

Partecipazione e tutela dell'ambiente: il modello della *enquête publique environnementale* francese

1. Introduzione. - 2. Il principio di partecipazione nell'ordinamento francese. - 2.1. Il recepimento in della Convenzione di Aarhus (art. 6) - 3. *L'enquête publique*: origini e *species*. - 4. *L'enquête publique environnementale*. Prima fase: designazione e *status* del *Commissaire enquêteur*. - 4.1. (*segue*) Seconda fase: apertura e svolgimento dell'*enquête*. - 4.2 (*segue*) Terza fase: chiusura dell'*enquête* e relazione conclusiva.

1. Introduzione. La Francia è tra i quarantacinque Paesi che hanno sottoscritto la Convenzione di Aarhus «sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale» del 25 giugno 1998¹. La stipula della Convenzione ha subito suscitato particolare interesse nel panorama dottrinale francese, tanto che la prestigiosa *Revue Juridique de l'Environnement*, nel 1999, le ha dedicato un numero speciale tematico, raccogliendo le reazioni particolarmente entusiaste dei commentatori. Tra questi, Michel Prieur, già professore di diritto pubblico nell'Università di Limoges, definisce la Convenzione un «*instrument universel de la démocratie environnementale*», qualificandola non come «*une nouvelle convention sur l'environnement, mais une convention qui introduit la démocratie dans le processus de décision publique*»².

2. Il principio di partecipazione nell'ordinamento francese.

2.1. Il recepimento della Convenzione di Aarhus (art. 6). Già nel 1971 – ricorda Michel Prieur – il *décret* n. 71-94 del 2 febbraio, relativo alla determinazione delle attribuzioni del Ministero incaricato della protezione della natura e dell'ambiente, prevedeva che, nel portare avanti la sua azione istituzionale, il Ministro «in-forme l'opinion publique afin d'associer la population à cette action» ed è «*associé aux actions internationales de la France en ce domaine*»³. Qualche anno più tardi, nel 1975, un altro testo normativo stabiliva che l'*Haute Comité de l'Environnement* «s'attache à prendre en compte le développement de la participation des citoyens à leur cadre de vie et propose les mesures de nature à développer cette participation aux différents niveaux territoriaux»⁴. Nello stesso periodo, inoltre, sembra univoca la volontà del legislatore di riconoscere il ruolo e la rilevanza sociale delle associazioni di protezione dell'ambiente, come corpi sociali intermedi capaci di sensibilizzare ed aggregare i cittadini attorno a tematiche ambientali di interesse comune. In questo senso, di particolare importanza è la *loi* n. 76-629 del 10 luglio 1976, che all'art. 1 riconosce la tutela dell'ambiente come «*d'intérêt général*», precisando che «*il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit*»⁵.

Nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della Convenzione di Aarhus, quindi, erano forti, nel panorama dottrinale francese, le aspettative circa la sua portata innovatrice. Ne è un esempio il contributo già citato, in cui Michel Prieur rileva che, nel momento in cui sarebbe stata adottata la normativa nazionale di applicazione delle disposizioni della Convenzione, «*l'ère de la démocratie administrative sera alors arrivée, c'est l'environnement qui en aura été le prétexte et le droit international le porteur*»⁶. Tra gli ostacoli che egli individua ad un effettivo e compiuto recepimento delle disposizioni della Convenzione figura principalmente «*la culture administrative nationale*», che, talora troppo rigidamente ancorata ad un'impostazione centralista, raramente consente al cittadino di essere coinvolto nell'assunzione delle decisioni, dal cui procedimento di formazione rimane sostanzialmente escluso, ed anche quando ciò non avviene, si tratta di procedimenti di mera consultazione, restando nelle mani dell'Amministrazione il monopolio dell'interesse generale⁷.

¹ La ratifica ufficiale della Convenzione è avvenuta nel 2002, in forza del *décret* 2002-1187 del 12 settembre 2002.

² M. PRIEUR, *La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial, 1999.

³ Così l'art. 3, al. 3 e 4 del *décret* n. 71-94 del 2 febbraio 1971.

⁴ Così l'art. 2 del *décret* n° 75-672 del 25 luglio 1975.

⁵ Così l'art. 1 della *loi* n. 76-629 del 10 luglio 1976.

⁶ M. PRIEUR, *op. cit.*, 20. L'Autore ricorda qui come, non trattandosi di una fonte normativa *self-executing*, «*faudra-t-il de nombreuses dispositions juridiques nationales de mise en oeuvre avant qu'il ne soit totalement appliqué*».

⁷ *Ivi*, 21.

Ma al di là delle opinioni espresse dai commentatori, ancorché molto autorevoli, è necessario preliminarmente interrogarsi sull'efficacia delle disposizioni contenute nei Trattati internazionali (e quindi della Convenzione di Aarhus) nell'ambito dell'ordinamento francese. Trattandosi di un ordinamento c.d. monista, in Francia i Trattati internazionali di norma s'impongono sulle leggi ordinarie interne, purché sia rispettata la condizione di reciprocità posta all'art. 55 della Costituzione della *Vème République* (1958)⁸. Nondimeno, come segnala Julien Bétaille, professore di diritto pubblico nell'Università di Tolosa e autore di un interessante contributo sull'argomento⁹, l'ordinamento francese riserva l'effetto diretto ai soli Trattati che lo prevedano espressamente¹⁰. In relazione ad essi, i provvedimenti amministrativi contrastanti vengono annullati, mentre le leggi, non potendo essere espunte dall'ordinamento ad opera del giudice, vengono disapplicate¹¹.

Ora, sebbene alcuni degli studiosi coinvolti nell'elaborazione della Convenzione ne predicassero con fermezza l'effetto diretto sulla base delle intenzioni asseritamente palesate in occasione dei lavori preparatori¹², dalla lettura delle stesse disposizioni non emerge un'indicazione altrettanto chiara e decisiva. Così stando le cose, si comprende quindi come l'interpretazione della giurisdizione amministrativa sia di particolare rilievo. L'analisi della giurisprudenza del *Conseil d'Etat* condotta da Bétaille rivela la sussistenza di due criteri, cui i giudici ricorrono cumulativamente al fine di stabilire l'effetto diretto di un Trattato: la circostanza che esso conferisca diritti soggettivi agli individui e la sufficiente precisione delle sue disposizioni (c.d. criterio redazionale). L'assenza delle dette condizioni fa sì che, mancando l'effetto diretto, non i cittadini, ma gli altri Stati contraenti possano adire il *Conseil d'Etat* al fine di invocare le norme contenute nel Trattato¹³. La subordinazione della diretta applicabilità delle norme dei Trattati al duplice requisito posto dai giudici amministrativi – a giudizio di Bétaille – rende il sistema giuridico francese «a hybride one, positioned between monism and dualism»¹⁴: un sistema monistico puro collocherebbe, infatti, *tout court* le norme di diritto uniforme su un piano sovraordinato rispetto alla legge ordinaria. Si badi, tuttavia, che, nei casi in cui ricorrano i due presupposti anzidetti, il diritto internazionale pattizio s'impone sulla legge ordinaria anche con effetto retroattivo, come espressamente stabilito dal *Conseil d'Etat* nel 1989 (*arrêt Nicolò*¹⁵).

Alla luce di queste premesse di cornice, è possibile ora considerare se e in che misura possa essere riconosciuto effetto diretto alle norme di cui alla Convenzione di Aarhus. «The majority of judgements concerning the Aarhus Convention related to the second pillar of the Convention»¹⁶, nota sempre Bétaille. Il secondo pilastro, relativo alla partecipazione del pubblico ai processi di *decision-making* in materia ambientale, è proprio quello più rilevante ai fini di questa trattazione. Analizzando la giurisprudenza del *Conseil d'Etat* sul punto si nota subito come l'effetto diretto venga negato soprattutto in relazione a quelle disposizioni che delineano i contorni di una partecipazione veramente effettiva. Il caso più evidente è quello del quarto comma dell'art. 6, a tenore del quale «ciascuna Parte provvede affinché la partecipazione del pubblico avvenga in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva»¹⁷. Allo stesso modo, non gode di effetto diretto la norma di cui al

⁸ Così l'art. 55 Cost.: «Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie».

⁹ J. BÉTAILLE, *The direct effect of the Aarhus Convention as seen by the French Conseil d'Etat*, in *Environmental Law Network International*, 2009, 2, 63 e ss.

¹⁰ *Ivi*, 63: «the French system allows the direct effect to be automatic if it is foreseen explicitly by the text of the Treaty».

¹¹ P. PATRITO, *La Convenzione di Aarhus in Francia*, in A. ANGELETTI (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Napoli, 2011, 134 citando le sentenze del Conseil d'Etat 30 mai 1952, *Dame Kirkwood* e 8 février 2007, *M.A.*

¹² Sul punto BÉTAILLE cita J. JÉNDROSKA: «already during the negotiations many of the negotiators were careful to draft some specific provisions in a very detailed and precise way, with a view to making them capable of having direct effect. Such an approach was supported by many delegations from outside the EU, in particular those in which the constitutional arrangements provide, for example, a definition of the direct effect of international treaties».

¹³ Così J. BÉTAILLE, *op. cit.*, 67: «an international treaty that does not produce direct effects can only be invoked before the Conseil d'Etat by another State, not by individuals», citando sul punto Conseil d'Etat Ass., 15 octobre 1993, *Royaume-Uni de Grande Bretagne*.

¹⁴ *Ivi*, 67.

¹⁵ Conseil d'Etat, 20 octobre 1989, *Nicolò*.

¹⁶ J. BÉTAILLE, *op. cit.*, 68.

¹⁷ La giurisprudenza in merito è particolarmente abbondante. Si vedano *ex pluribus* Conseil d'Etat, 28 décembre 2005, *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aérodrome de Notre-Dame-des-Landes*; Conseil d'Etat, 15 novembre

comma 6 dello stesso articolo, che, tra l'altro, «impone alle pubbliche autorità competenti di consentire al pubblico interessato, su sua richiesta e qualora ciò sia previsto dal diritto nazionale, di consultare gratuitamente, non appena siano disponibili, tutte le informazioni rilevanti ai fini del processo decisionale»¹⁸. Stessa sorte patiscono le disposizioni di cui ai successivi commi 8 e 9, in forza delle quali, rispettivamente, «ciascuna Parte provvede affinché, al momento dell'adozione della decisione, si tenga adeguatamente conto dei risultati della partecipazione del pubblico» e «affinché il pubblico sia prontamente informato della decisione adottata e (...) rende accessibile al pubblico il testo della decisione, nonché i motivi e le considerazioni su cui essa si fonda»¹⁹.

La diretta applicabilità è, invece, riconosciuta ad altre disposizioni della Convenzione, tra cui il secondo comma dello stesso art. 6²⁰. Per comprendere la *ratio* alla base di un tale riconoscimento selettivo da parte dei giudici, Yann Aguila, professore di diritto pubblico nell'Università di Parigi Panthéon-Sorbonne e già *Commissaire du gouvernement* presso le sezioni contenziose del *Conseil d'Etat*, propone una lettura incrociata del secondo e del quarto comma dell'art. 6. Aguila, in particolare, punta il dito contro il ricorso da parte dei giudici amministrativi al criterio c.d. redazionale, il quale «conduit à procéder à des subtiles distinctions entre articles, voire même entre les paragraphes d'un même article, distinctions auxquelles n'avait pas nécessairement songé les rédacteurs de la Convention»²¹. Ciò si rivela tanto più vero quanto più si consideri, come suggerisce Bétaille, la circostanza che i giudici amministrativi costruiscano la loro interpretazione sul testo francese della Convenzione che, pur ufficiale, risulta essere una traduzione del testo originale in lingua inglese, frutto di negoziazioni svolte nella stessa lingua²². Prendendo in considerazione l'art. 6, comma 4 si nota come la versione inglese («Each party shall provide for early participation») possa essere interpretata come recante un significato parzialmente differente rispetto alla versione francese («Chaque partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure»). Il dubbio interpretativo sorge, in particolare, con riferimento alla valutazione sulla sussistenza del carattere *self-executing* della norma²³.

La conseguenza del riconoscimento parziale dell'efficacia diretta della Convenzione pone, in ultima analisi, problemi di uniformità in sede applicativa. Appare, quindi, condivisibile l'opinione di Guillaume Lefloch, direttore dell'*Institut du Droit Public* dell'Università di Rennes, secondo il quale si tratta di una precisa scelta strategica del *Conseil d'Etat*, che «a opté pour une interprétation souple des exigences posées par ce traité»²⁴.

Peraltro, proprio la questione relativa al parziale riconoscimento diretto delle norme di cui all'art. 6 della Convenzione è stata oggetto di una decisione del *Compliance Committee* della Convenzione di Aarhus, che nel 2011 si è pronunciato su un ricorso presentato da alcune associazioni ambientaliste francesi che lamentavano il mancato corretto recepimento delle previsioni ivi contenute. In quella sede il *Committee*, pur sposando l'interpretazione del *Conseil d'Etat* («the Committee does not find that the Party concerned failed to comply with the Convention»), ha avuto l'occasione di precisare come «the French decision-making procedures, as reflected in the present case, involve several other types of decisions and acts that

2006, *Syndicat mixte du Parc naturel régional de la montagne de Reims*; Conseil d'Etat, 06 june 2007, *Commune de Groslay*; Conseil d'Etat, 19 mars 2008, *Commune de Binnigen*; Conseil d'Etat, 23 février 2009, *Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne*.

¹⁸ Così, ancora, Conseil d'Etat, 6 june 2007, *Commune de Groslay*.

¹⁹ In questo senso v. nota precedente nonché, relativamente al solo comma 9, Conseil d'Etat, 18 decembre 2008, *Collectif pour la protection des riverains de l'autoroute A184*.

²⁰ «Il pubblico interessato è informato nella fase iniziale del processo decisionale in materia ambientale in modo adeguato, tempestivo ed efficace, mediante pubblici avvisi o individualmente. Le informazioni riguardano in particolare: a) l'attività proposta e la richiesta su cui sarà presa una decisione; b) la natura delle eventuali decisioni o il progetto di decisione; c) l'autorità pubblica responsabile dell'adozione della decisione; d) la procedura prevista, ivi compresi (nella misura in cui tali informazioni possano essere fornite): i) la data di inizio della procedura; ii) le possibilità di partecipazione offerte al pubblico; iii) la data e il luogo delle audizioni pubbliche eventualmente previste; iv) l'indicazione dell'autorità pubblica cui è possibile rivolgersi per ottenere le pertinenti informazioni e presso la quale tali informazioni sono state depositate per consentire l'esame da parte del pubblico; v) l'indicazione dell'autorità pubblica o di qualsiasi altro organo ufficiale cui possono essere rivolte osservazioni e quesiti nonché i termini per la loro presentazione; vi) l'indicazione delle informazioni ambientali disponibili sull'attività proposta; e) l'assoggettamento dell'attività in questione ad un procedura di valutazione dell'impatto ambientale a livello nazionale o transfrontaliero».

²¹ Y. AGUILA, *Conclusioni* su Conseil d'Etat, 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 2009, 1, 96.

²² J. BÉTAILLE, *op. cit.*, 70. Le versioni ufficiali sono in inglese, francese e russo.

²³ Il testo italiano, in questo senso, sembra ricavato a partire dalla versione francese («ciascuna Parte provvede affinché la partecipazione del pubblico avvenga in una fase iniziale»).

²⁴ G. LEFLOCH, *La convention d'Aarhus devant le juge administratif*, LPA n. 157/2008, 4.

may *de facto* affect the scope of options to be considered in a permitting decision under article 6 of the Convention»²⁵.

3. *L'enquête publique: origine e species.* Per rinvenire le origini dell'*enquête publique* occorre rifarsi ad alcuni testi legislativi risalenti ai primi anni del XIX secolo, ed in particolare alla *loi* 8 mars 1810 sulle espropriazioni per pubblica utilità²⁶. Il bene giuridico protetto attraverso il coinvolgimento degli amministrati era ancora, a questo stadio, soltanto il diritto di proprietà, riguardato dalla Dichiarazione del 1789 come *inviolable et sacré*²⁷. La tutela che si realizzava, invero, non era particolarmente incisiva, in quanto l'*enquête* non poteva intervenire che nella fase successiva all'espropriazione, limitandosi a consentire ai proprietari espropriati di produrre delle osservazioni non destinate ad incidere sul progetto esecutivo.

È nei decenni successivi, a partire dal 1829, che il modello dell'inchiesta viene esteso, in alcuni casi, alla fase progettuale per la realizzazione di opere pubbliche di grandi dimensioni²⁸. Già dal 1833 comincia a registrarsi la tendenza, che prenderà forma più nitidamente nella seconda metà del Novecento, a moltiplicare in modo disorganico tanto le ipotesi quanto le modalità di svolgimento dell'*enquête*. L'art. 3 della l. 7 luglio 1833 sulle espropriazioni ne prescriveva il ricorso in diversi casi di *grands travaux publics*, rimandando la specificazione delle modalità attuative a due fonti regolamentari successive, che individuavano procedure differenziate in base all'oggetto²⁹.

Jean-Claude Hélin e René Hostiou, autori di una recente opera esaustiva sull'argomento³⁰, rilevano come già all'epoca di queste prime formulazioni il sistema procurasse una certa insoddisfazione nei suoi fautori. Il conte di Corbière, Ministro degli interni, rilevava infatti: «ces enquêtes, trop négligées et presque toujours irrégulières dans les communes rurales, n'offrent aucune des garanties qu'on y cherche et se réduisent alors à une vaine formalité»³¹.

Occorre tenere a mente che la società alla quale si rivolge la disciplina dell'*enquête publique* di quest'epoca è la Francia di metà Ottocento, quella descritta da Flaubert nelle pagine di *Madame Bovary*, «une société rurale très fortement marquée par les valeurs individuelles, (où) il importait avant tout de faire en sorte que l'intérêt général s'attachant à la réalisation d'une opération puisse prévaloir sur les intérêts particuliers, à savoir ceux des propriétaires affectés dans leurs biens»³².

Bisognerà, tuttavia, attendere gli anni Settanta del secolo successivo perché la concezione di «interesse generale» sottesa alla disciplina in esame trovi una declinazione anche nell'ambito delle inchieste pubbliche. Il mutato assetto della società in questi anni determina una frattura rispetto al *ratio* tradizionale dell'istituto, originariamente concepito a difesa della proprietà privata. Nuovi beni giuridici vengono alla luce, la cui necessità di protezione trova terreno fertile nei moduli amministrativi tradizionali di tutela dei diritti.

Come notava Simon Charbonneau già qualche decennio fa, «que ce soit en matière d'établissements classés dangereux, insalubres et incommodes ou l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'enquête publique n'a jamais été conçue comme l'instrument privilégié du débat public. Il s'agissait au départ d'une procédure purement interne à l'Administration destinée à consulter les personnes ou les propriétaires immédiatement concernés. (...) Dans cette idéologie hégélienne, l'intervention des particuliers se limite

²⁵ Consultabile su: <https://www.euje.org/images/Doc.Aarhus/Aarhus%20CC%20case-law.pdf>.

²⁶ Si fa qui riferimento ad un *décret* del 1805 sulle *enquête commodo incommodo*, ad una *loi* del 1807 *sur les travaux publics et les travaux d'intérêt généraux*, nonché alla richiamata *loi* 8 mars 1810.

²⁷ Così l'art. 17, Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino (1789): «La propriété étant un *droit inviolable et sacré*, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité».

²⁸ Così l'art. 8, *ordonnance* du 10 mars 1829: «à l'avenir aucune route nouvelle au compte de l'Etat, aucun pont d'un grand débouché, aucun ouvrage neuf d'une grande dimension sur le bord d'un torrent ou d'une rivière, ou dans un port maritime de commerce ne sera entrepris sans que la proposition n'en ait été préalablement soumise à des enquêtes, dont les formes sont déterminées, dans chaque cas particulier, suivant l'importance des travaux et leur influence probable. Il sera statué par une *ordonnance spéciale* sur la forme des enquêtes qui devront précéder toute entreprise de canal ou de navigation».

²⁹ Si fa qui riferimento alle *ordonnances royales* del 18 febbraio 1834 e del 23 agosto 1835.

³⁰ J.C. HELIN, R. HOSTIOU, *Traité de droit des enquêtes publiques*, Le Moniteur, Paris, 2014.

³¹ *Ivi*, 17.

³² *Ivi*, 18.

forcément à la sphère du privé tandis que l'Administration ne peut s'étendre qu'à celle du bien public»³³. Sarà solo con l'emergere dei movimenti associativi di ispirazione ambientalista che si darà avvio ad «un usage systématique de l'enquête publique comme moyen d'expression d'une opposition à de nombreux projets d'aménagement»³⁴.

Così, il *décret* 76-432 del 14 maggio 1976, nel disciplinare le *enquêtes publiques*, fa esplicito riferimento alla finalità della «protection de la nature et de l'environnement», ponendo quindi una nuova *ratio* alla base della disciplina. Nel decennio successivo, ulteriori provvedimenti dello stesso tenore realizzano di fatto una dicotomia nella disciplina delle inchieste. Il più incisivo tra questi è senza dubbio la c.d. *loi Bouchardeau* del 1983³⁵, entrata in vigore il primo ottobre 1985.

Fortemente voluta dall'allora Ministra per l'ambiente, Huguette Bouchardeau, la legge rappresenta una frattura netta rispetto alla concezione classica dell'inchiesta pubblica, traghettando l'istituto, rivisto alla luce delle nuove finalità, nel *Code de l'environnement*. Del pari, anche la disciplina delle modalità attuative conosce una differenziazione. In questo periodo, la necessità di una semplificazione risultava, quindi, tanto sentita³⁶ quanto ardua da mettere in atto, considerato peraltro la parallela, crescente produzione normativa³⁷.

La differenziazione della disciplina, unita ad una proliferazione di norme recanti ipotesi tipiche di svolgimento delle *enquêtes*, varate soprattutto nell'ultimo ventennio del secolo scorso, contribuivano a rappresentare motivo di incertezza giuridica, tanto da suscitare l'intervento del *Conseil d'Etat*, che nel suo rapporto per l'anno 2003 richiamava «l'attention du Gouvernement sur la nécessité et l'urgence de remettre de l'ordre dans le régime d'enquête publique», notando come «leur hétérogénéité croissante nuit aux objectifs de qualité des procédures administratives et de sécurité juridique»³⁸.

L'auspicata riforma è avvenuta con l'adozione delle leggi n. 2009-967 del 3 agosto 2009 (c.d. *loi Grenelle 1*) e n. 2010-788 del 12 luglio 2010 (c.d. *loi Grenelle 2*), seguite da ulteriori fonti regolamentari che ne hanno precisato la portata. Le norme menzionate (la seconda conosciuta anche come *loi ENE - engagement national pour l'environnement*) semplificano in modo evidente la materia, classificando le oltre centottanta ipotesi nominate in due macro-categorie, *enquête expropriation* e *enquête environnement*: un'evoluzione a tal punto determinante che alcuni commentatori l'hanno definita un «*Traité de Tordesillas moderne*»³⁹.

Nella vigenza dell'assetto precedente, il *Conseil d'Etat* aveva precisato che nei casi in cui la legge prevedesse lo svolgimento di un *enquête préalable à la déclaration d'utilité publique*, ma essa venisse concretamente attuata nelle modalità previste dalla *loi Bouchardeau*, si sarebbe concretizzato un grave vizio di procedura determinante l'illegittimità della stessa⁴⁰. Con la riforma, il legislatore francese accorda una preferenza espressa all'*enquête environnementale*, non solo prevedendola in molteplici casi, ma anche superando di fatto l'orientamento giurisprudenziale anzidetto: l'art. L. 110-1 del *Code de l'expropriation* prevede, oggi, chiaramente che «lorsque la déclaration d'utilité publique porte sur une opération susceptible d'affecter l'environnement relevant de l'article L. 123-2 du Code de l'environnement, l'enquête qui lui est préalable est régie par les dispositions du chapitre III du titre II du livre I de ce code».

È interessante notare come il legislatore francese interpreti, in linea con l'interpretazione dell'art. 7 *Charte constitutionnelle de l'environnement* radicata nella giurisprudenza del *Conseil d'Etat*, la nozione di «opération

³³ S. CHARBONNEAU, *La participation du public aux enquêtes publiques*, in J.C. HELIN - R. HOSTIOU - Y. JEGOUZO - J. THOMAS (sous la direction de), *Les nouvelles procédures d'enquête publique*, Economica, Paris, 1986, 106.

³⁴ *Ivi*, 107.

³⁵ Loi n. 83-630 du 12 juillet 1983.

³⁶ Numerose Amministrazioni nei primi anni duemila hanno rappresentato, nei loro rapporti, la necessità di una semplificazione della procedura. Si vedano, a titolo esemplificativo: Conseil général des ponts et chaussées, rapport n. 2004-0254-01 del febbraio 2005, nonché il rapporto congiunto del predetto Ente e della Inspection générale de l'environnement del novembre 2005.

³⁷ Yves JEGOUZO, nel suo *Etude d'impact d'une réforme de l'enquête publique*, in *L'enquête publique*, n. 62, marzo 2008, rileva che, nel solo biennio 2005-2007, sono stati emanati testi di legge che prevedevano oltre quaranta nuove ipotesi di *enquêtes publiques*, nonostante l'esigenza di una semplificazione fosse già unanimemente avvertita.

³⁸ Conseil d'Etat, Rapport public 2003, Paris, Doc. fr., Etudes et documents du Conseil d'Etat n. 54/2003, 88-89.

³⁹ Così Y. GOUTAL, P. PEYNET, A. PEYRONNE, *Droit des enquêtes publiques*, Lamy Axe Droit, 2012, 48.

⁴⁰ Conseil d'Etat, 28 février 1991, *Ville de Maison Laffitte* in Dr. Adm. 1991, n. 236. Nel caso di specie, il *Commissaire enquêteur* era stato nominato dal Presidente del Tribunale amministrativo, come previsto dalla *loi Bouchardeau*, e non dal Prefetto, come previsto dal *Code de l'expropriation*.

susceptible d'affecter l'environnement» in maniera particolarmente estensiva, ricomprendendovi, oltre a tutti i progetti soggetti a *études d'impact* e a *évaluation environnementale*, tutti i progetti urbanistici, eccezion fatta per le Z.A.C. (*zones d'aménagement concerté*) e per le opere temporanee o di minore importanza.

4. L'enquête publique environnementale. *Prima fase: designazione e status del Commissaire enquêteur*. A mente dell'art. L. 123-3 *Code de l'environnement*, l'autorità che provvede alla indizione di un'*enquête publique* è la stessa competente ad emanare il provvedimento subordinato al previo svolgimento della stessa⁴¹. Sussistono, tuttavia, alcune ipotesi derogatorie. Le prime due, previste dal secondo e terzo comma dello stesso articolo, fanno riferimento rispettivamente agli strumenti di pianificazione urbanistica «d'une collectivité territoriale, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un des établissements publics qui leur sont rattachés» e alla «enquête préalable à une déclaration d'utilité publique», radicando la competenza in capo al «président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement» nel primo caso, e alla «autorité de l'Etat compétente pour déclarer l'utilité publique» nel secondo. In quest'ultima ipotesi, l'organo che concretamente sarà munito della competenza varierà in base al progetto: salvo diversa disposizione di legge, spetterà al Prefetto competente per territorio⁴².

Quale che sia l'organo competente ad emanare l'*arrêté d'ouverture*, a norma dell'art. R. 123-5 *Code de l'environnement*, esso, preliminarmente, deve presentare richiesta formale al Presidente del Tribunale amministrativo del distretto dove si trova la propria sede⁴³ affinché questi provveda alla nomina del *Commissaire enquêteur* o della *Commission d'enquête*⁴⁴ (composta da un numero dispari di membri), nel termine di quindici giorni dalla richiesta.

La sequenza qui rappresentata, in realtà, è da sempre oggetto di una interpretazione alquanto elastica da parte della giurisprudenza amministrativa: il *Conseil d'Etat*, infatti, ha avuto modo di precisare che «la circonstance que le Préfet ait saisi le Président du Tribunal administratif avant que l'expropriant ne lui ait adressé le dossier d'enquête est sans incidence sur la régularité de l'enquête»⁴⁵. Peraltro, anche il termine di quindici giorni risulta essere meramente ordinatorio, in quanto «son dépassement n'est pas de nature à entraîner l'irrégularité de la procédure»⁴⁶.

Per quanto riguarda la natura giuridica dell'atto di designazione, i giudici amministrativi hanno chiarito che, benché pronunciato in forma di *ordonnance* (atto tipicamente a contenuto giurisdizionale), si tratta di un atto amministrativo endoprocedimentale⁴⁷ e, in quanto tale, non suscettibile di essere impugnato autonomamente: il relativo vizio, quindi, potrà essere dedotto solo in sede di impugnazione del provvedimento finale.

La scelta tra composizione monocratica o collegiale dell'organo che presiede al corretto svolgimento dell'*enquête* è rimessa al libero apprezzamento dell'autorità competente ad indire l'inchiesta⁴⁸, «selon la nature et l'importance des opérations»⁴⁹ ed è «intangibile in sede giurisdizionale»⁵⁰. Nel caso di composizione collegiale, la nomina del Presidente della Commissione spetta comunque al Presidente del Tribunale amministrativo e non ai membri della stessa⁵¹.

Tale ultima considerazione non è irrilevante, in quanto al Presidente è rimessa, in mancanza di previsioni puntuali della legge e della giurisprudenza, la concreta definizione del *modus operandi* della Commissione. Il *Conseil d'Etat*, infatti, chiamato ad esprimersi sulla soluzione adottata da una Commissione d'inchiesta

⁴¹ Così, ad esempio, qualora si tratti dello svolgimento di una *enquête* finalizzata al rilascio di un *permis de construire*, provvedimento di competenza del sindaco, sarà quest'ultimo competente ad adottare l'*arrêté d'ouverture d'enquête*.

⁴² Y. GOUTAL - P. PEYNET - A. PEYRONNE, *op. cit.*, 126.

⁴³ Così l'attuale art. R. 123-5, modificando la disciplina previgente che stabiliva la competenza del Presidente del Tribunale amministrativo nel cui distretto si sarebbero svolte tutte le operazioni o la gran parte di esse.

⁴⁴ Nel corso della trattazione, per brevità, si ricorrerà all'uso del singolare, ma le riflessioni svolte interessano, allo stesso modo, l'omologo organo collegiale.

⁴⁵ Conseil d'Etat, 3 mars 1993, *Commune de Saint-Germain-en-Laye*, CJEG 1993, n. 490.

⁴⁶ J.C. HÉLIN - R. HOSTIOU, *op. cit.*, 76.

⁴⁷ Conseil d'Etat, 1 mars 1989, *Association Syndicale autorisée des arrosants de la Foux*, Dr. Adm. 1989, n. 252.

⁴⁸ Conseil d'Etat, 22 juillet 2016 n. 390496.

⁴⁹ Così l'art. L. 123-4, comma 2 del *Code de l'environnement*.

⁵⁰ Così A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella giurisprudenza amministrativa francese: enquête publique e Z.A.C.*, in *Riv. giur. urb.*, 2014, 1, II, 96, richiamando le sentenze del Conseil d'Etat 1° marzo 2013, n. 340859, 4 giugno 2012, n. 353655 e 22 maggio 2012, n. 333654.

⁵¹ J.C. HÉLIN - R. HOSTIOU, *op. cit.*, 80.

che, su impulso del suo Presidente, aveva optato per una divisione del lavoro in gruppi, pur adottando le conclusioni finali in formazione plenaria, si è astenuto dal censurarla⁵². Secondo i giudici amministrativi, inoltre, in caso di disaccordo in seno alla Commissione, il parere conclusivo può essere adottato a maggioranza semplice⁵³, «purché l'atto con cui [i Commissari] esprimono la loro posizione riesca a cogliere il senso complessivo»⁵⁴.

Quanto ai requisiti previsti per svolgere la funzione di *Commissaire enquêteur*, i riferimenti normativi sono alquanto minimali: è stabilito, infatti, che il Presidente del Tribunale amministrativo scelga tra coloro che abbiano preventivamente richiesto l'iscrizione in un apposito registro tenuto presso la Prefettura del dipartimento di residenza⁵⁵. Interessante è, però, notare che tale richiesta dev'essere accompagnata da un'autocertificazione del candidato, attestante le capacità acquisite «dans un cadre professionnel ou associatif»⁵⁶ e così utile, altresì, ad evidenziare già in questa fase potenziali conflitti di interesse.

A valutare le richieste di iscrizione è una Commissione all'uopo costituita che, in base all'art. R. 123-34 *Code de l'environnement*, risulta composta dal Presidente del Tribunale amministrativo (o da altro magistrato da lui delegato) con funzioni di Presidente, quattro rappresentanti dello Stato nominati dal Prefetto, due rappresentanti istituzionali degli enti locali⁵⁷ e due esperti esterni all'Amministrazione, anch'essi di nomina prefettizia⁵⁸. La Commissione così costituita ha l'obbligo di convocare per un'audizione ciascun candidato e vagliare le domande in formazione plenaria, senza procedere a selezioni preventive⁵⁹. Cionondimeno, il potere della Commissione rimane discrezionale e l'esercizio eventuale del sindacato giurisdizionale non può intervenire che in caso di *erreur manifeste de appréciation*⁶⁰.

Dall'analisi delle disposizioni normative e degli orientamenti giurisprudenziali, si può notare come l'obiettivo principale, perseguito attraverso la previsione di procedure articolate e spesso farraginose, sia quello della *indipendenza e imparzialità* del *Commissaire enquêteur*. Anche il dibattito dottrinale, benché non particolarmente corposo, appare ricco di contributi di rilievo, volti soprattutto a chiarire la differenza e la portata delle due nozioni.

Jean-Claude Hélin e René Hostiou rilevano, infatti, che «l'indépendance concerne à titre principal le statut personnel du Commissaire enquêteur (son mode de désignation, sa qualité, la nature des relations qu'il entretient avec le maître d'ouvrage), et se décline en termes d'incompatibilités susceptibles d'affecter la régularité de sa désignation. (...) Elle impose à l'autorité compétente une vérification préalable des conditions juridiques»⁶¹.

Dopo una serie di evoluzioni legislative, il principio di indipendenza in relazione alla *enquête environnementale* è oggi chiaramente formulato all'art. R. 123-4 *Code de l'environnement* e si dispiega in maniera duplice: al primo comma si chiarisce che sono escluse dalla designazione «des personnes intéressées au projet, plan ou programme soit à titre personnel, soit en raison des fonctions qu'elles exercent ou ont exercées depuis moins de cinq ans, notamment au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre ou le contrôle du projet, plan ou programme soumis à enquête, ou au sein d'associations ou organismes directement concernés par cette opération»; al secondo comma, inoltre, si richiede la sottoscrizione di una «déclaration sur l'honneur attestant qu'il n'a pas d'intérêt personnel au projet».

⁵² Conseil d'Etat, 28 juillet 1998, *Ministre de l'Intérieur v. Association de défense et de soutien des agriculteurs en difficulté des Deux-Sèvres et al.*, n. 162061.

⁵³ TA Nantes, 26 mars 1998, *Association Les amis saumurois de l'écologie*, n. 95-300.

⁵⁴ Così A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella giurisprudenza amministrativa francese: enquête publique e Z.A.C.*, *op. cit.*, 96, richiamando la sentenza del Conseil d'Etat del 29 ottobre 2013 n. 360085.

⁵⁵ Così gli artt. D. 123-39 e D. 143-40-I del *Code de l'environnement*. Il Commissario *enquêteur* sarà, quindi, residente nel dipartimento in cui ha sede l'autorità proponente l'inchiesta.

⁵⁶ Così prescrive il *décret* 4 octobre 2011 n. 2011-1236.

⁵⁷ Il riferimento qui è ad «un maire d'une commune du département désigné par l'association départementale des maires ou (...) élu par le collège des maires du département convoqué à cet effet par le Préfet».

⁵⁸ Deve trattarsi di personalità «qualifiées en matière de protection de l'environnement, désignées par le Préfet du département après avis du directeur régional chargé de l'environnement».

⁵⁹ CAA Nantes, 1 février 2013 n. 11NT02244, *M. Conseil v. Ministre de l'Ecologie*.

⁶⁰ TA Marseille, 23 novembre 2006 n. 0300761, *M. Richier*.

⁶¹ J.C. HÉLIN - R. HOSTIOU, *op. cit.*, 105.

La richiesta assenza di interesse nell'operazione, concretizzantesi nella comprensibile esclusione di un novero di soggetti determinati, ha trovato ampie conferme nella giurisprudenza, che sembra peraltro da tempo operare un'interpretazione restrittiva della nozione, confinata alle sole ipotesi di interesse c.d. diretto. Così, è stata censurata la designazione come Commissario *enquêteur* del segretario⁶² o del consigliere⁶³ di un Comune coinvolto nelle operazioni, o di uno dei proprietari delle aree interessate dal progetto sottoposto ad inchiesta⁶⁴, mentre è stata ritenuta legittima la nomina di un Presidente di Commissione d'inchiesta che aveva svolto qualche anno prima la medesima funzione in relazione ad un progetto simile riguardante la stessa area emettendo un parere favorevole⁶⁵ o quella di un semplice cittadino di un Comune coinvolto⁶⁶.

Dal punto di vista processuale, la doglianza relativa alla sussistenza di un conflitto d'interessi del Commissario può essere conosciuta dal giudice amministrativo, ma il regime è quello della presunzione d'indipendenza: l'onere della prova contraria incombe, quindi, sul ricorrente⁶⁷. Non si può tacere, inoltre, l'interessante novità rappresentata dal secondo comma del citato art. R. 123-4: la previsione di una dichiarazione sull'onore implica, nel caso di dichiarazioni mendaci in relazione alla sussistenza di situazioni di palese conflitto d'interessi, l'integrazione della fattispecie tipica del reato previsto e punito dall'art. 432-12 *Code pénal (délit de prise illégale d'intérêt)*: un ulteriore strumento di tutela, sicuramente molto utile a fini preventivi, esperibile anche dinanzi al giudice amministrativo⁶⁸, le cui potenzialità rimangono ancora da esplorare⁶⁹. Interessante è, poi, notare come – in base ad una pronuncia non troppo risalente⁷⁰ – sia possibile invocare la responsabilità civile dello Stato laddove si riesca a dimostrare che il Presidente del Tribunale amministrativo abbia provveduto alla designazione del Commissario, pur disponendo di informazioni tali da indurlo a dubitare ragionevolmente delle sue competenze.

Per quanto riguarda, infine, il tema della *imparzialità* del Commissario *enquêteur*, esso, diversamente da quello dell'indipendenza, non riguarda il soggetto in sé, ma piuttosto il suo *modus operandi*. Si tratta di un principio immanente alla disciplina, che non trova menzione espressa nella legge e la cui fenomenologia sarebbe, peraltro, alquanto difficile da tipizzare. L'analisi della giurisprudenza sul punto rivela come la *parzialità*, soprattutto quando lamentata *sub specie* di difetto di motivazione, non risulti sempre argomento convincente agli occhi dei giudici amministrativi⁷¹, pur restando uno dei motivi di ricorso più frequentemente adottati per contestare l'esito di un'inchiesta. Ciò era in parte dovuto, nell'assetto *ante* riforma, alla circostanza che l'indennità spettante al Commissario veniva liquidata direttamente dal *maître d'ouvrage de l'opération*, il che, pur non sussistendo evidentemente alcun rapporto giuridico di subordinazione tra le due figure, suscitava in dottrina più di qualche interrogativo in termini di opportunità⁷². Oggi, invece, l'aspetto finanziario dell'operazione è completamente gestito dallo Stato attraverso la *Caisse des dépôts et consignations*⁷³.

4.1. (segue) *Seconda fase: apertura e svolgimento dell'enquête*. Esaurita la trattazione relativa alla designazione del *Commissaire enquêteur*, prima di procedere all'esame puntuale dello svolgimento dell'*enquête*, occorre chiarire la natura giuridica dell'*arrêté d'ouverture* e degli ulteriori adempimenti ad esso strettamente connessi, di cui è onerata l'autorità proponente. Quanto alla natura giuridica, secondo giurisprudenza costante, si tratta di una «simple mesure préparatoire qui n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès

⁶² TA Lyon, 4 juillet 1996 n. 90002198, *Roche*, in *JurisData*, 1996-055329.

⁶³ Conseil d'Etat, 13 décembre 1985 n. 34717, *Association de défense des expropriés du projet concernant la suppression du passage à niveau n. 416 à Orange*.

⁶⁴ Conseil d'Etat, 21 juillet 1995 n. 131653, *Vaudrin* in *JurisData* 1995-048164.

⁶⁵ CAA Lyon, 18 juillet 2000 n. 99LY00784, *Association Collectif urbain lyonnais*.

⁶⁶ CAA Paris, 13 mai 2004 n. 99PA03701, *Commune de Saint-Germain-les-Corbeil*.

⁶⁷ Conseil d'Etat, 4 mai 1979, *Département de la Savoie et autres*.

⁶⁸ Così Y. GOUTAL - P. PEYNET - A. PEYRONNE, *op. cit.*, 118, citando Conseil d'Etat Ass., 6 décembre 1996 n. 167502, *Lambda*.

⁶⁹ *Ibid.* Pur non segnalando precedenti giurisprudenziali in tal senso, gli Autori commentano: «à l'avenir, la réforme ayant renforcé l'exigence sur ce point, on pourrait bien assister à quelques plaintes (...)».

⁷⁰ CAA Lyon, 31 mai 2011 n. 09LY02412, *Min. Ecologie v. Cne de Pèron*.

⁷¹ In questo senso v. CAA Lyon 30 aout 2011 n. 09LY00397, *Association Horizons*.

⁷² J.C. HELIN - R. HOSTIOU, *op. cit.*, 146; Y. GOUTAL - P. PEYNET - A. PEYRONNE, *op. cit.*, 120.

⁷³ Giusta previsione dell'art. R. 123-26, ultimo comma.

de pouvoir»⁷⁴, ma i cui vizi possono sempre essere eccepiti in sede di contestazione del provvedimento emanato a conclusione della stessa procedura⁷⁵.

L'art. R. 123-10 *Code de l'environnement*, dopo aver chiarito che l'avviso dev'essere portato a conoscenza del pubblico almeno quindici giorni prima della data d'inizio dell'*enquête*, ne elenca gli elementi essenziali: oggetto dell'inchiesta, con la precisazione delle caratteristiche principali del progetto; data d'inizio e durata; natura delle decisioni che possono essere adottate dall'autorità competente al termine dell'inchiesta; nome, qualifiche e incarichi ricoperti del Commissario *enquêteur* designato; luogo di conservazione del *dossier d'enquête* e orari d'accesso al pubblico e di deposito delle osservazioni scritte; data e luogo delle riunioni informative, se previste; periodo e luogo in cui sarà possibile prendere visione del rapporto finale contenente le conclusioni del Commissario; sussistenza o meno di una *évaluation environnementale*, di un *étude d'impact* ovvero del parere di un'autorità amministrativa competente in materia ambientale; identità dei responsabili del progetto, piano o programma e/o dell'Amministrazione in possesso di tali informazioni; menzione eventuale dell'indirizzo *web* cui i cittadini possano fare riferimento nel caso di svolgimento remoto dell'*enquête* con mezzi informatici.

Per quanto riguarda, in particolare, il termine di quindici giorni, Anna Simonati riferisce, nel contributo dedicato all'analisi della giurisprudenza amministrativa francese in materia di *enquête publique* e *Z.A.C.* già citato, che «i giudici ritengono spetti loro valutare, alla luce dei caratteri della singola vicenda, se il ritardo abbia in concreto minato le reali potenzialità partecipative dei singoli. (...) Per esempio, tre giorni di ritardo sono stati ritenuti eccessivi (e hanno di conseguenza prodotto effetti invalidanti) non in sé e per sé, bensì alla luce della circostanza che alla procedura avevano partecipato soltanto quattro soggetti»⁷⁶.

Allo stesso modo, quanto al profilo della pubblicità dell'avviso, l'art. L. 123-10 *Code de l'environnement* prescrive che «l'information du public est assurée par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concernés par l'enquête, ainsi que, selon l'importance et la nature du projet, plan ou programme, par voie de publication locale». L'onere informativo in favore del pubblico risulta essere, quindi, rinforzato: alla classica affissione materiale sui luoghi interessati, si accompagna – dopo l'entrata in vigore dell'*ordonnance* n. 2016-1060 del 3 agosto 2016 – quella informatica, dematerializzata. L'art. R. 123-11 precisa, altresì, che l'avviso dev'essere pubblicato su almeno due giornali diffusi nelle aree interessate⁷⁷.

Concretamente, secondo la giurisprudenza recente, anche laddove gli adempimenti pubblicitari (materiali o informatici) siano parzialmente mancati, ma il fine di informare puntualmente il pubblico sia stato egualmente conseguito con altri mezzi, non si realizza una irregolarità suscettibile di essere sanzionata con l'annullamento⁷⁸.

Non appare superfluo sottolineare come l'Amministrazione, qualora sia chiamata a provare in sede giurisdizionale l'avvenuta affissione, debba farlo a mezzo di certificazione da parte del suo organo politico di vertice⁷⁹, il quale così si assume personalmente la responsabilità, anche penale, in ordine alla veridicità della stessa. Si tratta di un profilo interessante, in quanto dimostra ancora una volta come il fine ultimo perseguito attraverso il coinvolgimento dei cittadini sia, in prima istanza, quello di un'aggravata assunzione di responsabilità da parte dei rappresentanti politici istituzionali.

Quanto, infine, all'omessa o imprecisa indicazione dell'oggetto dell'inchiesta, laddove «cette lacunes porte sur un élément substantiel de l'information du public», essa configura un vizio sostanziale, sanzionabile

⁷⁴ Conseil d'Etat, 19 février 2007 n. 293866, *Sepanso Landes*.

⁷⁵ In questo senso v. CAA Lyon, 28 décembre 2006 n. 05LY01535, *M. Wegner*; CAA Bordeaux, 03 avril 2007 n. 04BX01095, *Cne de Saint-Leur*; CAA Douai, 8 novembre 2006 n. 06DA002418, *M. et Mme Joseph X*.

⁷⁶ Così A. SIMONATI, *op. cit.*, 88 cit. Conseil d'Etat, 16 mai 2008 n. 289316, *Cne de Cambon*.

⁷⁷ Anche su questo punto la giurisprudenza è abbondante: Conseil d'Etat, 20 mars 1998 n. 167887, *Commune de Colombes* precisa, ad esempio, che la diffusione del giornale non deve necessariamente estendersi a tutto il *département*, purché comprenda il Comune maggiormente coinvolto; così come CAA Marseille, 22 décembre 2003 n. 99MA02242, *Commune de Montblanc* precisa che deve trattarsi di stampa generalista e non di pubblicazioni settoriali.

⁷⁸ *Ex pluribus* Conseil d'Etat, 3 juin 2013 n. 342673; Conseil d'Etat, 16 avril 2010 n. 3206667.

⁷⁹ CAA Bordeaux, 3 novembre 2005 n. 02BX00222, *Cne du Pont-du-Casse*.

con l'annullamento⁸⁰; nel caso in cui, invece, la realizzazione del progetto principale, accuratamente descritto, sia accompagnata da quella di opere o attività minori, l'omessa specificazione di queste ultime non inficia la validità dell'atto⁸¹.

Più in generale, per comprendere a fondo la nozione di vizio di procedura suscettibile di determinare l'invalidità dell'atto, occorre fare riferimento alla c.d. giurisprudenza *Danthony*: un'importante decisione del Conseil d'Etat del 23 dicembre 2011, resa in formazione d'assemblea, che, ponendo fine ad un annoso dibattito, chiarisce, sinteticamente, che un vizio procedurale può rappresentare motivo di annullamento solo laddove si dimostri che esso abbia avuto un'incidenza sostanziale sul contenuto della decisione ovvero che abbia privato gli amministrati di una garanzia specifica⁸².

Svolti gli adempimenti pubblicitari, si può finalmente aprire la fase centrale dell'*enquête publique*, che prevede il coinvolgimento diretto dei cittadini. Tale coinvolgimento si realizza principalmente attraverso la possibilità per essi, singoli o associati, riguardati o non dal progetto, di presentare delle osservazioni, orali o scritte, anche in forma anonima⁸³. La presentazione delle osservazioni può avvenire «selon les moyens de communication indiqués dans l'arrêté d'ouverture d'enquête»: direttamente nelle mani del Commissario, per posta all'attenzione di questi o dell'ente locale che ha emanato l'*arrêté* (che in questo caso ha l'obbligo di trasmetterle al Commissario «dans les meilleurs délais»), ovvero, infine, in formato elettronico.

È compito del Commissario, in ogni caso, trascrivere diligentemente le osservazioni ricevute sotto qualsiasi forma, specialmente quelle orali, nel *registre d'enquête*: si tratta di un adempimento indispensabile ai fini di eventuali successive contestazioni⁸⁴. Per questa ragione, il legislatore francese, attraverso una disposizione ormai superata dall'avanzamento degli strumenti tecnologici ma pur sempre vigente, si preoccupa di imporre al *Commissaire enquêteur* la trascrizione materiale delle osservazioni e non la semplice allegazione al fascicolo esistente di fogli «mobili»⁸⁵.

La corretta tenuta del registro d'inchiesta e la sua messa a disposizione del pubblico costituiscono, infatti, le obbligazioni principali del Commissario. Ed è questo, in effetti, il fulcro dell'istituto: consentire a ciascuno, senza la previsione di alcuna speciale legittimazione, di partecipare al dibattito in corso presentando le proprie osservazioni tanto in occasione di una riunione pubblica quanto ingaggiando una interlocuzione a «distanza» con altri concittadini, magari antagonisti; dibattito realizzabile grazie alla possibilità, garantita dalla legge, di accedere a tutta la documentazione presente nel fascicolo d'inchiesta e ad introdurre nuove opinioni e (contro)argomentazioni.

La possibilità di organizzare una riunione in presenza rappresenta, infatti, l'aspetto più interessante dell'istituto: un luogo fisico in cui i cittadini possano scambiarsi direttamente le opinioni e le visioni divergenti in merito al progetto posto in discussione. Dal momento che la corretta informazione del pubblico rappresenta la preoccupazione maggiore del legislatore, una giurisprudenza abbastanza recente stabilisce il principio, di buon senso, per cui una volta annunciata, la riunione pubblica deve avere luogo, a pena di invalidità della procedura⁸⁶.

L'organizzazione di uno spazio fisico comporta, effettivamente, numerosi problemi di gestione ed è perciò che l'opportunità appare spesso, soprattutto in relazione a progetti minori, alquanto negletta. Proprio

⁸⁰ CAA Lyon, 1 décembre 2005 n. 01LY025853, *Sté Sorece S.A.*

⁸¹ Conseil d'Etat, 26 juin 2013 n. 359756, *S.A.S Carrière de Bayssan*.

⁸² Così Conseil d'Etat Ass., 23 décembre 2011 n. 335033, *M. Danthony*: «si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise, ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie».

⁸³ Nessun testo di legge prevede, infatti, che le osservazioni vadano sottoscritte, riferendosi genericamente al termine «public». Anche la dottrina sembra unanime nell'ammettere tale possibilità [v. *ex pluribus* C. HUGLO - M.P. MAITRE (ss. dir.), *Commentaire au Code de l'Environnement*, Lexis Nexis, eds. 2018, 1294; Y. GOUTAL - P. PEYNET - A. PEYRONNE, *op. cit.*, 138; J.C. HELIN, R. HOSTIOU, *op. cit.*, 235].

⁸⁴ Come precedentemente ricordato, la giurisprudenza *Danthony* stabilisce, tra altri, il principio per cui i vizi di procedura possono formare oggetto di cognizione del giudice amministrativo solo nella misura in cui risultino dal *dossier d'enquête*.

⁸⁵ Così l'art. R. 123-13, comma 1, *Code de l'environnement*. Sul punto v. anche Conseil d'Etat, 20 mai 1988 n. 62614, *Segeat et autres*.

⁸⁶ CAA Nantes, 13 octobre 2009 n. 08NT02826, *Association Chapelaine des amis du Gesvres v. Min. Int. et syndicat mixte pour l'hébergement des gens du voyage*.

in ragione della sua importanza ma anche della difficoltà di essere messa in atto, il *Code de l'environnement* attribuisce al Commissario il potere discrezionale di prolungare il periodo dell'inchiesta, normalmente fissato in una forbice temporale che va da uno a due mesi, al fine di consentire l'organizzazione e lo svolgimento di una riunione pubblica⁸⁷.

Ad ogni modo, in caso di svolgimento della riunione, al termine di essa il Commissario è tenuto a rimettere all'autorità procedente un resoconto. Tutte le osservazioni orali svolte vanno parimenti raccolte ed inserite, unitamente a quelle altrimenti acquisite, nell'apposito registro.

L'*enquête* può, inoltre, essere oggetto di sospensione, su richiesta motivata dell'autorità responsabile del progetto, nel caso in cui questa voglia apportare delle modifiche sostanziali⁸⁸. La possibilità di sospensione è stata introdotta dalla *loi Grenelle 2*, che ha così recepito un orientamento giurisprudenziale consolidato, fondato sulla considerazione, anche questa abbastanza ragionevole, che un dibattito attorno ad un progetto modificato nei suoi tratti fondamentali sarebbe del tutto privo di utilità. Ma potrebbe darsi, auspicabilmente, che le modifiche apportate in corso d'opera siano motivate dal recepimento di alcune osservazioni rese dai cittadini nell'ambito delle fasi dell'*enquête* già svolte: ipotesi invero rara, ma pur sempre possibile.

Se richiesta, la facoltà di accordare la sospensione è rimessa al potere discrezionale dell'autorità competente ad emanare l'*arrêté d'ouverture*. Questa, a norma dell'art. L. 123-14 *Code de l'environnement*, «può» accordare la sospensione, previa concertazione con il Commissario, volta a stabilirne in concreto le modalità. La stessa disposizione prescrive, poi, che la sospensione non possa eccedere la durata massima di sei mesi, entro i quali il nuovo progetto, integrato con le modifiche apportate *medio tempore*, dev'essere sottoposto al parere delle autorità amministrative statali competenti in materia ambientale.

Pur tacendo in merito agli adempimenti pubblicitari da svolgere nella fase preliminare alla sospensione, il codice dell'ambiente dispone, invece, che al termine di essa un nuovo *arrêté d'organisation* dev'essere emanato dall'autorità procedente e portato a conoscenza del pubblico con le modalità prescritte per l'*arrêté d'ouverture*⁸⁹. Trattandosi di una procedura derogatoria, essa non potrà aver luogo che *una tantum*⁹⁰.

4.2. (segue) *Terza fase: chiusura dell'enquête e relazione conclusiva.* Spirato il termine di durata complessiva dell'*enquête*, il Commissario ha l'onere di chiudere formalmente il registro d'inchiesta, annotando a margine di esso la data e l'ora. L'art. R. 123-18 dello stesso codice prevede poi, negli otto giorni successivi, lo svolgimento di un incontro tra il Commissario e il responsabile del progetto, nel quale il primo consegna al secondo una relazione di sintesi, recante menzione delle osservazioni acquisite nel corso dell'*enquête*. A partire da questa data, il responsabile del progetto dispone a sua volta di un periodo di quindici giorni per riferire al *Commissaire enquêteur*, qualora lo ritenga necessario, le proprie osservazioni in merito a quanto ricevuto.

Al termine di questa procedura, in capo al *Commissaire enquêteur* residua l'obbligo di trasmettere all'autorità proponente l'inchiesta una relazione finale dettagliata, unitamente alle proprie conclusioni motivate, al *registre d'enquête* e ad un esemplare del *dossier d'enquête* già messo a disposizione del pubblico. Un'ulteriore copia della relazione e delle conclusioni dev'essere, altresì, consegnata al Presidente del Tribunale amministrativo. Tali ultimi adempimenti devono essere svolti nel termine di trenta giorni dalla chiusura dell'inchiesta, ma l'autorità proponente, previa richiesta motivata del Commissario, ha la facoltà di concedere una proroga⁹¹.

Dalla lettura di queste disposizioni, risalta la scelta del legislatore francese di concepire dei termini, peraltro ordinatori, assai distesi e ciò, probabilmente, al fine di garantire che le osservazioni formulate da ciascuno abbiano il tempo di formarsi ed essere elaborate senza pressioni di sorta, con l'obiettivo di consentire a quanti sono a vario titolo intervenuti di ponderare le proprie posizioni ed assicurare alla decisione finale, per quanto possibile, i caratteri della ragionevolezza e razionalità.

⁸⁷ V. art. R. 123-17 *Code de l'environnement*.

⁸⁸ V. art. L. 123-14 *Code de l'environnement*.

⁸⁹ V. art. R. 123-12 *Code de l'environnement*.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ V. art. L. 123-15 *Code de l'environnement*.

Come *extrema ratio*, tuttavia, a fronte di una protratta inerzia del Commissario, l'autorità proponente ha la facoltà, dopo averlo sollecitato formalmente, di porre in essere una procedura di *desaisissement* (i.e. cessazione forzata dalla funzione), in accordo con il *maître d'ouvrage* del progetto. In questo caso, la decisione finale spetta al Presidente del Tribunale amministrativo che, esaminate le evidenze e udito il Commissario, potrà destituirlo e nominare un sostituto, il quale sarà onerato di gestire la fase conclusiva dell'inchiesta. Si tratta, quindi, di una soluzione a carattere del tutto eccezionale, che mira però a preservare il lavoro svolto e realizzare così un'economia di tempo e di procedura.

L'autorità proponente, a questo punto, ricevuti dal Commissario tutti i documenti, dovrà trasmetterli a ciascuna delle autorità competenti ad assumere decisioni in relazione all'oggetto dell'inchiesta, nonché al *maître d'ouvrage*⁹². Un'ulteriore forma di pubblicità è ancora prevista: tutti i documenti menzionati, in particolare la relazione e le conclusioni del Commissario, devono essere portate a conoscenza del pubblico, mediante messa a disposizione nelle sedi di in ogni Comune e di ogni Dipartimento riguardati dal progetto.

Ai fini della presente indagine, è particolarmente rilevante esaminare il contenuto della relazione finale e delle conclusioni del Commissario. L'art. R. 123-19 *Code de l'environnement* – come riformato ad opera del *décret* 2011-2018 del 29 dicembre 2011 – pone l'obbligo in capo al Commissario di stilare una relazione relativa allo svolgimento complessivo dell'inchiesta, nella quale vengano esaminate le osservazioni raccolte. In particolare, la relazione deve contenere una descrizione sintetica del progetto sottoposto ad inchiesta, la lista dei documenti contenuti nel *dossier* d'inchiesta, una sintesi delle osservazioni, un'analisi dettagliata delle proposte avanzate dai cittadini, nonché le eventuali osservazioni di replica a queste da parte del responsabile del progetto⁹³.

Oltre a ciò, dev'essere prodotto un documento separato, contenente le conclusioni motivate del Commissario, le quali possono essere *favorables*, *favorables sous réserves* o *défavorables*⁹⁴. Nel formulare le proprie conclusioni, il Commissario ha facoltà di rinviare *per relationem* ad uno o più documenti allegati, purché «suffisants et pertinents», ma sempre nella misura in cui il giudizio complessivo appaia «personnel et motivé»⁹⁵. Tuttavia, un'altra diffusa soluzione pretoria suggerisce che, pur dovendo tenere nella dovuta considerazione tutte le osservazioni, il Commissario non è gravato dall'onere di fornire un riscontro esplicito ad ognuna di esse⁹⁶.

La relazione e le conclusioni del Commissario rappresentano, nondimeno, dal punto di vista qualitativo, le fondamenta sulle quali poggia il progetto sottoposto ad inchiesta, sia dal punto di vista politico che giuridico. Dal punto di vista politico, infatti, un'inchiesta condotta con rigore metodologico, volta ad avvicinare in maniera inclusiva i cittadini portatori di proposte e soluzioni difformi e magari antitetiche, rischia di essere vanificata da una sua rappresentazione, nella relazione finale, eccessivamente sintetica o meramente di rinvio.

Allo stesso modo, risulterà inadempiente il Commissario che verga le proprie conclusioni in modo sommario, senza considerare l'andamento complessivo dell'inchiesta e i punti di vista raccolti, pur a fronte di una conduzione virtuosa del dibattito. Dal punto di vista giuridico, le medesime considerazioni si concretizzano in una grande fragilità ed attaccabilità di tali documenti in sede giurisdizionale, dal momento che le motivazioni carenti o contraddittorie risultano essere i motivi di annullamento più diffusamente rappresentati in giurisprudenza.

Ancora più rilevante è il secondo ed ultimo documento a firma dello stesso Commissario: le conclusioni (*avis*). In quanto riconducibili alla categoria degli *avis simples*, le conclusioni del Commissario non vincolano l'Amministrazione, limitandosi a fornire informazioni rilevanti, comunque utili, senza però limitare in alcun modo il contenuto discrezionale della decisione in vista della quale sono rese. Anche l'interpretazione dei giudici amministrativi conferma un tale inquadramento⁹⁷.

⁹² Disposizioni previste dagli artt. L. 123-15, R. 123-19 e R. 123-7 *Code de l'environnement*.

⁹³ Così l'art. R. 123-19 *Code de l'environnement*.

⁹⁴ *Ibidem*, comma 2.

⁹⁵ CAA Marseille, 9 février 2017 n. 15MA00895, *Cne de Fos-sur-Mer*.

⁹⁶ V. in questo senso Conseil d'Etat, 9 février 2004 n. 223121; CAA Marseille, 23 mars 2017 n. 16MA00584; CAA Nancy, 3 novembre 2005 n. 04NC01121 e n. 04NC01131; CAA Lyon 11 décembre 2001 n. 96LY21483.

⁹⁷ V. in questo senso *ex pluribus* Conseil d'Etat, 13 juillet 2007 n. 298772, *Carrières et matériaux*; Conseil d'Etat, 11 juin 1993 n. 95484, *M. Dubois*.

Quali le conseguenze, allora, di un parere sfavorevole? Anzitutto occorre segnalare che, in base ad un consolidato orientamento giurisprudenziale, se da un lato sono assimilati ad esso i pareri favorevoli con riserva che risultino privi della menzione espressa delle riserve⁹⁸, dall'altro, al contrario, resta tale il parere favorevole recante delle semplici raccomandazioni operative tali da non incidere sulla valutazione positiva complessiva⁹⁹.

In base all'art. L. 123-16 *Code de l'environnement*, il parere negativo del Commissario, benché non vincolante, fa sì che nel momento in cui l'Amministrazione decida di portare comunque avanti la decisione non condivisa in sede d'inchiesta, questa potrà formare l'oggetto di una domanda di sospensione cautelare, in presenza di un *doute sérieux* relativo alla legalità della procedura¹⁰⁰. Anche nel sistema contenzioso amministrativo francese l'istanza di sospensione cautelare indirizzata al giudice amministrativo deve fondarsi sul duplice presupposto del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

Orbene, con la disposizione in esame, il legislatore francese accorda un particolare *favor* agli amministrati, esonerando i ricorrenti, nel caso di specie, dall'onere di fornire le evidenze a fondamento del secondo presupposto. In altre parole, il legislatore esonera i ricorrenti, che propongono istanza di sospensione cautelare della decisione adottata pur a fronte di un parere sfavorevole del *Commissaire enquêteur*, dall'onere di provare l'urgenza della domanda, limitandosi a richiedere la prova del suo fondamento giuridico, rappresentato dal *doute sérieux*¹⁰¹ circa la legalità della decisione.

Lo stesso art. L. 123-16 *Code de l'environnement* stabilisce, inoltre, che un parere sfavorevole del *Commissaire enquêteur* in relazione ad un progetto, piano o programma di un Comune o di un *établissement public de coopération intercommunale*, impone all'organo deliberante di questo l'onere di motivare puntualmente l'assunzione di una decisione contraria¹⁰².

La documentazione in commento, inoltre, rimane a disposizione del pubblico, stante la sua natura di *document communicable*, come da espressa valutazione della *Commission d'accès aux documents administratifs*¹⁰³.

Infine, a tenore del successivo art. L. 123-17 *Code de l'environnement*, la durata della validità dell'*enquête publique* è fissata in cinque anni a partire dalla data di chiusura della stessa. Il riferimento al *dies a quo*, stante l'ambiguità del dato normativo, che si riferisce genericamente ad «un délai de cinq ans à compter de la décision», appare in realtà incerto, ancorché la dottrina sembri unanime sul punto¹⁰⁴. In ogni caso, qualora il progetto oggetto d'inchiesta non venisse realizzato entro cinque anni, sarà necessario reiterare la procedura. La disposizione in esame ammette, tuttavia, una proroga, ma limitatamente al caso in cui, nelle more, il progetto non abbia subito delle modifiche sostanziali.

Conclusivamente, alla luce delle considerazioni fin qui svolte, sembra potersi affermare che l'istituto in esame, nella sua evoluzione storica, testimoni la tensione del legislatore d'oltralpe verso un'impostazione meno autoritativa, a vantaggio, in definitiva, di una concezione più partecipata della pianificazione urbanistica e, più in generale, dell'azione amministrativa, con riguardo, in particolare, alla materia ambientale. Ciò che, tuttavia, non può non destare qualche perplessità, e che probabilmente trova il proprio fondamento nell'evoluzione disorganica di cui si è dato atto, è l'impostazione forse eccessivamente giuspositivista che sembra connotare l'istituto, attraverso un'enfasi eccessivamente marcata sugli aspetti procedurali. Pur in considerazione del fine nobile di rendere effettivi, e così giustiziabili, i diritti partecipativi, il

⁹⁸ Conseil d'Etat, 16 avril 2012 n. 355792, *Commune de Conflans-Sainte-Honorine*.

⁹⁹ V. in questo senso Conseil d'Etat, 19 mars 2008 n. 305593, *Association pour la sauvegarde du Gers*; Conseil d'Etat, 19 juin 1991 n. 107457, *Cne de Puy-Saint-Vincent v. M. Roux*; Conseil d'Etat, 1 février 1995 n. 140298, *M. Claude Bonnet et al.*; Conseil d'Etat, 20 mai 1994 n. 138969, *Comité intercommunal de défense du site du Pont-du-Gard*.

¹⁰⁰ Così l'art. L. 123-16, comma 1 *Code de l'environnement*: «Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du Commissaire enquêteur ou de la Commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci».

¹⁰¹ La giurisprudenza sulla qualificazione del «doute sérieux» è assai vasta e la sua analisi trascenderebbe i confini della presente trattazione. Ai nostri fini, è sufficiente qui segnalare come la tendenza dei giudici amministrativi sembri essere quella alla conservazione degli atti amministrativi emanati. V. in questo senso: Conseil d'Etat, 2 mai 2007 n. 295024, *Préfet Eure-et-Loir, Ministre Ecologie v. Coopérative agricole Le Dunois*; Conseil d'Etat, 21 novembre 2001 n. 233329, *Syndicat départemental d'ordures ménagères de l'Aude*.

¹⁰² Così l'art. L. 123-16, ultimo comma *Code de l'environnement*.

¹⁰³ CADA (Comm. per l'accesso ai documenti amm.), parere n. 20081701 del 06 maggio 2008.

¹⁰⁴ Y. GOUTAL - P. PEYNET - A. PEYRONNE, *op. cit.*, 168; J.C. HELIN - R. HOSTIOU, *op. cit.*, 332.

rischio è quello di una procedura eccessivamente lenta, ingessata e, in definitiva, non idonea a realizzare la partecipazione dei cittadini alle scelte generali di pianificazione, nonché foriera di una gran mole di contenzioso relativa a questioni meramente formali. E tuttavia del medesimo fenomeno può darsi un'interpretazione esattamente inversa: l'attivazione della tutela giurisdizionale dei diritti di partecipazione può, a ben vedere, rappresentare il riflesso di un effettivo godimento dei diritti stessi ed il simbolo della loro necessarietà.

Alberto Nicòtina