

Sussidiarietà e sostenibilità: un modello di gestione delle acque interne

Sonia Carmignani

1.- Le sfide della sostenibilità: la sussidiarietà

Oltre gli obiettivi, governare il processo è la grande sfida della sostenibilità e la condizione necessaria per affrontarne la complessità.

Nella pluralità delle finalità e delle declinazioni, il profilo effettuale, e forse oggetto di minor attenzione, è quello della sostenibilità istituzionale, l'unica capace di garantire stabilità e efficacia dell'azione pubblica nel lungo periodo, promuovendo la partecipazione e l'inclusione¹.

Le istituzioni sostenibili sono aperte, trasparenti e responsabili e coinvolgono attivamente i cittadini e le parti interessate, favorendo la cooperazione e il coordinamento, per affrontare sfide complesse e promuovere obiettivi comuni.

L'efficacia della *governance* dipende dalla capacità delle istituzioni di pianificare, attuare e valutare politiche e programmi in modo non solo efficiente ma anche partecipativo, sul presupposto che nessun obiettivo di sostenibilità è raggiungibile in assenza di fiducia, conoscenza, condivisione degli obiettivi medesimi da parte della società civile.

Ciò significa che il perseguimento della sostenibilità istituzionale deve essere valutato con riferimento a condizioni definite, che sono influenzate da fattori locali economici, sociali e culturali, cronologicamente variabili.

Nella cornice, sia formale che informale, che disegna le regole dell'interazione politica, economica e sociale ai fini del raggiungimento degli obiettivi della sostenibilità, le istituzioni formali devono essere considerate in senso ampio, come i vincoli durevoli che tendono ad amalgamare interessi e relazioni sociali, laddove le istituzioni informali non nascono come risultato di un sistema esterno di regole e sono caratterizzate da un alto livello di flessibilità e adattabilità.

Sono, queste, frutto di una conoscenza locale basata sull'esperienza sociale, che apporta norme sociali e morali, le quali derivano da processi di approvazione o disapprovazione da parte della società civile e sono il risultato di valori socialmente condivisi.

Dal punto di vista della sostenibilità, alle istituzioni è richiesto di facilitare il processo decisionale relativo alle scelte politiche e di stimolare e supportare la messa in pratica delle scelte effettuate, consentendo agli attori economici e sociali di esprimere con maggiore libertà il comportamento, diventando, per questa via, un fattore di stimolo per tale libertà.

La valutazione della sostenibilità istituzionale si fonda su indicatori non tanto e semplicemente diretti a considerare la capacità di un'istituzione di raggiungere determinati obiettivi.

Si tratta, piuttosto, di assumere un approccio qualitativo, volto ad analizzare il processo decisionale unitamente alle sue implicazioni sulla capacità dei soggetti coinvolti di rendere concrete le azioni programmate, in un'ottica di responsabilità, partecipazione e flessibilità nel perseguire il raggiungimento dei risultati.

In altri termini, le plurime declinazioni della sostenibilità diventano effettive se la sostenibilità si costruisce come processo partecipativo che, tuttavia, richiede, talora, di riconsiderare i modelli di governo e la gestione del potere, di costruire programmi condivisi, impegni vincolanti e tempi certi di attuazione².

Non c'è, in definitiva, sostenibilità senza sussidiarietà³.

(¹) Cfr. per alcuni spunti, G.G. Carboni, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: sostenibilità economica vs sostenibilità politico-costituzionale*, in *federalismi.it* 21/2023, pp. 1-14.

(²) Cfr. C.laione, G.Arena, *L'età della condivisione: la collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, 2015.

(³) Sul punto, a mero titolo esemplificativo e limitandosi ai contributi più recenti, E. Del Prato, *Sostenibilità, precauzione, sussidiarietà*, in *Contratto e impresa*. Europa 3/2023, pp. 405-428; V. Parisio, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, in *federalismi.it* 23/2023, pp. 162-190; C. Buzzacchi, *Sostenibilità ambientale e domini collettivi: una manifestazione virtuosa di sussidiarietà*, in *Consulta online* 3/2024, pp. 1094; V. Capuozzo, *Partecipazione dei privati, nelle decisioni pubbliche in materia ambientale*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online* 1/2024, pp. 256-264. Cfr. F. SANCHINI, *Le comunità energetiche rinnovabili tra fondamento costituzionale e riparto di competenze legislative Stato-Regioni. Riflessioni alla luce della sentenza n. 48 del 2023 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it* 8/2024, pp. 144-167.

2.- La sussidiarietà orizzontale

Lo sviluppo della sussidiarietà come migliore risposta alle sfide che la complessità pone rispetto alla prospettiva di uno sviluppo sostenibile è ben presente nella giurisprudenza della Corte costituzionale⁴

La domanda di un nuovo modo di essere dello Stato per rispondere ai *deficit* che il rapporto Stato-mercato hanno determinato di fronte alle crisi ambientali, economiche, sociali, apre una richiesta di gestione diversa dei beni comuni, orientata verso un nuovo spazio di intervento pubblico gestito direttamente dalla società con nuove forme di partecipazione associata, con l'aiuto di soggetti sociali di presidio del territorio.

La riflessione giurisprudenziale, che offre rilevanti affreschi del ruolo del principio di sussidiarietà, richiama il legislatore a trarre le conclusioni da un sistema costituzionale fondato sul riconoscimento della «profonda socialità» che connota la persona umana e della sua possibilità di realizzare, autonomamente, una «azione positiva e responsabile», improntata al principio di solidarietà e all'ideale orizzonte delineato dall'articolo 3 della Costituzione.

Consequenziale l'articolo 118, ultimo comma della Costituzione, che spezza l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale.

Si riconosce che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una «autonoma iniziativa dei cittadini» che, in linea di continuità con le espressioni della società solidale, risulta ancora oggi forte-

mente radicata nel tessuto nazionale.

È questo, il piano del Terzo settore, nel quale i cittadini assumono compiti riservati al potere pubblico in una logica di solidarietà⁵.

È il livello operativo delle istituzioni informali, nel quale gli «interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali», come recitano l'art. 2 del D. Lgs. n. 112/2017 in tema di impresa sociale e l'art. 5 del D. Lgs. n. 117/2017, c.d. Codice del Terzo settore, rimandano ad uno spaccato di sostenibilità perseguibile efficacemente solo con l'ausilio della società solidale.

La sussidiarietà orizzontale consente la costituzione sul territorio di una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, in grado, dunque, di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia dati informativi, sia un'importante capacità organizzativa e di intervento di gestione di quell'interesse generale, metonimia della gestione dei beni comuni, che è attuazione degli obiettivi della sostenibilità.

Sussidiarietà orizzontale che si esprime anche tramite l'autoregolamentazione dei privati e la predisposizione di una disciplina spontanea, sia pur talora costruita sui binari tracciati dal potere pubblico, funzionale al miglior perseguimento del bene comune.

L'affermazione della sussidiarietà orizzontale come sussidiarietà sociale, fondata sulla c.d. cittadinanza attiva di cui al Reg. UE n. 390/2014, costituisce una via per realizzare un diverso modo di amministrare,

(⁴) Corte Cost. 20 maggio 2020, n. 131 su cui G.A. Ferro, *Dimensione, rilievo e rilevanza del Terzo Settore. Qualche riflessione a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, in *Società e diritti* 15/2023, pp. 7-29. Cfr. V. Fogliame, *Sussidiarietà orizzontale e "governance" integrata. Considerazioni sulla portata risolutiva del metodo secondo solidarietà in una prospettiva eurounitaria*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo* 2/2024, pp. 197-224; F. Gaspari, *Terzo settore ed amministrazione condivisa: profili sostanziali e processuali*, *ivi*, pp. 71-104; A. Scialdone, *Realizzazione dell'interesse generale e coinvolgimento attivo degli Enti del terzo settore: un'introduzione ai problemi dell'amministrazione condivisa*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione* 2/2023, 1; B. Vimercati, *Pubblica Amministrazione e Terzo Settore: un rapporto imprescindibile per l'attuazione costituzionale della sussidiarietà orizzontale*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione* 2/2023, 3.

(⁵) In argomento, più di recente, M. Lanotte, *La prospettiva europea e nazionale sul Terzo settore, quale modello alternativo al mercato*, in *federalismi.it* 9/2024, pp. 135-160; I. Genuessi, *Tutela della persona tra Stato, Terzo settore e co-amministrazione*, in *Il diritto dell'economia* 2/2024, pp. 119-14; G. Gotti, *La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive*, in *federalismi.it* 8/2024, pp. 51-91; E. Caruso, *L'amministrazione pubblica condivisa: terzo settore, contratti, servizi*, in *P.A. Persona e Amministrazione* 1/2024, pp. 193-267; B. Giliberti, *L'amministrazione condivisa: co-programmazione e co-progettazione nel Terzo settore tra autonoma iniziativa delle formazioni sociali e poteri delle pubbliche amministrazioni*, *ivi*, 1/2024, pp. 417-464; G. Mulazzani, *L'attualità del principio di sussidiarietà da mero principio statico a modello dinamico alla luce della legislazione e della giurisprudenza*, in *federalismi.it*, 28/2023, pp. 120-152. Mi sia consentito inoltre il rinvio a S. Carmignani, *Agricoltura, beni comuni e Terzo settore*, in *Diritto agroalimentare*, 2018, p.6 ss.

prototipo della sinergia tra attori pubblici e soggetti privati, necessaria per dare effettività agli obiettivi dello sviluppo sostenibile, che, tuttavia, non trova compiuta realizzazione nella mera allocazione di funzioni, connotandosi, piuttosto, in termini di sussidiarietà generativa.

Il ritrarsi dell'agire pubblico, laddove l'intervento dei privati risulti idoneo al perseguimento delle finalità di interesse generale, deve efficacemente porsi nella prospettiva della necessaria transizione da un modello di *gouvernement* ad un diverso modello di *governance* partecipata della sostenibilità.

La mera distribuzione di compiti dal pubblico al privato è affiancata dalla promozione delle iniziative dei soggetti privati, valorizzando le competenze e le risorse presenti nel territorio e generando valore sociale.

3.- La Delibera della Regione Toscana n. 52 del 27 gennaio 2025

Tra sussidiarietà orizzontale e sussidiarietà generativa, attuativa di un modello di *governance* della sostenibilità partecipato e condiviso, non senza talune ombre si colloca la recente Delibera della Regione Toscana n. 52 del 27 gennaio 2025, recante indirizzi per la concessione della gestione dell'attività di pesca dilettantistica nelle acque interne.

La Delibera si propone come attuazione dell'art. 4 *quater* della legge regionale Toscana 3 gennaio 2005, n. 7, la quale, disciplinando la gestione delle risorse ittiche e contenendo la regolamentazione della pesca nelle acque interne, prevede le concessioni della gestione dell'attività di pesca alle associazioni dei pescatori.

Individuati i corpi idrici con riferimento ai quali dare avvio alle procedure di concessione da parte del Settore della Giunta regionale competente, il bando di assegnazione è strutturato su requisiti soggettivi, oggettivi e finalità.

Legittimate a presentare domanda sono solo le associazioni piscatorie dilettantistiche, regolarmente iscritte negli elenchi regionali, che presentino requisiti tecnico-organizzativi tali da esprimere rappresentatività, per numero di associati, sedi negli ambiti provinciali, numero di operatori e di guardie ittiche nelle proprie disponibilità, e competenza.

Sono, infatti, richieste, come requisito di accesso, pre-

gresse esperienze di gestione di zone a regolamento specifico ricadenti nel corpo idrico oggetto di bando.

Requisito di accesso oggettivo è la presentazione di un piano programmatico ed economico delle attività gestionali ed ittogeniche, che le associazioni si impegnano a svolgere, unitamente all'impegno delle medesime a garantire la vigilanza ittica delle acque oggetto di concessione.

Articolate le finalità del regime di concessione, modulate su interventi obbligatori e interventi migliorativi.

Gli uni sono diretti a garantire la conservazione e l'incremento delle specie ittiche autoctone nel corpo idrico, a migliorare la fruizione alienotica dei corpi idrici e la gestione degli *habitat* acquatici, alla tutela e recupero della fauna ittica autoctona.

Gli altri sono orientati alla promozione di progetti di contrasto alle specie ittiche alloctone invasive, alla promozione di interventi volti al recupero delle capacità biogeniche dei corpi idrici e della continuità ittica, con regolamentazione della pesca c.d. *no kill* e monitoraggio della fauna ittica con cadenza almeno annuale.

Ripopolamento ittico, salvaguardia della fauna ittica autoctona, gestione degli *habitat* acquatici, vigilanza ittica e regolamentazione della pesca, recupero e monitoraggio della fauna ittica esprimono gli obiettivi della sostenibilità ambientale dei corpi idrici, raggiungibili con un modello di *governance* dei beni ambientali partecipativo della società civile.

L'attribuzione alle associazioni di pesca dilettantistiche di poteri di tutela e promozione delle specie ittiche e dei corpi idrici segnala, con il ricorso allo strumento della concessione, da un lato l'allocazione di compiti propri del potere pubblico ad associazioni private, nella logica della sussidiarietà orizzontale.

Dall'altro evidenza, tuttavia, al contempo la dilatazione della sussidiarietà orizzontale verso il modello della sussidiarietà generativa.

Non mera allocazione di funzioni dal pubblico al privato, il provvedimento concessorio si presenta, infatti, funzionalizzato alla generazione di un valore che, in prima battuta, è indubbiamente un valore ambientale. Qui, il processo di attuazione della sostenibilità nella sua dimensione ambientale trova voce nella flessibilità, adattabilità e conoscenza capillare dei territori da parte di soggetti sociali che, per evocare la Corte Costituzionale, presidiano le periferie dell'esistente, e che rendono le associazioni di pesca dilettantistiche

istituzioni informali capaci di generare valore per l'ambiente e il territorio specifico, avvalendosi di quel patrimonio di conoscenza della realtà locale talora se non spesso inaccessibile al potere pubblico.

Ma il provvedimento concessorio va oltre la gestione ambientale del bene comune, per proporsi come strumento generativo di coscienza civica.

Tra gli interventi obbligatori imposti alle associazioni risaltano, infatti, gli obblighi imposti al concessionario di svolgere attività didattiche e informative, volte a diffondere la conoscenza degli ambienti fluviali, della fauna ittica, realizzando percorsi didattici sulle sponde dei corpi idrici in concessione.

Qui, la *governance* della sostenibilità ambientale si colora di sostenibilità culturale e sociale, dove lo strumento della sussidiarietà, per la via del provvedimento concessorio, è generativo di valore pedagogico, oltre che ambientale.

La componente pedagogica conforma il provvedimento concessorio, acquisendo peso specifico pari a quello di tutela ambientale.

L'obbligo di organizzare iniziative didattiche con un minimo di 15 partecipanti, di promuovere la pesca dilettantistica come strumento di conoscenza e sensibilizzazione alle tematiche della salvaguardia degli *habitat* e delle specie ittiche, prevedendo un numero minimo di eventi all'anno, attuazione della didattica non in aula ma espressamente "sulle sponde" di laghi e fiumi, segnalano la dimensione pedagogica della sussidiarietà quale scelta strategica per la diffusione ed il radicamento delle pratiche di collaborazione nelle azioni di cura e rigenerazione dei beni comuni.

La Delibera della Regione Toscana evidenzia la dimensione istituzionale della sostenibilità, i cui obiettivi non sono raggiungibili se non passando dal piano del *government* al piano della *governance* partecipata e condivisa.

In questo modello di gestione dei beni comuni, la sussidiarietà orizzontale e generativa esprime la nuova dimensione del pubblico, mostrando l'insufficienza di meri atti di governo impositivi di regole.

La *governance* della sostenibilità è composta da obblighi, incentivi ma anche da diffusione della formazione sul significato, prima ancora che sulla gestione, dei

beni comuni.

Il bene comune è tale solo in quanto condiviso nella fruizione e nella gestione, dunque nella responsabilità. In definitiva, la sostenibilità non può, pena il suo fallimento, risolversi in soli atti di governo.

3.1.- *Segue: una peculiare prospettiva di tutela dei beni comuni*

Tra sostenibilità ambientale, sociale, istituzionale e sussidiarietà generativa si incunea, tuttavia, una previsione potenzialmente capace di incrinare l'assetto di governo delle acque interne come beni comuni.

Il riferimento è all'obbligo imposto al concessionario di tabellare il corpo idrico in concessione.

Non si tratta qui, ovviamente, di riservare tramite la tabellazione la gestione del corpo idrico con i relativi diritti di pesca all'imprenditore ittico, ai fini di ricomprendere la pesca, come "raccolta" dei pesci, nell'attività economica diretta al mercato.

Le associazioni concessionarie sono, infatti, enti senza scopo di lucro, quindi soggetti non imprenditoriali ma di gestione di attività amatoriali e di svago.

Sembrerebbe, piuttosto, delinearsi una fattispecie di limiti imposti alla proprietà pubblica con circoscrizione del godimento dei beni comuni⁶.

La funzione sociale, che protegge il principio del libero accesso al bene comune fiume o lago, di salvaguardare un patrimonio ambientale garantendone la fruibilità, pare subire un rovesciamento.

La tabellazione è diretta a sottrarre beni comuni alla collettività, per assegnarli ad associazioni di pesca dilettantistica, che garantiranno la fruizione ai soli associati.

Se questa prospettiva sembra evocare l'art. 43 Cost., solleva comunque perplessità.

Vero è che, ai sensi dell'art. 43 Cost., l'utilità generale di conservazione e tutela dei beni comuni può essere perseguita imputando alla comunità di utenti la partecipazione alla gestione dei beni ambientali.

Tuttavia, nella prospettiva dell'alleanza tra cittadini e Amministrazione ai fini dell'attuazione del modello partecipato di gestione dei beni ambientali, la tabella-

(⁶) Cfr. M Calabrò, *L'ambiente quale diritto fondamentale a titolarità diffusa*, in P.A. Persona e Amministrazione 2/2023, pp. 501-536

zione non ha valore inclusivo, proprio del principio di sussidiarietà, ma escludente.

Certamente, ed è intuitivo, la tabellazione, con la riserva dei diritti di pesca ai soli associati, rappresenta il profilo utilitaristico, per le associazioni concessionarie, di compensazione delle attività di protezione ambientale, di attuazione della formazione della coscienza civica e dei profili legati alla sostenibilità dei cittadini. Nondimeno, ciò che in modo neppure troppo subliminale la tabellazione suggerisce è che la sostenibilità ambientale e sociale, dunque gli obiettivi di protezione degli *habitat* e di formazione pedagogica, sono perseguibili non già aprendo alla collettività, ma al contrario, escludendo la generalità dei cittadini dall'accesso ai beni ambientali, con riserva normativa ai soli concessionari.

Forse un modello di *governance* pienamente rispettoso della sostenibilità e della sussidiarietà orizzontale e generativa dovrebbe affidare sì a gruppi di cittadini la protezione dei beni comuni, ma lasciando aperto l'accesso ai beni comuni a tutti, magari consentendo ai concessionari di imporre regole di fruizione (ad esempio pesca *no kill* obbligatoria) dei beni collettivi.

A meno che non si voglia leggere nel provvedimento regionale una sottintesa ed inedita visione della gestione dei beni comuni, per la quale la sostenibilità può avere chance di successo solo fondandosi sulla sottrazione dei beni comuni a tutta la collettività.

Per questa via, le associazioni dilettantistiche concessionarie sarebbero depositarie di obblighi di conservazione degli *habitat* e di formazione in una logica immediata e non solo intergenerazionale di responsabilità, obbligate a migliorare, per il periodo della concessione, l'ambiente e a creare una coscienza civica, per restituire alla collettività, alla scadenza del provvedimento concessorio, una realtà, per così dire, aumentata, in termini di monitoraggio, educazione, biodiversità.

Una simile prospettiva aprirebbe il varco alla sindacabilità dell'azione delle associazioni, delineandosi fattispecie di specifiche responsabilità per violazione sia degli obiettivi ambientali, misurabili, della sostenibilità ma anche di quelli pedagogico-sociali, non misurabili in termini di efficacia ma solo in termini di partecipazione numerica.

Nelle vesti di incaricati di pubblico servizio, le associazioni concessionarie sarebbero legittimate ad escludere la fruibilità di acque interne nei confronti della

generalità dei cittadini, riservando a se stesse il potere di esercitare i diritti di pesca, in tanto in quanto contemporaneamente destinatari della responsabilità di restituire alla collettività una realtà ambientale e sociale migliorata ed incrementata, rispetto a quanto ricevuto in concessione.

Se così fosse, la sostenibilità costituirebbe non solo sinergia di obiettivi e modelli di governo, ma anche fonte di responsabilità immediata e specifica, sindacabile e giustiziabile al termine della durata della concessione dall'autorità giudiziaria.

Saremmo di fronte ad una sostenibilità formante del provvedimento amministrativo, una sostenibilità che non circonda ma attraversa l'azione pubblica.

In questa prospettiva, occorrerebbe allora anche interrogarsi sulla persistente validità della configurazione della sostenibilità, in tutte le sue articolate declinazioni, ambientali, sociali, istituzionali, come obiettivo o sul suo divenire, piuttosto, elemento strutturale generale non tanto e non solo della Politica Agricola Europea, quanto, in modo capillare, di tutta l'azione pubblica.

ABSTRACT

Il contributo analizza il ruolo della sussidiarietà quale dimensione istituzionale della sostenibilità nel governo delle risorse ittiche e degli ecosistemi delle acque interne. Muovendo dall'idea che la sostenibilità non possa esaurirsi nella definizione di obiettivi ambientali, economici e sociali, ma richieda modelli di governance capaci di assicurare partecipazione, responsabilità e condivisione delle scelte, il saggio propone una riflessione sulla sostenibilità istituzionale quale condizione necessaria per l'effettività delle politiche pubbliche. In questa prospettiva, particolare attenzione è dedicata alla sussidiarietà orizzontale e alla sua evoluzione verso forme di sussidiarietà generativa, intese come strumenti di valorizzazione della cittadinanza attiva e delle istituzioni informali nella cura dei beni comuni. L'analisi si concentra sulla Delibera della Regione Toscana n. 52 del 27 gennaio 2025, relativa alla concessione della gestione della pesca dilettantistica nelle acque interne alle associazioni piscatorie, assunta quale caso emblematico di governance partecipata della sostenibilità. Il contributo evidenzia come tale modello consenta di integrare tutela ambientale, responsabilità collettiva, educazione civica e valoriz-

zazione delle conoscenze territoriali, ma sollevi al contempo interrogativi in ordine alla compatibilità tra processi di responsabilizzazione delle comunità e limitazioni dell'accesso ai beni comuni. La riflessione conduce così a interrogarsi sulla possibile trasformazione della sostenibilità da obiettivo delle politiche pubbliche a criterio strutturale e conformativo dell'azione amministrativa, capace di incidere sulle modalità di esercizio del potere pubblico e sulle forme di partecipazione sociale nella gestione delle risorse naturali.

This paper investigates subsidiarity as an institutional dimension of sustainability in the governance of fishery resources and inland water ecosystems. Starting from the assumption that sustainability cannot be reduced to the mere pursuit of environmental, economic and social objectives, but requires governance models capable of ensuring participation, accountability and shared decision-making, the article explores institutional sustainability as a necessary condition for

the effectiveness of public policies. Particular attention is devoted to horizontal subsidiarity and its evolution towards forms of generative subsidiarity, conceived as instruments for enhancing active citizenship and the contribution of informal institutions to the stewardship of common goods. The analysis focuses on the Regional Resolution of Tuscany No. 52 of 27 January 2025 concerning the concession of inland recreational fisheries management to anglers' associations, considered as a paradigmatic case of participatory sustainability governance. The study highlights how this model may integrate environmental protection, collective responsibility, civic education and local knowledge, while simultaneously raising questions concerning the compatibility between community empowerment and restrictions on access to common goods. The paper ultimately suggests that sustainability may be evolving from a policy objective into a structural and constitutive principle of administrative action, capable of shaping both public decision-making processes and participatory forms of natural resource management.