il fedele che in quanto non chierico e non monaco o religioso è legittimato ad agire nella realtà temporale. Nel contesto della lotta per le investiture, in altre parole, la giusta rivendicazione della *libertas Ecclesiae* nei confronti del potere civile ebbe un grande influsso anche sulla distinzione fra chierici e laici. Rivendicazione giusta, ma che



Nel quadro costituzionale emerge una significativa simbiosi tra laicità e collaborazione: infatti l'art. 7 Cost. sancisce l'indipendenza e la sovranità dello Stato e della Chiesa cattolica, mentre l'art. 8 riconosce pari libertà alle confessioni religiose, stabilendo inoltre la possibilità di intese con lo Stato italiano. Da tali principi deriva un modello di laicità "positiva", e "pluralista", non improntato a un'ostilità verso il fenomeno religioso, bensì alla garanzia di uno spazio pubblico aperto alla pluralità delle fedi, purché ciò avvenga nel rispetto dell'ordinamento statale. In tale prospettiva, la collaborazione tra Stato italiano e Chiesa cattolica in occasione del Giubileo 2025 non viola il principio di laicità, sempre che avvenga nel rispetto della libertà delle altre comunità religiose e in termini di proporzionalità e tutela dell'interesse pubblico; difatti l'intervento statale finalizzato a opere infrastrutturali o logistiche trova giustificazione nell'interesse generale, e non in una promozione del culto in sé.

La cooperazione tra Stato e Chiesa nei rispettivi profili normativi e limiti costituzionali configura il modello italiano di bilanciamento tra autonomia e collaborazione (come disposto dagli artt. 7 e 8 Cost.), sviluppato sia attraverso i Patti Lateranensi del 1929 (oggetto di revisione nel 1984), sia tramite le intese con le confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica.

Per favorire e supportare il grande evento del Giubileo 2025, con gli effetti già richiamati sull'intera comunità nazionale, il legislatore ha previsto strumenti normativi e amministrativi specifici: si rammenta il D.L. 23 giugno 2023, n. 75, recante *"Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di agricoltura, di sport, di lavoro e per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025"* convertito con modificazioni dalla L. 10 agosto 2023, n. 112. Tali disposizioni prevedono stanziamenti e procedure 'accelerate' per la realizzazione di opere pubbliche nel rispetto delle norme su appalti, trasparenza e concorrenza.

fatalmente indusse ad un processo di identificazione della Chiesa col ceto clericale e del potere politico col laicato, e di conseguenza al perseguimento della libertà della Chiesa attraverso la progressiva emarginazione dei laici anche all'interno dell'ordinamento canonico, nel quadro di una visione invero confusa tra società e ordinamenti - quello ecclesiastico e quello civile - teoricamente distinti, ma fatalmente sovrapposti nella realtà politico-religiosa della medioevale *respublica gentium christianarum*". Cfr. **G. DALLA TORRE**, *La Chiesa e gli Stati. Percorsi giuridici del Novecento*, Studium, Roma, 2017, p. 77.



Il punto dirimente riguarda la funzione pubblica dell'intervento statale: le opere pubbliche, le misure di sicurezza e le azioni promozionali devono essere motivate non dalla finalità spirituale dell'evento, bensì dal suo impatto sulla collettività: il criterio dell'interesse pubblico oggettivo, elaborato dalla giurisprudenza amministrativa², costituisce il parametro di legittimità.

Inoltre, occorre assicurare che i benefici connessi all'evento giubilare (fondi, appalti, promozione culturale) siano gestiti secondo criteri trasparenti e non discriminatori, evitando l'impressione o la sostanza di un privilegio confessionale. Il principio di laicità - quale garanzia di libertà e pluralismo - rappresenta il criterio guida per mantenere tale equilibrio, anche in presenza di eventi religiosi di rilievo eccezionale.

Infine come è stato affermato in dottrina, il principio di laicità dello Stato

“è posto innanzitutto a presidio della libertà religiosa (art. 19 Cost.) e della stessa libertà di espressione (art. 21 Cost.), che costituiscono pertanto - prima ancora delle garanzie pattizie e concordatarie (art. 2 Acc.) - il più sicuro fondamento della libertà di magistero delle confessioni religiose, in Italia come in Europa (art. 9 CEDU)”³.

E ancora sul punto:

«in tale senso è particolarmente significativo che anche l'Unione Europea abbia di recente recepito il “dialogo aperto, trasparente e regolare” come fondamento dei suoi rapporti con le chiese e le altre confessioni religiose, legittimando il loro ruolo pubblico sulla base del pieno riconoscimento della loro “identità” e del loro “contributo specifico” al dibattito democratico (art. 16 c, Trattato di Lisbona, 13 dicembre 2007), la cui garanzia costituisce il cuore pulsante dello Stato costituzionale contemporaneo»⁴.

2 - Roma e il Giubileo: dal Concordato del 1929 all'Accordo del 1984

² Vedasi TAR Lazio, sezione V, sent. n. 12165 del 19 luglio 2023, su analogo intervento giubilare.

³ P. CAVANA, *Laicità dello Stato: da concetto ideologico a principio giuridico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://riviste.unimi.it/index.php/statoechiese/index>), settembre 2008, p. 14.

⁴ P. CAVANA, *Laicità dello Stato*, cit., p. 14.



“Roma è la patria di una originale concezione del diritto, modellata sulla sapienza pratica del suo popolo e attraverso la quale ha irraggiato il mondo con i suoi principi e le sue istituzioni. [...] lungo i suoi quasi 2.800 anni di storia, ha saputo accogliere e integrare diverse popolazioni e persone provenienti da ogni parte del mondo senza annullarne le legittime differenze, senza umiliare o schiacciare le rispettive peculiari caratteristiche e identità”⁵.

Così Papa Francesco in occasione della prima visita al Campidoglio del 26 marzo 2019 si esprimeva nel suo saluto iniziale, nel quale ha ribadito come Roma sia stata *méta* di studenti e pellegrini, turisti, profughi e migranti provenienti da tanti Paesi del mondo.

Anche in virtù di queste considerazioni si comprende meglio quanto prevede la Costituzione della Repubblica Italiana all’art. 114, terzo comma, a seguito della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, ove si afferma che “Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento”.

Il contenuto del terzo comma costituisce una assoluta novità, infatti

“quando, nel 1946-47, i costituenti scrissero il testo della Carta repubblicana, tra le tante norme inserite nessuna nominava Roma, né compariva riferimento alcuno alla Capitale dello Stato italiano. Le motivazioni di tale silenzio sono riconducibili a due ordini di motivi. In primo luogo, che Roma fosse la Capitale d’Italia era questione talmente chiara e risolta ormai da tempo, che la previsione di una specifica norma per affermare un’ovvietà non sembrò necessaria [...] inoltre la mancata menzione di Roma deve essere cercata anche altrove, ed in particolare nelle vicende immediatamente precedenti la nascita della Repubblica”⁶.

Al tempo stesso l’art. 1, secondo comma, del Concordato fra la Santa Sede e l’Italia dell’11 febbraio 1929, uno dei due documenti che formarono i Patti lateranensi con cui fu siglata la Conciliazione tra Stato e Chiesa, richiamati nell’art. 7 Cost., affermava che:

“In considerazione del carattere sacro della Città Eterna, sede vescovile del Sommo Pontefice, centro del mondo cattolico e *méta*

⁵ FRANCESCO, *Allocuzione durante la visita in Campidoglio*, 26 marzo 2019 (in *vatican.va*).

⁶ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il significato della questione costituzionale della “capitale”*, in *La capitale reticolare*, Fondazione Agnelli, Torino, 1993, p. 101.



di pellegrinaggi, il Governo italiano avrà cura di impedire in Roma tutto ciò che possa essere in contrasto col detto carattere.”

Come ben posto in essere in dottrina, a seguito del 20 settembre 1870 risulta significativo considerare il problema dello statuto giuridico di Roma, in particolare rispetto “al rapporto di inerenza essenziale tra il primato di Pietro e Roma, cioè all’inscindibilità di Roma dal papato”⁷.

La risposta a tale esigenza è possibile rinvenirla difatti nell’art. 1 cpv. del Concordato lateranense, disposizione “rivelatrice [...] dell’interesse della Chiesa a un rilievo pubblico del legame con Roma”, e norma tesa a chiarire, almeno nelle intenzioni della Santa Sede, che la fine del potere temporale sulla città non comporta “alcuna abdicazione morale, alcuna sostanziale rinuncia”.

Risulta essenziale come “formalmente e solennemente” si proclami che “l’idea di Roma” è “inseparabilmente connessa al primato di Pietro” e dunque il riconoscimento del “carattere sacro” della Città Eterna costituisce una sorta di “riparazione alla breccia di Porta Pia, quasi una *restitutio ad integrum* della città del Papa al suo Vescovo”, e testimonia che Roma, “pur restando estranea alla sovranità vaticana, interessa e implica fortemente la Santa Sede”, non tanto “a livello politico”, quanto “a livello pastorale e sociale”⁸.

Per quanto concerne l’elaborazione della norma e l’interpretazione delle Parti contraenti, le trattative per arrivare alla Conciliazione iniziano nel 1926 e si protraggono, con alterne vicende, fino all’11 febbraio del 1929⁹.

“Il problema della “tutela di Roma” è sollevato infatti “organicamente” dalla Santa Sede. La disposizione è voluta dallo stesso

⁷ Cfr. **M. MADONNA**, *La città di Roma nel Concordato del 1929 e nell’Accordo del 1984. Dal “carattere sacro” al “particolare significato”*, Libellula, Tricase, 2014, p. 10 (il numero delle pagine riportato tiene conto della consultazione dell’opera in ‘Apple Books’).

⁸ Cfr. **M. MADONNA**, *La città di Roma*, cit., p. 11.

⁹ La specifica disposizione sul carattere sacro di Roma appare tardivamente sulla scena. Di essa non si trova alcuna traccia nelle bozze di Trattato e di Concordato elaborate sino al 2 dicembre 1928. In tale data, nello Schema di Trattato approvato da Pio XI, è inserita una norma (articolo 7) che così recita: “In considerazione del carattere sacro della Città eterna, sede vescovile del Sommo Pontefice, centro del mondo cattolico e mèta di pellegrinaggi, il Governo italiano si impegna ad impedire in Roma qualsiasi atto o manifestazione pubblica che sia in contrasto con detto carattere”. La nuova norma è frutto del lavoro di revisione dei precedenti schemi, operata da Gasparri, Borgongini Duca e Francesco Pacelli nel novembre 1928”. Per la suddetta disamina si veda **M. MADONNA**, *La città di Roma*, cit., p. 20.



Pio XI che ne avrebbe desiderato la collocazione nel Trattato, come garanzia complementare all'indipendenza della Sede apostolica. Nelle intenzioni della parte vaticana, inoltre, la norma avrebbe dovuto "vincolare" le autorità statali a impedire atti e manifestazioni pubbliche in contrasto con il carattere sacro dell'Urbe¹⁰.

Dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale è prossimo il Giubileo del 1950, che mostra a tutto il mondo il "carattere sacro" di Roma, con l'afflusso di oltre due milioni e mezzo di pellegrini e la proclamazione del dogma dell'Assunzione nel novembre del 1950, davanti a cinquecentomila persone. Dopo la conclusione dell'anno giubilare Papa Pio XII rivolgendosi al clero di Roma ribadisce "il tributo di ammirazione" che l'Urbe ha ricevuto dai pellegrini, "i quali hanno dimostrato di riconoscerla e sentirla come Città Santa", ma loda anche il "fervore" e la "devozione" della "comunità cristiana di Roma, erede della comunità primitiva del Principe degli Apostoli".

I decenni successivi saranno segnati da profondi mutamenti sociali, e da spinte ideologiche a volte molto violente, che andranno a intaccare il tessuto democratico dell'Italia repubblicana. Il rapporto dello Stato con la Chiesa Cattolica risulta posto in essere dal quadro normativo dei Patti Lateranensi risalenti al 1929: in particolare appare opportuno richiamare in questa sede la vicenda della rappresentazione teatrale de *"Il Vicario"* di Rolf Hochhuth, che venne riprodotto per la prima volta a Berlino Ovest il 20 febbraio del 1963 con la regia di Erwin Piscator. L'opera è un dramma teatrale che accusa implicitamente papa Pio XII del presunto atteggiamento di silenzio assunto verso l'olocausto. A Roma era ancora in corso il Concilio Vaticano II e la prima rappresentazione italiana era prevista proprio nella capitale il 13 febbraio 1965, ma non ebbe seguito per l'inagibilità del teatro, chiuso dalla polizia - con successiva dichiarazione del ministro degli interni Paolo Emilio Taviani, che asseriva come la rappresentazione in questione violava l'articolo primo del Concordato lateranense del 1929 - in quanto lo Stato italiano si impegnavo a garantire il carattere sacro della città di Roma.

Il *Vicario* di Rolf Hochhuth avrà la sua prima rappresentazione a Firenze, con ulteriori 45 tappe nel resto d'Italia: ma tale vicenda, tradotta e rappresentata in diversi Paesi, si era posta a sollevare questioni etiche, politiche e istituzionali, che travalicavano la mera dimensione artistica.

¹⁰ Cfr. M. MADONNA, *La città di Roma*, cit., p. 21.



Risulta possibile infatti identificare il profilo applicativo che ha avuto l'art. 1 cpv. del Concordato del 1929, volto a impedire la rappresentazione teatrale sopracitata, che affermava, come anche ribadito in precedenza, che "in considerazione del carattere sacro della Città Eterna, sede vescovile del Sommo Pontefice, centro del mondo cattolico e mèta di pellegrinaggi, il Governo italiano avrà cura di impedire in Roma tutto ciò che possa essere in contrasto col detto carattere".

Occorre delineare un confronto sull'estensione della libertà di manifestazione del pensiero sancita all'art. 21 Cost., e sui limiti che sorgono dal rispetto del sentimento religioso e del culto cattolico. La vicenda teatrale portò alla luce la tensione tra i due interessi presenti nell'ordinamento, con l'urgente attenzione posta al principio di laicità dello Stato, quale vettore risolutore tra i rapporti tra il potere civile e l'autorità ecclesiastica. Tale processo trovò compimento con l'Accordo di Villa Madama del 18 febbraio 1984, che riformulò il secondo comma dell'art. 1 del Concordato, e con la soppressione del riferimento alla religione cattolica come "religione dello Stato italiano"¹¹, riconoscendo pari libertà a tutte le confessioni religiose. Il caso Hochhuth, non prestatosi come causa di modifica al Concordato, fu un evento rappresentativo di quel mutamento del quadro normativo culminato nel 1984, con l'avvio della ricerca della piena attuazione del principio di laicità, che ha ridefinito le esigenze proprie del cittadino e del fedele, secondo quell'equilibrio tra lo Stato e la Chiesa cattolica "ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani"¹².

La disposizione presente nell'art. 1 cpv. del Concordato verrà abbandonata, come sopradetto, in seguito all'Accordo del 1984, "che apporta modifiche al Concordato Lateranense", ove l'art. 2, quarto comma, si limita a dichiarare: "La Repubblica italiana riconosce il particolare significato che Roma, sede vescovile del Sommo Pontefice, ha per la cattolicità."

L'evoluzione dall'art. 1 cpv. del Concordato lateranense all'art. 2.4 dell'Accordo di revisione avviene attraverso articolate procedure che giungono alla clausola dell'Accordo del 1984, che nell'interpretazione da

¹¹ *Protocollo addizionale*, punto 1 dell'Accordo di Villa Madama del 18 febbraio 1984, ratificato con legge 25 marzo 1985, n. 121, art. 9, in *G.U.* n. 85 del 10 aprile 1985.

¹² Art. 7, primo comma, Cost.



parte dello Stato italiano risulta essere in tutte le sue parti compatibile con i principi costituzionali.

Volgendo un ulteriore sguardo ai profili applicativi dell'art. 2.4 dell'Accordo di Villa Madama, occorre prendere atto dell'evento di maggior rilievo, il Grande Giubileo del 2000: "Giovanni Paolo II, parlando agli amministratori della Regione Lazio, della Provincia e del Comune di Roma il 13 gennaio 2000, ricorda la "vocazione storica e universale unica" dell'Urbe, "nei confronti della quale singolare responsabilità hanno gli amministratori e le popolazioni della Città e del territorio circostante". Afferma poi che:

"il Duemila, anno giubilare, rappresenta per Roma, per la sua Provincia e per il Lazio un anno straordinario, che richiede ancor più impegno e collaborazione tra le diverse istituzioni civili, ed una più stretta intesa operativa tra le vostre Amministrazioni e le Comunità ecclesiali"¹³.

Come affermato in dottrina

"l'Anno Santo di fine millennio è caratterizzato da un rilevante sostegno pubblico alle manifestazioni giubilari. Tuttavia, a ben guardare, tali interventi, soprattutto a partire dal Giubileo del 1925, costituiscono un dato tradizionalmente presente nella politica ecclesiastica del nostro paese [...] e due sono le principali caratterizzazioni del fenomeno: in primo luogo, si assiste, soprattutto in materia edilizia, ad un grande sviluppo della legislazione "straordinaria", statale e regionale, derogatoria delle norme generali. Una siffatta prassi legislativa è considerata da alcuni come "un indiretto sostegno alla confessione di maggioranza"¹⁴.

Occorre, per la verità, rilevare che essa non è stata utilizzata solo in occasione degli anni giubilari, ma anche di altri grandi eventi di carattere laico. In secondo luogo, tale legislazione speciale presenta la caratteristica della "cogestione tra organi civili ed ecclesiastici" nell'organizzazione delle iniziative giubilari, suscitando le perplessità di chi ha ritenuto che essa abbia, talvolta, raggiunto "forme eccessive" e dato luogo "a manifestazioni poco conformi al [...] principio di laicità dello Stato"¹⁵.

¹³ Cfr. **M. MADONNA**, *La città di Roma*, cit., p. 112.

¹⁴ **M. MADONNA**, *La città di Roma*, cit., p. 113.

¹⁵ **M. MADONNA**, *La città di Roma*, cit., p. 113.



L'origine storica e ideale della particolare considerazione che la città di Roma gode nell'ordinamento italiano risiede, dunque, anche e soprattutto nel suo essere sede del papato, che gli conferisce da sempre, ben prima dell'unità d'Italia e della proclamazione della Repubblica, un "particolare significato" per l'intera cattolicità, rendendola meta di pellegrinaggi da tutto il mondo e straordinario volano per l'economia del paese.

È questa sua caratteristica peculiare, sottolineata e rafforzata dalla presenza al suo interno dello Stato della Città del Vaticano e dai suoi rapporti con lo Stato italiano, piuttosto che la qualifica di "capitale della Repubblica", a giustificare per Roma un ordinamento peculiare stabilito con legge dello Stato, come previsto dall'attuale art. 114, terzo comma, Cost., che lo sottrae all'applicazione del principio generale secondo cui i Comuni e le Città metropolitane sono "enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione" (art. 114, secondo comma, Cost.).

Come affermato dal Pontefice, l'Urbe

"è diventata polo d'attrazione e cerniera tra le prerogative e le potestà riservate ai poteri civili e quelle proprie del potere spirituale. Si può anzi affermare che, grazie alla forza delle parole evangeliche, si è qui inaugurata quella provvida distinzione, nel rispetto reciproco e collaborativo per il bene di tutti, tra l'autorità civile e quella religiosa che meglio si conforma alla dignità della persona umana e le offre spazi di libertà e di partecipazione"¹⁶.

Pertanto a Roma il potere temporale e quello spirituale sono "in un certo senso obbligati a dialogare in modo costante, a collaborare stabilmente nel reciproco rispetto".¹⁷

3 - Il Giubileo del 2025: quadro normativo e finanziamenti dello Stato italiano

È sulla base di questa sua condizione, riconosciuta in sede costituzionale e frutto dei suoi due millenni di storia, che il legislatore italiano ha

¹⁶ FRANCESCO, *Allocuzione durante la visita in Campidoglio*, 26 marzo 2019 (in *vatican.va*).

¹⁷ FRANCESCO, *Allocuzione durante la visita in Campidoglio*, cit.



disposto un importante e articolato quadro di interventi finanziari di cui è stata destinataria soprattutto la Città di Roma in vista dell'evento giubilare indetto da Papa Francesco.

Punto di partenza di tali interventi è stata la legge del 30 dicembre 2021, n. 234: *“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024”*, nello specifico i commi 420° e ss. che risultano determinanti per delineare la disciplina normativa e finanziaria per il Giubileo 2025. Si evince così il quadro organizzativo predisposto per la pianificazione, realizzazione e coordinamento degli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica 2025, nonché per l'attuazione degli investimenti previsti dalla Misura M1C3-Investimento 4.3 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Tale disciplina prevede l'integrazione di risorse finanziarie pluriennali, strumenti di *governance* innovativi e procedure accelerate, al fine di garantire l'efficacia e la trasparenza nella gestione di interventi di rilevanza storica e culturale.

Analizzando la struttura finanziaria e l'allocazione delle risorse nel quadro di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze viene prevista l'istituzione di un apposito capitolo di spesa con le seguenti dotazioni: 285 milioni di euro per il 2022, 290 milioni per il 2023 e il 2024, 330 milioni per il 2025 e 140 milioni per il 2026, a supporto degli interventi strutturali. Queste risorse sono state destinate per la pianificazione e la realizzazione delle opere infrastrutturali e degli interventi funzionali al Giubileo, in coerenza con l'investimento complessivo già stanziato pari a 500 milioni di euro per l'investimento volto alla realizzazione degli interventi di cui alla Misura M1C3 - Investimento 4.3 del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (Programma Caput Mundi).

Parallelamente, veniva istituito un ulteriore capitolo per garantire il coordinamento operativo e le spese per i servizi destinati ai partecipanti all'evento: 10 milioni di euro annui per il biennio 2022-2024, 70 milioni di euro per il 2025, 10 milioni di euro per il 2026. Le dotazioni per il 2022 e il 2023 sono state erogate, nei limiti di spesa previsti, come contributo forfettario per l'avvio delle attività di coordinamento affidate alla società di cui al comma 427, denominata *“Giubileo 2025”*, che risulta essere controllata interamente dal Ministero dell'economia e delle finanze¹⁸.

¹⁸ Cfr. Legge del 30 dicembre 2021, n. 234 - *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno*



In relazione alla *governance* del PNRR, al fine di garantire l'attuazione degli interventi funzionali al Giubileo 2025 nella città di Roma e quelli relativi alla Misura di cui al comma 420°, è prevista la nomina con decreto del Presidente della Repubblica di un *Commissario straordinario* in carica fino al 31 dicembre 2026.

Le funzioni del Commissario sono così individuate: coordinare l'intero iter procedurale, anche mediante la nomina di sub-commissari da parte del Presidente del Consiglio, in accordo con il Commissario stesso; predisporre, sulla base degli indirizzi e del piano previsto dall'articolo 1, comma 645, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 la proposta di programma dettagliato degli interventi, da sottoporre all'approvazione del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Inoltre, è possibile l'adozione di ordinanze, anche in deroga alle disposizioni procedurali ordinarie (salvo il rispetto dei vincoli antimafia, dei beni culturali, del paesaggio e delle norme comunitarie), per far fronte a interventi urgenti di particolare criticità.

In seconda istanza per l'esecuzione degli interventi è prevista la costituzione della già sopracitata società interamente controllata dallo Stato, denominata "Giubileo 2025", destinata a operare in qualità di soggetto attuatore e di stazione appaltante, per la realizzazione dei lavori e l'approvvigionamento dei beni e dei servizi necessari. Essa si avvale di un programma dettagliato, strutturato tramite il Codice Unico di Progetto (CUP), che individua per ogni intervento il cronoprogramma procedurale, il soggetto attuatore e la quota economica da riconoscere a favore della società stessa. Tale quota, determinata in funzione della complessità e delle tipologie di servizi affidati, non può superare il 2% dell'importo complessivo lordo dei lavori o la percentuale prevista dalla normativa applicabile. La società "Giubileo 2025" gode inoltre di una disciplina derogatoria rispetto a specifiche disposizioni del D. Lgs. n. 175 del 2016, il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, e può altresì accedere a partecipazioni da parte di soggetti controllati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Sul programma dettagliato degli interventi e le modalità di monitoraggio, il Commissario straordinario, basandosi sui piani e sugli indirizzi normativi, individua il costo complessivo degli interventi, considerate le risorse previste dal comma 420° della legge del 30



dicembre 2021 n. 234, ed eventuali fondi già disponibili (inclusi quelli del PNRR e del Piano complementare).

Il comma 422 della sopracitata legge stabilisce le modalità di revoca in caso di mancata alimentazione dei sistemi di monitoraggio e di inosservanza del cronoprogramma procedurale. Gli interventi aventi natura di investimento sono monitorati tramite i sistemi informativi del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che forniscono i dati necessari per l'esecuzione dei controlli. Per le procedure di affidamento e per l'approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, il soggetto attuatore convoca una *conferenza di servizi semplificata* ai sensi dell'articolo 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, coinvolgendo tutte le amministrazioni interessate, inclusi gli organi preposti alla tutela ambientale, del paesaggio e della salute. La conferenza di servizi si conclude entro 30 giorni dalla sua convocazione (prorogabile, una sola volta, per un massimo di 10 giorni in caso di richieste motivate), acquisendo il silenzio-assenso delle amministrazioni che non si siano espresse.

Prendendo sempre atto della legge del 30 dicembre 2021, n. 234, in caso di opposizioni o atti di dissenso da parte di un organo statale, il Commissario straordinario può proporre di sottoporre la questione al Consiglio dei ministri entro cinque giorni, qualora non sia previsto un meccanismo alternativo di superamento. La verifica della conformità del progetto, secondo quanto previsto dall'articolo 26 del D. Lgs. n. 50 del 2016, assicura che le prescrizioni impartite dalle amministrazioni competenti siano rispettate, depositando i progetti, corredati dell'attestazione di verifica positiva, nel sistema informatico nazionale (AINOP).

Le modalità di affidamento dei lavori e dei servizi sono regolate da una serie di procedure, che includono prima fra tutte la selezione degli operatori economici secondo l'articolo 32 della direttiva 2014/24/UE, con la consultazione di un numero adeguato di operatori per garantirne la concorrenza. Tra le deroghe troviamo la riduzione dei termini procedurali per motivi di urgenza e l'avvio delle verifiche antimafia; l'autorizzazione a consegne anticipate, modifiche contrattuali per lavori supplementari (entro il 50% del valore iniziale), e l'applicazione di procedure negoziate quando i termini ordinari compromettono il rispetto del cronoprogramma¹⁹.

¹⁹ Cfr. Legge del 30 dicembre 2021, n. 234 - *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno*



La sintesi del provvedimento fin qui esposta evidenzia come il quadro normativo per il Giubileo 2025 rappresenti un esempio complesso e integrato di pianificazione finanziaria e gestione amministrativa, capace di coniugare tre aspetti chiave. Una pianificazione pluriennale con stanziamenti mirati, che possano assicurare risorse adeguate per l'implementazione degli interventi; strumenti di *governance* innovativi, come il Commissario straordinario e la costituzione della società "Giubileo 2025", che permettono un coordinamento centralizzato e una gestione flessibile delle procedure. Infine, l'adozione di procedure di affidamento e monitoraggio che possano garantire trasparenza, rispetto dei tempi e conformità alle normative nazionali ed europee, incluse le deroghe necessarie per far fronte a situazioni di urgenza.

Tale modello normativo si configura come un punto di riferimento per la gestione di eventi pubblici di rilevanza storica e culturale, mettendo in rilievo le scelte organizzative del sistema adottato per il Giubileo 2025, e la sua importanza per l'innovazione nella gestione degli interventi pubblici di alta complessità.

4 - Il PNRR in Italia. Le risorse a disposizione del Giubileo e gli obiettivi

Il PNRR costituisce parte del più ampio programma denominato *Next Generation EU* (NGEU) avviato nel luglio del 2020 dall'Unione europea, ed entrato in vigore il 19 febbraio 2021, per il superamento della crisi economica dovuta alla pandemia da Covid-19. Tale programma segna un cambiamento radicale per la quantità di risorse destinate al rilancio della crescita, per gli investimenti e le riforme degli Stati europei, ma altresì per la *governance* di attuazione.

La componente principale del programma NGEU è il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), che ha una durata di sei anni, dal 2021 al 2026, e una dimensione totale di 723,8 miliardi di euro (338 miliardi di euro di sovvenzioni, i restanti 385,8 miliardi di prestiti a tassi agevolati). Facendo riferimento ai finanziamenti del PNRR rateizzati secondo quanto previsto dal D.L. n. 19 del 2024 e alle assegnazioni al netto dei progetti, si considera anche la



recente riprogrammazione finanziaria del Piano, al mese di novembre 2023 considerato lo shock della pandemia e della guerra russo-ucraina, in particolare prendendo atto dell'aumento dell'inflazione generalizzata dei prezzi.

Le amministrazioni a ogni livello stanno affrontando la sfida per la quantità di risorse elargite, come la più importante gestione di investimenti pubblici dalla fine della Seconda Guerra Mondiale - sfida che sta cambiando non solo le infrastrutture e i servizi dei Paesi dell'Unione europea, ma anche il modo di intendere il lavoro pubblico, quale impegno civile sempre più a servizio delle collettività locali.

Il 22 giugno 2021 la Commissione europea ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, fornendo una valutazione globalmente positiva del PNRR italiano. Il 13 luglio 2021 il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio²⁰, che ha recepito la proposta della Commissione europea con una dotazione finanziaria di 191,5 miliardi di euro. Il 18 novembre 2024 il Consiglio dell'Unione europea ha approvato la Decisione di esecuzione (CID) che modifica la Decisione del 13 luglio 2021 (fascicolo interistituzionale 2024/0287 (NLE), Allegato della Decisione di esecuzione del Consiglio che modifica la decisione di esecuzione, del 13 luglio 2021):

“l'8 dicembre 2023, il Consiglio dell'UE ha approvato la proposta di decisione presentata dalla Commissione europea, che modifica il PNRR italiano originariamente approvato con Decisione del Consiglio del 13 Luglio 2021, garantendo all'Italia complessivamente 194,4 miliardi di euro, da impiegare entro il 2026”²¹.

Tale disamina è volta a sottolineare come l'impiego di somme del PNRR, e quindi lo stanziamento di fondi europei, sono indicatori della rilevanza europea del Giubileo 2025, e dunque l'apprezzamento da parte dell'Unione europea per tale evento, che porterà milioni di pellegrini da tutto il mondo in Europa. Infatti, prendendo atto che la Chiesa cattolica

²⁰ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Fascicolo interistituzionale 2021/0168 (NLE), *Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia* (in data.consilium.europa.eu).

²¹ MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, PNRR - *Misure e Componenti* (in mur.gov.it).



conta circa un miliardo e mezzo di fedeli, risulta evidente come l'evento giubilare abbia risonanza globale.

Il Giubileo della Chiesa cattolica, annunciato da Papa Francesco per l'anno 2025, rappresenta un segno di rinascita dalle sofferenze che hanno dilaniato il mondo in questi ultimi anni, chiamando il popolo di Dio alle radici più profonde della vocazione santa della città di Roma.

Si tratta di un grande evento religioso con evidenti implicazioni sul governo civile e l'amministrazione dell'Urbe. Circa sette secoli fa Dante già riportava nella *Divina Commedia* come l'afflusso di pellegrini a Roma, in occasione del primo Giubileo della storia della Chiesa, era così imponente da dover regolamentare il senso di marcia dei pedoni sul ponte Sant'Angelo:

“come i Roman per l'esercito molto,
l'anno del giubileo, su per lo ponte
hanno a passar la gente modo colto,
che da l'un lato tutti hanno la fronte
verso 'l castello e vanno a Santo Pietro,
da l'altra sponda vanno verso 'l monte”²².

E così come un tempo, oggi Roma Capitale metropolitana e lo Stato Italiano, d'intesa con la Santa Sede, sono stati chiamati a garantire l'avvio della complessa attività organizzativa propedeutica all'evento. Vi è stata infatti la costituzione di un presidio per la realizzazione di opere e iniziative di sviluppo urbanistico, economico, culturale, e sociale.

Per offrire un quadro più dettagliato del “programma degli interventi per il Giubileo della Chiesa cattolica nell'Anno Santo 2025” risulta utile evidenziare in prima istanza l'art. 43 del Decreto Legge n. 75 del 2023, che al primo comma recita:

“per la realizzazione di investimenti di digitalizzazione dei cammini giubilari e di una applicazione informatica sul patrimonio sacro di Roma, funzionali all'ospitalità e alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025 da parte della Santa Sede, che hanno importanti ricadute turistiche per lo Stato italiano e sono funzionali all'accoglienza dei pellegrini, è autorizzata la

²² DANTE ALIGHIERI, *Divina Commedia*, *Inferno*, canto XVIII, 28-33.



spesa di 7.630.000 euro per l'anno 2023 che sono assegnati alla Santa Sede²³.

Emerge infatti da tale disposizione la rilevanza assunta dalla tutela e promozione del patrimonio sacro di Roma, e soprattutto l'ingente "ricaduta turistica" per lo Stato italiano, con l'opportunità di accogliere oltre 30 milioni di pellegrini, e quindi un conseguenziale e importante provento economico per la città di Roma e lo Stato Italiano.

Inoltre questa disposizione prevede all'art. 43, secondo comma, che tali investimenti siano avviati e realizzati a seguito della stipulazione di una intesa tra la Santa Sede e il Ministero del turismo per l'Italia, con la quale "sono individuati gli indirizzi e le azioni, nonché il piano degli interventi e delle opere necessari, e definiti i reciproci impegni nell'ambito delle risorse di cui al medesimo comma 1"²⁴.

Viene alla luce quindi la sinergia prevista tra lo Stato Italiano e la Santa Sede a fronte dei rispettivi impegni per l'Anno giubilare. Infatti al terzo comma dell'art. 43 del sopracitato Decreto Legge si dispone che

"agli oneri dal comma 1, pari a 7.630.000 € per l'anno 2023, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di conto capitale, di cui all'articolo 1, comma 368, della legge 30 dicembre 2021, n. 234. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio"²⁵.

La suddetta previsione rappresenta la necessaria premessa del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.) in data 8 giugno 2023, con il quale è stato infatti approvato l'elenco degli interventi urbanistici da parte del soggetto attuatore, Roma Capitale.

Troviamo inoltre una integrazione normativa all'articolo 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234, dopo il comma 427-bis, nel quale è inserito il seguente testo:

«427-ter. La società "Giubileo 2025" è iscritta di diritto nell'elenco di cui all'articolo 63, comma 1, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, per gli appalti di lavori, di

²³ D.L. 23 giugno 2023, n. 75 "Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di agricoltura, di sport, di lavoro e per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025", convertito con modificazioni dalla L. 10 agosto 2023, n. 112.

²⁴ D.L. 23 giugno 2023, n. 75, cit.

²⁵ D.L. 23 giugno 2023, n. 75, cit.



servizi e di forniture funzionali ai compiti ad essa assegnati (dai commi da 420 a 443 del presente articolo)»²⁶.

Il comma 4-*bis*, dell'articolo 43 del decreto-legge n. 75 del 2023, dispone l'adeguamento dei presidi sanitari per l'immediata attivazione delle procedure di affidamento relative ai lavori di adeguamento e ristrutturazione dei suddetti; e delle Tecnologie sanitarie annesse alle attività dei presidi - in particolare dei dipartimenti di emergenza, accettazione e pronto soccorso della rete del sistema dell'emergenza del Servizio Sanitario Regionale della Regione Lazio - necessari a garantire un'adeguata accoglienza dei pellegrini in occasione del Giubileo del 2025²⁷.

Con riferimento all'aggiornamento del programma degli interventi, e per le finalità indicate nel *comma 4-ter* è disposto che: entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Commissario straordinario per il Giubileo, (nominato ai sensi dell'articolo 1, comma 421°, della legge 30 dicembre 2021, n. 234) - sentito, per gli aspetti di competenza, dal Ministero della Salute - provvederà a predisporre una proposta di aggiornamento del programma dettagliato degli interventi connessi alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025. Tale programma, già approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 giugno 2023 (adottato ai sensi dell'articolo 1, comma 422°, della legge n. 234 del 2021) e corredato dai relativi allegati, verrà aggiornato pur

²⁶ Art. 43 del D.L. 23 giugno 2023, n. 75 "Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di agricoltura, di sport, di lavoro e per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025", convertito con modificazioni dalla L. 10 agosto 2023, n. 112.

²⁷ A tale proposito occorre considerare gli effettivi costi degli interventi previsti nell'allegato 1 al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 giugno 2023 (adottato ai sensi dell'articolo 1, comma 422°, della legge 30 dicembre 2021, n. 234), con la seguente spesa complessiva autorizzata: nell'anno 2023 € 57,7 milioni; anno 2024 € 124,6 milioni; anno 2025 € 26,3 milioni; anno 2026 € 3,2 milioni. Ai relativi oneri si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67 - a valere sulla quota assegnata alla Regione Lazio - per € 40 milioni nell'anno 2023; € 100 milioni nell'anno 2024; € 15 milioni nell'anno 2025, tutto al lordo dell'IVA. Vi è infine una corrispondente riduzione del Fondo per l'avvio di opere indifferibili, di cui all'articolo 26, comma 7, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91), per € 17,7 milioni nell'anno 2023; € 24,6 milioni nell'anno 2024; € 11,3 milioni nell'anno 2025; € 3,2 milioni nell'anno 2026.



mantenendo l'immediata attivazione delle procedure di affidamento degli interventi anche da parte della Regione Lazio²⁸.

Inoltre con il successivo DPCM del 10 aprile 2024 è stato approvato il piano delle azioni di intervento connesse con le celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica, recante misure con *"Elenco delle azioni per l'accoglienza dei pellegrini"*²⁹.

In relazione ai versi del Dante sopracitati e alle innumerevoli opere di rifacimento compiute durante i secoli, il 21 dicembre 2024 vi è stata l'inaugurazione di Ponte Sant'Angelo dopo il compiuto restauro delle statue in marmo:

"Le dieci sculture, cinque per lato, furono poste da Gian Lorenzo Bernini - designato supervisore del ponte nel 1667 da papa Clemente IX Rospigliosi - e raffigurano angeli che recano gli strumenti della *Passione*. Questa decorazione ha di fatto trasformato il ponte da semplice collegamento in un vero e proprio percorso di contemplazione: una monumentale *via Crucis* di grande suggestione"³⁰.

La Sovrintendenza Capitolina ha diretto e progettato l'opera di restauro nell'ambito del programma di interventi PNRR - *Caput Mundi*, per un costo complessivo di circa 960 mila euro³¹.

L'intervento di Roma Capitale sul Ponte Sant'Angelo ha avuto un preciso obiettivo:

"quello di rallentare i processi di degrado attraverso una serie di attività come la stuccatura temporanea delle statue per prevenire danni durante la pulizia, il consolidamento delle superfici, la rimozione meccanica di depositi superficiali, la disinfezione per rimuovere piante infestanti. Il consolidamento ha comportato il distacco e l'incollaggio di frammenti pericolanti, il ripristino dell'adesione in caso di esfoliazione, il riasssemblaggio di parti staccate mediante perni e staffe, e l'integrazione di parti mancanti

²⁸ Art. 43 del D.L. 23 giugno 2023, n. 75 - *Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di agricoltura, di sport, di lavoro e per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025*, convertito con modificazioni dalla L. 10 agosto 2023, n. 112.

²⁹ COMMISSARIO DI GOVERNO PER IL GIUBILEO DELLA CHIESA CATTOLICA 2025, *Approvazione piano delle azioni di intervento per accoglienza dei pellegrini* (in commissari.gov.it).

³⁰ ROMA CAPITALE, *Restauro delle statue di Ponte Sant'Angelo, riqualificazione dei lungoteveri Tor di Nona e Altoviti e visita ai giardini di Castel Sant'Angelo* (in comune.roma.it).

³¹ ROMA CAPITALE, *Restauro*, cit.



con malte di calce e tassellature. La revisione estetica ha compreso l'equilibratura delle superfici e l'applicazione di un protettivo appropriato, sulle superfici in travertino e basalto è stata eseguita la pulitura mediante lavaggio controllato, le superfici metalliche delle grate dei parapetti sono state sottoposte a revisione e trattate con prodotti antiossidanti"³².

Qualche giorno dopo, il 23 dicembre 2024, a un giorno dall'apertura della Porta Santa della Basilica Papale di San Pietro da parte del Santo Padre, è stata inaugurata la 'nuova' Piazza Pia, simbolo di un "abbraccio" tra Roma e la Santa Sede.

Nell'ambito del programma di interventi in vista del Giubileo Ordinario del 2025 Roma Capitale, quale soggetto attuatore, ha affidato parte di essi alla Società partecipata di Anas S.p.A., che ha riportato un cronoprogramma completo dei lavori di scavo stratigrafico e delocalizzazione della fullonica rinvenuta nel cantiere per il sottopasso di Piazza Pia³³.

All'evento sopracitato è stata determinante la presenza del Cardinale Segretario di Stato Pietro Parolin, in rappresentanza della Santa Sede con l'Arcivescovo Rino Fisichella, Pro-Prefetto del Dicastero per la Nuova Evangelizzazione e incaricato da Papa Francesco all'organizzazione dell'Anno Santo. "Si potrebbe dire che è stato portato a compimento un lavoro di moltissimi anni", ha aggiunto il porporato, evidenziando i primi sviluppi risalenti al Giubileo del 1950 e alla realizzazione di Via della Conciliazione sotto il pontificato di Pio XII: "nella nuova piazza antico e moderno non si contrappongono", unendo concretamente Castel Sant'Angelo al Colonnato del Bernini³⁴.

³² ROMA CAPITALE, *Restauro*, cit.

³³ Nel corso dei lavori - riferisce Anas S.p.A. - "sono stati rinvenuti i resti di un'interessante opera di sistemazione a giardino, affacciata direttamente sulla riva destra del Tevere. Si tratta di una struttura costituita da un muro in opera quadrata di travertino, di terrazzamento della riva del fiume, dietro al quale fu realizzato un portico colonnato, di cui restano le sole fondazioni, e un'ampia superficie aperta sistemata a giardino. Lo scavo ha permesso di documentare come la sistemazione sia stata interessata da tre fasi edilizie, susseguitesì tra l'età di Augusto e quella di Nerone. Il rinvenimento di un tubo idrico in piombo (fistula plumbea), timbrato con il nome del proprietario della fornitura di acqua, e dunque del giardino, permette di identificare il personaggio titolare del primo rifacimento del complesso. L'iscrizione recita *Caesaris Augusti Germanici*: si tratta dunque di Caligola, figlio di Germanico e Agrippina maggiore, Imperatore dal 37 al 41 dopo Cristo" (in *stradeanas.it*).

³⁴ Cfr. *Giubileo. Inaugurata la nuova Piazza Pia, un "abbraccio" tra Roma e la Santa Sede*



5 - Il Giubileo della Speranza: l'indulgenza, il pellegrinaggio, la Porta Santa

La Chiesa è una tradizione vivente costituita dai sacramenti, dal dogma e dalla gerarchia. La prima indizione del Giubileo Ordinario - proprio in virtù della tradizione millenaria dell'*Ecclesia* - avvenne per opera di Bonifacio VIII nel 1300 con la Bolla *Antiquorum habet fida relatio*.

Il Giubileo Ordinario è l'Anno Santo durante il quale la Chiesa cattolica universale, mediante il Romano Pontefice posto tra Dio e gli uomini quale successore dell'apostolo Pietro, e quindi *Vicarius Christi*, concede la remissione dei peccati, la riconciliazione e la conversione attraverso la penitenza sacramentale. A seguito di determinate prescrizioni nell'anno giubilare, ai fedeli che si recano a Roma è elargita l'indulgenza plenaria, ossia la remissione dinanzi a Dio della pena temporale per i peccati³⁵.

“Ora è giunto il tempo di un nuovo Giubileo, nel quale spalancare ancora la Porta Santa per offrire l'esperienza viva dell'amore di Dio”³⁶.

Con la Bolla *Spes non confundit* il Santo Padre ha indetto il Giubileo Ordinario dell'Anno del Signore MMXXV “nel momento storico attuale in cui immemore dei drammi del passato, l'umanità è sottoposta a una nuova e difficile prova che vede tante popolazioni oppresse dalla brutalità della violenza” (*Spes non confundit*, 8), chiamando tutti i cristiani a farsi *pellegrini di speranza*³⁷.

Anche nella bolla di indizione del Giubileo Straordinario della Misericordia del 2015 Papa Francesco poneva in evidenza come l'*indulgenza* acquistasse in quella condizione ‘una particolare rilevanza’³⁸, perché la misericordia di Dio “diventa *indulgenza* del Padre che,

(in *vaticannews.it*).

³⁵ Cfr. PENITENZIERIA APOSTOLICA, *Manuale delle indulgenze. Norme e concessioni*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2008.

³⁶ FRANCESCO, Bolla di indizione del Giubileo Ordinario dell'Anno 2025, *Spes non confundit*, 6.

³⁷ PENITENZIERIA APOSTOLICA, *Norme sulla concessione dell'Indulgenza durante il Giubileo Ordinario dell'Anno 2025 indetto da Sua Santità Papa Francesco* (in *vatican.va*).

³⁸ FRANCESCO, Bolla di indizione del Giubileo Straordinario della Misericordia dell'Anno 2015, *Misericordiae vultus*, 22.



attraverso la Sposa di Cristo, raggiunge il peccatore perdonato e lo libera da ogni residuo della conseguenza del peccato”³⁹.

Infatti, nell’antichità il termine “misericordia” era interscambiabile con quello di “indulgenza”, proprio perché esso intende esprimere la pienezza del perdono di Dio che non conosce confini⁴⁰.

L’indulgenza è quindi una grazia giubilare, e in occasione del Giubileo Ordinario del 2025

«per volontà del Sommo Pontefice, questo “Tribunale di Misericordia”, cui spetta disporre tutto ciò che concerne la concessione e l’uso dell’Indulgenza, intende spronare gli animi dei fedeli a desiderare ed alimentare il pio desiderio di ottenere l’Indulgenza come dono di grazia, proprio e peculiare di ogni Anno Santo».⁴¹

L’apertura della Porta Santa rappresenta il rito più importante del Giubileo perché non solo ne sancisce l’inizio, ma altresì perché la mèta di questo è poterla varcare. Il pellegrino ricorderà infatti il testo del capitolo 10 del Vangelo secondo Giovanni:

“Io sono la porta: se uno entra attraverso di me, sarà salvato; entrerà e uscirà e troverà pascolo”⁴².

“Le prime notizie certe del rito di apertura della Porta Santa della basilica di San Pietro per il Giubileo risalgono al 1500 ad opera di Papa Alessandro VI. **Le Porte Sante sono aperte solo durante l’anno giubilare** - le quattro basiliche papali di Roma hanno una Porta Santa: le basiliche di San Pietro in Vaticano, San Giovanni in Laterano, San Paolo fuori le mura e Santa Maria Maggiore”⁴³.

Quello che lo scrivente intende sottolineare è la constatazione che per il popolo di Dio attraversare la Porta santa è l’esperienza culminante del pellegrinaggio giubilare, simbolo del compimento di un percorso personale di conversione spirituale, mediante la concessione dell’indulgenza plenaria, che il fedele ottiene varcando la Porta santa e qualora siano state da lui assolte le altre condizioni previste nella bolla di indizione.

³⁹ FRANCESCO, Bolla di indizione del Giubileo Straordinario, cit.

⁴⁰ Cfr. FRANCESCO, Bolla di indizione del Giubileo Ordinario dell’Anno 2025, *Spes non confundit*, 23.

⁴¹ FRANCESCO, Bolla di indizione del Giubileo Ordinario, cit.

⁴² Cfr. *Porta Santa* (in *iubilaeum2025.va*).

⁴³ Sul punto *Le Porte Sante* (in *giubileo-2025.it*).



Infatti “quella di San Pietro è una delle sei basiliche papali che godono del rango più alto nell’ambito della Chiesa cattolico-romana. Quattro di queste si trovano a Roma e sono le maggiori, le altre due considerate minori si trovano ad Assisi”⁴⁴.

Come è noto le quattro maggiori basiliche di Roma sono la Basilica di San Giovanni in Laterano, la cattedra del Papa, la più antica e importante basilica d’Occidente; la Basilica di San Pietro in Vaticano, ponendosi nella Città del Vaticano è la più grande Chiesa nel mondo; la Basilica di San Paolo fuori le mura e la Basilica di Santa Maria Maggiore, l’unica ad aver conservato la primitiva struttura paleocristiana⁴⁵.

Alla luce dell’analisi fin qui svolta, occorre prendere atto di un forte ritardo nella realizzazione di una parte degli interventi programmati dal soggetto agente (Roma Capitale) nel restauro, e in particolare nella conseguente valorizzazione dell’area del Sepolcreto Ostiense e della Rupe di San Paolo. Tale riscontro è rinvenibile digitalmente e fruibile attraverso un dettagliato elenco nel sito web dell’ente, aggiornato in tempo reale⁴⁶.

La Porta Santa della Basilica papale di San Paolo Fuori le Mura è stata aperta il 5 gennaio 2025 e il progetto *Caput Mundi* di Roma Capitale prevedeva una vera e propria rimozione dei salti di quota per favorire l’accessibilità agli ambienti più fragili e la realizzazione di percorsi interni per l’accesso all’area della Rupe. Purtroppo il cantiere non è stato avviato, e il cronoprogramma visibile nell’area citata in nota indica esclusivamente lo stato denominato “gara”, ossia il periodo di svolgimento della procedura per l’affidamento dei lavori.

Il soggetto attuatore ha come obiettivo “la realizzazione di un percorso pedonale “protetto”, con lo scopo di agevolare il flusso dei pellegrini e di garantire che lo stesso si svolga in sicurezza”, risultante però “non terminato” allo stato corrente, con data stimata di fine lavori nel secondo trimestre dell’anno 2026⁴⁷.

La superficie e l’area archeologica in esame rivestono una grande importanza perché testimoniano

“il graduale passaggio dal rito dell’incinerazione a quello dell’inumazione, avvenuto tra il II e il III secolo d.C. [...] qui nacque

⁴⁴ Cfr. *Dove sono le porte sante a Roma?* (in giubileo-2025.it).

⁴⁵ *Dove sono le porte sante*, cit.

⁴⁶ ROMA CAPITALE (in Romasittrasforma.it).

⁴⁷ ROMA CAPITALE (in Romasittrasforma.it).



la prima area di culto che portò alla successiva edificazione della Basilica di San Paolo fuori le Mura, che deve la sua origine proprio alla deposizione dell'apostolo Paolo in una delle sepolture della necropoli"⁴⁸.

Risulta preminente porre in analisi le finalità dell'iter legislativo avviato dalla legge 178 del 30 dicembre 2020, che ha previsto la costituzione di un tavolo istituzionale presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, il Presidente della Regione Lazio e il Sindaco di Roma, volto alla delineazione del Piano degli interventi per il Giubileo 2025.

Come analizzato in dottrina

"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)"⁴⁹.

Per quanto concerne il tema degli itinerari turistico culturali occorre sottolineare come ci siano esigue fonti normative rinvenibili nell'ordinamento italiano; infatti la ripartizione delle funzioni legislative, e anche amministrative, avvengono tra Stato e sistema delle Autonomie: alle Regioni spetta gran parte della potestà legislativa in materia, e allo Stato permangono funzioni amministrative di indirizzo e coordinamento generale.

In senso contrario, allo Stato italiano è riservata gran parte della tutela dei beni culturali, ove la gestione e valorizzazione, quindi anche la promozione di attività di carattere culturale vengono attuate con il concorso tra Stato, Regioni ed enti locali. D'altronde l'accesso ai fondi

⁴⁸ ROMA CAPITALE, *Necropoli Ostiense (Sepolcreto Ostiense)*, in *turismoroma.it*.

⁴⁹ I. D'AMBROSIO, *Le implicazioni di natura giuridica e finanziaria del Giubileo e l'intervento dei pubblici poteri: una riflessione oltre i confini religiosi*, in *Diritto e Religioni*, Rivista telematica (www.rivistadirittoereligioni.com), settembre 2024.



europei e il cofinanziamento dei progetti risulta essere di pertinenza statale; è da evidenziare poi che i progetti di itinerari sono la maggior parte delle volte predisposti da soggetti privati quali fondazioni, associazioni culturali o di promozione turistica, ai quali si affiancano gli enti locali.

Troviamo quindi il concorso della sussidiarietà verticale del potere regionale, locale rispetto allo Stato, e della sussidiarietà orizzontale del privato rispetto al potere amministrativo: sul versante del contenuto giuridico si postula una collaborazione sinergica tra pubblico e privato. Il progetto, nel caso di specie un evento di risonanza globale quale il Giubileo della Speranza 2025, richiede in modo necessario una serie di attività amministrative e materiali sia del soggetto promotore e attuatore, e sia delle amministrazioni interessate: in riferimento all'aspetto operativo dei progetti esso richiede il concorso di amministrativi e privati, come viene compreso alla luce della realizzazione e del funzionamento dei complessivi iter procedurali⁵⁰.

Ancora, risulta opportuno ribadire come i segni più importanti del Giubileo sono la Porta Santa, il pellegrinaggio e l'indulgenza, che rappresenta il fine principale dell'anno giubilare. Ogni fedele, realizzando l'appello alla conversione, "è chiamato a compiere dal peccato alla grazia un solo accesso che spalanca l'ingresso nella vita di comunione con Dio: *questo accesso è Gesù, unica e assoluta via di salvezza*"⁵¹.

La lettura critica dei documenti normativi emanati dalla legittima autorità della Chiesa rappresenta il punto iniziale della disamina volta all'analisi delle opere richieste per il giubileo, che sono infatti indicate nella stessa Bolla di indizione. Il centro del Giubileo è posto su Roma - in quanto l'opera principale del giubileo è visitare il luogo sul quale la provvidenza divina ha posto il centro della Chiesa universale, con la cattedra e il martirio di Pietro⁵².

⁵⁰ Cfr. I. D'AMBROSIO, *Le implicazioni*, cit.

⁵¹ *Salmo 117, 20*.

⁵² «Le memorie apostoliche, cioè i luoghi sacri di Roma, dove sono custoditi e venerati i sepolcri degli apostoli Pietro e Paolo, i "Padri santi" per i quali l'Urbe divenne non soltanto "l'alunna della verità", ma anche la maestra della verità e il centro dell'unità cattolica [...], appaiono oggi in luce più fulgida, quali nobilissime mete proposte alla spiritualità dei fedeli. Queste memorie hanno sempre suscitato nel popolo cristiano atti di fede e testimonianze di comunione ecclesiale, poiché la Chiesa ritrova se stessa e il motivo della propria unità nel fondamento posto da Gesù Cristo: gli apostoli. Sin dal II secolo si veniva a Roma per vedere e venerare i "trofei" dei due apostoli Pietro e Paolo nei luoghi in cui erano conservati, e si peregrinava alla Chiesa



Leone XIII nella Bolla per l'anno 1900 concluse significativamente affermando che:

“chi saprà adeguatamente cogliere le voci [*excipere voces*] di tutte queste realtà di Roma, sperimenterà [*sentiet*] non tanto di essere pellegrino in una città non sua, ma di trovarsi nella propria e, con l'aiuto di Dio, se ne allontanerà migliore di quando è arrivato”⁵³.

L'elemento centrale permane nel riferimento petrino, il successore di Pietro che dispensa dal tesoro della Chiesa, Gesù Cristo, le grazie necessarie per la salvezza.

E ancora,

“Roma e il giubileo: due realtà che si richiamano e si illustrano reciprocamente! Roma si riflette nel giubileo e il giubileo dice riferimento alla realtà di Roma. La celebrazione ripropone la fede in Gesù Cristo annunciata e testimoniata qui dall'apostolo Pietro”⁵⁴.

Papa Leone XIV nel Dies Domini del 25 maggio 2025 si è insediato sulla Cathedra Romana come Vescovo di Roma, ricevendo la mattina stessa l'omaggio della città di Roma da parte del Sindaco: “oggi posso dire che per voi e con voi sono romano” - sono le parole del Santo Padre che hanno evidenziato come nel Giubileo della Speranza, ancora in atto e avviato da Papa Francesco, la città di Roma e la Chiesa cattolica universale sono “collaboratori, ciascuno nel proprio ambito istituzionale”. Emerge nuovamente, a partire proprio dalla sede dell'amministrazione civile di Roma, quella collaborazione, nella distinzione della propria autonomia, tra Stato e Chiesa in un momento storico di così grande rilevanza, ribadito inoltre dal proposito dell'Anno Giubilare della Speranza, primo fra tutti la richiesta di quella pace urgente che metta a tacere il dilaniare delle guerre e che rappresenta la più alta forma di giustizia tra i popoli.

6 - Osservazioni conclusive

romana per contemplare la “regale maestà”. Nel IV secolo il pellegrinaggio a Roma diventa la principale forma di pellegrinaggio nell'occidente [...]. Nell'alto medioevo Roma è la mèta di pii pellegrini che vengono dalle diverse parti dell'Europa sentendosi “collegati alla cattedra di Pietro”»: **G. PAOLO MONTINI**, *Il giubileo nelle Bolle pontificie di indizione*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, n. 2/1998, pp. 129-130.

⁵³ **G. PAOLO MONTINI**, *Il giubileo*, cit., p. 134.

⁵⁴ **GIOVANNI PAOLO II**, Allocuzione durante la visita in Campidoglio, 15 gennaio 1998, in *L'Osservatore Romano*, 16 gennaio 1998, pp. 4-5.



In conclusione appare fondamentale ribadire come la laicità dello Stato, nell'esperienza italiana e anche in quella europea, come dimostrano appunto i provvedimenti per il Giubileo 2025, non vieta finanziamenti pubblici a eventi religiosi se rispondenti a istanze concrete della popolazione, e quindi anche al benessere economico del Paese.

La rilevanza pubblica dell'evento giubilare rappresenta un'occasione significativa non solo per la Chiesa cattolica, ma anche per lo Stato italiano chiamato a confrontarsi con le implicazioni pratiche di un evento religioso che incide profondamente sul tessuto sociale, culturale ed economico del Paese.

Difatti il principio di laicità si conferma non già come espressione di una rigida separazione o indifferenza tra sfera civile e sfera religiosa, bensì come principio pluralista e inclusivo - in linea con l'impostazione elaborata dalla Corte costituzionale a partire dalla nota sentenza n. 203 del 1989 - che si pone come chiave di lettura indispensabile per comprendere l'equilibrio tra autonomia e cooperazione.

In questo senso è decisivo porre al centro dell'analisi anche quello che è stato il ruolo assegnato al fattore religioso nello sviluppo storico della civiltà occidentale e dei suoi valori ispiratori, tra i quali il principio dello Stato di diritto (o *rule of law*) e quindi il principio della laicità dello Stato. Occorre prestare attenzione come esso non vada a esaurirsi nella sua forma originaria, come avvenuto in alcuni Paesi europei nel corso del XIX secolo, e volto ad assumere una "*laïcité de combat*"⁵⁵. In questa prospettiva, a partire dalla Terza Repubblica francese si è giunti difatti a una assoluta neutralizzazione religiosa della sfera pubblica, ribadita con la Costituzione vigente del 1958, nella quale la Francia è definita come "*République laïque*". Tale concezione della laicità ha fornito un modello,

⁵⁵ Sulla degenerazione del principio di laicità si riporta in estrema sintesi come tale fenomeno propriamente volto alla "*laicizzazione* delle istituzioni pubbliche, è un processo più recente, avviato storicamente dalla Rivoluzione francese e che tende, al contrario del primo, (secolarizzazione) a enfatizzare il ruolo dello Stato e il suo primato sulla società civile, arrivando in certi casi ad attribuire ad esso anche un primato ideologico su tutte le agenzie educative, tra cui le comunità religiose. [...] Inoltre un simile approccio alla dimensione religiosa rappresenta oggi un serio ostacolo anche ad una reale integrazione delle popolazioni immigrate, alle quali viene giustamente richiesto dal paese di accoglienza il rispetto delle proprie leggi, ma che rivendicano a loro volta il riconoscimento della propria identità culturale, di cui la religione è parte intrinseca e talora fondativa." Cfr. P. CAVANA, *Stato di diritto e secolarizzazione del potere*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, vol. IV, n. 1 2025, pp. 671-672.



nel corso del secolo scorso, poi recepito e portato alle estreme conseguenze da alcuni dei regimi politici maggiormente autoritari o totalitari, al fine di imporre il proprio dominio su ogni istituzione religiosa, e anche civile e politica⁵⁶.

La partecipazione attiva dello Stato italiano nell'organizzazione dell'Anno Santo testimonia non solo il coordinamento con le autorità ecclesiastiche, ma anche il significativo stanziamento di risorse pubbliche, ossia i fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), stabiliti con legge n. 234 del 30 dicembre 2021 dall'Unione europea volti al finanziamento di infrastrutture e servizi connessi al Giubileo.

Ciò non rappresenta una violazione del principio di laicità, ma ne costituisce semmai un'applicazione concreta e coerente: si tratta infatti di interventi che, oltre a rispondere a esigenze connesse all'evento religioso, si legittimano sul piano dell'interesse pubblico, della sostenibilità urbana, della valorizzazione del patrimonio culturale e della promozione del turismo responsabile.



Licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)

⁵⁶ Cfr. P. CAVANA, *Stato di diritto*, cit., pp. 670-674.