

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 916

## PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato REALACCI

Norme per la consultazione e la partecipazione in materia  
di localizzazione e realizzazione di opere pubbliche

*Presentata il 9 maggio 2013*

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'importanza e la rilevanza dell'informazione e della consultazione dei cittadini, nel cui ambito territoriale sono realizzate opere con rilevante impatto ambientale, sociale o economico, impone la creazione di nuove modalità di approccio attraverso le quali i soggetti pubblici devono procedere per informare e assicurare la condivisione delle scelte.

È del tutto evidente che la condivisione delle informazioni, anche attraverso la via telematica, consente di adottare scelte condivise e partecipate disinnescando contenziosi nella realizzazione delle opere infrastrutturali.

Negli anni trascorsi, invece, è sembrato che il modo più semplice di procedere alla realizzazione delle opere pubbliche fosse quello di ridurre il livello di trasparenza delle procedure decisionali finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche. Il metodo impiegato dalla cosiddetta « legge

obiettivo » ne era un chiaro esempio. Tale logica si è rilevata però fallimentare poiché incapace di perseguire gli obiettivi di partenza consistenti appunto nella realizzazione di opere pubbliche. Al contrario, lo schema francese del *débat public*, da cui prende spunto la presente proposta di legge, ha dato buona prova poiché il flusso informativo è stato inteso in senso bidirezionale.

In tale contesto, la presente proposta di legge intende contribuire alla definizione del quadro delle competenze e dei ruoli, all'interno del quale tutti i soggetti coinvolti si confrontano con la collettività nell'ambito della definizione della soluzione ottimale per il soddisfacimento dei bisogni pubblici.

La proposta di legge fa riferimento all'esperienza francese che può essere considerata una *best practice* valida come base di partenza per l'elaborazione di un modello di dibattito pubblico italiano. Il ri-

ferimento al *débat public* d'Oltralpe è, infatti, coniugato sulla base delle peculiarità del sistema istituzionale del nostro Paese. E così che la *Commission nationale du débat public* assume nella presente proposta di legge i connotati dell'Osservatorio nazionale per il dibattito pubblico.

La proposta di legge si compone di sei articoli.

L'articolo 1 reca le finalità della legge, mentre l'articolo 2 individua nel sistema di consultazione pubblica — articolato negli strumenti dell'informazione, della consultazione, della concertazione e del dibattito pubblico — un meccanismo finalizzato a conseguire l'accettazione sociale delle scelte pubbliche aventi impatto sull'ambiente e sull'assetto del territorio. L'articolo 3 istituisce e disciplina l'Osservatorio nazionale per il dibattito pubblico, che ha il compito di verificare l'effettiva partecipazione delle collettività locali interessate ai processi di elaborazione e di scelta in ordine alla valutazione di soluzioni alter-

native e alla ponderazione di interessi pubblici di rilevanza nazionale, con riferimento alle scelte pubbliche che presentano un impatto significativo sotto il profilo socio-economico, ambientale o dell'assetto del territorio. L'articolo 4 traccia le linee guida per il funzionamento della procedura del dibattito pubblico prevedendo il caso di avvio d'ufficio della procedura e quello su richiesta del soggetto responsabile dell'intervento, di un consiglio regionale, o di un numero di consigli comunali o provinciali rappresentativi di almeno 150.000 abitanti, di almeno un decimo dei membri della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica ovvero su richiesta di 50.000 cittadini elettori. L'articolo 5 disciplina alcuni aspetti di dettaglio, dei quali fissa i termini per l'adempimento, mentre l'articolo 6 detta disposizioni per la copertura degli oneri derivanti dall'attuazione del provvedimento.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Finalità).*

1. Al fine di individuare le soluzioni ottimali per la pianificazione di grandi opere pubbliche di interesse dello Stato, delle regioni e degli enti locali, che presentano una forte rilevanza socio-economica o che hanno un impatto significativo sull'ambiente, è realizzato un sistema di consultazione pubblica.

## ART. 2.

*(Sistema di consultazione pubblica).*

1. Il sistema di consultazione pubblica è costituito dall'insieme degli strumenti volti a consentire l'accettazione da parte della collettività delle opere e degli interventi aventi impatto sull'ambiente o sull'assetto del territorio.

2. Il sistema di consultazione pubblica si articola negli strumenti dell'informazione, della consultazione, della concertazione e del dibattito pubblico.

3. L'informazione consiste nell'attività rivolta alla collettività al fine di divulgare gli elementi di conoscenza inerenti ai progetti futuri o in corso di realizzazione delle opere pubbliche di cui all'articolo 1. L'informazione deve rispondere ai requisiti di completezza, trasparenza, chiarezza e comprensibilità e deve essere fornita alle collettività interessate attraverso gli strumenti di comunicazione più adeguati.

4. La consultazione rappresenta lo strumento attraverso cui i soggetti decisori pubblici acquisiscono i necessari elementi di conoscenza sui bisogni delle collettività interessate nonché le indicazioni in merito alle migliori modalità per dare soddisfazione ai bisogni stessi.

5. Il dibattito pubblico rappresenta la modalità di definizione condivisa delle scelte pubbliche. L'Osservatorio nazionale di cui all'articolo 3 organizza ai sensi della presente legge il dibattito pubblico, che rappresenta la sede della concertazione con i cittadini e con le realtà sociali ed economiche del territorio interessato, sottostante al processo decisionale di elaborazione del progetto connesso alla scelta pubblica.

6. Il sistema di consultazione pubblica si avvale degli strumenti di partecipazione democratica vigenti nell'ordinamento, anche con riferimento alle forme di consultazione popolare previste dall'articolo 8 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

7. I risultati della consultazione pubblica sono resi pubblici anche utilizzando tecnologie telematiche.

#### ART. 3.

##### *(Osservatorio nazionale per il dibattito pubblico).*

1. È istituito l'Osservatorio nazionale per il dibattito pubblico, di seguito denominato « Osservatorio », con il compito di verificare l'effettiva partecipazione delle collettività locali interessate ai processi di elaborazione e di scelta in ordine alla valutazione di soluzioni alternative e alla ponderazione di interessi pubblici di rilevanza nazionale, con riferimento alle scelte pubbliche che presentano un impatto significativo sotto il profilo socio-economico, ambientale o dell'assetto del territorio.

2. L'Osservatorio è un organismo tecnico indipendente composto, nel rispetto dell'equilibrio di genere, dal presidente, nominato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da due rappresentanti designati rispettivamente uno dal Presidente della Camera dei deputati e uno dal Presidente del Senato della Repubblica, da un rappresentante designato dal presidente della Conferenza unificata di cui all'articolo 8

del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da un rappresentante delle associazioni ambientaliste rappresentative a livello nazionale, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da un rappresentante delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dello sviluppo economico. Gli emolumenti dei componenti l'Osservatorio e le spese per il funzionamento dello stesso sono stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

3. Il presidente dell'Osservatorio è nominato per un periodo di sette anni ed è scelto tra i componenti del Consiglio di Stato tra persone di comprovata professionalità e competenza nei settori in cui opera l'Osservatorio; il presidente è collocato fuori ruolo per l'intera durata dell'incarico; a pena di decadenza, per la durata dell'incarico, il presidente non può esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratore o dipendente di soggetti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, ivi compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici né avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore di competenza dell'Osservatorio; in caso di dimissioni o impedimento del presidente si procede alla sua sostituzione secondo le regole ordinarie previste per la nomina.

4. L'Osservatorio è convocato dal presidente. Le deliberazioni dell'Osservatorio sono valide, in prima convocazione, quando sia presente la maggioranza assoluta dei componenti e, in seconda convocazione, qualunque sia il numero dei componenti presenti.

5. L'Osservatorio verifica il rispetto delle condizioni di corretta informazione del pubblico durante la fase di realizzazione dei progetti per i quali esso è adito, fino alla fase di collaudo dell'opera o di avvio del servizio pubblico realizzato.

6. L'Osservatorio svolge una funzione consultiva, su richiesta delle autorità pubbliche competenti o dei soggetti incaricati della realizzazione dell'opera o del servizio pubblico, in sede di concertazione con le collettività interessate e nell'ambito della fase di elaborazione dei relativi progetti.

7. L'Osservatorio formula raccomandazioni di carattere generale o metodologico per favorire la diffusione e lo sviluppo dei sistemi di concertazione pubblica.

8. L'Osservatorio coordina le risultanze delle forme di consultazione popolare avviate dagli enti territoriali interessati alla realizzazione delle opere o dei servizi pubblici ai sensi dell'articolo 8 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

#### ART. 4.

*(Procedimento di dibattito pubblico).*

1. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare o il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti possono richiedere all'Osservatorio l'organizzazione di un dibattito pubblico al fine di individuare le opzioni generali di carattere ambientale o di assetto del territorio relative a progetti di infrastrutture e di servizi pubblici.

2. L'Osservatorio avvia obbligatoriamente, prima della progettazione definitiva, il procedimento di dibattito pubblico per gli interventi pubblici individuati con apposita deliberazione del Presidente del Consiglio dei ministri, sottoposta a parere obbligatorio e vincolante delle competenti Commissioni parlamentari, che per natura e caratteristiche rispondano ai progetti di piano di sviluppo o di infrastrutture di interesse nazionale dello Stato, degli enti locali, degli stabilimenti pubblici e dei privati che fanno parte delle categorie di operazioni e di progetti di investimento di seguito elencati:

a) realizzazione di autostrade, di superstrade o strade a due corsie per senso di marcia delimitate da spartitraffico;

b) allargamento di una strada a due o tre corsie per farne una strada a più corsie per senso di marcia delimitate da spartitraffico;

c) realizzazione di linee ferroviarie;

d) realizzazione di vie di navigazione o adeguamento dei canali esistenti alle dimensioni dei natanti di tonnellaggio elevato;

e) realizzazione o potenziamento di infrastrutture delle piste di aerodromi;

f) realizzazione o potenziamento di infrastrutture portuali;

h) realizzazione di linee elettriche;

i) realizzazione di gasdotti;

l) realizzazione di oleodotti;

m) realizzazione di depositi per scorie nucleari;

n) realizzazione di dighe idroelettriche o di dighe di ritenuta;

o) trasferimento di acqua da bacino fluviale, escluse le vie di navigazione;

p) stabilimenti e impianti culturali, sportivi, scientifici, turistici;

q) stabilimenti industriali.

3. Ai fini di cui al comma 1, il soggetto responsabile dell'intervento predispone e trasmette all'Osservatorio una relazione corredata dal progetto preliminare che indica gli obiettivi, le principali caratteristiche, le ricadute socio-economiche e i costi del progetto nonché le esternalità connesse all'intervento e la valutazione di impatto sull'ambiente e sull'assetto del territorio.

4. Su richiesta del soggetto responsabile dell'intervento, di un consiglio regionale, di un numero di consigli comunali o provinciali rappresentativi di almeno 150.000 abitanti, di almeno un decimo dei membri della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica ovvero su richiesta di 50.000 cittadini elettori, l'Osservatorio avvia altresì il procedimento di dibattito pubblico, obbligatoriamente prima della

progettazione definitiva per gli interventi pubblici che presentano caratteristiche tecniche e realizzative particolarmente rilevanti pur non rientrando tra quelli indicati al comma 2.

5. Nella valutazione della richiesta di avvio del procedimento di dibattito pubblico l'Osservatorio prende in considerazione l'interesse nazionale rivestito dal progetto, la sua incidenza sul territorio e i risvolti socio-economici connessi all'impatto sull'ambiente o sull'assetto del territorio.

6. L'Osservatorio si pronuncia con decisione motivata sulla richiesta di avvio del procedimento di dibattito pubblico.

7. Se l'Osservatorio ritiene necessario l'avvio del procedimento di dibattito pubblico, può affidarne l'organizzazione ad un comitato appositamente costituito, presieduto da un soggetto indicato dall'Osservatorio. In tal caso, l'Osservatorio definisce le modalità organizzative del dibattito e verifica il suo svolgimento.

8. Se l'Osservatorio ritiene non necessario l'avvio del procedimento di dibattito pubblico può comunque prescrivere al soggetto responsabile dell'intervento l'organizzazione di specifiche modalità di concertazione.

9. Trascorsi due mesi dalla richiesta, il silenzio sulla richiesta di avvio del procedimento di dibattito pubblico vale come diniego da parte dell'Osservatorio.

#### ART. 5.

##### *(Fasi della procedura e termini per l'adempimento).*

1. Nei casi in cui sia necessario il dibattito pubblico ai sensi dell'articolo 4, l'Osservatorio invita il soggetto responsabile dell'intervento a nominare, entro sessanta giorni dalla data di comunicazione dell'avvio della procedura di dibattito, un tecnico che rappresenta lo stesso soggetto responsabile in tutte le fasi del procedimento di dibattito pubblico.

2. Entro il termine di sessanta giorni dalla data di avvio del procedimento di



dibattito pubblico, ciascuno dei soggetti legittimati a parteciparvi ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, può comunicare all'Osservatorio il nominativo di un tecnico che lo rappresenta.

3. Nel corso del procedimento, il presidente dell'Osservatorio ovvero, qualora costituito, il presidente del comitato di cui all'articolo 4 può invitare in audizioni pubbliche i soggetti, pubblici o privati, la cui consultazione può risultare utile al buon fine del procedimento, e convocare assemblee pubbliche.

4. La procedura di dibattito pubblico ha inizio con il committente, o in mancanza di questi con il responsabile del progetto, che presenta, obbligatoriamente prima della progettazione definitiva, al presidente dell'Osservatorio la documentazione in vista del dibattito, che deve tenersi entro e non oltre il termine di sei mesi dalla notifica al committente o al responsabile del progetto e all'autore della richiesta di consultazione. La documentazione può essere integrata, a richiesta del presidente dell'Osservatorio, da ulteriori elementi necessari al dibattito. La documentazione, eventualmente integrata ai sensi del periodo precedente, è consegnata ai partecipanti al dibattito pubblico e resa pubblica anche utilizzando le tecnologie telematiche.

5. Il presidente dell'Osservatorio, ricevuta la documentazione, eventualmente integrata ai sensi del comma 4, stabilisce, entro il termine di due mesi, le modalità di svolgimento, di partecipazione e la data di inizio e termine del dibattito pubblico.

6. Al termine del dibattito il presidente dell'Osservatorio, ferma restando la sua autonomia nella scelta tra le diverse proposte emerse nel dibattito, adotta la propria decisione tenendo conto dei risultati derivanti dalla consultazione. La decisione è vincolante e deve essere comunicata entro il termine di quindici giorni al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Ministri competenti e al committente del progetto. Nel caso in cui l'Osservatorio ritenga che un dibattito pubblico non sia necessario, può raccomandare al committente o al responsabile del progetto, di

organizzare una concertazione secondo le modalità che propone. A conclusione di detta concertazione il committente è obbligato a trasmettere il verbale all'Osservatorio che entro quindici giorni lo inoltra al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri competenti.

7. Le riunioni dell'Osservatorio sono sempre pubbliche.

8. Tutti gli atti di cui al presente articolo sono resi pubblici anche utilizzando le tecnologie telematiche.

#### ART. 6.

##### *(Copertura finanziaria).*

1. Agli oneri finanziari derivanti dall'attuazione della presente legge si fa fronte a valere sulle risorse di un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e alimentato annualmente dai soggetti realizzatori degli interventi soggetti alle procedure di cui alla presente legge.

PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*17PDL0005590\*