

## L'INCHIESTA PUBBLICA. ANALISI COMPARATA (\*)

LORENZO CASINI

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Il modello inglese: le *public inquiries*. — 2.1. La localizzazione di opere pubbliche e le *local inquiries*. — 2.2. La formazione degli strumenti urbanistici: *examination in public, inquiry, community involvement, independent examination*. — 2.3. I caratteri. — 3. Il modello francese: le *enquêtes publiques*. — 3.1. Un caso paradigmatico: le *enquêtes publiques* nella formazione degli strumenti urbanistici. — 3.2. I caratteri e le prospettive di riforma. — 4. L'inchiesta pubblica in Italia. — 4.1. La normativa nazionale. — 4.2. La normativa regionale. — 4.3. I caratteri. — 5. Conclusioni.

«[...] Orlando entrò ne l'amorosa inchiesta;  
né tutto il verno appresso lasciò quella,  
né la lasciò ne la stagion novella» (1).

1. Nella letteratura cortese, l'inchiesta (in francese *enquête* o, più semplicemente, *quête*) rappresentava un'impresa improba, una ricerca incessante — della donna amata, di un oggetto sacro o di un premio d'armi — irta di ostacoli e destinata spesso all'insuccesso (2). Anche

---

(\*) Ringrazio i professori Sabino Cassese, Bernardo Giorgio Mattarella, Valeria Mazzei, Giulio Napolitano, Aldo Sandulli e Luisa Torchia per i loro commenti ad una prima versione di questo scritto. Un particolare ringraziamento, inoltre, va all'architetto Costanza Pera, alla dottoressa Serena Brandini Marcolini e al dottor Lorenzo Saltari, per i preziosi suggerimenti e le utili indicazioni.

(1) L. ARIOSTO, *Orlando Furioso*, IX, 7.

(2) L'esempio più noto è quello della leggendaria ricerca del Graal, che ebbe ampio risalto nella letteratura britannica delle origini e nel ciclo bretone della letteratura francese: basti pensare alle opere di un precursore del romanzo moderno, *Chrétien de Troyes* (1135-1183), quali il *Perceval* o *La Queste del Saint Graal* (su cui si v. G. MACCHIA, *La letteratura francese. I. Dal Medioevo al Settecento*, Milano, 1987, 95 ss.). Il motivo della *quête* è stato poi utilizzato e ripreso anche nei secoli successivi. Il caso più celebre, in Italia, è quello dell'*Orlando Furioso* di Ludovico Ariosto (1474-1533), dove l'inchiesta costituisce uno degli elementi portanti della struttura del poema (in argomento, si rinvia, per tutti a D. DELCORNO BRANCA, *L'Orlando Furioso e il romanzo*

nell'universo del diritto, il vocabolo inchiesta nasce innanzitutto per indicare la ricerca di qualcosa, in particolare della verità e dei fatti negli accertamenti fiscali e nel processo penale (si pensi allo sviluppo, nel medioevo, sin dai Capitolari carolingi <sup>(3)</sup>, di un differente modo di indagare «dal volto e dai nomi diversissimi: *inquest, inquisitio, enquête, pesquisa*» <sup>(4)</sup>).

Nel corso dei secoli, le inchieste hanno trovato sempre maggior diffusione nell'ordinamento giuridico, in ambito sia giudiziario che parlamentare <sup>(5)</sup>. Nel diritto amministrativo, in particolare, il termine inchiesta esprime generalmente uno specifico tipo di procedimento dichiarativo volto, al pari delle ispezioni, ad accertare un fatto <sup>(6)</sup>. Tut-

---

*cavalleresco medievale*, Firenze, 1973, nonché alle splendide pagine di I. CALVINO, *Ariosto: la struttura dell'Orlando Furioso*, in ID., *Saggi (1945-1985)*, Milano, 1995, I, 759 ss.).

<sup>(3)</sup> Il riferimento è alla *inquisitio*, procedura di indagine affidata ai *missi domini* e regolata minuziosamente nei *Capitula de missis instruendis* dell'829, condotta in un determinato territorio e «diretta a conseguire, attraverso la testimonianza dei liberi più affidabili della comunità ivi residente, l'esatta ricostruzione della materia indagata» (così M. CARVALE, *Ordinamenti giuridici dell'Europa medievale*, Bologna, 1994, 130).

<sup>(4)</sup> G. ALESSI, *Il processo penale. Profilo storico*, Roma-Bari, 2001, 23 ss., qui 25, la quale, richiamando M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. La nascita della prigione* (1975), trad. it., Torino, 1976, 245 s., sottolinea come l'inchiesta, nata sul terreno dell'accertamento fiscale prima che su quello del giudizio, costruì «una forma generale del conoscere, una modalità tipica della stessa cultura medievale».

<sup>(5)</sup> Basti considerare, con riferimento all'ordinamento italiano, l'art. 82 Cost., ove si prevede che «ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse» (comma 1). Sul punto, si legga A. PACE, *Art. 82*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1979, 303 ss., e ID., *Inchiesta parlamentare*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970, 992 ss. In termini più generali, *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, a cura di G. De Vergottini, Rimini, 1985, *passim*. Da ultimo, si veda M. CERASE, *Inchiesta parlamentare (dir. cost.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, *ad vocem*.

<sup>(6)</sup> Il tema, già esaminato tra il XIX e il XX secolo (si v. O. RANELLETTI, *Le inchieste amministrative secondo il nostro diritto pubblico*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1902, 166 ss., ora anche in ID., *Scritti giuridici scelti. V. L'organizzazione pubblica*, Napoli, 1992, 43 ss.), è stato poi considerato essenzialmente in trattazioni di carattere generale (si v. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*<sup>3</sup>, Milano, 1993, 492 ss., A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*<sup>15</sup>, Napoli, 1989, 636 s., e G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco e F.G. Scoca, 4<sup>a</sup> ed., I. *Parte generale*, Bologna, 2005, 531 ss., in particolare 623 ss.) e in voci enciclopediche e di dizionario (F. LEVI, *Inchiesta amministrativa*, in *Nss. D.I.*, VIII, Torino, 1962, 509 ss.; N. SAITTA, *Inchiesta amministrativa*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970, 980 ss., e R. TOMEI, *Inchiesta amministrativa*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989, e, da ultimo, R. LOMBARDI, *Inchiesta (dir. amm.)*, in *Dizionario*

tavia, con l'accrescere delle funzioni amministrative e le trasformazioni della pubblica amministrazione, il vocabolo ha assunto anche un altro significato. Nell'ambito di processi decisionali complessi, coinvolgenti una molteplicità di interessi, l'inchiesta, infatti, perde il carattere di straordinarietà e diviene mezzo ordinario di consultazione e partecipazione degli interessati. Intesa in questa accezione, essa delinea i contorni di un particolare istituto, fortemente presente nei procedimenti di governo del territorio, denominato «inchiesta pubblica» (7).

A differenza delle inchieste amministrative, procedimenti diretti ad una verifica (con la conseguente dichiarazione di scienza, presupposto per l'adozione di eventuali provvedimenti), l'inchiesta pubblica è un importante mezzo istruttorio, strumentale all'emanazione di provvedimenti riguardanti numerosi interessi pubblici e privati, come ad esempio la definizione di un nuovo assetto territoriale o la localizzazione di un'opera di interesse pubblico. Essa, quindi, non si colloca solamente nell'ambito dell'attività conoscitiva della pubblica amministrazione (8), ma appartiene anche alla gamma delle garanzie partecipative degli amministrati. L'istituto dell'inchiesta pubblica, pertanto, costituisce, nel diritto amministrativo, una peculiare figura procedimentale adottata in settori dove l'attività istruttoria è particolarmente complessa e le esigenze partecipative sono maggiormente avvertite (come i casi, appunto, della tutela dell'ambiente e del governo del territorio).

Nate in Gran Bretagna e in Francia, è negli ordinamenti di questi due Paesi che le inchieste sono state maggiormente utilizzate e hanno ricevuto una disciplina compiuta e organica (9). In Italia, invece, esse

---

*di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, cit., *ad vocem*). Tra gli esigui studi monografici, R. TOMEI, *L'inchiesta amministrativa*, Torino, 1993.

(7) Per un inquadramento dell'inchiesta pubblica nell'ambito della partecipazione e del coordinamento infrastrutturale nei procedimenti di pianificazione territoriale e urbanistica, si rinvia a L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005, 101 ss.

(8) Sotto questo profilo, le inchieste sono trattate congiuntamente alle ispezioni amministrative, su cui si leggano S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative. Funzione e caratteri*, Milano, 1999, e M. BOMBARDELLI, *Le ispezioni amministrative*, in questa *Rivista*, 1989, 1111 ss.

(9) Negli Stati Uniti, invece, dove pure sono garantite ampie forme di partecipazione, risulta difficile configurare in termini definiti l'istituto dell'inchiesta pubblica. La fluidità dell'azione amministrativa propria dell'*interest representation model*, infatti, comporta una diffusa varietà delle soluzioni procedurali (sul punto si rinvia a R.B. STEWART, *The Reformation of American Administrative Law*, in *Harvard Law Review*



non hanno ancora trovato una larga applicazione, ma sono state guardate dal legislatore e dalla scienza giuridica via via con maggior interesse; il crescente rilievo assunto dalle tematiche ambientali e l'esigenza di realizzare importanti interventi infrastrutturali, infatti, hanno imposto la ricerca di strumenti, come le inchieste pubbliche, in grado di garantire sia la completezza dell'istruttoria che la più ampia partecipazione dei cittadini.

L'analisi dell'istituto dell'inchiesta pubblica è quindi articolata in tre parti. Nella prima, è trattato il modello di *public inquiries* operativo nel Regno Unito, con riferimento agli strumenti partecipativi nei procedimenti di localizzazione di opere pubbliche e nella formazione dei piani urbanistici. Nella seconda parte, è ricostruita la disciplina delle *enquêtes publiques* nel sistema amministrativo francese; la partecipazione ai procedimenti di pianificazione urbanistica, anche in questo caso, rappresenta una fattispecie paradigmatica per comprendere i tratti del modello. Nella terza, sono esaminate le disposizioni italiane rilevanti in materia d'inchiesta pubblica, con riguardo sia alla normativa nazionale che a quella regionale.

Al termine dell'analisi, è effettuata una comparazione tra i tre sistemi, in modo da delineare i caratteri dell'istituto. In particolare,

---

(88), 1975, 1670 ss., in particolare 1723 ss., e ID., *Administrative Law in the Twenty-first Century*, in *N.Y.U. Law Rev.*, 2003 (78), 437 ss., anche tradotto in italiano, *Il diritto amministrativo nel XXI secolo*, in questa *Rivista*, 2004, 1 ss., specialmente 6 ss.). In questo contesto, lo strumento partecipativo più noto è costituito dai c.d. *hearings*, che, tuttavia, assumono forme e contenuti diversi a seconda delle esigenze e del tipo di procedimento: come ammonisce la stessa scienza giuridica americana, *hearing* è «a verbal coat of many colours» e si riferisce ad una larga «variety of procedural requirements, ranging from 'legislative' hearings where interested persons are invited to express views orally to a decisionmaker and respond to questions [...] to full trial-type procedures with oral testimony and formal presentation of documentary evidence, cross-examination by counsel, and decision on the basis of a formal record» (così S.G. BREYER-R.B. STEWART-C.R. SUNSTEIN-M.L. SPITZER, *Administrative Law and Regulatory Policy. Problems, Text, and Cases*<sup>5</sup>, New York, 2002, 641 s.). In aggiunta, anche laddove si tentasse di accostare alle inchieste pubbliche i c.d. *formal hearings* (dove vi è un'impostazione simil-processuale, con audizioni, interrogatori e terzietà dell'organo istruttore), emergerebbero significative differenze, prima fra tutte il tipo di procedimenti in cui si innestano: le inchieste pubbliche si diffondono per l'approvazione di decisioni collettive o atti amministrativi generali; i *formal hearings* sono eminentemente una garanzia nei procedimenti di *adjudication* (in quelli di *rulemaking* sono invece usati i meno rigidi meccanismi del *notice and comment*, anche se si registrano frequenti commistioni e ibridazioni derivanti proprio dalla flessibilità delle regole procedurali).



dall'indagine emerge che, nonostante le inevitabili differenze legate ai diversi contesti amministrativi <sup>(10)</sup>, l'inchiesta ha precisi elementi strutturali e funzionali. Essa, infatti, è sempre costruita come un subprocedimento di natura istruttoria inserito in un più ampio procedimento (quali la pianificazione urbanistica o la localizzazione di infrastrutture) <sup>(11)</sup>, e il cui tratto caratterizzante è la presenza di un apposito organo (ispettore o commissario) — incaricato di condurre l'inchiesta — in posizione di terzietà rispetto all'amministrazione decidente. Sotto l'aspetto funzionale, l'inchiesta pubblica, strumentale all'adozione di decisioni amministrative coinvolgenti molteplici interessi pubblici e privati, soddisfa esigenze sia istruttorie, sia partecipative <sup>(12)</sup>. Essa, quindi, trae origine dalla necessità di raggiungere un punto di equilibrio tra queste due finalità. La continua interazione tra obbligo di completezza dell'istruttoria, partecipazione pubblica, perseguimento dell'efficienza amministrativa e ricerca del consenso nelle scelte pubbliche, infatti, provoca mutamenti nella struttura e nella funzione delle inchieste e nel tipo di sindacato giurisdizionale sulle relative procedure. Tra i fattori d'influenza sullo sviluppo dell'istituto, infine, riveste un ruolo determinante l'assetto istituzionale dell'ordinamento: un elevato livello di decentramento e un alto numero di enti direttamente rappresentativi, su diversa scala territoriale, della collettività sembrano essere ulteriori cause delle difficoltà che si registrano nel lento e ancora incerto processo di affermazione delle inchieste pubbliche nel sistema amministrativo italiano.

## 2. Nel Regno Unito le *inquiries* hanno origini lontane <sup>(13)</sup>. Se-

---

<sup>(10)</sup> Un'analisi comparata, anche in prospettiva storica, del sistema amministrativo britannico e di quello francese è in S. CASSESE, *La costruzione del diritto amministrativo: Francia e Regno Unito*, in *Trattato diritto amministrativo*<sup>2</sup>, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, I, 1 ss., dove peraltro è evidenziata una progressiva convergenza dei due modelli (85 ss.).

<sup>(11)</sup> La natura *sub-procedimentale* è elemento utile, quindi, per differenziare le inchieste pubbliche dalle inchieste amministrative. Per queste ultime, infatti, il rapporto tra procedimento di inchiesta ed eventuale provvedimento successivo è stato ricostruito mediante la figura dei procedimenti collegati (in argomento, si v. N. SAIITA, *Inchiesta amministrativa*, cit., 989 s.).

<sup>(12)</sup> Da ciò deriva che lo studio delle inchieste pubbliche si inserisce principalmente negli studi sulla partecipazione al procedimento, ma involge anche aspetti riguardanti la formazione della decisione (si v. *infra* § 5).

<sup>(13)</sup> Sul tema, si leggano R.E. WRAITH-G.B. LAMB, *Public Inquiries as an Instrument of Government*, London, 1971; J.-L. BOUSSARD, *L'enquête publique en Angleterre*,

condo alcuni, infatti, la prima forma di *public inquiry* venne praticata nell'XI secolo dai *legati* di William the Conqueror, allo scopo di accertare lo stato delle proprietà terriere da iscrivere, a fini tributari, nel *Domesday Book* <sup>(14)</sup>. D'altra parte, è nell'ambito della disciplina dei suoli e del governo del territorio che le *inquiries* hanno trovato maggior utilizzo: già l'*Inclosure Act* del 1801 prevedeva un'apposita commissione incaricata di procedere a consultazioni e audizioni prima di disporre l'acquisizione (*inclosure*) di terreni <sup>(15)</sup>.

L'inevitabile — e costante — incremento del controllo pubblico sull'uso dei suoli determinò, quindi, soprattutto nel XX secolo, un'imponente diffusione delle *inquiries* nel diritto amministrativo britannico <sup>(16)</sup>. Non a caso, nel 1957, il *Committee on Tribunals and Inquiries* (c.d. *Franks Committee*) *Report* incentrò l'analisi di questo istituto ponendo principale attenzione sulle *inquiries* previste nel *planning law* <sup>(17)</sup>. Proprio questo *Report*, peraltro, ha segnato un momento di passaggio fondamentale nell'evoluzione delle inchieste pubbliche in Gran Bretagna. Esso, infatti, da un lato, sottolineò la necessità di pubblicare e rendere accessibile il rapporto conclusivo dell'inchiesta, sino ad allora secretato; dall'altro, evidenziò la natura ibrida delle *inquiries*, che «cannot be classified as purely administrative or purely judicial» <sup>(18)</sup>.

In aggiunta all'ambigua natura delle inchieste, occorre considerare

---

Paris, 1969 (di cui si può leggere un'accurata presentazione, dal titolo *Buon andamento e giustizia nell'amministrazione britannica: l'inchiesta pubblica*, in *Amministrare*, 1971, 95 ss.); P.P. CRAIG, *Administrative Law*<sup>5</sup>, London, 2003, 273 ss.; C. HARLOW-R. RAWLINGS, *Law and Administration*<sup>2</sup>, London, 1997, 394 ss.; H.W.R. WADE-C.F. FORTSYTH, *Administrative Law*<sup>8</sup>, Oxford, 2000, 938 ss., nonché gli scritti raccolti in *Inquiries-The Right to be Heard?*, in *Journal of Planning & Environment Law*, Occasional Paper n. 25, London, 1997, e, in una prospettiva più ampia, F. FRACCHIA, *Analisi comparata della partecipazione procedimentale nell'ordinamento inglese ed in quello italiano*, in *Dir. soc.*, 1997, 189 ss.

<sup>(14)</sup> In tal senso, R.E. WRAITH-G.B. LAMB, *Public Inquiries as an Instrument of Government*, cit., 17, i quali comunque avviano la loro indagine sulle *inquiries* a partire dalla fine del XVIII secolo.

<sup>(15)</sup> Le disposizioni furono poi riprese dal *General Inclosure Act* del 1845. Sul punto, si legga P.P. CRAIG, *Administrative Law*<sup>5</sup>, cit., 63.

<sup>(16)</sup> Come osserva P.P. CRAIG, *op. ult. cit.*, 63 s., è stata «the expansion of governmental control over the use of land which has provided the main impetus for expansion of inquiries in the twentieth century».

<sup>(17)</sup> Sul *Franks Committee*, si può leggere H.W.R. WADE, *Diritto amministrativo inglese*, trad. it. della 2<sup>a</sup> ed. (1967), Milano, 1969, 304 ss.

<sup>(18)</sup> *Report of the Committee on Tribunals and Inquiries* (1957), para. 262.

che lo stesso termine *inquiry* è «a misnomer»<sup>(19)</sup>, poiché si riferisce sia a procedure di indagine su avvenimenti di interesse pubblico (come nel caso delle *accident inquiries*), sia a forme di consultazione nella localizzazione di opere pubbliche o nella formazione degli strumenti urbanistici, sia infine come mezzo istruttorio nell'opposizione di singoli (*appeals*) avverso decisioni amministrative<sup>(20)</sup>. Il carattere *multipurpose* del sistema delle *inquiries* è particolarmente evidente in campo urbanistico, dove infatti occorre distinguere tra inchieste pubbliche indette per la preparazione dei *development plans* e inchieste che seguono *planning appeals* (per esempio nel caso di mancato rilascio di *planning permission*)<sup>(21)</sup>.

Recenti riforme legislative, poi, hanno apportato ulteriori mutamenti alla disciplina delle inchieste nel Regno Unito. In particolare, il *Planning and Compulsory Purchase Act-PCPA* 2004 ha riformato il sistema di pianificazione territoriale e urbanistica britannico, dapprima regolato dal *Town and Country Planning Act-TCPA* del 1990, introducendo importanti modifiche alla disciplina dei piani e della loro formazione<sup>(22)</sup>. In particolare, è stato semplificato il quadro degli strumenti urbanistici, ora composto da una *Regional Spatial Strategy-Rss* e da un *Local Development Framework* (quest'ultimo ha sostituito le tre differenti forme di *Development Plans* prima previste: gli *unitary development plans*, relativi alle aree metropolitane, e gli *structure* e i *local plans*, relativi alle aree non metropolitane)<sup>(23)</sup>. Ma soprattutto,

---

Sottolineano, infatti, H.W.R. WADE-C.F. FORSYTH, *Administrative Law*<sup>8</sup>, cit., 938, che le inchieste sono «a hybrid legal-and-administrative process».

(19) L'espressione è in C. HARLOW-R. RAWLINGS, *Law and Administration*<sup>2</sup>, cit., 396.

(20) Il termine *inquiry*, pertanto, è usato anche per indicare procedure propriamente ispettive o di indagine, simili alle inchieste amministrative previste nell'ordinamento italiano. Al riguardo, le più significative sono le inchieste governative, ora regolate dall'*Inquiries Act* 2005, che possono essere indette quando «particular events have caused, or are capable of causing, public concern, or there is public concern that particular events may have occurred» (*Section 1, para. 1*).

(21) Le diverse finalità *often contradictory* che coesistono nel sistema delle *planning inquiries* sono ben evidenziate da M. GRANT, *Urban Planning Law*, London, 1982, 553.

(22) Si vedano, al riguardo, S. TROMANS, *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*, London, 2005, *passim*, e P. THOMAS, *The Planning and Compulsory Purchase Act 2004. The Final Cut*, in *Journal of Planning and Environmental Law*, 2004, 1348 ss.

(23) A. CHAPLIN, *Planning for Local Development Framework: a new development plan regimes*, in *Journal of Planning and Environmental Law*, 2004, 260 ss.



mentre le procedure contemplate dal TCPA del 1990 imponevano, per la formazione dei *Development Plans*, il ricorso a *local inquiries*, il nuovo PCPA ha istituito diverse modalità di partecipazione: il *community involvement*, che deve essere comprovato tramite apposito *statement*, e la *independent examination*.

Al fine di comprendere i caratteri dell'istituto dell'inchiesta pubblica nel Regno Unito, quindi, appare utile considerare due fattispecie. La prima si riferisce alle *inquiries* previste per la localizzazione di opere pubbliche, l'espropriazione o la costruzione di autostrade. La seconda riguarda le forme di partecipazione usate nella formazione degli strumenti urbanistici e, nello specifico, le ipotesi di *examination in public*, *inquiry*, *community involvement* e *independent examination*.

2.1. Il quadro normativo in materia di *inquiries* è fornito da diversi *Acts* e *Statutory Instruments*. D'altra parte, il *Tribunals and Inquiries Act* 1992 non contiene disposizioni procedurali sulle inchieste, ma rinvia ad apposite *rules* <sup>(24)</sup>: così, ad esempio, nel caso delle autostrade si fa riferimento all'*Highways Act* 1980 e alle *Highways (Inquiries Procedure) Rules* 1994; nell'ipotesi delle espropriazioni, vi sono l'*Acquisition of Land Act* 1981, le *Compulsory Purchase by Non-Ministerial Acquiring Authorities (Inquiries Procedure) Rules* 1990 e le *Compulsory Purchase by Ministers (Inquiries Procedure) Rules* 1994 <sup>(25)</sup>; per la realizzazione di grandi infrastrutture, vi sono i vari *Planning Acts* e le *Town and Country Planning (Major Infrastructure Project Inquiries Procedure) (England) Rules* 2005 <sup>(26)</sup>.

La procedura prevista da queste norme è molto simile, spesso sovrapponibile, e risulta possibile, dunque, individuare elementi comuni. Prendendo come riferimento le *Highways (Inquiries Procedure) Rules* 1994 <sup>(27)</sup>, la struttura del procedimento può essere suddivisa in

<sup>(24)</sup> Si v. *Tribunals and Inquiries Act* 1992 (c. 53), *section* 9.

<sup>(25)</sup> A seguito dell'approvazione del *Planning and Compulsory Purchase Act* 2004, peraltro, sono state predisposte le *Compulsory Purchase (Inquiries Procedures) (Minister) Rules* 2006.

<sup>(26)</sup> Sono questi solo alcuni esempi. Altri possono trovarsi in materia di agricoltura, sanità, trasporti, polizia, amministrazione locale, a conferma della grande diffusione delle *inquiries* nel diritto amministrativo britannico (in argomento, si v. H.W.R. WADE-C.F. FORSYTH, *Administrative Law*<sup>8</sup>, cit., 938 ss.).

<sup>(27)</sup> Si tratta dello *Statutory Instrument* 1994, No. 3263. Lo stesso *Planning Inspectorate*, del resto, indica queste *Rules* come le più richiamate anche laddove non siano state dettate apposite previsioni normative (si cfr. <http://www.planning-inspecto->

cinque fasi: l'avvio; l'istruttoria; lo svolgimento dell'inchiesta; la stesura e la pubblicazione del rapporto; la fase successiva all'inchiesta.

Innanzitutto, viene reso noto che sarà indetta un'inchiesta. L'avviso (*notice*) deve essere notificato per iscritto ad *each statutory objector* <sup>(28)</sup> e la data dell'avviso è definita *relevant date*. L'inchiesta si innesta nel procedimento di formazione di un provvedimento, e, in particolare, nel momento in cui è stata già pubblicata una bozza o uno schema (*draft order or scheme*) al fine di consentire la presentazione di osservazioni e commenti. Pertanto, la data dell'avviso deve essere successiva di almeno quattro settimane al termine entro il quale possono essere presentate osservazioni alla bozza di provvedimento.

Nella fase istruttoria, entro sei settimane dalla *relevant date*, il ministro deve pronunciarsi sulla situazione di ciascun *statutory objector*, specificando quale parte del provvedimento avrà effetti sull'interessato e mettendo a disposizione tutta la documentazione rilevante. Tale documentazione dovrà essere accessibile fino alla data di inizio dell'inchiesta. A volte, nella fase istruttoria, può esservi una riunione preliminare (*pre-inquiry meeting*), richiesta dal ministro o anche dall'ispettore (che è nominato dal ministro e, nella maggior parte dei casi, viene scelto tra i funzionari del *Planning Inspectorate*, apposita agenzia governativa) <sup>(29)</sup>.

L'inchiesta ha inizio entro ventidue settimane dalla *relevant date* e il relativo avviso deve essere pubblicato almeno sei settimane prima del giorno fissato. All'avviso — che contiene le informazioni relative alla data e al luogo dell'inchiesta, nonché agli aspetti essenziali del progetto da esaminare — deve essere data la più ampia forma di pubblicità, ivi inclusa la pubblicazione in quotidiani locali <sup>(30)</sup>. Il ministro può essere

---

*rate.gov.uk/pins/appeals/highways—transport/best—practice.htm*). In particolare, le *Highways (Inquiries Procedure) Rules* 1994 sono divise in quattro parti: una generale, una parte relativa alle inchieste su provvedimenti proposti dal ministro, una riguardante le inchieste su provvedimenti proposti dalle *Local Highways Authorities*, un'ultima contenente disposizioni applicabili ad entrambi i tipi di inchieste. Le norme richiamate in questo paragrafo si riferiscono alle parti prima, seconda e quarta delle *Rules*.

<sup>(28)</sup> In base alla *section 2* delle *Rules*, gli *statutory objectors* sono, di fatto, gli aventi titolo, in quanto proprietari, possessori o interessati alle aree dove sarà costruita l'autostrada.

<sup>(29)</sup> La procedura del *pre-inquiry meeting* è disciplinata dalla *section 5* delle *Rules*.

<sup>(30)</sup> Si v. la *section 10*, par. 6, delle *Rules*.

rappresentato da un suo delegato. Ciascun interessato può intervenire, con o senza assistenza legale. Nel rispetto di quanto stabilito nelle *Rules*, le modalità di svolgimento sono comunque definite dall'ispettore, che detiene ampi poteri in ordine all'ammissione di prove, raccolta di testimonianze, audizioni, sopralluoghi <sup>(31)</sup>.

Terminata l'inchiesta, l'ispettore dovrà redigere un *report* conclusivo «which shall include his conclusions and his recommendations or his reasons for not making any recommendations» <sup>(32)</sup>. Il *report* è un documento molto importante e ha una forte influenza sulla decisione finale: il ministro, infatti, può anche discostarsi dalle conclusioni dell'ispettore, ma, in tal caso, deve nuovamente concedere agli interessati la possibilità di controbattere sui punti non emendati e può essere costretto a riaprire nuovamente l'inchiesta <sup>(33)</sup>. In aggiunta, il provvedimento finale deve essere notificato agli interessati unitamente al rapporto dell'ispettore o almeno alle principali conclusioni di questo <sup>(34)</sup>.

Come visto, si tratta di una procedura complessa, i cui ritmi sono scanditi e formalizzati. Le modalità di svolgimento dell'inchiesta sono di tipo *adversarial*, con forme di *cross-examination*. Anche se, come riconosciuto sin dal 1981 nel caso *Bushell v. Secretary of State for Environment*, le *inquiries* non equivalgono a processi ed è opportuno non irrigidire in misura eccessiva il procedimento, altrimenti vi è il rischio di «to 'overjudicialise' the inquiry» <sup>(35)</sup>. Pertanto, come è precisato nelle *Rules*, l'ispettore «may refuse to permit: (a) the giving or production of evidence, (b) the cross-examination of persons giving evidence, or (c) the presentation of any other matter which he considers to be irrelevant or repetitious but, where he refuses to permit the giving of oral evidence for these reasons, the person wishing to give

---

<sup>(31)</sup> Sono previste, infatti, disposizioni in materia di *proofs of evidence* e *site inspections*.

<sup>(32)</sup> Nel caso in cui il ministro abbia nominato un *assessor* per l'inchiesta, questo può consegnare un resoconto scritto all'ispettore, il quale a sua volta dovrà allegare il testo al proprio rapporto e pronunciarsi su di esso.

<sup>(33)</sup> *Section 26* delle *Rules*, dedicata alla *Procedure after inquiry*. L'obbligo di motivare la decisione in relazione ai risultati dell'inchiesta è del resto sancito in via generale dal *Tribunals and Inquiries Act 1992* (c. 53), *section 10*.

<sup>(34)</sup> *Section 27* delle *Rules*, rubricata «Notification of decision».

<sup>(35)</sup> Sulla decisione dell'House of Lords, *Bushell v. Secretary of State for Environment* [1981] AC 75, si v. C. HARLOW-R. RAWLINGS, *Law and Administration*<sup>2</sup>, cit., 518 ss.



evidence may submit to him in writing any such evidence or other matter before the close of the inquiry» <sup>(36)</sup>.

2.2. Nel Regno Unito, il sistema di pianificazione urbanistica ha sempre garantito ampie forme di partecipazione <sup>(37)</sup>, la prima delle quali è stata offerta proprio dalle *inquiries*.

Già il *Town and Country Planning Act* 1947, infatti, prevedeva che, dopo una fase di consultazione sugli indirizzi del piano e al termine di un periodo di deposito del progetto, l'amministrazione locale dovesse obbligatoriamente indire una *inquiry* o un'altra forma di *hearing*. Fatta eccezione per il tipo di procedimento in cui si innestano e per l'elevato numero di partecipanti <sup>(38)</sup>, le inchieste previste per la formazione degli strumenti urbanistici non differiscono molto, sul piano procedurale, dalle *inquiries* esaminate in precedenza. Esse sono condotte da un ispettore, nominato dal ministro, scelto tra i funzionari del *Planning Inspectorate* <sup>(39)</sup>. È prevista l'audizione di testimoni, con forme di *cross-examination*. In alcuni casi, poi, qualora vi siano osservazioni relative ad elementi strategici del piano, sono

---

<sup>(36)</sup> Così la *section* 24, para. 4, delle *Rules*.

<sup>(37)</sup> In argomento, si leggano R.M.C. DUXBURY, *Telling and Duxbury's Planning Law and Procedure*<sup>13</sup>, London, 2006, e B. CULLINGWORTH-V. NADIN, *Town and Country Planning in the UK*<sup>14</sup>, London-New York, 2006, nonché gli scritti raccolti in *Overarching and Underpinning: Planning in the 21<sup>st</sup> Century*, in *Journal of Planning and Environment Law*, Occasional Paper n. 31, London, 2003. In precedenza, limitandosi ai contributi più rilevanti aggiornati al TCPA del 1990, Y. RYDIN, *Urban and Environmental Planning in the UK*<sup>2</sup>, Basingstoke-New York, 2003; M. LOUGHLIN, *Lo sviluppo del sistema della pianificazione urbanistica in Gran Bretagna*, in *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, a cura di E. Ferrari-N. Saitta-A. Tigano, Milano, 2001, 43 ss.; P. BIRKINSHAW-N. PARRY, *La flessibilità nella pianificazione urbanistica, nello sviluppo edilizio e nel controllo sugli edifici*, in *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, a cura di E. Ferrari, Milano, 2003, 29 ss., e I. GALLI, *Recenti sviluppi della normativa urbanistico-edilizia in Gran Bretagna*, in *Riv. giur. urb.*, 1998, 331 ss.

<sup>(38)</sup> Infatti, «a 'public local inquiry', and likewise a 'local inquiry', implies that there will be a right of audience for all persons in the locality who are genuinely concerned for good reasons, and not merely for those who have legal rights at stake»: così H.W.R. WADE-C.F. FORSYTH, *Administrative Law*<sup>8</sup>, cit., 953, richiamando i casi *Local Government Board v. Aldridge*, 1915, e *Wednesbury Corporation v. Ministry of Housing and Local Government*, 1966.

<sup>(39)</sup> Sul ruolo dell'ispettore nelle *inquiries*, interessante è l'articolo di F. LAYFIELD, *The Planning Inquiry: An Inspector's Perspective*, in *Journal of Planning & Environment Law*, 1996, 370 ss. Sul *Planning Inspectorate*, agenzia esecutiva del governo, si legga B. CULLINGWORTH-V. NADIN, *Town and Country Planning in the UK*<sup>14</sup>, cit., 49 s.

previste apposite «tavole rotonde» (*Round table sessions*), presiedute dall'ispettore. Inoltre, durante l'inchiesta possono esservi anche *hearings*, incontri informali ritenuti adatti nei casi in cui vi siano soggetti che hanno fatto osservazioni in merito ad aspetti poco problematici del piano. Al termine dell'*inquiry*, l'ispettore redige un *report* finale, di cui l'autorità decidente deve tener conto, ma non è obbligata ad uniformarsi, fermo restando che dovrà renderne nota la motivazione.

Nell'ambito dei complessi meccanismi di approvazione degli strumenti urbanistici, il sistema delle *inquiries* si mostrò presto eccessivamente formale, lento e macchinoso; «l'assicurare rigide forme procedurali» — infatti — «determina un forte calo della flessibilità dei rapporti tra le parti e rende estremo e più acuto il contrasto» <sup>(40)</sup>. In particolare, intorno agli anni Settanta del XX secolo si avvertì che, soprattutto per gli *structure plans*, documenti «dall'ambito ampio e generale, la vecchia procedura a contraddittorio garantita dall'inchiesta pubblica tipicamente britannica, non era soddisfacente. [...] Le udienze potevano durare per mesi, come accadde per l'inchiesta sul piano urbanistico della grande Londra, che durò 237 giorni sull'arco di due anni e considerò circa 28.000 osservazioni» <sup>(41)</sup>.

Così, nel 1971-72 fu introdotta, per gli *structure plans*, una nuova

---

<sup>(40)</sup> Così A. POLICE, *La tutela del privato nel diritto urbanistico inglese: le garanzie del procedimento*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, 661 ss., qui 686, il quale, dopo aver rilevato che la procedura delle *inquiries* «si basa fortemente sull'*adversarial system* della pratica giurisdizionale» (685), sottolinea che «se l'adozione di forme contenziose ci è utile per indicare la natura quasi-giudiziale dei procedimenti *de quo*, è anche vero che, perché una tutela procedimentale esista, non è condizione necessaria l'esistenza di forme contenziose. La realizzazione di una partecipazione in funzione cooperativa o compositiva può, al di là ed al di fuori di forme contenziose, essere il migliore strumento di tutela di molteplici interessi coinvolti» (686).

<sup>(41)</sup> Così J. JOWELL, *Il diritto urbanistico in Inghilterra*, in *Il controllo giurisdizionale dell'attività amministrativa in Inghilterra*, a cura di M.P. Chiti, Milano, 1983, 279 ss., qui 288. Analogamente, M. LOUGHLIN, *Lo sviluppo del sistema della pianificazione urbanistica in Gran Bretagna*, cit., 49, evidenzia che l'inchiesta pubblica relativa al *Greater London Development Plan*, tenutasi nella metà degli anni Sessanta del ventesimo secolo, fu la «più lunga di quel periodo, e causò ritardi ancora più gravi nell'iter di approvazione del piano. In seguito a questo episodio, il governo decise che l'inchiesta pubblica non poteva essere considerata lo strumento migliore» per esaminare «le obiezioni relative al piano strutturale, soprattutto perché la sua formulazione era tale da suscitare controversie su problemi specifici e non riflessioni più generali sulla strategia complessiva di programmazione». Sul punto, si legga anche P. AIMO, *L'uso dell'inchiesta pubblica nella pianificazione urbanistica inglese*, in *Amministrare*, 1972, 61 ss., in particolare 64 ss.

forma di partecipazione: l'*examination in public* <sup>(42)</sup>. Si tratta di un «esame pubblico», ma, rispetto ad una *inquiry*, con minori garanzie partecipative e dal carattere più di tipo seminariale <sup>(43)</sup>. Non vi è, quindi, un diritto a prender parte alla *examination*: vi partecipano solo coloro che sono stati invitati da chi conduce o ha indetto la procedura <sup>(44)</sup>. L'istruttoria si svolge come a *probing discussion*, dove i partecipanti possono intervenire con o senza assistenza legale. I punti salienti da discutere sono stabiliti da chi conduce l'*examination* (generalmente un *panel*, presieduto da un *independent Chair*, composto da persone indicate dal ministro). Al termine dell'esame, il *panel* prepara un *report* finale, che non è vincolante ai fini della decisione, ma, nell'ipotesi in cui l'autorità decidente non tenga conto dei contenuti del rapporto, è richiesta una motivazione dettagliata.

---

(42) Come osserva ancora M. LOUGHLIN, *op. ult. cit.*, «l'esame-in-pubblico si differenziava dall'inchiesta pubblica soprattutto perché prevedeva un controllo del ministro più penetrante in riferimento all'ordine del giorno da discutere. Solo a coloro che fossero stati invitati dal ministro era consentito partecipare (nella pubblica inchiesta tutti gli oppositori avevano il diritto di presentare obiezioni), e (per garantire la messa a fuoco di questioni spinose ma strategiche) dovevano essere discussi solo gli argomenti decisi dal ministro. Sebbene l'inchiesta pubblica venisse mantenuta per i piani locali, le procedure formali, in contraddittorio e quasi-giuridiche dell'inchiesta vennero sostituite, per la discussione sui piani strutturali, da una tavola rotonda, più simile ad un seminario accademico». Pertanto, «il principale scopo della sostituzione della inchiesta pubblica con l'esame pubblico» — sottolinea A. POLICE, *La tutela del privato nel diritto urbanistico inglese: le garanzie del procedimento*, cit., 682 — «è dato [...] dall'esigenza di snellire le procedure ed abbreviare i tempi di approvazione del piano. In realtà [...] l'equilibrio è cambiato a favore della 'macchina amministrativa'».

(43) Peraltro, come evidenzia J. JOWELL, *Il diritto urbanistico in Inghilterra*, cit., 290, «la maggior critica» alla *examination in public* «è che essa si realizza troppo tardi nel procedimento di formazione del piano per essere un esame efficace delle possibili strategie alternative. La procedura informale e la posizione dominante dell'autorità di pianificazione di contea appare tale da frustrare un'adeguata messa in discussione del piano», cosicché essa «si atteggia adeguatamente come una messa in discussione di tipo seminariale, ma non come un esame probante e critico degli assunti sottostanti alla strategia del piano ed alle sue linee politiche».

(44) Sul punto, R.M.C. DUXBURY, *Planning Law and Procedure*<sup>12</sup>, cit., 74, sottolinea che «naturally, there has been concern over the fact that objectors will have no statutory right to be heard in public. The question is whether this will in practice seriously affect landowners and such bodies as amenity societies. Land allocations and site definitions are not the concern of structure plans but of the local plans, and objectors will have a statutory right to appear at local plan inquiries. But the policies laid down in the approved structure plan will in many cases effectively determine land allocations».



Nel 1990, dunque, il *Town and Country Planning Act*-TCPA ha cristallizzato i due istituti partecipativi allora previsti per la formazione degli strumenti urbanistici: l'*examination in public*, per gli *structure plans*, e l'*inquiry*, per gli *unitary development plans* (relativi alle aree metropolitane, Londra inclusa) e i *local plans*. Nel 2004, però, con l'adozione del *Planning and Compulsory Purchase Act*-PCPA, come anticipato, il sistema di pianificazione del Regno Unito è stato integralmente riformato <sup>(45)</sup>. Per quanto riguarda, nello specifico, le modalità di partecipazione, il PCPA fa riferimento, per le *Regional Spatial Strategies*, all'*examination in public*, mentre, per i *Local Development Frameworks*, è stato previsto un *community involvement* ed è stato disciplinato un nuovo istituto, denominato *independent examination* <sup>(46)</sup>.

Con riguardo alle *Regional Spatial Strategies*, dopo una fase preparatoria in cui deve essere garantito un coinvolgimento di soggetti pubblici privati <sup>(47)</sup>, la bozza di piano è inviata dalle autorità regionali al ministro. Questi può, se lo ritiene opportuno, indire una *examination*

---

<sup>(45)</sup> Per un quadro sintetico della riforma, si v. L. ROZEE, *The new development plan system*, in *Journal of Planning and Environmental Law*, 2006, 147 ss., mentre una guida alla normativa è S. TROMANS, *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*, cit., tra i contributi di giuristi non inglesi, si segnala quello di T. SCHUHMAN, *Beschleunigte Vernachlässigung durch nachhaltige Beschleunigung? Zur Entwicklung des britischen Planungsrechts nach dem Planning and Compulsory Purchase Act 2004*, in *EurUP*, 2005, 241 ss. e 286 ss.

Divenuta operativa nel settembre 2004, la nuova disciplina, considerata la complessità che contraddistingue gli atti di governo del territorio, ha previsto un regime transitorio: essa si applica immediatamente agli strumenti urbanistici di futura formazione; per i *plans* che si trovavano in corso di approvazione alla data di entrata in vigore del PCPA 2004, invece, continua a vigere il TCPA del 1990, con le relative regole procedurali; per gli strumenti vigenti e per quelli che saranno ancora approvati con la vecchia procedura, infine, è fissato un periodo di tempo (fino a tre anni) per adeguarsi alla nuova normativa. Peraltro, la transizione dal vecchio al nuovo modello di pianificazione non è sempre agevole, come mostrano le prime pronunce giurisprudenziali di *Court of Appeal* al riguardo: si v. *Wealden DC v. Martin Grant Homes Ltd* (2005, EWCA Civ. 1221) e *Persimmon Homes (Thames Valley) v. Stevenage BC* (2005, EWCA Civ. 1365), menzionate in J. PUGH-SMITH, *Recent developments in planning case law*, in *Journal of Planning and Environmental Law*, 2006, 630 ss., in particolare 635 s.

<sup>(46)</sup> Il quadro normativo di riferimento per le relative procedure è costituito, oltre al PCPA 2004, dalle *Town and Country Planning (Regional Planning) (England) Regulations 2004*, dalle *Town and Country Planning (Local Development) (England) Regulations 2004*, dal *Planning Policy Statement 11: Regional Spatial Strategies-Pps 11* e dal *Planning Policy Statement 12: Local Development Frameworks-Pps 12*.

<sup>(47)</sup> PCPA 2004, section 6; TCP *Regional Planning Regulations*, section 11 e 13.

*in public* <sup>(48)</sup>. La disciplina prevista per questo istituto, in ogni caso, non si discosta molto da quella omonima precedentemente dettata per gli *structure plans*. Variano, naturalmente, la scala territoriale dello strumento urbanistico e le amministrazioni di riferimento; inoltre, sono introdotte più aggiornate tecniche di pubblicità e comunicazione. Nel complesso, comunque, l'*examination* conserva un carattere informale: essa non è un *forum for hearing all representations* e, pertanto, non sussiste un diritto a partecipare per chi ha presentato osservazioni alla bozza di piano <sup>(49)</sup>. Scopo dell'esame pubblico, infatti, è «to provide an opportunity for the discussion and testing, in public and before a Panel appointed by the Secretary of State, of selected matters» <sup>(50)</sup>.

A livello locale, invece, vi sono forme di consultazione e partecipazione più articolate. I *Local Development Frameworks*, infatti, sono composti da tre principali elementi: un *Local Development Scheme*, i *Local Development Documents-LDD* e uno *Statement of Community Involvement-SCI* <sup>(51)</sup>. Quest'ultimo, in particolare, individua gli *standard* di partecipazione e di coinvolgimento di tutta la comunità che devono essere garantiti dall'amministrazione locale nell'intero processo di pianificazione. L'*SCI*, quindi, consiste in un «clear public statement enabling the community to know how and when they will be involved in the preparation of local development documents» <sup>(52)</sup>. Inoltre, l'*SCI* rap-

---

<sup>(48)</sup> PCPA 2004, *section 8*; TCP *Regional Planning Regulations*, *section 14* e 15.

<sup>(49)</sup> Si v. Pps 11, *Annex 3, para. 19*, ove si aggiunge che «there is no need to invite all those who objected to the proposals. Nor will it normally be necessary or appropriate to invite everyone who objected or made representations in respect of the selected matters. The Panel will ensure that it invites sufficient participants to ensure an effective examination of the strategic issues. This may involve inviting participants who have not made representations in order to contribute to an understanding of the strategic issues».

<sup>(50)</sup> Pps 11, *Annex 3, para. 5*.

<sup>(51)</sup> Previsto e disciplinato dal PCPA 2004, dalle TCP *Regulations* e dalla Pps 12, il *community involvement* rappresenta uno dei punti di forza della riforma del sistema di pianificazione britannico avviata nel 2001 con il *Planning Green Paper: Delivering A Fundamental Change*. Una chiara esposizione delle linee guida in materia si trova nel documento *Community Involvement in Planning: The Government's Objectives*, predisposto dal governo nel febbraio 2004, mentre di particolare interesse è lo studio effettuato nel 2003 su *Participatory Planning for Sustainable Communities: International experience in mediation, negotiation and engagement in making plans* (entrambi i documenti sono consultabili *on line* sul sito <http://www.communities.gov.uk>).

<sup>(52)</sup> Così puntualizza la Pps 12, *para. 3.5*. Alcuni *standard* minimi, quali forme di

presenta un parametro per la preparazione dei *Local Development Documents*.

Non è questa, però, l'unica garanzia di partecipazione prevista. Per l'SCI e per i LDD, infatti, si applica la medesima procedura di approvazione, in cui vi sono una fase di consultazione preliminare, una fase di *public participation* e una fase di *examination* <sup>(53)</sup>. Questa terza fase, in particolare, merita di essere approfondita.

Una volta che l'SCI o i LDD sono stati adottati dall'amministrazione locale, prima della definitiva approvazione essi debbono essere sottoposti ad una *independent examination* <sup>(54)</sup>, condotta da un funzionario del *Planning Inspectorate* indicato dal ministro. Obiettivo dell'esame è stabilire se i documenti siano *sound*, ossia conformi a parametri procedurali e di coerenza, sostanza ed efficienza. L'*independent examination* è una novità nel diritto urbanistico inglese e presenta aspetti molto interessanti con riguardo sia alle garanzie partecipative, sia alle conseguenze dell'esame compiuto sulla decisione finale.

Sotto il primo profilo, questa procedura non è una *public inquiry* e si avvicina piuttosto ad una *examination in public*: l'ispettore ha ampi margini di scelta nel decidere come condurre la procedura e assicurare che essa si svolga nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e *fairness* <sup>(55)</sup>; inoltre, l'ispettore «will keep the proceedings as informal as possibile» <sup>(56)</sup>. Nell'ambito delle diverse soluzioni procedurali tra cui scegliere, l'ispettore dovrà quindi privilegiare *round table discussions* o *informal hearing sessions*, rispetto a *formal hearing sessions* <sup>(57)</sup>. Queste ultime, infatti, che corrispondono alla *traditional*

---

pubblicità e comunicazioni, sono stabili dalle *TCP Local Development Regulations*, section 25 e 26.

<sup>(53)</sup> Nella PPS 12, para. 4.1 ss., in particolare, si raccomanda la necessità di un *early involvement* della comunità locale, applicando tecniche di trasparenza e di informazione fin dalle prime fasi di formazione dei documenti (c.d. *front loading*).

<sup>(54)</sup> PCPA 2004, section 20; *TCP Local Development Regulations*, section 34 ss. In argomento, si legga il *current topic* su *Examination in Public of Development Plan Documents*, in *Journal of Planning and Environmental Law*, 2005, 1 ss.

<sup>(55)</sup> PPS 12, Annex D, para. 41.

<sup>(56)</sup> Così ancora PPS 12, Annex D, para. 41.

<sup>(57)</sup> Le diverse opzioni procedurali sono elencate nel PPS 12, Annex D, section 15, ed esplicate in modo più approfondito in *Planning Inspectorate, Development Plans Examination - a Guide to the Process of Assessing the Soundness of Development Plan Documents*, 2005, 28 ss.



*inquiry* <sup>(58)</sup>, sono ritenute non ottimali per valutare la *soundness* del SCI o dei LDD.

Riguardo agli effetti sulla decisione determinati dai risultati dell'*examination*, è stata introdotta una significativa innovazione, che rappresenta probabilmente «the key feature of the development plan reforms» <sup>(59)</sup>. Il *report* conclusivo, infatti, è *binding* e, pertanto, l'amministrazione locale è obbligata a recepire le indicazioni formulate dall'ispettore al termine della procedura <sup>(60)</sup>. Ciò a differenza di quanto era prima previsto per le *inquiries*, i cui esiti condizionavano la decisione finale, ma non erano vincolanti.

2.3. Lo studio dell'inchiesta pubblica nel sistema amministrativo britannico conferma, innanzitutto, che il termine *inquiry* non indica una sola tipologia di procedura: da un lato, vi sono le *inquiries* previste per la localizzazione di opere pubbliche; dall'altro, vi è la gamma delle *planning inquiries*. L'evoluzione normativa, però, mostra un progressivo scomparire, nella formazione degli strumenti urbanistici, della tradizionale inchiesta: dapprima considerata la via ordinaria per garantire un'ampia partecipazione, l'*inquiry* ha ceduto il passo a istituti meno formali e più flessibili, come le *examinations*.

Si registra, infatti, una stretta connessione tra i mutamenti nella disciplina delle *inquiries* e la graduale diversificazione dei tipi di procedimento. Nate essenzialmente nelle procedure espropriative come strumenti istruttori, le inchieste sono poi divenute un fondamentale mezzo di garanzia e di difesa degli interessati <sup>(61)</sup>. Con il tempo, l'inchiesta acquisisce quindi tre tratti salienti: l'essere condotta da un apposito organo, l'ispettore, in posizione di terzietà rispetto all'amministrazione decidente; le finalità partecipative e al contempo istruttorie della procedura, nel senso che il rapporto finale dell'inchiesta fornirà

---

<sup>(58)</sup> Difatti, secondo quanto si legge nelle Pps 12, *Annex D, section 15*, «the existing traditional inquiry procedure has been adapted to form the formal hearing, where the inspector leads the process in an inquisitorial manner and advocates are permitted to be present to assist in the proper testing of evidence».

<sup>(59)</sup> Così V. MOORE, *A Practical Approach to Planning Law*<sup>9</sup>, Oxford, 2005, 99.

<sup>(60)</sup> PCPA 2004, *section 23, para. 2 e 3*. L'importanza di questa novità è sottolineata anche da R. DUXBURY, *Planning Law and Procedure*<sup>13</sup>, cit., 84.

<sup>(61)</sup> Peraltro, rilevano R.E. WRAITH-G.B. LAMB, *Public Inquiries as an Instrument of Government*, cit., 20, che «it is ironic that a comprehensive procedure for making public inquiries into inclosure was finally established at a time when the inclosure movement was virtually over».

elementi sì utili, ma non vincolanti, per la decisione; le rigidità procedurali e un'impostazione simil-processuale.

Tutto ciò, in un primo momento, ha reso particolarmente adatte le *inquiries* per strutturare l'intervento dei privati nei procedimenti di governo del territorio. Ma la straordinaria rapidità e il continuo sviluppo delle città inglesi hanno comportato un costante adeguamento degli strumenti urbanistici. La ricerca della flessibilità e della celerità nella formazione dei piani si è inevitabilmente scontrata con il formalismo delle *inquiries*: uno iato acuito dalla specificità dei procedimenti di pianificazione, a metà tra attività amministrativa e attività normativa <sup>(62)</sup>, con un numero di destinatari indefinito e assai più ampio di quello rinvenibile nel caso delle localizzazioni di opere pubbliche.

In altri termini, le inchieste non sono state ritenute più tanto efficaci laddove innestate in procedimenti, come quelli di pianificazione urbanistica, in cui, da una parte, vi è una vasta congerie di interessi — pubblici e privati — da valutare e, dall'altra, la partecipazione dei cittadini si presenta in tutte le sue vesti: collaborativa, difensiva, democratica. Ciò ha comportato la necessità di modificare i caratteri delle *inquiries*, sia riducendone la rigida formalità, sia riconoscendo una valenza non solamente istruttoria alla procedura, in modo da stabilire un legame più forte tra conclusioni dell'inchiesta e decisione; cosicché, nel sistema di pianificazione britannico sono comparse nuove forme di partecipazione, più fluide e, nel caso delle *independent examinations*, dagli effetti vincolanti per l'amministrazione decidente.

Nel Regno Unito, dunque, si è avuta una progressiva riduzione della sfera di applicazione delle inchieste, a cui è corrisposta, però, una miglior definizione dei caratteri di questo istituto. In particolare, le *inquiries* hanno mostrato un limite strutturale nell'adeguarsi a procedimenti di tipo precettivo, dove la pressione partecipativa è tale da rendere inadatte le rigidità procedurali tipiche dell'inchiesta <sup>(63)</sup>. Di

---

<sup>(62)</sup> Sul punto, con riguardo anche all'applicazione del principio di legalità nell'attività di pianificazione, si legga J.L. JOWELL, *The Limits of Law in Urban Planning*, in *Current Legal Problems*, 1977, 63, che evidenzia come «the enterprise of law and the enterprise of planning are remarkably similar», rilevando la stretta (*surprisingly close*) analogia tra *law as rule-making (legislation)* e *planning* (63).

<sup>(63)</sup> Fenomeno analogo, del resto, a quanto verificatosi negli Stati Uniti, dove le *agencies* hanno tentato in misura sempre maggiore di sfuggire alla gravosità delle procedure *trial-type*, adottando, per quanto possibile, soluzioni meno macchinose,

conseguenza, il progressivo abbandono dell'ambito della pianificazione urbanistica ha conferito alle *inquiries* un'identità dai contorni più precisi, riducendo il ventaglio delle diverse finalità partecipative da esse realizzate, ma ha diminuito la sfera dei soggetti legittimati a partecipare a queste procedure, rendendole, così, meno 'pubbliche'. In ogni caso, le inchieste restano, nel Regno Unito, il più importante strumento istruttorio e partecipativo per la localizzazione di opere pubbliche o la realizzazione di grandi interventi infrastrutturali.

3. Le prime norme francesi in materia di inchieste pubbliche risalgono agli inizi del XIX secolo <sup>(64)</sup>. Nate come strumento di garanzia dei cittadini avverso il crescente potere amministrativo, soprattutto nelle ipotesi in cui veniva sacrificato un diritto *inviolabile et sacré* come la proprietà, le *enquêtes* sono state usate con sempre maggiore frequenza e si sono estese, dalle procedure d'esproprio, all'agricoltura, all'urbanistica e all'ambiente <sup>(65)</sup>. Talché oggi, in Francia, si svolgono annualmente circa 15.000 *enquêtes publiques* e, nel complesso, si contano 17 tipi diversi di inchiesta, per un ammontare di 85 differenti procedure <sup>(66)</sup>.

---

come il *notice and comment* (sul punto, si v. S.G. BREYER-R.B. STEWART-C.R. SUNSTEIN-M.L. SPITZER, *Administrative Law and Regulatory Policy. Problems, Text, and Cases*<sup>5</sup>, cit., 652 ss.).

<sup>(64)</sup> Ma, secondo alcuni, l'istituto risalirebbe addirittura al XVI secolo. Sulle origini delle *enquêtes publiques*, si v. R. HOSTIOU-J.-C. HELIN, *Droit des enquêtes publiques*, Paris, 1993, 15 ss., mentre, sulla tipologia delle *enquêtes de commodo et incommodo*, 77 ss.

<sup>(65)</sup> Per un inquadramento generale delle *enquêtes publiques*, si vedano R. HOSTIOU-J.-C. HELIN, *Droit des enquêtes publiques*, cit., *Les enquêtes publiques quel avenir?*, sous la direction de M. Prieur, Paris, 1990, e, nella manualistica, A. DE LAUBADERE-Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, II. *Droit administratif des biens*<sup>12</sup>, Paris, 2002, 311 ss.; con specifico riferimento alla tutela dell'ambiente, M. CERUTI, *L'esperienza francese delle inchieste pubbliche per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1996, 215 ss.; J.-L. AUTIN, *Inchieste pubbliche e débat public nell'ordinamento francese*, in *Dir. gest. amb.*, 2001, 67 ss.; con riguardo al diritto urbanistico, si vedano invece H. JACQUOT-F. PRIET, *Droit de l'urbanisme*<sup>5</sup>, Paris, 2004, 87 s., e J.-B. AUBY-H. PERINET-MARQUET, *Droit de l'urbanisme et de la construction*<sup>6</sup>, Paris, 2001, 59 s. e 237 s.; in merito, infine, all'inchiesta pubblica nel procedimento di espropriazione per causa di pubblica utilità, si legga J.-M. AUBY-P. BON-J.-B. AUBY, *Droit administratif des biens*<sup>4</sup>, Paris, 2003, 459 ss.

<sup>(66)</sup> Il dato, riportato da un'indagine condotta dalla *Compagnie Nationale des Commissaires-Enquêteurs-Cnce* nel 2005, su *La réforme des enquêtes publiques*, è in realtà controverso: nel *Recensement des enquêtes publiques* commissionato dal mini-



La crescente diffusione dell'istituto ha richiesto più di un intervento da parte del legislatore, nel duplice intento di migliorare il funzionamento delle inchieste e di ridurre la varietà, unificando i relativi procedimenti. Infatti, dopo la fondamentale *loi* n. 83-630 del 12 luglio 1983 (c.d. *loi Bouchardeau*) relativa a «la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement» <sup>(67)</sup>, l'*enquête publique* è stata oggetto di tre significative riforme. La prima fu operata nel 1993, con la *loi paysages*, 93-24 dell'8 gennaio 1993, e la legge finanziaria n. 93-1352 del 30 dicembre 1993, art. 109 <sup>(68)</sup>. La seconda è stata compiuta con la *loi* 2002-276 del 27 febbraio 2002, relativa alla *démocratie de proximité* <sup>(69)</sup>. La terza è stata avviata dalla *loi* n. 2004-1343 del 9 dicembre 2004, sulla semplificazione del diritto, che ha affidato al governo il compito di emanare una *ordonnance* al fine di: «1° Regrouper les différentes procédures d'enquête publique et en simplifier et harmoniser les règles; 2° Autoriser le recours à une procédure d'enquête unique ou conjointe en cas de pluralité de maîtres de l'ouvrage ou de réglementations distinctes; 3° Coordonner les procédures d'enquête publique et de débat public» <sup>(70)</sup>. Lo schema di *ordonnance* predisposto nel gennaio 2006 dal governo, però, è stato oggetto di numerose critiche, cosicché il processo di semplificazione delle *enquêtes publiques* è attualmente in una fase di stallo.

L'analisi dell'inchiesta pubblica in Francia può quindi essere articolata in due parti: nella prima, è esaminato uno specifico tipo di

---

stero dell'ambiente all'Università di Paris I - Panthéon Sorbonne, sono state contegiate ben 181 tipi di procedure (la sintesi e le principali conclusioni del censimento sono pubblicate come *Annexe 6* al *Rapport sur la simplification des enquêtes publiques*, realizzato nel novembre 2005 da un'apposita commissione incaricata dal governo francese).

<sup>(67)</sup> Su cui si rinvia, per tutti, a *Les nouvelles procédures d'enquête publique*, sous la direction de J.-C. Helin, R. Hostiou e Y. Jegouzo, Paris, 1986. Peraltro, le disposizioni della l. n. 83-630 sono ora confluite nel *Code de l'espropriation pour cause d'utilité publique*, art. R11-14-1 ss., e nel *Code de l'environnement*, art. L123-1 ss.

<sup>(68)</sup> In argomento, si vedano J.-C. HELIN, *L'évolution récente du droit des enquêtes publiques*, in *Revue de Droit Immobilier*, 1994, 179 ss.; ID., *La loi 'paysages' et le droit des enquêtes publiques*, in *AJDA*, 1993, 776 ss.; J.-P. COLSON, *La réforme des enquêtes publiques en France*, in *R.J.E.*, 1993, 223 ss., e J.-C. HELIN, *La démocratisation des enquêtes et ses limites structurelles*, in *Géomètre*, 1998, août-septembre, 30 ss.

<sup>(69)</sup> Su cui si leggano J.-C. HELIN-R. HOSTIOU, *Participation, décentralisation et déconcentration: une nouvelle donne en matière de grand projets*, in *AJDA*, 2002, 291 ss., in particolare 298 ss.

<sup>(70)</sup> Art. 60, *loi* n. 2004-1343.

inchiesta, ossia quella che ricorre nella formazione degli strumenti urbanistici, che può essere usata come modello di riferimento; nella seconda, sono ricostruiti i caratteri e le prospettive di riforma, soprattutto alla luce degli studi preparatori condotti al fine di dare attuazione alla *loi* n. 2004-1343.

3.1. Nel sistema di pianificazione territoriale e urbanistica francese, le inchieste costituiscono un'importante fase dei procedimenti di formazione dei piani <sup>(71)</sup>. Il *Code de l'urbanisme*, infatti, prevede che tutti i principali strumenti urbanistici — ossia gli *schemas de cohérence territoriale*, i *plans locaux d'urbanisme* e le *cartes communales* — siano sottoposti, prima dell'approvazione, ad *enquêtes publiques* <sup>(72)</sup>. Prima dell'inchiesta, peraltro, è prevista un'importante fase di consultazione: una *concertation* obbligatoria tra le amministrazioni procedenti e i cittadini, le associazioni o le altre amministrazioni, alla fine della quale il sindaco presenta il resoconto al consiglio municipale, che approva il *dossier* definitivo del progetto e lo mette a disposizione del pubblico <sup>(73)</sup>.

La procedura dell'inchiesta, invece, è disciplinata dal decreto n. 85-453 del 23 aprile 1985, regolamento attuativo della citata l. n. 83-630 del 12 luglio 1983 <sup>(74)</sup>. Possono individuarsi, in particolare, quattro fasi: l'avvio; l'istruttoria e lo svolgimento dell'inchiesta; la stesura e la pubblicazione del rapporto; la fase successiva all'inchiesta e gli effetti sulla decisione.

---

<sup>(71)</sup> Sul diritto urbanistico francese, si rinvia a H. JACQUOT-F. PRIET, *Droit de l'urbanisme*<sup>5</sup>, Paris, 2004; J.-B. AUBY-H. PERINET-MARQUET, *Droit de l'urbanisme et de la construction*<sup>6</sup>, Paris, 2001, e J. MORAND-DEVILLER, *Droit de l'urbanisme*<sup>5</sup>, Paris, 2001.

<sup>(72)</sup> Art. L122-10, per gli *schemas*; art. L123-10, per i *plans*; art. L124-2, per le *cartes*. È da rilevare che la strumentazione urbanistica francese è stata integralmente riformata nel 2000, con la l. 13 dicembre 2000, n. 1208, relativa «à la solidarité et au renouvellement urbain» (c.d. *loi SRU*); sul punto, si rinvia, per tutti, ai *dossiers* pubblicati in *AJDA*, gennaio 2001, ed in *Droit adm.*, maggio 2001. Sulle modifiche introdotte dalla l. 2 luglio 2003, n. 590, relativa a «urbanisme et habitat», si veda il *dossier Les documents d'urbanisme, trois ans après la loi SRU*, in *AJDA*, 2003, n. 29, 1528 ss., con scritti di P. Soler-Couteaux, H. Jacquot, J.-P. Lebreton e M. Raunet.

<sup>(73)</sup> Art. L300-2, I, *Code de l'urbanisme*. Un decreto del Consiglio di Stato determina le caratteristiche degli interventi da sottoporre alla *concertation*. Per un'analisi della disciplina della *concertation*, si leggano J.-C. HELIN, *Participation du public aux décisions d'urbanisme*, in *Collectivités territoriales*, 1994, n. 5, 1 ss., e ID., *La concertation de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme*, in *AJDA*, 2006, 2332 ss.

<sup>(74)</sup> Art. R122-10, per gli *schemas*; art. R123-19, per i *plans*; art. R124-6, per le *cartes*.

Innanzitutto, l'inchiesta è indetta ed organizzata dal *président de l'établissement public de coopération intercommunale* <sup>(75)</sup> (o dal sindaco) <sup>(76)</sup>. Questi invia al presidente del tribunale amministrativo la richiesta di designare il commissario o la commissione d'inchiesta <sup>(77)</sup>; il tribunale provvede alla nomina entro quindici giorni.

Il presidente dell'*établissement public* (od il sindaco), quindi, deve provvedere a fissare, con indicazioni dettagliate, l'oggetto, i tempi e i luoghi dell'inchiesta <sup>(78)</sup>. Questa ha una durata compresa tra uno e due mesi, mentre il calendario per la consultazione del *dossier* d'inchiesta deve essere redatto in modo da «permettere la participation de la plus grande partie de la population, compte tenu notamment de ses horaires normaux de travail» <sup>(79)</sup>. Tutte queste indicazioni sono rese note al pubblico, almeno quindici giorni prima dell'apertura dell'inchiesta e durante tutta la durata della stessa, mediante la pubblicazione di avvisi su quotidiani e manifesti <sup>(80)</sup>.

Nello svolgimento dell'*enquête*, il pubblico ha la possibilità di accedere al *dossier* e di presentare osservazioni scritte, o inserendole in appositi registri di inchiesta o inviandole direttamente al commissario.

<sup>(75)</sup> Gli *établissements public de coopération intercommunale* sono organismi pubblici composti da più amministrazioni locali, il cui organo deliberante è composto da delegati scelti in seno ai consigli municipali dei comuni partecipanti, disciplinati dal *Code general des collectivités territoriales*, art. L5210-1 e ss. Il *Code*, da un lato, detta regole generali sull'organizzazione ed il funzionamento degli *établissements publics de coopération intercommunale*; dall'altro, ne individuava, in origine, quattro differenti tipologie: *Syndicat de communes* (art. L5212-1 ss.); *Communauté de communes* (art. L5214-1 ss.); *Communauté urbaine* (art. L5215-1 ss.); *Communauté d'agglomération* (art. L5216 ss.).

<sup>(76)</sup> Ciò a seconda che si tratti degli *schemas de cohérence territoriale* o dei *plans locaux d'urbanisme* e delle *cartes communales*. L'art. 7, *décret* n. 85-453, prevede, invece, che l'*enquête publique* sia indetta dal prefetto. Il *Code de l'urbanisme* dispone che «le président de l'établissement public exerce les compétences attribuées au préfet par les articles 7, 8, 11, 12, 16 et 18 à 21» del *décret* n. 85-453. Inoltre, la l. n. 2002-276 ha previsto che «la décision d'ouverture de l'enquête publique portant sur le projet d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités territoriales ou d'un des établissements publics en dépendant es prise par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement».

<sup>(77)</sup> Art. 8, *décret* n. 85-453. L'art. 9 stabilisce, poi, precise regole in tema di incompatibilità (come ad esempio non aver svolto, negli ultimi cinque anni, attività rilevanti per l'amministrazione locale nel cui territorio si svolge l'inchiesta). Gli artt. 10, 10-1 e 10-2, invece, si riferiscono alla «Rémunération du commissaire enquêteur».

<sup>(78)</sup> Art. 11, *décret* n. 85-453.

<sup>(79)</sup> Art. 14, *décret* n. 85-453.

<sup>(80)</sup> Art. 12, *décret* n. 85-453.



Sono previsti giorni in cui il commissario è a disposizione del pubblico per eventuali audizioni, ma la partecipazione all'inchiesta appare prevalentemente di tipo documentale <sup>(81)</sup>. Resta, comunque, l'eventualità che il commissario, ove lo ritenga necessario in relazione all'importanza o alla natura del progetto o alle condizioni di svolgimento dell'*enquête*, richieda al presidente dell'*établissement public de coopération intercommunale* od al sindaco di provvedere all'organizzazione di una *réunion publique* <sup>(82)</sup>, soluzione in cui l'oralità e l'audizione degli interessati assumono un ruolo preminente. Al termine della *réunion publique*, il commissario stila un resoconto, che sarà poi allegato al rapporto finale dell'inchiesta <sup>(83)</sup>.

Allo scadere del termine fissato per la durata dell'*enquête*, il registro o i registri sono siglati dal presidente dell'*établissement public* (o dal sindaco) e trasmessi entro ventiquattro ore al commissario o al presidente della commissione d'inchiesta <sup>(84)</sup>. La normativa considera questo come il momento di chiusura dell'*enquête*, nel senso che essa si conclude con la fine della possibilità di presentare osservazioni al *dossier*.

Inizia così la fase conclusiva del procedimento. Un volta ricevuta la documentazione, il commissario, dapprima, consulta tutte le persone che ritenga opportuno sentire <sup>(85)</sup>. Successivamente, compila un rapporto, in cui è illustrato lo svolgimento dell'inchiesta e sono esaminate in modo completo, anche se non necessariamente una per una, le osservazioni ricevute <sup>(86)</sup>; allega al rapporto le proprie conclusioni motivate, in cui deve essere chiaro se esse sono o non sono favorevoli al progetto; infine, entro un mese dalla data di chiusura dell'inchiesta, rapporto e conclusioni sono spedite, unitamente al *dossier*, al presi-

---

<sup>(81)</sup> Sul punto, R. HOSTIOU-J.-C. HELIN, *Droit des enquêtes publiques*, cit., 237 ss., dove si sottolinea la *prééminence de l'écrit* nelle modalità di partecipazione del pubblico all'inchiesta.

<sup>(82)</sup> Art. 18, comma 1, *décret* n. 85-453. In caso di assenso, «les modalités de l'information préalable du public et du déroulement de la réunion publique» sono stabilite di comune d'accordo dal commissario o presidente della commissione d'inchiesta e dal presidente dell'*établissement public de coopération intercommunale* o dal sindaco (art. 18, comma 3).

<sup>(83)</sup> Art. 18, commi 5 e 6, *décret* n. 85-453.

<sup>(84)</sup> Art. 20, comma 1, *décret* n. 85-453. L'art. 19 stabilisce, invece, le modalità attraverso le quali il commissario o il presidente della commissione d'inchiesta può prolungare la durata dell'*enquête*, ma comunque per non oltre quindici giorni.

<sup>(85)</sup> Art. 20, comma 2, *décret* n. 85-453.

<sup>(86)</sup> Art. 20, comma 3, *décret* n. 85-453.

dente dell'*établissement public* (o al sindaco) <sup>(87)</sup>. Una copia del rapporto e una delle conclusioni debbono essere comunque messe a disposizione del pubblico per un anno <sup>(88)</sup>.

Infine, per quanto riguarda gli effetti dei risultati dell'inchiesta sulla decisione finale, non vi è un obbligo per l'amministrazione di attenersi alle conclusioni del rapporto. Tuttavia, qualora gli esiti dell'*enquête* siano disattesi, occorre sul punto una specifica motivazione; generalmente, comunque, l'amministrazione tiene in debito conto il rapporto del commissario. Apportate le eventuali modifiche ai progetti <sup>(89)</sup>, dunque, gli *schemas de cohérence territoriale* sono definitivamente approvati dall'organo deliberante dei rispettivi *établissement public de coopération intercommunale*, i *plans locaux d'urbanisme* e le *cartes communales* dai rispettivi consigli municipali. Ma, come la giurisprudenza amministrativa ha rilevato, nell'ipotesi di cambiamenti tali da mutare *l'économie générale du plan*, occorre indire una nuova *enquête* <sup>(90)</sup>.

3.2. Nel sistema amministrativo francese, le inchieste pubbliche hanno avuto, come notato, un forte sviluppo. Esse, però, non sono esenti da limiti e, per questo, sono state oggetto di numerose critiche e ripetute modifiche legislative. Dall'esame della procedura dell'*enquête publique* prevista per la formazione degli strumenti urbanistici, comunque, risulta possibile individuare alcuni caratteri di questo istituto nell'ordinamento francese.

Sotto il profilo strutturale, emerge, in primo luogo, la natura prevalentemente documentale dell'inchiesta, il cui svolgimento presenta una netta preponderanza di osservazioni scritte. In secondo luogo, essa si colloca in una fase avanzata del procedimento: nel caso degli strumenti urbanistici, esiste già una proposta di piano; per le opere pubbliche, vi è già un progetto. In terzo luogo, può notarsi la

<sup>(87)</sup> Art. 20, commi 4 e 5, *décret* n. 85-453.

<sup>(88)</sup> Art. 21, commi 1 e 2, *décret* n. 85-453. Si prevede, inoltre, al comma 3, che «par ailleurs, les personnes intéressées pourront obtenir communication du rapport et des conclusions, auprès du préfet, dans les conditions prévues au titre Ier de la loi du 17 juillet 1978».

<sup>(89)</sup> *Conseil d'Etat*, 1<sup>o</sup> giugno 1984, «Ass. de défense des propriétaires de Saint-Gervais» e 4 gennaio 1995, «Ville de Narbonne», ove si fa riferimento ai *plans locaux d'urbanisme* (o meglio agli allora *plans d'occupation des sols*). Sulla nozione di «modifications de caractère substantiel et atteintes à l'économie générale du projet», R. HOSTIOU-J.-C. HELIN, *Droit des enquêtes publiques*, cit., 312 ss.

<sup>(90)</sup> Si v. art. L122-11, L123-10 e L124-2, *Code de l'urbanisme*.

terzietà dell'organo che conduce l'inchiesta, il commissario, nominato dal presidente del tribunale amministrativo e soggetto anche a un regime di incompatibilità.

Dal punto di vista funzionale, possono individuarsi due caratteri. Il primo si riferisce all'ampia pubblicità della procedura, sia nelle tecniche di informazione e comunicazione al pubblico, sia nella estesa legittimazione riconosciuta ad intervenire. L'*enquête publique* sembra quindi soddisfare diverse esigenze partecipative: di collaborazione, di difesa e di democrazia, con una prevalenza per queste ultime <sup>(91)</sup>. Il secondo carattere attiene alla natura istruttoria dell'inchiesta, i cui risultati condizionano, ma non vincolano il provvedimento finale; l'amministrazione decidente, infatti, non è obbligata ad adeguarsi al rapporto del commissario.

Ognuno di questi aspetti è stato oggetto di più d'un rilievo, come emerge anche dal *Rapport sur la simplification des enquêtes publiques*, redatto nel 2005 da una commissione di studio incaricata dal governo francese <sup>(92)</sup>.

Innanzitutto, con riguardo alla struttura delle inchieste, si sono sottolineate sia la scarsa oralità della procedura che la sua tardività rispetto al momento in cui si formano i contenuti della decisione. Quanto al primo punto, già la *loi* n. 83-630, peraltro, aveva introdotto la soluzione della *réunion publique*; ma si tratta di uno strumento facoltativo, tale da non poter compensare lo squilibrio tra partecipazione scritta e intervento orale che connota l'attuale svolgimento delle inchieste. Inoltre, si lamenta da più parti la necessità di modernizzare le tecniche di comunicazione e informazione <sup>(93)</sup>.

Circa, invece, la 'tempistica' dell'inchiesta all'interno del processo decisionale, si è avvertita l'esigenza di garantire un coinvolgimento del pubblico in una fase anteriore rispetto a quella prevista per l'indizione dell'*enquête*. Esigenza che, nel caso degli strumenti urbanistici, è soddisfatta dalla presenza di una *concertation* preliminare all'adozione di una proposta di piano, ma, per diversi tipi di procedimento, ha comportato il ricorso ad altri rimedi, non sempre felicemente coordi-

---

<sup>(91)</sup> Per un'analisi critica delle diverse forme di partecipazione nel diritto amministrativo francese, con specifico riguardo all'amministrazione locale, si legga, da ultimo, E. LE CORNEC, *La participation du public*, in *Revue française de droit administratif*, 2006, 770 ss.

<sup>(92)</sup> Il rapporto è consultabile *on line*, sul sito Internet del Ministero dell'ambiente ([www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr)).

<sup>(93)</sup> Si legga, sul punto, il *Rapport sur la simplification des enquêtes publiques*, 38.



nati con l'inchiesta. Per esempio, per l'elaborazione di progetti che producono effetti significativi sull'ambiente o sul governo del territorio, è stata prevista una fase di *débat public* — antecedente l'*enquête* — in cui sono definite le principali linee del progetto <sup>(94)</sup>. Si tratta di una procedura di consultazione aperta, presieduta da un organo apposito, la *Commission nationale du débat public*, equiparabile ad un'autorità indipendente <sup>(95)</sup>. Tuttavia, anche se il numero di progetti per i quali è stato finora utilizzato il *débat public* è assai basso, è comunque emerso un problema di coordinamento tra questo istituto partecipativo e l'inchiesta pubblica (posto che i risultati del *débat* sono trasmessi al commissario che presiede la successiva *enquête*) <sup>(96)</sup>.

Anche in merito alla terzietà dell'organo inquirente sono state sollevate alcune questioni, soprattutto laddove, come previsto in alcuni casi, esso non è nominato dal presidente del tribunale amministrativo, bensì dal prefetto. Ciò spiega, in parte, le ragioni di aver istituito, nel caso del *débat public*, un ufficio dotato di particolare indipendenza, per di più sottoposto ad un sindacato giurisdizionale particolarmente limitato <sup>(97)</sup>.

Infine, si è criticata anche la poca incisività dei risultati dell'inchiesta sul provvedimento finale. Tuttavia, questo rilievo non pare del tutto fondato. Infatti, qualora l'amministrazione intenda discostarsi dalle conclusioni del commissario, è richiesta una specifica motivazione; ma, soprattutto, nel caso in cui l'amministrazione decidente

---

<sup>(94)</sup> Si v. art. L121-1 s., *Code de l'environnement*, modificati dalla loi n. 2002-276 del 27 febbraio 2002 (in argomento, si legga B. DELAUNAY, *La réforme de la procédure du débat public entre en vigueur*, in *AJDA*, 2002, 1447 ss.).

<sup>(95)</sup> La Commissione, infatti, composta da venti membri (tra cui anche senatori deputati, magistrati), è definita come «autorité administrative indépendante» ed è incaricata di «veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire» (art. L121-1, comma 1, *Code de l'environnement*).

<sup>(96)</sup> Sul *débat public* e sul coordinamento tra questo istituto e l'*enquête publique*, si vedano C. BLATRIX, *L'enquête publique victime du débat public?*, in *Pouvoirs locaux: les cahiers de la décentralisation*, 2004, 85 ss.; R. ROLLANT, *Débat public: fair pour dire ou dire pour faire?*, *ivi*, 93 ss., e, da ultimo, B. DELAUNAY, *Le débat public*, in *AJDA*, 2006, 2322 ss.

<sup>(97)</sup> Al riguardo, si v. B. DELAUNAY, *Les limites aux recours contre les décisions de la Commission nationale du débat public*, in *AJDA*, 2004, 2104 ss.

apporti modifiche sostanziali al progetto, occorre comunque indire una nuova inchiesta.

Un aspetto, invece, che non sembra essere stato messo in discussione è il carattere pubblico dell'*enquête*. Come si legge nel citato *Rapport sur la simplification des enquêtes publiques*, infatti, «l'enquête publique a pour objet d'informer le public et de recueillir ses observations et propositions, sur les plans, programmes, projets d'aménagement ou d'équipement susceptibles de porter atteinte à des intérêts collectifs ou particuliers, afin qu'elles puissent être prises en considération dans le processus de décision» <sup>(98)</sup>. Definizione, questa, dalla quale emerge la duplice finalità dell'inchiesta, da un lato, di pubblicità e informazione, dall'altro, istruttoria.

L'analisi del modello francese mostra, quindi, una definizione chiara di questo istituto, con caratteri ben delineati <sup>(99)</sup>. Ma tra le principali debolezze dell'attuale sistema delle *enquêtes publiques* vi è, indubbiamente, la eccessiva frammentazione dei tipi di inchiesta e delle relative procedure <sup>(100)</sup>. Basti considerare che, per realizzare l'intervento di *rétablissement* del carattere marittimo di Mont Saint Michel, sono stati individuati ben 14 diversi motivi di *enquête*, regolati da altrettanti combinati di disposizioni normative, che sono confluiti in 6 diversi *dossier* di inchiesta <sup>(101)</sup>. La semplificazione delle inchieste è quindi la principale missione della riforma avviata con la *loi* 2004-1343, la cui mancata attuazione è dipesa sì dalla peculiare natura di questo

---

<sup>(98)</sup> *Proposition* 1, 11.

<sup>(99)</sup> Nel ricostruire le differenti tipologie di inchiesta, infatti, R. HOSTIOU-J.-C. HELIN, *Droit des enquêtes publiques*, cit., 67 ss., escludendo le *enquêtes administratives*, quelle *sans commissaire enquêteur*, e quelle *parcellaires* dal novero delle *enquêtes* propriamente *publiques*, individuano i tratti comuni a questa ultima categoria: «publicité préalable; constitution d'un dossier d'enquête mise à la disposition du public; possibilité pour ce dernier de faire connaître ses observations, notamment par leur inscription sur un registre spécial; désignation par l'autorité administrative d'un commissaire enquêteur chargé de recueillir ces observations et de les traiter à l'occasion de la formulation d'un avis général sur l'opération envisagée» (74).

<sup>(100)</sup> Peraltro, il citato *Rapport sur la simplification des enquêtes publiques*, 17 ss., indica anche, tra i punti deboli dell'attuale disciplina delle inchieste, la mancanza di trasparenza e la debolezza delle garanzie partecipative, nonché l'insufficiente coordinamento tra le inchieste e le altre forme di consultazione e di partecipazione (come il *débat public*).

<sup>(101)</sup> Il caso è menzionato in *La réforme des enquêtes publiques*, indagine condotta dalla Cnce, cit. Le informazioni sul progetto sono riportate sul sito Internet <http://www.projetmontsaintmichel.fr>.

istituto, ma anche da ragioni più profonde, legate alle difficoltà sinora incontrate dal legislatore francese nel codificare il procedimento amministrativo <sup>(102)</sup>.

4. A differenza di quanto avviene nel Regno Unito e in Francia, in Italia esistono scarse disposizioni in materia di inchieste pubbliche. Infatti, anche se in alcuni rami dell'ordinamento italiano sono disciplinate, in modo più o meno articolato, alcune forme di inchiesta (si pensi a quelle parlamentari) <sup>(103)</sup>, nel diritto amministrativo si incontra, innanzitutto, un problema terminologico <sup>(104)</sup>. In effetti, il termine inchiesta viene prevalentemente usato, in Italia, con riferimento alla potestà ispettiva della pubblica amministrazione, nell'ambito di attività istruttorie e di indagine (si usa, al riguardo, l'espressione «inchiesta amministrativa» <sup>(105)</sup>) <sup>(106)</sup>.

---

<sup>(102)</sup> Proprio la *loi* n. 2004-1343 (art. 84, comma 1, lett. *a*), peraltro, ha delegato il governo ad emanare un *Code de l'administration*. Sul punto, si rinvia, da ultimo, alle riflessioni di P. GONOD, *La codification de la procédure administrative*, in *AJDA*, 2006, 489 ss., mentre, per una ricostruzione della disciplina legislativa del procedimento amministrativo nell'ordinamento francese sino a metà degli anni Novanta del XX secolo, si legga B.G. MATTARELLA, *L'evoluzione della disciplina del procedimento amministrativo in Francia*, in questa *Rivista*, 1995, 729 ss.

<sup>(103)</sup> Su cui si rinvia ad A. PACE, *Inchiesta parlamentare*, cit., 992 ss.

<sup>(104)</sup> Osserva, infatti, N. SAIITA, *Inchiesta amministrativa*, cit., 982, come «per la delimitazione dei contorni concettuali dell'attività di inchiesta», si sia assistito «ad un fenomeno analogo a quello accaduto per la nozione di accertamento, smisuratamente dilatata al punto di ascrivere alla relativa categoria ipotesi disparate sicuramente diverse dagli accertamenti». Un'esposizione delle ambiguità terminologiche del vocabolo 'inchiesta' nell'ambito dell'attività istruttoria è in F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967, 34 ss.

<sup>(105)</sup> Si v. R. TOMEI, *L'inchiesta amministrativa*, cit., 15 ss., mentre, per un'analisi di affinità e differenze tra inchieste e ispezioni, S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative. Funzione e caratteri*, cit., 165 ss.; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., 623 ss., e A. DEGLI ESPOSTI, *Ispezioni e inchieste amministrative*, in *D. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, 588 ss.

<sup>(106)</sup> In generale, con riguardo all'attività istruttoria nel procedimento amministrativo, si leggano F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit.; D. BORTOLOTTI, *Attività preparatoria e funzione amministrativa. Contributo allo studio del procedimento nel diritto pubblico*, Milano, 1984, *passim*, e, con specifico riguardo all'attività preparatoria nella funzione amministrativa, 91 ss.; B.L. BOSCHETTI, *Rappresentanza degli interessi e attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, in *Jus*, 2001, 377 ss., nonché, da ultimo, P. LAZZARA, *Procedimento e semplificazione, il riparto dei compiti istruttori tra principio inquisitorio ed autoreponsabilità privata*, Roma, 2005; per un'analisi della fase istruttoria del procedimento, anche se anteriore alla l. n.



Tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta del XX secolo, però, si è iniziato ad accostare al vocabolo 'inchiesta' l'attributo 'pubblica', per indicare uno specifico modulo procedimentale, con finalità istruttorie e partecipative. Alle origini della diffusione di questo fenomeno, oggi ancora in via di sviluppo, vi sono almeno due fattori. In primo luogo, vi è stata e vi è l'esigenza di garantire più ampie forme di coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni amministrative. Ciò è avvenuto in modo evidente in settori, come la tutela dell'ambiente e il governo del territorio, in cui le scelte dell'amministrazione producono effetti immediati sulla collettività; peraltro, la necessità di prevedere idonee modalità di partecipazione del pubblico ai procedimenti amministrativi è stata talora imposta anche dalla normativa comunitaria e da convenzioni internazionali (si pensi alla tutela dell'ambiente). Quest'ultima considerazione è correlata al secondo motivo di diffusione dell'inchiesta pubblica nel nostro ordinamento, un fattore 'emulativo'. Di fronte all'esigenza di prevedere strumenti in grado di garantire, nella formazione di decisioni collettive, sia la completezza dell'istruttoria che la più ampia partecipazione, vi è stato anche il tentativo di 'trapiantare' istituti presenti in sistemi stranieri. Trapianti che divengono più frequenti, tra gli ordinamenti nazionali, nelle ipotesi in cui vi sia la comune esigenza di uniformarsi a principi dettati da norme sovranazionali come quelle comunitarie (ed è quanto avvenuto nel caso della Valutazione di impatto ambientale).

Resta comunque il fatto che, ad oggi, nell'ordinamento italiano, non esistono disposizioni generali in materia di inchiesta pubblica <sup>(107)</sup>.

---

241/1990, si v. M.T. SERRA, *Contributo ad uno studio sulla istruttoria del procedimento amministrativo*, Milano, 1991, in particolare 41 ss., mentre, dopo la l. del 1990, M.P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Milano, 1996.

<sup>(107)</sup> Una proposta in questa direzione fu formulata nel 1984 dalla Commissione Nigro, incaricata di preparare un disegno di legge generale sul procedimento amministrativo, ma, come noto, non ebbe seguito. L'art. 7 dello schema di d.d.l. prevedeva, infatti, che: «1. L'adozione di strumenti urbanistici, di piani commerciali e di piani paesistici, che incidano in modo rilevante sull'economia e sull'assetto del territorio, devono essere precedute da istruttoria pubblica. 2. A tal fine l'ufficio procedente, previo pubblico avviso, indice apposite riunioni per l'esame dell'iniziativa. 3. Alle riunioni possono partecipare, oltre i promotori dell'iniziativa, le pubbliche amministrazioni e le organizzazioni sociali e di categoria interessate. Tutti coloro che vi abbiano interesse, anche di fatto, possono far pervenire proposte e osservazioni scritte. 4. Ogni amministrazione interessata adotta e rende pubbliche norme di disciplina delle modalità di svolgimento e della verbalizzazione delle conclusioni delle riunioni di cui al comma 2. In mancanza di tali norme le riunioni si svolgono secondo criteri stabiliti con

Nella l. n. 241/1990, infatti, si è operata una scelta differente, optando per un modello di partecipazione fondamentalmente 'scritta', senza ricorrere a forme di *hearing* o ad *inquiries* <sup>(108)</sup>. Vi sono, però, nella normativa nazionale e in quella regionale, alcune previsioni di settore che meritano di essere considerate.

4.1. In sede nazionale, occorre esaminare innanzitutto le norme relative alla procedura di Valutazione di impatto ambientale-Via <sup>(109)</sup>. A

---

decreto del Presidente della Regione da emanare entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente testo unico. Il Presidente della Regione può, altresì, con atto di indirizzo e coordinamento, emanare in materia direttive vincolanti per tutte le amministrazioni pubbliche». Sul punto, M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazioni. A proposito di un recente disegno di legge* (1989), in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 1994, III, 2039 ss., in particolare 2043 s., il quale considera 'grave' e «priva di valide ragioni» l'eliminazione, dalla legge generale sul procedimento, della norma sull'istruttoria pubblica.

<sup>(108)</sup> In argomento, si leggano, per tutti, M. D'ALBERTI, *La 'visione' e la 'voce': le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in questa *Rivista*, 2000, 1 ss., specialmente 7 ss., e S. CIMINI, *Partecipazione procedimentale: limiti di effettività della forma scritta e prospettive dell'oralità*, in *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, a cura di A. Crosetti-F. Fracchia, Milano, 2002, 25 ss.

<sup>(109)</sup> Sulla Valutazione d'impatto ambientale, si rinvia, per tutti, a *La valutazione di impatto ambientale*, a cura di R. Ferrara, Padova, 2000, *passim*; P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*<sup>4</sup>, Padova, 2003, 619 ss.; F. FONDERICO, *Valutazione di impatto ambientale*, in *Codice dell'ambiente*<sup>2</sup>, a cura di S. Nespore-A.L. de Cesaris, Milano, 2003, 1797 ss. (dove vi è una ricca bibliografia) e 1846 ss.; ID., *La tutela dell'ambiente*, in *Trattato di diritto amministrativo*<sup>2</sup>, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, 2003, 2015 ss., in particolare 2046 ss., e, per un inquadramento dell'istituto nel diritto ambientale, si leggano A.L. DE CESARIS-S. NESPOR, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Milano, 2003, 185 ss., *Diritto dell'ambiente*<sup>3</sup>, a cura di A. Crosetti-R. Ferrara-F. Fracchia-N. Olivetti Rason, Roma-Bari, 2005, 364 ss., e A. MARTELLI, *La valutazione di impatto ambientale*, in *Manuale di diritto ambientale*, a cura di L. Mezzetti, Padova, 2001, 1043 ss.; in precedenza, si rimanda a *Valutazione di impatto ambientale e pianificazione urbanistica*, a cura di S. Cattaneo, Milano, 1992; S. NESPOR-A. DE CESARIS, *La valutazione di impatto ambientale*, Milano, 1992, e *La valutazione di impatto ambientale: problemi di inserimento nell'ordinamento italiano*, Rimini, 1987; con attenzione al procedimento di Via ed ai profili partecipativi, si v. R. MONTANARO, *L'ambiente e i nuovi istituti della partecipazione*, in *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, cit., 107 ss., e, per un'analisi comparata tra Canada, Stati Uniti e Comunità europea, W.A. TILLEMANN, *Public participation in the environmental impact assessment process: a comparative study of impact assessment in Canada, the United States and the European Community*, in *Columbia Journal of transnational law*, 1995, 337 ss.; sull'istituto dell'*Environmental Impact Statement-EIS*, introdotto negli Stati Uniti già negli anni Sessanta del ventesimo

livello generale, l'art. 6, l. n. 349/1986, con cui è stata recepita la Via in Italia, non menziona inchieste pubbliche, ma indica solamente istanze, osservazioni o pareri scritti presentabili da qualsiasi cittadino. Tuttavia, il d.P.C. 27 dicembre 1988, «Norme tecniche per la redazione degli atti di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art. 6, della l. 8 luglio 1986, n. 349, ai sensi del d.P.C. 10 agosto 1988, n. 377», ha previsto, nell'ambito del procedimento di localizzazione e autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di centrali termoelettriche e turbogas, un'apposita procedura di inchiesta pubblica <sup>(110)</sup>.

In particolare, l'inchiesta ha luogo nel comune in cui è proposta l'ubicazione della centrale, oppure, se sono interessati più comuni, nel capoluogo di provincia, sotto la presidenza di un magistrato amministrativo con qualifica di presidente di sezione del Consiglio di Stato. Il presidente dell'inchiesta pubblica è assistito da tre esperti designati dal Ministero dell'ambiente e da tre esperti, di comprovata competenza nel settore, designati rispettivamente dalla regione, dalla provincia e dal comune interessati <sup>(111)</sup>. Chiunque ne abbia interesse può fornire, nel termine di 45 giorni, a pena di decadenza, dalla pubblicazione del progetto di massima, contributi di valutazione sul piano scientifico e tecnico attraverso la presentazione di memorie scritte strettamente inerenti l'installazione della centrale sul sito proposto e le sue conse-

---

secolo con il *National Environmental Policy Act-NEPA*, si v. R.W. FINDLEY-D. FARBER, *Environmental Law*<sup>6</sup>, Saint Paul, 2004, 21 ss. Infine, per un'analisi della giurisprudenza, si v. P. BRAMBILLA, *La valutazione di impatto ambientale e l'apporto giurisprudenziale alla definizione e applicazione dell'istituto*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 781 ss.; in una prospettiva più ampia, L. DE PAULI, *L'amministrazione dell'interesse ambientale*, Milano, 2002, *passim*, e, sulla Via, 152 ss.

<sup>(110)</sup> Si v. gli artt. 6, comma 1, e 7, all. IV del d.P.C. Per un commento a tali previsioni, F. FONDERICO, *Valutazione di impatto ambientale*, cit., 1862 ss., e A. MARTELLI, *La valutazione di impatto ambientale*, 1114 ss.; sulla localizzazione di centrali termoelettriche, si v. G. AVANZINI, *Il sistema elettrico in Italia*, in *I servizi a rete in Europa*, a cura di E. Ferrari, Milano, 2000, specialmente 334 ss., e, in precedenza, F. ROVERSI-MONACO-G. CAIA, *Aspetti della semplificazione dei procedimenti amministrativi e del coordinamento degli interessi pubblici: insediamenti energetici ed esigenze di tutela ambientale*, in *Studi in ricordo di Enzo Capaccioli*, cit., 493 ss., e F. LUCIANI, *La localizzazione delle centrali elettriche. Problemi giuspubblicistici*, in *Riv. giur. amb.*, 1990, 161 ss.; infine, si v. *Il nuovo regime autorizzatorio degli impianti di produzione di energia elettrica*, a cura di E. Picozza, Torino, 2003.

<sup>(111)</sup> Il presidente e i sei esperti sono nominati con decreto del ministro dell'ambiente, di concerto con il ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentito il presidente della regione interessata, subito dopo la presentazione da parte dell'Enel del progetto di massima e della relativa documentazione.



guenze sul piano ambientale. Il presidente dell'inchiesta decide, in base agli argomenti trattati, sull'ammissibilità delle memorie e può svolgere audizioni con gli enti ed i privati che hanno presentato le memorie ammesse; l'Enel può fare osservazioni a tali memorie. Entro tre mesi dall'avvenuta pubblicazione sui quotidiani dell'inizio della procedura, il presidente chiude l'inchiesta pubblica e trasmette al Ministero dell'ambiente le memorie presentate e le osservazioni dell'Enel, con una relazione di sintesi delle attività svolte <sup>(112)</sup>.

Successivamente, il d.P.R. 12 aprile 1996 ha previsto l'istituto dell'inchiesta pubblica nell'ambito delle disposizioni generali sulla Via <sup>(113)</sup>. Il d.P.R. è stato poi abrogato dal d.lg. 3 aprile 2006, n. 152, di riordino delle norme in materia ambientale <sup>(114)</sup>. L'art. 29 di tale decreto legislativo, dedicato alle modalità di partecipazione al procedimento, stabilisce che l'autorità competente alla valutazione dell'impatto ambientale possa disporre lo svolgimento di un'«inchiesta pubblica» per l'esame dello studio presentato dal committente o proponente, dei pareri forniti dalle pubbliche amministrazioni e delle osservazioni del pubblico <sup>(115)</sup>. L'inchiesta sospende il termine previsto per la conclusione del procedimento, e si conclude entro il sessantesimo giorno da quello nel quale essa è stata indetta, qualunque sia lo

---

<sup>(112)</sup> Tuttavia, l'operatività dell'all. IV del d.P.C. è stata sospesa, dall'art. 1, comma 5, d.l. n. 7/2002 (conv. l. n. 55/2002), fino al 31 dicembre 2003 e inutili sono stati i tentativi di dare applicazione alle procedure di inchiesta prima di quella data (si v. Tar Lazio, Roma, sez. II, 23 agosto 2005, n. 6267).

<sup>(113)</sup> Si tratta del d.P.R. 12 aprile 1996, *Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della l. 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale*.

<sup>(114)</sup> Emanato in attuazione della l. delega n. 308/2004, il d.lg. n. 152/2006 ha riordinato le disposizioni in materia di: procedure per la valutazione ambientale strategica-Vas, Via e autorizzazione ambientale integrata-Ipcc; difesa del suolo e lotta alla desertificazione, tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche; gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati; tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera; tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente. Con riferimento alla Via, è stato quindi abrogato l'art. 6, l. n. 349/1986 e il d.P.R. 12 aprile 2006; il d.P.C. 27 dicembre 1988 resterà invece in vigore fino all'adozione delle nuove norme tecniche (peraltro il d.l. n. 300/2006 ha prorogato al 31 luglio 2007 l'entrata in vigore della nuova disciplina sulla Via prevista dal d.lg. n. 152/2006). Per un commento alle disposizioni del d.lg. in materia di Via, si legga R.M. SIMONE, *Via e Vas nel nuovo codice ambientale*, in *Urb. app.*, 2006, 1147 ss. In prospettiva più ampia, con riguardo alla codificazione della normativa ambientale, si v. F. FONDERICO, *La 'codificazione' del diritto dell'ambiente in Italia: modelli e questioni*, in questa *Rivista*, 2006, 613 ss.

<sup>(115)</sup> Art. 29, comma 2, d.lg. n. 152/2006.

stadio nel quale si trovano le operazioni previste. Entro lo stesso termine, l'autorità competente redige una relazione sui lavori svolti ed un giudizio sui risultati emersi, che sono acquisiti e valutati ai fini del giudizio di compatibilità ambientale <sup>(116)</sup>.

Al di fuori della Via, un altro caso in cui nella normativa nazionale si fa riferimento all'inchiesta pubblica è quello della disciplina del paesaggio. L'art. 139, d.lg. n. 42/2004, prevede per le regioni la possibilità di indire un'inchiesta pubblica nel corso del procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico <sup>(117)</sup>. Nessuna indicazione, però, è fornita circa le modalità di svolgimento dell'inchiesta.

4.2. Anche nella legislazione regionale non vi sono norme di portata generale sull'inchiesta pubblica. Nelle leggi regionali sul procedimento amministrativo, invero, vi sono alcune disposizioni, più innovative rispetto alle norme della l. n. 241/1990, riguardanti istruttorie o audizioni pubbliche <sup>(118)</sup>. Tra queste, l'ipotesi di maggior rilievo è rappresentata dall'art. 11 della l.rg. Abruzzo n. 11/1999, dedicata in realtà all'attuazione del d.lg. n. 112/1998, ai sensi del quale la realizzazione di opere, interventi o programmi di intervento che siano suscettibili di produrre rilevanti modificazioni degli assetti territoriali ed ambientali è preceduta di norma da un'«inchiesta pubblica». I progetti preliminari degli interventi, corredati dagli studi di impatto ambientale ovvero dagli studi sugli effetti urbanistico-territoriali e

---

<sup>(116)</sup> Art. 29, comma 3, d.lg. n. 152/2006. Qualora non abbia luogo l'inchiesta, il committente o proponente, può, anche su propria richiesta, essere chiamato dall'autorità competente, prima della conclusione della procedura, ad un sintetico contraddittorio con i soggetti che hanno presentato pareri o osservazioni. Il verbale del contraddittorio è acquisito e valutato ai fini del giudizio di compatibilità ambientale. Quando invece il committente o proponente intenda uniformare, in tutto o in parte, il progetto ai pareri o osservazioni, oppure ai rilievi emersi nel corso dell'inchiesta pubblica o del contraddittorio, ne fa richiesta all'autorità competente, indicando il tempo necessario. La richiesta sospende tutti i termini della procedura, che riprendono il loro corso con il deposito del progetto modificato.

<sup>(117)</sup> Art. 139, comma 5 (prima delle modifiche operate con il d.lg. n. 157/2006 era il comma 3). Nell'art. 141, d.lg. n. 490/1999, testo unico in materia di beni culturali e ambientali, invece, era contemplata la possibilità per le regioni di indire un'inchiesta pubblica, nel procedimento di approvazione degli elenchi dei beni ambientali soggetti a tutela; anche in questo caso, però, non vi era alcuna previsione circa le procedure di inchiesta.

<sup>(118)</sup> Si v., per es., l'art. 18, l.rg. Sardegna n. 40/1990, l'art. 15, l.rg. Emilia-Romagna n. 32/1993, o l'art. 15, l.rg. Lazio n. 57/1993.

ambientali, sono comunicati quindi al Presidente della Giunta regionale il quale, entro i successivi venti giorni, nomina, su designazione del difensore civico regionale, un 'commissario' che ha il compito di condurre l'inchiesta pubblica <sup>(119)</sup>. In particolare, l'inchiesta consiste nel fornire una completa informazione sul progetto al pubblico nelle forme più idonee al raggiungimento dello scopo e raccogliere osservazioni, proposte e controproposte al fine di acquisire tutti gli elementi necessari per una decisione ponderata sulla realizzazione dell'intervento <sup>(120)</sup>. Entro quindici giorni dalla ricezione della relazione d'inchiesta, il Presidente della Giunta regionale adotta, introducendo nel progetto le prescrizioni che si rendano necessarie, una pronuncia sulla realizzabilità dell'intervento assorbente qualunque profilo territoriale ed ambientale.

Se si considerano le norme di settore, l'inchiesta pubblica appare in alcune importanti disposizioni in materia di ambiente <sup>(121)</sup>, e, più specificamente, di Via <sup>(122)</sup>. Tra queste previsioni, si segnala l'art. 15, l.rg. Toscana n. 79/1998, in base a cui, al fine di garantire l'effettiva informazione dei cittadini sui progetti che interessino il territorio di appartenenza, e le condizioni di vita relative, l'autorità competente può disporre, provvedendo a darne adeguata pubblicità, lo svolgimento di un'*inchiesta pubblica*, «anche in considerazione della particolare rilevanza degli effetti ambientali, o dell'alto valore dell'opera, o comunque della possibilità che dalla realizzazione del progetto possa

---

<sup>(119)</sup> Il commissario, inoltre, indica la spesa necessaria allo svolgimento dell'inchiesta, da porre di norma interamente a carico del committente.

<sup>(120)</sup> La durata dell'inchiesta deve essere stabilita dal commissario entro i cinque giorni successivi all'atto di nomina tenuto conto del numero delle amministrazioni cointeressate e dell'impatto dell'intervento sul quadro della disciplina di uso del territorio e non può comunque superare centottanta giorni, salvo motivata proroga, per ragioni eccezionali, non superiore a novanta giorni.

<sup>(121)</sup> Interessante, ad esempio, la disposizione contenuta nell'art. 12, l.rg. Liguria n. 18/1999, relativa alle procedure di approvazione dell'Agenda 21 e dei piani regionali ambientali. Si prevede, infatti, che la Giunta regionale approva lo schema di Agenda 21, dando conto delle osservazioni prevenute nel corso di un'apposita inchiesta pubblica sui contenuti del documento, indetta e coordinata dall'assessore competente per materia (il quale nomina il presidente dell'inchiesta pubblica scegliendolo fra il personale del Dipartimento ambiente e territorio con qualifica non inferiore a dirigente).

<sup>(122)</sup> Per un'analisi della Via in ambito regionale, si v. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Valutazione di impatto ambientale e ordinamenti regionali*, in *Reg.*, 1997, 1119 ss.; P. LOMBARDI-A. SORIA, *Valutazione d'impatto ambientale e legislazione regionale*, in *La valutazione di impatto ambientale*, cit., 281 ss., e A. MARTELLI, *La valutazione di impatto ambientale*, cit., 1123 ss.



conseguire la riduzione significativa e/o irreversibile delle risorse naturali del territorio in riferimento agli equilibri degli ecosistemi di cui sono componenti»<sup>(123)</sup>.

L'inchiesta ha luogo presso il comune nell'ambito del quale il progetto è localizzato, ovvero presso quello maggiormente coinvolto, con riferimento al territorio interessato. A tal fine, l'autorità competente — ossia la pubblica amministrazione o l'ente di gestione a cui

---

<sup>(123)</sup> Art. 15, comma 1, l.rg. Toscana n. 79/1998 (una previsione analoga era contenuta anche nella precedente legge sulla Via, la l.rg. Toscana n. 68/1995, art. 9). L'istituto dell'inchiesta pubblica è previsto anche nel caso della gestione dei rifiuti e della bonifica dei siti inquinati, con riguardo alle procedure di approvazione dei piani provinciali dei rifiuti (art. 12, l.rg. Toscana n. 25/1998). Disposizioni in parte analoghe a quelle contenute nella legge toscana si trovano nella l.rg. Basilicata n. 47/1998 e nella l.rg. Piemonte n. 40/1998, entrambe sulla Via. La prima, all'art. 10, disciplina un'audizione o inchiesta pubblica: l'audizione ha luogo nel Comune o in uno dei Comuni interessati all'esecuzione dell'opera; dell'audizione si dà notizia mediante avviso pubblicato su un quotidiano a diffusione regionale e mediante manifesti pubblici da affiggere nel Comune o nei Comuni interessati all'opera; la Giunta regionale provvede alla nomina del presidente dell'inchiesta pubblica nonché di un esperto e di un Segretario che assistono il presidente; chiunque può partecipare all'audizione pubblica ed intervenire in ordine a questioni di carattere conoscitivo, tecnico e scientifico direttamente attinenti l'opera o intervento progettato ed i suoi effetti sull'ambiente; della pubblica audizione viene, a cura del Segretario, redatto processo-verbale che sottoscritto dallo stesso e dal presidente, viene trasmesso all'amministrazione regionale entro dieci giorni dalla data di ultimazione dell'audizione. L'art. 14, comma 3, l.rg. Piemonte n. 40/1998, disciplina una procedura di inchiesta pubblica. L'autorità competente individua la sede in cui si svolge l'inchiesta in modo da favorire la massima partecipazione e ne nomina il presidente che è assistito da tre esperti di comprovata competenza nel settore, designati rispettivamente dal presidente della Giunta regionale, dal presidente della provincia e dal sindaco del comune interessati. Chiunque può fornire contributi di valutazione sul piano scientifico e tecnico attraverso la presentazione di memorie scritte inerenti la realizzazione dell'intervento e le sue conseguenze sul piano ambientale. Il presidente dell'inchiesta pubblica, d'intesa con gli esperti, decide sull'ammissibilità delle memorie in base agli argomenti trattati e svolge audizioni con gli enti ed i privati che hanno presentato le memorie ammesse, anche invitando il proponente.

Più generiche, invece, le disposizioni contenute in altre leggi regionali sulla Via: talvolta si accenna solamente alla possibilità di indire un'inchiesta pubblica (art. 11, comma 5, l.rg. Liguria n. 38/1998; art. 4, comma 1, l.rg. Lombardia n. 20/1999; art. 18, commi 4 e 5, l.rg. Veneto n. 10/1999, dove si puntualizza che l'inchiesta pubblica «consiste almeno nell'audizione, in contraddittorio con il soggetto proponente, di coloro che hanno presentato le osservazioni, da parte della commissione Via e dei comuni e province interessati»; art. 10, comma 4, l.rg. Marche n. 7/2004); talaltra si fa riferimento ad un'istruttoria pubblica (per es. art. 15, comma 3, l.rg. Emilia-Romagna n. 9/1999; art. 12, comma 4, l.rg. Puglia n. 11/2001).

competete effettuare la Via — nomina, entro quindici giorni dall'indizione dell'inchiesta pubblica, un comitato presieduto dal Garante per l'informazione <sup>(124)</sup>. Il presidente dell'inchiesta convoca audizioni pubbliche, consulta gli interessati (i quali possono presentare memorie e controdeduzioni scritte), conclude l'inchiesta entro cinque mesi dall'inizio del procedimento e trasmette tempestivamente all'autorità competente le memorie pervenute, unitamente ad una sintetica relazione sullo svolgimento dell'inchiesta, nonché il giudizio conclusivo che viene acquisito e valutato ai fini della pronuncia di compatibilità ambientale <sup>(125)</sup>.

Completando l'analisi della legislazione regionale, merita di essere segnalata un'ultima ipotesi di inchiesta pubblica, contenuta nel progetto di legge sul governo del territorio della Regione Marche <sup>(126)</sup>. Pur non essendo vigente, tale vicenda rappresenta comunque un primo tentativo di introdurre il modello dell'inchiesta come strumento generale di partecipazione nel procedimento di formazione dei piani urbanistici, analogamente a quanto avviene nell'ordinamento francese e, oggi in misura assai minore rispetto al passato, in quello britannico.

---

<sup>(124)</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. i), l.rg. Toscana n. 79/1998, il garante dell'informazione è il pubblico dipendente, diverso dal responsabile del procedimento, incaricato di avviare tutte le azioni necessarie per assicurare l'informazione ai cittadini ed alle formazioni sociali, così da favorirne la partecipazione, e, in particolare di fornire a chiunque, a richiesta, copia degli atti depositati, anche utilizzando le reti telematiche. Il garante è scelto nell'ambito dell'Ufficio relazioni con il pubblico e, in ogni caso, all'interno della struttura dell'ente competente. Quanto al comitato di inchiesta, esso è composto da due esperti, designati rispettivamente dall'autorità competente e dalle altre amministrazioni interessate, e può essere integrato da un esperto indicato dai cittadini interessati, con le modalità a tal fine definite dall'autorità competente.

<sup>(125)</sup> Qualora il proponente intenda uniformare, in tutto o in parte, il progetto ai pareri, alle osservazioni ovvero ai rilievi emersi nel corso dell'inchiesta pubblica, ne fa richiesta all'autorità competente, indicando il tempo necessario; la richiesta interrompe il termine della procedura, che riprende il suo corso con il deposito del progetto così modificato (art. 15, comma 5, l.rg. Toscana n. 79/1998).

<sup>(126)</sup> L'art. 18 del progetto di legge definisce l'inchiesta pubblica come uno strumento attraverso cui si realizza la comunicazione in ordine al governo del territorio tra enti e cittadini, singoli o associati, e ha il fine di: a) raccogliere informazioni, osservazioni, proposte al fine di acquisire gli elementi necessari per una decisione ponderata, da parte dell'organo competente, sulla realizzazione di una trasformazione territoriale; b) garantire l'informazione dei cittadini su progetti e programmi che interessano il territorio di appartenenza; c) realizzare un'eventuale audizione in contraddittorio tra i proponenti un determinato intervento, coloro che hanno presentato osservazioni e i cittadini del territorio interessato.

Peraltro, in ambito urbanistico, occorre considerare che spesso è in sede comunale che possono rintracciarsi iniziative o soluzioni dirette a garantire più ampie forme di consultazione e partecipazione rispetto ai modelli offerti dalla normativa nazionale e da quella regionale: basti menzionare il caso del «Regolamento di partecipazione dei cittadini alla Trasformazione urbana» approvato dal Comune di Roma nel marzo 2006 <sup>(127)</sup>.

4.3. In Italia, come rilevato, non esistono disposizioni generali sull'inchiesta pubblica. Nello specifico caso della Via, però, questo istituto è stato previsto, anche se come facoltà e non come obbligo per le amministrazioni, dapprima solamente per la localizzazioni di centrali termoelettriche, poi per tutte le categorie di opere e progetti <sup>(128)</sup>. Il d.lg. n. 152/2006, tuttavia, si limita a dettare scarse previsioni; e anche il recepimento della direttiva 2001/42/Ce sulla valutazione ambientale Strategica-Vas, attuato con il medesimo decreto, è stato un'occasione mancata per usare l'inchiesta pubblica come strumento di consultazione e partecipazione dei cittadini e come efficace mezzo di coordinamento tra i procedimenti di tutela ambientale e quelli di pianificazione territoriale e urbanistica. Sarà quindi in sede regolamentare che la procedura dell'inchiesta dovrà essere disciplinata in modo più dettagliato. In ambito regionale, invece, si possono ricavare maggiori indicazioni rispetto a quelle desumibili dalle poche norme nazionali. Si tratta, anche in questo caso, di disposizioni in materia di Via e, comunque, la procedura di inchiesta ha carattere facoltativo <sup>(129)</sup>.

Tutto ciò non consente di individuare precisi contorni dell'istituto, ma permette almeno di formulare alcune considerazioni sui profili strutturali e funzionali delle inchieste pubbliche nel nostro ordinamento.

Quanto alla struttura, nell'ambito delle esigue disposizioni normative, affiora innanzitutto il tentativo di garantire una qualche forma di

---

<sup>(127)</sup> Si v. All. A, delibera Consiglio comunale 2 marzo 2006, n. 57.

<sup>(128)</sup> Deve considerarsi, tuttavia, che i decreti di compatibilità ambientale raramente richiamano le considerazioni puntuali dell'organo di valutazione in merito alle osservazioni del pubblico e si limitano a generici riferimenti alla controdeduzioni del soggetto proponente il progetto, non consentendo in tal modo al cittadino una congrua verifica della procedura.

<sup>(129)</sup> Il punto è ben evidenziato in Tar Toscana, Firenze, sez. I, 1<sup>o</sup> marzo 2005, n. 978, con riguardo all'inchiesta prevista dall'art. 9, l.rg. Toscana n. 68/1995 (legge abrogata dalla l.rg. n. 79/1998).



indipendenza all'organo che condurrà l'inchiesta. Inoltre, traspare l'esigenza di ampliare il novero dei mezzi ordinari di partecipazione al procedimento, prevedendo non solo osservazioni scritte, ma anche consultazioni orali.

Sotto il profilo funzionale, l'inchiesta appare finalizzata essenzialmente a garantire la massima partecipazione pubblica <sup>(130)</sup>. Essa rappresenta sì un mezzo istruttorio, ma viene considerata, talvolta anche solo 'evocata', per prospettare modalità partecipative nel procedimento di maggior garanzia rispetto a quelle generalmente adottate. L'inchiesta, poi, sembra soddisfare in via principale le finalità 'democratiche' della partecipazione <sup>(131)</sup>, più che quelle di collaborazione <sup>(132)</sup> o di difesa <sup>(133)</sup>. Del resto, l'istituto è contemplato in un

---

<sup>(130)</sup> In tema di partecipazione al procedimento amministrativo, nell'ambito di una bibliografia vastissima, oltre agli scritti citati nelle note seguenti, si leggano, anteriormente alla l. n. 241/1990, G. BARONE, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1969; S. CASSESE, *Il privato e il procedimento amministrativo. Un'analisi della legislazione e della giurisprudenza*, cit.; M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*; ID., *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. dir. proc.*, 1980 (ora entrambi in ID., *Scritti giuridici*, cit., rispettivamente II, 1413 ss., e III, 1429 ss.), e G. SCIULLO, *Il fastidio della partecipazione*, in *Riv. giur. urb.*, 1989, 463 ss. Dopo la l. n. 241/1990, si rinvia, tra gli altri, a F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993; A. ZITO, *Le pretese partecipative al procedimento amministrativo*, Milano, 1996; G. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 1998; R. CARANTA-L. FERRARIS, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 2000; S. COGNETTI, *'Quantità' e 'qualità' della partecipazione*, Milano, 2000; M. D'ALBERTI, *La 'visione' e la 'voce': le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, cit., *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, a cura di B. Cavallo, Milano, 2001, 83 ss.; *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, a cura di A. Crosetti-F. Fracchia, cit.; A. SANDULLI, *Il procedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo*<sup>2</sup>, a cura di S. Cassese, cit., *Diritto amministrativo generale*, II, 1035 ss., in particolare, 1074 ss. e 1137 ss.; M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milano, 2002, e ID., *Partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, cit., *ad vocem*.

<sup>(131)</sup> Su questo specifico aspetto, si v. M. ALÌ, *Studi sui procedimenti amministrativi a partecipazione popolare*, Milano, 1970; M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1977, e A. ROMANO, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, I, Milano, 1987, 497 ss.

<sup>(132)</sup> Sul rapporto tra partecipazione e principi di imparzialità e di efficienza dell'azione amministrativa, si v. G. BARONE, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, cit., 51 ss.

<sup>(133)</sup> In tal caso, occorre far riferimento, più propriamente, al principio del giusto

settore, come la tutela dell'ambiente, in cui si riconoscono — anzitutto in sede comunitaria e internazionale <sup>(134)</sup> — il massimo coinvolgimento della collettività nel processo decisionale e il più ampio accesso alle informazioni. Infine, nel caso specifico della Via, non va tralasciato che essa «può (non necessariamente deve) essere uno strumento di politica ambientale, quando con essa, al di là dell'aspetto tecnico, si valuta a fini ambientali la localizzazione di progetti di importanti opere pubbliche e si coopera — in sostanza — ad un'attività di pianificazione e programmazione che è sicuramente spettante all'organo politico» <sup>(135)</sup>.

In Italia, pertanto, l'inchiesta pubblica si presenta ancora in forma embrionale, non distinta in modo chiaro dalle ipotesi di istruttoria pubblica. A conferma di ciò, vi sono il frequente uso delle espressioni come sinonimi e l'insufficiente articolazione strutturale della procedura di inchiesta. D'altra parte, le ampie garanzie partecipative offerte agli interessati, come la possibilità di essere sentiti oralmente o intervenire ad audizioni, sono solo alcuni degli elementi caratterizzanti l'istituto dell'inchiesta pubblica. E, sotto questo profilo, nell'ordina-

---

procedimento, su cui sono ancor oggi fondamentali le riflessioni di V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e «giusto procedimento»*, in *Giur. cost.*, 1963, 130 ss., di commento a C. cost., sent. 22 febbraio 1962, n. 13; si v., inoltre, G. SCIULLO, *Il principio del giusto procedimento fra giudice costituzionale e giudice amministrativo*, in *Jus*, 1986, 291 ss. Sul principio del contraddittorio, F. FIGORILLI, *Il contraddittorio nel procedimento amministrativo (dal processo al procedimento con pluralità di parti)*, Napoli, 1996, e A. SCOGNAMIGLIO, *Il diritto di difesa nel procedimento amministrativo*, Milano, 2004. In una prospettiva più ampia, con riguardo alla configurazione del principio del *due process* nel contesto giuridico globale, S. CASSESE, *Un «giusto procedimento» globale?*, in *Id.*, *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, 2006, 127 ss.

<sup>(134)</sup> Il riferimento è alla Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998 sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia ambientale: in tema, si v. J. HARRISON, *Legislazione ambientale e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 27 ss.; R. MCCracken-G. JONES, *The Aarhus Convention*, in *Journ. plann. env. law*, 2003, 802 ss., nonché *La Convention d'Aarhus*, in *Rev. jur. env.*, 1999, numéro spécial, ed in particolare lo scritto di M. PRIEUR, *La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, 9 ss., e T. VON DANWITZ, *Aarhus-Konvention: Umweltinformation, öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten*, in *NVwz*, 2004, 272 ss.

<sup>(135)</sup> Così Cons. St., sez. VI, 30 gennaio 2004, n. 2004, contrariamente a quanto sostenuto in *Id.*, 23 ottobre 2001, n. 5590, in cui si afferma che «il potere esercitato in sede di valutazione di impatto ambientale ha natura marcatamente tecnico-discrezionale». Sul controllo giurisdizionale delle valutazioni ambientali, si legga D. DE PRETIS, *Discrezionalità e ambiente*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, a cura di D. De Carolis-E. Ferrari-A. Police, Milano, 2006, 433 ss., in particolare 458 ss.

mento italiano non mancano soluzioni partecipative di tipo 'orale', più innovative di quelle contemplate dalla l. n. 241/1990: si pensi alla formazione di alcuni provvedimenti da parte delle autorità indipendenti <sup>(136)</sup> (come per esempio gli atti normativi e a contenuto generale dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas <sup>(137)</sup>), in cui possono essere diffuse versioni preliminari del provvedimento, al fine di acquisire osservazioni scritte, e possono essere convocate audizioni speciali, anche individuali <sup>(138)</sup>. Anche in sede regionale, si trovano fattispecie altamente significative: lo statuto dell'Emilia-Romagna, ad esempio, disciplina un'apposita «istruttoria pubblica», che può procedere l'adozione del provvedimento finale nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale <sup>(139)</sup>. Pe-

---

<sup>(136)</sup> Sul tema, si v., per tutti, *Il procedimento davanti alle autorità indipendenti*, Quaderni del Consiglio di Stato, Torino, 1999, *passim*; F. MERUSI-M. PASSARO, *Autorità indipendenti*, in *Enc. dir.*, agg. VI, Milano, 2005, 143 ss., in particolare 182 ss., e M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio di un modello*, Bologna, 2005, 149 ss.; si legga, inoltre, P. LAZZARA, *Partecipazione e contraddittorio nella procedure istruttorie davanti all'Autorità per l'energia*, in *G.d.a.*, 2002, 361 ss.

<sup>(137)</sup> Si tratta della deliberazione Autorità per l'energia elettrica e il gas 20 maggio 1997, n. 61, contenente le disposizioni generali in materia di svolgimento dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità. Tra gli atti normativi o amministrativi generali che possono essere adottati dall'Autorità, vi sono quelli riguardanti: la disciplina delle tariffe e dei livelli qualitativi del servizio; la definizione delle modalità tecniche e delle tariffe di accesso da parte dei terzi all'infrastruttura o di interconnessione tra le reti; l'emanazione delle direttive per la separazione contabile e amministrativa tra le diverse attività svolte dal medesimo gestore. In argomento, si leggano, per tutti, G. NAPOLITANO, *L'energia elettrica e il gas*, in *Trattato di diritto amministrativo*<sup>2</sup>, cit., *Diritto amministrativo speciale*, III, 2189 ss., in particolare 2219 ss., e, in una prospettiva più ampia, M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005, 168 ss.; E. CHITI, *La disciplina procedurale della regolazione*, in questa *Rivista*, 2004, 679 ss., e G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000, 109 ss.

<sup>(138)</sup> Sul punto, si v. S. CASSESE, *Negoziazione e trasparenza nel procedimento davanti alle Autorità indipendenti*, in *Il procedimento davanti alle Autorità indipendenti*, cit., 37 ss., in particolare 39.

<sup>(139)</sup> Art. 17, St. Emilia-Romagna. L'istruttoria si svolge in forma di pubblico contraddittorio, cui possono partecipare, anche per il tramite o con l'assistenza di un esperto, oltre ai Consiglieri regionali ed alla Giunta regionale, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. Il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie. È l'Assemblea legislativa ad indire l'istruttoria, anche su richiesta di non meno di cinquemila persone, individuando il soggetto responsabile del procedimento. Spetta alla legge regionale disciplinare le modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica, stabilendo i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento. Un'analisi di questa



raltro, tale disposizione è stata tacciata dal governo di essere contraria all'art. 97 Cost., poiché comporterebbe aggravii procedurali non coerenti con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione; inoltre, l'obbligo di motivazione violerebbe i principi in tema di attività normativa e principalmente quello dell'irrilevanza della motivazione della norma. La Corte, però, ha ritenuto legittima la disposizione regionale, in quanto essa «rappresenta l'inserimento anche a livello statutario di istituti già sperimentati e funzionanti, anche in alcune delle maggiori democrazie contemporanee» (sent. n. 379/2004) <sup>(140)</sup>.

Il principale carattere distintivo dell'inchiesta rispetto all'istruttoria pubblica, dunque, è la presenza di un organo terzo che presiede il procedimento <sup>(141)</sup>: nelle poche ipotesi in cui norme nazionali o regionali hanno fornito una disciplina di maggior dettaglio in materia di inchiesta pubblica, questo aspetto è sempre stato previsto. Ma la distinzione tra inchieste e istruttorie pubbliche non appare ancora così netta, probabilmente a causa della funzione attribuita all'inchiesta nel nostro ordinamento. Nel momento in cui essa, infatti, è intesa principalmente come strumento democratico per coinvolgere o far 'sfogare' le istanze partecipative <sup>(142)</sup>, la necessità di prevedere un'impostazione di tipo simil-processuale perde rilevanza <sup>(143)</sup>. Quando, invece, la

---

disposizione e, in termini più generali, della disciplina dell'amministrazione negli statuti delle regioni emanati dopo la riforma del titolo V, parte II, Cost., è in C. MARTINI, *L'amministrazione regionale*, in *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, a cura di R. Bifulco, Torino, 2006, 299 ss.

<sup>(140)</sup> «Infondati» — prosegue la Corte — «sono quindi i rilievi sollevati nel ricorso governativo, che muovono da una pretesa violazione dei canoni di buona amministrazione per gli atti di natura amministrativa, o della riserva del potere legislativo al Consiglio regionale per gli atti legislativi: questi istituti, infatti, non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche» (C. cost. n. 279/2004).

<sup>(141)</sup> In tal senso, già F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 38, secondo il quale è opportuno «riservare l'espressione inchiesta a quelle indagini, per il compimento delle quali viene costituito un organo apposito dalla pubblica autorità».

<sup>(142)</sup> Il riferimento all'inchiesta pubblica come possibilità di 'sfogarsi' per i cittadini e gli interessati è in H.W.R. WADE, *Diritto amministrativo inglese*, cit., 299, dove è tradotta la colorita espressione inglese *blowing off steam*.

<sup>(143)</sup> Sui rapporti tra partecipazione ed esercizio della funzione amministrativa, si v. M.R. SPASIANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo quale fonte di*

finalità dell'inchiesta è anche di consentire agli interessati di difendersi, ma soprattutto quella di compiere una istruttoria completa e imparziale, allora cresce la necessità di istituire un apposito organo, separato dall'amministrazione decidente, incaricato di condurre l'inchiesta.

5. L'analisi fin qui condotta ha ricostruito i caratteri della disciplina delle inchieste nei Paesi dove queste sono nate e si sono maggiormente sviluppate, Regno Unito e Francia, e nell'ordinamento italiano, in cui però esse non trovano ampia diffusione. Risulta possibile, quindi, soffermarsi sulle convergenze e sulle divergenze rinvenibili nei tre sistemi amministrativi considerati, al fine di delineare i tratti dell'istituto dell'inchiesta pubblica. Si tratta, naturalmente, di una comparazione 'asimmetrica', nel senso che l'ordinamento italiano, come emerso dall'indagine, non offre la ricchezza di elementi degli altri due contesti qui esaminati <sup>(144)</sup>.

Sotto il profilo strutturale, innanzitutto, *inquiries* ed *enquêtes* presentano significativi tratti comuni. In primo luogo, l'inchiesta è condotta da un organo appositamente costituito, l'ispettore o il commissario, dotato di specifica professionalità (nel Regno Unito esiste un apposito *Planning Inspectorate*) e sottoposto a regimi di incompatibilità (è quanto avviene in Francia); elemento, questo, particolarmente utile per contenere l'effetto delle pressioni sull'amministrazione decidente esercitate dai c.d. gruppi *Nimby* <sup>(145)</sup>. In secondo luogo, la procedura è caratterizzata dalle più ampie forme di pubblicità e coinvolgimento degli interessati e, inoltre, sia i tempi che i luoghi dell'inchiesta sono stabiliti in modo preciso e rigoroso.

Se si guarda allo svolgimento dell'inchiesta, però, sembrano registrarsi alcune differenze. Alla impostazione simil-processuale delle

---

*legittimazione dell'esercizio del potere: un'ipotesi ricostruttiva*, in *Dir. amm.*, 2002, 283 ss.

<sup>(144)</sup> Per un'analisi comparata ad ampio spettro del sistema amministrativo britannico e di quello francese, si rinvia a S. CASSESE, *La costruzione del diritto amministrativo: Francia e Regno Unito*, cit., I, 1 ss. Con riferimento anche ad Italia e Stati Uniti, si veda M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato*, Bologna, 1992. Una comparazione sui diversi modelli di procedimento, invece, è in *Il procedimento amministrativo: profili comparati*, a cura di L. Torchia, Padova, 1993.

<sup>(145)</sup> Sulla tematica dei gruppi NIMBY (*Not In My Back Yard*), molto studiata negli Stati Uniti, si vedano l'interessante pubblicazione *unofficial* dell'American Bar Association-NIMBY: *A Primer for Lawyers and Advocates*, Chicago, 1999, e V. BEEN, *What's fairness got to do with it? Environmental Justice and the Siting of Locally Undesirable Land Uses*, in *Cornell Law Review*, 1993, 1001 ss.

*inquiries*, dove sono previste audizioni e forme di *cross-examinations*, si contrappone la procedura scritta delle *enquêtes*, dove l'oralità assume meno rilievo e la *réunion publique* è uno strumento facoltativo. Ma questa diversità, in origine particolarmente marcata, si è andata con il tempo progressivamente attenuando. Cosicché, da un lato, il timore di *overjudicialising* le *inquiries* ha comportato uno smussamento della loro rigidità procedurale e, nel caso della pianificazione urbanistica, addirittura l'abbandono di questo istituto. Dall'altro lato, le *enquêtes*, a partire dalla *loi* n. 83-630, hanno visto accrescere il tasso di oralità della procedura e sono state coordinate con altre forme di consultazione e partecipazione (come nel caso del *débat public*).

Lo sviluppo delle inchieste pubbliche — in quanto moduli strumentali alla conclusione di altri procedimenti — si lega del resto al tipo di procedimenti in cui esse si innestano. Ciò è particolarmente evidente nei casi della formazione di piani urbanistici e della tutela dell'ambiente. Infatti, per le *inquiries*, il crescente grado di complessità degli strumenti urbanistici e la conseguente necessità di modificarli rapidamente hanno richiesto l'adozione di soluzioni procedurali meno formali e più flessibili, come le *examinations* <sup>(146)</sup>. Per le *enquêtes*, l'esigenza di garantire una sempre maggior partecipazione pubblica nelle decisioni con rilevanti effetti sull'ambiente ha reso non più adeguata la natura prettamente documentale di questo istituto e ha portato all'introduzione di altre procedure.

La natura strumentale dell'inchiesta pubblica rispetto al procedimento in cui essa si inserisce è aspetto essenziale per comprendere i profili funzionali di questo istituto. Come emerso dall'analisi, *inquiries* ed *enquêtes* rispondono a due principali finalità <sup>(147)</sup>. La prima, di tipo

---

<sup>(146)</sup> Un'esperienza in parte analoga si è verificata anche negli Stati Uniti. Per esempio, negli anni Settanta, nel caso di autorizzazioni ad aprire impianti nucleari e della relativa valutazione degli effetti ambientali, si è riconosciuta all'amministrazione allora competente (l'*Atomic Energy Commission*) la possibilità di adottare meccanismi di *notice and comment*, meno rigidi rispetto alle formalità procedurali degli *adjudicatory hearings* (si cfr. Supreme Court of the United States, *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resources Defense Council*, 435 U.S. 519 (1978), su cui si leggano S.G. BREYER-R.B. STEWART-C.R. SUNSTEIN-M.L. SPITZER, *Administrative Law and Regulatory Policy. Problems, Text, and Cases*<sup>5</sup>, cit., 699 ss., e S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in questo numero.

<sup>(147)</sup> Sulle diverse finalità e sui diversi modi di intendere le *inquiries* nel diritto amministrativo britannico, si v. C. HARLOW-R. RAWLINGS, *Law and Administration*<sup>2</sup>, cit., 397 s.



istruttorio, è fornire all'amministrazione decidente un quadro completo di tutti gli elementi da valutare al fine di assumere una corretta decisione. La seconda, di natura partecipativa, è garantire la più ampia forma di partecipazione degli interessati.

L'interazione tra questi due obiettivi influisce sulla struttura dell'inchiesta e sulle sue modalità di svolgimento. Laddove, infatti, si predilige in modo eccessivo il perseguimento di una finalità rispetto all'altra, l'inchiesta pubblica perde le sue caratteristiche e si 'snatura'. Se prevalgono le esigenze istruttorie, la presenza di un organo terzo e di rigide regole procedurali divengono essenziali per assicurare l'imparzialità, ma possono non garantire il massimo coinvolgimento degli interessati nel processo decisionale. Viceversa, se si prediligono esigenze partecipative, aumentando il tasso di 'democrazia' del procedimento, vi è il rischio di appesantire eccessivamente la struttura dell'inchiesta. In aggiunta, la compresenza di diverse finalità nella partecipazione può determinare ulteriori mutamenti, a seconda che si favoriscano in misura minore o maggiore i mezzi di difesa degli interessati piuttosto che i semplici apporti collaborativi o il coinvolgimento nel processo decisionale <sup>(148)</sup>.

La stessa esistenza dell'istituto inchiesta pubblica, quindi, si regge sull'equilibrio tra queste finalità. Al riguardo, l'esperienza del Regno Unito è paradigmatica, quando si considera quanto avvenuto nel caso della formazione degli strumenti urbanistici: se si abbandona il formalismo procedurale, pur mantenendo la presenza di un ispettore, l'*inquiry* diviene *examination in public*; se poi si attenua il fine eminentemente istruttorio della procedura e il rapporto finale diviene *binding*, l'inchiesta si sgretola definitivamente e si tramuta in una *independent examination* <sup>(149)</sup>. La situazione italiana, analogamente, conferma

---

<sup>(148)</sup> Un'analisi comparata della partecipazione al procedimento amministrativo è in L.M. DíEZ-PICAZO, *La partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo (osservazioni preliminari in chiave comparatistica)*, in *Il procedimento amministrativo: profili comparati*, cit., 65 ss., e in *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione. Modelli europei a confronto*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2000, *passim*.

<sup>(149)</sup> Peraltro, è interessante rilevare come, sotto questo aspetto, l'*independent examination* si avvicini molto al modello di *hearing* presente negli Stati Uniti, dove vige il principio «the one who decides must hear» — altrimenti definito «the one who hears must decide» —, in cui gli *hearing officers* rappresentano una sorta di corpo indipendente e, in certe circostanze, possono decidere essi stessi, senza limitarsi a formulare una *recommendation* alla *agency* (*Federal Administrative Procedure Act*, U.S.C., title 5,

come una mancanza di armonia tra esigenze istruttorie ed esigenze partecipative non consenta all'istituto dell'inchiesta pubblica di prendere compiuta forma; nel nostro ordinamento, infatti, esso stenta ad affermarsi perché il prevalere della finalità democratica di coinvolgere la collettività nel processo decisionale non rende possibile distinguere nitidamente le istruttorie pubbliche dalle inchieste. Il modello francese, invece, rappresenta probabilmente l'esempio dove si è raggiunto in modo più equilibrato l'incontro tra le diverse finalità dell'inchiesta pubblica. Ma non mancano, come visto, aspetti problematici e forti critiche al sistema delle *enquêtes*.

Il diverso modo in cui possono essere configurati i profili strutturali e funzionali delle inchieste pubbliche, inoltre, si lega direttamente al tipo di controllo giurisdizionale ad esse applicabile <sup>(150)</sup>. Ad esempio, nel Regno Unito, l'impostazione di tipo processuale e il formalismo procedurale delle *inquiries* hanno sollevato il dubbio se applicare o meno a tali procedure i principi di *natural justice* garantiti di fronte ad organi giudiziari <sup>(151)</sup>. Come deciso nel citato caso *Bushell v. Secretary of State for Environment*, però, le inchieste non equivalgono a processi e debbono rispettare i principi della *fairness*, come previsto per le procedure di tipo *non-adjudicative* <sup>(152)</sup>. La presenza, d'altro canto, di dettagliate disposizioni normative sullo svolgimento dell'in-

---

pt. I, ch. 5, subch. 2, sec. 556 e 557). Per una comparazione delle *inquiries* nel Regno Unito con analoghe forme vigenti negli Stati Uniti, si leggano B. SCHWARZ-H.W.R. WADE, *Legal Control of Government, Administrative Law in Britain and United States*, Oxford, 1972, 163 ss.; H.W.R. WADE-C.F. FORSYTH, *Administrative Law*<sup>8</sup>, cit., 970 s., e, con riferimento in generale alla partecipazione negli ordinamenti anglosassoni e continentali, M. D'ALBERTI, *La 'visione' e la 'voce': le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, cit., 7 ss.; in precedenza, per uno studio dei procedimenti amministrativi negli Stati Uniti, G. ARENA, *La partecipazione dei privati nel procedimento amministrativo: analisi dell'esperienza americana*, in questa *Rivista*, 1976, 280 ss.

<sup>(150)</sup> Con riguardo alle relazioni tra disciplina del procedimento, discrezionalità amministrativa e controllo giurisdizionale in Francia e nel Regno Unito, si legga J. BELL, *Discretion and administrative procedure in France and England*, in *Il procedimento amministrativo: profili comparati*, cit., 7 ss.

<sup>(151)</sup> Sui rapporti tra *public inquiries* e *courts* in Gran Bretagna, dalle origini agli anni Settanta del XX secolo, si v. R.E. WRAITH-G.B. LAMB, *Public Inquiries as an Instrument of Government*, cit., 31 ss.

<sup>(152)</sup> Si v. *supra* § 2.3. Per una distinzione dei differenti modelli di procedimento, L. TORCHIA, *I modelli di procedimento amministrativo*, in *Il procedimento amministrativo: profili comparati*, cit., 33 ss. In prospettiva comparata, si veda anche *Il procedimento amministrativo in Europa. Atti del Convegno di Milano* a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2000, *passim*.

chiesta, come avviene in Francia, consente al giudice di verificare più agevolmente la legittimità della procedura <sup>(153)</sup>. In Italia, ovviamente, mancano significative pronunce giurisprudenziali in materia di inchieste, considerata la scarsa diffusione dell'istituto; tuttavia, con riferimento a decisioni adottate da organi politici in sede di Via, è stato recentemente affermato che «nel farsi del procedimento amministrativo, ovviamente la decisione dell'organo politico — necessaria per assicurare l'adeguata mediazione e ponderazione degli interessi in giuoco — risponde a regole tecniche, si tecnicizza, con conseguente sua sottoponibilità al sindacato del giudice amministrativo» <sup>(154)</sup>.

L'inchiesta pubblica, quindi, può costituire un importante ausilio per il sindacato giurisdizionale, poiché il rapporto redatto al termine dell'inchiesta fornisce un utile strumento per ricostruire il percorso logico seguito dall'amministrazione. Questo istituto, pertanto, sembra rappresentare una modalità di procedimentalizzazione della fase istruttoria, nel senso di normarne i passaggi e, soprattutto, consolidarne gli esiti <sup>(155)</sup>. E proprio la presenza di queste regole aggiuntive può ben agevolare il controllo del giudice sull'attività amministrativa. In ogni caso, la dialettica tra procedura di inchiesta e controllo giurisdizionale deve essere collocata nel più ampio ambito dei modelli di partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche e delle diverse forme di «democrazia deliberativa» <sup>(156)</sup>: tale partecipazione, infatti, è

---

<sup>(153)</sup> Differentemente da quanto avviene per il *débat public*, la cui procedura è sottoposta ad un controllo giurisdizionale molto limitato: si cfr. le decisioni del *Conseil d'Etat* 14 giugno 2002, n. 215214, e 5 aprile 2004, n. 254775.

<sup>(154)</sup> Così Cons. St., sez. VI, n. 316/2004. In aggiunta, occorre considerare che «la valutazione di impatto ambientale ha il fine di sensibilizzare l'autorità decidente, attraverso l'apporto di elementi tecnico-scientifici, idonei ad evidenziare le ricadute sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di una determinata opera. Si tratta di un forte vincolo procedimentale, che non determina però l'automatico diniego di autorizzazione in caso di valutazione negativa, che può essere superata con determinate procedure e con adeguata motivazione [...]. Parimenti, l'autorizzazione potrebbe essere negata in ipotesi di Via favorevole» (Cons. St., sez. VI, 22 novembre 2006, n. 6831).

<sup>(155)</sup> Da questo punto di vista, inoltre, l'inchiesta e il relativo rapporto conclusivo possono contribuire in modo significativo alla concretizzazione dell'interesse pubblico e alla costruzione di una scala di valori, da parte dell'amministrazione, nel processo decisionale (su cui si v. A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, 1997, 106 ss.).

<sup>(156)</sup> Sotto questo profilo, è evidente che le divergenze tra i diversi ordinamenti sono in stretta correlazione con il modo di intendere, in ciascuno di essi, il principio della separazione dei poteri; sul punto, si rinvia a S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, cit., dove vengono rico-



«sul crinale tra i tre principi che reggono i poteri pubblici, quello di autorità (su cui si fonda il potere esecutivo), quello di giustizia (assicurato, di regola, dalle Corti), quello di democrazia (a cui provvedono normalmente le assemblee rappresentative)» <sup>(157)</sup>.

In conclusione, occorre approfondire le ragioni del perché nel nostro ordinamento l'istituto dell'inchiesta pubblica non abbia ancora raggiunto il grado di maturità acquisito nel Regno Unito e in Francia. Le recenti vicende riguardanti la costruzione di un terminale per la rigassificazione del metano liquido in Friuli-Venezia Giulia <sup>(158)</sup> o quelle relative alla costruzione del tratto ferroviario di alta velocità tra Torino e Lione <sup>(159)</sup>, del resto, evidenziano le difficoltà che si hanno, in Italia, nello strutturare idonee forme di consultazione e partecipazione alla formazione di decisioni collettive.

Tralasciando ragioni di carattere 'sistemico', come un meno ma-

---

struite cinque diverse declinazioni della «democrazia deliberativa» (con riferimento a Francia, Stati Uniti, Regno Unito, Unione europea e contesto giuridico globale). In tema di «democrazia deliberativa», nell'ambito di un'ampia quantità di contributi, oltre al celebre volume *Deliberative Democracy*, a cura di J. Elster, Cambridge, 1998, si leggano, limitandosi ai contributi più recenti nella letteratura italiana, gli scritti su *Politiche pubbliche e pratiche partecipative*, raccolti in *Stato e mercato*, 2005, 3 ss.; L. CURINI, *Vox populi-vox dei? (Alcuni) limiti e (alcuni) paradossi della pratica deliberativa*, in *Riv. it. sc. pol.*, 2006, 231 ss., e, da ultimo, P. GINSBORG, *La democrazia che non c'è*, Torino, 2006, 72 ss.; nella letteratura francese, si veda invece Y. JEGOUZO, *De la «participation du public» à la «démocratie participative»?*, in *AJDA*, 2006, 2314 ss.

<sup>(157)</sup> S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, cit., 4.

<sup>(158)</sup> Si tratta del c.d. «caso Monfalcone», comune in provincia di Gorizia, nel cui territorio doveva essere realizzato il terminale; l'episodio è ricostruito e analizzato, sotto l'aspetto del processo decisionale, in D. UNGARO, *Democrazia ecologica. L'ambiente e la crisi delle istituzioni liberali*, Roma-Bari, 2004, 87 ss.

<sup>(159)</sup> Su cui si vedano i contributi in tema di *Ideologia e prassi delle grandi opere*, in *Il Mulino*, 2006, 90 ss., e in particolare lo scritto di L. BOBBIO, *Discutibile e indiscussa: l'alta velocità alla prova della democrazia*, 124 ss. Peraltro, l'esperienza dei progetti per la realizzazione di linee ferroviarie ad alta velocità (su cui ancora attuali sono le riflessioni di C. FRANCHINI, *La disciplina dell'alta velocità tra esigenze di garanzia e incertezze normative*, in *Dir. amm.*, 1997, 411 ss.) è tra gli esempi più studiati per mostrare la tendenza del diritto amministrativo a muoversi dal procedimento allo 'scambio', formando un'«arena pubblica», in cui «non è il procedimento che modula il negoziato, ma il negoziato che plasma il procedimento», «la serie o sequenza si adatta alla necessità dell'accordo» e «la libertà delle forme propria del diritto privato penetra nel diritto pubblico» (così S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in questa *Rivista*, 2001, 601 ss., ora anche in ID., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002, 74 ss.).

turo comportamento burocratico o i limiti dell'apparato amministrativo italiano nel garantire forme partecipative complesse senza allungare oltre misura i tempi del procedimento, sembra esservi innanzitutto un motivo legato all'assetto istituzionale e al riparto delle competenze amministrative. La presenza di diversi centri di potere pubblico rappresentativi della collettività (statale, regionale, locale), infatti, rende difficile configurare istituti partecipativi quali le inchieste. In aggiunta, l'alto tasso di decentramento politico e amministrativo è spesso usato per giustificare il mancato ricorso a più evolute forme di partecipazione. E le amministrazioni decidenti non agevolano l'affermazione di un modulo procedimentale come l'inchiesta, i cui esiti esercitano una forte influenza sul provvedimento finale e in cui la fase istruttoria è affidata ad un organo terzo. Non stupisce allora che, a differenza di quanto avvenuto in Francia e in Regno Unito, nell'ordinamento italiano, invece di regolare compiutamente strumenti partecipativi come le inchieste, si siano sviluppate soluzioni procedimentali dirette principalmente a migliorare la semplificazione e il coordinamento tra i diversi livelli di governo (si pensi soltanto alla conferenza di servizi) <sup>(160)</sup>.

Non è un caso, quindi, che, in Italia, le poche ipotesi in cui le inchieste hanno trovato una disciplina più dettagliata riguardano la Via; procedura, questa, che si innesta a sua volta su un altro procedimento e dove, pertanto, l'organo che approverà la valutazione di impatto è diverso da quello che approverà il progetto dell'opera da realizzare. È naturale, d'altra parte, che l'inchiesta sia apparsa in Italia nell'ambito della tutela dell'ambiente, settore in cui l'esigenza di

---

<sup>(160)</sup> In generale, per uno studio sull'istituto della conferenza dei servizi, si rinvia a F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza dei servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, 255 ss., e, in una prospettiva più ampia, con riferimento ai nuovi paradigmi dello Stato, S. CASSESE, *L'arena pubblica*, cit., 648. Tra le trattazioni monografiche, si veda D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi ed amministrazione della complessità*, Torino, 2002, *passim*, mentre, con riguardo alla disciplina prevista dalla l. n. 15/2005, G. GARDINI, *La conferenza di servizi*, in *G.d.a.*, 2005, 488 ss. Sulla semplificazione amministrativa dei procedimenti complessi attuata in termini di coordinamento infrastrutturale, invece, si legga G.D. COMPORTI, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Milano, 1996, 347 ss., e, in precedenza, F. MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, in *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati, dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Atti del XXXVII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna, 19-21 settembre 1991), Milano, 1994, 39 ss.

informazione e coinvolgimento del pubblico è avvertita maggiormente, ma dove, allo stesso tempo, le pressioni partecipative sono talmente forti da mettere spesso in crisi i meccanismi decisionali e rendere inadeguati anche strumenti 'evoluti' quali le inchieste <sup>(161)</sup> (come conferma anche l'esperienza francese, tramite l'introduzione del *débat public*, procedura da esperire prima dello svolgimento dell'*enquête*).

In aggiunta, vi è il limite tuttora segnato dalla l. n. 241/1990, che non contempla forme di partecipazione paragonabili alle inchieste e, con riferimento ai procedimenti di pianificazione, dove le inchieste pubbliche potrebbero trovare larga applicazione, opera un mero rinvio alla normativa di settore. Sotto questo aspetto, le recenti modifiche alla l. n. 241/1990 introdotte con la l. n. 15/2005 avrebbero probabilmente dovuto comprendere anche l'aggiornamento, sul piano normativo, delle garanzie partecipative nel procedimento <sup>(162)</sup>.

La valenza e lo spirito dell'inchiesta pubblica, poi, vengono spesso travisati: essa è usata in chiave politica come etichetta 'magica', capace di garantire un maggior coinvolgimento del pubblico <sup>(163)</sup>. L'inchiesta pubblica, però, come mostrato, è qualcosa di più articolato e complesso di un semplice binomio. Essa costituisce uno specifico subprocedimento, con precise caratteristiche strutturali, dalla duplice finalità, istruttoria e partecipativa, e strumentale alla formazione di decisioni collettive <sup>(164)</sup>.

Alla luce di queste considerazioni, quindi, allo stato attuale l'inchiesta pubblica sembra difficilmente 'trapiantabile' in modo concreto nell'ordinamento italiano. Troppi, infatti, appaiono gli ostacoli di carattere normativo, istituzionale, organizzativo e culturale, che impediscono di configurare questo istituto così come esso si presenta nel Regno Unito o in Francia. L'esperienza di questi due Paesi, comunque, può rappresentare un utile riferimento, se non per introdurre vere e

---

<sup>(161)</sup> Il punto è ben evidenziato da D. UNGARO, *Democrazia ecologica. L'ambiente e la crisi delle istituzioni liberali*, cit., 87 ss.

<sup>(162)</sup> Sulle modifiche alla l. n. 241/1990 introdotte dalla l. n. 15/2005, si rinvia, per tutti, a *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, a cura di V. Cerulli Irelli, Napoli, 2006.

<sup>(163)</sup> A conferma di ciò, si pone la tendenza del legislatore a far riferimento all'istituto, senza tuttavia fornire alcuna disciplina sull'organizzazione e sul funzionamento dell'inchiesta.

<sup>(164)</sup> Sotto questo profilo, dunque, questo istituto recupera il significato più alto del termine inchiesta, proprio della letteratura cortese, dove l'incessante *quête* condotta da nobili cavalieri acquisiva valore di per sé, come impresa, a prescindere dal suo esito.



proprie forme di inchiesta, almeno per perfezionare meccanismi e istituti esistenti. Basti pensare alla conferenza di servizi, che, da strumento di semplificazione e di coordinamento tra pubbliche amministrazioni, è divenuto in molti casi anche luogo di partecipazione dei privati e di negoziazione tra questi e i soggetti pubblici. Tali trasformazioni, come è noto, sono spesso avvenute — salvo rare eccezioni — in via informale e in assenza di un quadro normativo ben definito. Da questo punto di vista, le caratteristiche strutturali e funzionali delle inchieste potrebbero offrire preziosi spunti per regolare *sub*-procedimenti partecipativi in seno alle conferenze, in modo da formalizzare e rendere più trasparente una prassi amministrativa già ampiamente diffusa.