



RESILIENZA E CALAMITÀ NATURALI
20 FEBBRAIO 2026

La pianificazione per la tutela del suolo
dalle acque. Le difficoltà delle Autorità
di bacino e le opportunità offerte dalla
partecipazione

di Luca Golisano

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
Sapienza - Università di Roma

La pianificazione per la tutela del suolo dalle acque. Le difficoltà delle Autorità di bacino e le opportunità offerte dalla partecipazione*

di Luca Golisano

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: Il contributo indaga i procedimenti di pianificazione in materia di tutela delle acque, con un duplice scopo. Da un lato, si vogliono ricercare le ragioni delle difficoltà mostrate dalle Autorità Distrettuali di Bacino nel procedere alla celere predisposizione dei piani. Dall'altro, si intende analizzare il possibile contributo che la partecipazione ai procedimenti di piano potrebbe offrire alle amministrazioni.

Title: Planning for Soil Protection from Water. The Challenges Faced by River Basin Authorities and the Opportunities Offered by Participation

Abstract [En]: The paper examines the planning procedures concerning water protection, with a twofold objective. On the one hand, it seeks to uncover the reasons behind the difficulties experienced by the District Basin Authorities in promptly preparing the plans. On the other hand, it aims to assess the potential contribution that participatory processes in planning procedures could provide to the administrations.

Parole chiave: Partecipazione, pianificazione, tutela dalle acque, Autorità di Bacino, Regioni

Keywords: Participation, planning, water protection, River Basin Authority, Regions

Sommario: 1. Le fragilità del territorio e del sistema amministrativo. 2. Le cause dei ritardi nella pianificazione. 3. I vantaggi offerti dalla partecipazione procedimentale. 4. La partecipazione nella pianificazione di bacino. 5. Ostacoli alla partecipazione e possibili innovazioni.

1. Le fragilità del territorio e del sistema amministrativo

L'Italia è nota per le sue particolari fragilità sotto il profilo idrogeologico, tristemente dimostrate anche dalle sempre più frequenti alluvioni e inondazioni che affliggono la popolazione e il territorio.

Un quadro preciso di tali fragilità è stato recentemente offerto dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (Ispra). L'Istituto nel 2021 ha, ad esempio, riportato che oltre il novanta per cento dei Comuni è a rischio di frane, alluvioni ed erosione costiera e, similmente, che il rischio di alluvioni interessa ben 6,8 milioni di abitanti, mentre quello di frane ne minaccia quasi due milioni¹.

Per far fronte a tali fragilità, il legislatore è intervenuto in modo organico alla fine degli anni Ottanta, con la legge quadro a difesa del suolo, l. 18 maggio 1989, n. 183, anticipando le analoghe iniziative in seguito

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Cfr. A. TRIGILA, C. IADANZA, B. LASTORIA, M. BUSSETTINI, A. BARBANO, *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio* - Edizione 2021, ISPRA, Rapporti 356/2021, p. 3.

assunte dalle istituzioni europee². La legge ha istituito le Autorità di bacino e individuato il principale strumento di tutela delle e delle acque nel piano di bacino³, inteso quale piano territoriale di settore a protezione di un interesse differenziato e con previsioni aventi natura sia mista, ovverosia vincolante per privati e amministrazioni, sia prevalente rispetto a quelle dei piani urbanistici⁴.

Il piano è oggi disciplinato come piano di bacino distrettuale dall'art. 65 del Codice dell'ambiente, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il quale ha recepito le previsioni *in medio tempore* dettate dal legislatore europeo. Il riferimento è qui alla nota direttiva quadro in materia di acque, ovverosia alla direttiva n. 2000/60/CE del 23 ottobre 2000. Questa, in particolare, ha imposto agli Stati membri degli analoghi obblighi di pianificazione⁵ e ha altresì richiesto di creare degli appositi distretti idrografici, composti a loro volta di uno o più bacini idrografici, intorno ai quali organizzare le amministrazioni competenti in materia⁶.

Nonostante tali interventi del legislatore nazionale ed europeo, le Autorità di bacino hanno storicamente mostrato particolari difficoltà nel procedere alla concreta redazione degli strumenti di pianificazione. A dimostrazione di ciò è forse sufficiente riportare tre esempi.

Innanzitutto, l'incapacità delle amministrazioni di provvedere alla predisposizione dei piani ha condotto il legislatore a riconoscere loro la facoltà di procedere soltanto per piani stralcio. Più precisamente, sin dal 1993 si è ammessa l'approvazione dei piani di bacino «anche per sottobacini o per stralci relativi a

² Non sono, tuttavia, mancati degli importanti interventi normativi anche nei decenni precedenti, se non già nell'Ottocento. Del resto, come ricordato anche da P. URBANI, *La frammentazione delle competenze che nuoce al territorio*, in *Italianieuropei*, n. 1, 2015, p. 2, una prima disciplina in materia si poteva già rinvenire nella legge sulle opere pubbliche del 1865, l. 20 marzo 1865, n. 2248. Per una ricostruzione storica dell'evoluzione della relativa normativa si rinvia, *ex multis*, ad A. PIOGGIA, *Acqua e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015, III ed., pp. 263 ss.

³ Per maggior precisione, occorre ricordare che agli artt. 18-20, l. n. 183/1989, venivano delineati tre distinti piani di bacino, ovverosia quelli di rilievo nazionale, di rilievo interregionale e di rilievo regionale.

⁴ La natura del piano di bacino, tuttavia, è sovente oggetto di letture divergenti nella dottrina. Ad esempio, alcuni intravedono dietro la disciplina del piano del bacino la volontà del legislatore di disegnare una sorta di “super-piano” a tutela dell'ambiente. Al riguardo cfr., *ex multis*, P. LOMBARDI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: La difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 2, 2010, p. 104, e L. RAINALDI, *I piani di bacino nella previsione della l. n. 183/1989*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 74. Al contempo, non manca nemmeno chi ha manifestato dei dubbi sulla costruzione normativa del piano di bacino. Ad esempio, tra i tanti, P. STELLA RICHTER, *I piani di bacino*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2000, p. 60, ha sottolineato come tale piano, pur avendo natura settoriale, sarebbe chiamato a disciplinare tutto il territorio nazionale, anziché soltanto delle porzioni limitate. E, similmente, delle perplessità sull'effettiva natura settoriale del piano di bacino sono state espresse anche da P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto amministrativo*, n. 1, 2015, pp. 50 ss.

⁵ Nello specifico, l'art. 13, dir. n. 2000/60/CE, richiede a ciascun Stato membro di predisporre un piano di gestione del bacino idrografico. Inoltre, si potrebbe dire che anche il legislatore europeo ammette il ricorso a “piani stralcio”, in quanto la norma, al quinto paragrafo, consente di integrare il piano mediante «programmi e piani di gestione più dettagliati per sotto-bacini, settori, problematiche o categorie di acque».

⁶ Per maggiori approfondimenti sulle direttive del 2000 e del 2007 e sul loro recepimento nel nostro ordinamento si rinvia, *ex multis*, a P. URBANI, *Il recepimento della Direttiva Comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2, 2004, pp. 209 ss., e G. GARZIA, *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in *Foro amministrativo. C.d.S.*, n. 1, 2006, pp. 298 ss.

settori funzionali»⁷. Si è cioè consentito di procedere non alla predisposizione del piano nella sua interezza, ma mediante l'approvazione separata di singoli piani stralcio. Detti piani, inoltre, hanno la stessa natura e i medesimi effetti del piano di bacino, ma «devono costituire fasi sequenziali e interrelate rispetto ai contenuti» del piano di bacino⁸.

Per di più, ancora oggi non risulta approvato alcun piano di bacino distrettuale, dato che tutte le sette Autorità distrettuali di bacino, come risulta dai relativi siti istituzionali⁹, hanno provveduto soltanto all'approvazione dei piani stralcio. Trattasi, più precisamente, dei piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (Pai), *ex art.* 67, d.lgs. n. 152/2006, dei piani di gestione dei distretti idrografici (Pgdi), *ex art.* 117, d.lgs. n. 152/2006, e dei piani di gestione del rischio di alluvioni (Pgra) disciplinati dall'art. 7, d.lgs. 23 febbraio 2010, n. 49, il quale è stato adottato in recepimento della direttiva "Alluvioni", dir. n. 2007/60/CE del 23 ottobre 2007. In questi anni, tuttavia, alcune Autorità hanno provveduto anche all'approvazione di ulteriori piani intesi dalle stesse amministrazioni come piani stralcio, quali quello per il bilancio idrico¹⁰ o per l'erosione costiera¹¹.

Da ultimo, si sono registrati dei notevoli ritardi non solo in sede di pianificazione, ma anche nella stessa realizzazione dell'architettura istituzionale in materia. Basti ricordare che, in recepimento della direttiva quadro in materia di acqua, l'art. 63, comma 5, d.lgs. n. 152/2006, aveva in origine individuato nel 30 aprile 2006 la data entro la quale le nuove Autorità distrettuali dovevano sostituirsi alle precedenti Autorità di bacino istituite dalla l. n. 183/1989. L'effettivo avvicendamento tra le amministrazioni, tuttavia, ha richiesto più di dieci anni, durante i quali le Autorità di bacino hanno dovuto operare in regime di proroga. Difatti, soltanto con il d.P.C.m. del 4 aprile 2018 si è ultimato il processo di soppressione delle Autorità di bacino e di trasferimento delle loro risorse strumentali, di personale e finanziarie in capo alle Autorità distrettuali¹².

Tanto premesso, lo scopo di questo breve scritto è duplice. Dapprima, si vogliono indagare le principali cause che, ancora oggi, impediscono una tempestiva e corretta pianificazione, così come la realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico previsti nei piani. In seguito, si intende esaminare

⁷ Così prevedeva l'art. 17, comma 6-ter, l. n. 183/1989, introdotto dall'art. 12, d.l. 5 ottobre 1993, n. 398.

⁸ In tali termini dispone l'art. 65, comma 8, d.lgs. 152/2006, che richiede altresì di garantire «la considerazione sistemica del territorio» e di adottare «le opportune misure inibitorie e cautelari in relazione agli aspetti non ancora compiutamente disciplinati».

⁹ Al più, dal sito istituzionale dell'Autorità dell'Appennino Centrale risulta che la stessa nel 2023 ha avviato l'*iter* per l'elaborazione del piano distrettuale di bacino con l'adozione del decreto segretariale n. 80 del 18 aprile 2023.

¹⁰ Questo, ad esempio, è stato predisposto dall'Autorità del fiume Po al fine di adempiere anche ai compiti rimessi alle Autorità dall'art. 145, d.lgs. n. 152/2006, il quale richiede di definire «il bilancio idrico diretto ad assicurare l'equilibrio fra le disponibilità di risorse reperibili o attivabili nell'area di riferimento ed i fabbisogni per i diversi usi».

¹¹ Il piano, in particolare, è stato predisposto dall'Autorità dell'Appennino Meridionale.

¹² Detto processo si è poi avviato soltanto nel 2016 con il decreto del Ministero dell'ambiente n. 294 del 24 ottobre 2016.

il possibile apporto che la partecipazione in sede di pianificazione della popolazione potrebbe offrire alle amministrazioni, anche al fine di garantire una maggiore efficienza della loro azione e, al contempo, di costruire delle comunità resilienti, capaci di crescere e svilupparsi in modo sostenibile nella consapevolezza delle fragilità del territorio che abitano¹³.

2. Le cause dei ritardi nella pianificazione

I ritardi nella predisposizione degli strumenti di pianificazione, a dire il vero, non caratterizzano soltanto il profilo idrogeologico, ma interessano anche molti altri piani di settore. D'altronde, nel 2024 soltanto sei Regioni¹⁴ erano state effettivamente in grado di predisporre i piani paesistici di cui all'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. In aggiunta, analoghe difficoltà si sono registrate anche rispetto alla pianificazione del parco disciplinata dalla legge quadro delle aree protette, l. 6 dicembre 1991, n. 394. Gran parte dei piani del parco, *ex art.* 12, l. n. 394/1991, sono stati adottati soltanto a distanza di decenni e, per di più, molti Enti parco ancora oggi non hanno provveduto a dotarsi del piano pluriennale economico e sociale previsto dall'art. 14, l. n. 394/1991, per promuovere lo sviluppo delle comunità ricomprese nelle aree protette¹⁵.

Nondimeno, l'accento va qui posto soltanto sulla pianificazione di bacino e, a giudizio di chi scrive, sono almeno cinque le principali cause dei suddetti ritardi.

In primo luogo, occorre registrare che l'inefficienza delle Autorità di bacino dipende inevitabilmente dalla carenza delle risorse di personale a disposizione per far fronte ai compiti assegnati loro dal legislatore. La maggior parte delle Autorità può, difatti, fare affidamento soltanto su poco più della metà dell'organico

¹³ Ciò, come evidente, si ricollega anche alla promozione delle politiche enunciate nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, il cui undicesimo obiettivo è dedicato proprio alle "Città e comunità sostenibili" ed ha avuto una certa influenza anche nel dibattito dottrinale italiano, portando ad esempio alla diffusione dell'espressione di *smart cities*. Al riguardo si veda, *ex multis*, C. LAURI, *Smart City* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 2021, pp. 377 ss., e A. PAPA, *Smart city e inclusione (non solo) digitale*, in *Nomos*, n. 3, 2024, pp. 4 ss. Per quanto riguarda, invece, l'evoluzione della nozione di sviluppo sostenibile, ivi compresi i suoi riflessi nel nostro ordinamento, si vedano, *ex multis*, E. GIOVANNINI, *L'utopia sostenibile*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2018, pp. 35 ss.; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Giappichelli, Torino, 2025, pp. 55 ss.; F. FRACCHIA, *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile: lo stato dell'arte*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 15 ss.; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2, 2002, pp. 209 ss.; E. FERRERO, *Lo sviluppo sostenibile tra etica e diritto*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 5, 2021, pp. 358 ss.

¹⁴ Lo si riporta in A. FERRIGHI (a cura di), *La pianificazione e la tutela del paesaggio. Processi, criticità e fattori abilitanti*, 2025, Roma, p. 18, disponibile sul sito istituzionale della Fondazione Scuola dei beni e delle attività culturali.

¹⁵ Al riguardo si suggerisce sia la consultazione del Repertorio dello stato di attuazione dei Piani per il Parco nei Parchi Nazionali, ad oggi aggiornato al 31 agosto 2023, il quale è predisposto sempre dall'Ispra ed è consultabile sul suo sito istituzionale, sia la lettura della relazione della Corte dei conti del 2025 sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dei 23 Enti parco nazionali per l'anno 2023, C. conti, determinazione del 13 febbraio 2025, n. 13. Per quanto concerne, invece, alcuni approfondimenti minimi su tale pianificazione di settore si rinvia, tra i tanti, a P. MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1992, pp. 679 ss.; A. CROSETTI, *Aree naturali protette* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 2008; G. BELLOMO, *I modelli di conservazione e valorizzazione nelle aree naturali protette: profili italiani e comparati*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2, 2008, pp. 291 ss.

che il d.P.C.m. 4 aprile 2018 prevede in loro dotazione. In tal senso è sufficiente guardare ai dati messi a disposizione dalla Corte dei conti nelle diverse determinazioni adottate rispetto ai risultati del controllo sulla gestione finanziaria delle singole Autorità distrettuali¹⁶. Giusto per fare alcuni esempi, nel 2022 l'Autorità dell'Appennino Centrale¹⁷ poteva contare su 66 unità di personale a fronte di una dotazione organica di 127, nel 2023 l'Autorità dell'Appennino Meridionale¹⁸ si avvaleva di 153 funzionari nonostante una dotazione prevista di 259 unità e, similmente, sempre nel 2023 l'Autorità del fiume Po¹⁹ poteva fare affidamento soltanto su 70 dipendenti, anziché sui 140 a dotazione.

In secondo luogo, le Autorità di bacino, già per come disegnate dal legislatore, non godono di sufficienti margini di autonomia operativa per poter esercitare con celerità e decisione le proprie funzioni. Del resto, nonostante il *nomen iuris*, queste non sono né autorità amministrative indipendenti, né delle agenzie, ma costituiscono degli enti pubblici non economici²⁰. In particolare, come è stato osservato in letteratura, tali autorità non riescono a esprimere una propria autonoma posizione anche perché costruite come sede istituzionale per il coordinamento tra Ministeri e singole Regioni interessate²¹. Tanto è vero che i principali organi delle Autorità sono la conferenza permanente istituzionale, composta dai Ministri o Sottosegretari e dai Presidenti o Assessori delle Regioni²², e la conferenza operativa, nella quale partecipano i rappresentanti sempre delle amministrazioni statali e regionali²³. Di conseguenza, in sede di conferenza ciascun rappresentante statale e regionale finisce per promuovere l'indirizzo politico, prima ancora che tecnico, della propria amministrazione di appartenenza, anziché concorrere alla definizione di un'autonoma posizione dell'Autorità.

In terzo luogo, alle fragilità delle Autorità si aggiunge una particolare e storica complessità della normativa in materia, così come del relativo sistema amministrativo, le quali sono state più volte denunciate in letteratura e dalla stessa Corte dei conti. Nello specifico, sono stati sovente lamentati: *i*) il disordinato

¹⁶ Tutte le determinazioni sono state predisposte dalla Sezione del controllo sugli enti della Corte dei conti e possono essere consultate dal sito istituzionale della Corte. Si precisa, inoltre, che i dati di seguito riportati ed elaborati dalla Corte dei conti sono sempre riferiti al numero di funzionari in servizio alla data del 31 dicembre di ciascun anno menzionato.

¹⁷ Cfr. Corte dei conti, Determinazione del 17 ottobre 2024, n. 139, p. 34.

¹⁸ Cfr. Corte dei conti, Determinazione del 24 luglio 2025, n. 106, p. 29.

¹⁹ Cfr. Corte dei conti, Determinazione del 27 maggio 2025, n. 62, p. 30.

²⁰ Così li definisce espressamente l'art. 63, comma 1, d.lgs. n. 152/2006.

²¹ Il riferimento è, in particolare, a F. CAPORALE, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 1, 2023. Già in passato, inoltre, P. URBANI, *Modelli organizzatori e pianificazione di bacino nella legge di difesa del suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 2, 1993, p. 50, aveva qualificato le precedenti Autorità delineate nella l. n. 183/1989 come degli organi misti Stato-Regioni.

²² Più precisamente, in forza dell'art. 63, comma 5, d.lgs. n. 152/2006, alla conferenza istituzionale partecipano anche il Segretario generale dell'Autorità, il quale non ha però diritto di voto, e il Capo del Dipartimento della protezione civile; inoltre, alla stessa possono partecipare con funzione consultiva anche i rappresentanti di alcune categorie di associazioni maggiormente rappresentative.

²³ Ai sensi dell'art. 63, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, sono altresì organi delle Autorità il Segretario generale, l'osservatorio distrettuale permanente sugli utilizzi idrici, la segreteria tecnica operativa e il collegio dei revisori dei conti.

riparto di competenze distribuite tra più amministrazioni, con rischi di sovrapposizioni e contrasti²⁴; ii) la pesantezza della *governance* disegnata e periodicamente rimaneggiata sia per la fase a monte di pianificazione, sia per quella a valle di realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico²⁵; iii) la complessità dei procedimenti di pianificazione²⁶; iv) la progressiva marginalizzazione del ruolo delle Autorità di bacino²⁷.

In quarto luogo, nonostante il territorio italiano, per la propria morfologia, sia strutturalmente esposto al rischio idrogeologico e, al contempo, le amministrazioni abbiano mostrato delle ataviche difficoltà ad esercitare le proprie competenze, il legislatore ha seguito un approccio emergenziale nella materia delle acque²⁸. Aniché intervenire sulle cause profonde delle disfunzioni della *governance* a tutela delle acque, si è fatto ricorso alla figura dei commissari straordinari nella speranza di ridurre le eccessive lungaggini registrate in sede di attuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico²⁹. In particolare, nel 2009 sono stati istituiti i Commissari straordinari delegati per rimuovere le situazioni a maggiore rischio idrogeologico, i quali sono stati sostituiti nel 2014 dai Presidenti delle Regioni quali commissari di Governo e titolari di ampi poteri di deroga alla normativa³⁰. Dunque, sebbene i commissari e i regimi derogatori che li accompagnano dovrebbero rispondere a situazioni eccezionali e imprevedibili³¹, si è

²⁴ Cfr., *ex multis*, M. ALBERTON, *L'attività delle Autorità di bacino alla luce dei recenti sviluppi in tema di governo delle acque*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2010, pp. 380-381, e, più recentemente, M. ALBERTON e A. DE LA PEÑA VARONA, *The multi-level governance of water under the climate crisis. Two EU MS at a glance: Italy and Spain*, in *DPCE Online*, n. 3, 2025, p. 994.

²⁵ Si veda al riguardo la documentazione prodotta dalla Corte dei conti rispetto agli interventi delle amministrazioni e i fondi a disposizione per la mitigazione del rischio idrogeologico. Trattasi, più precisamente, della deliberazione del 31 ottobre 2019, n. 17/2019/G, pp. 93-94 e della deliberazione del 18 ottobre 2021, n. 17/2021/G, pp. 116-117, adottate dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

²⁶ Si veda, tra i tanti, P. URBANI, *Le autorità di bacino di rilievo nazionale: pianificazione, regolazione e controllo nella difesa del suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 6, 1995, p. 230.

²⁷ Cfr. P. URBANI, *La frammentazione delle competenze*, *cit.*, p. 6, per il quale tale marginalizzazione dipenderebbe anche dall'istituzione dei commissari straordinari, sui quali ci si soffermerà *infra*.

²⁸ Anche tale approccio emergenziale è stato oggetto di forti critiche sotto diversi profili in dottrina e, nelle già citate deliberazioni, da parte della Corte dei conti. In letteratura, si vedano, *ex multis*, *Ibid.*, pp. 6-7, e F. CAPORALE, *Acqua e scarsità*, *cit.*

²⁹ Basti pensare che, come riportato in P.L. GALLOZZI et al., *ReNDiS 2020 La difesa del suolo in vent'anni di monitoraggio ISPRA sugli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico - Edizione 2020*, ISPRA, Rapporti 328/20, pp. 68-69, tra il 1999 e il 2019 l'esecuzione degli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico richiedeva in media quasi cinque anni per essere completata.

³⁰ Più precisamente, con l'art. 17, d.l. 30 dicembre 2009, n. 195, conv., con mod., dalla l. 26 febbraio 2010, n. 26 sono stati istituiti i commissari straordinari delegati, mentre con l'art. 10, comma 1, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, conv., con mod., dalla l. 11 agosto 2014, n. 116, i Presidenti delle Regioni sono stati individuati come «commissari di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico». Per una ricostruzione dell'evoluzione della disciplina normativa sui commissari e maggiori riflessioni su tale lamentato approccio emergenziale sia consentito rinviare a L. GOLISANO, *La tutela del suolo dalle acque nel pensiero di Urbani. Criticità passate e presenti*, in F. CUSANO (a cura di), *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Giuffrè, Milano, pp. 858 ss.

³¹ Cfr. M. BEVILACQUA, *I problemi aperti dalla stabilizzazione del paradigma commissariale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 2022, p. 1160.

assistito al loro ricorso per sopperire a strutturali e storiche disfunzioni amministrative³². Si è così seguito, anche poi in sede di predisposizione e attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)³³, un approccio emergenziale e di reazione, piuttosto che perseguire – come auspicabile – una politica di prevenzione.

In quinto e ultimo luogo, anche quando le Autorità provvedono alla predisposizione dei piani stralcio, rimane il problema del loro coordinamento con le previsioni degli altri piani di settore, data l'assenza di chiare indicazioni sul punto nella legge. Invero, rispondendo alla logica delle c.d. tutele parallele – sempre più contestata dalla dottrina e dalla giurisprudenza³⁴ – ciascuna normativa posta a tutela di un interesse differenziato tende a riconoscere al relativo piano di settore natura prevalente su tutti gli altri. Ad esempio, da un lato, l'art. 65, comma 4, d.lgs. n. 152/2006, precisa che i piani di sviluppo sociale e di assetto del territorio devono conformarsi alle previsioni del piano di bacino³⁵. Dall'altro, l'art. 145, comma 3, d.lgs. n. 42/2004, dispone al contempo che le previsioni dettate dal piano paesistico rispetto alla tutela del paesaggio «sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore».

Di qui, la difficoltà di coniugare le previsioni contenute in più piani di settore, sovente incidenti sulle medesime porzioni di territorio, la quale ha poi costretto la giurisprudenza a immaginare dei possibili criteri di coordinamento; per esempio, dando prevalenza al piano che contiene le previsioni di maggiore tutela e i vincoli più restrittivi³⁶.

³² In termini analoghi si esprime la Corte dei conti nella già menzionata delibera n. 17/2019, ove si lamenta il ricorso ai commissari come a «un mezzo ordinario di soluzione di problemi organizzativi».

³³ Del resto, da un lato, tra le riforme previste nel Pnrr vi è anche il rafforzamento della struttura dei commissari di Governo e la semplificazione e accelerazione dei procedimenti relativi al contrasto al dissesto idrogeologico, i quali sono stati poi realizzati con l'art. 36-ter, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv., con mod., dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, e l'art. 17-octies, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, conv., con mod., dalla l. 6 agosto 2021, n. 113. Dall'altro, con le modifiche apposte nel dicembre del 2023 al Piano, è stata completamente defanziata la linea di investimento pari a € 1,3 miliardi e inizialmente destinata agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, le cui risorse sono state poi riallocate a favore della ricostruzione delle aree dell'Italia centrosettentrionale colpite dalle alluvioni del maggio 2023.

³⁴ Si veda, a titolo esemplificativo, S. VERNILE, *Dall'economia circolare al principio di circolarità. Una lettura giuridica nel solco dell'art. 9 Cost.*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 23, la quale, nel ribadire la necessità di un approccio sistemico alla tutela ambientale e di un costante bilanciamento tra gli interessi in gioco, ha richiamato al riguardo le condivisibili conclusioni del Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167. I giudici di Palazzo Spada, in particolare, hanno invitato ad integrare le diverse discipline che incidono sul territorio, abbandonando così il modello delle «tutele parallele», il quale finisce per «radicalizza[re] il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali».

³⁵ La norma, inoltre, al quinto comma, impone alle amministrazioni di adeguare i propri strumenti di pianificazione alle previsioni del piano di bilancio approvato.

³⁶ Questa la soluzione recentemente adottata dalla Cass. civ., sez. un., ord., 7 dicembre 2022, n. 36029, con riferimento ad eventuali contrasti tra la pianificazione paesaggistica e di bacino. Sul rapporto tra i due piani si rinvia altresì M. DI LULLO, *L'autorità di bacino distrettuale come ente di pianificazione e tutela ambientale*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2023, pp. 20-22.

3. I vantaggi offerti dalla partecipazione procedimentale

Le principali criticità in precedenza evidenziate attengono, quindi, alla complessità della normativa sulla tutela delle acque, alla stratificazione delle competenze in materia distribuite tra più soggetti e, come visto, alla carenza di personale a disposizione delle amministrazioni.

Sulle prime due criticità si dovrebbe, a rigore, intervenire mediante misure di semplificazione normativa e organizzativa, mentre per porre rimedio all'ultima sarebbero necessari ingenti investimenti e riforme del personale amministrativo, in parte avviate in concomitanza con l'attuazione del Pnrr.

Nondimeno, in attesa della promozione di tali politiche, l'attività di pianificazione potrebbe e, anzi, dovrebbe beneficiare dei contributi offerti dalla partecipazione della popolazione e dei soggetti interessati nei relativi procedimenti. Al riguardo occorre però precisare a quale partecipazione si fa riferimento e nell'ottica di quale funzione.

Innanzitutto, va chiarito che qui si intende analizzare soltanto la c.d. "partecipazione procedimentale". Trattasi dell'intervento di cittadini e di interessati all'interno di procedimenti che restano di competenza esclusiva delle amministrazioni e destinati a concludersi con l'adozione di provvedimenti autoritativi³⁷.

Tale partecipazione non va confusa con le più recenti e innovative esperienze di amministrazione condivisa, promosse in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, ex art. 118, Cost., e nel perseguimento di finalità solidaristiche, che si contrappongono alla logica sinallagmatica propria del mercato³⁸. L'amministrazione non si limita a consentire la partecipazione della cittadinanza alla fase istruttoria dei procedimenti, ma condivide con cittadini attivi il concreto esercizio della funzione amministrativa di propria competenza; tanto è vero che si parla appunto di "un'amministrazione condivisa"³⁹. Ad esempio, i cittadini e le amministrazioni possono collaborare, sulla base di appositi patti, nella gestione di beni comuni oppure procedere a una co-programmazione dei bisogni da soddisfare, alla coprogettazione degli strumenti idonei a soddisfare tali bisogni e, infine, alla cogestione dei servizi da

³⁷ In termini parzialmente analoghi si veda, di recente, A. CAUDURO, *La partecipazione amministrativa come "associazione" o "dissociazione" dalle scelte dell'amministrazione pubblica*, in *Diritto amministrativo*, n. 1, 2022, pp. 184-185. In aggiunta, sull'affine profilo del collegamento strutturale e funzionale tra partecipazione e procedimento amministrativo si veda, da ultimo e anche per gli importanti richiami dottrinali contenuti, E. ROMANO, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 3-5.

³⁸ Lo ha sottolineato anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 131 del 26 giugno 2020, le cui conclusioni sono state poi recepite all'art. 6 del nuovo Codice dei contratti pubblici, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36. Per un commento della pronuncia e della norma si rinvia, ex multis, a E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 221 ss.; G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nei rapporti con cittadini ed enti del Terzo settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2020, pp. 1439 ss.; F. GIGLIONI, *Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale (art. 6)*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, III ed., Giappichelli, Torino, 2025, pp. 202 ss.

³⁹ Sulla nozione di amministrazione condivisa si veda per tutti G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118, 1997, pp. 29 ss., che per primo ha adoperato tale fortunata espressione. Per una più recente e attenta delimitazione della nozione si veda altresì F. GIGLIONI, *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, Milano, Francoangeli, 2025; F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA e M. BOMBARDELLI, *L'amministrazione condivisa*, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, Trento, 2022, pp. 66 ss.

svolgere⁴⁰. Lo si precisa, in quanto non mancano nella materia delle acque istituti riconducibili al modello dell'amministrazione condivisa, come i contratti di fiume⁴¹ oggi disciplinati dall'art. 68-bis, d.lgs. n. 152/2006. Tuttavia, come si è detto, ai fini di questo scritto l'attenzione verrà posta soltanto sulla più tradizionale partecipazione procedimentale in sede di pianificazione di bacino.

L'importanza della partecipazione procedimentale in tali piani, del resto, è evidenziata dallo stesso legislatore europeo all'art. 14, par. 1, dir. n. 2000/60/CE. Questo, in particolare, richiede agli Stati membri di assicurare la partecipazione di tutte le parti interessate «all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici», imponendo poi di pubblicare e mettere a disposizione una serie di documenti in modo da consentire la presentazione di osservazioni⁴².

Va però altresì chiarito su quale “funzione” o “finalità” della partecipazione procedimentale si intende qui porre l'accento, posto che si è soliti distinguere tra una partecipazione difensiva o di garanzia, una collaborativa e una democratica⁴³.

⁴⁰ Come evidente, i riferimenti sono qui sia ai patti di collaborazione da sottoscrivere nel rispetto dei regolamenti adottati da numerosi Comuni per l'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani, sia agli istituti della co-programmazione e co-progettazione disciplinati dall'art. 55 del Codice del terzo settore, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117. Per alcuni riferimenti dottrinali su tali esperienze si vedano, tra i tanti, F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *MVNVS. Rivista giuridica dei servizi pubblici*, n. 2, 2016, pp. 284 ss.; G. ARENA, *Da beni pubblici a beni comuni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2022, pp. 647 ss.; C. IAIONE, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, in G. ARENA e C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione tra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, 2015, Carocci, pp. 58 ss.; S.S. SCOCA, *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada ancora da percorrere*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2021, pp. 83 ss.; E. FREDIANI, *La co-progettazione: un modello innovativo nel rapporto pubblico/privato*, in E. FREDIANI (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Giappichelli, Torino, 2025, pp. 49 ss.

⁴¹ Per approfondimenti sui contratti di fiume si veda il contributo, pubblicato nel presente numero, di G. MARI, *Il coinvolgimento delle comunità nella gestione dei rischi naturali di alluvione*.

⁴² Il rilievo riconosciuto alla partecipazione si può apprezzare con ancora maggiore evidenza dal considerando della direttiva e, in particolare, dal considerando n. 14, ove si legge che «il successo della direttiva dipende da una stretta collaborazione e da un'azione coerente a livello locale, della Comunità e degli Stati membri, oltre che dall'informazione, dalla consultazione e dalla partecipazione dell'opinione pubblica, compresi gli utenti».

⁴³ Sulle tre declinazioni della partecipazione si vedano, *ex multis*, S. CASSESE, *Il privato e il procedimento amministrativo*, in *Archivio giuridico*, n. 1-2, 1970, pp. 25 ss.; S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, n. 1, pp. 13 ss.; E. CHITI, *La dimensione funzionale del procedimento*, in AA.VV., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 213. Per una lettura più recente di tali declinazioni si veda poi T. BONETTI, *La partecipazione strumentale*, Bologna University Press, Bologna, 2022, pp. 30 ss., il quale individua anche delle possibili patologie della partecipazione, le quali risiederebbero nella partecipazione “sovrabbondante”, che condurrebbe a un sovraccarico procedimentale, e nella partecipazione “aggressiva”. Lo stesso Autore ricorda però che accanto a queste patologie vi è chi, come M. DE BENEDETTO, *Partecipazione [dir. amm.]*, in *Treccani, Diritto on line*, 2015, ne individua anche un'ulteriore, ovvero sia l'approccio meramente “simbolico” alla partecipazione. In aggiunta, per maggiori approfondimenti sulla distinzione tra la partecipazione difensiva e collaborativa si vedano, per tutti, F. GIGLIONI e S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, 2000, Giuffrè, Milano, pp. 971-972, mentre per alcuni cenni e richiami dottrinali alla partecipazione democratica si rinvia anche a M. BOMBARDELLI, *Partecipazione procedimentale*, in A. BARTOLINI e A. PIOGGIA (a cura di), *Le cittadinanza amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, Firenze University Press, Firenze, 2016, pp. 295 ss.

Nella prima e in una logica conflittuale con l'autorità ovvero di contraddittorio, il soggetto interessato interviene per tutelarsi – ad esempio, dimostrandone l'illegittimità – dalla decisione che l'amministrazione potrebbe adottare nei suoi confronti a conclusione del procedimento⁴⁴.

Nella seconda, invece, si interviene seguendo non una *ratio* di mera difesa, ma una collaborativa; non a caso, può partecipare al procedimento anche chi non è titolare di un interesse differenziato. Si pensi, giusto per riportare l'esempio più noto, al «chiunque» cui fa riferimento la legge urbanistica⁴⁵ nel riconoscere il diritto di tutti a prendere visione dei progetti di piani urbanistici e presentare osservazioni. La partecipazione ha quindi una funzione collaborativa, in quanto i cittadini non intervengono necessariamente a tutela di proprie posizioni individuali, ma per favorire una migliore ponderazione degli interessi rimessi alla valutazione dell'amministrazione. Tuttavia, resta in ogni caso fermo che chi interviene nel procedimento ha pur sempre il fine di indirizzare la futura decisione amministrativa verso la propria posizione o, comunque, visione di quale dovrebbe essere il corretto temperamento degli interessi in gioco.

Da ultimo, è poi frequente anche il richiamo a una finalità democratica o popolare della partecipazione, in quanto consentirebbe l'ingresso della società civile nei procedimenti decisionali e un dialogo diverso tra società e istituzioni, favorendo l'esercizio della sovranità democratica⁴⁶.

Tanto premesso e sebbene non sia sempre agevole distinguere tra la declinazione difensiva e quella collaborativa della partecipazione⁴⁷, l'attenzione va rivolta principalmente a quest'ultima per tre diverse ragioni.

⁴⁴ Per maggiori approfondimenti al riguardo si veda, per tutti, A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale. Ordinamento nazionale e diritto europeo-convenzionale*, Giappichelli, Torino, 2016, e, più recentemente, A. CARBONE, *Potere e situazioni soggettive nel diritto amministrativo II. 1. La situazione giuridica a rilievo sostanziale quale oggetto del processo amministrativo. 2. Le situazioni giuridiche (prettamente) procedurali*, Giappichelli, Torino, 2025, pp. 288 ss.

⁴⁵ Il riferimento è, più precisamente, all'art. 9, comma 1, l. 17 agosto 1942, n. 1150. Per un esame della partecipazione nei piani urbanistici per come disciplinata dalla legge fondamentale del 1942 e nella legislazione regionale si vedano *ex multis*, A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica "reticolare"*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 3, 2016, pp. 273 ss., e C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2008, pp. 297 ss.; T. BONETTI, *La partecipazione strumentale*, cit., pp. 179 ss. Al riguardo sia altresì consentito rinviare a L. GOLISANO, *La partecipazione alle scelte di pianificazione. Un esame della normativa statale e regionale*, in P. URBANI (a cura di), *Riprendiamoci la città. Manuale d'uso per la gestione della rigenerazione urbana. Edizione 2023*, iFEL Fondazione Anci, 2023, pp. 68 ss.

⁴⁶ Per un'attenta ricostruzione del dibattito, nonché dei principi e delle basi, anche non strettamente giuridiche, dietro l'elaborazione della democrazia partecipativa si vedano, per tutti, F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994; U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo - Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2007, pp. 779 ss.; F. LEDDA, *La partecipazione all'azione amministrativa*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Gli istituti della democrazia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 29 ss.

⁴⁷ Lo sottolineano, tra i tanti, F. GIGLIONI e S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini*, cit., p. 972, e, con toni ben più netti, C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione*, cit., pp. 271-272. Quest'ultima, difatti ritiene tale distinzione non solo poco utile, ma anche dannosa, evidenziando altresì che «tendenzialmente, chi partecipa ad un procedimento amministrativo è mosso da una propria visione del problema e dal desiderio di imporla al di là della "collaborazione" con la p.a.». Inoltre, in termini analoghi e da ultimo, M.R. SPASIANO, *La partecipazione al procedimento quale fonte di legittimazione dell'uso del potere amministrativo*, in *Nuove autonomie*, n. 1, 2025, p. 46, evidenzia correttamente che

In primo luogo, poiché è tale declinazione che il legislatore europeo e, in recepimento, quello nazionale intendono valorizzare. Come si è visto, la direttiva fa riferimento alla partecipazione del pubblico, ovverosia della generalità dei cittadini e degli utenti, anziché di singoli titolari di interessi differenziati che potrebbero partecipare ai procedimenti di pianificazione in una logica difensiva.

In secondo luogo, poiché la partecipazione in sede di pianificazione si traduce sostanzialmente nella presentazione di osservazioni, le quali sono ricondotte da una consolidata giurisprudenza amministrativa proprio alla partecipazione collaborativa⁴⁸.

In terzo luogo, poiché tale declinazione della partecipazione ha un'inevitabile influenza "efficientistica" sull'azione amministrativa, offrendo un importante supporto per amministrazioni che, come avviene nella materia delle acque, possono mostrare particolari difficoltà nello svolgere i compiti attribuiti dal legislatore⁴⁹. Invero, la partecipazione riduce possibili asimmetrie informative, arricchendo il bagaglio conoscitivo delle amministrazioni anche attraverso la presentazione di perizie e relazioni che potrebbero sopperire all'assenza di conoscenze specialistiche da parte del personale amministrativo⁵⁰. Per di più, rafforza la trasparenza dei processi decisionali⁵¹, stante l'obbligo di motivazione sui contributi ricevuti in fase istruttoria, e consente una più completa rappresentazione di tutti gli interessi da bilanciare, grazie all'intervento nel procedimento di chi se ne fa portatore.

Quanto sin qui esposto vale in particolare per la pianificazione di bacino per altrettante ragioni.

Innanzitutto, poiché il coinvolgimento della popolazione potrebbe rappresentare un importante fattore di legittimazione per le Autorità di bacino, i cui margini di autonomia sono inevitabilmente limitati dalla loro costruzione come organo di sintesi e rappresentanza degli indirizzi statali e regionali.

In aggiunta, perché la partecipazione ai piani di bacino, in quanto piani territoriali, costituisce un'importante occasione anche per favorire l'associazionismo civico e promuovere lo sviluppo delle comunità interessate⁵².

soltanto una volta che il potere amministrativo è stato effettivamente esercitato è possibile accertare se gli intervenienti nel procedimento avevano un interesse coincidente o contrario a quello dell'amministrazione procedente.

⁴⁸ Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 6 agosto 2020, n. 4960; Cons. Stato, sez. IV, 24 marzo 2023, n. 2999; Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2014, n. 496.

⁴⁹ In termini analoghi, già M. BOMBARDELLI, *Partecipazione procedimentale*, cit., p. 298, ha sottolineato «l'apporto favorevole» che la partecipazione dei privati nel procedimento «può dare all'efficienza e all'efficacia dell'agire amministrativo».

⁵⁰ Lo ricorda, tra i tanti, R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Diritto amministrativo*, n. 2, 2017, pp. 209 ss.

⁵¹ Al contempo, la trasparenza è a sua volta un presupposto per una partecipazione effettiva come ricorda, tra i tanti, M. D'ALBERTI, *La visione e la voce: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2000, pp. 5 ss. Sul rapporto tra trasparenza e partecipazione si vedano altresì, *ex multis*, P. TANDA, *Trasparenza (principio di)* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 2008, e L. LORENZONI, *I principi di diritto comune nell'attività amministrativa*, Jovene, Napoli, 2018, pp. 359 ss.

⁵² Del resto, come osservato anche da M.V. FERRONI, *La partecipazione dei privati e le procedure di ricostruzione*, in F. GIGLIONI (a cura di), *Le regole della ricostruzione post-calamità*, Edizioni ETS, 2024, p. 246, la partecipazione consente alle

Infine, perché la pianificazione di bacino è, soprattutto, uno strumento per l'individuazione e il coordinamento degli interventi di mitigazione dei rischi idrogeologici. Il coinvolgimento della popolazione nei procedimenti di formazione dei relativi strumenti di piano è, quindi, essenziale anche per sensibilizzarla e renderla edotta dei rischi cui è esposta. Anche sotto un profilo strettamente culturale, la partecipazione dei cittadini appare necessaria per porre rimedio, seppur in sede normativa, ai contraddittori messaggi indirettamente trasmessi dal legislatore nazionale in questi decenni. Il riferimento è qui alla peculiarità tutta italiana dell'adozione di normative sui condoni edilizi⁵³ per consentire in via eccezionale la sanatoria di abusi realizzati in contrasto con normative e previsioni di piano che, nel garantire l'ordinato assetto del territorio, intendono anche assicurare la salvaguardia della popolazione residente.

Difatti, per quanto forse paradossale, è ancora oggi opportuno ricordare che il diritto non è in grado di costringere la natura al rispetto del bilanciamento degli interessi antropocentrici e che l'aver chiesto o anche ottenuto un condono edilizio non mette certo al riparo dalle conseguenze dell'acuirsi dei cambiamenti climatici⁵⁴.

4. La partecipazione nella pianificazione di bacino

Tanto chiarito, per esaminare il possibile apporto della partecipazione all'attività di pianificazione è necessario ripercorrere i tratti essenziali di quest'ultima e i procedimenti di formazione dei piani.

Lo scopo del piano di bacino, come sancito dall'art. 65, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, risiede nel pianificare e programmare «le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato». A tal fine il piano ha più nature e molteplici contenuti. Le prime sono specificate sempre al primo comma, ove si riconosce al piano una natura conoscitiva, una normativa e una tecnico-operativa⁵⁵. I numerosi contenuti del piano sono invece elencati al terzo comma e non

comunità locali anche di sentirsi «parte di un progetto comune e quindi rimanendo legate ai territori evitando il rischio di un pericoloso spopolamento ed impoverimento».

⁵³ Trattasi, come noto, dell'art. 35, l. 28 febbraio 1985, n. 47, che, nonostante dovesse «chiudere un passato d'illegalità di massa», (così Corte cost. 31 marzo 1988, n. 369), è stato poi seguito anche da una seconda e una terza legge in materia di condono, ovverosia dall'art. 39, comma 4, l. 23 dicembre 1994, n. 724, e dall'art. 32, comma 37, d.l. 30 settembre 2003, n. 269. Sulle politiche di condono si veda, tra i tanti, L. CASINI, *Abusi e condoni edilizi: dalla clandestinità al giusnaturalismo?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2019, p. 7; e M.A. CABIDDU, *Il governo del territorio*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 179.

⁵⁴ D'altronde, come riportato dal Centro studi Sogcea, in Italia sono state presentate decine di milioni di domande di condono e, come già evidenziato da M. OCCHIENA E F. SAIITTA, *Il silenzio significativo come misura di semplificazione dell'attività edilizia: dubbi e prospettive*, in *Giustamm.it*, n. 10, 2010, p. 12, la previsione del condono ha forse finito per favorire, anziché contrastare, l'abusivismo edilizio, anche in ragione della attesa di future sanatorie.

⁵⁵ In dottrina, tuttavia, non manca chi, come M. DI LULLO, *L'autorità di bacino distrettuale*, cit., p. 25, ha riconosciuto al piano anche una quarta natura di carattere programmatico. Nella giurisprudenza, invece, le tre nature del piano vengono declinate in modo leggermente diverso e facendo riferimento a «una funzione conoscitiva, una funzione normativa e

rispondono soltanto a una logica di mera conservazione del suolo, mediante l'apposizione di vincoli, ma mirano altresì a promuovere lo sviluppo⁵⁶ dei territori interessati attraverso la corretta regolazione dell'uso delle acque⁵⁷.

Quanto al procedimento di pianificazione⁵⁸, sulla base dei criteri e delle modalità dettate a monte dalla Conferenza istituzionale dell'Autorità⁵⁹, il piano di bacino viene predisposto dalla stessa Autorità. Il progetto di piano, corredato dal rapporto ambientale ai fini della sua sottoposizione alla procedura di verifica di assoggettabilità a Valutazione ambientale strategica (Vas), è adottato a maggioranza dalla Conferenza istituzionale, che individua altresì quali componenti del piano siano di interesse regionale o interregionale. Inoltre, con la delibera di adozione, la Conferenza istituzionale deve anche indicare le tempistiche per l'adozione dei provvedimenti conseguenti da parte delle Regioni, a fronte della cui eventuale inerzia provvede in via sostitutiva il Presidente del Consiglio dei ministri, anche mediante commissario *ad acta*.

Dell'adozione del piano viene poi data notizia ai fini dell'avvio della procedura di Vas. Infine, una volta conclusasi tale procedura e sulla base del relativo giudizio di compatibilità ambientale espresso, il piano viene approvato con d.P.C.m. previo parere – soggetto a silenzio devolutivo – della Conferenza Stato-Regioni.

La partecipazione al piano è disciplinata dall'art. 66, comma 7, d.lgs. n. 152/2006, la quale in realtà si limita a recepire quanto già previsto a monte dall'art. 14, par. 1, dir. n. 2000/60/CE, sulla partecipazione del pubblico alla formazione del piano di gestione del bacino idrografico. Più precisamente, la norma nazionale richiede alle Autorità di promuovere la «partecipazione attiva di tutte le parti interessate» ai piani di bacino e, al fine di consentire la presentazione di osservazioni scritte entro un termine di almeno

prescrittiva, una funzione programmatica (che fornisce le possibili metodologie d'intervento finalizzate alla mitigazione del rischio)» (così, *ex multis*, Tar Sicilia, Palermo, sez. I, 24 maggio 2023, n. 1713; Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 2022, n. 7702; Cons. Stato, sez. IV, 26 settembre 2019, n. 6438).

⁵⁶ In tal senso anche la Corte costituzionale ha ricondotto la pianificazione di bacino delineata nella l. n. 183/1989 a «una conservazione dinamica del suolo» (così Corte cost., 26 febbraio 1990, n. 85; Corte cost., 7 novembre 2001, n. 353).

⁵⁷ Giusto per fare alcuni esempi, tra i contenuti del piano di bacino rientrano il quadro conoscitivo organizzato del sistema fisico, l'individuazione e la quantificazione delle situazioni, anche solo potenziali, di degrado di detto sistema, la programmazione delle risorse idriche e l'individuazione delle prescrizioni e dei vincoli posti a tutela del suolo e dell'ambiente.

⁵⁸ La disciplina del procedimento di adozione e approvazione del piano è, a rigore, dettata dall'art. 66, d.lgs. n. 152/2006; tuttavia, va integrata da diverse altre previsioni del Codice relative, ad esempio, alle procedure di VAS, alla composizione e funzioni delle Autorità di bacino distrettuale o alle competenze del Presidente del Consiglio dei ministri.

⁵⁹ Più precisamente, la conferenza istituzionale, *ex art.* 63, comma 6, d.lgs. n. 152/2006, individua le tempistiche e le modalità per l'adozione del piano e, prima ancora, adotta i criteri e i metodi per la sua elaborazione, i quali, tuttavia, devono essere conformi ai criteri e agli indirizzi fissati a monte dal Presidente del Consiglio su proposta dello stesso Consiglio e previo parere della Conferenza unificata.

sei mesi⁶⁰, prevede l'obbligo di pubblicare i seguenti documenti: i) un calendario e un programma di lavoro per la presentazione del piano, i quali devono contenere anche una dichiarazione sulle misure consultive da prendere; ii) una valutazione globale e provvisoria sulle principali problematiche che attengono alla gestione delle acque nell'ambito del bacino idrografico di riferimento; iii) delle copie del progetto del piano di bacino.

Ulteriori margini di partecipazione discendono però dalla soggezione dei piani di bacino alla VAS, in quanto, come noto, l'art. 14, d.lgs. n. 152/2006 prevede lo svolgimento di apposite consultazioni, sempre mediante la presentazione di osservazioni, sul rapporto ambientale e sulla proposta di piano interessata dalla verifica di assoggettabilità a VAS.

A ogni modo, come già anticipato, la complessità del procedimento di pianificazione, legata inevitabilmente anche allo svolgimento della procedura di VAS, e la pluralità dei contenuti dei piani di bacino hanno condotto le Autorità ad approvare soltanto i piani stralcio⁶¹, i quali, pertanto, vanno parimenti esaminati, sebbene sinteticamente.

Innanzitutto, vanno richiamati i Pai adottati dalle Autorità, nelle more della predisposizione del piano di bacino, per individuare le aree a rischio idrogeologico, perimetrare quelle da sottoporre a misure di salvaguardia e determinare il contenuto di queste ultime. A questo scopo, nei Pai vanno altresì individuati «le infrastrutture e i manufatti che determinano il rischio idrogeologico»⁶², nonché i mezzi e le coperture finanziarie per la realizzazione degli stessi piani. Quanto al procedimento per la formazione dei Pai⁶³, i progetti di piano vanno adottati secondo le stesse modalità previste per il piano di bacino, pur al netto di una significativa differenza che risiede nella loro mancata soggezione alle procedure di Vas. Inoltre, i piani vanno adottati entro sei mesi dall'adozione dei relativi progetti e previa convocazione di una conferenza programmatica da parte delle Regioni, la quale esprime un parere sul progetto di piano.

Mancano invece disposizioni specifiche con riferimento alla partecipazione nei Pai e, anzi, l'art. 67, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, consente alle Autorità altresì di approvare, anche in deroga alla disciplina sul procedimento e sulla partecipazione, dei piani straordinari per la rimozione delle situazioni a più

⁶⁰ Come osservato da G. GARZIA, *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani*, cit., trattasi di un termine piuttosto elevato, anche in ragione della necessità di garantire una sufficiente conoscenza e comprensione di un piano che si caratterizza per la particolare complessità tecnica e i molteplici contenuti.

⁶¹ In letteratura, ciò è stato già sottolineato da molti, ivi compreso, ad esempio, F. DI DIO, *Frane e dissesto idrogeologico: verso una strategia di adattamento ai cambiamenti climatici*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, nn. 3-4, 2011, pp. 463 ss.

⁶² Così prevede l'art. 67, comma 6, d.lgs. n. 152/2006.

⁶³ Nello specifico, il contenuto del Pai è delineato all'art. 67, d.lgs. n. 152/2006, mentre il loro procedimento di adozione e approvazione è disciplinato dal successivo art. 68, che, al comma 1, rinvia a quanto disposto dall'art. 66 per l'adozione del piano di bacino.

elevato rischio idrogeologico»⁶⁴. Ancor più scarna è la disciplina per la formazione del PGBI, chiamato a favorire anche una valorizzazione economica delle risorse idriche⁶⁵, posto che l'art. 117, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, si limita a rinviare a quanto disposto dall'art. 66 per l'adozione e approvazione del piano di bacino.

Risulta invece maggiormente articolata la disciplina nazionale per i Pgra e contenuta nel d.lgs. n. 49/2010. Tali piani vengono predisposti sulla base di una previa mappatura – svolta dalle Autorità di bacino – della pericolosità da alluvione e del rischio di alluvioni nelle zone a rischio potenziale di alluvioni, le quali sono individuate sempre dalle Autorità. Sulla base di tali mappature e per tali zone i piani sono poi redatti dalle stesse Autorità di bacino, anche se la parte dei piani «relativa al sistema di allertamento, nazionale, statale e regionale, per il rischio idraulico ai fini di protezione civile»⁶⁶ è predisposta dalle Regioni insieme al Dipartimento nazionale della protezione civile⁶⁷. Alla partecipazione nell'ambito dei Pgra viene poi dedicata una norma *ad hoc*, contenuta all'art. 10, d.lgs. n. 49/2010. Tuttavia, la disposizione, da un lato, non è altro che il frutto del recepimento passivo di quanto previsto dalla corrispondente direttiva⁶⁸ del 2007. Dall'altro, ricalca sostanzialmente quanto già disposto all'art. 66, d.lgs. n. 152/2006, richiedendo di assicurare la partecipazione attiva di tutti gli interessati, nonché di mettere a disposizione del pubblico la valutazione preliminare del rischio di alluvioni, le mappe sulla pericolosità e i rischi di alluvioni, così come gli stessi Pgra.

Da ultimo, merita almeno una menzione anche il piano di tutela delle acque, *ex art.* 121, d.lgs. n. 152/2006, sebbene questo non sia più qualificato dalla legge come un piano stralcio e venga predisposto dalle Regioni, comunque in coerenza con le previsioni della pianificazione di bacino⁶⁹. Il piano regionale garantisce la tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico e viene adottato nel rispetto degli obiettivi

⁶⁴ Al più, l'art. 68, comma 4-*ter*, d.lgs. n. 152/2006, si preoccupa di precisare che gli aggiornamenti ai piani vanno effettuati nel rispetto delle procedure di partecipazione previste nei piani di bacino e, comunque, garantendo la consultazione e la presentazione di osservazioni sulle proposte di modifica ai piani.

⁶⁵ Quanto alle previsioni del piano, questo deve riportare i contenuti indicati nella parte A dell'allegato 4 alla parte III del Codice, il quale, a sua volta, riprende i contenuti elencati a monte nell'allegato VI alla direttiva 2007/60/CE.

⁶⁶ Così dispone l'art. 7, comma 3, lett. b), del d.lgs. n. 49/2010.

⁶⁷ Per una efficace sintesi del contenuto e del procedimento di formazione dei Pgra si veda altresì M.A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 4, 2019, pp. 301-302.

⁶⁸ La medesima previsione, difatti, è dettata dall'art. 10, dir. 2007/60/CE. Del resto, già V.A. MURATORI, *Recepita con d.lgs. n. 49/2010 la "Direttiva alluvioni", sperando che non piova...*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 6, 2010, p. 505, aveva lamentato in via più generale un recepimento piano e pedissequo della direttiva da parte del legislatore italiano. In senso contrario si vedano però M. ALBERTON e F. CITTADINO, *La gestione delle acque in Italia prima e dopo l'adozione della direttiva quadro sulle acque e della direttiva alluvioni*, in M. ALBERTON, M. PERTILE e P. TURRINI (a cura di), *La direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la direttiva alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione europea. Attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia*, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, Trento, 2018, p. 137, le quali pongono l'accento sulle consapevoli scelte assunte dall'Italia in sede di recepimento.

⁶⁹ Per un attento esame dei piani e della loro previgente disciplina contenuta all'art. 44, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, in gran parte riproposta nella formulazione vigente del Codice dell'ambiente, si suggerisce la lettura di P. RONCELLI, *Le competenze amministrative nel nuovo regime regolamentare*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 6, 2000, pp. 907 ss.

su scala di distretto definiti dalle Autorità⁷⁰, le quali esprimono poi il proprio parere vincolante sulla conformità del piano ai suddetti obiettivi ai fini della sua successiva approvazione da parte delle Regioni. È poi interessante la scelta compiuta dal legislatore rispetto alla disciplina della partecipazione al procedimento di formazione dei piani di tutela, la quale è contenuta al successivo art. 122, d.lgs. n. 152/2006. In particolare, è curioso osservare che la norma, la cui legittimità costituzionale è stata espressamente riconosciuta dal Giudice delle leggi⁷¹ nel 2009, ricalca fedelmente quanto previsto dall'art. 66, d.lgs. n. 152/2006 per il piano di bacino e, quindi, dall'art. 14 della direttiva quadro del 2000.

5. Ostacoli alla partecipazione e possibili innovazioni

Nelle pagine precedenti si è più volte sottolineata l'importanza della partecipazione nella pianificazione di bacino. Nondimeno, si è altresì constatata la modesta attenzione dedicatagli dal legislatore nazionale, che si è limitato a recepire quanto disposto più di vent'anni fa a livello europeo. L'effettività delle dinamiche partecipative è poi oggi ostacolata da due ulteriori fattori.

Il primo attiene a quel consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa che, specie in materia urbanistica, ha sostanzialmente dequotato l'obbligo di motivazione gravante sulle amministrazioni rispetto alle osservazioni ricevute. In particolare, proprio in ragione della natura collaborativa delle osservazioni, si esclude l'obbligo di una loro confutazione analitica, essendo sufficiente che siano esaminate e ritenute – anche mediante una motivazione soltanto *per relationem* – in contrasto con gli interessi e i criteri generali posti a base del piano⁷². Come evidente, tale giurisprudenza finisce per limitare la rilevanza dei contributi che la partecipazione può offrire alle amministrazioni, contraddicendo però le ragioni della previsione stessa della partecipazione procedimentale, la quale rischia di ridursi a un mero onere formale che aggrava, anziché arricchire, il procedimento di pianificazione.

⁷⁰ Più precisamente, ai sensi dell'art. 121, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, gli obiettivi possono essere definiti dalle Autorità nell'ambito dei propri piani oppure con «appositi atti di indirizzo e coordinamento».

⁷¹ Il riferimento è qui alla pronuncia della Corte cost., 30 luglio 2009, n. 254, la quale ha escluso la violazione lamentata da alcune Regioni delle loro competenze legislative. Ciò per la ragione che la partecipazione è strettamente interconnessa al contenuto del piano, il quale costituisce «un fondamentale strumento di tutela ambientale»; sicché anche la disciplina dettata sulla partecipazione è da ritenersi parte della materia della tutela dell'ambiente.

⁷² Con specifico riferimento alla pianificazione urbanistica si vedano, *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 9 giugno 2023, n. 5674; Cons. Stato, sez. IV, 2 gennaio 2023, n. 21; Cons. Stato, sez. IV, 11 settembre 2012, n. 4806. Minori sono invece le pronunce interessatesi alle osservazioni sulla pianificazione di bacino. Tuttavia, analoghe affermazioni si leggono anche nella sentenza del Tar Toscana, Firenze, sez. I, 21 luglio 2017, n. 944, pronunciatasi su osservazioni presentate a un piano con valenza paesaggistica e con riflessi anche sulla pianificazione di bacino, e nella sentenza del Tar Campania, Napoli, sez. I, 12 giugno 2003, n. 7524, riferitasi alla motivazione dei PAI e oggetto di commento in A. MILONE, *Il piano stralcio di assetto idrogeologico. Partecipazione al procedimento di adozione e sindacato giurisdizionale*, in *Foro amministrativo. TAR*, n. 11, 2003, pp. 3299 ss. Per un'analisi e una critica ancora attuale delle posizioni assunte dalla giurisprudenza rispetto all'obbligo di motivazione gravante sulle amministrazioni in sede di pianificazione si veda A. CASSATELLA, *La motivazione dei piani urbanistici: aspetti evolutivi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 3, 2016, pp. 294 ss.

Il secondo riguarda la promozione, soprattutto in questi ultimi anni, delle politiche di semplificazione amministrativa, le quali riflettono «un'ansia di provvedere»⁷³ e un *favor* per la celerità dell'azione amministrativa, piuttosto che per la sua qualità⁷⁴. In tal senso, le più recenti riforme legislative appaiono tutte indirizzate a garantire la positiva e tempestiva conclusione dei procedimenti, pur al costo di un'istruttoria incompleta e, dunque, limitando inevitabilmente anche i margini per la partecipazione. Basti pensare al sensibile ridimensionamento del dibattito pubblico nel nuovo Codice dei contratti pubblici⁷⁵ o alle ultime novelle in materia di conferenza di servizi, le quali hanno ridotto i relativi termini procedurali e hanno aggravato, se non impedito, la possibilità per le amministrazioni partecipanti di esprimere una posizione di dissenso⁷⁶.

Cionondimeno, la partecipazione procedimentale andrebbe ulteriormente valorizzata, anziché ridimensionata, e in tal senso va comunque positivamente registrata l'attenzione dedicatagli dalle Autorità di bacino. Queste, andando oltre quanto richiesto dalla legge, si sono rivelate capaci di seguire un approccio moderno alla partecipazione, di cui si possono qui fornire almeno tre esempi.

In primo luogo, va ricordata la prassi seguita da diverse Autorità di comunicare e pubblicare la documentazione di piano non solo sui propri siti istituzionali, ma ricorrendo anche ai propri canali *social*⁷⁷. Può apparire un accorgimento banale, ma in realtà cela la consapevolezza delle profonde trasformazioni che hanno interessato le società e il mondo delle comunicazioni, le quali rendono oramai anacronistici gli

⁷³ Questa la celebre espressione adoperata decenni fa da E. CASETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Diritto amministrativo*, n. 3-4, 1998, pp. 336 ss.

⁷⁴ Per analoghe riflessioni sull'impatto delle politiche di semplificazione sul procedimento e su come l'esigenza di celerità finisca anche per sacrificare le esigenze di istruttoria e la qualità della decisione amministrativa finale si vedano, *ex multis* e con sfumature diverse, M. BOMBARDELLI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e il rischio di eccesso di velocità nelle accelerazioni procedurali*, in *Urbanistica e appalti*, n. 7, 2016, p. 766, e M. OCCHIENA e N. POSTERARO, *Pareri e attività consultiva della pubblica amministrazione: dalla decisione migliore alla decisione tempestiva*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2019, p. 61. Al riguardo sia altresì consentito rinviare a L. GOLISANO, *Il silenzio-assenso delle pubbliche amministrazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2025, pp. 100 ss. A ogni modo, sulla difficoltà di coniugare all'interno del procedimento le esigenze di partecipazione e di accelerazione dell'azione amministrativa si suggerisce la lettura delle riflessioni di A. SANDULLI, *Potere e procedimento amministrativo* (voce), in AA. VV., *Enciclopedia del diritto. Vol. V. I tematici: Potere e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 558.

⁷⁵ Al riguardo si rinvia a M. DELL'OMARINO, *La funzione democratica della partecipazione al procedimento: alcune considerazioni a partire dalle recenti riforme in materia di dibattito pubblico*, in *Questa rivista*, n. 11, 2024, pp. 21-22, la quale, peraltro, esprime analoghe perplessità sulla tendenza a interpretare i principi di buon andamento e di risultato soltanto nell'ottica della celerità e anche a discapito della partecipazione. Diversamente, per un giudizio ben più favorevole sulla nuova disciplina del dibattito pubblico si veda G. FIDONE, *La partecipazione come strumento di semplificazione: il caso del dibattito pubblico*, in *Amministrazione in cammino*, n. 2, 2023, p. 18, il quale sottolinea altresì come la partecipazione procedimentale possa perseguire le logiche proprie della semplificazione amministrativa.

⁷⁶ Il riferimento è qui all'ulteriore rafforzamento dell'onere di dissenso costruttivo per le amministrazioni che partecipano alle peculiari conferenze di servizi di cui all'art. 38, d.lgs. n. 36/2023, e all'art. 13, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv., con mod., dalla l. 11 settembre 2020, n. 120. Detto rafforzamento, inoltre, a giudizio anche di C. NAPOLITANO, *Tips on complex administrative decisions: multiplicity of interest and elimination of dissent*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1, 2023, p. 48, sarebbe tale da condurre a un vero e proprio divieto di dissenso.

⁷⁷ Ha, ad esempio, proceduto in tal senso l'Autorità del fiume Po che si avvale di tali canali, oltre che di *mailing list*, per diffondere la propria *newsletter*.

obblighi informativi circoscritti al solo deposito di atti presso le segreterie o alla loro pubblicazione su Albi pretori, Bollettini o Gazzette ufficiali.

In secondo luogo, è ancor più rilevante la decisione assunta da molte Autorità di non limitarsi a comunicare al pubblico l'esistenza dei procedimenti di pianificazione, ma di “spiegare” il contenuto dei piani e gli obiettivi perseguiti, mediante *webinar*, *workshop* o tavoli tematici⁷⁸. Si consente così una loro effettiva comprensione, superando gli ostacoli rappresentati dal tecnicismo giuridico o dalla complessità tecnica degli elaborati di piano e mettendo davvero chiunque nella condizione di partecipare ed esprimere il proprio contributo all'interno di processi decisionali che investono l'intera collettività territoriale di riferimento.

In terzo luogo, va sottolineato lo sforzo compiuto da alcune Autorità nel coinvolgere quanto più possibile la popolazione nei propri procedimenti decisionali. In tal senso, si può fare riferimento all'Autorità del Fiume Po che ha provveduto a un'attenta mappatura degli attori con cui interloquire, riuscendo in questi anni ad assicurare la partecipazione di oltre 1500 soggetti istituzionali e non, come associazioni di categoria e ambientaliste o comunità scientifiche⁷⁹.

Da ultimo, le iniziative portate avanti dalle Autorità e così sintetizzate potrebbero essere affiancate dal recepimento di alcune delle soluzioni sperimentate dai legislatori regionali, i quali nell'ultimo decennio hanno saputo valorizzare il ruolo della partecipazione nella pianificazione territoriale. Tali soluzioni andrebbero a rigore adottate dal legislatore nazionale, ma, in ogni caso, potrebbero essere anche autonomamente assunte dalle singole Autorità nella propria attività di pianificazione.

Tanto chiarito, appare auspicabile il recepimento, in sede normativa o soltanto di prassi amministrativa, di almeno alcune delle seguenti soluzioni elaborate nella normativa substatale, le quali consentirebbero di rafforzare la partecipazione senza neppure comportare un eccessivo aggravamento dei procedimenti o allungamento dei termini per la loro conclusione.

Innanzitutto, parrebbe opportuno tutelare l'effettività della partecipazione in sede di pianificazione, intervenendo anche sotto il profilo organizzativo. A tal fine, come previsto in diverse normative regionali⁸⁰, si potrebbe individuare all'interno delle Autorità un “Garante” della partecipazione, ovvero sia un'apposita figura chiamata soltanto a curare tutte le fasi della partecipazione e distinta sia dal progettista del piano, sia dal responsabile del procedimento di pianificazione.

⁷⁸ Si vedano, a titolo meramente esemplificativo, i documenti e riferimenti sulle iniziative assunte per la partecipazione dall'Autorità dell'Appennino settentrionale o dall'Autorità dell'Appennino Meridionale.

⁷⁹ Il riferimento è qui alla documentazione in materia di partecipazione pubblica e alla mappa degli attori pubblicate dall'Autorità del Fiume Po sul suo sito istituzionale.

⁸⁰ Il riferimento è qui all'art. 9, comma 5, l. reg. Basilicata 11 agosto 1999, n. 23, all'art. 56, comma 1, l. reg. Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24, e all'art. 37, comma 3, l. reg. Toscana 10 novembre 2014, n. 65.

In aggiunta, la partecipazione può davvero incidere sui procedimenti di pianificazione soltanto nella misura in cui l'amministrazione è chiamata a valutare e prendere posizione sui contributi ricevuti in sede di pianificazione. Per tale ragione, e come avvenuto nella normativa toscana e dell'Emilia-Romagna⁸¹, appare imprescindibile rafforzare o, in ogni caso, esplicitare la sussistenza dell'obbligo di motivazione, anche al fine di arginare la sua dequotazione da parte della giurisprudenza amministrativa.

Da ultimo, anche qualora non si volesse incidere sugli oneri procedimentali e motivazionali gravanti sulle Autorità di bacino, si potrebbe comunque aprire alla possibilità di un contraddittorio tra coloro che sono intervenuti nel procedimento. Nello specifico, come sperimentato in alcune normative⁸², si potrebbe consentire a chiunque di replicare alle osservazioni già presentate da altri, agevolando così lo stesso compito di sintesi e analisi richiesto all'amministrazione in sede di motivazione.

⁸¹ Le soluzioni adoperate dai legislatori regionali sono diverse, ma parimenti interessanti. L'art. 46, comma 1, l. reg. Emilia-Romagna n. 24/2017, richiede di allegare alla delibera di adozione dei piani una dichiarazione di sintesi per illustrare in che modo si è tenuto conto delle osservazioni e degli esiti delle consultazioni. Diversamente, l'art. 19, comma 5, l. reg. Toscana n. 65/2014, ha esplicitato l'obbligo in sede di motivazione di fare un «riferimento puntuale alle osservazioni pervenute»; vero è, tuttavia, che l'analoga previsione già contenuta nel previgente art. 17, comma 5, l. reg. 3 gennaio 2005, n. 1, non ha comunque impedito al Cons. Stato, n. 5674/2023 di ammettere la legittimità di una sintetica motivazione soltanto *per relationem*.

⁸² Si vedano in tal senso l'art. 28, comma 6, l. reg. Umbria 21 gennaio 2015, n. 1, e l'art. 21, comma 4, l. prov. Trento 4 agosto 2015, n. 15.