

Modelli partecipativi nella gestione delle risorse idriche: Italia e Brasile a confronto

di Carmela Leone

Abstract: *Participatory models in water resources management: Italy and Brazil compared -*

The article analyses water governance in Italy and Brazil, focusing on the interplay between common regulatory principles and divergent institutional frameworks. Both countries have embraced integrated basin management, participation, subsidiarity, and sustainability, but with distinct legal and administrative translations. In Brazil, the 1997 Water Law established the Comitês de Bacia Hidrográfica (River Basin Committees, CBH) as tripartite deliberative bodies with representation of public authorities, users, and civil society. In Italy, the Contratti di Fiume (River Contracts, CdF) developed as voluntary and experimental instruments of multi-level cooperation, later recognised in national legislation. The comparison highlights Brazil's institutional stability, but at the risk of bureaucratisation, and Italy's local flexibility, yet coupled with fragmentation. Participation emerges as the central condition for effective water policies, suggesting possible complementarity between voluntary and institutionalised models.

1037

Keywords: Water governance; Environmental participation; River contracts; River basin committees; Comparative environmental law

1. Governance dell'acqua e partecipazione: una prospettiva comparata

Negli ultimi trent'anni gli Stati di Italia e Brasile hanno promosso modelli di *governance* delle risorse idriche ispirati a principi comuni di integrazione territoriale, sussidiarietà e partecipazione, ma declinati secondo assetti istituzionali profondamente differenti. In entrambi i contesti l'acqua è riconosciuta come bene pubblico, ma mentre il Brasile ha formalizzato la partecipazione delle comunità locali, l'Italia si è affidata ad un mosaico di strumenti spesso di natura volontaria.

Del resto, la gestione sostenibile delle risorse idriche rappresenta una delle principali sfide ambientali, in particolare nei contesti caratterizzati da forte pressione antropica, squilibri territoriali e cambiamenti climatici. In tale prospettiva, il modello brasiliano di gestione integrata dei bacini idrografici, costruito attorno alla Legge 9.433/1997¹ e alla rete dei Comitês

¹ Brasil, Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 jan. 1997.

de Bacia Hidrográfica (CBH)², costituisce un caso di studio rilevante sia per la sua articolazione istituzionale sia per l'approccio partecipativo adottato. Del pari, i Contratti di Fiume italiani (Cdf)³ sono espressione della medesima necessità di governare i cambiamenti climatici con strumenti di raccordo tra amministrazioni e comunità locali, incentivando la partecipazione e la sostenibilità nei processi decisionali relativi alle risorse idriche. Gli eventi alluvionali che hanno colpito l'Italia ed il Brasile hanno evidenziato gli errori fatti in passato: molti bacini idrografici sono stati in parte alterati da estrazioni d'acqua non controllate, da un'eccessiva cementificazione dei territori, da una inadeguata manutenzione, con conseguenze negative sulla qualità e disponibilità di acqua e impatti sugli *habitat* naturali.

Pertanto, le riflessioni che si andranno a svolgere si inseriscono nel dibattito scientifico sulla *governance* dell'acqua, proponendo un confronto con l'esperienza europea dei Contratti di Fiume e dei Comitês de Bacia Hidrográfica, al fine di valorizzare l'apporto multidisciplinare offerto dal diritto amministrativo, dalla pianificazione territoriale e dalle scienze ambientali.

Dal punto di vista metodologico occorre rilevare che il Brasile è stato scelto come termine di comparazione non solo per le peculiarità normative della sua Lei das Águas n. 9.433/1997, ma anche per il contesto istituzionale e socio-politico entro cui tale normativa si è sviluppata⁴. Rispetto ad altri ordinamenti il Brasile rappresenta un caso emblematico di integrazione tra pianificazione ambientale e partecipazione deliberativa, capace di fondere principi di sostenibilità, inclusione e gestione territoriale in un unico sistema. Il modello brasiliano non si limita a dichiarare la partecipazione come valore,

² R.Abers, K.Jorge, *Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados?*, in *Amb. & Soc.*, 2005, 99–124.

³ M. Bastiani, *Il contributo dei Contratti di Fiume alla territorializzazione delle politiche pubbliche su ambiente e clima*, in *EcoWebTown*, n. 29, 2024; E. Boscolo, *Introduzione*, in C. Leone, *I Contratti di Fiume. Riflessioni interdisciplinari*, Milano, 2024; E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, Milano, 2012; E. Boscolo, *Orientamenti per la diffusione delle misure win-win. L'approccio win-win nei Contratti di Fiume. Integrazione a scala locale delle politiche di gestione dei corpi idrici attraverso la partecipazione*, in M. Bastiani, A. Bianco, G. Conte, G. Gusmaroli, 2022, reperibile al seguente URL https://contrattodifiumecanalereale.it/wp-content/uploads/2023/03/3_Lapproccio-win-win-nei-Contratti-di-Fiume.pdf; E. Boscolo, *Politiche idriche adattative nella stagione della scarsità: dall'emergenza alla regolazione*, in *Piem. autonomie*, 2022; C. Leone, *I Contratti di Fiume negli argini del diritto amministrativo*, Napoli, 2024; F. Calace, *Il Contratto di Fiume come processo di governance e come progetto di territorio. Spunti interpretativi a partire da una esperienza pilota*, in *EcoWebTown*, n. 29, 2024; D. D'Orsogna, F.G. Scoca, *Note in tema di pianificazione idrografica e contratti di fiume*, in *Nuove aut.*, 2023, 461; A. Formica, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 89 ss.; F. Giglioni, A. Nervi, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, in P. Perlingieri (dir.) *Trattato di diritto civile del Consiglio del Notariato*, Napoli, 2019, 183; L. Moramarco, *I contratti di fiume: gestione negoziata del territorio fluviale*, in *N.L.C.C.*, 2017, 45 ss.; F.D. Moccia, *Risorsa o ecosistema. Interpretazione del fiume nell'urbanistica occidentale*, in *EcoWebTown*, n. 29, 2024; V. Parisio, *Risorse idriche, Contratti di Fiume e amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it*, 2023,162; A. Portera, *I contratti di fiume*, in *Federalismi.it*, 2017, 1.

⁴ Per una comparazione tra sistemi più simili si veda la Francia e si rinvia, pertanto, a L. Testa, *I Contratti di fiume in Francia. Storia di una primogenitura*, in C. Leone (cur.), *I Contratti di Fiume*, cit., 111.

ma la formalizza attraverso i Comitês de Bacia Hidrográfica, con rappresentanza paritaria tra pubbliche amministrazioni, utenti economici e società civile.

Questo assetto è particolarmente interessante per il confronto con l'Italia, perché mostra cosa accade quando la partecipazione non è lasciata alla libera iniziativa dei territori, ma è strutturata come obbligo giuridico e istituzionale. Inoltre, il Brasile affronta criticità simili a quelle italiane: frammentazione territoriale, squilibri tra Nord e Sud, pressioni idriche crescenti, cambiamento climatico. Tuttavia, a differenza di altri ordinamenti, ha saputo sperimentare forme avanzate di *governance* collaborativa, pur rimanendo in un quadro di difficoltà socio-economiche. Comparare l'Italia con il Brasile significa quindi non cercare analogie tra contesti perfettamente omogenei, ma valutare quanto e come strumenti istituzionali differenti riescano a generare o ostacolare una *governance* effettivamente partecipativa. Il confronto tra due sistemi profondamente diversi permette di riflettere sui punti di forza e sulle criticità di entrambi i modelli. La scelta del Brasile quale termine di comparazione con l'Italia risponde, pertanto, all'esigenza di individuare modelli antitetici di *governance*. L'Italia rappresenta un modello volontario, policentrico e non vincolante all'interno di uno Stato unitario, il Brasile, per converso, incarna un modello federale, istituzionalizzato e obbligatorio. Un raffronto tra siffatti modelli consente di far emergere tanto i punti di forza quanto le debolezze di ciascun ordinamento.

Per rendere più chiaro il confronto, occorre definire un quadro concettuale di riferimento. L'analisi comparata è condotta prendendo in considerazione: l'assetto costituzionale e istituzionale (Stato unitario in Italia e Stato federale in Brasile), il quadro normativo (Codice dell'Ambiente per l'Italia; Legge 9.433/1997 e Sistema nazionale di gestione delle risorse idriche per il Brasile), gli strumenti partecipativi adottati (Contratti di Fiume e Comitês de Bacia Hidrográfica), i principi di rappresentanza (assenza di regole vincolanti in Italia, principio dei "tre terzi" in Brasile), nonché i contesti internazionali (Unione europea e Accordo di Escazù) che ne condizionano l'evoluzione.

Sotto il profilo strettamente giuridico, la base di partenza è, dunque, la constatazione che in Italia la Direttiva 2000/60/CE è stata recepita con il d.lgs. n. 152/2006, istituendo le Autorità di bacino distrettuali e introducendo consultazioni pubbliche nella redazione dei Piani di gestione, ma senza una strutturazione vincolante della partecipazione civica. Di converso, la legge federale n. 9.433/1997 ha istituito la politica nazionale sulle risorse idriche (PNRH) e ha creato il sistema nazionale di gestione delle risorse idriche (SINGREH), nonché strumenti stabiliti per la gestione delle risorse idriche⁵.

⁵ R.N.Abers, M. Keck, *Mobilizing the State: The Erratic Partner in Brazil's Participatory Water Policy*, in 37 *Pol. & Soc'y* 289 (2009); B.S. Vitória, D.G. Pizella, *The Brazilian State Water Resources Councils: diagnosis of civil society participation through criteria of access to information, parity, and decision-making procedures*, in *Rev. Bras. Ciências Amb.*, 2025, art. e2136, 1-19.

2. Comitês de Bacia Hidrográfica: organismi capaci di riunire società civile, poteri pubblici e imprese?

La peculiarità del sistema brasiliano non può essere compresa senza richiamare dapprima l'Accordo di Escazú⁶ e poi il quadro nazionale, ove vengono in rilievo l'assetto costituzionale, la legislazione settoriale e gli strumenti di *governance* partecipativa.

Da un lato, l'Accordo di Escazú rappresenta il primo trattato giuridicamente vincolante adottato in America Latina e nei Caraibi in materia ambientale, con particolar riguardo per il diritto di accesso all'informazione, alla partecipazione e alla giustizia. Esso si caratterizza per la capacità di coniugare democrazia ambientale e tutela dei diritti umani, delineando un modello innovativo che trascende la dimensione meramente procedurale per assumere un valore sostanziale nella protezione delle risorse naturali. Da altro lato, la Costituzione brasiliana del 1988 ha sancito il diritto all'ambiente ecologicamente equilibrato (art. 225) e distribuito le competenze in materia ambientale tra União, Stati e Municipi (artt. 21 e 23)⁷.

⁶ S. López-Cubillos e al., *The landmark Escazú Agreement: An opportunity to integrate democracy, human rights, and transboundary conservation*, in *Cons. Letters*, 2022, 1, e12838.

⁷ Cfr. A. H. Benjamin, *O Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988*, in *Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva*, 2008, 1, 37. L'Autore qualifica l'art. 225 CF come norma di rango fondamentale volta a garantire a tutti "um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida", imponendo al potere pubblico e alla collettività il dovere di difenderlo e preservarlo per le presenti e future generazioni (art. 225, caput). Lo studioso mette in rilievo che la Costituzione del 1988 ha superato l'impostazione liberal-economicista delle carte precedenti, riconoscendo l'ambiente come bene giuridico autonomo e diritto fondamentale, strettamente collegato al diritto alla vita (art. 5°, caput) e alla salute (art. 200, VI-VIII). La tutela ambientale si articola attraverso tecniche normative plurime: diritti e doveri fondamentali di immediata applicazione (art. 5°, §1° e art. 225, caput e §1°), principi espressi e impliciti (tra cui il *poluidor-pagador*, art. 225, §3°; e la funzione socio-ambientale della proprietà, art. 5°, XXIII e art. 186, II), strumenti procedurali e di implementazione (Estudo Prévio de Impacto Ambiental, art. 225, §1°, IV; ação civil pública, art. 129, III; ação popular, art. 5°, LXXIII), nonché la protezione rafforzata di biomi ed ecosistemi strategici (Amazônia, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal e Zona Costeira, art. 225, §4°). Secondo l'Autore, la novità della CF/1988 risiede nell'avere coniugato principi etici di solidarietà intergenerazionale e valore intrinseco della natura con strumenti giuridici di effettività, dando vita a un "ordem pública ambiental" capace di evitare la riduzione della disciplina a mero enunciato programmatico. Per quel che più interessa queste riflessioni l'Autore rileva che la tutela ambientale nella Costituzione brasiliana del 1988 non si esaurisce nell'art. 225, che riconosce a tutti il diritto a un ambiente ecologicamente equilibrato, imponendo al potere pubblico e alla collettività il dovere di difenderlo e preservarlo per le presenti e future generazioni, ma si articola in una trama più ampia di disposizioni. Così, l'art. 21, nell'attribuire all'Unione competenze esclusive in settori strategici (energia, trasporti, mineralizzazione, telecomunicazioni), riflette la dimensione ambientale trasversale delle politiche pubbliche; mentre l'art. 23, nell'enumerare le competenze comuni a Unione, Stati, Distretto Federale e Municipi, include espressamente la *proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas* (art. 23, VI), sancendo il carattere cooperativo e diffuso della responsabilità ambientale. In questa prospettiva sistematica, l'art. 225 non appare come disposizione isolata, ma come il punto culminante di un processo di "ambientalizzazione" della Carta, fondato su diritti e doveri fondamentali, principi espliciti e impliciti (tra cui il *poluidor-pagador* e la funzione socio-ambientale

Per quel che più interessa queste riflessioni la legge n. 9.433/1997 ha istituito la Política Nacional de Recursos Hídricos, fondata sul principio della gestione e partecipata per bacino idrografico, attribuendo poteri deliberativi ai Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH), organismi tripartiti composti da rappresentanti del potere pubblico, degli utenti e della società civile organizzata per gestire in modo decentralizzato e partecipativo le risorse idriche⁸. I Comitês di Bacino sono stati istituiti per assicurare un equilibrio rappresentativo secondo il principio dei tre terzi, con una distribuzione paritaria dei seggi tra Stato, utenti economici e società civile. Tale equilibrio, pur garantito in termini formali, non corrisponde sempre ad un effettivo bilanciamento dei poteri⁹.

Ad esempio, il Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP) è l'organismo deliberativo e consultivo che riunisce i rappresentanti della società civile, del potere pubblico e degli utenti dell'acqua. Nel modello CEIVAP partecipano sia i governi degli Stati federati coinvolti (Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais), sia il governo federale, rappresentato principalmente dall'Agenzia Nazionale delle Acque (ANA)¹⁰. Quest'ultima è un ente federale collegato al *Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima*, che esercita un ruolo chiave nella regolazione, supervisione e co-finanziamento delle attività.

Emerge dal quadro appena delineato una *governance* che si articola attorno a tre principali categorie di attori: i rappresentanti degli utenti dell'acqua, che comprendono le aziende di approvvigionamento idrico e servizi igienico-sanitari, le industrie, le centrali idroelettriche e i settori agricolo, della pesca, del turismo e del tempo libero; le istituzioni pubbliche, rappresentate dall'Unione, dai governi Statali e dai Comuni; e infine le organizzazioni civili, i cui membri vengono scelti mediante forum democratici che si svolgono nelle diverse regioni del bacino.

I CBH, incluso il CEIVAP, nascono con un mandato chiaro di pianificazione e gestione integrata delle risorse idriche secondo criteri di sostenibilità, equità e partecipazione. All'interno della complessa gestione integrata delle risorse idriche (IWRM) i comitati migliorano la partecipazione sociale nelle decisioni che riguardano la gestione delle risorse idriche, aiutano a promuovere l'educazione ambientale nei bacini fluviali.

della proprietà, artt. 5º, XXIII e 186, II), strumenti procedurali di attuazione (Estudo Prévio de Impacto Ambiental, art. 225, §1º, IV; ação civil pública, art. 129, III; ação popular, art. 5º, LXXIII) e forme di tutela rafforzata per biomi ed ecosistemi strategici (art. 225, §4º).

⁸L.L.Trindade, L.F. Scheibe, *Os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas Brasileiros e seus Planos Estaduais de Recursos Hídricos: um panorama geral*, in *Amb. & Soc.*, 2019.

⁹ L. L. Trindade, L. F. Scheibe, *Gestão das águas: limitações e contribuições na atuação dos comitês de bacias hidrográficas brasileiros*, in *Amb. & Soc.*, 2019. Tale dottrina ha mostrato come nei CBH spesso si riproducano forme di "agenda invisibile", con esclusione dei gruppi socialmente vulnerabili e il rafforzamento di interessi dominanti, privilegiando soluzioni tecniche e gestionali e ignorando le disuguaglianze sociali e politiche, con il rischio di trasformare la *governance* in un esercizio tecnocratico.

¹⁰Ana – Agência nacional de águas e saneamento básico. *Relatório anual agevap 2022*. Brasília, ana, 2023. Conselho nacional de recursos hídricos. *Plano Nacional de Recursos Hídricos 2022–2040*. Brasília, CNRH, 2022.

A questo punto della trattazione è possibile stabilire un punto fermo: la Lei das Águas n. 9.433/1997 impone una partecipazione tripartita, secondo il principio dei “tre terzi”: un terzo potere pubblico (enti statali, municipali e federali come ANA), un terzo utenti dell’acqua (aziende idroelettriche, agricole, industriali), un terzo società civile (ONG, università, associazioni comunitarie, ecc). Tuttavia, il modello presenta, come già anticipato, delle criticità sistemiche. La prima riguarda la debolezza della partecipazione sociale effettiva: sebbene la società civile sia formalmente rappresentata nei CBH, la sua capacità di incidere sui processi decisionali è spesso ridotta, per mancanza di risorse, formazione o accesso alle informazioni. Questo problema è aggravato da un linguaggio tecnico poco accessibile e da dinamiche di potere che favoriscono i settori più organizzati, come l’industria e gli utenti agricoli.

La dottrina ha messo in rilievo che sussiste una preponderanza della tecnocrazia che svuota di contenuto il processo partecipativo¹¹. Il CEIVAP, pur essendo strutturato per includere potere pubblico, società civile e utenti dell’acqua, presenta dinamiche decisionali dominate da enti pubblici centrali e attori tecnici. Questo squilibrio sminuisce l’effettività degli strumenti di *governance* ambientale che dipende non solo dalla cornice normativa, ma soprattutto dalla capacità di tradurre la partecipazione effettiva.

Pertanto, per gli studiosi più attenti i CBH rappresentano uno strumento importante per la *governance* ambientale, ma la loro efficacia dipende fortemente da fattori politici e organizzativi che trascendono il mero dato normativo¹². In particolare, sottolineano come l’istituzione formale e

¹¹ A.A.R. Ioris, *The limits of integrated water resources management: a case study of Brazil’s Paraíba do Sul River Basin*, in 24 *Intern. J. Water Res. Develop.* 609 (2008). L’Autore propone una riflessione di matrice critica sui processi di riforma istituzionale nel settore idrico brasiliano, muovendo dalla constatazione che l’adozione del modello per bacino, pur formalmente coerente con i principi di partecipazione e decentramento, ha finito per riprodurre assetti di potere escludenti e dinamiche di tecnocrazia istituzionalizzata. La ricostruzione si colloca all’incrocio tra analisi politico-istituzionale e teoria critica del diritto, denunciando gli esiti paradossali di una territorialità apparentemente progressiva, ma in realtà fortemente condizionata da logiche neoliberiste. La critica centrale riguarda la trasformazione dell’acqua in bene economico e la conseguente depolitizzazione delle scelte allocative: la partecipazione promossa nei *Comitês de Bacia Hidrográfica* (CBH) si rivela spesso un simulacro, privo di effettiva capacità deliberativa, in quanto subordinata a priorità tecniche e vincoli finanziari imposti dalle agenzie statali o dagli utenti dominanti (in particolare i grandi operatori industriali e agricoli). Il processo decisionale si struttura così attorno a un nucleo elitario di competenze, lasciando ai margini i soggetti più vulnerabili, come le comunità indigene e rurali. Denuncia, pertanto, l’assenza di meccanismi di giustizia distributiva e di riconoscimento delle differenze culturali nei modelli di gestione, e invita a ripensare la *governance* idrica come spazio intrinsecamente conflittuale, in cui l’inclusione effettiva richiede non solo aperture procedurali, ma anche garanzie sostanziali di equità, trasparenza e pluralismo epistemico. Cfr. anche A.P. Fracalanza, A.M. Jacob, R.F.Eça, *Justiça ambiental e práticas de governança da água: (re)introduzindo questões de igualdade na agenda*, in *Amb & Soc.*, 2013, 19.

¹² R.N. Abers, M.E. Keck, *Mobilizing the State: The Erratic Partner in Brazil’s Participatory Water Policy*, cit., 289. Le Autrici evidenziano come la partecipazione nei CBH non sia mai un fatto neutro o meramente tecnico, ma piuttosto il risultato di complesse dinamiche di potere, negoziazione e costruzione di legittimità istituzionale. Introducono il concetto di autorità pratica (*practical authority*), intesa come capacità di

obbligatoria di un Comitato non garantisca automaticamente l'effettività della partecipazione, auspicando l'intervento di attori capaci di animare lo spazio deliberativo: soggetti in grado di costruire reti, facilitare il dialogo, promuovere il coinvolgimento degli utenti e delle comunità locali e contribuire alla diffusione dell'educazione ambientale e alla promozione della cittadinanza attiva nei territori¹³ soprattutto in un Paese caratterizzato da forti diseguaglianze territoriali e sociali.

Il caso del Comitê do Paranaíba, oggetto di un'analisi empirica¹⁴, evidenzia come, pur in presenza del rispetto formale dei requisiti normativi (composizione tripartita, convocazione periodica delle riunioni, adozione di regolamenti interni), le condizioni sostanziali di efficacia partecipativa restino fragili. La *governance* delle risorse idriche continua infatti a essere caratterizzata da una marcata centralizzazione, con conseguente riduzione del ruolo dei CBH a funzioni prevalentemente simboliche, prive di reale incidenza sulle politiche ambientali.

3. Contratti di Fiume: strumenti di co-governance ambientale

Per quanto concerne l'Italia, la legge 28 dicembre 2015, n. 221 ha introdotto all'interno del Testo Unico dell'Ambiente, con l'art. 68-bis, un nuovo strumento per coordinare l'azione delle diverse amministrazioni (risolvendo così le inefficienze di una complessità multilivello) e nel contempo per

influenzare l'agenda decisionale non solo attraverso l'esercizio formale di competenze, ma anche mediante pratiche quotidiane, mediazione sociale e accumulo di credibilità politica. Ritengono che il successo dei CBH non dipende tanto dalla configurazione giuridica astratta o dalla presenza di una cornice partecipativa standardizzata, quanto dalla qualità delle relazioni costruite tra i soggetti coinvolti, dalla continuità dell'impegno degli attori locali e dalla capacità di generare spazi deliberativi autentici. In questo senso, la partecipazione emerge come processo negoziale, pragmatico e adattivo, in cui la forza normativa delle decisioni è spesso subordinata alla costruzione condivisa di senso, fiducia e reciprocità. Pertanto, la partecipazione deve divenire fondamento sostanziale della giustizia ambientale, spingendo verso un ampliamento degli strumenti giuridici in direzione di una più profonda effettività democratica e di una *governance* ecologica realmente plurale.

¹³ L.L.Trindade, L.F.Scheibe, *Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas Brasileiros*, cit., 1; A. De Oliveira Franco, C. N. De Castro, *Desafios à implementação dos Comitês de Bacias Hidrográficas na Região Norte*, in *Boletim Reg. Urb. Amb.*, 2024, 89-98.

¹⁴ L.F.P. De Castro, D. F. S. Nóbrega, R. A. C. Urzêda, *Estruturas normativas, competência e composição dos Comitês de Bacias Hidrográficas: o caso do Rio Paranaíba/DF.*, in *Rev. Dir. Sustentab.*, 2022, 60-84. Gli Autori rilevano la distanza tra l'assetto normativo delineato dalla *Lei das Águas* n. 9433/1997 – che prevede una governance tripartita e formalmente inclusiva – e le prassi istituzionali effettive, che risultano spesso segnate da squilibri strutturali nella rappresentanza, da opacità procedurali e da un'applicazione solo formale del principio partecipativo. L'indagine mette in luce come gli strumenti giuridici predisposti per garantire pluralismo decisionale si rivelino, nei fatti, permeabili a dinamiche di dominio tecnocratico e clientelare, specialmente nei contesti in cui prevalgono attori dotati di maggiore capacità economica e tecnica (come le imprese del settore idroelettrico e agricolo intensivo). Il Comitê do Paranaíba viene così assunto a caso paradigmatico della crisi di legittimazione delle istituzioni di bacino: la composizione è sbilanciata, l'accesso alle informazioni limitato, e le deliberazioni mancano spesso di efficacia vincolante, contribuendo a svuotare di contenuto la dimensione sostanziale della partecipazione.

ottenere l'apporto da un lato dei cittadini interessati al miglioramento delle politiche ecologiche delle acque e, dall'altro, degli *stakeholders*, capaci di investire risorse economiche.

Il successo di questi strumenti - ad oggi in Italia sono stati attivati oltre 200 Contratti di Fiume, di cui 90 sottoscritti¹⁵ - è spiegabile alla luce della necessità di garantire una corretta gestione dei bacini idrografici, unita a un'efficace azione di tutela delle acque, che rappresenta una delle questioni prioritarie da affrontare con maggiore determinazione e pragmatismo, alla luce soprattutto degli ormai evidenti e sempre più gravi effetti dei cambiamenti climatici, con conseguenti costi economici, ambientali e di vite umane.

L'importanza giuridica maggiore dei Contratti di Fiume risiede nel fatto che si introduce nell'ordinamento giuridico italiano uno strumento volontario, che concorre alla definizione e attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto attraverso l'adesione volontaria da parte di attori pubblici e privati a un processo di partecipazione condiviso, che attiva meccanismi di responsabilizzazione di ciascun soggetto nell'attuare gli impegni assunti e nel portare avanti le azioni concordate per la salvaguardia di un "bene comune", in una logica "custodiale" della risorsa¹⁶.

Emerge da queste premesse una figura polimorfa dei Contratti di Fiume, modellata sui caratteri idrologici e territoriali dei luoghi e sulla collaborazione tra amministrazioni e comunità, che non possono essere compresi solo con il diritto o con le scienze umane¹⁷. Per il che appare opportuna una periodizzazione, una distinzione dei Contratti di Fiume nei diversi momenti di attuazione. In una prima fase i Contratti di Fiume hanno rappresentato uno strumento di coordinamento delle azioni amministrative, spesso con un ruolo di supplenza rispetto alle carenze dell'azione programmatica pubblica in relazione a corpi idrici profondamente degradati con iniziative delle comunità territoriali.

Non sfugge, pertanto, allo studioso che legge con attenzione i Contratti di Fiume una evidente dinamica evolutiva. In una prima fase di diffusione spontanea dei Contratti di Fiume, infatti, l'azione delle politiche idriche è stata svolta con un coinvolgimento della popolazione locale, capace di esprimere una conoscenza dei luoghi e accumulata da interessi identitari e fruitivi rispetto ai quadranti fluviali. I Contratti di Fiume si affermano come strumenti volti a garantire in primo luogo il raccordo tra amministrazioni che portano nella formazione del contratto competenze tecniche, decisionalità locali, per combattere principalmente l'inquinamento dei fiumi dialogando con le popolazioni locali, sopperendo anche alla mancanza di un'azione programmatica pubblica in relazione ai corpi idrici degradati. Le prime esperienze di Contratti di Fiume lombardi (Olona-Bozzente- Lura e Lambro) sono sollecitate da cittadini ed associazioni e rispondono alla preoccupazione di inquinamento dei fiumi.

Questa prima fase termina con l'adozione da parte del legislatore dell'art. 59 della L. 28 dicembre 2015, n. 221, che ha inserito al capo II del

¹⁵ M. Bastiani, *Il contributo dei Contratti di Fiume alla territorializzazione delle politiche pubbliche su ambiente e clima*, cit., 2.

¹⁶ E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., 10

¹⁷ C. Leone, *I Contratti di Fiume negli argini del diritto amministrativo*, cit., 7.

titolo II della parte terza del Testo unico dell'Ambiente, l'art. 68-bis. L'art. 59 della L. 221/2015 è stato preceduto e succeduto da plurimi interventi normativi regionali, così come da protocolli d'intesa nazionali e locali. Tali interventi aiutano a definire gli elementi chiave dei Contratti di Fiume, fornendo al contempo un quadro sistematico oramai abbastanza delineato. Molti di tali interventi, per qualche verso, fanno implicitamente o esplicitamente riferimento ai principi contenuti nella "Carta Nazionale dei Contratti di Fiume" del 2010, cui ha fatto seguito il documento guida intitolato "Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume", redatto il 12 marzo 2015 dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare in collaborazione con l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

Il punto di svolta, che ha inaugurato la stagione del presente, è rappresentato dall'introduzione nel 2015 dell'art. 68-bis del Codice dell'ambiente¹⁸, siffatta norma eleva i contratti a componente propositiva ed attuativa della pianificazione di bacino (e di sottobacino) che danno attuazione al disegno tracciato dalla Direttiva 2000/60/CE (e dalla direttiva alluvioni 2007/60/CE).

Siffatti interventi legislativi segnano il passaggio e un ampliamento degli interessi perseguiti: non più solo lotta all'inquinamento, al dissesto e all'erosione dei suoli, ma anche progetti di valorizzazione del paesaggio identitario (attribuendo al paesaggio e alla sua percezione, una funzione determinante per la qualità ambientale, abitativa, di relazione sociale della vita della popolazione) e dello sviluppo del turismo. In altre parole, il punto di partenza resta il riequilibrio idrogeologico e la qualità ecologica degli ambienti legati al fiume, il punto di arrivo sono progetti che si fondano anche sulla patrimonializzazione del paesaggio e delle sue peculiarità identitarie per la riattivazione dei sistemi economici locali, con la costruzione di filiere integrate agricoltura/turismo/cultura¹⁹.

La disamina dei programmi d'azione già attuati conferma la presenza di misure definite "win-win"²⁰: interventi di difesa idraulica che guardano anche all'esigenza di migliorare la qualità ambientale del corso d'acqua; approcci progettuali che affrontano le problematiche di difesa idraulica attraverso un'analisi complessiva delle dinamiche fluviali e della morfologia del corso d'acqua tendendo a recuperare aspetti di maggiore naturalità del corso fluviale; ripristini e/o realizzazioni di aree umide plurifunzionali (biodiversità, spazio fluviale, miglioramento della qualità delle acque, fruizione); attività di formazione ed educazione ambientale integrate in processi di co-progettazione partecipata. La partecipazione effettiva degli attori locali nei processi decisionali legati ai Contratti di Fiume costituisce

¹⁸ Recita la norma "i Contratti di Fiume concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree".

¹⁹ C. Leone, *I Contratti di Fiume negli argini del diritto amministrativo*, cit., 114.

²⁰ E. Boscolo, *Orientamenti per la diffusione delle misure win-win. L'approccio win-win nei Contratti di Fiume*, cit., 45.

un presupposto imprescindibile per la realizzazione di una *governance* ambientale realmente multilivello.

Tuttavia, in alcune esperienze italiane tale partecipazione risulta frammentata, sporadica, senza un reale coinvolgimento nella definizione degli obiettivi e nella gestione delle azioni programmate. Anche sotto il profilo dei finanziamenti privati ad eccezione di pochi casi virtuosi, come il Contratto di Fiume del Misa²¹, che ha sperimentato forme di coinvolgimento sostanziale delle comunità locali e dei portatori di interesse, la prassi dimostra una prevalenza di modelli *top-down*, in cui le amministrazioni pubbliche mantengono un controllo prevalente sulle scelte, relegando la componente partecipativa a momenti consultivi o simbolici.

Questa assenza di una partecipazione effettiva compromette non solo la legittimità democratica dei processi, ma anche la loro efficacia sotto il profilo della sostenibilità territoriale e ambientale. In un contesto in cui i problemi idrici richiedono soluzioni integrate e coordinate tra più livelli istituzionali, il coinvolgimento attivo degli *stakeholder* locali – cittadini, associazioni, imprese, consorzi – rappresenta una condizione necessaria per costruire strategie condivise e durevoli.

I Contratti di Fiume si configurano dunque come strumenti di concertazione territoriale, capaci – almeno in potenza – di integrare politiche settoriali, interessi divergenti e visioni plurali del territorio fluviale, attraverso meccanismi di cooperazione volontaria tra enti pubblici e soggetti privati. Essi rappresentano sicuramente un'opportunità concreta per favorire la concertazione multilivello tra le amministrazioni pubbliche coinvolte, superando le rigidità dell'azione amministrativa tradizionale e promuovendo forme di coordinamento flessibile e condiviso capace di integrare politiche settoriali, interessi divergenti e visioni plurali del territorio fluviale, attraverso meccanismi di cooperazione volontaria tra enti pubblici e soggetti privati.

Pertanto, il rafforzamento degli strumenti di partecipazione delle comunità locali e di co-decisione risulta prioritario per restituire centralità alla dimensione partecipativa nei Contratti di Fiume, valorizzando le istanze territoriali e favorendo una transizione verso modelli di *governance* realmente inclusivi e policentrici. Nel momento in cui si scrive, dopo l'approvazione dei piani di gestione distrettuali, e l'introduzione nel Testo Unico dell'Ambiente di una espressa previsione legislativa i Contratti di Fiume si caricano di un significato ulteriore e divengono uno strumento privilegiato di attuazione delle disposizioni europee più recenti (ad esempio la *Nature Restoration Law*²²).

²¹La società Loccioni ha finanziato il progetto di bonifica e messa in sicurezza dei due km di tratto del fiume Esino (Contratto di Fiume Misa e Nevola). Questo progetto ha trasformato un tratto del fiume Esino da una zona a rischio di inondazioni in una risorsa. Attraverso la produzione di energia idroelettrica, la creazione di una pista ciclabile e la progettazione del paesaggio, il progetto promuove la sicurezza delle infrastrutture e il monitoraggio delle piene, beneficiando l'intera comunità.

²² Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, in G.U.U.E. L 327/1 del 22 dicembre 2000; Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni, in G.U.U.E. L 288/27 del 6 novembre 2007; Regolamento (UE) 2024/1991,

4. Confronto tra sistemi e brevi considerazioni conclusive

Nel quadro appena delineato è d'obbligo mettere a confronto i due sistemi evidenziandone punti di forza e debolezza e non come esercizio astratto, ma come stimolo per il miglioramento auspicato dalla dottrina di entrambi i paesi e timidamente tradotto anche in proposte legislative (come dimostrano le risoluzioni sui Contratti di Fiume presentate in Italia alla Commissione Ambiente del Senato)²³. Si è detto che nel contesto latinoamericano il Brasile è parte dell'Accordo di Escazù che sancisce il diritto all'informazione, alla partecipazione pubblica e all'accesso alla giustizia nelle questioni ambientali. La dottrina ha sottolineato che l'Accordo non si riduce a riaffermare principi preesistenti, bensì ne impone l'attuazione attraverso la loro trasformazione in obblighi giuridici cogenti²⁴. Uno degli aspetti più innovativi, come osservato dagli studiosi più attenti²⁵, è l'esplicito riconoscimento dei difensori ambientali, in una Regione in cui i conflitti socio-ambientali sono frequenti e spesso drammatici. L'Accordo introduce l'obbligo per gli Stati di

cd. *Nature Restoration Law*, approvato dal Consiglio il 17 giugno 2024 ed entrato in vigore il 18 agosto 2024, che si inserisce nel Green Deal europeo e nella Strategia europea per la biodiversità. Sul punto cfr. C. Leone, *I Contratti di Fiume negli argini del diritto amministrativo*, cit., 145 ss. L'Autrice rileva che la *Nature Restoration Law* mira a creare un quadro legislativo necessario per il recupero e la conservazione degli ecosistemi europei in linea con gli obiettivi climatici dell'Unione Europea. Tra le misure fondamentali, vincolanti per i Paesi europei, la Legge dispone, infatti, che vengano messe in atto entro il 2030 azioni di ripristino che coprano il 20% del territorio marino e terrestre dell'UE. V. Parisio, *Risorse idriche, Contratti di Fiume e amministrazione condivisa*, cit. p.166, secondo cui i Contratti di Fiume costituiscono "esperienze paradigmatiche di amministrazione condivisa, capaci di attuare le direttive europee con modalità cooperative e partecipative".

²³ M. Bastiani, *L'evoluzione dei Contratti di Fiume in Europa e il loro ruolo nell'attuazione e miglioramento delle politiche pubbliche*, in C. Leone (cur.), *I contratti di fiume*, cit., 21 ss., il quale osserva che lo sviluppo di strumenti, come i Contratti di Fiume fondati sulla partecipazione pubblica, rappresenta un'opportunità per coinvolgere la base del governo territoriale e per incrementare l'efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni.

²⁴ S. López-Cubillos et al., *The landmark Escazú Agreement*, cit., e12838. La dottrina ha inoltre sottolineato che Escazù non è un mero documento programmatico, ma individua percorsi concreti di attuazione. Vi è una dimensione tecnologica, che comprende piattaforme digitali di open data, sistemi di monitoraggio satellitare e strumenti di comunicazione capillare volti a garantire l'accesso alle informazioni anche nelle aree rurali o indigene più isolate. Vi è una dimensione sociale, che comprende servizi di assistenza legale e protocolli nazionali per la protezione dei difensori ambientali. Infine, vi è una dimensione ecologica, che si apre alla possibilità di costruire forme di cooperazione fondate sulla gestione integrata di bacini idrografici transfrontalieri e sulla conservazione bioculturale, richiamando persino esperienze giuridiche latinoamericane legate al riconoscimento della Madre Terra.

²⁵ P. Galvão Ferreira, *The Escazú Agreement and the Principle of Environmental Democracy in Latin America*, in *Rev. Dir. Amb.*, 2021, 45 ss., che sottolinea come Escazú Agreement operationalizes Principle 10 by establishing binding legal obligations on access rights in environmental matter.

garantire protezione a coloro che, difendendo comunità locali ed ecosistemi, subiscono minacce e violenze.

In Europa, invece, i Contratti di Fiume si sviluppano entro il quadro normativo delle Direttive 2000/60/CE e 2007/60/CE, recentemente arricchito dal Regolamento europeo sulla *Nature Restoration Law* che rafforza il legame tra governance idrica e tutela della biodiversità.

Ebbene, entrambi i sistemi mirano a una *governance* delle acque fondata sulla partecipazione degli attori locali, ma differiscono per struttura sociale, istituzionale, strumenti normativi e modalità di finanziamento. Il Brasile è uno Stato federale, attraversato da forti disuguaglianze regionali e da una storia recente di democratizzazione, che ha incentivato la creazione di spazi deliberativi formalizzati come risposta alla richiesta di inclusione delle comunità locali. In questo contesto, la partecipazione è stata pensata sin dall'inizio come strumento per redistribuire potere e risorse, ed è stata normata con precisione anche in ambito ambientale. La struttura dei CBH riflette questa volontà di integrare nel processo decisionale gli attori tradizionalmente marginalizzati, bilanciando l'azione del potere pubblico con quella della società civile e degli utilizzatori economici.

In Italia, al contrario, la cultura amministrativa è storicamente fondata su un modello statale centralizzato, in cui la partecipazione civica ha avuto uno sviluppo spesso affidato alla spinta volontaria dei territori²⁶. I Contratti di Fiume nascono come risposta alla debolezza di un sistema decisionale gerarchico, promuovendo una logica cooperativa e concertativa. Tuttavia, l'assenza di un obbligo giuridico uniforme e vincolante rende il modello italiano più flessibile, ma anche più esposto al rischio di disomogeneità applicativa e di eccessiva dipendenza dalla volontà politica locale²⁷.

²⁶ M. Bastiani, *Dalla valorizzazione degli ambiti fluviali ai contratti di fiume*, in Id. *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Palermo, 2011, 10, che sottolinea l'evoluzione del modello partecipativo nel contesto delle politiche ambientali italiane; M. Bastiani et al. (cur.), *River contracts for sustainable development in the Italian context: The Serchio River Case Study*, in *UNESCO's contribution to the United Nations World Water Development Report*, 2015, in cui si mostra la rilevanza internazionale dei contratti di fiume come pratiche di *governance* partecipativa; M. Bastiani, V. Venerucci, *Atlante degli obiettivi per la diffusione dei contratti di fiume, di lago e costa (CdF) nella Regione Friuli Venezia Giulia*, 2019, volto a sistematizzare le esperienze diffuse a livello regionale; M. Bastiani, S. Mazzucca, G. Scanu (cur.), *Coinvolgimento e partecipazione dei portatori d'interessi. Approcci, metodi e strumenti per i processi di contratto di fiume*, Milano-Udine 2021, che analizza la dimensione metodologica e inclusiva dei processi; M. Bastiani, A. De Carli, P. Rizzuto (cur.), *Il supporto finanziario ai processi e Programmi d'Azione dei Contratti di Fiume. Stato dell'arte e prospettive*, Report Creiamo PA, 2021, che evidenzia le criticità sul piano del sostegno economico; E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., 70 ss., che inquadra i contratti di fiume nella programmazione negoziata, segnalando al contempo i limiti derivanti dall'assenza di vincoli uniformi e dal rischio di applicazione disomogenea; C. Leone, *I Contratti di Fiume negli argini del diritto amministrativo*, cit., 19 ss., che evidenzia il ruolo dei contratti come risposta ad un modello statale centralizzato, individuandone i pregi sul versante della partecipazione civica e le criticità derivanti dalla loro natura volontaria.

²⁷ E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., 2012, 70, rileva che sono soprattutto i Contratti di Fiume a costituire un capitolo del tutto originale della programmazione negoziata, proiettato oltre i modelli a suo tempo tracciati dalla legge n. 662/1996, ma avverte altresì che l'assenza di un vincolo uniforme li rende esposti ad un'applicazione disomogenea sul territorio nazionale; C. Leone, *I Contratti di Fiume negli*

In sintesi, le differenze non sono solo di struttura normativa: il Brasile costruisce la partecipazione come meccanismo istituzionale di inclusione, mentre l'Italia la coltiva come pratica negoziale e spesso sperimentale, legata alla cultura del luogo. Questa divergenza di fondo rende il confronto particolarmente fecondo, perché permette di interrogarsi su quale forma di partecipazione sia più efficace nel garantire legittimità, efficienza e sostenibilità nei processi di *governance* ambientale.

Nel caso brasiliano, il Sistema Nazionale di Gestione delle Risorse Idriche ha saputo introdurre un approccio multilivello e deliberativo che valorizza il ruolo delle comunità locali. I Comitadi di Bacino Idrografico, organismi paritetici tra potere pubblico, utenti e società civile, non solo deliberano sui piani di gestione, ma decidono anche sull'impiego dei proventi derivanti dalla tariffazione dell'uso dell'acqua. Questo garantisce un'elevata legittimità democratica, una sostenibilità finanziaria del sistema e una maggiore coerenza tra politiche e bisogni locali. Tuttavia, il sistema presenta limiti significativi già messi in rilievo nel corso della trattazione: marcate disuguaglianze tra bacini, lentezze burocratiche, dipendenza eccessiva dalla volontà politica degli esecutivi statali, disuguaglianze sociali.

In Italia, i Contratti di Fiume si sono affermati come strumenti flessibili e negoziali, capaci di promuovere alleanze locali e forme di *governance* dal basso. Il loro inserimento nell'ordinamento tramite l'art. 68-bis del Codice dell'Ambiente ha contribuito a rafforzarne la legittimità, mentre le Linee guida nazionali²⁸ e la rete degli Osservatori regionali hanno fornito un sostegno metodologico diffuso.

In altre parole, il confronto tra Contratti di Fiume italiani e Comitês de Bacia Hidrográfica brasiliani evidenzia due paradigmi complementari di *governance* partecipativa delle risorse idriche, che condividono l'obiettivo della co-decisione multilivello, ma si articolano secondo logiche istituzionali differenti. Dal punto di vista normativo, il modello brasiliano presenta una maggiore sistematicità, con la Lei das Águas n. 9.433/1997 che definisce chiaramente ruoli, competenze e meccanismi di finanziamento attraverso anche la tariffazione degli usi idrici, garantendo sostenibilità economica e continuità operativa. Il sistema italiano, disciplinato dall'art. 68-bis del d.lgs. n. 152/2006, si caratterizza invece per una maggiore flessibilità procedurale, che consente adattamenti territoriali, ma espone a rischi di disparità applicative tra Regioni.

Pertanto, in Brasile, nonostante la robusta architettura normativa del SINGREH, permangono, si è detto, fenomeni di cattura tecnocratica e marginalizzazione delle comunità locali meno organizzate, come evidenziato nell'esperienza del CEIVAP. In Italia, la natura volontaria e consensuale dei CdF favorisce la costruzione di alleanze territoriali autentiche, ma la

argini del diritto amministrativo, cit., 19 ss., osserva che i numerosissimi Contratti di Fiume stipulati testimoniano la capacità di adottare moduli procedurali che assicurino un'ampia partecipazione dei cittadini, ricorrendo a strumenti di democrazia partecipativa, ma anche la loro natura di strumenti volontari, la cui attuazione dipende fortemente dalla spinta dei territori.

²⁸ Regione Lombardia, *Linee guida per la definizione e l'attuazione dei Contratti di Fiume*. Milano: Regione Lombardia, 2020.

partecipazione risulta spesso poco strutturata, compromettendo la continuità delle azioni programmate.

Dal confronto emergono significative direttrici per il reciproco rafforzamento. Il sistema italiano potrebbe beneficiare di una maggiore sistematizzazione delle procedure partecipative, con una possibile definizione di standard minimi di rappresentatività secondo il principio dei “tre terzi” mutuato dall’esperienza brasiliana; meccanismi di finanziamento stabile e diversificato, includendo forme di tariffazione degli usi e pagamenti per servizi ecosistemici; protocolli nazionali uniformi per il monitoraggio e la valutazione dell’efficacia dei contratti, superando l’attuale frammentazione regionale.

Il modello brasiliano, a sua volta, potrebbe trarre spunto dalla flessibilità italiana per valorizzare maggiormente le conoscenze territoriali locali attraverso processi di co-progettazione meno vincolati alla rappresentanza formale; integrare la dimensione paesaggistica e identitaria nella pianificazione di bacino, secondo l’approccio integrato sperimentato dai Contratti di Fiume; sviluppare strumenti di educazione ambientale e *capacity building* per le comunità locali.

La convergenza verso modelli ibridi di “*governance* adattiva” appare la prospettiva più promettente per coniugare legittimità democratica, efficienza operativa e resilienza territoriale nella gestione delle risorse idriche. Tale evoluzione richiede, tuttavia, investimenti continui in trasparenza procedurale e inclusione sostanziale affinché la gestione partecipativa dell’acqua possa effettivamente rispondere ai principi costituzionali di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.) e agli obiettivi di sostenibilità ambientale delineati dalla normativa europea e internazionale.

Carmela Leone

Professoressa associata di diritto amministrativo

Università degli Studi dell’Insubria

carmela.leone@uninsubria.it