

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori: MENARDI, MUSSO, GIORDANO, BIANCONI,  
ESPOSITO, CICOLANI, VICARI, BALDINI, GALLONE, SERAFINI, LAURO,  
ZANETTA, GALLO, CARUSO, SIBILIA

---

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

Onorevoli Senatori. – L’obiettivo rilevante della informazione e della consultazione delle collettività locali, nel cui ambito territoriale sono realizzate opere con rilevante impatto ambientale, sociale o economico, impone una strutturazione delle modalità attraverso le quali i soggetti pubblici devono procedere per assicurare la condivisione di talune scelte politiche.

Collettività informate sono più disposte ad accogliere la realizzazione delle predette opere e consentono di adottare scelte condivise e partecipate disinnescando i meccanismi di contenzioso che rappresentano un costo sociale in termini procedimenti giudiziari e in termini di ritardo nella realizzazione del «bene pubblico».

In tale contesto, il presente disegno di legge intende contribuire alla definizione del quadro delle competenze e dei ruoli, all’interno del quale i soggetti pubblici, nella loro componente politica ed in quella tecnico-amministrativa, si confrontano con la collettività dei cittadini-utenti nell’ambito della definizione della soluzione ottimale per il soddisfacimento dei bisogni pubblici.

Nella ricerca di un paradigma ideale, 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 riferimento al *débat public* d’Olttralpe è, però, coniugato sulla base delle peculiarità del sistema istituzionale del nostro Paese. È così che la *Commission nationale du débat public* assume nel presente disegno di legge i connotati dell’Osservatorio nazionale per il dibattito pubblico, strumento più snello e versatile – soprattutto nella fase di avvio e di rodaggio di tale meccanismo di consultazione pubblica rispetto alla corrispondente autorità amministrativa indipendente francese.

Il disegno di legge si compone, pertanto, di cinque articoli.

L’articolo 1 reca le finalità del disegno di legge volte ad individuare le soluzioni ottimali sotto il profilo economico e dell’accettazione sociale degli interventi con rilevante impatto ambientale, sociale o economico sulle collettività locali.

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 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.

L’articolo 4 traccia le linee guida per il funzionamento della procedura di dibattito pubblico prevedendo il caso di avvio d’ufficio della procedura ed il caso di avvio 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.

L’articolo 5 disciplina, in fine, alcuni aspetti di dettaglio, dei quali fissa i termini per l’adempimento, demandando la definizione di ulteriori elementi di dettaglio della procedura ad un’apposita deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE).

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1. (Finalità)

1. La presente legge reca disposizioni di principio in materia di consultazione pubblica al fine di individuare le soluzioni ottimali sotto il profilo economico e dell'accettazione sociale degli interventi pubblici con rilevante impatto ambientale, sociale o economico sulle collettività locali nel cui ambito territoriale sono realizzate.

### Art. 2. (Sistema di consultazione pubblica)

1. Il sistema di consultazione pubblica è costituito dall'insieme degli strumenti volti a consentire l'accettazione sociale 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 a progetti futuri o in corso di realizzazione. L'informazione deve rispondere ai requisiti di completezza, trasparenza, chiarezza e comprensibilità e deve essere portata a conoscenza delle collettività interessate attraverso gli strumenti di comunicazione più adeguati.

4. La consultazione rappresenta lo strumento attraverso cui i decisori pubblici acquisiscono i bisogni delle collettività interessate ed i suggerimenti in merito alle migliori modalità per dare soddisfazioni ai bisogni stessi.

5. La concertazione rappresenta la modalità di definizione condivisa delle scelte pubbliche. Il soggetto decisore pubblico, pur rimanendo autonomo nella propria attività di scelta tra le diverse opzioni tecniche, adotta la propria decisione dopo avere tenuto conto dei risultati derivanti dalla attività di consultazione dei soggetti interessati dall'opera o dal servizio pubblico.

6. Il dibattito pubblico rappresenta il luogo del processo di negoziazione con le collettività interessate sotto stante al processo decisionale di elaborazione del progetto connesso alla scelta pubblica. L'Osservatorio nazionale per il dibattito pubblico, di cui all'articolo 3, elabora le linee guida che presiedono alla definizione del procedimento relativo al dibattito pubblico.

7. 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.

8. Tutti i risultati della consultazione pubblica sono pubblicati ufficialmente avvalendosi anche di tecnologie telematiche.

### Art. 3. (Osservatorio nazionale per il dibattito pubblico)

1. Nell'ambito del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) è istituito l'Osservatorio nazionale per il dibattito pubblico, di seguito 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 da un presidente nominato dal Ministro dell'economia e delle finanze, due Consiglieri parlamentari designati rispettivamente dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica, un rappresentante designato dal Presidente della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un Consigliere di Stato designato dal Consiglio di presidenza del Consiglio di Stato, un rappresentante delle associazioni ambientali rappresentative a livello nazionale nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, un rappresentante delle associazioni dei

consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dello sviluppo economico, un rappresentante delle associazioni dei costruttori, un rappresentante degli ordini degli ingegneri e degli architetti, un rappresentante delle società di ingegneria.

3. Gli emolumenti dei componenti l'Osservatorio e la provvista finanziaria per il funzionamento dello stesso sono stabiliti dal Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

3. L'Osservatorio è sempre convocato dal Presidente. Le sue deliberazioni sono valide in prima convocazione quando sia presente la maggioranza assoluta dei componenti, e in seconda convocazione qualunque sia il numero dei componenti presenti alle riunioni.

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

5. 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.

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

7. 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 dell'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 il procedimento di dibattito pubblico per tutti gli interventi pubblici che per natura, caratteristiche tecniche o costo del progetto in fase di elaborazione preliminare risponde agli specifici criteri individuati con apposita deliberazione da parte del CIPE.

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

4. 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, ovvero su richiesta di 50.000 elettori, sono altresì sottoposti al procedimento di dibattito pubblico i progetti i cui parametri non rispecchiano le soglie di valore individuate CIPE o che presentino caratteristiche tecniche e realizzative particolarmente rilevanti per la loro natura del progetto.

5. Nella valutazione della richiesta di avvio del procedimento di dibattito pubblico l'Osservatorio prende in considerazione l'interesse nazionale del progetto, della sua incidenza sul territorio, dei risvolti socioeconomici 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.

7. Se l'Osservatorio ritiene necessario l'avvio del procedimento di cui al presente articolo, può affidare l'organizzazione del dibattito 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 vale come diniego da parte dell'Osservatorio.

Art. 5.

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

1. Nel caso in cui l'Osservatorio ritenga necessario il dibattito pubblico, ai sensi del comma 7 dell'articolo 4 della presente legge, ordina al soggetto responsabile dell'intervento di nominare, entro sessanta giorni dalla data di comunicazione dell'avvio della procedura di dibattito, un tecnico che rappresenterà 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, e successive modificazioni, 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 al comma 7 dell'articolo 4, può invitare in audizione i soggetti, pubblici o privati, utili al buon fine del procedimento, e convocare assemblee pubbliche.
4. La durata del procedimento di dibattito pubblico è fissata nel termine massimo di cento venti giorni a far data dalla comunicazione dell'avvio del procedimento.
5. L'Osservatorio, ovvero il comitato di cui al comma 7 dell'articolo 4, si pronuncia, a maggioranza assoluta dei presenti, nel termine di sessanta giorni dalla data di conclusione del procedimento di cui al comma 4 del presente articolo.
6. Nel caso sia costituito il comitato di cui al comma 7 dell'articolo 4, l'Osservatorio si pronuncia entro trenta giorni sulla decisione assunta dal comitato. Trascorso tale termine, in assenza di diverso pronunciamento da parte dell'Osservatorio, il parere sulla decisione assunta dal comitato si intende favorevole.

Art. 6

*(Copertura finanziaria)*

1. Agli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della presente legge si fa fronte attraverso un fondo istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e alimentato annualmente dai soggetti realizzatori degli interventi soggetti alle procedure di cui alla presente legge.