

## AMBIENTE E SVILUPPO: L'EQUILIBRIO ATRAVERSO LA COMPOSIZIONE DEGLI INTERESSI BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI

### LA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO AMBIENTALE NELL'ESPERIENZA FRANCESE

**Abstract:** *In Francia, la valutazione ambientale è definita come un processo. Questo processo inizia con la presentazione di una valutazione d'impatto da parte del proponente del progetto, che viene poi sottoposta al parere di una "autorità ambientale", che non è altro che il Ministero dell'Ambiente stesso o un servizio speciale relativamente indipendente da questo ministero, l'Ispettorato generale per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile. Il processo è dunque centralizzato. La partecipazione del pubblico al processo di valutazione ambientale avviene sotto forma di consultazione del pubblico interessato nell'ambito della procedura classica dell'enquête publique, o in modo più sussidiario sotto forma di semplice partecipazione elettronica. Al termine di questo processo di consultazione, un progetto di opera o infrastruttura pubblica, deve essere oggetto di una dichiarazione di progetto, in cui l'autorità amministrativa (lo Stato o l'organo deliberante di un'autorità locale) decide sull'interesse generale dell'operazione contestata. Al termine del processo di valutazione ambientale, un progetto può anche essere sottoposto a referendum locale. Dal 1995, il Codice ambientale francese prevede anche procedure di consultazione prima dello stesso processo di valutazione ambientale. Una procedura nota come "dibattito pubblico" consiste nell'organizzazione da parte di un'autorità amministrativa indipendente, la "Commission nationale du débat public" (CNDP), di un dibattito con un pubblico molto ampio e con la possibilità di scambi sull'opportunità del progetto. Una procedura alternativa al dibattito pubblico è la consultazione preventiva, che consiste nel consultare gli interessati a un progetto o a un programma di importanza minore rispetto a quelli soggetti alla procedura di dibattito pubblico, prima che il progetto o il programma venga attuato (procedura a monte).*

In Francia il concetto di *évaluation environnementale* (valutazione ambientale) è definito ad oggi in un *Code de l'environnement* (Codice dell'ambiente). Con questo codice la legge francese si allinea con diverse convenzioni internazionali e più particolarmente con delle direttive europee. Si tratta dunque di una trasposizione delle regole europee nella normativa nazionale francese, queste regole diventando dunque applicabili davanti al giudice francese.

La valutazione ambientale, come definita dal Codice dell'ambiente francese, cerca di conciliare diversi interessi. Il primo interesse è, ovviamente, la tutela dell'ambiente<sup>1</sup>. Ma questa tutela deve essere conciliata con altri interessi: quelli degli attori economici, naturalmente (imprese, camere di commercio e industria, ecc.), dei cittadini, delle associazioni di protezione ambientale, delle autorità locali (comuni, province regioni), dello Stato e di altri enti pubblici, e infine l'interesse generale.

## 1. L'évaluation environnementale

Il Codice francese definisce la valutazione ambientale come un processo, che si svolge all'interno di procedure.

### 1.1 Svolgimento del processo di valutazione ambientale

---

<sup>1</sup> Conviene definire la nozione di "tutela dell'ambiente". L'articolo L 110-1 del *code de l'environnement* ne dà una lunga e complessa definizione

In diritto francese, il processo di valutazione ambientale ha inizio con l'elaborazione di un documento comunemente noto come *étude d'impact* (**studio di impatto ambientale**)<sup>2</sup>. La procedura dello studio di impatto ambientale risale a una legge del 10 luglio 1976, detta *loi Bouchardeau*.

In conformità con la normativa europea, il *Code de l'environnement* stabilisce che questa *étude d'impact* deve essere sottoposta al parere di una "**Autorité environnementale**" (autorità ambientale) (il termine è generico). Si tratta di un parere che non è vincolante : esprime un parere sulla qualità dello studio d'impatto e sulla misura in cui questo documento prende in considerazione l'ambiente. Si tratta di un parere tecnico, né favorevole né sfavorevole, che non si pronuncia sull'opportunità del progetto, piano o programma.

L'autorità ambientale è, per le operazioni di carattere nazionale effettuate dallo Stato o da uno dei suoi operatori, come EDF per esempio, il **ministero dell'Ambiente**. Per le operazioni locali, può essere direttamente il ministro o, per conto suo, il prefetto.

Tuttavia, se il progetto è realizzato dallo Ministero dell'Ambiente, la funzione di autorità ambientale è allora svolta da uno speciale dipartimento amministrativo del Ministero, *l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable, IGEDD*, (Ispettorato generale per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile)<sup>3</sup>. Per garantire l'imparzialità e l'efficacia dell'Ispettorato generale, è stato istituito nel suo interno un gruppo speciale, noto come "*formation d'autorité environnementale*" (=gruppo di autorità ambientale).

Dopo il parere dell'autorità ambientale, la valutazione d'impatto viene sottoposta al parere delle autorità locali interessate, ossia i comuni, le province (chiamate *départements* in Francia) e le regioni.

## 1.2 Consultazione del pubblico

Secondo la definizione del *Code*, la partecipazione del pubblico assume essenzialmente due forme:

- o attraverso l'organizzazione di "*un'enquête publique*" (inchiesta pubblica);
- o sotto forma di "partecipazione pubblica per via elettronica".

---

<sup>2</sup> per i piani e programmi, il codice utilizza il termine *rapport* (=rapporto ambientale)

<sup>3</sup> *ancien conseil général de l'environnement et du développement durable* (Consiglio generale per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile)

### **1.3 L'enquête publique**

“L'inchiesta pubblica” è una procedura classica del diritto amministrativo francese, siccome è stata introdotta da una legge imperiale del 1810 votata pour garantir il rispetto del diritto di proprietà nel corso delle espropriazioni. Oggi viene applicata all'ambiente, dove trova una larga applicazione.

La procedura di inchiesta pubblica è condotta da un "**commissaire enquêteur**" (può essere anche una commissione d'inchiesta). Il progetto sottomesso all'inchiesta non è dunque il progetto del *commissaire*. Si tratta dunque di un personaggio imparziale. Al termine dell'inchiesta pubblica, il commissario redige una relazione che ha lo scopo di fare dei commenti sulle osservazioni raccolte presso il pubblico e di esprimere un parere favorevole o contrario al progetto, piano o programma oggetto dell'inchiesta : spesso il *commissaire enquêteur*, nelle conclusioni finali di questo *rapport*, raccomanda modifiche al progetto, che condizionano il suo parere favorevole alla loro attuazione.

### **1.5 La déclaration de projet**

Infine, nella fase finale dell'inchiesta pubblica, cioè prima di autorizzare un progetto o di adottare definitivamente un piano o un programma, l'autorità amministrativa deve ancora emettere un atto amministrativo molto importante, la *déclaration de projet* (“dichiarazione di progetto”). Questo atto viene rilasciato dalla Pubblica Amministrazione responsabile del progetto, che può essere lo Stato o un consiglio comunale, provinciale o regionale. La dichiarazione deve tenere conto dello studio di impatto, dei pareri dell'autorità ambientale e delle autorità locali e dei risultati della consultazione pubblica. La caratteristica principale di questa dichiarazione di progetto è che si pronuncia **sull'interesse generale** dell'operazione. Così il decisore è tenuto ad assumersi la responsabilità del progetto che sta realizzando. In questo modo, e questo è fondamentale, tra tutti gli interessi che vengono presi in considerazione in un processo di valutazione ambientale, viene preso in considerazione anche l'interesse generale.

### **1.6 Una procedura sussidiaria: la partecipazione del pubblico per via elettronica**

Quando il progetto, il piano o il programma non è soggetto a un'inchiesta pubblica, il codice ambientale francese prevede una semplice partecipazione del pubblico per via elettronica.

## 1.7 Una procedura referendaria locale: il "referendum su un'area territoriale".

Alla fine, si può ancora avere ricorso ad un' ultima forma di consultazione del pubblico : nel 2016 è stata introdotta nel *Code de l'environnement* una procedura referendaria per ottenere il parere dei cittadini su un progetto di infrastrutture o attrezzature che possono avere un impatto sull'ambiente, nota come referendum su un'area territoriale.

La procedura è stata utilizzata in particolare per la costruzione di un nuovo aeroporto previsto per la città di Nantes, noto come *Notre-Dame-des-Landes*, cosidetto "aeroporto del XXI secolo", un progetto molto controverso. Il sito del futuro aeroporto era occupato dagli oppositori, che avevano creato una ZAD (*zone à défendre*). Nel tentativo di sbloccare la situazione, il governo del presidente François Hollande ha deciso nel 2016 di organizzare un referendum locale sul progetto. La popolazione del dipartimento Loire-Atlantique, consultata tramite referendum, ha approvato il progetto il 26 giugno 2016, votando il 55,17% a favore. Tuttavia, il progetto è stato abbandonato di fronte alla feroce opposizione di vari ambienti e anche a causa di un cambiamento di orientamento politico dovuto all'elezione del presidente Macron, che ha così potuto presentarsi come difensore del clima.

### 1.8 Limiti alla partecipazione del pubblico

Va notato che esistono limiti alle informazioni a cui il pubblico può avere accesso durante il processo di valutazione ambientale:

Ad esempio, le informazioni relative alla protezione del segreto o agli interessi della difesa nazionale, le informazioni la cui divulgazione potrebbe danneggiare i segreti di fabbricazione, o le informazioni che potrebbero facilitare atti suscettibili di danneggiare la salute, la sicurezza o l'igiene pubblica non possono essere incluse in un fascicolo soggetto a un'inchiesta pubblica, né possono essere comunicate o rese disponibili al pubblico o soggette a consultazione o partecipazione pubblica.

Queste eccezioni alla valutazione ambientale sono state criticate, soprattutto se si considera che molti siti inquinati hanno un'origine militare.

### 1.9 Sindacato giurisdizionale

Com'è stato già detto, le regole che governano la procedura di valutazione ambientale sono previste dal code de l'environnement, le cui regole, che costituiscono la normativa francese, sono dunque invocabili davanti al giudice, che in questa materia è molto spesso il giudice amministrativo.

Va notato che nel codice di giustizia amministrativa francese, esistono, oltre le procedure cautelari ordinarie, delle procedure cautelari speciali, che consentono di ottenere più facilmente la sospensione di un atto emesso nel corso della valutazione ambientale, senza dover giustificare la condizione di urgenza. Ad esempio, in caso di conclusioni sfavorevoli da parte del *commissaire*

*enquêteur*: "Il giudice amministrativo investito di un'istanza di provvedimento provvisorio per la sospensione di una decisione presa a seguito di conclusioni sfavorevoli da parte del commissaire enquêteur o della commissione d'inchiesta, accoglie l'istanza se contiene un motivo in grado di creare, allo stato dell'istruttoria, un serio dubbio sulla legittimità della decisione (*fumus boni juris*)" ..

Di deve segnalare anche l'esistenza di un'altra procedura cautelare speciale, nota come "*référé étude d'impact*": "Se un ricorso presentato al tribunale amministrativo contro un'autorizzazione o una decisione di approvazione di un progetto di cui all'articolo 1 dell'articolo L. 122-1 (del codice dell'ambiente) **si basa sull'assenza di uno studio d'impatto**, il giudice amministrativo, ricevendo una richiesta di sospensione della decisione contestata, la accoglie non appena viene accertata tale assenza".

Analogamente, per quanto riguarda la valutazione ambientale strategica, l'articolo L122-11 stabilisce che: "Se un ricorso presentato al tribunale amministrativo contro una decisione di approvazione di un piano o di un programma di cui all'articolo L. 122-4 si basa sull'assenza di una valutazione ambientale, il giudice cautelare, ricevuta la richiesta di sospendere la decisione impugnata, la accoglie non appena viene accertata tale assenza".

## **2. Valutazione dell'efficacia del processo di valutazione ambientale:**

Si vede che nel processo di valutazione ambientale, le varie parti interessate vengono consultate sull'impatto che un progetto o un piano/programma può avere sull'ambiente quando il progetto ha già avuto inizio. A questo sistema è stata mossa una critica di fondo, basata sull'idea che la partecipazione del pubblico, ad esempio nel caso di un'inchiesta pubblica, avviene quando il progetto è di fatto già ben sviluppato e difficilmente può essere fermato o modificato. **Piuttosto che sottoporre a consultazione pubblica progetti o piani già ampiamente sviluppati, si è quindi deciso di rendere questi progetti o piani il risultato di una consultazione o di un dibattito pubblico che si svolge *ex ante*, prima che il processo di valutazione ambientale stesso abbia avuto inizio.**

## **3. Procedure di consultazione preventiva (ex ante)**

Queste procedure sono di due tipi: la procedura di **débat public "dibattito pubblico"** e la procedura di *concertation préalable* (consultazione preventiva o preliminare) vera e propria.

### **3.1 Il dibattito pubblico**

Che cos'è il dibattito pubblico?

È una procedura che consente ai cittadini di partecipare a una fase molto precoce del processo decisionale. Questa forma di partecipazione si inserisce nel movimento politico di rivendicazione della democrazia partecipativa, che si è sviluppato in Francia nella sua forma attuale da circa vent'anni (in particolare con la legge *Barnier* del 2 febbraio 1995).

Il dibattito pubblico è una procedura legale che dura tra i 4 e i 6 mesi e consiste nell'organizzare una discussione con un pubblico molto ampio, attraverso incontri pubblici e altri forum di discussione. Il dibattito pubblico consente a un vasto pubblico di discutere l'opportunità di un progetto di portata nazionale, i suoi obiettivi e le sue caratteristiche, il suo contesto economico, sociale e ambientale e le sue alternative ..

La caratteristica fondamentale del dibattito pubblico è che **la procedura è condotta da un'autorità amministrativa indipendente, la *Commission nationale du débat public (CNDP)***, istituto che esiste dal 1997. Si tratta di un organismo di livello nazionale, la cui composizione è paritaria: i 25 membri sono nominati per decreto del presidente della Repubblica per 5 anni, provenienti da orizzonti diversi, parlamentari, membri di consigli comunali, provinciali e regionali, magistrati del *Conseil d'Etat*, della *Cour de cassation*, della *Cour des comptes*, associazioni, confindustria, sindacati. Questa composizione garantisce la neutralità della commissione, in particolare nei confronti della Pubblica Amministrazione e dei proponenti dei progetti. La *commission* è assistita da 350 collaboratori. Le decisioni sono prese in modo collegiale senza che i membri abbiano da decidere sul fondo dei progetti. La procedura di dibattito pubblico è, in linea di principio, obbligatoria per i grandi progetti e per alcuni piani e programmi nazionali.

La Commissione, nei casi in cui deve essere obbligatoriamente consultata, ha la facoltà di decidere se avviare un dibattito pubblico o se il progetto debba essere semplicemente oggetto di una semplice procedura di consultazione preventiva (vedi sotto). Si può anche chiedere che la Commissione sia consultata nei casi in cui il progetto o il piano/programma non deve obbligatoriamente essere sottoposto al suo esame.

### **3.2 La *concertation préalable* (consultazione preventiva):**

Che cos'è la consultazione preventiva? Come il dibattito pubblico, consiste nel consultare gli interessati a un progetto prima della sua attuazione (procedura a monte). In genere sono i progetti o i programmi di minore importanza rispetto a quelli presentati al CNDP a essere sottoposti a consultazione preventiva.

La consultazione preventiva ha una durata inferiore rispetto al dibattito pubblico e non viene organizzata dal CNDP, ma dal promotore del progetto, ossia la persona privata o l'ente pubblico responsabile, tuttavia c'è un **garante** designato dal CNDP.

La consultazione può essere organizzata anche dopo il dibattito pubblico, per tutta la durata del progetto. Si tratta della cosiddetta **consultazione post-dibattito pubblico**.

### **3.3. Esito del dibattito pubblico e della consultazione preventiva**

Due mesi dopo la chiusura del dibattito pubblico, il presidente del CNDP redige un rapporto. Questo rapporto sul dibattito pubblico redatto dal CNDP è allegato al dossier di partecipazione per la valutazione ambientale a valle.

In caso di consultazione preventiva, viene pubblicato un semplice resoconto. Il titolare del progetto o il responsabile pubblico indica le misure che ritiene necessarie per rispondere agli insegnamenti tratti dalla consultazione.

Una volta pubblicato il rapporto, o una volta scaduto il periodo concesso al presidente della commissione per pubblicarlo, e comunque non oltre otto anni da queste date, inizia la fase successiva del processo di valutazione ambientale, cioè l'apertura di un'inchiesta pubblica o la partecipazione elettronica, cioè le forme di partecipazione pubblica *ex post* descritte sopra.

## **4. In conclusione: Un esempio di procedura di valutazione ambientale per un progetto molto controverso, l'autostrada Castres-Tolosa.**

Si tratta di un progetto autostradale previsto dal 1994 tra le città di Castres e Tolosa, nel sud-ovest della Francia.

**Prima fase 2009-2010:** il progetto è oggetto di un **dibattito pubblico** organizzato dalla **Commission nationale du débat public** (3 mesi, dal 21 ottobre 2009 al 28 gennaio 2010). Si sono tenuti 11 incontri pubblici, che hanno portato alla stesura di 48 documenti per le parti interessate e a più di 18.000 visitatori del sito web del dibattito.

A seguito del dibattito, il 25 giugno 2010 il titolare del progetto rende pubblica la sua decisione di mantenere il principio del completamento del collegamento a 2x2 corsie tra le città di Castres e Tolosa sotto forma di autostrada in concessione e di proseguire con gli studi preliminari.

### **Seconda fase: consultazione successiva al dibattito pubblico**

Il 6 ottobre 2010, la **Commission nationale du débat public** organizza una **consultazione preventiva** dopo il dibattito pubblico. Un *commissaire enquêteur*, la signora Nerte Dautier, storico dell'arte, è

nominato come garante della consultazione. La consultazione preventiva riguarda in particolare il tracciato dell'autostrada.

### **Terza fase: parere dell'Autorità ambientale**

Il 5 ottobre 2016 viene emesso un primo parere **dall'Autorità ambientale**, all'epoca il Consiglio generale per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile (CGEDD), che formula una serie di raccomandazioni.

**Quarta fase 2016-2017:** si svolge la procedura *d'enquête publique* dal 5 dicembre 2016 al 23 gennaio 2017, 5 anni dopo il dibattito pubblico. La commissione che ha organizzato l'inchiesta esprime un parere favorevole sulla pubblica utilità del progetto, ma con delle riserve.

### **Quinta fase:**

- 2018 *déclaration d'utilité publique* (dichiarazione di pubblico interesse)

- Tra il 2022 e il 2023, **le critiche al progetto ricevono una copertura mediatica nazionale**, con diverse associazioni che ne sottolineano l'impatto ambientale negativo, nonché il costo elevato per gli utenti e il fatto che le superstrade gratuite esistenti che bypassano due città (Puylaurens e Soual) sarebbero state incorporate nell'autostrada e rese a pagamento.

- 6 ottobre 2022, **nuovo parere dell'Autorità ambientale**, che aggiorna il parere del 2016: "*In generale, questo progetto stradale, avviato diversi decenni fa, appare anacronistico alla luce delle sfide e delle ambizioni attuali in termini di sobrietà, riduzione delle emissioni di gas serra e dell'inquinamento atmosferico, arresto dell'erosione della biodiversità e dell'artificializzazione del territorio, cambiamento delle pratiche di mobilità e dei loro legami con la pianificazione regionale. La giustificazione dei motivi imperativi di rilevante interesse pubblico del progetto rispetto al suo impatto sull'ambiente naturale appare limitata.*"

- 2023: alcuni attivisti ambientali iniziano uno sciopero della fame e della sete, ma ciò non basta a far cambiare idea alle autorità pubbliche. Vengono pubblicate petizioni che difendono il punto di vista di entrambe le parti.

- Per tutto il 2023 e l'inizio del 2024 vengono organizzate manifestazioni che attirano fino a diverse migliaia di persone.

- Il 19 giugno 2023, alcune associazioni presentano un ricorso contro le autorizzazioni ambientali che hanno permesso la realizzazione del progetto, con l'obiettivo di far sospendere e abbandonare definitivamente i lavori. Dopo un'udienza, il 3 agosto 2023 il giudice cautelare del tribunale amministrativo ha respinto l'istanza di sospensione dei lavori, consentendone l'avvio.

- Il 6 ottobre, il Tribunale amministrativo di Tolosa respinge una nuova richiesta di sospensione. Il 29 novembre 2023, il Consiglio di Stato convalida nuovamente l'autorizzazione ambientale concessa alla società ATOSCA...

### **Sondaggi:**

-19/10/2023, l'IFOP (*Institut français d'opinion publique*) effettua un sondaggio d'opinione sul progetto tra gli abitanti dei *départements* (province) del Tarn e della Haute-Garonne. Il risultato è che il 61% degli abitanti delle due province è favorevole all'abbandono del progetto. Alla fine, la



stragrande maggioranza degli intervistati (82%) si dice favorevole a indire un referendum locale per votare a favore o contro il progetto autostradale.

- Un altro sondaggio afferma il contrario. Pubblicato lo scorso marzo, un sondaggio Odoxa commissionato dalla società concessionaria dell'autostrada Atosca rivela che il 79% degli intervistati era favorevole alla costruzione della A69.

**Per tutto il 2023 e l'inizio del 2024** vengono organizzate manifestazioni che riuniscono fino a diverse migliaia di persone. Alcuni attivisti fanno scioperi della fame e della sete, ma ciò non basta a far cambiare idea alle autorità pubbliche. Nel giugno 2024, il progetto diviene un tema della campagna per le elezioni all'Assemblea nazionale indetta dal presidente Macron in seguito al risultato delle elezioni europee.

**Jean-Michel DUBOIS VERDIER**

*Président honoraire de tribunal administratif*