

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**N. 4705**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa del senatore MAGLIOCCHETTI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 LUGLIO 2000**

—————

Disposizioni in materia di realizzazione delle infrastrutture strategiche per lo sviluppo del «sistema Italia» nel quadro dell’integrazione europea e nel contesto delle dinamiche innestate dalla globalizzazione e dalla *new economy*

—————

ONOREVOLI SENATORI. - L'idea di globalizzazione contiene una dimensione «spaziale» ed è, quindi, connessa all'idea di territorio. Pertanto, non si può parlare di globalizzazione senza evocare «metafore territoriali», in quanto il dibattito sullo sviluppo locale ha da tempo assunto il decisivo significato di territorializzazione dei soggetti locali correlati ai processi globali in continua e rapida evoluzione.

Il problema è, quindi, cosa si vuole intendere per territorio locale nell'attuale fase di globalizzazione dell'economia. Fonti autorevoli sostengono che gli «ambiti territoriali non devono essere considerati, così come è stato all'interno di uno Stato centralista e autoreferenziale, un semplice spazio-supperto dove paracadutare attività e progetti dal livello globale; essi non sono neanche un semplice contenitore o uno *stock* di risorse banali e generiche a disposizione delle reti e dei cambiamenti globali. Al contrario, in quanto comunità territoriali, sono veri e propri territori attivi, operatori di processi di sviluppo con una loro storia e una loro identità».

La perdita di centralità e di parte della sovranià degli Stati nazionali a favore dell'integrazione europea e i processi connessi alla globalizzazione e alla *new economy* rappresentano gli elementi fondamentali di un totale cambiamento (basti pensare a *internet*) che non ha precedenti nella storia dell'umanità e che influisce profondamente sulla dimensione culturale e spaziale delle dinamiche economiche, per cui all'interno della rete ogni ambito territoriale può svolgere una rilevante funzione di autogoverno, mettendo «in discussione antiche centralità e gli stessi principi localizzativi delle attività

economiche, sempre meno influenzati dal vincolo della distanza».

Si può affermare che «tanto più l'economia si globalizza, tanto più l'identità collettiva si localizza; quanto più la logica economica dominante è basata sui flussi, tanto più la difesa di specifici interessi o di autonome identità assume una forma di tipo locale e territoriale».

A tale proposito, è stato già scritto che «dal punto di vista della ridefinizione territoriale di tali processi, sono due gli aspetti fondamentali da considerare: da un lato, l'accelerazione della transizione verso un capitalismo globale con la progressiva omologazione delle differenze locali; dall'altro lato, il ruolo sempre più importante svolto dai luoghi, con la loro storia e la loro identità, nel dare senso a questa transizione».

Infatti, con il «Progetto Lirinia», ideato nella Media Valle del Liri oltre venti anni fa, si è «voluto ricercare il codice genetico locale che si costruisce nel passato, ma la cui valorizzazione permette di dare senso alle azioni e ai progetti del presente e del futuro, individuando i fermenti più innovativi e quel senso progressivo del luogo che definisce non tanto un riferimento per essere, quanto un riferimento per divenire».

In conclusione, l'idea del territorio come un insieme di sistemi locali, nel contesto di una rinnovata concezione dell'unità nazionale, in diretta correlazione con le organizzazioni globali a rete.

Ciò premesso, è necessario precisare che i sistemi policentrici locali non possono prescindere da un compatibile e organico «sistema Italia».

La riforma in senso federale dello Stato si sta affermando come la soluzione più adeguata alle necessità del «sistema Italia», in

quanto esalta il principio della sussidiarietà in forza del quale non può intervenire lo Stato dove la Regione riesce ad assolvere alla sua funzione e non può intervenire la Regione dove gli enti locali (Comuni, Unione dei Comuni, Comunità montane, Province) riescono a soddisfare le esigenze dei cittadini di cui sono i più diretti referenti.

Per questi motivi, si sostiene che la costruzione di una nuova forma di Stato non debba limitarsi alla sola, anche se essenziale, operazione di ingegneria istituzionale, ma è indispensabile che tenga conto della complessa ed articolata progettualità sociale ed economica dei territori italiani, nel quadro (è opportuno ribadirlo sempre) di una rinnovata affermazione del principio di unità nazionale.

Occorre, perciò, ridisegnare la geografia economica italiana, integrando la suddivisione tridimensionale (Nord, Centro, Sud), lo sviluppo longitudinale e l'eccessiva parcellizzazione regionale del territorio nazionale, mediante la definizione di un moderno sistema di rapporti interregionali, policentrici e trasversali (est-ovest).

Il dibattito politico ha messo sufficientemente in evidenza che il sistema «macroregionale» del Nord (Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia), specialmente a seguito delle intese intercorse tra i «governatori», si è avviato verso un concreto e rapido sviluppo, ribadendo esplicitamente alcuni principi fondamentali che ispirano il federalismo: sussidiarietà e solidarietà.

È necessario, pertanto, acquisire la piena consapevolezza che un nuovo organico modello di sviluppo italiano non deve derivare «a cascata» da uno Stato centralista e autoreferenziale, incapace per sua natura di affermare una visione contrattualistica con il sistema regionale e delle autonomie locali, ma debba, invece, realizzare una nuova funzione dello Stato per costruire nei territori e nelle città italiane i presupposti di un effettivo ed efficace autogoverno.

Per queste ragioni, si ritiene che il coordinamento tra regioni costituisca un modo innovativo diretto alla realizzazione di un federalismo «possibile», inteso come strumento di governo della modernizzazione dell'Italia, nell'epoca della globalizzazione e della *new economy*.

Al di fuori perciò di una paralizzante logica statalista, il nuovo strumento giuridico che si propone di introdurre è la «legge-obiettivo», in forza della quale vengono stabiliti annualmente gli obiettivi inseriti nella legge finanziaria, i quali, nel rispetto dei vincoli comunitari e di un equilibrato quadro di riferimento nazionale, siano realizzati dal coordinamento delle regioni interessate, avvalendosi razionalmente delle risorse pubbliche e facendo contestualmente affidamento ai fondi strutturali dell'Unione Europea (come da diversi anni avviene in Spagna, in Irlanda e nel Galles) ed ai capitali privati attraverso la tecnica del *project financing* o del *ventur capital* per quanto concerne le *start-up*, che sono alla base della continua crescita dell'economia americana.

Il quadro di riferimento nazionale ha da sempre posto giustamente al centro delle problematiche infrastrutturali l'asse longitudinale o verticale «Europa-Mediterraneo» lungo la dorsale rappresentata dall'Autostrada del Sole, che richiede l'urgente raddoppio della Bologna-Firenze, la riqualificazione della Salerno-Reggio Calabria e la realizzazione del ponte sullo stretto di Messina.

Insomma, una direttrice di sviluppo Nord-Sud, essenziale nella politica europea di sviluppo delle relazioni con tutta l'area del Mediterraneo, che richiede l'ampliamento degli aeroporti, dei porti e lo sviluppo delle reti informatiche.

Questo sistema è accentuato dalla previsione dei treni ad alta velocità e dalla dorsale appenninica che «apre» e inserisce le aree interne tosco-umbre, laziali-abruzzesi, molisane, irpine e lucane nella rete di grande comunicazione verso la pianura padana e ve-

neta (attraverso Cesena e Ravenna) e verso la Calabria-Sicilia.

Oggi, si avverte l'inderogabile necessità di integrare questo «disegno» verticale con una serie di «sistemi policentrici trasversali (orizzontali)», tra i quali assume una importanza strategica l'asse autostradale del *Mercantour*, sviluppato lungo un itinerario che proviene da Barcellona, passa per il traforo tra le valli di Stura e Tinee, prosegue per Genova, Piacenza, Trieste e quindi verso l'Europa orientale; la «Pedemontana Lombarda»; la «Pedemontana Veneta»; il «Passante di Mestre».

Nel quadro di riferimento strategico sopra descritto si inserisce il «sistema policentrico trasversale» laziale-abruzzese, perché rappresenta la naturale «cerniera» che unisce l'Italia settentrionale a quella meridionale.

Le relazioni Tirreno-Adriatico, come si rileva da un recente documento della Regione Lazio, sono fortemente condizionate dal nodo viario di Roma per la cui funzionalità sono assolutamente indispensabili il completamento della terza corsia del Grande Racordo Anulare (GRA) ed il potenziamento del corridoio tirrenico attraverso l'adeguamento della strada statale (SS) 148 Pontina nel tratto Roma-Latina

Si tratta di interventi che, richiedendo investimenti per quasi 1.500 miliardi di lire (900 miliardi di lire per il completamento della terza corsia del GRA e 600 miliardi di lire per l'adeguamento della SS 148 Pontina nel tratto Roma-Latina con la realizzazione della terza corsia nel tratto iniziale) non possono essere affrontati con fondi ordinari di provenienza statale o regionale, ma richiedono, come si è previsto per altri importanti interventi infrastrutturali di valenza generale (dal nodo di Mestre alla Salerno-Reggio Calabria), una specifica previsione nella finanziaria.

Il finanziamento con procedure speciali di questi interventi è addirittura vitale per il Lazio; l'alternativa sarebbe infatti quella di finalizzare alla realizzazione di queste opere, non potendo mettere in discussione il loro

carattere prioritario, tutti i finanziamenti ordinari nei prossimi dieci-quindici anni.

In questo modo, non soltanto si ritarderebbe in modo inaccettabile la realizzazione di infrastrutture indispensabili per il Paese, ma si impedirebbe ogni ulteriore investimento nel Lazio, compromettendo definitivamente l'obiettivo di superare il vecchio schema infrastrutturale a servizio esclusivo della capitale con la creazione di una struttura a maglie per consentire interazioni significative ed opportune valorizzazioni delle diverse aree e poli (insediativi, produttivi, turistici) della Regione.

Per lo sviluppo armonico del Lazio si rendono indispensabili anche i seguenti interventi per l'adeguamento delle principali direttrici radiali (Cassia e Salaria in primo luogo) e per la realizzazione di quelle già programmate o avviate: la Trasversale Nord Civitavecchia-Viterbo-Terni ed il tratto della dorsale appenninica Terni-Rieti-Torano.

La Trasversale Sud del Lazio interessa un ambito territoriale, per secoli parte integrante di Terra di Lavoro, «aggiunto» al Lazio nel 1927 per istituire la nuova provincia di Frosinone, che ha subito maggiormente il ruolo ingombrante e la spinta propulsiva di Roma, la quale ha provocato un grave processo di marginalizzazione a danno del Lazio meridionale.

L'istituzione della Città metropolitana di Roma determinerà i presupposti per la ridefinizione degli assetti territoriali della regione nel cui contesto il Lazio meridionale avanza legittimamente la richiesta dell'istituzione di una nuova provincia (atto Senato n. 2663).

Nella Media Valle del Liri, area baricentrica tra il Lazio e l'Abruzzo, il «Progetto Lirinia» ha definito una linea strategica dello sviluppo «trasversale» dall'Adriatico al Tirreno lungo la direttrice Pescara-Avezzano-Sora (quest'ultima città capoluogo dell'istituenda Unione dei Comuni).

Questa complessa progettualità, in parte realizzata, richiede prioritariamente la realiz-

zazione delle seguenti infrastrutture nel quadro del cosiddetto tridente stradale:

1) Il raddoppio delle strade a veloce scorrimento Avezzano-Sora-Atina-Cassino-Formia-Gaeta, ormai inadeguate e pericolose;

2) il completamento del quinto lotto dell'autostrada Sora-Frosinone per il collegamento con l'autostrada del Sole mediante la realizzazione del casello di Ferentino;

3) la realizzazione dell'autostrada Frosinone-Latina, per collegare il capoluogo pontino all'autostrada del Sole ed alla superstrada Frosinone-Sora-Avezzano;

4) la realizzazione della galleria Campoli Appennino-Pescasseroli, per collegare il Parco nazionale d'Abruzzo alla Valle di Comino nel versante laziale;

5) la realizzazione della galleria Atina-Isernia lungo la direttrice della dorsale appenninica;

6) la realizzazione della superstrada Sora-Ceprano-Fondi-Gaeta.

Nell'analogia proposta di legge (atto Camera n. 6807), d'iniziativa dei deputati Berlusconi, Bossi, Tremonti, Urbani, Selva, si sostiene validamente che le proposte legislative di questo tipo:

«1) implementano i collegamenti e perciò favoriscono l'autonoma crescita dei territori. Il federalismo non è infatti localismo e/o isolazionismo, ma l'opposto: solo aprendosi ad aree vaste, i territori possono infatti raggiungere e sviluppare gradi crescenti di libertà»;

«2) consentono ai territori, che si attivano per realizzare infrastrutture di loro spe-

cifico interesse, di promuovere comitati per le leggi-obiettivo, organizzando la sottoscrizione delle emissioni obbligazionarie al servizio della costruzione delle infrastrutture strategiche, nell'ambito del ruolo fondamentale assegnato alle regioni ed al coordinamento delle regioni interessate».

Le forti dinamiche innestate dai processi posti in essere dalla globalizzazione e dalla *new economy* rendono obsoleti gli strumenti «normali» della nostra arcaica legislazione, perché non consentono di armonizzare la questione dello sviluppo con la questione del diritto.

Nel mondo giuridico, lo schema di base della «legge-obiettivo» è in particolare rappresentato dalla legge speciale, emanata per fronteggiare eventi straordinari (calamità naturali) o per ragioni di ordine sociale (legislazione anti-crimine).

Ora, la portata innovativa di questa proposta di legge è quella di utilizzare questo strumento legislativo anche per la realizzazione delle «infrastrutture strategiche», identificate e definite nelle loro specifiche tecniche, annualmente, nel contesto della legge finanziaria.

Per il conseguimento degli obiettivi, definiti all'interno di un organico «sistema Italia», la legge deroga a tutte le norme «amministrative» vigenti, con la sola eccezione delle norme costituzionali, delle norme comunitarie in materia di appalti e delle norme penali ordinarie in materia di reati contro la pubblica amministrazione.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Per consentire al «sistema Italia» di rispondere efficacemente alle sfide ed alle accelerate dinamiche poste dai processi di globalizzazione e della nuova economia, è introdotta nell'ordinamento la forma della «legge-obiettivo», intesa come regime speciale per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti qualificati come strategici in sede di legge finanziaria.

2. La «legge-obiettivo» sostituisce ad ogni effetto tutte le concessioni, autorizzazioni, nulla osta, atti di assenso, controlli e simili previsti dall'ordinamento, salvo quanto disposto dalle norme comunitarie.

3. I presidenti delle regioni interessate o il relativo coordinamento, nel caso in cui le opere interessino più regioni, propongono al Governo la realizzazione delle infrastrutture strategiche, precisando il preventivo di spesa complessiva, l'ammontare dell'onere finanziario a carico dell'erario e, preferibilmente, il ricorso alla tecnica del *project financing* e *ventur capital*.

4. Le procedure di appalto, l'assegnazione dei lavori e la relativa realizzazione delle opere ritenute strategiche dalla legge seguono le procedure di pubblica evidenza stabilite dalle norme comunitarie vigenti.

5. Il Governo è delegato ad emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi di semplificazione delle norme in materia di lavori pubblici, attenendosi al principio ed al criterio direttivo del massimo possibile snellimento e della massima possibile accelerazione delle procedure di competenza della pubblica amministrazione.

6. Le regioni approvano la normativa eventualmente necessaria conforme alla legislazione vigente in ciascuna regione, sulla base di un atto di indirizzo e coordinamento adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

