



RESILIENZA E CALAMITÀ NATURALI

20 FEBBRAIO 2026

Il contributo delle comunità territoriali alla gestione dei rischi naturali di alluvione

di Chiara Mari

Professore a contratto di Diritto delle città e sicurezza urbana
Sapienza - Università di Roma

Il contributo delle comunità territoriali alla gestione dei rischi naturali di alluvione*

di Chiara Mari

Professore a contratto di Diritto delle città e sicurezza urbana
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: L'articolo analizza le modalità di coinvolgimento delle comunità nella gestione dei rischi naturali di alluvione. A tal fine sono presi in considerazione sia strumenti giuridici predefiniti per legge (contratti di fiume) sia modalità innovative per ridurre il divario tra informazioni a disposizione delle amministrazioni e conoscenza delle popolazioni. La commistione di strumenti giuridici formali e informali consente il coinvolgimento attivo non solo dei singoli cittadini ma di tutti i componenti della collettività (associazioni, operatori economici) che formano così una comunità composita in cui ciascuno svolge un compito per prevenire e gestire le catastrofi correlate ai fenomeni alluvionali in cooperazione con il decisore pubblico.

Title: The contribution of local communities to the management of natural flood risks

Abstract [En]: The article analyzes ways to engage communities in managing natural flood risks. To this end, it considers both predefined legal instruments (river contracts) and innovative approaches to bridge the gap between information available to governments and public knowledge. The combination of formal and informal legal instruments enables the active involvement not only of individual citizens but of all community members (associations, economic operators), who thus form a diverse community in which each plays a role in preventing and managing flood-related disasters in cooperation with public decision-makers.

Parole chiave: Comunità, Alluvione, Rischio naturale, Pubbliche Amministrazioni, Partecipazione

Keywords: Community, Flood, Natural risk, Public Administration, Participation

Sommario: 1. Rischi di alluvione e comunità: un'introduzione. 2. Il concetto giuridico di comunità nella gestione dei rischi naturali. 3. Le modalità di coinvolgimento delle comunità. 3.1. Gli strumenti giuridici formali: il caso dei contratti di fiume. 3.2. Le forme di partecipazione nei procedimenti di pianificazione e i soggetti legittimati. 3.3. Le modalità di intervento innovative e informali. 4. Il rapporto tra comunità e pubbliche amministrazioni nella prevenzione e gestione dei rischi naturali. 5. Le comunità come parte essenziale nella gestione delle alluvioni tra complementarità e democraticità.

1. Rischi di alluvione e comunità: un'introduzione

Il legame tra comunità, intesa in prima battuta come collettività più o meno organizzata sul territorio, e gestione dei rischi di alluvione¹ trova fondamento in vicende significative che hanno caratterizzato e “segnato” il territorio nazionale² evidenziando come l'apporto dei cittadini possa costituire un valido

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Ai sensi della Direttiva 2007/60/CE si intende per «alluvione»: «l'allagamento temporaneo di aree che abitualmente non sono coperte d'acqua. Ciò include le inondazioni causate da fiumi, torrenti di montagna, corsi d'acqua temporanei mediterranei, e le inondazioni marine delle zone costiere e può escludere gli allagamenti causati dagli impianti fognari».

² In relazione al tema del rischio e delle emergenze idrogeologiche si vedano, S. CIMINI, R. DIPACE, *La gestione delle risorse idriche e la tutela del suolo dal rischio idrogeologico*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, Milano, 2014, p. 521 ss.; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008, p. 219; S. AMOROSINO, *Governo delle acque e governo del territorio (e paesaggio)*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2010, p. 79 ss.

supporto all'amministrazione nelle gravi catastrofi idrogeologiche. Emblematica è l'azione dei c.d. angeli del fango, vale a dire un gruppo consistente di cittadini volontari che, dopo l'alluvione di Firenze, avvenuta il 4 novembre 1966, si occupò di salvare da acqua e fango il più grande numero di opere d'arte possibile³. Da allora l'intervento della comunità è stato ritenuto determinante nel prevenire o far fronte ai disastri correlati alle alluvioni e sono stati sviluppati nella legislazione nazionale e nella prassi strumenti giuridici volti ad un'azione attiva della collettività⁴. Basti considerare – senza ricostruire in questa sede la complessa evoluzione normativa – che a partire dalla più antica legislazione immediatamente successiva all'unificazione⁵, il tema della tutela dei luoghi e delle persone dalle acque è sempre presente fino ad arrivare al riconoscimento di un sistema divenuto multilivello⁶. Attualmente, la correlazione tra partecipazione pubblica e alluvioni si riscontra innanzitutto a livello internazionale ed europeo, fino ad arrivare ai recenti piani e programmi nazionali per la transizione ecologica⁷.

Partendo dal contesto internazionale, nelle linee guida dell'Economic and Social Council delle Nazioni Unite (UN/ECE)⁸ sulla prevenzione sostenibile delle alluvioni si evidenzia che: «*La partecipazione pubblica nei processi decisionali sulla prevenzione e la protezione dalle alluvioni si rende necessaria sia per migliorare la qualità e l'applicazione delle decisioni, sia per dare al pubblico l'opportunità di esprimere eventuali preoccupazioni e dare alle autorità la possibilità di rispondere a queste preoccupazioni*»⁹. Si riconosce, dunque, l'importante ruolo della collettività sia nel contribuire all'adozione di decisioni pubbliche fornendo all'amministrazione informazioni utili e rappresentando eventuali criticità e “preoccupazioni”, sia nell'implementazione delle misure.

In ambito europeo, invece, nella direttiva quadro 2000/60/CE per l'azione dell'Unione in materia di acque si sottolinea che: «*Il successo della presente direttiva dipende da una stretta collaborazione e da un'azione coerente a livello locale, della Comunità (oggi Unione) e degli Stati membri, oltre che dall'informazione, dalla consultazione e dalla partecipazione dell'opinione pubblica, compresi gli utenti*» (preambolo 14). La direttiva individua, dunque, tre

³ E. D'ANGELIS, *Un paese nel fango. Frane, alluvioni e altri disastri annunciati. I fatti, i colpevoli, i rimedi*, Rizzoli, 2015.

⁴ R. MICCÙ, M. FRANCAVIGLIA, *Le forme giuridiche dell'acqua. Le dimensioni costituzionali di uno strumento di coesione sociale e territoriale*, Torino, 2019.

⁵ L. 20 marzo 1865, n. 2248, all. f) dove si attribuisce al Governo di stabilire le norme da osservarsi nella custodia degli argini dei fiumi o torrenti (art. 125) e si dispone che «in caso di piena o di pericolo di inondazione, di rotte di argini, di disalveamento o altri simili disastri, chiunque, sull'invito dell'autorità governativa o comunale, è tenuto ad accorrere alla difesa degli argini, ripari e sponde dei fiumi e torrenti [...] (art. 126)»; il tema è poi ripreso con diverse forme e modalità nella legislazione successiva.

⁶ Altri due aspetti presenti nell'evoluzione normativa riguardano: l'uso delle acque di superficie e sotterranee e la disciplina di acquedotti, fognature e impianti di depurazione. Così, A. FIORITTO, *I servizi idrici*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Tomo secondo, Giuffrè, Milano, 2000, p. 1855 e ss.

⁷ A. MURATORI, *La gestione «all'europea» del rischio alluvioni: nuove modalità per affrontare un vecchio problema*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 2, 2009, p. 109.

⁸ La Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) è stata istituita nel 1947 ed è una delle cinque commissioni regionali delle Nazioni Unite. L'UNECE facilita l'integrazione e la cooperazione tra i suoi Paesi membri e promuove lo sviluppo sostenibile e la prosperità economica. Cfr. sito istituzionale del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica.

⁹ UN/ECE, *Guidelines on Sustainable Flood Prevention*, 2000, p. 9.

aspetti essenziali relativi all'intervento della comunità (informazione, consultazione e partecipazione) che sono fondamentali per un'effettiva adozione ed applicazione delle misure introdotte dalla direttiva in tema di gestione e tutela delle acque¹⁰. Più nel dettaglio, la Direttiva Alluvioni (2007/60/EC) indica l'importanza della «partecipazione attiva delle parti interessate». Nello specifico, all'articolo 10 si legge: «Gli Stati membri incoraggiano la partecipazione attiva delle parti interessate all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione del rischio di alluvioni»¹¹. In questo caso l'intervento della comunità viene ricondotto soprattutto alla elaborazione di piani di gestione del rischio di alluvione e, dunque, alla fase di pianificazione degli interventi. In ambito europeo si mette, dunque, in luce che per far fronte ai rischi idrogeologici è essenziale la collaborazione dei cittadini che possono fornire alla parte pubblica informazioni, opinioni, “preoccupazioni” per poter adottare i piani e la decisione migliore nello specifico contesto territoriale¹², nonché per contribuire attivamente ad una efficiente adozione dei provvedimenti¹³.

Passando dal quadro sovranazionale al contesto nazionale, si può fare riferimento sia ai piani sia alla legislazione relativi al ruolo dei cittadini nel rischio di alluvione. Nello specifico il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) nella missione 2 «Rivoluzione verde e transizione ecologica», missione 4 «Tutela del territorio e della risorsa idrica» pone l'attenzione sulla riqualificazione dei territori anche al fine di prevenire le catastrofi naturali collegate al settore idrogeologico¹⁴. Nello stesso senso, il Piano per la transizione ecologica (PTE) adottato l'8 marzo 2022 fa riferimento a strumenti volontari di partecipazione negoziata quali i contratti di fiume collegandoli al rischio, ad esempio, che deriva dalle alluvioni e ponendo l'attenzione sulla necessità di riqualificazione dei territori fluviali anche grazie alla collaborazione dei cittadini.

Anche il Decreto-legge alluvioni 1° giugno 2023, n. 61¹⁵ all'art. 20 *quater*, comma 3 *bis* fa riferimento alla redazione di un «un piano di comunicazione alla popolazione concernente la realizzazione di iniziative finalizzate alla

¹⁰ M. C. ALBERTON, *Il recepimento della direttiva 2000/60/CE in materia di acque negli Stati membri: tendenza e sfide aperte*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 5, 2012, pp. 669-676; S. SCHEUER, *La direttiva quadro dell'Unione europea sulla protezione delle acque: si apre una nuova era?* in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 6, 2000, pp. 1101-1104; 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, p. 209 ss.

¹¹ F. LETTERA, *Le inondazioni: il rischio di alluvione; direttiva 2007/60/CE e diritto interno* in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, n. 5-6, 2013, pp. 237-288; A. MURATORI, *Recepita con d.lgs. n. 49/2010 la “Direttiva alluvioni”, sperando che non piova...*, in *Ambiente & Sviluppo*, 6, 2010.

¹² Per un approfondimento sulle direttive cfr. F. CUSANO, *La gestione della risorsa idrica qual vascel fra l'onde e scogli* in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, n. 4, 2024, p. 1168.

¹³ Per una ricostruzione sui profili giuridici correlati alla gestione delle acque si veda G. ASTUTI, *Acque. Introduzione storica generale* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 346 ss.

¹⁴ S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza “Italia domani”*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1, 2021. Si veda anche la Sesta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza, 27 marzo 2025.

¹⁵ Decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61, *Interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023 (nonché disposizioni urgenti per la ricostruzione nei territori colpiti dai medesimi eventi)*, convertito in legge 31 luglio 2023, n. 100.

*diffusione della conoscenza del rischio idraulico e idrogeologico in relazione all'evoluzione delle condizioni del territorio a seguito dell'attuazione degli interventi*¹⁶. Viene, dunque, considerato determinante il coinvolgimento della popolazione soprattutto mediante uno scambio di informazioni con il decisore pubblico al fine di prevenire e gestire le catastrofi. L'informazione è anche volta a far conoscere alla popolazione le eventuali iniziative portate avanti dall'amministrazione e le modifiche del territorio a seguito di questi interventi¹⁷.

La ricostruzione effettuata denota, dunque, come in tutti i livelli – internazionale, europeo e nazionale – la partecipazione della popolazione svolge un ruolo utile all'adozione di decisioni sul rischio delle alluvioni in almeno tre momenti: pianificazione degli interventi, adozione dei provvedimenti puntuali, applicazione delle specifiche misure. Ciò grazie allo scambio di informazioni tra parte pubblica e comunità.

Il tema è particolarmente rilevante nel nostro Paese se si fa riferimento ai dati relativi *«ai rischi idrogeologici che, in termini di vittime, in Italia rappresentano la più grave minaccia di origine naturale dopo i terremoti. Il 91% dei comuni italiani è infatti situato in aree a rischio idrogeologico e nel solo periodo 2012- 2018 le alluvioni hanno causato nel nostro Paese 102 vittime e 30.387 sfollati»*¹⁸.

In questo contesto il presente contributo è volto ad indagare le modalità di coinvolgimento delle comunità nella gestione dei rischi naturali, in particolare nell'ipotesi di alluvione analizzando i metodi giuridici a disposizioni ed utilizzati nella prassi. A tal fine, sono presi in considerazione innanzitutto il concetto di comunità che emerge dall'analisi della normativa; in seguito, gli strumenti per coinvolgere la comunità nella gestione del rischio; infine, i rapporti con la pubblica amministrazione.

2. Il concetto giuridico di comunità nella gestione dei rischi naturali

Gli strumenti di partecipazione appena richiamati nell'introduzione consentono di individuare la composizione e la struttura della comunità che interviene nel contesto delle alluvioni e, inoltre, di definire in che cosa consiste l'apporto dei cittadini per la prevenzione e la gestione dei fenomeni naturali tipici dei territori fluviali.

Prima di proseguire oltre, è però opportuno cercare di approfondire meglio il concetto giuridico di comunità, che, in termini generali, è di complessa definizione poiché può coinvolgere diverse componenti private¹⁹: non solo i cittadini (e, più in generale, le persone) ma anche gli operatori economici, il privato

¹⁶ Per un approfondimento su un caso di applicazione del c.d. decreto alluvioni si v. E. RINALDI, *La fuga dal sistema nazionale di protezione civile e le prospettive della ricostruzione post-calamità: un focus sulle modalità di gestione dell'emergenza 'alluvione' in Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2004.

¹⁷ B. BALLERINI, *Il PGR/A e il contratto di fiume dell'Arno: strumenti per una "prevenzione consapevole" delle alluvioni*, in *Rivista giuridica Ambienteditto.it*, n. 3, 2021.

¹⁸ Linee guida sul rischio alluvioni, Trento, 2019, p. 4.

¹⁹ S. RUINI, *La disciplina comunitaria dei diritti di partecipazione alle decisioni ambientali*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 17 che fa riferimento all'evoluzione verso un modello di tutela ambientale che coinvolge gli attori istituzionali, le imprese private ed il pubblico.

sociale e la società civile che insistono su un determinato territorio. Basti considerare che tra i tentativi di definizione della nozione, il concetto di comunità è stato ricondotto alla concezione comunitaria di Adriano Olivetti sviluppata nel secondo dopoguerra e impostata più sul versante socio-economico-politico che giuridico²⁰. Lì si metteva in rilievo il ruolo dei “rapporti sociali positivi” e della partecipazione attiva, costante e vincolante di una molteplicità di soggetti privati e di tutti i cittadini per lo sviluppo di un sistema decisionale volto a migliorare il benessere individuale e collettivo che partiva dal basso con un forte collegamento territoriale²¹. Il che non significava negare alla radice la rappresentanza classica che confluiva negli organi elettivi, quanto piuttosto affiancarla con nuove forme di decisione adattabili alle specifiche esigenze sociali, senza soluzione di continuità. Per tale ragione, la comunità, in tale ambito, assumeva “contorni fluidi” che si conformavano a seconda del contesto preso in considerazione, dei soggetti coinvolti, e dei bisogni particolari di un determinato luogo, secondo una logica di prossimità²². Spostando lo sguardo sul diritto positivo, è facile rilevare che non mancano riferimenti al concetto di comunità, ma questa viene concepita con significati giuridici diversi rispetto a quello che qui si vuole evidenziare. È nota, infatti, la disposizione (in parte inattuata) di cui all’art. 43 della Costituzione che, nell’introdurre nel governo dell’economia la cosiddetta “riserva originaria” in materia di servizi pubblici, fa riferimento a «*comunità di lavori o di utenti*», in quanto gruppo organizzato cui destinare la titolarità della gestione di particolari categorie di beni²³. Poi, è la legislazione sull’ordinamento degli enti locali che si riferisce alla comunità, ma sia come ambito territoriale comunale e provinciale di riferimento degli enti esponenziali (es. art. 3, d.lgs. n. 267/2000) sia come “luogo” destinatario delle funzioni in materia di servizi che vanno oltre la dimensione personale (art. 13, d.lgs. n. 267/2000). Si tratta in questo caso di comunità che lega i suoi elementi (i cittadini) ad uno specifico territorio, dai precisi confini. Più di recente, la parola comunità si ritrova nella legislazione regionale di disciplina appunto delle cooperative di comunità. In tale contesto la comunità è correlata ad un territorio definito cui appartengono i soci promotori i quali, attraverso la cooperativa, operano *«anche al fine di contrastare fenomeni di spopolamento, declino economico, degrado sociale urbanistico, (...), promuovendo la partecipazione dei cittadini alla gestione di beni o servizi collettivi, nonché alla valorizzazione, gestione o all’acquisto collettivo di beni o servizi di interesse generale»*²⁴. Come sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale, tale finalità supera la concezione secondo la quale solo

²⁰ F. FERRAROTTI, *Comunità e democrazia nel pensiero politico di Adriano Olivetti*, in: www.olivettiana.it, 2020.

²¹ E. APPETECCHIA, (a cura di), *Idee e movimenti comunitari*, Viella, 2015, p. 35 e ss.; A. OLIVETTI, *Il cammino della comunità*, Edizioni di comunità, 2013.

²² Anche in questi ambiti si deve in verità riconoscere che il concetto di comunità assume contorni fluidi, a “geometria variabile”, e si modella diversamente a seconda del settore preso in considerazione. P. DURET, *Heritage, Green, Energy communities: comunità resilienti icone di sostenibilità*, in *Queste istituzioni*, n. 2, 2024, p. 14.

²³ Per la ricostruzione delle vicende in materia, si veda A. MOLITERNI, S. PELLIZZARI, *La Costituzione “dimenticata”, la riserva di attività economiche alle comunità di lavoratori o di utenti*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2021, p. 243 e ss.

²⁴ Art. 2, Legge regionale Umbria 11 aprile 2019, n. 2 “Disciplina delle cooperative di comunità”.

l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale, riconoscendo che tali attività possono, invece, essere perseguite anche da una «autonoma iniziativa dei cittadini» che, «in linea di continuità con le espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese»²⁵.

Nei casi fin qui ricordati, la comunità può essere considerata al tempo stesso come *target* diretto o indiretto dei diversi interventi pubblici, quindi, in funzione legittimante dell'azione di un determinato ente esponentiale della collettività, sia come contesto dal quale, in modo *bottom up*, emergono le istanze personali e collettive che trovano legittimazione in quanto espressione di un determinato territorio.

Tale caratterizzazione giuridica correlata alla diretta appartenenza ad un luogo, non si ritrova invece nella disciplina della gestione del rischio naturale di alluvione. In effetti, dalla lettura delle disposizioni in materia, sia sostanziali sia procedurali, appare chiaro che la comunità è intesa in senso dinamico. Ad esempio, così configurata, la comunità non implica sempre e comunque la residenza in senso anagrafico, quanto piuttosto essa trova fondamento nell'occasione di contatto tra persone e ambiente, qualsiasi sia la motivazione sottostante (abitazione, lavoro, altro tipo di interesse, ecc.).

Nello specifico settore delle alluvioni la comunità rispecchia dunque le caratteristiche del modello generale delineato all'inizio, presentandosi nella sua composizione notevolmente variegata pur mantenendo un legame significativo ma non di appartenenza con il territorio di riferimento. In effetti, è la stessa Commissione europea a specificare che nelle consultazioni deve essere coinvolta qualsiasi persona o organizzazione interessata direttamente o indirettamente dal fenomeno alluvionale («*any person, group or organisation with an interest or 'stake' in an issue, either because they will be directly affected or because they may have some influence on its outcome*»)²⁶. Una parte è costituita, infatti, dai singoli cittadini che si attivano sia nella fase di prevenzione come nei contratti di fiume sia nella fase di gestione delle crisi. Si tratta di cittadini che non hanno necessariamente competenze tecniche ma che conoscono in maniera dettagliata il territorio di riferimento evidenziando le «preoccupazioni» relative al rischio di alluvione. Una diversa parte è costituita dal c.d. privato sociale vale a dire le associazioni anche del terzo settore che si occupano in maniera specifica di interventi relativi al rischio idrogeologico²⁷. Le associazioni si caratterizzano non solo per la correlazione con uno specifico territorio, ma anche per le competenze tecniche e il *know how* che acquisiscono nello svolgimento della loro attività. Infine, una componente è costituita dagli operatori

²⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 131 del 20 maggio 2020.

²⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive* (2000/60/EC), Guidance document No. 8 on «Public Participation in relation to the Water Framework Directive», 2003, p. 11.

²⁷ V. LUCARINI, R. DEIDDA, *L'acqua come risorsa e come sorgente di rischio per lo sviluppo territoriale*, Franco Angeli, 2010; M. D'ARIENZO, *Previsione e gestione del rischio nelle zone ad alta pericolosità idraulica* in *Nuove Autonomie*, n. 2-3, 2011, pp. 345-356; P. LOMBARDI, *La mitigazione del rischio idrogeologico tra scienza e diritto* in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 4, 2016, pp. 58-86.

economici privati che intervengono – anche per finalità di profitto – per far fronte alle esigenze territoriali. Esempio di tale aspetto si riscontra nell'Osservatorio dei cittadini sulle piene promosso dall'Autorità di bacino distrettuale delle Alpi Orientali dove sul sito istituzionale si riconosce espressamente in relazione all'utilizzo dell'apposita app: *«la COmmunity, ovvero la rete sociale che permette il monitoraggio del territorio (...) è composta da autorità, esperti e cittadini»*.

Ne consegue che la comunità così intesa presenta due specifiche caratteristiche che sono determinanti per far fronte al rischio di alluvione. Innanzitutto, essa è composta da soggetti che hanno anche competenze specifiche nel settore idrogeologico. In effetti, mentre i cittadini non sono necessariamente esperti di alluvioni, le associazioni o gli operatori economici coinvolti possono avere competenze specifiche che derivano dalla loro attività nel settore²⁸. La presenza di esperti tra i componenti della comunità favorisce la partecipazione consapevole sia nella promozione dei contratti di fiume, sia nelle ulteriori modalità informali di intervento. In altre parole, nel caso del contrasto al rischio di alluvione la comunità agisce “con cognizione” nel collaborare con il decisore pubblico per la gestione del rischio. Ciò è essenziale trattandosi di questioni anche tecniche relative alla cura dei territori limitrofi ai corsi d'acqua. In secondo luogo, la comunità agisce non necessariamente per finalità collettive, ma anche “egoistiche” ed economiche. Ad esempio, gli operatori privati possono agire per far fronte alle alluvioni al solo fine di tutelare le loro attività economiche o i loro investimenti; i cittadini sono interessati a preservare le loro abitazioni o i luoghi nei quali vivono. La finalità – non solo sociale ma anche individuale – dell'apporto collaborativo è irrilevante a condizione che sia utile per far fronte al rischio di alluvione. Del resto, non rileva lo scopo dell'azione dei cittadini ma la circostanza che le informazioni da loro fornite possono essere determinanti per gestire i fenomeni alluvionali e in alcuni casi prevenirli.

Queste utili caratteristiche possono presentare, però, criticità. In effetti, la comunità essendo formata da soggetti diversi può dare luogo a conflitti interni tra i partecipanti appartenenti a diverse categorie²⁹. Per far fronte a tale problema nell'ambito dei contratti di fiume si predilige la negoziazione che viene svolta, come poi si dirà, in tutte le fasi dell'*iter* proprio per consentire a tutti i soggetti coinvolti di trovare un accordo. Mentre in relazione agli altri strumenti, da un lato si utilizzano incontri periodici per raccordare i componenti come nel caso dell'Innovation camp; dall'altro si attiva un monitoraggio costante che adatta

²⁸ D. CALDIROLA, *La capacità generativa della comunità nel rinnovamento urbano* in *Federalismi.it*, n. 27, 2024, pp. 25-47 che a p. 43 fa riferimento in relazione alla comunità a: «risorse (che) non si limitano agli elementi fisici legati al territorio, come edifici o spazi urbani, ma includono anche conoscenze, forza lavoro, capitali e capacità intellettuali, per citarne alcune, si tratta di una serie di fattori che i poteri pubblici hanno il compito di cogliere, interpretare e mettere a sistema».

²⁹ C. CACIAGLI, *Al ballo senza invito: la partecipazione conflittuale*, in G. ALLEGRETTI, L. FASANO, M. SORICE, (a cura di), *Politica oltre la politica*, quaderni, Feltrinelli, 2019 che fa riferimento alla eterogeneità delle persone che si muovono nei contesti partecipativi, p. 353; S. SIVOIN, *Fronti d'onda. Conflitto e inclusione tra azioni dal basso e processi istituzionali nella governance dei fronti portuali e costieri urbani* in C. TEDESCO, E. MARCHIGIANI, (a cura di), *Partecipazione, inclusione e gestione dei conflitti nei processi di governo del territorio*, Planum publisher, 2024, p. 217 e ss.

le decisioni alla mutevole realtà territoriale. In altri termini, la soluzione consiste nella flessibilità degli strumenti utilizzati che non si fondano su decisioni cristallizzate in un dato momento ma che possono mutare a seconda delle specifiche esigenze pur mantenendo una continuità di azione.

In sostanza, la comunità che agisce nel rischio di alluvione può avere un ruolo determinante nella prevenzione e gestione dal momento che essendo composta da soggetti variegati presenta interessi e competenze diverse che possono essere utili per gestire la situazione di crisi naturale a condizione che vengano applicate modalità flessibili di confronto e negoziazione.

3. Le modalità di coinvolgimento delle comunità

L'analisi del ruolo delle comunità nel contesto delle alluvioni prende le mosse dall'individuazione delle modalità di coinvolgimento dei singoli nel far fronte al rischio idrogeologico che possono fondarsi su strumenti previsti dalla legge o su forme di intervento "spontaneo". Nel primo caso si fa riferimento in particolare ai contratti di fiume che consistono in accordi tra pubblico e privato per riqualificare i bacini fluviali e alla partecipazione nei procedimenti di pianificazione; nel secondo caso a modalità di coinvolgimento individuate dagli stessi cittadini o dall'amministrazione nella prassi per interessare le popolazioni nella prevenzione del rischio di alluvione.

3.1. Gli strumenti giuridici formali: il caso dei contratti di fiume

Uno specifico strumento previsto dalla legge per consentire alle comunità di far fronte al rischio idrogeologico e, dunque, prevenire le catastrofi naturali è costituito dal contratto di fiume. Esso consiste in un accordo tecnico e finanziario tra soggetti pubblici e privati interessati ad una gestione sostenibile di un'unità idrografica. Pertanto, rientra negli strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata basandosi sul coinvolgimento delle comunità nella tutela delle risorse idriche e sulla valorizzazione anche economica dei territori fluviali in una prospettiva a lungo termine³⁰.

Nello specifico la disciplina è contenuta nell'art. 68 *bis* del Codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) che dispone: *«I contratti di fiume concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla*

³⁰ V. PARISIO, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2023, p. 162 e ss.; A. FORMICA, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 4, 2021, p. 90 ss; F. PUBUSA, *Forme e strumenti della partecipazione degli interessi diffusi e collettivi nell'azione amministrativa: i "contratti di fiume"*, in *Diritto e processo amministrativo*, Quaderni n. 25, 2017, p. 195 ss.; M. VERNOLA, *I contratti di fiume nella pianificazione ambientale*, in *Rivista giuridica Ambienteditto.it*, n. 2, 2021, p.1 ss.; A. PORTERA, *I contratti di Fiume*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2017, p. 14; D. D'ORSOGNA, S.S. SCOCA, *Note in tema di pianificazione idrografica e contratti di fiume*, in *Nuove Autonomie*, n. 2, 2023.

salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree». Mediante i contratti di fiume i cittadini possono, dunque, cooperare con le amministrazioni al fine di prevenire i rischi collegati alle alluvioni e garantire un uso sostenibile delle risorse oltre alla diffusione della c.d. cultura dell'acqua.

Il procedimento di stipula del contratto che vede il coinvolgimento attivo della comunità è, invece, previsto nel dettaglio nella Carta nazionale dei contratti di fiume (2010) elaborata dal Tavolo nazionale contratti di fiume al quale collaborano vari soggetti (Regioni, Province, gruppi di Comuni, associazioni o singole comunità) che si occupano della salvaguardia dei fiumi, laghi e coste marine in modo partecipato e cooperativo³¹. Questa Carta indica le finalità, le fasi di negoziazione, le modalità di stipula, il ruolo dei soggetti coinvolti.

Dal documento emerge, poi, la rilevanza di due aspetti correlati alle comunità: il ruolo fondamentale della negoziazione; la possibilità di intervento dei cittadini in qualsiasi fase del procedimento. In relazione al primo aspetto occorre ricostruire il procedimento volto alla stipula che denota un costante dialogo tra pubblico e privato nel corso dell'intero *iter*. Nel dettaglio, il procedimento si compone, in effetti, di diverse fasi "negoziare" e in particolare della redazione anche su iniziativa dei cittadini di un documento di intenti (motivazioni) e di un documento strategico (scenario futuro) per poi definire un Programma di azione. In seguito, si ammette un'ulteriore partecipazione di soggetti interessati, anche diversi da coloro che hanno eventualmente formulato la proposta, al fine della predisposizione di un vero e proprio atto di impegno formale (contratto di fiume) la cui applicazione è costantemente monitorata. Da ultimo viene data adeguata informazione al pubblico³² dell'iniziativa al fine del coinvolgimento anche di ulteriori soggetti privati interessati.

In relazione al secondo profilo, relativo alle modalità di partecipazione della cittadinanza emerge la presenza di un intervento costante poiché i singoli possono: avviare l'iniziativa intervenendo nella fase iniziale di motivazione della proposta; adoperarsi successivamente a procedimento avviato per far valere le proprie posizioni; interessarsi solo successivamente alla stipula dell'accordo per monitorare la situazione. In questo modo si incentiva l'intervento dei cittadini poiché si permette a ciascuno di essere coinvolto secondo le modalità e le disponibilità o sensibilità individuali e in più momenti nel corso dell'*iter* di adozione.

I due profili delineati – negoziazione e partecipazione – consentono di arrivare ad una gestione condivisa dei territori fluviali che permette di promuovere il dialogo tra i soggetti portatori di interesse; di far emergere i conflitti e gli interessi territoriali dei cittadini; di integrare gli strumenti "dall'alto" di

³¹ Secondo i dati dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume (ONCdF) istituito presso il Ministero dell'ambiente e della transizione energetica nel 2017, basato sulle informazioni comunicate da Regioni e Province autonome, aggiornato al 2022 risultano 206 contratti di fiume, di cui 50 annunciati, 111 attivati e 45 sottoscritti.

³² L'accordo è, poi, sottoposto ad un costante monitoraggio relativo al raggiungimento dei risultati anche al fine di apportare eventuali modifiche.

programmazione, di pianificazione territoriale e “dal basso” di tutela ambientale su impulso della collettività³³.

Una volta individuato il ruolo della comunità nei contratti di fiume occorre interrogarsi sulla esatta definizione della natura giuridica per verificare se questa possa incidere nella definizione delle modalità di collaborazione dei singoli alle decisioni sul rischio di alluvione.

La disciplina del Codice dei contratti e i documenti di *soft law* di riferimento richiamati non individuano esattamente la natura giuridica degli strumenti negoziali che può essere, dunque, ricondotta agli accordi tra amministrazioni (art. 15, l. 7 agosto 1990, n. 241³⁴) che ammettono la gestione consensuale del potere tra soggetti pubblici e privati³⁵ oppure agli accordi di programma (art. 34 Tuel³⁶) volti alla definizione e attuazione di opere e/o programmi di interventi comuni. In entrambi i casi si tratta, però, di accordi tra soggetti pubblici, mentre i contratti di fiume si basano su una partecipazione attiva della comunità e pertanto detto modello non è esattamente riconducibile alle norme citate.

I contratti di fiume potrebbero rientrare, allora, mediante un'interpretazione estensiva, nelle forme di programmazione negoziata disciplinate nell'articolo 2, co. 203, della legge n. 662 del 23 dicembre 1996³⁷, anche se non vengono espressamente indicati nella relativa elencazione³⁸. Anche in questo caso si tratterebbe di accordi che vedono coinvolti soprattutto soggetti pubblici, mentre nei contratti di fiume un ruolo determinante è assegnato ai cittadini.

³³ C. MARI, *Lezioni dai contratti di fiume e dagli accordi di foresta per la ricostruzione dei territori fragili* in F. GIGLIONI (a cura di) *Le regole della ricostruzione post-calamità*, ETS, 2024, pp. 219-238.

³⁴ L'art. 15, comma 1 della l. n. 241/90 dispone: «Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune».

³⁵ R. FERRARA, *Commento all'art. 15*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017; F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, ESI, Napoli, 2019.

³⁶ L'art. 34, comma 1 del TUEL, d.lgs. 267/2000 prevede: «Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione [...] promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento». Si vedano S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Accordo di programma (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento III, Milano, Giuffrè, 1999; S. VALAGUZZA, *L'accordo di programma: peculiarità del modello, impiego dei principi del codice civile e applicazione del metodo tipologico*, in *Diritto amministrativo*, n. 2, 2010, pp. 395-438.

³⁷ Il comma 203 dell'art. 2 della l. n. 662/1996 prevede: «Gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome nonché degli enti locali possono essere regolati sulla base di accordi». Segue un elenco di detta tipologia di accordi che comprende: programmazione negoziata, intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro, patto territoriale. Si veda in proposito, R. FERRARA, *Programmazione negoziata fra pubblico e privato*, in *Diritto Amministrativo*, n.3-4, 1999, pp. 429-472.

³⁸ M. CICORIA, *Brevi riflessioni sui profili privatistici del “contratto di fiume”*, in *Amministrativamente*, n. 2, 2022 dove si evidenzia che il contratto di fiume, «a dispetto del *nomen iuris* utilizzato dal legislatore, [dovrebbe essere] ricondotto nell'alveo dei cd. accordi di programmazione negoziata di cui all'art. 2, comma 203, lett. a) della Legge n. 662/1996, dunque in accordi ad oggetto pubblico», p. 322.

Per valorizzare l'azione della comunità, si potrebbero allora ricondurre i contratti di fiume all'art. 11 della l. n. 241/90 relativo agli accordi procedimentali tra amministrazione e privati ma soltanto se si considera il modello indicato dalla norma come uno "schema contrattuale" passibile di "aggiustamenti" a seconda delle situazioni specifiche – come quella delle alluvioni – e degli interessi pubblici coinvolti³⁹.

A fronte della difficoltà di inquadrare i contratti di fiume in un modello predefinito, una soluzione potrebbe consistere nel considerarli come una fattispecie a sé, diversa dalle norme richiamate e specificamente fondata sulla negoziazione per il raggiungimento degli obiettivi di prevenzione e gestione dei rischi. Del resto, la mancata definizione espressa della natura giuridica favorisce una partecipazione flessibile della comunità in quanto adattabile alle diverse realtà territoriali e alle esigenze delle zone coinvolte dalle alluvioni. Pertanto, tale definizione non è essenziale a condizione che permanga la caratteristica fondamentale dei contratti di fiume che consiste proprio nell'accordo con le comunità portatrici di interessi ed esigenze diversificate in base alle zone coinvolte a rischio idrogeologico.

A conclusione di questo paragrafo emerge che i contratti di fiume consentono alle comunità di essere parte attiva nella gestione dei territori fluviali in maniera flessibile ma in un contesto normativo predeterminato.

3.2. Le forme di partecipazione nei procedimenti di pianificazione e i soggetti legittimati

Una diversa modalità formale di coinvolgimento dei cittadini attiene alla partecipazione nel procedimento di redazione del Piano di gestione delle alluvioni, introdotto dalla Direttiva europea 2007/60/CE e recepito in Italia con il D.Lgs. 23 febbraio 2010, n. 49. Detto piano ha l'obiettivo di ridurre le conseguenze negative delle alluvioni sulla salute umana, sull'ambiente, sul patrimonio culturale e sulle attività economiche, attraverso un quadro di misure di prevenzione, protezione, preparazione e gestione degli eventi⁴⁰.

In particolare, l'art. 10 del d.lgs. 49/2010 prevede che le amministrazioni pubbliche coinvolte mettano a disposizione del pubblico le informazioni relative alla valutazione del rischio di alluvione e «*promuov(a)no la partecipazione attiva di tutti soggetti interessati (...) all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione*»⁴¹. Il coinvolgimento del pubblico viene, dunque, fondato su due aspetti essenziali: lo scambio di

³⁹ P. DURET, *Status activae civitatis. Nuovi orizzonti della sussidiarietà orizzontale nel community empowerment*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2023, p. 610; M. RAMAJOLI, *Gli accordi tra amministrazione e privati ovvero della costruzione di una disciplina tipizzata*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2019, p. 674 e ss.

⁴⁰ Per un approfondimento sul piano si veda R. DIPACE, *Le forme di tutela dal dissesto idrogeologico fra programmazione, pianificazione e gestione delle emergenze* in *Diritto agroalimentare*, n. 2, 2017, pp. 225-266; B. BALLERINI, *Il PGRA e il contratto di fiume dell'Arno: strumenti per una "prevenzione consapevole" delle alluvioni*, cit., pp. 326-350.

⁴¹ L'art. 10 del d.lgs. 49/2010 (Informazione e consultazione del pubblico) dispone: «1. Le autorità di bacino distrettuali di cui all'articolo 63 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e le regioni afferenti il bacino idrografico in coordinamento tra loro e con il Dipartimento nazionale della protezione civile, ciascuna per le proprie competenze, mettono a disposizione del pubblico la valutazione preliminare del rischio di alluvioni, le mappe della pericolosità e del rischio di

informazioni e la partecipazione effettiva che avviene sulla base delle conoscenze acquisite sia nel momento dell'elaborazione del piano, sia nell'ipotesi di revisione. Ciò trova peraltro conferma nella guida operativa realizzata dalla Commissione europea denominata *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document n.º 8 «Public Participation in relation to the Water Framework Directive»* dove il coinvolgimento dei cittadini viene diviso negli stessi due momenti di informazione e attuazione effettiva delle consultazioni ai quali si aggiunge in termini generali l'incoraggiamento di un coinvolgimento attivo⁴². In questo contesto normativo europeo e nazionale, al fine di individuare il ruolo dei cittadini nella pianificazione sulle alluvioni, è interessante delineare le forme di partecipazione, il procedimento e la legittimazione ad intervenire che emergono dalla disciplina.

Con riferimento alle modalità di intervento degli interessati, la disposizione richiamata non indica ulteriori specificazioni e, pertanto, trovano applicazione le regole generali di partecipazione procedimentale di cui alla l. 241/90 e nello specifico del Codice dell'ambiente, d.lgs. 152/2006, come evidente dall'applicazione concreta effettuata dalle Autorità di bacino⁴³. Pertanto, la diffusione di informazioni viene intesa nella prassi non solo come accesso a specifici documenti relativi alle alluvioni, ma come sensibilizzazione su temi specifici della gestione delle calamità, allo scopo di accrescere la conoscenza, la consapevolezza e la percezione del rischio. Tale scambio di informazioni si fonda in particolare su incontri formativi tra il decisore pubblico e la cittadinanza. Le consultazioni sono, invece, intese come partecipazione procedimentale all'*iter* di formazione del piano mediante la presentazione di osservazioni scritte all'amministrazione competente.

Con riguardo, poi, al procedimento di partecipazione, questo è suddiviso generalmente nelle seguenti fasi: fase preliminare nella quale le Autorità di bacino – autorità competente all'adozione del piano – predispongono il progetto e gli elaborati di valutazione del rischio; consultazione pubblica, nella quale i documenti vengono messi a disposizione del pubblico e dei portatori di interesse per la consultazione; coinvolgimento attivo dei cittadini mediante incontri in presenza o *on line*; incorporazione dei risultati della consultazione che sono considerati nell'elaborazione finale del piano⁴⁴.

alluvioni ed i piani di gestione del rischio di alluvioni di cui agli articoli 4, 6 e 7.2. Le stesse autorità di cui al comma 1 promuovono la partecipazione attiva di tutti soggetti interessati di cui all'articolo 9, comma 3, lettera c), all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione di cui agli articoli 7 e 8».

⁴² Si veda il sito istituzionale dell'ISPRA, www.ispra.it.

⁴³ Cfr. i siti istituzionali delle Autorità di bacino, quali l'Autorità di bacino distrettuale delle Alpi orientali, l'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino settentrionale; l'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po.

⁴⁴ L'art. 9 c.3 lett. c) del d.lgs. 49/2010 prevede che tale partecipazione attiva sia coordinata con quella prevista dall'art. 66 c. 7 del d.lgs. 152/2006 secondo il quale: «Le Autorità di bacino promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di bacino, provvedendo affinché, per ciascun distretto idrografico, siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni del pubblico, inclusi gli utenti, concedendo un periodo minimo di sei mesi per la presentazione di osservazioni scritte, i seguenti documenti: a) il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del piano, inclusa una dichiarazione delle misure consultive che devono essere prese almeno tre anni prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce; b) una valutazione globale

Infine, in relazione ai soggetti legittimati a partecipare il d.lgs. 49/2010 si riferisce genericamente agli interessati e, dunque, prescinde dalla residenza nel territorio di riferimento ed estende l'intervento anche ai gruppi e alle associazioni di settore. In sostanza, possono intervenire nell'adozione del piano sia i cittadini – singoli e associati –; sia gli enti pubblici e privati che si occupano della tutela delle acque; sia le diverse amministrazioni coinvolte.

Altra modalità formale di intervento della comunità nella pianificazione è prevista nel Codice della protezione civile (decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1) che, riguardando le calamità naturali, può ricomprendere anche le alluvioni e merita, dunque, un cenno. In particolare, l'art. 31 al comma 1 prevede che mediante la partecipazione dei cittadini – singoli e associati, anche tramite formazioni di natura professionale e organizzazioni di volontari – alla pianificazione di protezione civile si ottiene «*la resilienza delle comunità*» che diventano attive nella definizione delle strategie e dei modelli di intervento. Alla partecipazione nel contesto generale della predisposizione dei piani, si affianca, ai sensi del comma 3 dello stesso articolo, l'intervento in concreto dei cittadini per far fronte agli eventi critici mediante l'adesione al «volontariato organizzato» previa acquisizione delle conoscenze necessarie o, nel caso di emergenza immediata, con azioni spontanee circoscritte che devono comunque «*coordinarsi con l'attività delle città organizzate*»⁴⁵.

La partecipazione nei piani di protezione civile si fonda, dunque, da un lato sull'intervento non solo dei singoli ma anche di organizzazioni stabili di volontari che intervengono in sede di pianificazione e successivamente di gestione delle calamità anche in aiuto all'operato spontaneo dei cittadini; dall'altro lato su un'adeguata «*diffusione della conoscenza e della cultura di protezione civile*» affinché la collettività acquisisca le informazioni necessarie per far parte del volontariato organizzato e intervenire «*in modo efficace, integrato e consapevole*» nel far fronte agli eventi calamitosi⁴⁶.

provvisoria dei principali problemi di gestione delle acque, identificati nel bacino idrografico almeno due anni prima dell'inizio del periodo cui si riferisce il piano; c) copie del progetto del piano di bacino, almeno un anno prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce».

⁴⁵ L'art. 31 del Codice della protezione civile relativo alla «Partecipazione dei cittadini alle attività di protezione civile» prevede: «1. Il Servizio nazionale promuove iniziative volte ad accrescere la resilienza delle comunità, favorendo la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, anche mediante formazioni di natura professionale, alla pianificazione di protezione civile come disciplinata dall'articolo 18, e la diffusione della conoscenza e della cultura di protezione civile. [...] 3. I cittadini possono concorrere allo svolgimento delle attività di protezione civile, acquisite le conoscenze necessarie per poter operare in modo efficace, integrato e consapevole, aderendo al volontariato organizzato operante nel settore, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 32 e nella Sezione II del presente Capo, ovvero, in forma occasionale, ove possibile, in caso di situazioni di emergenza, agendo a titolo personale e responsabilmente per l'esecuzione di primi interventi immediati direttamente riferiti al proprio ambito personale, familiare o di prossimità, in concorso e coordinandosi con l'attività delle città organizzate». L'art. 32, comma 5, l b) prevede, poi, «la partecipazione del volontariato all'attività di predisposizione ed attuazione di piani di protezione civile».

⁴⁶ Cfr. F. GIGLIONI, *La pianificazione di protezione civile nel d.lgs. 1/2018. Un modello innovativo di procedimento amministrativo?* in Fondazione CIMA (a cura di) *Atti della giornata di studio su Partecipazione e pianificazione di protezione civile: riflessioni ed esperienze*, Pisa, 2021.

L'azione dei cittadini richiamata presenta, però, una criticità fondamentale correlata alla “coscienza ambientale” nei confronti delle tematiche legate alle alluvioni che, nei casi concreti, ha portato a forme di partecipazione limitata nella redazione dei piani⁴⁷. Ciò può essere dovuto alla complessità della pianificazione che si fonda su aspetti tecnici di difficile comprensione da parte della popolazione e che non riguardano solo misure concrete ma prospettiche che, dunque, non favorisce una partecipazione ampia e consapevole. In altre parole, i singoli cittadini non sono chiamati ad esprimersi su misure di dettaglio che riguardano la qualità della loro vita e sono, dunque, di immediata comprensione e di sicuro interesse, ma su progetti tecnici e generali volti ad evitare il rischio di eventi percepiti come “lontani” e solo “eventuali” che destano minore preoccupazione. Pertanto, la partecipazione si sviluppa soltanto se gli interessati – compresi i cittadini – sono sensibili alla situazione ambientale generale del territorio di riferimento a prescindere dall'applicazione di misure di dettaglio.

Ad ogni modo, alla luce della ricostruzione svolta emerge che, mediante tale forma di coinvolgimento, le comunità hanno la significativa possibilità di intervenire “a monte” vale a dire nel momento di pianificazione degli interventi sui territori a rischio di alluvione e, dunque, prima del verificarsi degli eventi catastrofici con l'obiettivo di prevenirli e di gestire il rischio.

3.3. Le modalità di intervento innovative e informali

Le comunità intervengono nella tutela, valorizzazione e gestione del rischio relativo alle alluvioni anche mediante modalità di partecipazione innovativa non espressamente disciplinate dalle norme ma che derivano dall'esperienza concreta e possono essere definite informali⁴⁸ non avendo in alcuni casi una compiuta disciplina di riferimento⁴⁹. In particolare, si può fare cenno a diversi strumenti quali gli osservatori, le linee guida per la comunicazione alla popolazione del rischio alluvionale o i manuali operativi contro il rischio di alluvioni; i programmi di divulgazione mediante i “campi innovativi” come quelli attuati dalle Autorità di bacino su iniziativa europea per il coinvolgimento dei cittadini; le piattaforme digitali con i dati sullo stato del territorio. Questi strumenti hanno in comune la finalità di

⁴⁷ G. N. BALDACCINI, *La partecipazione pubblica ai Piani di gestione delle acque e del rischio alluvioni dell'Autorità di Bacino del Serchio*, in *Biologia Ambientale*, 2015.

⁴⁸ M. V. FERRONI, G. RUOCCO, *L'informalità: una difficile qualificazione* in M.V. FERRONI, G. RUOCCO (a cura di) *La città informale*, Castelveccchi, Roma 2021, p. 8 dove si evidenzia: «con l'aggettivo informali qualificiamo quindi queste pratiche sociali messe in atto da gruppi di cittadini che rivendicano bisogni individuali e/o collettivi e promuovono azioni dirette per soddisfarli. Si tratta di pratiche transitorie o durature, realizzate localmente, con forme più o meno partecipative (si sviluppano cioè in misura maggiore o minore, con modalità di deliberazione ed azione democratica), promosse dai cittadini autonomamente, cioè senza una richiesta di autorizzazione alle istituzioni pubbliche»; F. GIGLIONI, *Il valore giuridico dell'informalità per l'interesse generale. L'esempio delle città*, in M.V. FERRONI, G. RUOCCO (a cura di) *La città informale*, cit., p. 81.

⁴⁹ G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, Giuffrè, 2010; A. ANGELETTI, (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Napoli, ESI, 2011.

ridurre il divario tra informazioni a disposizione delle amministrazioni e conoscenza delle comunità pur essendo diversi nella loro applicazione. In effetti, le informazioni fornite dall'amministrazione o ricercate dai cittadini hanno un impatto significativo sulle azioni dei singoli correlate alla percezione del rischio di alluvione e alla collaborazione con il decisore pubblico⁵⁰.

Nello specifico gli osservatori costituiscono un modello fondato sulla messa a disposizione di informazioni alle autorità pubbliche da parte dei cittadini al fine di monitorare lo stato dei territori e prevenire i rischi di alluvioni. Lo scambio di informazioni richiamato si ottiene mediante l'utilizzo di siti e tecnologie digitali quali piattaforme *on line* e app⁵¹. Un esempio è costituito dall'Osservatorio dei cittadini sulle piene promosso dall'Autorità di bacino distrettuale delle Alpi orientali⁵². Come si legge sul sito istituzionale: «L'Osservatorio è costituito da cittadini che divengono parte attiva, contribuendo a fornire informazioni nuove e dettagliate a livello locale, prima, durante e dopo un evento di piena, sfruttando un canale di comunicazione innovativo con le autorità coinvolte nella gestione delle alluvioni». Questo – come si legge sul sito istituzionale – è costituito, dunque, da due componenti, una tecnologica e una sociale che si intersecano al fine di prevenire i rischi e mitigarli. Per quanto riguarda l'amministrazione coinvolta alla quale i cittadini si rivolgono si fa riferimento al singolo Comune che se interessato deve inviare un modulo di adesione all'Autorità di bacino. Infine, si specifica che il progetto dell'Osservatorio è previsto nell'ambito del Piano di gestione alluvioni costituendo uno degli strumenti volti a coinvolgere i cittadini nel contesto generale della pianificazione⁵³. In relazione alle modalità di costituzione è ammessa la partecipazione di tutti i cittadini interessati tramite l'iscrizione sul sito istituzionale o su una apposita app dal momento che non è previsto un numero massimo di componenti. Pertanto, qualsiasi interessato può iscriversi per partecipare e fornire

⁵⁰ F. BRACCO, C. MODAFFERI, *Percezione del rischio alluvionale: indagine sui fattori contributivi* in AGEI-Geoterma, Supplemento, 2021 dove si evidenzia che la percezione del rischio di alluvione è fondata su alcune variabili di contesto, prima fra tutti l'informazione a disposizione fornita dall'amministrazione, seguita dalle esperienze pregresse e dal contesto sociale. In proposito si è pronunciata anche la Corte di cassazione, civile, che con ordinanza del 15 gennaio 2020, n. 512 ha messo in luce come «in situazione di grave criticità, per possibile calamità naturale, sussiste in capo al Comune l'obbligo di attivarsi per allertare, con ogni mezzo, la popolazione e, in particolare, quella già individuata come stabilmente residente nelle parti del territorio ritenute a rischio molto elevato. Anche se è corretto affermare che in linea di principio non sussista un obbligo di comunicazione *ad personam*, è necessario valutare quali misure alternative siano state adottate». V. LETTERA, *Protezione civile, adeguatezza dell'informazione e diritto-dovere di autoprotezione*, in *RGOnline.it*, 2020.

⁵¹ Un esempio è COapp dell'Autorità di bacino distrettuale delle Alpi orientali. Nel sito dedicato si legge: «ogni segnalazione inviata arriverà al portale del CO – Osservatorio dei Cittadini sulle Piene e sarà utile a popolare i modelli per il monitoraggio dei rischi alluvionali: più informazioni ci mandi, più contribuisce alla precisione e all'utilità dei modelli di previsione degli eventi alluvionali».

⁵² Sul ruolo delle Autorità di bacino si veda M. DI LULLO, *L'autorità di bacino distrettuale come ente di pianificazione e tutela ambientale*, in *Rivista giuridica Ambienteditto.it*, n. 1, 2023 pp. 1-36.

⁵³ M. ALBERTON, 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, 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*, Università degli studi di Trento 2018, p. 111 e ss.

informazioni utili correlate alle alluvioni quali l'innalzamento anomalo delle acque di un fiume, la presenza di detriti o tronchi di alberi che ostruiscono il corso d'acqua.

Gli osservatori costituiscono un mezzo “ibrido” di coinvolgimento della comunità poiché informale in relazione alle modalità di adesione e di intervento considerato che si fondano sullo scambio di informazioni tra cittadini e con la pubblica amministrazione senza modalità o procedimenti specifici; formale essendo ricompreso nei piani e contestualizzato all'interno di strumenti tradizionali di pianificazione. Il vantaggio degli osservatori risiede proprio in questa duplice natura: nella flessibilità del funzionamento che consiste nel monitoraggio spontaneo dei cittadini al quale segue una segnalazione al decisore pubblico correlata ad uno strumento pianificatorio formale che ne garantisce la stabilità. Grazie a tale strumento i cittadini diventano, dunque, attivi poiché contribuiscono al corredo di informazioni utili all'amministrazione per adottare decisioni in merito alle alluvioni svolgendo un ruolo di controllo capillare sul territorio difficilmente realizzabile dalla sola amministrazione. Per di più gli osservatori consentono anche di diffondere tra la stessa cittadinanza la sensibilità sui temi della sicurezza e dell'autoprotezione dagli eventi alluvionali⁵⁴ poiché permettono a chiunque di prendere parte alla tutela del territorio.

Ulteriore strumento è costituito dai manuali operativi o linee guida contro il rischio di alluvioni che consistono in documenti di *soft law* che forniscono indicazioni e procedure dettagliate su come affrontare e mitigare gli effetti delle alluvioni per le comunità. Questi manuali o linee guida sono strumenti essenziali per la gestione del territorio, e possono far parte di piani di emergenza più ampi⁵⁵. In questo caso è l'amministrazione che mediante i manuali fornisce informazioni alla cittadinanza su come agire nel caso di alluvione e come prevenire i rischi consentendo ai cittadini di collaborare attivamente con gli enti preposti⁵⁶ per evitare le conseguenze negative che possono derivare dagli avvenimenti catastrofici naturali. Il vantaggio di questo strumento consiste nella forma divulgativa e chiara rivolta ad una platea di non esperti e, dunque, che può essere facilmente compreso dalla comunità al fine di renderla edotta sulle conseguenze delle alluvioni e su come comportarsi nel caso di eventi dannosi. Inoltre, questo strumento è flessibile potendo essere diretto non solo ai cittadini, ma anche alle stesse amministrazioni per delineare le modalità di partecipazione dei singoli alle decisioni relative alle alluvioni. Un esempio è costituito dalle

⁵⁴ Come si legge sul sito del caso richiamato: «I suoi obiettivi prevedono il monitoraggio della rete idraulica, la comunicazione dei rischi alluvionali e la divulgazione dei temi della sicurezza e dell'autoprotezione dagli eventi alluvionali».

⁵⁵ F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *La fisionomia delle linee guida: abbozzo di una traiettoria evolutiva con specifico riferimento al settore dei contratti pubblici*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1, 2021, pp. 11-36.

⁵⁶ Tali enti sono solitamente l'ISPRA e la Protezione civile. Anche la Commissione europea ha emanato specifiche linee guida già richiamate sull'intervento dei cittadini in relazione alla gestione delle acque, COMMISSIONE EUROPEA, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC)*, Guidance document No. 8 on «Public Participation in relation to the Water Framework Directive», 2003.

Linee guida per la comunicazione del rischio di alluvione della provincia autonoma di Trento del 2019 che prevedono nel dettaglio le modalità di informazione della collettività sui rischi di alluvione e di partecipazione per gestire gli eventi. In sostanza le linee guida sono incentrate sulle forme di coinvolgimento della cittadinanza per la prevenzione e gestione delle alluvioni.

Altro strumento è costituito dai programmi di divulgazione europei per il coinvolgimento dei cittadini attuati dalle Autorità di bacino mediante, ad esempio, gli “Innovation camp”. In particolare, la Commissione europea ha scelto la proposta dell’Autorità di bacino distrettuale del Fiume Po per organizzare RISKILIENGE⁵⁷, un Campo di innovazione “Innovation Camp” sul tema della sostenibilità ambientale e della resilienza sociale ai disastri naturali correlati alle alluvioni. I “campi dell’innovazione” sono un approccio promosso dalla Commissione Europea per *«esplorare e stimolare risposte collaborative a sfide complesse attraverso un processo strutturato in più fasi, che ha come punto centrale il lavoro congiunto tra i vari attori portatori di competenze e conoscenze durante un incontro di due o più giorni»*⁵⁸. Nell’Innovation Camp si costituiscono diversi gruppi di interesse che, in modo collaborativo e co-creativo fra tutti i partecipanti, formulano proposte concrete. La soluzione finale viene, poi, presa in considerazione e sviluppata dal decisore pubblico. Il vantaggio di detto strumento consiste nel coinvolgimento di varie componenti della comunità. In effetti, i partecipanti non sono soltanto i cittadini ma anche politici, imprenditori, accademici e società civile al fine di sviluppare nuove pratiche per migliorare la resilienza territoriale e sociale ai fenomeni naturali.

Ulteriore strumento che consente alla comunità di partecipare alle decisioni relative al rischio di alluvione consiste nell’utilizzo di piattaforme digitali volte ad informare il pubblico sulle decisioni adottate dalla pubblica amministrazione. Un esempio emblematico è costituito dalla piattaforma realizzata da ISPRA e chiamata IdroGEO volta ad informare i cittadini⁵⁹ quale *«strumento di comunicazione e diffusione delle informazioni, a supporto delle decisioni nell’ambito delle politiche nazionali di mitigazione del rischio»* di alluvione⁶⁰. La piattaforma consente ai cittadini di accedere ad informazioni, studi e rapporti relativi ad alcune catastrofi naturali come le alluvioni e di agire di conseguenza. L’utilizzo delle modalità digitali ha il vantaggio di essere uno strumento di agevole uso poiché non richiede dispendio di tempo o di risorse, ma potrebbe rischiare di escludere una parte della popolazione meno digitalizzata. In effetti, il problema del c.d. *digital divide* ossia il divario tra coloro che hanno accesso alle tecnologie e coloro che ne sono esclusi rischia di

⁵⁷ Il progetto ha riguardato quattro aspetti principali di coinvolgimento della popolazione: rischio e resilienza, rischio e comunicazione, rischio e memoria, rischio e governance, si veda il sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna.

⁵⁸ Cfr. il sito dell’Autorità di bacino distrettuale del fiume Po.

⁵⁹ «Informare i cittadini e le imprese sui rischi che interessano il proprio territorio contribuisce a una maggiore consapevolezza e a decisioni informate su dove acquistare la propria casa o localizzare nuove attività economiche e produttive e quindi ha un importante risvolto sociale ed economico, contribuendo alla riduzione dei danni e dei costi». ISPRA, *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio*, 2021, p. 209.

⁶⁰ ISPRA, *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio*, cit., p. 209.

trovare applicazione qualora l'unico modo per coinvolgere i cittadini sia l'uso di piattaforme⁶¹. Peraltro, questo strumento presenta l'ulteriore criticità di essere volto solo a fornire informazioni su decisioni già adottate e non consente ai singoli di intervenire attivamente magari presentando proposte o opinioni.

Alla luce della ricostruzione effettuata, emerge che gli strumenti analizzati si caratterizzano per alcuni presupposti sostanziali, procedurali e di sistema comuni.

In relazione agli aspetti sostanziali, gli strumenti sono fondati su uno scambio di informazioni tra cittadini e pubblica amministrazione al fine di prevenire i rischi di alluvione⁶². In particolare, i cittadini indicano al decisore pubblico le criticità presenti sul territorio – come nel caso degli osservatori – mentre l'amministrazione informa i cittadini sulle modalità per far fronte alle catastrofi o per evitarle – come nel caso dell'Innovation camp del progetto europeo o delle linee guida⁶³. In sostanza i mezzi delineati permettono alle comunità di avere un ruolo attivo sia nel fornire informazioni utili al decisore pubblico sia nell'attuare le misure indicate dall'amministrazione al fine di adottare i comportamenti virtuosi in materia.

Inoltre, gli strumenti analizzati si caratterizzano per essere fondati sulla valorizzazione delle competenze della comunità. In effetti, negli osservatori e nei progetti che prevedono un Innovation camp si mette in risalto che ogni singolo interessato può intervenire nelle decisioni e nel far fronte ai rischi a seconda delle specifiche competenze. In sostanza, gli strumenti informali delineati hanno come obiettivo l'uso del *know how* acquisito dalla popolazione e dai portatori di interesse per far fronte al fenomeno delle alluvioni. Questo può essere giustificato dalla “sensibilità” del fenomeno alluvionale che potendo provocare catastrofi ed essendo replicabile se non gestito in maniera efficiente richiede uno “sforzo” di tutti i componenti della comunità a seconda delle specifiche competenze⁶⁴.

In relazione agli aspetti procedurali, gli strumenti delineati si caratterizzano per essere basati su più fasi considerato che la partecipazione avviene prima, durante e dopo il fenomeno alluvionale. In particolare, gli osservatori hanno la funzione di raccogliere informazioni dei cittadini in maniera continuativa come si legge nel caso richiamato «*prima, durante e dopo un evento di piena*»; le riunioni poste a fondamento dei

⁶¹ M. DE MICHELIS, *Il governo digitale del territorio*, Jovene, Napoli, 2023.

⁶² Cfr. R. CELLERINO, *L'Italia delle alluvioni, Un'analisi economica*, Franco Angeli, 2004 che si concentra sul tema dell'informazione sul rischio di alluvione evidenziando la rilevanza del ruolo dei residenti nelle zone a rischio idrogeologico.

⁶³ M. FEOLA, *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino, Giappichelli, 2014. Si evidenzia, però, che lo scambio informativo riguarda non solo in maniera orizzontale pubblico e privato, ma anche le diverse amministrazioni. In effetti, le linee guida per la comunicazione del rischio di alluvione sono rivolte anche ai Comuni per indicare le modalità di informazione della popolazione.

⁶⁴ La sensibilità verso determinati fenomeni e la c.d. cultura della partecipazione determinano l'intervento più o meno ampio e significativo delle persone e delle formazioni sociali. Cfr. al riguardo, F. TRIMARCHI BANFI, *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in AA.VV., *Azione amministrativa e rapporto con il cittadino alla luce dei principi di imparzialità e buon andamento*, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 32 ss.

progetti europei sono molteplici al fine di individuare le reali esigenze della collettività in momenti diversi nella gestione delle alluvioni; le piattaforme consentono un aggiornamento continuo e di ricevere informazioni prima degli eventi naturali e durante le alluvioni.

Inoltre, questi strumenti benché informali si fondano su una seppur minima organizzazione e proceduralizzazione. Ad esempio, gli osservatori sono costituiti mediante apposita iscrizione dei cittadini sui siti istituzionali; l'Innovation camp è fondato su riunioni periodiche alle quali sono ammessi a partecipare i portatori di interesse e che hanno regole specifiche seppur flessibili di funzionamento; le piattaforme possono richiedere una specifica iscrizione per consultare i relativi dati. Il che dimostra che quando ci si avvia verso forme di partecipazione informali che hanno però un certo peso sulle decisioni pubbliche, la legittimazione richiede una doppia verifica preliminare, tra pari, cioè da parte degli altri soggetti privati coinvolti e da parte della stessa amministrazione decidente. Non si tratta di attrarre chiunque abbia un ruolo informale nel sistema di regolazione pubblico, quanto piuttosto di dar voce sostanziale a tutti i potenziali interventori⁶⁵.

Da ultimo, in relazione al sistema di intervento nella gestione delle alluvioni, gli strumenti delineati rispecchiano le diverse fasi della partecipazione individuate dall'Associazione internazionale per la partecipazione pubblica (IAP)⁶⁶. Essa ha descritto le caratteristiche e le tipologie di processi partecipativi attribuendo cinque livelli di influenza crescente della comunità: informare, consultare, coinvolgere, collaborare e responsabilizzare. Questi aspetti sono tutti presenti negli strumenti informali analizzati poiché i cittadini possono essere meramente informati in modo passivo, ad esempio, con i siti istituzionali o con le linee guida o i manuali; essere consultati come negli osservatori; essere coinvolti attivamente come negli Innovation camp; collaborare ed essere responsabilizzati per far fronte alle emergenze mediante l'utilizzo dei dati presenti nelle piattaforme dedicate.

Sempre con riferimento al sistema di partecipazione si evidenzia che alcuni strumenti informali – come gli osservatori e le linee guida – si inseriscono nell'ambito della pianificazione generale in materia di alluvione dal momento che sono gli stessi piani a richiamarli e rientrano – come gli Innovation camp – in programmi europei di più ampia scala. Pertanto, la comunità in materia di alluvione viene coinvolta attivamente mediante strumenti informali e adattabili alle realtà locali che trovano però un fondamento stabile nei piani o nei programmi nazionali ed europei.

Sotto un ulteriore profilo, alla luce dell'analisi svolta sui mezzi informali di coinvolgimento dei singoli nella gestione delle alluvioni emerge che la comunità seppur attiva: non è mai “abbandonata a sé stessa”

⁶⁵ A. ROMANO, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in *Scritti in memoria di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1987.

⁶⁶ Come si legge sul sito istituzionale: «L'Associazione Italiana per la Partecipazione Pubblica è un'associazione di Promozione Sociale senza fini di lucro, nata nel 2011. Scopo dell'associazione è promuovere e migliorare la pratica della partecipazione pubblica e della democrazia deliberativa da parte di soggetti individuali, collettivi e istituzionali in relazione a questioni di interesse pubblico ai diversi livelli di governo (locale, regionale, nazionale)».

dal decisore pubblico ma è portata ad intervenire mediante strumenti che si inseriscono in un contesto più ampio di programmazione nazionale ed europea e con uno scambio di informazioni “reciproco” tra pubblico e privato; non agisce mediante iniziative del tutto spontanee ma fondate su strumenti con una regolamentazione seppur minima, basti considerare l’iscrizione agli osservatori o alle piattaforme, che consente di coinvolgere diverse componenti della collettività; si fonda su modalità specifiche di informazione e aggregazione che permettono di contribuire in maniera continua per far fronte al rischio di alluvione che richiede un apporto costante e non sporadico.

4. Il rapporto tra comunità e pubbliche amministrazioni nella prevenzione e gestione dei rischi naturali

Una volta ricostruiti gli strumenti e la composizione della comunità nel far fronte alle alluvioni occorre considerare il rapporto con la pubblica amministrazione locale nella prevenzione e gestione dei rischi naturali, individuandone gli elementi essenziali.

Innanzitutto, il rapporto comunità-amministrazione, delineato nella sua valenza ordinamentale nella legislazione sopra ricordata, si fonda su uno scambio di conoscenze ed informazioni che assume requisiti specifici esulando dalle regole imposte dalla partecipazione procedimentale della l. 241/90⁶⁷. Essa non consiste nella mera rappresentazione alle amministrazioni delle opinioni della comunità da considerare nella decisione pubblica, ma si fonda su tre componenti specifiche. La prima detta *care communication* implica l’uso di strumenti per motivare le persone a modificare un comportamento a rischio al fine di prevenzione; la seconda, la *crisis communication* si utilizza nelle situazioni di crisi o di emergenza con l’obiettivo di favorire comportamenti responsabili di auto-protezione in risposta a un rischio imminente⁶⁸; la terza, la *consensus communication* implica la mitigazione delle controversie sui rischi, favorendo il confronto tra le parti al fine di giungere a scelte il più possibile condivise, informate e partecipate⁶⁹. Pertanto, lo scambio informativo tra cittadini e amministrazione è influenzato a seconda della finalità di prevenzione, crisi in atto o conflitto nel contesto delle alluvioni. In effetti, trattandosi di fenomeni che da un lato possono essere prevenuti e dall’altro vanno gestiti per evitare catastrofi richiedono una collaborazione diversa a seconda della circostanza in atto (rischio o catastrofe in corso). In altre parole, il rapporto tra cittadino e amministrazione non è definibile a priori ma, pur fondandosi sulle regole generali della partecipazione e della trasparenza, deve adattarsi allo specifico contesto di riferimento.

⁶⁷ Per un approfondimento si veda R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Diritto Amministrativo*, n.2, 2017, p. 209 ss.

⁶⁸ L. FABIANO, *Crisi dello Stato democratico rappresentativo, partecipazione politica elettronica e consapevolezza della società civile* in *Federalismi.it*, n. 28, 2023, pp. 33-54.

⁶⁹ Linee guida sul rischio alluvioni, Trento 2019.

In secondo luogo, il rapporto tra amministrazione e comunità è di tipo continuativo e non sporadico. La prevenzione dei rischi di alluvione e l'eventuale gestione implicano, in effetti, che i cittadini collaborino in maniera costante con il pubblico sia nell'ambito dei contratti di fiume sia mediante la partecipazione informale. Del resto, la prevenzione delle catastrofi richiede un impegno continuativo delle comunità nell'adottare le misure indicate dall'amministrazione, nel fornire informazioni sulle mutevoli esigenze dei territori, nell'intervenire attivamente nella gestione dei fenomeni. Ciò trova conferma sia nei contratti di fiume che una volta stipulati richiedono un monitoraggio costante e sono soggetti ad eventuali modifiche; sia negli strumenti di partecipazione richiamati che richiedono un intervento continuo sia per coloro che fanno parte degli organi preposti come gli osservatori, sia per coloro che sono chiamati ad applicare le linee guida o a partecipare agli incontri formativi.

In terzo luogo, il rapporto collaborativo pubblico privato non è solo orizzontale, ma anche "verticale" poiché gli strumenti delineati si inseriscono in un contesto più ampio di pianificazione e vedono coinvolte diverse amministrazioni come i Comuni, le Autorità di bacino⁷⁰. Pertanto, la comunità non si confronta solo con le amministrazioni più vicine ma anche – seppur in maniera mediata – con le autorità di settore. Ad esempio, nel caso degli osservatori, questi sono realizzati dalle Autorità di bacino ma sono i Comuni a dover decidere di aderire all'iniziativa⁷¹. I cittadini si confrontano, dunque, con il Comune ma in un contesto più ampio che vede coinvolte diverse amministrazioni. Ciò può rendere maggiormente complesso l'intervento delle comunità perché si rischia che le opinioni espresse dal basso non siano considerate allo stesso modo dalle diverse autorità coinvolte che potrebbero essere in disaccordo.

In quarto luogo, la collaborazione richiede anche un mutamento organizzativo. In effetti, le attività sia previste per legge sia spontanee sono comunque basate su regole predefinite e possono determinare la creazione di nuovi soggetti, basti considerare gli osservatori. L'intervento della comunità non è, dunque, del tutto spontaneo ma pur essendo incisivo richiede una definizione di fasi e regole vista la sensibilità della materia e le gravi conseguenze nel caso di fallimento dei progetti.

Le caratteristiche denotano, dunque, un nuovo rapporto con l'amministrazione⁷² poiché i cittadini non si oppongono ma co-programmano e co-progettano mettendo a disposizione sia le loro capacità, sia le loro "preoccupazioni" e conoscenze relative allo specifico territorio⁷³. In questa collaborazione anche i soggetti

⁷⁰ M. ALBERTON, E. DOMORENOK, *La sfida della sostenibilità. Il governo multilivello delle risorse idriche*, CEDAM, Padova, 2011, pp. 73 ss.

⁷¹ M. DI LULLO, *L'Autorità di bacino distrettuale come ente di pianificazione e tutela ambientale*, in *Rivista giuridica Ambienteditto.it*, n. 1, 2023.

⁷² Si è fatto riferimento ad un «rinnovato e moderno rapporto tra amministrazione e cittadini, in cui questi ultimi assumono un ruolo determinante e da protagonista all'interno della funzione amministrativa». Così G. ANNICHIARICO, *Contraddittorio e partecipazione: due principi di democrazia procedimentale* in *Amministrativamente*, n. 8-9, 2009.

⁷³ G. FIDONE, *Il coinvolgimento del settore privato nell'amministrazione condivisa dei beni comuni: un patto tra parte pubblica, comunità e privati, fondato sulla fiducia e collaborazione*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1, 2023, pp. 373-395.

pubblici hanno un ruolo determinante poiché promuovono le iniziative (programmi europei); negoziano con le comunità (contratti di fiume); forniscono supporto organizzativo ai cittadini (gli osservatori), consentendo di individuare le buone pratiche⁷⁴. Questo ruolo pubblico permette di evitare che i progetti non vengano portati avanti quando cessa l'emergenza anche se permane il rischio, come è avvenuto per contratti di fiume dove le negoziazioni non sono state portate avanti essendo cessata la fase critica ma poi sono state riprese a seguito di ulteriori alluvioni. In sostanza, le specificità correlate alla gestione delle alluvioni individuano un rapporto specifico tra amministrazione e cittadini caratterizzato da uno scambio reciproco di dati e informazioni; nonché da un mutuo intervento per gestire in modo continuativo il rischio dal momento della pianificazione, a quello dell'adozione delle misure di prevenzione fino ad arrivare alla soluzione di problematiche nel caso di eventi già verificatisi.

5. Le comunità come parte essenziale nella gestione delle alluvioni tra complementarità e democraticità

Alla luce dell'analisi effettuata emerge che le comunità hanno un ruolo determinante nella gestione dei rischi di alluvione che da un lato passa per l'utilizzo di strumenti non solo normativamente definiti ma anche innovativi in continuità e non in modo alternativo; da un altro lato per il coinvolgimento attivo da parte dell'amministrazione di qualsiasi cittadino e anche di tutti i componenti della collettività in un contesto di ampia democraticità⁷⁵.

In relazione al primo profilo, dall'analisi effettuata emerge una continuità nell'uso di modalità diverse di partecipazione che consente l'intervento dei cittadini nelle varie fasi della gestione delle alluvioni. In particolare, gli strumenti normativamente previsti e gli strumenti informali vengono usati congiuntamente poiché i cittadini scelgono la modalità più utile per collaborare con l'amministrazione a seconda della specifica necessità. In sostanza, detti strumenti non sono in conflitto tra loro perché hanno funzioni diverse: i contratti di fiume, quella di realizzare accordi per gestire le zone limitrofe a corsi d'acqua; gli altri strumenti la finalità di raccogliere e fornire informazioni per far sì che i cittadini siano pronti a far fronte ai rischi e l'amministrazione possa adottare decisioni consapevoli. Pertanto, sussiste una sorta di complementarità nell'uso di diverse modalità di partecipazione e collaborazione che non si escludono a vicenda ma si adattano alle specifiche esigenze e traggono frutto dall'operare in sinergia.

⁷⁴ Nel preambolo della Direttiva Alluvioni, al punto 18 si legge: «Gli Stati membri dovrebbero basare le loro valutazioni, le loro mappe e i loro piani sulle “migliori pratiche” e sulle “migliori tecnologie disponibili” appropriate, che non comportino costi eccessivi, nel campo della gestione dei rischi di alluvioni».

⁷⁵ A.M. ABRUZZESE, *Valorizzazione e gestione della risorsa idrica. Orientamenti attuali e nuove prospettive: brevi note*, in www.demaniocivico.it, 2016 che mette in correlazione la “democraticità” dovuta alla partecipazione dei cittadini con l’“efficienza” nella gestione delle acque. Ciò si può estendere anche ai fenomeni correlati come le alluvioni. Cfr. anche U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2, 2008, p. 175 ss.

Ciò permette alla comunità di intervenire costantemente nelle diverse fasi che caratterizzano la gestione delle alluvioni (informazione sui rischi; adozione delle decisioni; comunicazione delle misure adottate e di come attuarle; monitoraggio; eventuale gestione degli eventi critici)⁷⁶ utilizzando lo strumento più adatto nello specifico momento. Ad esempio, i contratti di fiume sono utili per gestire il territorio ed evitare le calamità; le linee guida possono essere invece di supporto alla popolazione una volta verificata l'alluvione per comprendere quali azioni intraprendere⁷⁷. Pertanto, gli strumenti delineati vengono applicati in continuità poiché utilizzati in modo congiunto a seconda della specifica fase di gestione delle alluvioni.

Passando al secondo aspetto relativo alla democraticità nel coinvolgimento dei cittadini, emerge che la comunità che opera mediante gli strumenti delineati si caratterizza – come già detto – per essere composita essendo formata da singoli cittadini, associazioni e operatori economici che agiscono insieme⁷⁸, ad esempio nei contratti di fiume, a seconda delle competenze e delle disponibilità⁷⁹. Pertanto, gli strumenti delineati consentono di fornire diversi supporti all'amministrazione, dalla mera “preoccupazione” della situazione locale, alla conoscenza approfondita della criticità del territorio, fino ad arrivare agli aspetti tecnici. Ciò a seconda del *know how* dei soggetti partecipanti e dell'esperienza pregressa che costituiscono elementi fondamentali per adottare comportamenti volti ad evitare future alluvioni⁸⁰.

Nonostante ciò, è presente il rischio che una parte della popolazione non venga adeguatamente coinvolta poiché maggiormente isolata, meno “sensibile” alle tematiche ambientali e non ricompresa nelle associazioni. Per evitare, dunque, che la comunità sia composita ma limitata numericamente, esistono diversi mezzi.

Innanzitutto, il coinvolgimento avviene sia prima dell'adozione delle decisioni, sia dopo per consentire la massima conoscenza delle iniziative intraprese dal pubblico e delle azioni che spettano ai cittadini. In particolare, i contratti di fiume prevedono una pubblicità successiva alla stipula e gli altri strumenti sono

⁷⁶ A. MURATORI, *La gestione «all'europea» del rischio alluvioni: nuove modalità per affrontare un vecchio problema*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 2, 2009.

⁷⁷ Mentre la presenza dei cittadini è considerata meno rilevante nei casi di urgenza quando i fenomeni si sono già verificati e occorre intervenire con misure immediate che richiedono un intervento rapido del decisore pubblico. Basti considerare che il d.l. 12 ottobre 2000, n. 279, “*Interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato e in materia di protezione civile, nonché a favore di zone colpite da calamità naturali*”, convertito con modificazioni dalla l. 11 dicembre 2000, n. 365 non dedica un apposito articolo al coinvolgimento della comunità.

⁷⁸ Sulla valenza democratica della partecipazione, F. GIGLIONI, S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini*, in *Enciclopedia del Diritto*, Aggiornamento IV, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 943-979.

⁷⁹ Si veda sul tema della partecipazione democratica dei soggetti privati alle decisioni pubbliche: G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi. Un'analisi comparata*, Padova, 2020; V. ANTONELLI, *Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa*, in G.C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, 2010, p. 91 ss.

⁸⁰ P. BUBECK, W.J.W. BOTZEN, J.C.J.H. AERTS, “*A Review of Risk Perception and Other Factors that Influence Flood Mitigation Behaviour*”, *Risk Analysis*, vol. 32, no. 9, 2012, pp. 1481 - 1495.

volti a fornire informazioni proprio al fine di coinvolgere la più ampia parte possibile della popolazione in tutte le fasi dell'adozione delle decisioni. Sotto un diverso aspetto, l'obiettivo del coinvolgimento di un'ampia parte della popolazione è perseguito anche grazie alla diversità degli strumenti delineati che in alcuni casi sono fondati sulle tecnologie digitali (piattaforme), in altri su documenti scritti (le linee guida), in altri ancora su riunioni della popolazione (progetti che prevedono i c.d. Innovation camp). In sostanza, la comunità viene “costruita” mediante l'utilizzo di strumenti diversi che consentano ai privati di agire in collaborazione dell'amministrazione a seconda delle specifiche competenze, esigenze e delle realtà territoriali.

Da ultimo, il coinvolgimento di un'ampia parte della popolazione è favorito dalla circostanza che gli strumenti giuridici formali e informali utilizzati per le alluvioni consentono la partecipazione di tutti i cittadini e non solo di associazioni o gruppi nominati. In questo modo, qualsiasi interessato può intervenire per informarsi sui rischi di alluvione e poi supportare l'amministrazione con comportamenti virtuosi secondo le indicazioni del decisore pubblico o con un comportamento attivo. In altre parole, gli strumenti consentono a tutti di intervenire con diverse “gradazioni” a seconda dell'interesse nel tema, dalla mera informazione alla partecipazione attiva⁸¹.

In conclusione, alla luce dell'analisi effettuata emerge che la comunità, intesa nel senso approfondito nel paragrafo 2, ha un ruolo determinante nell'ambito delle alluvioni perché collaborando con l'amministrazione mediante specifici strumenti formali e informali interviene per prevenire il rischio o per gestire le eventuali catastrofi. Gli elementi di “forza” della comunità sono costituiti dalla varietà e dalla flessibilità poiché essa è formata da diversi componenti sociali, nonché dalla democraticità poiché gli strumenti delineati consentono la partecipazione di tutti e non solo di gruppi o portatori di interessi cui si aggiunge la capacità di intervento continuativo nelle diverse fasi correlate alle alluvioni, in affiancamento alle attività propriamente istituzionali degli enti preposti in materia.

Pertanto, si può concludere dicendo che il settore delle alluvioni attiene ad aspetti talmente correlati alla qualità della vita in un determinato territorio da non poter essere disciplinato e gestito senza un intervento continuativo e democratico della popolazione che insiste nella specifica zona limitrofa a corsi d'acqua. Questo ruolo della comunità si attua mediante strumenti giuridici formali e informali/innovativi con

⁸¹ V. ANTONELLI, *Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa*, in G.C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO, cit., p. 92 dove si evidenzia: «affinché la partecipazione ai processi decisionali pubblici sia effettiva è necessario soddisfare alcune (pre)condizioni fattuali e giuridiche. Sia ostacoli culturali e linguistici, sia un non consapevole e non libero esercizio dei propri diritti e doveri possono impedire o rendere difficoltoso il coinvolgimento delle persone nei processi di democrazia partecipativa [...]».



l'obiettivo di far fronte ai rischi idrogeologici valorizzando le azioni dirette di quelli che sono stati definiti “Italiani con gli stivali”⁸².

⁸² E. D'ANGELIS, *Italiani con gli stivali. Storia, imprese, organizzazione della Protezione Civile*, Polistampa, 2016 dove si fa riferimento al ruolo non solo delle autorità preposte ma anche dei cittadini nella difesa del territorio e nella memoria degli eventi di catastrofe naturale come le alluvioni ed ai comportamenti da adottare in caso di rischio idrogeologico.