



Team K
Regionalratsfraktionen | Gruppo consiliare regionale
Trentino-Alto Adige/Südtirol

Silvius-Magnago-Platz 6 | 39100 Bozen
 Piazza Silvius Magnago, 6 | 39100 Bolzano

CONSIGLIO REGIONALE REGIONALRAT
10 LUG. 2024
PROT. N. 2402

Al Presidente del Consiglio regionale
 Roberto Paccher

SEDE

Bolzano, 9 luglio 2024

Ordine del giorno n. 2 collegato al disegno di legge 5/XVII "Assestamento del bilancio di previsione della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige-Südtirol per gli esercizi finanziari 2024-2025"

Metodologia strutturata di confronto con le comunità locali sui progetti di fattibilità tecnico-economica di opere pubbliche di cui all'articolo 50 del Codice degli Enti Locali

Il [decreto legislativo 31 marzo 2023 n.36](#) recante "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici" ha ridotto da 3 a 2 i livelli di progettazione rispetto al vecchio Codice eliminando il progetto definitivo e ridefinendo le rimanenti fasi progettuali. La progettazione in materia di lavori pubblici - anche per gli enti locali del Trentino-Alto Adige/Südtirol - deve pertanto essere articolata in due livelli: il progetto di fattibilità tecnico-economica (PFTE) e il progetto esecutivo.

Il nuovo codice, al co. 1 dell'art. 41, specifica che la progettazione in materia di lavori pubblici è volta ad assicurare: a) il soddisfacimento dei fabbisogni della collettività; b) la conformità alle norme ambientali, urbanistiche e di tutela dei beni culturali e paesaggistici ...[...]; d) il rispetto di tutti i vincoli esistenti, con particolare riguardo a quelli idrogeologici, sismici, archeologici e forestali; e) l'efficientamento energetico e la minimizzazione dell'impiego di risorse materiali non rinnovabili nell'intero ciclo di vita delle opere; f) il rispetto dei principi della sostenibilità economica, territoriale, ambientale e sociale dell'intervento, anche per contrastare il consumo del suolo, incentivando il recupero, il riuso e la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente e dei tessuti urbani; ...[...]; i) la compatibilità geologica e geomorfologica dell'opera.

Inoltre, al co. 2 dell'art. 41, a differenza di quanto previsto dalla precedente normativa che era rimasta incompleta, definisce i contenuti dei due livelli di progettazione e stabilisce il contenuto minimo del quadro delle necessità e del documento di indirizzo della progettazione che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono predisporre ed in particolare le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali. Nel caso di specie, la norma rimanda all'[allegato I.7](#) i contenuti minimi del quadro esigenziale, del documento di fattibilità delle alternative progettuali, del documento di indirizzo della progettazione, del progetto di fattibilità tecnica ed economica e del progetto esecutivo.

Relativamente al coinvolgimento popolare in relazione alla prima fase progettuale bisogna fare riferimento a due trattati internazionali che stabiliscono i principi cardine da seguire nella definizione della normativa a livello locale: la *Carta europea dell'autonomia locale* e la *Convenzione di Aarhus* in materia di accesso all'informazione, partecipazione dei cittadini e accesso alla giustizia in materia ambientale. Ai due trattati va aggiunta anche la decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 sul programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*» che ha consolidato il principio del coinvolgimento delle comunità locali nelle scelte strategiche sulle grandi opere.



Team K
Regionalratsfraktionen | Gruppo consiliare regionale
Trentino-Alto Adige/Südtirol

Silvius-Magnago-Platz 6 | 39100 Bozen
Piazza Silvius Magnago, 6 | 39100 Bolzano

1. Il *Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari pubblici delle collettività locali* sancisce che gli Stati sottoscrittori del trattato garantiscono a ogni individuo sotto la loro giurisdizione il diritto di partecipare agli affari pubblici delle collettività locali. A tal riguardo sancisce che il diritto di partecipare agli affari pubblici locali significa il diritto di cercare di determinare o di influenzare l'esercizio delle competenze e responsabilità delle collettività locali.
2. La *Convenzione di Aarhus*, partendo dall'assunto che un maggiore coinvolgimento e una più forte sensibilizzazione dei cittadini nei confronti dei problemi di tipo ambientale conduca ad un miglioramento della protezione dell'ambiente, attribuisce al pubblico (individui e associazioni che li rappresentano) il diritto di accedere alle informazioni e di partecipare nelle decisioni in materia ambientale. A questo fine, la convenzione prevede 3 aree di intervento: 1) assicurare l'accesso del pubblico alle informazioni sull'ambiente detenute dalle autorità pubbliche; 2) favorire la partecipazione dei cittadini nei processi decisionali che influiscono sull'ambiente; 3) estendere le condizioni per l'accesso alla giustizia in materia ambientale. A tal riguardo, le istituzioni comunitarie rispondono alla definizione di autorità pubblica della convenzione, allo stesso titolo delle autorità nazionali o locali.
3. Infine, la decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio su cui era stato sviluppato il 7° programma di azione per l'ambiente e, successivamente, sono state articolate tutte le strategie dell'Unione Europea in materia di sviluppo sostenibile (*vedasi a titolo esemplificativo l'art.8 "Partecipazione del pubblico" della normativa europea sul clima*), prevedeva che *"per migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione europea la maggioranza delle città dell'Unione si dovessero attuare politiche in materia di pianificazione e progettazione urbana sostenibile, tra cui approcci innovativi ai trasporti e alla mobilità pubblici nell'ambiente urbano, agli edifici sostenibili, all'efficienza energetica e alla conservazione della biodiversità urbana"*. In particolare, nel contesto delle iniziative in corso e delle reti esistenti dell'Unione europea, il programma d'azione avrebbe dovuto *"creare e promuovere una comprensione comune del modo in cui contribuire a migliorare l'ambiente urbano, concentrandosi sull'integrazione dell'urbanistica agli obiettivi connessi all'efficienza delle risorse, a un'economia a basse emissioni di carbonio, innovativa, sicura e sostenibile, all'uso sostenibile del territorio urbano, alla mobilità urbana sostenibile, alla gestione e alla conservazione della biodiversità urbana, alla resilienza degli ecosistemi, alla gestione delle risorse idriche, alla salute umana, alla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e all'educazione e alla sensibilizzazione ambientale."*

In ossequio ai suddetti principi sanciti e ripresi in molteplici altri ambiti nell'ordinamento giuridico sovranazionale, il Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, al comma 2 dell'articolo 14 del Capo IV recante *"Istituti di partecipazione e procedimenti amministrativo"*, benché con una formulazione vaga che lascia un eccessivo potere discrezionale alle amministrazioni locali rispetto all'effettiva applicabilità di tali principi, prevede che *"nel procedimento relativo all'adozione di atti fondamentali per il comune, devono essere adottate idonee forme di consultazione e informazione"*. Inoltre, il CEL, nella definizione delle attribuzioni del consiglio comunale quale organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, dispone che *"nello statuto comunale deve essere fissato l'importo minimo dei progetti preliminari di opere pubbliche ovvero dei progetti di fattibilità tecnica ed economica da approvare in consiglio comunale"*.



Team K
Regionalratsfraktionen | Gruppo consiliare regionale
Trentino-Alto Adige/Südtirol

Silvius-Magnago-Platz 6 | 39100 Bozen
Piazza Silvius Magnago, 6 | 39100 Bolzano

Il combinato disposto degli obblighi generati dalla ratifica dei sopracitati trattati internazionali, delle competenze in materia di enti locali stabilite dallo statuto di autonomia e di quanto già previsto dall'articolo 14 del CEL dovrebbe determinare automaticamente - in tempo utile ed in maniera opportuna - delle forme di partecipazione popolare nella prima fase progettuale delle opere pubbliche a livello locale. A maggior ragione per le opere pubbliche che superano gli importi di spesa individuati nell'articolo 50 del CEL tanto da attribuire la competenza esclusiva per la loro approvazione al consiglio comunale.

In particolare, le istituzioni regionali - nel rispetto dell'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali e in funzione delle dimensioni e delle competenze degli enti locali medesimi - sarebbe pertanto auspicabile che adottassero puntuali misure per garantire l'effettivo esercizio del diritto di partecipazione sulle scelte riguardanti le opere pubbliche più rilevanti prevedendo specificatamente: la legittimazione delle collettività locali a permettere, promuovere e facilitare l'esercizio del diritto di partecipazione; l'esistenza di regole e prassi per fare partecipare i cittadini al livello più vicino a loro; garanzie per consentire l'accesso della collettività locali ai documenti ufficiali detenuti dalle amministrazioni; provvedimenti per soddisfare i bisogni delle persone che devono affrontare ostacoli particolari per esercitare il loro diritto di partecipazione; meccanismi per assicurare il disbrigo e la risposta alle osservazioni e ai suggerimenti relativi ai progetti delle opere e dei servizi pubblici locali; l'incoraggiamento dell'uso di tecnologie dell'informazione e della comunicazione per promuovere e favorire l'esercizio del diritto di partecipazione.

Inoltre, per quanto concerne l'ambito ambientale, paesaggistico e del consumo di suolo che è pacificamente connesso alle opere individuate dall'articolo 50 del CEL, la legislazione regionale dovrebbe assicurare: l'accesso alle informazioni e la partecipazione ai processi decisionali obbligando le amministrazioni locali a fornire assistenza e orientamento ai cittadini relativamente ai progetti delle opere di maggior impatto; la promozione dell'educazione ecologica dei cittadini e l'aumento della loro consapevolezza in ordine ai problemi ambientali; il riconoscimento e il sostegno alle associazioni, ai gruppi o alle organizzazioni aventi come obiettivo la protezione dell'ambiente.

Tutto ciò premesso, **il Consiglio impegna la Giunta regionale a**

1. promuovere un approfondimento sulle misure legislative e/o regolamentari da introdurre per garantire l'effettivo esercizio del diritto di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali in ordine alle deliberazioni sui progetti di fattibilità tecnico-economica (PFTE) di opere pubbliche da approvare in consiglio comunale affinché siano perseguiti gli obiettivi definiti dal comma 1, art.41 del Codice dei contratti pubblici ed in particolare il soddisfacimento dei fabbisogni della collettività, la riduzione dei consumi energetici e di risorse, lo stop al consumo di suolo e il rispetto dei principi di sostenibilità economica, territoriale, ambientale e sociale;
2. illustrare gli esiti dell'approfondimento alla commissione consiliare competente entro 90 giorni dall'approvazione del presente ordine del giorno.

LA CONSIGLIERA REGIONALE

Maria Elisabeth Rieder



Bozen, den 10. Juli 2024
Prot. Nr. 2402/RegRat
vom 10. Juli 2024

An den
Präsidenten des Regionalrats

Tagesordnungsantrag Nr. 2 zum Gesetzentwurf Nr. 5/XVII
„Nachtragshaushalt der autonomen Region Trentino-Südtirol für die Haushaltsjahre 2024-2026“.

Strukturierter Austausch mit den örtlichen Gemeinschaften über technisch-wirtschaftliche Machbarkeitsprojekte öffentlicher Bauvorhaben gemäß Artikel 50 des Kodex der örtlichen Körperschaften

Mit dem gesetzesvertretenden Dekret Nr. 36 vom 31. März 2023, “Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici” wurden die verschiedenen Planungsebenen des alten Kodex von drei auf zwei herabgesenkt; das Einreichprojekt wurde gestrichen und die verbleibenden Projektphasen neu definiert. Die Planung im Bereich öffentliche Arbeiten muss folglich auch für die Gebietskörperschaften der Region Trentino-Südtirol auf zwei Ebenen erfolgen, dem technisch-wirtschaftlichen Machbarkeitsprojekt und dem Ausführungsprojekt.

In Absatz 1 von Artikel 41 des neuen Kodex wird präzisiert, dass die Planung im Bereich öffentliche Arbeiten Folgendes gewährleisten muss: a) die Deckung des Bedarfs der Allgemeinheit; b) die Übereinstimmung mit den Bestimmungen in den Bereichen Umwelt, Raumordnung, Denkmal- und Landschaftsschutz; ... [...]; d) die Einhaltung aller bestehenden Bindungen, mit besonderem Augenmerk auf die hydrogeologischen, seismischen, archäologischen und forstwirtschaftlichen Bindungen; e) die Steigerung der Energieeffizienz und der geringere Einsatz von nicht erneuerbaren Rohstoffen im gesamten Lebenszyklus der Bauwerke; f) die Beachtung der Grundsätze der wirtschaftlichen, territorialen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit des Bauvorhabens auch im Sinne der Einschränkung des Bodenverbrauchs, der Wiedergewinnung, Wiederverwendung und Aufwertung der bestehenden Bausubstanz sowie des urbanen Gefüges; ... [...]; i) die geologische und geomorphologische Verträglichkeit des Bauvorhabens.

In Artikel 41 Absatz 2 werden zudem – im Unterschied zur vorhergehenden Bestimmung, die unvollständig blieb – die Inhalte der zwei Planungsebenen und der Mindestbedarf sowie die strategischen Planungsdokumente definiert, welche die Vergabestellen und die auftraggebenden Körperschaften vorbereiten müssen, und zwar insbesondere die Anforderungen, Eigenschaften und Planungsunterlagen des Bauvorhabens. Im spezifischen Fall verweist die Bestimmung in Bezug auf den Mindestbedarf, die Machbarkeitsstudie zu den Projektalternativen, das strategische Planungsdokument, das technisch-wirtschaftliche Machbarkeitsprojekt sowie das Ausführungsprojekt auf den Anhang I.7.

Was die Einbeziehung der Öffentlichkeit in der ersten Projektphase betrifft, sei hier auf zwei internationale Verträge verwiesen, in welchen die zu befolgenden Hauptgrundsätze festgeschrieben sind, die bei der Ausarbeitung der Bestimmungen auf lokaler Ebene in Bezug auf den Zugang zu Information, auf die Bürgerbeteiligung und auf den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten zu beachten sind: die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung und die Aarhus-Konvention. Zu den beiden Verträgen kommt noch der Beschluss Nr. 1386/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 zum allgemeinen Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020, „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“, hinzu; das Aktionsprogramm hat den Grundsatz der

Miteinbeziehung der örtlichen Gemeinschaften in die strategischen Entscheidungen über Großprojekte bekräftigt.

1. Das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften sieht vor, dass die Vertragsstaaten jeder Person, die ihrer Gerichtsbarkeit untersteht, das Recht auf Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften gewährleisten. Darin heißt es außerdem, dass das Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften dem Recht entspricht, Anstrengungen zu unternehmen, um die Ausübung der Zuständigkeiten einer kommunalen Gebietskörperschaft zu bestimmen oder zu beeinflussen.

2. Die Aarhus-Konvention geht von der Annahme aus, dass eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung und ein stärkeres Bewusstsein der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten zu einer Verbesserung des Umweltschutzes beiträgt, und gewährt der Öffentlichkeit (Personen sowie Vereinigungen, die diese vertreten) das Recht, Zugang zu Informationen zu erhalten und sich an Entscheidungen zu Umweltverfahren zu beteiligen. Diesbezüglich sieht das Abkommen die folgenden drei Aktionsfelder vor: 1) den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen im Umweltbereich, über welche die Behörden verfügen, zu gewährleisten; 2) die Beteiligung der Bürger an den Entscheidungsprozessen im Umweltbereich zu fördern; 3) die Voraussetzungen für den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auszudehnen. In der Konvention fallen die EU-Institutionen diesbezüglich unter die gleiche Definition von „Behörde“ wie eine Stelle der öffentlichen Verwaltung auf nationaler oder lokaler Ebene.

3. Der Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates, der als Grundlage für die Ausarbeitung des siebten Umweltaktionsprogramms und anschließend aller Strategien der Europäischen Union im Bereich nachhaltiger Entwicklung diente (siehe zum Beispiel Art. 9, „Öffentlichkeitsbeteiligung“ des sogenannten Europäischen Klimagesetzes), sah vor, dass das 7. UAP, um die Nachhaltigkeit der Städte in der Union zu fördern, sicherstellen muss, dass die Mehrzahl der Städte in der Union Maßnahmen für eine nachhaltige Stadtplanung und -gestaltung durchführen, einschließlich innovativer Ansätze für den öffentlichen Verkehr in den Städten und für Mobilität, nachhaltige Gebäude, Energieeffizienz und die Erhaltung der biologischen Vielfalt in den Städten. Im Rahmen der derzeit stattfindenden Initiativen und der bestehenden Netzwerke der Europäischen Union hätte sich das Aktionsprogramm Folgendes zum Ziel setzen sollen: "die Förderung eines gemeinsamen Verständnisses dessen, wie zu einer verbesserten städtischen Umwelt beigetragen werden kann, und zwar durch Schwerpunktlegung auf die Integration von Zielen in Bezug auf die Ressourceneffizienz, eine innovative, sichere und nachhaltige Wirtschaft mit geringem CO₂-Ausstoß, eine nachhaltige Nutzung städtischer Flächen, einen nachhaltigen städtischen Verkehr, die Verwaltung und Erhaltung der biologischen Vielfalt in der Stadt, die Widerstandsfähigkeit des Ökosystems, die Wasserbewirtschaftung, die Gesundheit des Menschen, die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung sowie auf Umwelterziehung und ein Bewusstsein für Umweltfragen.“

Entsprechend den oben genannten Grundsätzen, die in zahlreichen anderen Bereichen der supranationalen Rechtsordnung übernommen wurden, sieht der Kodex der örtlichen Körperschaften der Autonomen Region Trentino-Südtirol in Kapitel IV Artikel 14 Absatz 2, „Formen der Bürgerbeteiligung und Verwaltungsverfahren“, zwar mit einer recht vagen Formulierung, die den örtlichen Verwaltungen eine übermäßige Ermessensfreiheit in Bezug auf die tatsächliche Anwendbarkeit jener Grundsätze zugesteht, Folgendes vor: „Bei den Verfahren zum Erlass von grundlegenden Rechtsakten der Gemeinde müssen angemessene Formen der Befragung und Information vorgesehen werden.“ Zudem sieht der Kodex der örtlichen Körperschaften unter den Aufgaben des Gemeinderats als politisch-administratives Leitungs- und Kontrollorgan vor, dass in der Gemeindegatzung der Mindestbetrag der Vorprojekte für öffentlichen Arbeiten bzw. der Studien zur technisch-wirtschaftlichen Machbarkeit, die im Gemeinderat genehmigt werden, festgelegt werden muss.

Die Verpflichtungen, die sich aus der Ratifizierung der obgenannten internationalen Verträge, aus den im Autonomiestatut festgelegten Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften sowie aus Artikel 14 des Kodex der örtlichen Körperschaften der Autonomen Region Trentino-Südtirol ergeben, müssten automatisch dafür sorgen, dass in der ersten Projektphase von öffentlichen Bauvorhaben auf lokaler Ebene – rechtzeitig und in angemessener Weise – eine Beteiligung der Öffentlichkeit stattfindet. Dies gilt insbesondere für jene öffentlichen Bauprojekte, welche die in Artikel 50 des Kodex der örtlichen Körperschaften der Autonomen Region Trentino-Südtirol festgelegten Mindestbeträge überschreiten; nicht ohne Grund liegt die ausschließliche Zuständigkeit für deren Genehmigung beim Gemeinderat.

Es wäre wünschenswert, würden die Institutionen der Region – unter Beachtung der Satzungs- und Verordnungsautonomie der örtlichen Körperschaften und entsprechend deren Größe und Zuständigkeiten – spezifische Maßnahmen ergreifen, um die effektive Ausübung des Rechts auf Beteiligung an den wichtigsten öffentlichen Bauvorhaben zu gewährleisten, und dabei Folgendes vorzusehen: die lokalen Gebietskörperschaften zu legitimieren, die Ausübung des Rechts auf Beteiligung zuzulassen, zu fördern und zu begünstigen; Regeln und gute Praktiken, damit die Bürger sich an den nächstgelegenen Verwaltungsebenen beteiligen können; Gewährleistung des öffentlichen Zugangs zu offiziellen Dokumenten der Gebietskörperschaften; Bestimmungen, um die Bedürfnisse jener Personen zu befriedigen, die besondere Hürden überwinden müssen, um ihr Recht auf Beteiligung ausüben zu können; Mechanismen, um die Abwicklung und die Antwort auf und die Bemerkungen zu Vorschlägen in Bezug auf die Bauvorhaben und die Projekte öffentlicher Dienste auf lokaler Ebene zu gewährleisten; der Einsatz von Informationstechnologien und Kommunikationsmitteln, um die Ausübung des Rechts auf Beteiligung zu fördern.

In Bezug auf die Bereiche Umwelt, Landschaft und Bodenverbrauch, die zweifelsohne mit den Bauvorhaben gemäß Art. 50 des Kodex der örtlichen Körperschaften der Autonomen Region Trentino-Südtirol verbunden sind, müsste die regionale Gesetzgebung Folgendes gewährleisten: den Zugang zu Informationen und die Beteiligung an den Entscheidungsprozessen; die Gebietskörperschaften würden somit verpflichtet, den Bürgern Unterstützung und Orientierungshilfe zu den Bauprojekten mit den größten Auswirkungen zu gewähren; die Förderung der Umwelterziehung der Bürger und die Steigerung des Umweltbewusstseins derselben in Bezug auf Umweltprobleme; die Anerkennung und Unterstützung von Vereinen, Gruppen und Organisationen, welche sich für Umweltschutz einsetzen.

All dies vorausgeschickt,

**verpflichtet der Regionalrat von Trentino-Südtirol
die Regionalregierung,**

1. eine Untersuchung zu den gesetzgeberischen Maßnahmen und/oder Verordnungen in die Wege zu leiten, die eingeführt werden sollen, um die tatsächliche Ausübung des Rechts der Bürger auf Beteiligung an Entscheidungsprozessen zu den Beschlussfassungen zu technisch-wirtschaftlichen Machbarkeitsprojekten öffentlicher Arbeiten zu gewährleisten, damit die in Absatz 1, Artikel 41 des Vergabekodex festgelegten Zielsetzungen und insbesondere die Erfüllung des Bedarfs der Öffentlichkeit, die Senkung des Energie- und Ressourcenverbrauchs, die vollständige Einschränkung des Bodenverbrauchs sowie die Einhaltung des Grundsatzes der wirtschaftlichen, territorialen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit erreicht werden;
2. der zuständigen Gesetzgebungskommission die Ergebnisse der eingehenden Untersuchung innerhalb von 90 Tagen ab der Verabschiedung der vorliegenden Tagesordnung darzulegen.

Gez.: DIE REGIONALRATSABGEORDNETE

Maria Elisabeth Rieder