

RIVISTA QUADRIMESTRALE  
DI  
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 2 - 2024

BEATRICE BALDINI

*L'attuazione delle politiche di adattamento ai cambiamenti climatici tra  
indirizzi sovralocali e centralità della dimensione urbana*



ISSN 2239-964X

**BEATRICE BALDINI\***

***L'attuazione delle politiche di adattamento ai cambiamenti climatici  
tra indirizzi sovralocali e centralità della dimensione urbana***

SOMMARIO: 1. *La dimensione urbana dell'adattamento ai cambiamenti climatici.* – 2. *La crescente importanza dell'adattamento a livello internazionale ed europeo.* – 3. *L'obbligo europeo di dotarsi di strategie o piani ad hoc.* – 4. *Il lento percorso nazionale.* – 4.1. *Una struttura nazionale (ancora indefinita) di governance.* – 4.2. *Il tentativo (malriuscito) di una direzione dall'alto* – 4.3. *Le ragioni e i limiti del ricorso a uno strumento di soft law.* – 5. *Lo snodo regionale tra eterogeneità di risultati e ambiguità di funzioni.* – 5.1. *Un replicato del sistema di governance nazionale.* – 6. *L'attuazione del PNACC: l'importanza dei piani locali e del supporto alla loro elaborazione.* – 7. *Le iniziative urbane come laboratorio creativo di soluzioni adattative.* – 7.1. *Il riconoscimento istituzionale della partecipazione spontanea.* – 8. *Conclusioni.*

***1. La dimensione urbana dell'adattamento ai cambiamenti climatici***

Nel nostro ordinamento, l'adattamento ai cambiamenti climatici è governato dal Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (d'ora in avanti PNACC), adottato nel dicembre del 2023<sup>1</sup>, in ritardo rispetto ad altri paesi europei. La scelta dello strumento pianificatorio rispecchia l'approccio delle normative dell'Unione<sup>2</sup>, oltre che della letteratura scientifica, la quale considera il piano come «il principale strumento che oggi le amministrazioni possono mettere in campo per contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici già in corso e futuri»<sup>3</sup>. Le spinte europee, moltiplicatesi soprattutto con

---

\* Dottoranda in diritto amministrativo, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, Istituto DIRPOLIS. E-mail: [beatrice.baldini@santannapisa.it](mailto:beatrice.baldini@santannapisa.it).

<sup>1</sup> Con d. n. 434 del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), entrato in vigore nel febbraio 2024 con la sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

<sup>2</sup> Sul piano quale «opzione regolatoria» privilegiata per la realizzazione «di ambiziosi obiettivi vincolanti» europei si v. E. CHITI-G. NAPOLITANO, *Il rafforzamento dello spazio amministrativo europeo*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2024, p. 6; P. DERMINE, *The planning method: An inquiry into the constitutional ramifications of a new EU governance technique*, in *Com. mar. L. Rev.*, 4, 2024, pp. 959-992

<sup>3</sup> F. GIORDANO-G. ANTOLINI, *I Piani di adattamento ai cambiamenti climatici*, in *Ecoscienza*, 1, 2023, p. 2.

l'adozione del *Green Deal*<sup>4</sup>, hanno portato alla proliferazione di piani nazionali<sup>5</sup> e al rafforzamento del rapporto bilaterale tra Unione europea (UE) e Stati membri<sup>6</sup>.

L'adozione di un piano nazionale sembra riflettere l'accentramento della regia degli interventi; questi, infatti, s'inseriscono in un assetto inevitabilmente policentrico e multilivello<sup>7</sup>, nel quale, i diversi centri di potere coesistenti sono soggetti a un coordinamento dall'alto per il perseguimento di obiettivi comuni. Il presente scritto, però, vuole portare l'attenzione sulla dimensione urbana dell'adattamento ai cambiamenti climatici. Adattarsi agli effetti del cambiamento climatico significa anche realizzare interventi a partire dal basso<sup>8</sup>, attraverso movimenti spontanei della cittadinanza<sup>9</sup>. Qual è la

---

<sup>4</sup> COM(2019) 640. Le ripercussioni giuridiche del *Green Deal* sono state investigate da D. BEVILACQUA-E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024, *passim*. Si veda anche E. CHITI, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2021, pp. 130-148.

<sup>5</sup> Sugli aspetti critici che ne derivano: M. DE DONNO, *A margine del post di Edoardo Chiti. La tutela europea degli ecosistemi e le prospettive per il governo del territorio italiano*, in *Diariodirittopubblico.it*, 2024; E. CHITI, *Chiaroscuro. La tutela degli ecosistemi nel contesto del Green Deal*, in *Diariodirittopubblico.it*, 2024. Sulle cause dell'eccesso di pianificazione in Italia: G. PAGLIARI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. giur. ed.*, 3, 2013, pp. 135 ss.

<sup>6</sup> Per un approfondimento sulle modalità tramite le quali si svolge simile dialogo si rinvia a A. GIORGI, *Substantiating or Formalizing the Green Deal Process? The Proposal for a European Climate Law*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021, pp. 14-28.

<sup>7</sup> Secondo quanto riportato nella COM(2001) 428, quando si parla di *governance* multilivello, si fa riferimento «a norme [...] processi e [...] comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo». In dottrina C. SCOTT, *The Governance of the European Union: The Potential for Multi-Level Control*, in *Eur. L. Jour*, 1, 2002, pp. 59-7; M. FINCK, *Subnational Authorities in EU Law*, in *Oxford University Press*, 2017, pp. 17-18 spiega che il policentrismo indica il fenomeno in base al quale i vari attori, compresi quelli locali, dialogano sia verticalmente che orizzontalmente instaurando rapporti reciproci.

<sup>8</sup> In molti hanno trattato del carattere locale dell'adattamento ai cambiamenti climatici. Fra tutti si rinvia a W. NEIL ADGER-I. LORENZONI-K. L. O' BRIEN (eds.), *Adapting to climate change. Thresholds, Values, Governance*, in *Cambridge University Press*, 2009; J. GUPTA-K. VAN DER LEEUW-H. DE MOEL, *Climate change: a 'glocal' problem requiring 'glocal' action*, in *Env. sciences*, 3, 2007, pp. 139-148.

<sup>9</sup> Il concetto di *governance*, secondo la definizione contenuta in M. DAVIS-N. BORGOS, *Urban Governance Atlas: Guidance on how to enter a policy instrument*, in *InterlaceHub.it*, 2022, p. 2: «refers to the “formal and informal institutions, rules, mechanisms and processes of collective decision-making that enable stakeholders to influence and coordinate their needs and interests”. In essence, governance provides the structure “by which groups, such as communities, define their interests, rights, responsibilities and the ways in which they will interact with each other and with institutions of authority to manage a particular resource”». O ancora, J. KOOIMAN, *Social-political governance: introduction*, in J. KOOIMAN. (ed.), *Modern Governance*, London, 1993, p. 258

rilevanza della dimensione urbana all'interno del PNACC? Il dialogo istaurato tra le città, anche senza l'intermediazione dello Stato, permette di realizzare gli obiettivi europei<sup>10</sup>? Quali sono i suoi punti di forza e i suoi limiti?

Per rispondere a queste domande, si è deciso di partire dall'alto, ovvero dal contesto internazionale ed europeo (§ 2), per poi scendere le scale di governo, così da far emergere gradualmente l'importanza della dimensione urbana. Dopo aver illustrato gli strumenti su cui fa leva l'Unione per istaurare un dialogo con gli Stati membri in materia di adattamento (§ 3), lo scritto si soffermerà sul PNACC (§ 4), per illustrarne il contenuto e gli aspetti di debolezza. Il modello di *governance* scelto (§ 4.1) e la natura *soft* del piano (§ 4.2 e 4.3) metteranno in risalto l'ampio margine di manovra degli enti territoriali, nonché la loro crucialità nell'attuazione delle politiche di adattamento. Al contempo, le scelte assunte a livello regionale (§5 e §5.1) e urbano (§6) permetteranno di illustrare gli ostacoli alla realizzazione degli obiettivi europei in assenza di una solida regia nazionale. Infine (§7 e § 7.1), si metteranno in luce – tramite esempi tratti da alcune città – i vantaggi, ma anche alcuni profili controversi, delle iniziative originate dal basso.

## 2. La crescente importanza dell'adattamento a livello internazionale ed europeo

Per anni, il tema dell'adattamento ai cambiamenti climatici è rimasto nell'ombra, oscurato dal connesso<sup>11</sup> tema della mitigazione<sup>12</sup>. Solo nell'ultimo decennio, i sempre più frequenti disastri ambientali hanno spinto a riconoscere, con meri documenti di natura *soft*, la necessità di sviluppare capacità adattative. La ragione di tale ritardo risiede nell'incertezza del concetto di adattamento e

---

definisce la *governance* come «the pattern or structure that emerges in a socio-political system as “common” result or outcome of the interacting intervention effort of all involved actors. This pattern cannot be reduced to one actor or group of actors in particular».

<sup>10</sup> L'espressione “autorità subnazionali” è stata utilizzata a partire dal XV secolo per riferirsi alle Regioni, agli enti locali e alle città. Lo spiega E. TATÌ, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, Milano, 2020, p. 27. Sul ruolo delle autonomie locali nel diritto europeo si rinvia a V. ANTONELLI, *Le autonomie locali: una questione europea*, in *Amm. in camm.*, 2012, pp. 1-19.

<sup>11</sup> P.M. BERRY ET AL., *Cross-sectoral interactions of adaptation and mitigation measures*, in *Climate change*, 128, 2015, pp. 381-393.

<sup>12</sup> G.R. BIESBROEK ET AL., *Europe adapts to climate change: Comparing National Adaptation Strategies*, in *Glob. env. change*, 20, 2010, pp. 440-450.

nella sua trasversalità. Mentre la mitigazione è intesa come la «capacità di prevenzione e riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, nonché di miglioramento delle attività che rimuovono questi gas dall'atmosfera»<sup>13</sup>, le definizioni di adattamento sono molteplici e generiche. Ciò complica non solo l'individuazione di un obiettivo comune, ma anche il monitoraggio dell'efficacia delle azioni richieste. Con il termine «adattamento», il gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC) intende infatti «il processo finalizzato all'adeguamento dei sistemi umani e naturali al clima attuale, o atteso, e ai suoi effetti»: il suo scopo è quello di «limitare o evitare danni e/o sfruttare le opportunità sfavorevoli»<sup>14</sup>. Preordinando l'adattamento alla limitazione degli effetti dannosi del clima, senza compiere ulteriori specificazioni, si amplia il campo delle azioni funzionali a tal fine, permettendo a esse di tagliare trasversalmente una pluralità di settori. A queste clausole di vasta portata si aggiunge l'utilizzo di espressioni in parte sovrapponibili come quelle di resilienza, caratterizzata da più «sfaccettature e declinazioni», e di vulnerabilità<sup>15</sup>. Al contrario, la mitigazione, riferendosi solo alla riduzione di emissioni di gas serra, ben può essere oggetto di *target* specifici, come esemplificato dall'obiettivo di neutralità climatica fissato dall'*European Green Deal*.

Nell'evoluzione normativa, sia internazionale che europea, si scorge il graduale riconoscimento dell'importanza dell'adattamento, ma anche l'evanescenza del concetto. In particolare, la Convenzione sui Cambiamenti Climatici delle Nazioni Unite (UNFCCC) del 2010, con il *Cancun Adaptation Framework*, è stato il primo tentativo di conferire all'adattamento la stessa dignità della mitigazione senza perderne di vista il peculiare carattere

---

<sup>13</sup> La definizione si trova al link <https://climadat.isprambiente.it/conoscere-i-cambiamenti-climatici/per-cominciare/>, consultato in data 4 novembre 2024.

<sup>14</sup> Nello studio condotto dall'OECD, E. LEVINA-D. TIRPAK, *Adaptation to Climate Change: Key Terms*, 2006, *passim*, sono presenti alcune definizioni.

<sup>15</sup> M. MONTEDURO, *Ma che cos'è questa «resilienza»? Un'esplorazione del concetto nella prospettiva del diritto delle amministrazioni pubbliche*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1, 2023, p. 11. Per resilienza s'intende «la capacità di un sistema sociale, economico o ambientale di far fronte a un evento pericoloso, o anomalie, rispondendo e riorganizzandosi in modo da preservare le sue funzioni essenziali, l'identità e la struttura, mantenendo anche le capacità di adattamento, apprendimento e trasformazione». La vulnerabilità è «la propensione o la predisposizione degli elementi esposti a essere influenzati negativamente» ed è un termine che «comprende una varietà di concetti ed elementi, tra cui la sensibilità o la suscettibilità al danno e la mancanza di capacità di farvi fronte e di adattarsi». (Le definizioni sono contenute nella Piattaforma ISPRA visionabile al link <https://climadat.isprambiente.it>, consultato in data 4 novembre 2024).

trasversale. Invero, ne richiede un'integrazione tanto nelle politiche ambientali, quanto in quelle sociali ed economiche. Nel 2015, il *Paris Agreement*<sup>16</sup> ha compreso la strumentalità dell'adattamento allo sviluppo sostenibile<sup>17</sup>, peraltro elevandolo a «elemento chiave per proteggere le popolazioni, i mezzi di sussistenza e gli ecosistemi», nonché a sfida mondiale coinvolgente tutte le articolazioni territoriali (art. 9). Tuttavia, simile presa di consapevolezza non è bastata a stabilire obiettivi specifici da perseguire, dal momento che le politiche di adattamento hanno continuato a essere intese in modo generico, cioè per rafforzare la resilienza e ridurre la vulnerabilità ai cambiamenti climatici (art. 7).

Spostandosi sul fronte europeo, le istituzioni si sono concentrate sul tema, ma, a differenza di quanto avvenuto per la mitigazione<sup>18</sup>, lo hanno fatto lasciandolo ancorato a disposizioni non vincolanti<sup>19</sup>. In assenza di una base legale nei Trattati dedicata all'adattamento<sup>20</sup>, il primo riferimento è nel Libro Verde del 2007, "*Adapting to climate change in Europe – options for EU action*". Ne è seguito il Libro Bianco del 2009, nonché una specifica strategia nel 2013<sup>21</sup>. Questa è stata un tassello per passare dalla delineazione di obiettivi generali all'elaborazione di *policy tools* di guida e supporto degli Stati membri, poiché ha previsto l'utilizzo di mezzi finanziari e strutturali *ad hoc*, tra cui i

---

<sup>16</sup> M. DE BELLIS, *Transnational Administrative Law and Climate Change in the Age of the Green Deals: Introduction to the Special Issue*, in *IJPL*, 16, p. 326 spiega che, con il *Paris Agreement*, gli Stati si sono impegnati a mantenere le temperature globali al di sotto di 2° rispetto al periodo pre-industriale. L'accordo possiede un approccio multilivello poiché «sets objectives and procedural requirements, but the substance of the commitments is to be determined by the States».

<sup>17</sup> Tra i contributi che indagano il concetto di sviluppo sostenibile si veda almeno F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 0, 2010, pp. 13-42.

<sup>18</sup> Si pensi ai pacchetti di direttive volti a promuovere un'energia pulita entrati in vigore nel corso degli anni, tra cui, la direttiva UE 2023/2414, c.d. RED III.

<sup>19</sup> Come scrive E. TATÌ, *L'europa delle città*, cit., p. 114 «la Soft Law va interpretata alla luce dei trattati, in particolare dell'art. 4 par. 2 lett. e) g) i), TFUE, per le competenze concorrenti in materia di ambiente; dell'art. 11 TFUE, relativo al principio di integrazione delle politiche ambientali nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile; «degli artt. 191-193 TFUE per la politica ambientale».

<sup>20</sup> Come spiegato da B. PEREZ DE LAS HERAS, *Adaptation to climate change in the European Union: between Supranational action and State Reluctance*, in *IUCNAEL Jour.*, 6, 2015, pp. 3-6. Diversamente, la mitigazione ai cambiamenti climatici trova la sua base legale nell'art. 194 TFUE.

<sup>21</sup> COM (2013) 216.

fondi LIFE, il Patto dei Sindaci e la creazione di una specifica piattaforma digitale (ADAPT)<sup>22</sup>.

La priorità dell'adattamento è stata però compresa soprattutto con l'emergenza pandemica, la quale ha evidenziato come le società odierne debbano saper fronteggiare imprevedibilità e perturbazioni esterne con tempestiva flessibilità. Così, oltre a registrare un'impennata nell'utilizzo, spesso pervasivo e poco sorvegliato<sup>23</sup>, del termine resilienza, il Covid-2019 ha spinto la Commissione europea, nell'ambito di un programma politico strutturato a partire dal *Green Deal*<sup>24</sup>, a elaborare una più ambiziosa strategia in materia di adattamento ai cambiamenti climatici, ritenuto un tema «essenziale»<sup>25</sup>, necessitante degli sforzi notevoli. Tale documento<sup>26</sup>, dopo aver risaltato l'inadeguatezza della preparazione europea al tema, nonché l'urgenza delle azioni richieste, fa leva su due linee direttive poco valorizzate dalla precedente strategia: l'adattamento sistematico e l'adattamento intelligente. In particolare, la prima linea serve a promuovere una *better knowledge*, in quanto ribadisce la necessità di «uno sforzo collettivo di tutte le istanze governative e sociali», una diffusione maggiore della conoscenza, dell'innovazione scientifica, nonché una trasformazione digitale. La seconda linea mira a sviluppare politiche a sostegno di tutti i livelli territoriali e per ciascun settore d'intervento, configurando però il livello locale come la base per l'esecuzione delle azioni; in tal senso, rafforza le iniziative intraprese dall'Unione, impegnandosi a fornire un sostegno finanziario e organizzativo agli Stati membri.

### 3. L'obbligo europeo di dotarsi di strategie o piani ad hoc

---

<sup>22</sup> Come scrive E. TATÌ, *op. cit.*, p. 332, LIFE è un programma della Commissione europea operativo dal 1992 ed è il principale strumento finanziario dell'UE dedicato all'ambiente e all'azione per il clima. Esso rappresenta uno dei progetti con maggiore incidenza sullo sviluppo urbano. La Piattaforma Climate-ADAPT è frutto di una collaborazione tra la Commissione europea e l'Agenzia europea dell'ambiente avente l'obiettivo di disseminare conoscenza.

<sup>23</sup> M. MONTEDURO, *Ma che cos'è questa «resilienza»?», cit.*, p. 4.

<sup>24</sup> COM (2019) 640: è un programma teso a trasformare l'UE «in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse» (p. 2).

<sup>25</sup> *Ivi*, p. 6.

<sup>26</sup> COM (2021) 82.

In Europa, si è ben presto mossa l'esigenza di garantire l'attuazione degli obiettivi di adattamento e dunque di individuare gli strumenti più adeguati allo scopo. Ciò specie a fronte del timore degli Stati di subire un'invasione nelle proprie sfere di competenza a causa della trasversalità della materia<sup>27</sup>.

Pertanto, dopo una prima fase – di risultati insoddisfacenti – in cui l'iniziativa è stata lasciata ai singoli paesi, due regolamenti hanno fissato gli obiettivi vincolanti da perseguire e gli strumenti a ciò deputati. Il primo è il Regolamento sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima del 2018<sup>28</sup>, da cui è scaturito l'obbligo di elaborare dei Piani Nazionali Integrati per l'Energia e il Clima (c.d. PNIEC)<sup>29</sup>. Questi ultimi, seppur funzionali soprattutto alla mitigazione ai cambiamenti climatici, in quanto si concentrano sulla promozione di energia da fonti rinnovabili, devono essere corredati da «comunicazioni integrate sulle azioni nazionali di adattamento» (art. 19). La mancanza di simili comunicazioni implica l'attivazione di poteri raccomandatori da parte della Commissione europea<sup>30</sup>.

Il secondo, denominato Normativa europea sul clima<sup>31</sup>, nel porre il vincolo di neutralità climatica entro il 2050, prevede che «le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri assicurino il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell'articolo 7 dell'accordo di Parigi» (art. 5). Per tale motivo, il paragrafo 4 del medesimo articolo demanda agli Stati membri di dotarsi di strategie e piani nazionali di adattamento «fondati su analisi rigorose in materia di cambiamenti climatici e di vulnerabilità, sulle valutazioni dei progressi compiuti e sugli indicatori, [nonché] sulle migliori e più recenti evidenze scientifiche disponibili». Gli articoli successivi proceduralizzano il rapporto tra UE e Stati, conferendo alla prima il potere di adottare raccomandazioni non vincolanti nei confronti dei paesi che non abbiano adottato politiche per il miglioramento della

---

<sup>27</sup> Per questo, gli Stati membri non hanno sostenuto tali azioni con largo consenso. Come spiegato da B. PEREZ DE LAS HERAS, *Adaptation to climate change*, cit., p. 8.

<sup>28</sup> Reg. (UE) 2018/1999.

<sup>29</sup> Per un approfondimento sul tema si rinvia a L. AMMANNATI, *La transizione energetica dell'Unione Europea. Il nuovo modello di governance*, in G. DE MAIO (a cura di), *Introduzione allo studio del diritto dell'energia. Questioni di prospettive*, Napoli, 2019, pp. 11-39.

<sup>30</sup> In relazione alla proposta di un PNIEC per l'Italia 2021-2030, la Commissione europea ha adottato la Raccomandazione 2024/599 per esortare l'elaborazione di solidi piani e strategie di adattamento, nonché aggiornare la normativa vigente.

<sup>31</sup> Reg. (UE) 2021/1119.

capacità di adattamento. Gli Stati vengono posti in uno stato «di soggezione»<sup>32</sup>, poiché devono rendere conto all'UE dei risultati raggiunti con le proprie strategie e piani, così che, nel caso di inadempimento o inadeguatezza delle misure, possano instaurare con essa un dialogo bilaterale<sup>33</sup>. Il Regolamento cerca di armonizzare le politiche nazionali per la realizzazione dell'obiettivo di transizione ecologica, facendo leva – per diversi settori strategici – su una «pianificazione affidata agli Stati, ma sottoposta a condizionamenti, limiti e controlli per opera dell'Unione»<sup>34</sup>.

Così, la normativa citata rimuove l'adattamento dall'ombra rendendolo uno *step* intermedio per raggiungere il *target* finale di neutralità climatica. Per questo, sorregge la strategia del 2021 con un impianto giuridico che impone un costante miglioramento, da assicurare facendo leva sul coordinamento europeo e sulla pianificazione nazionale<sup>35</sup>. La Commissione, però, agisce come mero «suggeritore e guida» ed «evita di sciogliere direttamente i molti e complicati nodi che accompagnano le varie transizioni»<sup>36</sup>, in quanto lascia i singoli Stati decidere con quali misure operative affrontarli.

Ulteriori indicazioni sono contenute nella Comunicazione sugli «Orientamenti in materia di strategie e piani di adattamento»<sup>37</sup>, che risalta – in un'ottica di integrazione ed europeizzazione<sup>38</sup> – l'esigenza di superare la perdurante lentezza e frammentarietà delle azioni, ma anche la complessiva insoddisfazione per gli interventi intrapresi. A tal fine, la Commissione fa leva

---

<sup>32</sup> D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green New Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2022, 1, p. 398.

<sup>33</sup> Un dialogo simile è stato instaurato con l'adozione del *Next Generation EU* da cui è discesa l'approvazione del Reg. (UE) 2021/241, anche detto PNRR. Come spiegato da N. LUPOLO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Dir. pubb.*, 3, 2022, pp. 742-744 si è di fronte a un «processo [che] muove [...] senz'altro da un'iniziativa europea, volta a coordinare più efficacemente le linee di politica economica». Ma è comunque importante sottolineare che «gli spazi di autonomia politica e di discrezionalità in capo a ciascuno degli Stati membri risultano tutt'altro che inesistenti».

<sup>34</sup> D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, p. 133.

<sup>35</sup> *Ivi*, p. 134.

<sup>36</sup> Per usare le parole di E. CHITI-G. NAPOLITANO, *Il rafforzamento dello spazio amministrativo europeo*, cit., p. 7. Gli Autori rilevano la complessità di simile compito di guida: esso richiede «non solo di assistere i singoli Stati membri nella elaborazione di una pluralità di piani coerenti tra loro, ma anche di governare i paralleli esercizi di pianificazione dei vari Stati membri».

<sup>37</sup> COM (2023/C 264/01).

<sup>38</sup> La prima strategia europea in materia ha permesso di passare da 15 paesi in possesso di strategie di adattamento a un numero complessivo di 25. Tuttavia, la Commissione europea ribadisce l'insoddisfazione generale per i risultati raggiunti.

sia su strumenti legislativi, che sulla «capacità operativa di un ingente numero di amministrazioni nazionali» nello svolgimento di funzioni dirette a fini comuni<sup>39</sup>. Invero, è necessaria l'introduzione di «un quadro giuridico di riferimento» che goda di un elevato sostegno politico, a partire dal quale stabilire gli obiettivi di adattamento vincolanti e regolarmente aggiornati<sup>40</sup>. In secondo luogo, è richiesta la definizione, da parte delle varie amministrazioni, delle opzioni strategiche da seguire, nonché l'elaborazione di piani d'intervento che traducano le linee strategiche in vere e proprie azioni, tramite l'individuazione dei soggetti responsabili e delle risorse disponibili. Si configurano, dunque, tre momenti: la fissazione – in via legislativa – di obiettivi vincolanti, la delimitazione delle opzioni di adattamento, la pianificazione concreta degli interventi. Tale ultima fase, secondo quanto scritto nella Strategia, deve essere spalmata lungo tutti i livelli di *governance*<sup>41</sup>, ma non è chiarito né come garantire un raccordo tra le diverse scale di intervento, né quale forza debbano possedere i piani in relazione all'*an* e al *quomodo* delle azioni.

#### 4. Il lento percorso nazionale

Il primo *step* previsto dall'Unione per sviluppare le capacità adattative non ha trovato alcun riscontro in Italia, in cui mancano tanto una cornice legislativa di riferimento quanto degli obiettivi vincolanti. Al più si assiste a una graduale crescita dell'interesse politico sul tema.

L'anno di avvio del percorso nazionale è il 2015, quando è stata adottata una strategia per compiere una ricognizione delle vulnerabilità climatiche, nonché delineare un insieme di obiettivi per «ridurre i rischi e aumentare la resilienza»<sup>42</sup>. Lo scopo del documento è vasto, in quanto mira ad «affrontare gli impatti dei cambiamenti climatici» e stabilire le azioni e gli

---

<sup>39</sup> F. D'ANGELO, *I modelli organizzativi e la coamministrazione*, in L. FERRARA-D. SORACE (a cura di), *150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*. Studi, vol. I, in *Firenze University Press*, 2016, p. 539.

<sup>40</sup> COM (2023/C 264/01), p. 5.

<sup>41</sup> COM (2021) 82, p. 10.

<sup>42</sup> A. PIETTA-M. BAGLIANI-E. CRESCINI, *L' Italia si adatta? La definizione delle politiche di adattamento al cambiamento climatico alla scala regionale*, in *Riv. geo. ita.*, 2, 2022, p. 75.

interventi a tal proposito necessari<sup>43</sup>, nell'ambito di «una più efficace cooperazione tra attori istituzionali»<sup>44</sup>. Simile genericità richiede il passaggio da un documento descrittivo a uno di carattere operativo, cioè dal disegno politico di partenza a un programma esecutivo e di supporto<sup>45</sup>. Ciò tramite l'adozione di un piano nazionale deputato a individuare i principali attori competenti nel processo di adattamento, le azioni da compiere e le risorse finanziarie ed economiche da destinare agli interventi.

L'ambizioso compito conferito al PNACC ne ha resa complessa l'adozione, avvenuta otto anni più tardi dell'elaborazione della strategia, con decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica<sup>46</sup>. Per quattro anni, una bozza di PNACC è rimasta presso il Ministero e la sola «scossa» che ha indotto il governo a concludere l'*iter* di approvazione è stata l'alluvione a Ischia del novembre del 2022<sup>47</sup>. Da lì a poco, in occasione di una proposta di PNIEC incompleta, la Commissione europea ha sollecitato l'adozione un solido piano di adattamento<sup>48</sup>.

Tuttavia, anche il PNACC si sofferma a descrivere il quadro giuridico e climatico nazionale, gli impatti dei cambiamenti climatici e le vulnerabilità settoriali, omettendo, invece, un qualche riferimento alle azioni e misure di adattamento<sup>49</sup>. In tal senso, esso non sembra sufficiente a eseguire la strategia, in quanto si limita a menzionare le azioni sistemiche, cioè quelle per strutturare una *governance* nazionale con cui possano interfacciarsi le articolazioni territoriali nella pianificazione settoriale e generale. Ciò pare confermato dal suo scopo primario, che rimane solo quello di «fornire, [con un raggio d'azione medio-lungo], un quadro di indirizzo nazionale per l'implementazione di azioni

---

<sup>43</sup> Così in [https://climadat.isprambiente.it/quadro\\_normativo\\_e\\_politiche\\_di\\_adattamento/italia/](https://climadat.isprambiente.it/quadro_normativo_e_politiche_di_adattamento/italia/) consultato in data 4 novembre 2024.

<sup>44</sup> F. PINTO, *Dall'Europa alle città: strategie di adattamento ai cambiamenti climatici*, in *Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU*, 2015, p. 618.

<sup>45</sup> *Ivi*, p. 75.

<sup>46</sup> Per una ricognizione dell'*iter* che ha condotto all'approvazione del PNACC si veda ASVIS, *Gli insediamenti urbani nel piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici*, *Position paper del gruppo di lavoro sul Goal 11*, 2023, p. 5.

<sup>47</sup> *Alluvione, il piano di adattamento al clima fermo a una bozza del 2018. Ecco cosa prevede*, in *Il Sole 24 Ore*, 2023.

<sup>48</sup> Con Raccomandazione 2024/599 già citata.

<sup>49</sup> Come già sostenuto da S. NESPOR, *Il PNACC: come l'Italia affronta il cambiamento climatico*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2024, p. 324.

finalizzate a ridurre al minimo possibile i rischi derivanti dai cambiamenti climatici e a migliorare la capacità di adattamento [...]»<sup>50</sup>.

#### 4.1. *Una struttura nazionale (ancora indefinita) di governance*

Per comprendere l'effettiva funzione del PNACC può essere utile soffermarsi sul sistema di *governance* da esso delineato. La *governance* consiste nell'insieme di decisioni, attori, processi istituzionali e meccanismi che influiscono nella scelta di una specifica linea di azione<sup>51</sup>. Essa, nell'attuale architettura istituzionale, strutturata su una molteplicità di legami tra diversi attori<sup>52</sup>, è determinante a soddisfare il crescente bisogno di coordinare i plurimi centri di poteri coinvolti e, dunque, alla buona riuscita delle politiche di adattamento<sup>53</sup>.

Ebbene, se in via di prima approssimazione il PNACC prevede l'istituzione di nuovi organi, a livello operativo, l'attuazione di questo disegno «è rinviata a fasi successive, con scadenze imprecisate»<sup>54</sup>.

Anzitutto, è previsto un Osservatorio nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici a cui è demandata la cura dell'aggiornamento periodico del piano e delle azioni intraprese, l'individuazione delle fonti di finanziamento, la gestione dell'attività di monitoraggio, di *reporting* e di valutazione. In sostanza, l'Osservatorio dovrà soffermarsi su quegli aspetti cruciali di cui il PNACC avrebbe dovuto farsi carico fin dall'inizio. Simile organo sarà composto dai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali e si articolerà in tre ulteriori organi: il Comitato, la Segreteria e il Forum. Sul funzionamento del Comitato poggerà buona parte della riuscita del PNACC, in quanto a esso sarà demandata la vera e propria attività di indirizzo e di coordinamento tra livelli. Probabilmente, dunque, al suo interno confluiranno i rappresentanti degli enti territoriali. Peraltro, il Comitato sarà cruciale nel dialogo con le istituzioni

---

<sup>50</sup> PNACC, p. 5.

<sup>51</sup> È la definizione, tradotta in italiano, fornita da S. C. MOSER, *Whether our levers are long enough and the fulcrum strong? exploring the soft underbelly of adaptation decisions and actions*, in W. NEIL ADGER-I. LORENZONI-K. L. O' BRIEN (eds.), *Adapting to climate change*, cit., p. 315.

<sup>52</sup> A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, in *federalismi*, 9, 2013, p. 42.

<sup>53</sup> T. J. FINAN-D. R. NELSON, *Decentralized planning and climate adaptation: toward transparent governance*, in W. NEIL ADGER-I. LORENZONI-K. L. O' BRIEN (eds.), *op. cit.*, p. 336.

<sup>54</sup> S. NESPOR, *Il PNACC: come l'Italia*, cit., p. 325.

europee e nell'adempimento degli obiettivi dalle stesse fissati, in quanto è chiamato a definire l'«organizzazione dei ruoli e [a quantificare] le risorse da destinare alla gestione» dell'attività di monitoraggio, reportistica e valutazione<sup>55</sup>. Malgrado la rilevanza di simili compiti, il PNACC fornisce esigue indicazioni, rimettendo la disciplina di dettaglio al regolamento di cui il Comitato avrebbe dovuto dotarsi entro un mese dal decreto ministeriale d'istituzione.

Il problema è che, ancora, non è stato neppure adottato il decreto ministeriale a cui era demandata l'istituzione degli organi di *governance*<sup>56</sup>. Così, gli unici aspetti specificati riguardano i membri dell'organo<sup>57</sup>, nonché i tempi entro cui lo stesso dovrà riunirsi<sup>58</sup>. Viceversa, rimane indefinito il soggetto responsabile – anche se solo sul piano reputazionale – dinanzi all'Unione nell'attività citata<sup>59</sup>.

Il Forum e la Segreteria dovranno coadiuvare il Comitato nello svolgimento delle sue funzioni. Da un lato, la Segreteria fornirà un sostegno tecnico-scientifico, ma anche amministrativo, predisponendo gli atti e le informazioni necessarie per l'attività di pianificazione e per il successivo monitoraggio degli interventi. Il Forum assicurerà «l'ampio coinvolgimento della società civile nell'implementazione delle politiche pubbliche», ponendosi ambiziosi compiti quali la tutela dei diritti e degli interessi coinvolti, tra cui

---

<sup>55</sup> È quanto scritto nel PNACC a p. 106.

<sup>56</sup> In particolare, non è stato rispettato il termine di tre mesi – decorrenti dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto ministeriale di approvazione del PNACC (8 febbraio 2024) – entro i quali il MASE avrebbe dovuto istituire gli organi di *governance*, con apposito decreto. Così è stato scritto, da ultimo, da S. BELARDINELLI, *Il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici: a che punto siamo?*, in <https://ilbolive.unipd.it/node/19772> (consultato in data 9 novembre 2024).

<sup>57</sup> I membri del Comitato sono sedici, di cui undici di nomina ministeriale, uno di nomina dalla protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, uno dall'Agenzia Nazionale Italia Meteo, due dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e, infine, uno è un membro rappresentante dei Comuni ed è designato dall'ANCI.

<sup>58</sup> Ovvero almeno una volta all'anno per effettuare un'analisi della situazione presente e programmare l'attività dell'anno successivo.

<sup>59</sup> Come viene spiegato da D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green New Deal.*, cit., p. 299 avendo riguardo ai vincoli imposti dal Reg. UE 2021/1119. In particolare, «la fase del monitoraggio e del controllo si basa su un'*accountability* verticale prevalentemente reputazionale, priva di strumenti vincolanti e che lascia un ampio margine di manovra agli stessi Stati». Come si può leggere dalla normativa citata, infatti, lo «Stato membro interessato, entro sei mesi dal ricevimento delle raccomandazioni, notifica alla Commissione in che modo intende tenere in debita considerazione le raccomandazioni, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri e UE e tra gli Stati membri» (art. 7 par. 3 lett. a).

«l'accesso alle informazioni e alla giustizia, la partecipazione ai processi decisionali»<sup>60</sup>. A tale scopo, esso poggia sulla Piattaforma digitale sviluppata da ISPRA nel 2022, dove vengono veicolate, attingendo da fonti autorevoli, informazioni e buone pratiche condivise dai «soggetti operanti nell'ambito delle politiche per l'adattamento»<sup>61</sup>. La Piattaforma, già operativa, sostiene le amministrazioni pubbliche combinando il sapere tecnico-scientifico con l'intervento non necessariamente specialistico degli *stakeholders* che spontaneamente decidono di contribuire. Così, viene riconosciuta in forma implicita l'importanza delle spinte dal basso non solo nell'esecuzione delle politiche pubbliche, ma anche nell'attività a monte di pianificazione, influenzabile dalle esperienze diffuse dalla Piattaforma<sup>62</sup>. Il Forum dovrebbe poi divenire la sede per «il confronto tra tutti i soggetti della pubblica amministrazione, oltre che dei soggetti che a vario titolo si occupano di adattamento»<sup>63</sup>. Sennonché, al pari di quanto avviene per gli altri elementi, le modalità di confronto e di intervento dei soggetti interessati rimangono imprecisate. Tra le azioni contenute all'interno dell'allegato IV del piano, viene presentata solo la necessità di un coordinamento “intersettoriale”, per «migliorare la gestione delle emergenze da parte delle amministrazioni a tutti i livelli», nonché aumentare la partecipazione della popolazione»<sup>64</sup>. A tal fine, il testo fa leva sulla condivisione di informazioni con *networks* internazionali, l'affinamento dei sistemi di supporto decisionale, la messa a punto di linee guida e strumenti di formazione degli amministratori. Epperò, per quanto si tratti di linee di azione che garantirebbero un'integrazione degli interventi grazie allo scambio reciproco di informazioni in un sistema di carattere aperto, l'assenza di una disciplina operativa dell'Osservatorio<sup>65</sup> riduce anche queste considerazioni a mere indicazioni di principio.

---

<sup>60</sup> Sulla base di quanto si legge nel PNACC a p. 101.

<sup>61</sup> Quali, ad esempio, «associazioni di categoria, associazioni ambientali riconosciute, associazioni della società civile, rappresentanze sindacali, università». Così a p. 101 del PNACC.

<sup>62</sup> D. BEVILACQUA, *Processo di approvazione del PNACC e collegamento con il Green Deal*, *passim*.

<sup>63</sup> È riportato nel PNACC, p. 101.

<sup>64</sup> Si tratta di un esempio ricavato dalle azioni “DI014”.

<sup>65</sup> Inoltre, come spiega S. NESPOR, *op. cit.*, p. 324, manca un coordinamento tra le azioni assunte in passato in materia di adattamento e quelle introdotte dal PNACC.

#### 4.2. *Il tentativo (mal riuscito) di una direzione dall'alto*

A fianco all'assenza di una *governance* ben definita, vi sono ulteriori aspetti che complicano l'attuazione della strategia e l'elaborazione di un indirizzo univoco con funzione di supporto e coordinamento. Questi elementi differenziano il PNACC dai piani centripeti come il PNRR, dove si assiste a una «verticalizzazione» delle competenze tanto nella fase della sua elaborazione quanto nella delineazione di una struttura di *governance*<sup>66</sup>.

Il primo aspetto consiste nella natura *soft* del PNACC, più simile a un atto inserito «all'interno dei rapporti organizzatori tra i diversi livelli di governo», che a un atto dalla valenza «regolatoria»<sup>67</sup>. A ciò si lega un secondo elemento, ovvero l'ampio margine di manovra rimesso alle amministrazioni territoriali. Lo si riscontra bene all'interno degli allegati del piano: in teoria volti a supportare dette amministrazioni, di fatto generici e incompleti. I primi due, in particolare, contengono i criteri metodologici per far comprendere agli amministratori regionali e locali come «attrezzarsi per rispondere ai cambiamenti climatici nel contesto di appartenenza»<sup>68</sup>. Il quarto allegato è una tabella *Excel* con un *database* di 361 azioni, c.d. *soft, grey and green*<sup>69</sup>. Le prime sono funzionali all'individuazione e alla programmazione delle azioni infrastrutturali (c.d. *grey*) e di quelle naturali (c.d. *green*). Le azioni *soft* operano sul piano dell'immaterialità per garantire un confronto istituzionale con altri attori, sia pubblici che privati, e per influenzare in modo virtuoso i comportamenti dei diversi attori coinvolti<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum Quad. cost.*, 4, 2022, pp. 243-244 sottolinea come la scrittura del PNRR abbia seguito delle «logiche centralizzate» stemperate solamente nella fase di esecuzione e di gestione. Diversamente dal PNACC, il PNRR prevede una salda Cabina di regia. Addirittura, con riferimento alla transizione digitale G. COMAZZETTO-A. MICHIELI, *Lo sviluppo e l'evoluzione della smart city e il futuro dell'autonomia locale*, in M. DORIA-F. PIZZOLATO-A. VIGNERI (a cura di), *Il Protagonismo delle città. Crisi, sfide e opportunità nella transizione*, Bologna, 2024, p. 304 hanno parlato di un «progressivo accentrimento delle competenze in materia di digitalizzazione e di svuotamento dei poteri di indirizzo politico e amministrativo degli enti locali».

<sup>67</sup> M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, IX ed., Bologna, 2021, p. 82.

<sup>68</sup> Allegato II del PNACC, Metodologie per la definizione di strategie e piani regionali di adattamento al cambiamento climatici, p. 3.

<sup>69</sup> Sul punto si rinvia a S. NESPOR, *Il PNACC: come l'Italia*, cit., p. 324.

<sup>70</sup> Anche D. BEVILACQUA, *Processo di approvazione del PNACC*, cit., *passim*, mette in luce che il piano intende aumentare «la diffusione di buone pratiche e la competizione virtuosa tra gli attori del processo, incentivando una *race to the top* tra le varie politiche pubbliche che non sarebbe possibile se il sistema fosse interamente armonizzato e gestito al centro».

Nonostante questi buoni propositi, i primi due allegati si limitano a suggerire, in linea di massima, come strutturare la *governance*, redigere le strategie, svolgere l'attività di implementazione e di monitoraggio. Si pensi che, in merito alla *governance* territoriale, è segnalata solo la preferenza per l'introduzione di strutture *ex novo*. Non è invece previsto un vero proprio «schema di coordinamento potenzialmente valido all'interno di ciascun» ente territoriale<sup>71</sup>. Come specifica lo stesso PNACC, saranno le Regioni e gli altri enti a decidere «se istituire delle strutture *ad hoc* [...], oppure se attribuire a strutture o organi già esistenti le relative funzioni, o, ancora, se scegliere altre modalità più o meno “istituzionalizzate”»<sup>72</sup>.

Sul fronte delle misure da eseguire, anche l'allegato IV è un documento dal carattere prettamente orientativo. Mancano sia la scansione temporale dei momenti in cui realizzare le azioni elencate, sia l'individuazione delle risorse economiche da stanziare per il perseguimento degli obiettivi ivi fissati<sup>73</sup>. Si tratta di una delle più grosse lacune che impediscono al PNACC non solo di andare oltre l'approccio strategico già sperimentato nel 2015 e di assumere le sembianze di un programma esecutivo, ma anche di fornire un sostegno monetario agli interventi territoriali. La previsione di azioni in assenza di fondi per finanziarle priva l'intero progetto politico e amministrativo di credibilità e mina il raggiungimento coeso di interessi sovralocali da parte di enti che, «per dimensione e risorse»<sup>74</sup>, si sono spesso rilevati inadatti a gestire il complesso di funzione loro demandate<sup>75</sup>.

L'altro elemento che contempera la centralizzazione della regia è rappresentato dal coinvolgimento della società civile, funzionale ad accrescere

---

<sup>71</sup> È quanto scritto nell'All. I del PNACC, p. 103.

<sup>72</sup> *Ivi*, p. 36.

<sup>73</sup> Come già rilevato da S. NESPOR, *Il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC): un'analisi giuridica e scientifica*, in *Riv. giur. amb.*, 2024. Leggendo il PNACC si nota che esso si limita a elencare i principali fondi di matrice europea dedicati all'adattamento. Inoltre, esso mette in luce che i programmi nazionali (come il programma PON) non si rivolgono mai all'adattamento in forma diretta. Con riguardo agli strumenti propriamente nazionali e regionali viene compiuto solo un generico richiamo a fondi che in futuro potranno costituire una fonte per finanziare il PNACC.

<sup>74</sup> G. GARDINI, *Dalla “questione meridionale” alla “questione settentrionale”: l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Ist. del Fed.*, 1/2, 2010, p. 34.

<sup>75</sup> P. URBANI, *Il ruolo delle istituzioni nei processi metropolitani: le grandi città come problema nazionale e non solo locale*, in *Riv. giur. ed.*, 3, 2007, p. 70 porta l'esempio dell'inquinamento atmosferico per spiegare che «le politiche nazionali [...] non possono limitarsi a fissare gli *standard* e le regole che non possono essere osservati dagli enti locali per mancanza di risorse».

la trasparenza e facilitare la definizione degli obiettivi prioritari a cui dedicare gli sforzi pubblici. La partecipazione della comunità si riscontra nel momento dell'elaborazione del piano, frutto di «un panorama di scelte plurali»<sup>76</sup>, ma anche dalla predisposizione di un organo deputato all'attività consultiva e alla disseminazione della conoscenza. Peraltro, il PNACC sollecita l'apertura al dialogo per la fase ascendente di elaborazione dei piani e delle strategie locali<sup>77</sup>. Ciò avviene ponendosi in armonia con la Convenzione di Aarhus<sup>78</sup> – entrata in vigore nel 2001 per garantire un'ampia «partecipazione del pubblico nelle decisioni puntuali, ma anche programmatiche e di indirizzo, in materia ambientale»<sup>79</sup> – e con l'art. 3 *sexies* del d.lgs. n.152/2006, sul diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo. Del resto, la partecipazione collaborativa dei privati e delle associazioni di categoria assurge ormai da tempo a «un presupposto ineliminabile per raggiungere una corretta definizione degli interessi ambientali»<sup>80</sup>. Questi ultimi, invero, come affermato già nella Dichiarazione di Rio del 1992, possono essere meglio gestiti solo se è assicurata la partecipazione di tutti i cittadini interessati all'interno del

---

<sup>76</sup> In quanto è stata favorita la partecipazione della società civile per la sua elaborazione. L'espressione è di U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010, pp. 6-45; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2007, pp. 186 ss.

<sup>77</sup> In coerenza altresì con la Nuova Strategia Europea, la quale s'impegna a garantire una partecipazione in tutto il ciclo di *policy* e *decision making*, sino alla fase di esecuzione dei piani. Per un approfondimento sulle finalità della partecipazione della cittadinanza in Europa si rinvia a M. ELIANTONIO ET AL., *Transparency and Participation in the Face of Scientific Uncertainty: Concluding Remarks*, in *Eur. Jour. of Risk Reg.*, 2023, 14, pp. 371-381 e a D. FERRI, *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Ist. del Fed.*, 2, 2011, pp. 298-339. Una partecipazione del genere è ritenuta effettiva dai sociologi A. FUNG, *Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future*, in *Pub. adm. Rev.*, 75, 2015, pp. 513-522. Sulla Convenzione di Aarhus si rinvia a U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi*, cit., p. 15.

<sup>78</sup> COM (2021) 82, p. 10. La Nuova Strategia mira a garantire una partecipazione in tutto il ciclo di *policy* e *decision making*, sino alla fase di implementazione. Per un approfondimento sulle finalità della partecipazione della cittadinanza in Europa si rinvia a M. ELIANTONIO ET AL., *Transparency and Participation in the Face of Scientific Uncertainty: Concluding Remarks*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2023, 14, pp. 371-381.

<sup>79</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo*, cit. p. 15.

<sup>80</sup> Viene spiegato da R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Torino, 2020, p. 69. L'Autore mette altresì in luce che anche la giurisprudenza amministrativa ha conferito alla partecipazione collaborativa in materia ambientale valore di diritto soggettivo, la cui attuazione passa per il riconoscimento di un pieno e effettivo diritto di accesso alle informazioni ambientali.

procedimento teso a rispondere «alle concrete vocazioni dei luoghi» (principio n. 10)<sup>81</sup>. Dunque, anzitutto, passando da un loro coinvolgimento nell'attività di pianificazione urbanistica per il governo del territorio<sup>82</sup>.

Anche in questo caso, però, il PNACC ha una funzione meramente orientativa poiché richiede agli enti territoriali, lasciando loro un ampio spazio di azione, l'elaborazione di tecniche adeguate alla selezione dei partecipanti. Si pensi che il piano subordina il diritto di partecipazione semplicemente all'essere soggetti incisi dal cambiamento climatico, a prescindere «dalle responsabilità e prerogative giuridiche» degli interessati<sup>83</sup>. Viceversa, gli allegati restringono notevolmente la portata di simile previsione, in quanto distinguono tra gli attori marginali, gli attori interessati, gli attori chiave disinteressati e gli attori chiave. Unicamente le ultime due categorie, a cui fanno parte i soggetti idonei a influire nelle scelte ritenute fondamentali, devono essere incluse nel processo decisionale. Allo stesso tempo, però, viene specificato che solo gli attori chiave, in quanto dediti alla tematica ambientale, possono contribuire effettivamente nelle scelte da assumere<sup>84</sup>. Il quadro delineato, oltre a essere ambiguo, può escludere gli attori interessati, ovvero gli appartenenti a comunità vulnerabili che, pur non essendo agenti del cambiamento, ne subiscono direttamente gli effetti<sup>85</sup>. Il concetto di attore chiave potrebbe limitare la partecipazione ai soli soggetti con una particolare influenza economica, a danno di coloro che, pur non essendo riusciti a divenire parte di «punti di vista organizzati»<sup>86</sup>, sarebbero in grado di «condividere considerazioni significative per innalzare il patrimonio di conoscenza territoriale e la legittimazione della successiva decisione»<sup>87</sup>.

---

<sup>81</sup> A. GUSMAI, *Premesse costituzionali allo studio dell'urbanistica*, 2024, Bari, p. 239.

<sup>82</sup> In particolare, con l'adozione del PNRR si è andati al di là della già diffusa concezione partecipativa della pianificazione urbana, per abbracciare il concetto di pianificazione urbana integrata, la quale include non solo la dimensione di co-creazione, ma anche di co-progettazione sociale, oltre che urbanistica, della rigenerazione degli spazi. Così in A. GUSMAI, *Premesse costituzionali*, p. 80.

<sup>83</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi*, cit., p. 188.

<sup>84</sup> All. I, cit., p. 57.

<sup>85</sup> Come specificato dalla COM (2023/C 264/01), p. 6.

<sup>86</sup> L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2007, cit., p. 15.

<sup>87</sup> E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, p. 174.

#### 4.3. *Le ragioni e i limiti dl ricorso a uno strumento di soft law*

Questi tre aspetti, tra loro strettamente correlati, conferiscono al PNACC un contenuto generico e non precettivo, nonché un carattere di apertura alla partecipazione e di flessibilità. L'esigenza di duttilità del piano riflette il bisogno di integrare un esteso «novero di interessi»<sup>88</sup>, tagliato trasversalmente dalle politiche di adattamento, all'interno di un'unica visione<sup>89</sup>.

Se a questi caratteri si aggiunge la dimensione temporale medio-lunga, si assiste a una mutazione della «forma giuridica»<sup>90</sup> del piano, sempre più vicino alla c.d. pianificazione strategica<sup>91</sup>. Si tratta di una terza generazione della pianificazione sorta per l'ambito urbano nel corso degli anni '90, in virtù del processo di diffusione di reti tra diversi livelli e attori<sup>92</sup>, nonché per il protagonismo dei governi locali nell'affrontare le plurime questioni variamente incidenti sul territorio<sup>93</sup>. In questi termini, il PNACC cristallizza, su scala nazionale, le sinergie tra attori pubblici e privati che normalmente si dispiegano nelle città. Inoltre, dal momento che esso non statuisce in modo rigido gli obiettivi da perseguire e gli strumenti con cui farlo, ma si rimette alle iniziative attuative degli enti territoriali, conferisce centralità alle spinte dal basso.

---

<sup>88</sup> Un'estensione a cui corrisponde quella del catalogo di funzioni cui la pianificazione deve assolvere, come approfondito da E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, cit., p. 144.

<sup>89</sup> D. DONATI, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, Milano, 2023, p. 120 ss. Dello stesso Autore si veda: *La forma e la sostanza, o dell'incerta affermazione della pianificazione strategica nell'ordinamento italiano*, in *Le Regioni*, 5, 2023, pp. 931-958; si rinvia anche a E. BOSCOLO, *Il superamento del modello pianificatorio tradizionale*, in *Amministrare*, 3, 2008, p. 328. L'Autore spiega che il principio di integrazione fa ingresso nel diritto urbanistico con il programma integrato di recupero. «Il principio si applica a) tra diverse funzioni [...], b) tra diverse tecniche di intervento e c) tra soggetti pubblici e privati».

<sup>90</sup> F. CANGELLI, *Il ricorso alla pianificazione strategica e governo del territorio. Una nuova declinazione del rapporto tra politica e amministrazione*, in A. CONTIERI-F. FRANCIOSI-M. IMMORDINO-A. ZITO (a cura di), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Napoli, 2010, p. 569 ss.

<sup>91</sup> I. VINCI, *Reti e politiche territoriali. Paradigmi dello sviluppo di pratiche di pianificazione nel contesto europeo*, in L. GRAZI (a cura di) *Le città e l'Unione Europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Bologna, p. 89; D. DONATI, *Città strategiche*, cit., p. 120 spiega che si tratta di un modello sorto negli USA, il cui prototipo è rappresentato dal *Government Performance and Result Act* del 1993. Questo «impone alle agenzie governative di definire con largo anticipo i propri obiettivi, e poi di misurare e registrare in modo sistematico i risultati della loro azione».

<sup>92</sup> I. VINCI, *Reti e politiche territoriali*, cit., pp. 81 ss.

<sup>93</sup> A. TANESE-E. DI FILIPPO-R. RENNIE (a cura di), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori. Analisi strumenti per l'innovazione*, Roma, 2021, p. 18.

Ciò è il portato del policentrismo delle questioni ambientali, ritenute in letteratura “glocali” per definizione e, per questo, necessitanti uno sforzo spalmato lungo tutti i livelli di *governance*<sup>94</sup>: le azioni per contrastare i problemi legati al cambiamento climatico devono partire dall'area urbana, ovvero nel luogo dove l'inquinamento trae origine e palesa maggiormente i propri effetti. Al contempo, esse trascendono il livello locale, influenzando le altre sfere di regolazione nel rispetto dei *target* definiti su scala globale<sup>95</sup>. La tematica intercetta molteplici competenze e richiede la «partecipazione attiva e consapevole della società civile»<sup>96</sup>.

Questa realtà ha favorito un fenomeno di «destrutturazione e riarticolazione verticale dell'azione politica»<sup>97</sup>, a vantaggio del «rafforzamento progressivo dei governi subnazionali», sempre più in prima linea nell'elaborazione di strategie competitive<sup>98</sup>. Parallelamente, il governo centrale è stato scavalcato da fitte reti tra autorità locali e sovranazionali<sup>99</sup>, dialoganti

---

<sup>94</sup> D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, Milano, 2024, p. 123 mette in luce il carattere «glocale» del *Green Deal* riportando alcune iniziative che hanno demandato ai governi locali l'attuazione di obiettivi e programmi sovranazionali. Inoltre, l'Autore, a p. 126, si riferisce al fenomeno di «coordinamento tra l'UE e i governi locali», ma anche «di cooperazione tra attori che lavorano sullo stesso livello» parlando di «glocalismo». Sul punto si veda anche J. GUPTA-K. VAN DER LEEUW-H. DE MOEL, *Climate change: a 'glocal' problem requiring 'glocal' action*, in *Env. Scie.*, 4, 2007, pp. 139-148.

<sup>95</sup> M. FINCK, *Above and Below the Surface- The Status of Sub-National Authorities in EU Climate Change Regulation*, in *JEL.*, 26, 2014, p. 449. La dottrina che ha scritto sul punto è copiosa, si rinvia anche a M. M. BETSILL-H. BULKELEY, *Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change*, in *Glob. governance*, 2, 2006, pp. 143 ss.

<sup>96</sup> PNACC, p. 99.

<sup>97</sup> E. GUALINI, “Governance” dello sviluppo locale e nuove forme di territorialità: mutamenti nell'azione dello stato, in *Riv. it. di scienza politica*, 1, 2006, p. 32 spiega che negli anni '90 si è assistito a una trasformazione degli spazi di *policy* europei in spazi multi-scalari.

<sup>98</sup> I. VINCI, *Reti e politiche territoriali*. cit., p. 79. M. DE DONNO, *Profili e conseguenze istituzionali del ruolo delle città: alla ricerca di nuovi paradigmi*, in *Astrid Rassegna*, 18, 2023, p. 1 si riferisce a questo fenomeno, riconducendolo in particolare alla globalizzazione e al processo di integrazione europea, parlando di «diluizione dei legami tradizionalmente esistenti tra Stati, sovranità, territori e confini».

<sup>99</sup> Degli esempi di questi *networks*, sorti all'incirca a partire dal 1980, sono: l'EUROCITIES, il CEMR e l'ICLEI. Per una ricognizione, anche sul piano storico, dell'emersione di tali reti transazionali si rinvia a H. SCHROEDER-H. BULKELEY, *Global cities and the governance of climate change: what is the role of law in cities?*, in *Fordham urban L. Jour.*, 2, 2009, pp. 315-319. Con riguardo ai compiti delle reti, esse, oltre a consentire alle città di influenzare il processo di *decision-making* relativo all'agenda urbana, permettono di plasmare «the content of the relevant European legal instruments, with the Commission asking for their feedback on the objectives and award criteria for its twinning grants», come sostenuto da M. DE VISSER, *The future is urban: the progressive renaissance of the city in Eu Law*, in *Jour. of inter. and comp. L.*, 7, 2020, p. 402. Per

all'interno di «arene di *governance* informale»<sup>100</sup>. Questo *trend* si è ripresentato con il *Green Deal*<sup>101</sup> e ben si evince dalle politiche di adattamento. Anzitutto, per ragioni di carattere scientifico, se si pensa che l'adattamento si differenzia dalla mitigazione proprio poiché volto ad accrescere la capacità, anzitutto locale, di prevenire gli impatti dei cambiamenti climatici. L'adattamento richiede infatti una conoscenza specifica delle caratteristiche morfologiche e delle vulnerabilità dell'area su cui compiere gli interventi.

In secondo luogo, per ragioni di carattere istituzionale: ancor prima di adottare il Libro Verde, la Commissione europea ha istituito il Patto dei Sindaci con l'idea di riunire le città pioniere nel *policy-field* dei cambiamenti climatici, sì da diffondere – in verticale e orizzontale – buone pratiche e contribuire al perseguimento degli obiettivi europei. Configurandosi come rete permanente tra città, il Patto ha progressivamente esteso il suo campo di intervento fino a divenire il «più grande movimento di enti locali impegnati sul cambiamento climatico»<sup>102</sup>. Nel 2015, attraverso la fusione con l'iniziativa gemella *Mayors Adapt*, ha avuto avvio il nuovo Patto dei Sindaci per il Clima & l'Energia che ha affiancato agli obiettivi di mitigazione quelli di adattamento ai cambiamenti climatici. Esso ha introdotto l'impegno per le città aderenti, entro due anni dalla sottoscrizione del Patto, di dotarsi di un Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAESC), una cui parte deve essere dedicata all'adattamento. Malgrado la sua natura *soft*, l'iniziativa ha avuto una forza condizionante non irrilevante, avendo spinto molteplici città italiane, ancora prive di piani di adattamento, a dotarsi di un PAESC<sup>103</sup>.

---

un'analisi dei benefici dei *networks* si rinvia a M. HEIKKINEN, *The role of network participation in climate change mitigation: a city-level analysis*, in *Inter. Jour. of urban sust. deve.*, 14, 2022, pp. 1-14.

<sup>100</sup> *Ivi*, p. 36. Il funzionamento delle reti fa comprendere, assumendo un approccio funzionalista, il ruolo attivo delle città. Lo spiega M. FINCK, *Subnational Authorities in EU Law*, in *Oxford University Press*, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198810896.003.0001>, 2017.

<sup>101</sup> D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, cit., pp. 121 ss.

<sup>102</sup> Lo si legge nel sito GELSO, Gestione Locale per la Sostenibilità Ambientale, gestito da ISPRA e visionabile al link <https://bogelso.sinanet.isprambiente.it/temi/cambiamenti-climatici/il-patto-dei-sindaci-per-il-clima-e-lenergia> consultato in data 4 novembre 2024

<sup>103</sup> Sull'«indubbia forza di *moral suasion*» del Patto dei sindaci: E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, 4, 2015, p. 1278 e a F. GASPERI, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, 98, 2016, p. 78 il quale, però, ne mette in risalto il limite della non vincolatività. Sulla rilevanza globale, v. A. KONA ET AL., *Covenant of Mayors signatories leading the way towards 1.5-degree global warming pathway*, in *Sust. cit. soc.*, 41, 2018, pp. 568-575.

In sostanza, il PNACC s'inserisce in una realtà multilivello e diviene parte di un programma regolatorio europeo che fa leva su strumenti di *policy soft*, riconducibili al metodo di coordinamento aperto<sup>104</sup>, ovvero quella tecnica di governo volta a diffondere obiettivi comuni in situazioni in cui manca una base legale vincolante e vi è esigenza di flessibilità<sup>105</sup>.

Ebbene, se il carattere strategico e debole del piano di per sé non rappresenta un problema, dall'altro lato, non può giustificare un contenuto indefinito. Devono comunque essere individuate «le istituzioni che si fanno carico di governare il processo di pianificazione, di coordinare tutte le forze progettuali che si possono liberare al suo interno»<sup>106</sup>. Così come deve essere strutturata una *governance* in grado di raccogliere e regolare gli stimoli provenienti dai vari livelli di governo e della società civile. Una regia forte serve, infatti, a far fronte alla sovrapposizione scoordinata tra interventi pianificatori, alla loro frammentarietà e al disallineamento nel raggiungimento degli obiettivi<sup>107</sup>.

L'assenza di tali elementi nel caso del PNACC palesa il rischio di rendere inesauribili i rinvii necessari per un'esecuzione effettiva degli obiettivi posti a livello centrale, lasciando che nessun livello di intervento si assuma la responsabilità di stabilire come e quando agire. Invero, le istituzioni europee – seppur con un «impianto regolatorio debole» e orientativo – hanno chiesto agli Stati membri di definire la regolazione concreta e di dettaglio, «per poi verificarne l'operato periodicamente»<sup>108</sup>. Senza particolari differenze, il governo italiano ha delineato, alla luce delle specificità del quadro climatico nazionale,

---

<sup>104</sup> Tale tecnica fa leva su linee guida, *benchmarking*, scambio di buone pratiche, attività di *report* periodica e controllo multilaterale. Essa si traduce nell'elaborazione di piani nazionali e locali. Così in C. DE LA PORTE, *Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?*, in *Eur. L. Jour.*, 8, 2002, pp. 38-40; E. CHITI, *Is EU Administrative Law Failing in Some of Its Crucial Tasks?*, in *Eur. L. Jour.*, 5, 2016, p. 586.

<sup>105</sup> B. PEREZ DE LAS HERAS, *Adaptation*, cit., p. 5.

<sup>106</sup> I. VINCI, *op. cit.*, p. 90. Nonché, come spiegato dal Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, *La pianificazione strategica*, cit., p. 19, serve «una forte *leadership* da parte dei *leader* politici locali, ma anche una rinnovata autorevolezza da parte delle amministrazioni pubbliche».

<sup>107</sup> D. HUITEMA ET AL., *The governance of adaptation: choices, reasons, and effects.*, cit., p. 13, che dopo aver descritto le ragioni della natura locale delle azioni di adattamento affermano: «in a truly polycentric governance system [...], there is a strong central authority present to grow and diffuse novel approaches, but also to produce guides and regulations about proper decision procedures at the local level (transparency, accountability)».

<sup>108</sup> D. BEVILACQUA, *La normativa Europea sul clima*, cit., p. 304.

la cornice di riferimento in materia di adattamento, rimettendo agli enti territoriali l'attività di programmazione degli interventi e la successiva esecuzione. In questo modo, è tradito l'originario intento europeo di far sì che i piani nazionali passino dalla delineazione degli obiettivi (in parte già effettuata a livello europeo) all'individuazione delle misure concrete con cui realizzarli<sup>109</sup>.

5. *Lo snodo regionale tra eterogeneità di risultati e ambiguità di funzioni*

Dinanzi alla lentezza nell'approvazione del PNACC, alcune Regioni e città si sono poste in prima linea nella promozione di politiche adattative<sup>110</sup>. Sennonché, dalla mappatura delle azioni da loro intraprese emerge un notevole divario in relazione agli obiettivi perseguiti e raggiunti. Come sopra accennato, tale eterogeneità dimostra l'importanza di un coordinamento permanente e forte a livello statale non già per eliminare le differenze che inevitabilmente caratterizzano gli enti territoriali, ma per garantire l'attuazione del programma politico nazionale ed europeo.

Alcune prime differenze si scorgono considerando le iniziative legislative con cui varie Regioni, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio (art. 117 co. 3 lett. Cost.)<sup>111</sup>, hanno trattato dell'adattamento ai cambiamenti climatici. In particolare, quattro Regioni e la Provincia Autonoma di Trento hanno inserito, in fonti di rango primario, l'obiettivo di adottare strategie di adattamento, rendendolo però funzionale a scopi distinti: in particolare, in Abruzzo, esso serve alla transizione ecologica<sup>112</sup>, in Emilia Romagna, alla riduzione del consumo del suolo<sup>113</sup>, in Friuli Venezia

---

<sup>109</sup> È necessario, cioè, passare da una strategia a un piano come rilevato da G. PRESTIA, *Cambiamento climatico e pianificazione urbanistica. La Strategia italiana e il Piano francese*, in *Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU*, Venezia, 2015, p. 623.

<sup>110</sup> È una tendenza presente anche al di fuori della realtà nazionale. Lo studio svolto da B. PEREZ DE LAS HERAS, *op. cit.*, p. 13 rileva che «as a result of these inadequacies at the national level, some cities and towns are bypassing the national perspective and taking the EU as the direct reference point for their actions».

<sup>111</sup> Con riguardo, invece, al riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia ambientale si rinvia ad A. STERPA, *Il ruolo delle Regioni nella tutela ambientale*, in B. CARAVITA-L. CASSETTI-A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, pp. 115 ss.

<sup>112</sup> All'art. 1 della legge reg. n. 58/2023.

<sup>113</sup> All'art. 1 co. 2 della legge reg. n. 24/2017.

Giulia, al miglioramento energetico<sup>114</sup>, in Veneto, all'esigenza di accrescere la sensibilità delle comunità regionali sul tema della tutela dell'ambiente<sup>115</sup>, nella Provincia Autonoma di Trento, alla lotta ai cambiamenti climatici<sup>116</sup>. La Basilicata, la Valle d'Aosta e la Sicilia, invece, si sono riferite al tema senza specificare quale strumento urbanistico utilizzare<sup>117</sup>. In altri casi, qualche inciso relativo al tema è presente in discipline riguardanti distinti argomenti, quali il miglioramento energetico nelle procedure di assegnazione della concessione di derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico (Calabria)<sup>118</sup>, la rigenerazione urbana (Campania)<sup>119</sup>, la protezione forestale (Puglia e Lombardia)<sup>120</sup>, la transizione energetica (Sardegna)<sup>121</sup>, la regolazione del territorio tramite il Piano Urbanistico Comunale (Liguria)<sup>122</sup>. Le Marche, il Molise e il Piemonte, invece, hanno accennato alla tematica solo con decreti generali regionali<sup>123</sup>.

Questa varietà di soluzioni è un'ulteriore conferma della trasversalità dell'adattamento, che si presta a essere considerato – anche mediamente – in norme o piani dedicati a interventi urbanistici diversi. D'altra parte, ciò può indurre gli amministratori a porsi finalità indeterminate, senza avere una piena consapevolezza della portata della materia, con il rischio che ne consegue in termini di completezza dei programmi operativi.

Un quadro pluriforme, in effetti, emerge dalla ricognizione degli strumenti amministrativi. Solo nove Regioni si sono dotate di piani o strategie regionali di adattamento ai cambiamenti climatici (rispettivamente, PRACC e

---

<sup>114</sup> L'art. 1 della legge reg. n. 4/2023 pone l'obiettivo di dotarsi di un piano di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici che assumerà il nome di Piano regionale del Clima.

<sup>115</sup> All'art. 3 della legge reg. n. 10/2023.

<sup>116</sup> La legge pr. a. Trento n. 19/2013, all'art. 23.

<sup>117</sup> La Basilicata con legge reg. n. 32/2018, la Valle d'Aosta con legge reg. n. 1/2024 e la Sicilia, con legge reg. n. 13/2022. Eccetto la Valle d'Aosta, le altre due Regioni richiamate sono rimaste prive di un'apposita Strategia di adattamento.

<sup>118</sup> Nell'art. 17 della legge reg. n. 5/2021.

<sup>119</sup> Con l'art. 3 della legge reg. n. 13/2022.

<sup>120</sup> La Puglia, con legge reg. n. 1/2023, riordina la normativa in materia di foreste considerando gli impegni nazionali in materia adattamento. La Lombardia, con legge reg. n. 4/2023, all'art. 5, funzionalizza il Programma forestale regionale alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici.

<sup>121</sup> All'art. 15 della legge reg. n. 1/2023.

<sup>122</sup> Come stabilito all'art. 35 della legge reg. n. 11/2015.

<sup>123</sup> Le Marche, con la delibera della giunta regionale (DGR) n. 834/2023 e con la DGR n. 407/2023, promuovono l'adattamento degli spazi naturali; il Molise, con DGR n. 62/2023, si è dotato di linee guida per la redazione del piano d'azione e di protezione degli ecosistemi costieri regionali per l'adattamento; il Piemonte, con DGR n. 44-4139, mira a introdurre un protocollo con finalità di promozione di attività di studio e di ricerca per la mitigazione e adattamento.

SRACC), mentre in tre Regioni e nella Provincia Autonoma di Trento essi sono ancora in fase di elaborazione. Tra le restanti Regioni vi sono: la Basilicata, la Toscana, la Campania, la Calabria, l'Umbria (quest'ultima, per esempio, ha affermato espressamente di voler trattare dell'adattamento solo nella Strategia per lo Sviluppo Sostenibile, c.d. SRSVS<sup>124</sup>) e la Sicilia (arrestatasi a linee guida preliminari alla strategia). Invece, la Provincia Autonoma di Bolzano ha adottato il Piano Clima Alto Adige 2040 e, entro la fine del 2024, ha rimesso alla Giunta l'elaborazione di un PRACC.

Al di là di tali differenze, questi strumenti possiedono un cuore comune, che però ne evidenzia l'incompleta idoneità ad attuare le politiche nazionali. Ciascuno inquadra la realtà territoriale di riferimento, declina gli obiettivi da raggiungere e le sfide principali in macrocategorie di intervento (es. biodiversità, foreste, agricoltura, turismo, salute ecc.), si propone di effettuare il monitoraggio e l'integrazione dell'adattamento nella pianificazione urbanistica settoriale e generale. Spesso, tali documenti ribadiscono la necessità di regolamentare – senza spiegare come – i rapporti con gli altri piani (coordinamento orizzontale) e con gli altri livelli territoriali (coordinamento verticale), nonché di sensibilizzare la cittadinanza promuovendo percorsi partecipativi. In aggiunta, quasi tutte le strategie contengono una parte sulla struttura della *governance* e, solo talvolta, alle risorse finanziarie disponibili e agli interventi a cui destinarle<sup>125</sup>.

Se queste enunciazioni venissero ulteriormente approfondite, i piani e le strategie regionali, oltre a mostrare l'impegno delle autorità pubbliche in materia di adattamento, potrebbero rappresentare un momento cruciale per rendere operativi gli obiettivi del PNACC<sup>126</sup>. In tal caso, servirebbero ad avere un impatto più diretto sul territorio, incanalando le finalità del PNACC nel contesto di riferimento, nonché a dirigere in maniera sistematica gli interventi urbani, garantendo un confronto proficuo tra enti. Per converso, si assiste a documenti con una forza meramente propositiva, che riducono la scala regionale a un ulteriore «livello burocratico» deputato al coordinamento<sup>127</sup>,

---

<sup>124</sup> Come si evince dai “Lineamenti preliminari per la definizione della SRSVS” dell'Umbria, p. 66.

<sup>125</sup> Per esempio, è il caso del “Piano di Adattamento ai cambiamenti climatici Regione Marche”.

<sup>126</sup> All. I al PNACC, p. 111.

<sup>127</sup> S.C. MATTEUCCI, *Sistema regionale locale e finanziamento delle autonomie*, in *Ist. del Fed.*, 1/2, 2010, p. 85 e G. GARDINI, *Dalla “questione meridionale”*, cit., p. 17.

incapace di effettuare una «programmazione, pianificazione e assistenza tecnico-amministrativa degli enti territoriali minori»<sup>128</sup>.

### 5.1. *Una replica del sistema di governance nazionale*

Il problema da ultimo enunciato è ben evincibile avendo riguardo al modello di *governance* previsto dal PNACC per le Regioni. Invero, non diversamente dal sistema nazionale, il piano consiglia a tali enti di dotarsi di tre organi, consistenti nella Struttura di coordinamento, nella Struttura di supporto tecnico-scientifico e in quella di carattere consultivo. La prima serve «per la definizione delle priorità politiche, il superamento di ostacoli attuativi, e per l'orientamento delle scelte strategiche»<sup>129</sup>; l'organo consultivo è chiamato, invece, a rispondere «all'esigenza di garantire il diritto di partecipazione ai processi decisionali, di informazione e di consultazione a tutti coloro che sono espressione e portatori di interessi diffusi»<sup>130</sup>. Infine, la struttura di supporto tecnico-scientifico assicura una permanente assistenza di esperti del settore, nonché di agenzie specializzate.

Queste previsioni dovrebbero guidare le Regioni lungo una medesima linea operativa. Come visto, però, gli allegati del PNACC sono estremamente sommari e lasciano all'ente territoriale ampio margine di manovra. Il che rappresenta un problema se si considerano i risultati disomogenei raggiunti nel corso degli anni dalle Regioni.

Anzitutto, il quadro è caotico già nelle denominazioni e nel numero degli organi impiegati: a titolo esemplificativo, l'Emilia-Romagna chiama l'organo di coordinamento “Presidio organizzativo *Climate Change*”, affiancandovi un Osservatorio sugli scenari dei cambiamenti climatici e un Forum regionale. Invece, il Lazio possiede una Cabina di regia e un Gruppo di lavoro tecnico<sup>131</sup>. La Val d'Aosta fa riferimento alla nomina di un comitato di coordinatori a cui affidare «l'istituzione di gruppi di lavoro tematici e multi settore per affrontare in modo partecipato le sfide dell'adattamento»<sup>132</sup>. La

---

<sup>128</sup> G. GARDINI, *Dalla questione*, cit., p. 18.

<sup>129</sup> *Ivi*, p. 32.

<sup>130</sup> *Ivi*, p. 33.

<sup>131</sup> Lazio, *Regione partecipata e sostenibile. Il contributo ai cambiamenti climatici*, p. 9.

<sup>132</sup> Strategia di Adattamento ai Cambiamenti Climatici della Regione autonoma Valle D'Aosta, p. 54.

Sicilia presenta solo un Osservatorio regionale sui Cambiamenti Climatici<sup>133</sup>, mentre il Molise una Cabina di regia e un Forum regionale.

In secondo luogo, Regioni come la Lombardia hanno scelto di non introdurre nuovi organi, bensì di demandare a un tavolo di programmazione il coinvolgimento di esperti, di politici, di parti sociali e di rappresentanti delle Regioni confinanti<sup>134</sup>. Ancora, in altri casi (come in Liguria e nelle Marche), è stato sfruttato il sistema di *governance* delle SRSVS<sup>135</sup>, anch'esso articolato su tre organi. In particolare, vi è una Cabina di regia, assimilabile a un gruppo di lavoro interdipartimentale con funzioni di coordinamento sulle politiche ambientali latamente intese<sup>136</sup>. A essa si affiancano un Tavolo di lavoro permanente (talvolta denominato Osservatorio), con la funzione di coinvolgere i diversi *stakeholders*, per integrare le competenze specialistiche-tecniche con quelle politico-amministrative, nonché un Forum consultivo con funzioni di educazione della cittadinanza.

L'adozione della *governance* prevista per la promozione dello sviluppo sostenibile, oltre a essere avvalorata da ragioni pratiche, deriva dal nucleo di fondo tra tale paradigma e l'obiettivo di adattamento ai cambiamenti climatici: entrambi cercano di intercettare e di bilanciare contemporaneamente questioni ambientali, sociali ed economiche, con il fine ultimo di promuovere il benessere dell'uomo<sup>137</sup>. In ambedue i casi, i pianificatori, mantenendo un approccio antropocentrico, sono chiamati a contemperare una pluralità di interessi per «uno sviluppo complessivo e armonico del territorio»<sup>138</sup>.

---

<sup>133</sup> Nella legge reg. n. 13/2022, art. 12, co. 7.

<sup>134</sup> È quanto si evince dalla deliberazione del consiglio regionale n. 268/2022.

<sup>135</sup> A seguito dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile dell'ONU, l'Italia, ha modificato – con d.l. n. 22/2021 – l'art. 34 del d.lgs. n. 152/2006, rimettendo al Governo il compito di adottare una Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, nonché di effettuare – con cadenza triennale – un suo aggiornamento. Le Regioni, entro 12 mesi dall'adozione dell'atto d'indirizzo nazionale, hanno elaborato Strategie Regionali per lo Sviluppo Sostenibile. Per ulteriori approfondimenti si veda M. FLORIS ET AL., *Valutazione ambientale strategica, piani urbanistici comunali e piani dei parchi. Un quadro operativo per l'integrazione della Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile della Sardegna*, in *UNICApres.*, 2023, p. 19.

<sup>136</sup> Per esempio, tale coordinamento nelle Marche è effettuato dalla Cabina di regia scegliendo dei rappresentanti regionali per l'Osservatorio nazionale.

<sup>137</sup> M. FLORIS ET AL., *Valutazione ambientale strategica*, cit., 18. Sulla visione integrata tra diverse componenti e la sua realizzabilità nell'area urbana si rinvia a E. TATI, *op. cit.*, p. 73 e alla copiosa letteratura dalla stessa richiamata.

<sup>138</sup> Secondo le massime del Cons. Stato, Sez. II, 20 settembre, 2020, n. 6330.

Simili considerazioni potrebbero essere spese a favore delle Regioni, come il Piemonte, che – pur in presenza di una SRACC – non strutturano un sistema di *governance*. In sostanza, potrebbero essere affidati agli organi previsti dalla SRSVS anche i compiti relativi all'adattamento. Peraltro, nonostante il PNACC prediliga l'istituzione di organi *ex novo*, quella prospettata è una soluzione che, da un lato, permetterebbe di evitare un'inutile duplicazione di funzioni garantendo una salvaguardia delle risorse economiche e, dall'altro, assicurerebbe l'utilizzo di un sistema sorretto da un impianto normativo e amministrativo più solido.

6. *L'attuazione del PNACC: l'importanza dei piani locali e del supporto alla loro elaborazione*

La stratificazione pianificatoria prodotta dalla *governance* multilivello conduce sino alla scala urbana, dove le varie politiche vengono finalmente tradotte in programmi da eseguire.

Anche in tal caso, lo scenario di riferimento non è uniforme e si registrano iniziative – in città di diversa dimensione<sup>139</sup>– sia antecedenti che successive a quelle delle rispettive Regioni di appartenenza. Considerando i soli Capoluoghi di Regione, i pochi piani locali di adattamento presenti sotto-articolano i vari obiettivi del PNACC in azioni da intraprendere. Essi specificano i soggetti responsabili, gli attori da coinvolgere, le risorse finanziarie disponibili e i tempi di attuazione previsti. Nella maggior parte delle ipotesi, però, il tema viene ancora trattato in piani deputati a finalità più vaste.

L'avanzamento delle città è stato promosso grazie a un insieme combinato di fattori che mettono in evidenza l'imprescindibilità di un supporto esterno. Le varie iniziative urbane sono il frutto del sostegno economico proveniente da fondi europei o nazionali, oltre che del sostegno tecnico di centri di ricerca e di amministrazioni centrali. Una funzione propulsiva è stata esercitata anche dalle reti di città, quali il Patto dei Sindaci e il 100 *Resilient cities network*.

La città capofila è Ancona che, tra il 2013 e il 2014, si è mossa grazie alla partecipazione al progetto LIFE ACT (*Adapting to Climate change in Time*)

---

<sup>139</sup> Esse sono elencate nella Piattaforma digitale, di cui al link <https://climadat.isprambiente.it>, consultato in data 4 novembre 2024.

cofinanziato dalla Commissione europea<sup>140</sup>. Similmente, Bologna, nel 2015, ha redatto il proprio piano in virtù del supporto ricevuto dal progetto LIFE+BLUEAP (Bologna *Local Urban adaption plan for a resilient city*).

Anche l'Aquila è riuscita ad approvare, nel 2024, una Strategia di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici in virtù della partecipazione a un programma sperimentale, finanziato dal Ministero della Transizione Ecologica, e alla vincita della *call* europea “*Mission Adaptation to Climate Change*”. Allo stesso modo, Roma ha approvato una proposta di Strategia di adattamento ai cambiamenti climatici aderendo al progetto di ricerca AGORA, finanziato dal Programma *Horizon Europe* proprio per attuare la Missione sopra citata<sup>141</sup>. Tale strategia, però, rappresenta solo un punto di partenza, in quanto rimette alle amministrazioni delle varie aree coinvolte l'adozione di piani settoriali d'attuazione<sup>142</sup>.

Quanto alle altre città, Torino possiede un Piano di Resilienza Climatica, per il quale ha giocato un ruolo importante il progetto LIFE Derris (*DisastEr Risk Reduction InSurance*); Milano ha finanziato con le risorse comunali un Piano Aria Clima, specificando di dover attingere a fonti europee in caso di insufficienza delle prime; Genova ha innescato dei percorsi per condurre verso città resilienti e sostenibili, mentre Cagliari possiede un Rapporto ambientale preliminare. Non vi sono invece dati relativi a Perugia, Catanzaro, Potenza, Bari e Napoli. Queste ultime due città, però, assieme ad altri Capoluoghi di Regione, sono destinatarie di finanziamenti disposti dal Ministero dell'Ambiente nell'ambito del “Programma sperimentale di interventi per l'adattamento ai cambiamenti climatici in ambito urbano”, stanziante, complessivamente, 80 milioni di euro<sup>143</sup>.

Il tema dell'adattamento è stato trattato da alcuni Capoluoghi (Firenze, Aosta, Bolzano, Torino, Roma, Trieste) anche nell'ambito dei PAESC<sup>144</sup>, quindi grazie al dialogo instaurato tra essi e le istituzioni europee per mezzo del Patto

---

<sup>140</sup> Lo si evince da p. 5 del Piano di Adattamento del Comune di Ancona.

<sup>141</sup> Con il coordinamento del CMCC <https://www.cmcc.it/it/articolo/strategia-di-adattamento-climatico-di-roma-parte-la-consultazione-pubblica> consultato in data 4 novembre 2024.

<sup>142</sup> La Strategia di Adattamento ai cambiamenti climatici di Roma capitale a p. 263 spiega che la propria funzione è quella di dotare le diverse amministrazioni di un quadro preliminare di riferimento.

<sup>143</sup> F. GIORDANO ET AL., *Il programma sperimentale di interventi per l'adattamento ai cambiamenti climatici in ambito urbano*, in *Risk elaboration*, 2023, 4, pp. 65 ss.

<sup>144</sup> A Venezia e Palermo il PAESC risulta ancora in fase di elaborazione.

dei Sindaci. In tal caso, le città hanno ottenuto un supporto economico, organizzativo, strutturale e di *expertise* necessario a «un'implementazione coerente e coordinata delle politiche europee»<sup>145</sup>.

Il confronto diretto tra istituzioni europee e realtà locali – sia grazie al sistema reticolare che ai programmi di finanziamento – riduce a due livelli di *government* le iniziative di adattamento, limitando la stratificazione caotica di strumenti pianificatori. Tuttavia, le realtà locali in cui manchi il consenso sulle politiche promosse dalla rete, o che siano prive di adeguate competenze per vincere le *call* europee, rischiano di essere estromesse dal dialogo. Così come, possono rimanere escluse le città più piccole, prive dei mezzi economici o delle informazioni necessarie per aderire al sistema reticolare<sup>146</sup>. Per questo, in uno scenario di potenziali divari tra città, riemerge il ruolo del governo centrale e regionale, necessario a garantire l'autonomia finanziaria dei livelli d'intervento decentrato o, per esempio, a incentivare l'adesione alle reti. È quanto è stato fatto dalla Sicilia e dall'Emilia-Romagna facendo leva su incentivi economici. In particolare, per rendere effettivi gli obiettivi posti dal Patto dei Sindaci, esse hanno reso il PAESC un prerequisito per accedere all'*European Reconstruction and Development Funds* (ERDF)<sup>147</sup>.

#### 7. Le iniziative urbane come laboratorio creativo di soluzioni adattative

Nelle città, le politiche di adattamento ai cambiamenti climatici trovano attuazione non solo perché vi vengono elaborati i piani e programmi esecutivi, ma anche perché vi si dispiega un proficuo dialogo tra amministrazione e cittadinanza.

Nel fare qualche esempio non si può che partire da Bologna, prima città italiana a essersi dotata «di un regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani»<sup>148</sup>.

---

<sup>145</sup> Per promuovere la *better regulation* nell'ambito di «un sistema a rete in cui i contatti liberi e orizzontali tra privati, associazioni, città e amministrazioni nazionali sono prevalenti e in cui è forte il peso della *Soft Law*». Come scrive E. TATÌ, *op. cit.*, p. 280.

<sup>146</sup> Come spiegato nello Studio condotto dal Parlamento europeo, *Social approach to the transition to smart cities*, 2023, p. 42.

<sup>147</sup> Covenant of Mayor for Climate Energy, EUROPE, *Multilevel Governance in (Climate) Action – Co-creating policy solutions to tackle climate change*, 2021, p. 21.

<sup>148</sup> Nel 2023, Bologna ha adottato il nuovo Patto per l'Amministrazione condivisa e un nuovo Regolamento sulla collaborazione. Inoltre, è la prima città ad aver sperimentato «una nuova modalità di partecipazione diffusa» con l'istituzione dell'Ufficio Immaginazione Civica del

Bologna enuncia la necessità di un percorso partecipato tanto per la fase di definizione del Piano di adattamento quanto per la sua esecuzione. Tale percorso assume concretezza nel piano dedicato al monitoraggio delle politiche di adattamento<sup>149</sup>, all'interno del quale si scorgono moduli di cooperazione tra attori pubblici e privati. In particolare, nel 2015, è stata avviata un'azione volta a creare nuove aree verdi e diminuire i relativi costi di gestione coinvolgendo la cittadinanza in assemblee via *web*. Il processo partecipativo è stato gestito dalla Fondazione per l'Innovazione Urbana e supportato dai quartieri e dall'Università di Bologna. Inoltre, il Comune ha stanziato in favore dell'iniziativa un finanziamento complessivo di quattro milioni di euro.

Sempre sfruttando le risorse digitali ha preso piede un progetto di *crowdfunding* denominato OPENGAIA, previsto nell'ambito del più vasto intervento di riforestazione urbana. OPENGAIA consiste in un portale dedicato alla piantagione e alle infrastrutture *green*, in cui i privati possono proporre piccoli interventi di riqualificazione urbana e contribuire economicamente alla messa in dimora di nuovi alberi<sup>150</sup>.

Oltre agli strumenti tecnologici, Bologna si è avvalsa, tra il 2018 e il 2019, di venti patti di collaborazione per compiere azioni di "lotta alla zanzara", concepite in un'ottica di accrescimento della resilienza urbana. Con tale strumento, l'amministrazione, supportata dalle "guardie ecologiche volontarie", ha messo dei prodotti larvicida a disposizione della cittadinanza, la quale, a sua volta, si è assunta una serie di impegni con cadenza prefissata<sup>151</sup>. Seguendo una procedura tipizzata, s'instaura un rapporto paritetico tra attori pubblici e privati

---

Comune. Così, C. DE SETA, *La città europea. Origine, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, Milano, 1999, p. 265. Dell'influenza del Regolamento bolognese nel resto d'Italia ne parlano E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., pp. 17-21 e, nello stesso libro, F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, p. 65.

<sup>149</sup> Attività compiute nell'ambito del PAESC, aggiornato nel 2020.

<sup>150</sup> Nel PAESC, a p. 26, si trova scritto: «l'utilizzo del *crowdfunding* è stato sperimentato positivamente con il progetto "Radici del Comune di Bologna" che ha permesso di raccogliere 3.000 euro per la piantagione di 10 alberi in 10 diversi parchi della città».

<sup>151</sup> Per prendere visione degli impegni assunti dal privato si assume sottoscrivendo il patto di collaborazione si rinvia al sito *web* del comune di Bologna [https://www.comune.bologna.it/myportal/C\\_A944/api/content/download?id=6086770a48a08a0058f92ece](https://www.comune.bologna.it/myportal/C_A944/api/content/download?id=6086770a48a08a0058f92ece), (link consultato in data 4 novembre 2024)

fondato sul principio di «fiducia reciproca»<sup>152</sup>, nell'ambito del quale i cittadini incidono nell'esercizio delle funzioni pubbliche assumendosi la responsabilità di curare un bene urbano<sup>153</sup>. Viceversa, l'utilizzo della tecnologia conferisce al cittadino un ruolo determinante solo se l'amministrazione ha la volontà di accogliere le sue indicazioni, riconoscendo la proposta del singolo come strumentale alla definizione dell'interesse da perseguire.

Volgendo lo sguardo ad Ancona, è rilevante la *partnership* sorta con altri enti pubblici, università e associazioni, nell'ambito del progetto europeo "LIFE+ A GreeNet". Infatti, tra i vari scopi, vi è quello di stipulare un contratto tra le Regioni del medio Adriatico tramite l'attivazione di un processo partecipativo dal basso<sup>154</sup>. Ciò permette di sottolineare come i *networks* di matrice europea non servano solo all'integrazione orizzontale e verticale tra le amministrazioni, ma altresì tra queste e la cittadinanza. Anche in tal caso, la gestione delle aree verdi passa da patti di collaborazione e forme di amministrazione condivisa dei beni comuni, sponsorizzazioni e iniziative di *crowdfunding*.

Sempre grazie all'inserimento della città all'interno di un dialogo reticolare, Torino ha compreso la potenzialità della partecipazione della società civile nei processi deliberativi. Nello specifico, con il supporto tecnico ed economico di un fondo statunitense è stato avviato un *climate lab* per favorire la collaborazione tra Torino e tre città americane. Tuttavia, sul fronte dell'attuazione degli obiettivi di adattamento, il piano menziona solo la necessità di intensificare il dialogo con il mondo imprenditoriale, con il rischio di escludere un vasto novero di soggetti incisi dagli effetti del cambiamento climatico, dunque potenzialmente in grado di individuare le vulnerabilità a cui far fronte<sup>155</sup>.

---

<sup>152</sup> E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici*, cit., pp. 24-28. Si è dinanzi a nuove «forme di relazione tra amministrazioni e privati che innovano il tradizionale *modus operandi*» delle prime e che, per assurgere a valore giuridico, ed «emanciparsi dall'essere mere espressione dell'autonomia privata», devono essere preordinate all'interesse generale, rispettando il principio di sussidiarietà orizzontale. Così scrive F. GIGLIONI, *La legittimazione dell'amministrazione condivisa oltre i regolamenti*, in *Labsus*, 2024. Dello stesso Autore, *L'Amministrazione condivisa nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Labsus*, 2023.

<sup>153</sup> Sui rischi della «retorica del cittadino attivo» v. F. GASPERI, *Città intelligenti e intervento pubblico*, cit., pp. 80 ss.

<sup>154</sup> Visionabile al link [https://www.comuneancona.it/progetto-life-a\\_greenet/](https://www.comuneancona.it/progetto-life-a_greenet/) (link consultato in data 4 novembre 2024).

<sup>155</sup> Torino, Piano di Resilienza Climatica, 2020, p. 81

A Milano, l'importanza del dialogo con la società civile si scorge, invece, nella fase di all'approvazione del Piano Aria e Clima, basatasi su un patto di partecipazione a favore della popolazione residente<sup>156</sup>, dei portatori d'interesse e delle organizzazioni civili.

Roma stimola le iniziative della società civile tanto per la fase di elaborazione della strategia, quanto per la sua attuazione. Con riferimento al primo profilo, si sono svolti *workshops* tematici in cui sono stati invitati a discutere relatori di diversa estrazione sociale. Nella parte conclusiva di ciascun incontro è stato lasciato spazio a chiunque avesse interesse di avanzare proposte o esprimere eventuali perplessità. Con riguardo alle forme di partecipazione *bottom up*, la strategia menziona il contratto di fiume, consistente in una forma volontaria di programmazione strategica e sinergica degli obiettivi di pianificazione. La sua peculiarità consiste nel prefigurarsi «come frontiera di civilizzazione»<sup>157</sup>, poiché coinvolge in modo poliedrico una «geometria variabile di attori» per gestire la risorsa idrica alla stregua di un «patrimonio comune»<sup>158</sup>.

Questi sono solo alcuni esempi da cui è possibile evincere che l'adattamento ai cambiamenti climatici, quale forma di gestione sostenibile dell'area urbana, favorisce l'istaurazione di «sinergie tra cittadini e amministrazione», grazie alle quali le politiche pubbliche possono divenire il riflesso delle istanze provenienti dal basso, o addirittura il prodotto di quanto attuato direttamente dagli individui<sup>159</sup>. I cittadini possono partecipare al governo del territorio tanto nella fase a monte di elaborazione dei piani quanto in quella a valle, con una funzione non solo di mediazione dei conflitti, ma anche di «elaborazione di idee per la risoluzione di problemi collettivi»<sup>160</sup>.

A seconda dello spazio che l'amministrazione sceglie di conferire loro, i singoli contribuiscono in vario modo al perseguimento dell'interesse generale, riducendo «l'autoritatività e la discrezionalità» dei processi decisionali in

---

<sup>156</sup> Coincidente con i c.d. *city users* definiti dell'art. 6 e dell'art. 11 dello Statuto comunale.

<sup>157</sup> E. CARUSO, *Verso nuove forme di comunità. Un approccio sperimentale per la pianificazione di area vasta*, in *Labsus.it*, 2024, p. 82.

<sup>158</sup> A. MAGNAGHI, *I contratti di fiume: una lunga marcia verso nuove forme integrate di pianificazione territoriale*, in *Notiziario dell'archivio Osvaldo Piacentini*, 1, 2008, p. 5.

<sup>159</sup> G. CASSOLA, *Cittadino e spazi urbani: prospettive per politiche pubbliche partecipative*, in *federalismi.it*, 1, 2024, cit., p. 90.

<sup>160</sup> E. CHITI, *La rigenerazione*, cit., p. 37.

materia ambientale<sup>161</sup>: si possono limitare a segnalare le vulnerabilità territoriali, di cui l'amministrazione dovrà dar conto all'esito dell'istruttoria procedimentale<sup>162</sup>. Oppure, possono proporre soluzioni creative nell'ambito di una procedura pattizia<sup>163</sup>, dove si riducono le tradizionali asimmetrie tra amministrazioni e privati, ma in cui comunque, agli ultimi, è garantito un sostegno dalle prime<sup>164</sup>.

Se dunque il PNACC si limita a spronare un dialogo istituzionale tra attori pubblici e privati secondo una logica *top-down*, nell'*urbs*, «luogo primario della socialità»<sup>165</sup>, si «esprime compiutamente la democrazia partecipativa»<sup>166</sup>. Nelle aree urbane, infatti, non si assiste solo all'apertura del processo decisionale a favore dei soggetti privati selezionati dall'alto, ma anche alla proliferazione di laboratori di soluzioni pensate dal basso in cui il cittadino possiede un ruolo attivo.

Al di là di queste differenze, in ambedue i livelli d'intervento, si pone l'intricato problema di raggiungere un giusto punto di equilibrio tra due istanze: da un lato, la necessità di assicurare l'apertura del processo partecipativo, garantendone l'inclusività<sup>167</sup>; dall'altro, fare in modo che l'approccio collaborativo veicoli la ponderazione degli interessi, emersi dal confronto tra amministrazione e privati, verso l'obiettivo di adattamento urbano.

### 7.1. *Il riconoscimento istituzionale della partecipazione spontanea*

Per cercare di raggiungere questo punto di equilibrio, è anzitutto necessario che le iniziative segnalate trovino un riconoscimento istituzionale all'interno della pianificazione, di regolamenti o di leggi specifiche<sup>168</sup>. La

---

<sup>161</sup> R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale*, cit., p. 74.

<sup>162</sup> Si da non ridurre la partecipazione a un mero obiettivo di facciata, come viene spiegato da L. BOBBIO, *op. cit.*, p. 13.

<sup>163</sup> F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. del Fed.* 1, 2018, pp. 40 ss.

<sup>164</sup> E. CHITI, *La rigenerazione*, cit., p. 28.

<sup>165</sup> Così scrive M. SCHIATTONE, *Città, Federazione, Cosmopoli in Carlo Cattaneo*, Genova, 2002, p. 69.

<sup>166</sup> A. MAGNAGHI, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006, p. 139.

<sup>167</sup> E. CHITI, *La rigenerazione*, cit., p. 38.

<sup>168</sup> Circa duecento Comuni si sono dotati di regolamenti sia per promuovere forme di partecipazione deliberativa che di amministrazione condivisa. Similmente, varie Regioni, nel corso degli ultimi anni, hanno promosso la partecipazione all'esercizio dell'attività politica, legislativa, economica e sociale. Riferimenti sul punto si riscontrano nell'opera di A. TANESE-E.

presenza di un impianto normativo di riferimento a livello regionale o locale può, infatti, definire come assicurare il fenomeno partecipativo<sup>169</sup>, supplendo così all'incertezza e insoddisfazione in cui lascia complessivamente il PNACC con riguardo, per esempio, ai criteri di selezione degli *stakeholders*. La regolazione degli enti territoriali integra altresì la normativa di rango primario di scala nazionale, la quale si limita a sancire, in via generale, il diritto alla partecipazione a scopo collaborativo (art. 3 *sexies* d.lgs. n. 152/2006).

Ebbene, alcune Regioni più sensibili alla tematica si sono dotate di leggi *ad hoc* per disciplinare la materia. La Toscana è la prima ad aver seguito questa direzione con la legge reg. n. 69/2007, succeduta dalla legge reg. 46/2013. Quest'ultima fa leva sullo strumento, di derivazione francese<sup>170</sup>, del dibattito pubblico, funzionale alla realizzazione di «opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica» (art. 7), che abbiano un importo particolarmente elevato (art. 8). Tale istituto serve, anzitutto, ad accrescere la legittimazione democratica del decisore pubblico in presenza di interventi tanto complessi quanto idonei a generare «un aspro conflitto»<sup>171</sup> tra i diversi portatori di interesse. Al contempo, esso risponde a «logiche collaborative»<sup>172</sup>, lasciando che sia l'autorità competente a indire il dibattito a definirne le fasi e la durata, assicurando la «massima informazione

---

DI FILIPPO-R. RENNIE (a cura di), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, cit., pp. 65 ss.

<sup>169</sup> In particolare, si fa riferimento alla c.d. democrazia partecipativa, per la quale l'interesse è cresciuto notevolmente a fronte della crisi della democrazia rappresentativa. Sul punto si rinvia a L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 11; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in ID., (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, in Firenze University Press, 2010, pp. 6-45; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2007, pp. 186 ss.; P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *federalismi.it*, 1, 2017, p. 13.

<sup>170</sup> Sul tema si veda G. PEPE, *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, in *federalismi.it*, 5, 2019, pp. 1 ss.; U. ALLEGRETTI, *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, pp. 2-13.

<sup>171</sup> Anche se con riferimento al dibattito pubblico previsto dall'art. 22 d.lgs. n. 50/2016, con argomentazioni spendibili per l'istituto latamente inteso, E. GUARNIERI, *Funzionalizzazione e unitarietà della vicenda contrattuale*, Bologna, pp. 163 e 164, spiega la «matrice conflittuale dell'istituto» [...] per essere «strumento di garanzia degli interessi della collettività nella misura in cui questi siano [...] portatori di un potenziale aspro conflitto».

<sup>172</sup> *Ibidem*.

alla popolazione interessata [...] l'imparzialità della conduzione, la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e l'eguaglianza» (art. 11). Nell'esercizio della propria discrezionalità, pertanto, l'autorità può scegliere quali criteri di gestione del processo partecipativo siano più confacenti al contenuto dell'art. 11. In tal modo, il legislatore regionale cerca di limitare la potestà pubblica con un reticolo di principi di ordine generale, senza però aggiungere nulla rispetto all'assetto già cristallizzato dalle fonti nazionali, in primo luogo dall'art. 3 della Costituzione.

Un altro esempio proviene dall'Emilia-Romagna la quale, all'art. 1 della legge reg. n. 15/2018, statuisce che la «partecipazione si realizza attraverso l'inclusione di tutti i soggetti nella elaborazione delle politiche e delle decisioni pubbliche». Le linee guida “*Citizen Participation Playbook for Emilia-Romagna Region*”, elaborate con il supporto dell'OECD, forniscono, poi, criteri di maggiore dettaglio per definire come effettuare la selezione dei cittadini e su quali strumenti partecipativi far leva<sup>173</sup>.

In Friuli-Venezia Giulia il tema è affrontato avendo specifico riguardo alla promozione dell'adattamento ai cambiamenti climatici: in particolare, la legge reg. n. 4/2023, prevede che l'elaborazione del Piano Clima passi da «un processo partecipativo di consultazione “inclusivo e accessibile”, coinvolgente gli enti locali, gli enti pubblici che operano nei settori interessati, le parti sociali, la società civile e i cittadini, anche mediante la costituzione di organismi consultivi [...]» (art. 5 co. 10). Così, l'ente di riferimento si preoccupa di porre una base legislativa che garantisca un diritto di partecipazione più ampio possibile, ma – similmente alla legge toscana – non risolve il *quomodo* del suo esercizio.

In assenza di fonti legislative, o in presenza di norme eccessivamente generiche, la risoluzione di questioni di ordine pratico diviene di difficile risoluzione, trasferendosi sull'autorità amministrativa competente alla programmazione e alla pianificazione un compito arduo e, allo stesso tempo, di rilevanza centrale.

Tuttavia, indicazioni molto approssimative si riscontrano nelle SRACC, le quali si limitano a ribadire l'importanza della partecipazione o, al più, a prevedere l'istituzione di organi specifici, senza che chiariscano i criteri di

---

<sup>173</sup> Per esempio, vengono menzionate le assemblee per il clima in cui i cittadini chiamati a partecipare sono stati estratti a sorte tra i rappresentanti di diversi settori della società.

interazione con la cittadinanza. Per esempio, in Emilia-Romagna, la strategia menziona l'introduzione di «uno strumento di condivisione, trasparenza ed *accountability*» consistente in un Forum regionale, con una funzione molto simile a quella prevista dal Forum nazionale. Esso serve a formalizzare l'esperienza partecipata entro canali predefiniti, al fine di istaurare un dialogo permanente con le amministrazioni locali, i settori produttivi, le principali realtà della ricerca scientifica regionale e/o nazionale, sia in un'ottica di trasmissione della conoscenza che di erogazione di servizi aggiornati e innovativi<sup>174</sup>. Anche le Marche e la Liguria<sup>175</sup>, seppur nell'ambito della SRSVS, predispongono un Forum chiamato a gestire gli incontri con i cittadini e con i principali *stakeholders*, sì da diffondere le informazioni e raccogliere le diverse istanze. Altre Regioni, come la Sardegna e la Lombardia, incentivano un coinvolgimento degli interessati rivestenti un ruolo chiave nell'amministrazione dell'ente – rispettivamente tramite questionari e interviste – per comprendere la percezione delle vulnerabilità presenti nel territorio e ricostruire il quadro conoscitivo di riferimento<sup>176</sup>.

In tali casi, il processo partecipativo segue una selezione dall'alto, realizzata direttamente dall'amministrazione tramite diversi veicoli. Viceversa, il coinvolgimento di tipo *bottom-up* è richiamato in poche ipotesi ed è relegato alla fase «di revisione dei piani e dei programmi settoriali esistenti»<sup>177</sup>, o al momento dell'attuazione della strategia di adattamento<sup>178</sup>.

---

<sup>174</sup> Lo si legge, in particolare, nella Strategia di mitigazione e adattamento per i cambiamenti climatici della Regione Emilia-Romagna, (Proposta della Giunta regionale in data 30 luglio 2018, n. 1256), p. 234.

<sup>175</sup> Nello specifico la Liguria ha attivato dei Centri di Educazione Ambientale e alla Sostenibilità (CEAS); inoltre, il sistema regionale di Educazione Ambientale, ha diffuso dei questionari tra 167 *stakeholders* e un questionario rivolto al pubblico. Si è svolta anche una giornata (denominata Forum Regionale per lo sviluppo sostenibile) dedicata alle questioni ambientali. Lo si trova scritto nella SRACC, pp. 16-17.

<sup>176</sup> Come studiato da A. PIETTA-M. BAGLIANI-E. CRESCINI, *L'Italia si adatta?*, cit., pp. 77 ss.

<sup>177</sup> Per esempio, in Liguria. Lo rilevano da F. CAVIGLIA-A. PIETTA-M. BAGLIANI, *Il processo pianificatorio dell'adattamento al cambiamento climatico in Liguria alla luce della Strategia regionale di sviluppo sostenibile*, in *Riv. geo. ita.*, 2, 2023, p. 51, i quali illustrano il rischio di «costruire un approccio partecipativo che riproduce una conoscenza delle vulnerabilità locali e delle possibili misure adattative a partire esclusivamente da soggetti interni all'apparato pianificatorio, o rappresentativi di strati delimitati della società».

<sup>178</sup> Lo spiegano A. PIETTA-M. BAGLIANI-E. CRESCINI, *L'Italia si adatta?*, cit., pp. 72-91 prendendo il caso del Documento d'Azione lombardo, in particolare menzionando l'utilizzo dei contratti di fiume.

In sostanza, questi documenti compiono una ricognizione delle iniziative regionali, omettendo di spiegare le dinamiche con cui si esercitano e garantiscono i diritti partecipativi. Altre Regioni, addirittura, si fermano solo a dichiarare la necessità di una maggiore sensibilizzazione della cittadinanza sul tema<sup>179</sup>. Inoltre, nella gran parte delle ipotesi, gli strumenti amministrativi regionali si limitano a spronare la partecipazione unicamente nei processi deliberativi di elaborazione dei piani.

Una maggiore attenzione alla co-creazione e co-progettazione si riscontra, invece, a livello municipale, dove il florido laboratorio sperimentale trova espressione in regolamenti settoriali, talvolta adottati per disciplinare gli strumenti di partecipazione pubblica<sup>180</sup>, talaltra per favorire il governo del territorio tramite iniziative di rigenerazione urbana<sup>181</sup>. Ancora una volta, però, specie con riguardo al secondo genere di regolamenti, non è sempre assicurata l'enunciazione dei «modi attraverso i quali si deve svolgere la negoziazione tra amministrazione e privato»<sup>182</sup>, lasciando così irrisolto il problema dell'incertezza dei criteri di funzionamento dei diritti partecipativi.

Per concludere, comprendere come si dispiega il dialogo tra amministrazioni e cittadini, tanto a monte quanto a valle della pianificazione, richiede di cercare le risposte in un vasto e disorganico novero di fonti, che va della legislazione adottata dalle Regioni più attente alla tematica, alla regolazione amministrativa sparsa lungo le scale di intervento territoriale.

Così, in un quadro di proliferazione normativa, frammentata tra i vari centri di potere, l'impianto pianificatorio e strategico mantiene una rilevanza esclusivamente orientativa e di impulso delle singole amministrazioni.

---

<sup>179</sup> Per esempio, il Piemonte fa leva su strumenti digitali, quali il portale clima Piemonte e lo *Smart Data Platform Yucca*, per disseminare conoscenza tra la società civile. Inoltre, la Regione citata ribadisce – senza specificarne le modalità – il proposito di migliorare il partenariato e la partecipazione. Mero proposito rimane quello indicato dalla Strategia della Val d'Aosta, che menziona brevemente l'esigenza di sensibilizzare la cittadinanza. Sempre in ottica di sola diffusione della conoscenza si pone il Lazio, che ha utilizzato questionari d'indagine, *webinar*, *focus group* e *workshop* tecnici.

<sup>180</sup> Per esempio, si pensi al regolamento approvato dal Consiglio comunale di Milano con deliberazione n. 73/2021, oppure al “regolamento sui diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini” adottato da Bologna o, ancora, al “regolamento per l'attuazione del nuovo decentramento partecipato” di Ancona.

<sup>181</sup> G. CASSOLA, *op. cit.*, p. 86 scrive che sono oltre duecento i Comuni dotatisi di regolamenti per l'amministrazione condivisa, tramite la quale passano molte iniziative di micro-rigenerazione urbana.

<sup>182</sup> Secondo E. CHITI, *La rigenerazione*, cit., p. 37 questa rappresenta «una lacuna importante».

## 8. Conclusioni

L'adattamento agli effetti dei cambiamenti climatici è un obiettivo che – nonostante l'importanza riconosciuta dall'ambiente scientifico – ha faticato a farsi spazio nel contesto internazionale, europeo e nazionale. Solo negli ultimi anni è stata compresa la necessità di una sua integrazione nelle politiche ambientali, sociali ed economiche secondo il paradigma dello sviluppo sostenibile. Una pluralità di attori, ordinati tanto verticalmente, lungo i vari livelli di *government*, quanto orizzontalmente, in una *governance* policentrica e innovativa, sono chiamati a promuoverlo sempre più intensamente.

Tale promozione passa per l'adozione di strategie e di piani *ad hoc*, divenuti obbligatori a seguito dell'entrata in vigore della Normativa europea sul clima. Quest'ultima ha, infatti, posto le basi per l'istaurazione di un dialogo bilaterale tra Commissione europea e Stati membri. A un simile dialogo si aggiunge quello avviato direttamente con le Regioni e gli altri enti locali grazie all'utilizzo di sistemi reticolari, che privilegiano un confronto informale e paritetico tra i plurimi attori coinvolti.

L'Italia riflette la difficoltà di trattare compiutamente e in misura soddisfacente del tema, non solo perché manca una cornice legislativa di riferimento, ma anche perché il PNACC è stato il frutto di un *iter* lento, incapace di condurre a esiti positivi. Non si è di fronte a uno strumento programmatico-esecutivo, come auspicato dalla Commissione europea, bensì di un atto di indirizzo strategico con funzione di stimolo nei confronti degli altri enti territoriali. Questi ultimi sono chiamati, con uno spazio di manovra particolarmente ampio, a dotarsi di strumenti urbanistici di esecuzione e attuazione. La natura e il contenuto del PNACC lo rendendo uno atto assimilabile alla Strategia del 2015, ovvero un documento orientativo da cui deriva una lunga catena di rinvii a ulteriori misure di attuazione. Peraltro, si riscontrano vari motivi di ambiguità del piano: dalla struttura di *governance*, ancora in gran parte priva di documenti attuativi, alla modalità di coinvolgimento degli *stakeholders* nell'elaborazione delle politiche di adattamento.

In definitiva, il PNACC si presenta come uno debole snodo d'indirizzo, non troppo diverso da quello europeo. Un problema simile si è riscontrato, poi,

a livello regionale, dove le varie strategie sono tanto generiche quanto prive di un contenuto programmatico.

I rinvii hanno condotto alla scala del sistema di *governance* più prossima ai cittadini. Qui, non solo vengono elaborati i piani attuativi degli obiettivi europei, ma vengono altresì sperimentate soluzioni innovative, aventi il pregio di rispecchiare la sensibilità della società civile alle vulnerabilità del territorio.

Ciò, seppur sia in linea con il carattere locale dell'adattamento, pone dinanzi ad alcuni aspetti problematici. Anzitutto, con riguardo alla partecipazione dei cittadini allo svolgimento della funzione pubblica, si pone la necessità di ancorarsi a una cornice istituzionale che definisca in modo organico i criteri di coinvolgimento degli interessati, le modalità di dispiegamento del dialogo tra attori, nonché i mezzi su cui i privati possono far leva per la cura dei beni comuni. Inoltre, dall'analisi dell'esperienza urbana è emersa una forte eterogeneità nei risultati raggiunti e l'esigenza di un supporto da parte delle amministrazioni sovralocali, in particolare per l'aspetto economico. Infatti, i (non molti) piani di adattamento elaborati dalle città derivano dal combinarsi di due fattori: la partecipazione a *networks* transazionali e il sostegno da programmi di finanziamento europei. Il problema si pone nei confronti di tutte quelle città che non possiedono i mezzi e la volontà di aderire a simili percorsi di sviluppo.

In tal senso, il PNACC rappresentava un'opportunità per assicurare alle entità 'rimaste indietro' un adeguato supporto sotto il profilo organizzativo e finanziario. Esso avrebbe, però, dovuto possedere una forza maggiore, cominciando con l'introduzione di criteri univoci di attuazione, l'articolazione di una struttura di *governance* compiuta e la definizione delle risorse economiche da stanziare alle singole misure operative. Invece, quale espressione di un complesso *iter* di riallocazione e distribuzione del potere, il piano produce un'inutile stratificazione lungo snodi d'intervento di cui non è semplice comprendere la funzione. Inoltre, finisce per responsabilizzare in modo pressoché esclusivo gli enti territoriali, in particolare le città, rendendole il perno della *governance* multilivello. Con ciò dimenticando come, proprio le città, sempre più spesso travolte da tragedie di natura meteo-climatica, abbiano dimostrato, e stiano dimostrando, di non essere poste nelle condizioni per perseguire gli obiettivi comunitari senza un'intermediazione statale efficace.

**ABSTRACT**

Beatrice Baldini – *L'attuazione delle politiche di adattamento ai cambiamenti climatici tra indirizzi sovralocali e centralità della dimensione urbana*

In un contesto internazionale ed europeo sempre più attento all'esigenza di adattarsi agli effetti dei cambiamenti climatici, l'Italia, nel dicembre del 2023, si è dotata un piano *ad hoc* per trattare della materia. Esso, inserendosi in una complessa *governance* multilivello, si assume il compito di dirigere gli interventi di adattamento, coordinando le azioni di un complesso novero di attori, tanto pubblici quanto privati. Analizzando il contenuto del piano, però, ne emergono vari punti di debolezza che valgono ad attenuarne la forza centripeta. Per questo, il contributo mira a comprendere se gli enti territoriali di scala più prossima ai cittadini siano in grado di perseguire gli obiettivi sovranazionali in assenza di una solida regia nazionale. Per investigare gli elementi di forza e i limiti delle politiche urbane, verranno dapprima esaminati i piani e le strategie assunte dalle amministrazioni dei vari livelli di *governance*, per poi concentrarsi nelle soluzioni frutto della cooperazione con i cittadini.

**PAROLE-CHIAVE:** *Adattamento ai cambiamenti climatici; Governance multilivello; Pianificazione: Città; Partecipazione.*

Beatrice Baldini – *The implementation of climate change adaptation policies between supra-local directions and the centrality of the urban dimension*

In an international and European context that is increasingly attentive to the need to adapt to the effects of climate change, Italy, in December 2023, introduced an *ad hoc* plan to address this issue. This plan, positioned within a complex multilevel governance framework, aims to direct adaptation interventions and coordinate actions among a wide range of public and private actors. However, an analysis of the plan reveals several weaknesses that may undermine its centralizing approach. This paper, therefore, seeks to understand whether local entities, operating at a scale closer to citizens, can effectively pursue supranational goals in the absence of robust national guidance. To

explore the strengths and limitations of urban policies, this study will first examine the plans and strategies adopted by administrations at various governance levels, with a subsequent focus on solutions emerging from citizen cooperation.

**KEYWORDS:** *Adaptation to climate change; Multilevel governance; Planning; City; Participation.*