

# Sussidiarietà e Ambiente: la centralità dell'uomo

*di Rosa Rota\**

- 1. Premessa. Sussidiarietà e ambiente: contiguità valoriale dei due concetti**
- 2. La funzione di “orientamento” (alla responsabilità) della sussidiarietà**
- 3. L'ambiente nella prospettiva giuridica tradizionale e nella prospettiva dell'etica applicata**
- 4. La sussidiarietà per la teoria giuridica dell'ambiente**
- 5. Digressioni di sintesi. Sussidiarietà e ambiente: un intreccio tematico privilegiato per il ruolo del docente nella costruzione del nuovo Umanesimo**

\*\*\*\*\*

1. *Premessa.* L'accostamento dei termini “sussidiarietà” e “ambiente”, per un Convegno dedicato alla “*governance*” del territorio e dell'ambiente “*per l'uomo*”, appare un fatto necessitato da due ragioni: la prima è data da un collegamento logico tra i concetti suddetti, come appare già ad una prima superficiale riflessione sul senso non solo giuridico delle relative nozioni; la seconda attiene a quel che, anticipando le conclusioni, si racchiude nella “natura delle cose” e cioè alla contiguità tra i valori sottintesi nel titolo del Convegno ed i valori riconducibili ai concetti di sussidiarietà e di ambiente.

Con riguardo al primo profilo, non può negarsi, infatti, che se alla nozione giuridica di ambiente, così come si è attestata nella evoluzione della sua sistematizzazione, deve riconoscersi una dimensione valoristica e come tale dinamica, nel senso di mutevole e, dunque, declinabile secondo uno schema concettuale improntato alla “flessibilità”, diviene abbastanza agevole, in una riflessione di tipo logico, riconoscere la stretta aderenza delle tematiche ambientali alla nozione (la sussidiarietà) che di tale flessibilità costituisce per l'appunto principio esponenziale.

---

\* Ricercatrice di Diritto Amministrativo e Professore aggregato di Legislazione ambientale presso l'Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”

Relazione presentata al Convegno “Il governo del territorio e dell'ambiente per l'uomo”, svoltosi il 22 giugno 2007 presso il Centro Congressi di Villa Mondragone dell' Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.

Lo stile discorsivo ha suggerito di escludere le numerose note bibliografiche, riservate alla versione integrale di prossima pubblicazione.

Se questa considerazione apparentemente semplicistica e riduttiva, che apre il campo d'indagine, può trovare accoglimento in una dimensione ancora neutra per il diritto, quella che invece motiva le riflessioni in oggetto, giustificando il secondo dei profili tratteggiati, muove più compiutamente dalla esigenza di osservare da un'angolazione giuridica la stretta vicinanza valoriale tra il principio di sussidiarietà e le tematiche ambientali, vicinanza ancorata nella centralità dell'uomo inteso come persona, dell'uomo visto cioè nella sua unicità all'interno della natura e non come un indeterminato individuo avvolto dalla muta complessità della indifferente materia naturale o tecnologica.

Più precisamente, attraverso la rappresentazione di una prospettiva non tradizionale dalla quale osservare le categorie giuridiche ambientali, prospettiva che trae origine da una diversa connotazione della dialettica democratica e conseguentemente delle coordinate del paradigma istituzionale per il governo dell'ambiente, si intende sostenere che il principio di sussidiarietà, come nuovo criterio ordinatore per le attività di interesse generale, dunque riguardato nella sua dimensione orizzontale che ponendo al centro la "persona" è tesa a ridefinire paritariamente i rapporti tra Stato e Società civile, possa costituire lo snodo concettuale per la ricerca di soluzioni giuridiche adeguate ai problemi derivanti dalle dinamiche ambientali.

1.1 *La sussidiarietà.* A questo fine, occorre muovere necessariamente dal primo dei due termini evocati: il principio di sussidiarietà, in relazione al quale occorre subito sottolineare l'importanza della ricerca del significato vero di tale "idea", che emerge scavando dietro la formula lessicale, al di là del dato meramente positivo. Impossibile in questa sede tracciare anche solo una sintesi della ricostruzione operata in tema dalla dottrina non solo giuridica. E' proficuo però focalizzarne gli esiti per evidenziare i valori sottesi a tale "idea".

In tale direzione, diventano rilevanti le acquisizioni dell'indagine filosofico-politica (Millon Delsol) da cui il concetto trae origine ed i corollari che ne discendono sul piano giuridico. Non v'è dubbio, infatti, che la scienza giuridica sia chiamata a dar conto degli effetti che la costruzione di detto principio di origine politica riverbera sul piano giuridico-normativo. A tale compito non ci si può sottrarre, sul piano metodologico, in ragione della sempre più accentuata tendenza, evidenziata nei più recenti studi sul metodo scientifico, alla giuridicizzazione della filosofia e del ritorno della riflessione filosofica all'interno delle discipline di settore.

Quali dunque i fondamenti concettuali della sussidiarietà. Come concetto filosofico-politico, essa esalta l'autonomia e la libertà dell'individuo-persona; dunque si connette con l'idea del primato della libertà e della società civile e vede lo stato sussidiario funzionale ad esse. Il

collegamento del principio ai concetti di democrazia e di partecipazione democratica, messo ben in rilievo dalla dottrina tedesca, orienta l'indagine, nell'attuale stato di crisi della rappresentanza politica e quindi della legge, verso un nuovo modo di intendere la politica ed i suoi stessi corollari riguardati come valori: la democrazia, la legalità, la solidarietà, la uguaglianza. In tali termini, si intercetta la problematica della ricerca di una nuova dimensione del potere in cui il concetto stesso di *funzione* risulta novato e sostituito dalle nozioni che si sostanziano nei "compiti ed *attività di interesse generale*", secondo il tenore letterale dell'art.118 u.c. della Costituzione.

In tale quadro, non si ritiene che il fenomeno possa essere ridotto al processo di "riduzione della sfera pubblica", implicando invece esso qualcosa di diverso e di più vasto: non la preoccupazione di ritagliare, all'interno di tale processo, spazi di azione al privato in un'ottica di efficienza ed efficacia per la PA, pur alleggerita in tal modo nei propri compiti - visione che realizza l'outsourcing, non incline a cogliere l'impronta societaria del fenomeno - ma piuttosto la "restituzione" alla società, in una rinnovata dimensione etica volta ad affermare e sviluppare una coscienza collettiva della responsabilità, di quelle "libertà cittadine" la cui esplicazione impone di reinterpretare i modelli giuridici di "governo" della "res pubblica", in una logica lontana sia da quella mercantile che connota i sistemi liberistici puri che da quella autoritaria che connota quelli a matrice democratico-rappresentativa (Dahrendorf). Non quindi riduzione della sfera pubblica, ma riemersione della sfera "politica", intendendo con tale termine appunto la "res omnium", in relazione alla quale vale il concetto di "appartenenza" nel senso medievale e non romanistico del termine (immedesimazione e non dominio) (Lombardi-Antonini).

Anche se nella sua forma il principio viene attualmente inteso come una tecnica che permette di ottenere un risultato programmato, quasi una "ricetta da applicare", nel suo contenuto, invece, l'aspetto positivo è dato dall'esigenza di realizzazione del bene comune (interesse generale) per la quale si giustifica il dovere di "garanzia" apprestata dai soggetti pubblici. Tale contenuto, che implica una ridefinizione dei rapporti tra istituzioni e cittadini con riferimento diretto all'ambito dell'azione da compiere in vista dell'interesse generale, disvela l'intimo significato di un ritorno all'antico e autentico paradigma della democraticità, da interpretare e declinare secondo una "sovranità dei valori" in luogo della classica "sovranità legale" (Silvestri). Il richiamo è al mondo medievale sintetizzato splendidamente da Dante nel Monarchia, dove il diritto non era connesso al potere politico, ma al sociale e non aveva la sua fonte nella voce del potere (la legge) ma in un qualcosa che proveniva dal basso; era la società

che viveva se stessa, la propria storia, così il “costume” creava il diritto ed i valori giuridici diventavano norma.

Come precisato dalla migliore dottrina giuridica (D’Atena), la matrice ideologica del principio deriva da tre filoni fondamentali: la dottrina sociale della Chiesa, esplicitata soprattutto nell’Enciclica “Quadragesimo anno” del 1931; il pensiero liberale; la riflessione e l’elaborazione in materia di federalismo.

Si tratta di tradizioni eterogenee, le quali pongono alla sua base valori diversi, o comunque non pienamente sovrapponibili. Il primo filone fonda la sussidiarietà sul primato etico della persona rispetto allo Stato, “il quale deve lasciar sviluppare spontaneamente le articolazioni della società senza pretendere di assorbirle”. Il pensiero liberale pone al centro della sua elaborazione la libertà individuale. Attraverso la matrice federalistica, come tecnica di divisione verticale del potere, si interpreta, infine, il rapporto federalismo-sussidiarietà sia nel senso di preferire l’allocazione delle funzioni riservando al centro solo i compiti che la periferia non è in grado di svolgere, sia nel senso di ritenere la sussidiarietà strettamente legata alla democrazia, in ragione del fatto che l’ambito più ridotto è quello più facilmente controllabile dai cittadini.

Alla base del principio di sussidiarietà si riconoscono, dunque, tre fondamentali valori che si manifestano anche in reciproca connessione: quello della dignità della persona, quello della libertà individuale ed infine quello della realizzazione della democrazia effettiva. Detti valori presentano così una connotazione contenutistica che orienta il principio.

Il nucleo centrale della sussidiarietà è dato quindi dai concetti di libertà-capacità-autonomia-dignità, ma anche di responsabilità della persona che deve essere valorizzata dalle istituzioni e organizzazioni (Quadrio Curzio). Ecco la centralità dell’uomo, rispetto alla quale il principio appare come il disegno di un *modus vivendi* di un’organizzazione che innesca processi di partecipazione responsabile e solidale. Ciò anche in diretta conseguenza di un dato politico-sociale che va rimarcato: il secondo millennio, che ha gettato le basi del processo di globalizzazione in atto, ha rappresentato lo spartiacque tra due concezioni della vita sostanzialmente differenti. Quella discendente dai bisogni individuali degli uomini e l’altra derivante da una visione universale e globale dell’umanità. La prima concezione si è incardinata in un rapporto egocentrico tra bisogni individuali e diritto pubblico. L’avvento dell’era postindustriale, caratterizzata dal processo della globalizzazione e dalle emergenze ambientali, ha generato nuove necessità per il soddisfacimento delle quali l’attenzione si sposta sul rapporto soggetto-soggetto, che precede il rapporto soggetto-bisogno, e quindi sui nessi tra responsabilità, diritti individuali e diritto pubblico. In tale ottica la visione

egocentrica del proprio sviluppo cede il passo ad una visione concentrica in cui ogni attività sia organica dentro questa nuova grande visione (Un esempio di immediata comprensione è dato dal rispetto del Protocollo di Kyoto).

1.2 *L'ambiente*. Con riguardo all' ambiente nella dimensione giuridica, l'accezione di tale concetto nei termini di "valore" e l'impostazione "oggettiva" della sua tutela rappresentano i momenti significativi del percorso seguito nell'evoluzione sia dottrinale che giurisprudenziale. Detti profili appaiono strettamente collegati ove si osservi che la considerazione dell'ambiente come valore ne implica il riconoscimento come elemento caratterizzante la società in un dato periodo storico e fondante la sua stessa legittimazione; di tal che la prospettazione "oggettiva" di tutela, sottintendendo una valutazione anche "ecocentrica" della nozione, viene a costituire la necessaria dimensione entro cui collocare la ricerca di misure di salvaguardia di detto valore.

Nella configurazione dell'ambiente come valore sistemico e principio che informa le azioni sociali in una moderna società pluralista, più che essere valutato come diritto soggettivo o fondamento di una situazione giuridica soggettiva, l'ambiente diventa il modo di essere e la misura stessa del diritto in senso oggettivo. Diventa, cioè, parametro per orientare e interpretare l'evoluzione stessa dell'ordinamento e la sua legittimazione, non più basata su modelli statici di tutela bensì sulla dinamica degli interessi che impongono un bilanciamento "orientato" e, dunque, sulla efficacia delle azioni strumentali al perseguimento degli interessi medesimi.

Sotto tale angolazione può cogliersi, allora, un significato nuovo del concetto di ambiente che, prima ancora che rilevare di volta in volta come "fascio di diversificate situazioni giuridiche" o come "bene" o "interesse", diventa, in quanto valore sistemico, esso stesso una "categoria giuridica" alla cui stregua orientare le azioni nella dinamica dello scontro sociale degli interessi. In tale direzione assumono rilievo le riflessioni di un'acuta dottrina (Spantigati) che postulava, già dieci anni fa, la necessità di una mutazione della stessa prospettiva scientifica avente ad oggetto la tematica ambientale, ponendo in rilievo che il fondamento giuridico dell'ambiente fosse da ricercare più che nei singoli valori sanciti nella Costituzione, *nella struttura* che la stessa disegna per la società e nelle finalità che propone per gli esseri umani: democrazia sostanziale, pluralismo degli interessi, dignità di ciascun essere umano, ma anche responsabilità.

Se, dunque, tali sono i valori sottesi al "bene" ambiente, appare chiara la vicinanza valoriale indicata all'inizio.

In altri termini, il fine ultimo sotteso alla tutela dell'ambiente è nell'uomo-persona con tutti i valori a tale endiadi connessi: libertà, dignità, sicurezza, qualità della vita, ma anche solidarietà, il che spiega la rilevanza nella considerazione della tutela anche per le generazioni future. A riprova, basti considerare che gli artt.41 e 42 della Costituzione, ai quali pure è stata ancorata la nozione di ambiente, sia pure come limite esterno alla proprietà o alla libertà di iniziativa economica, pongono tali valori come limiti operanti nel rapporto dialettico autorità/libertà (“..... non in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla *sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*”). Ed il fine non muta anche quando, soprattutto dopo le innovazioni costituzionali del 2001 (art.117 Cost.), il profilo ambientale viene considerato non più come limite esterno, bensì come canone interno ed elemento di valutazione intrinseco nelle attuali politiche pubbliche.

Nel nostro ordinamento su tale aspetto è di rilievo la giurisprudenza costituzionale che, sin dalla famosa pronuncia n.407 del 2002, ha individuato nella trasversalità del valore ambiente una delle specificità della nozione; in ambito europeo, d'altra parte, non sembra potersi dubitare che il Trattato costituzionale, nel confermare in sostanza quanto già previsto all'art.6 del Trattato CE, riguardo al *principio di integrazione* delle esigenze connesse con la tutela ambientale nella definizione ed attuazione delle politiche ed azioni dell'Unione, abbia elevato tale principio a clausola generale di riferimento.

Ed allora, in sintesi, la sussidiarietà attiene al piano etico, nel senso prima precisato: la “restituzione” alla persona di ciò che ad essa è connaturale in quanto *uomo-persona* (fine ultimo), “avventura d'una libertà responsabile”, secondo la bellissima espressione di Emmanuel Mounier. A sua volta, nella tutela ambientale lo scopo ultimo resta l'uomo nella sua relazione armonica con la natura che è vita; dunque non l' “uomo economico” tutto proteso all'avere, ma *l'uomo-persona*, attore della storia, “principale risorsa di se stesso” (nel monito dell'Enciclica Centesimus Annus), nello spazio donatogli da Dio perché lo abiti e se ne prenda cura.

## ***2. La funzione di orientamento (alla responsabilità) della sussidiarietà.***

2.1. *Rilevanza ed efficacia giuridica della sussidiarietà attraverso il “metodo antipositivistico”. L'intreccio tra principio, valore e regola: la sussidiarietà come indicazione normativa a referenti etici.*

Qual è dunque la rilevanza o meglio la funzione della sussidiarietà per governare la complessità delle dinamiche pubbliche (l'ambiente e il territorio costituendone componenti), considerato che tale concetto per effetto del diritto comunitario è entrato nel nostro ordinamento come “*principio*”; nella sua più intima essenza presenta un significato di sicura *ascendenza assiologica*; attraverso il dato normativo sembra voler esplicitare la forza di *regola* sostanziale vera e propria.

Il tentativo di una risposta passa attraverso c.d. “teoria dei valori”, della quale si può qui dare solo un breve cenno.

Da qualche tempo si afferma che nell'attuale contesto degli studi giuridici, e soprattutto degli studi costituzionali, la riflessione sulle teoriche più attuali e controverse pare, sempre più spesso, muoversi alla luce di concezioni che assumono l'ordinamento quale sistema assiologicamente orientato.

Per il tramite della lente della “teoria dei valori” sembrano, infatti, doversi osservare problematiche quali lo studio dell'attuale concetto di sovranità, della teoria delle fonti, della stessa lettura del principio di legalità, ma anche delle nuove forme di argomentazione giuridica. Tale costruzione teorica, da un lato, individua un metodo dogmatico volto al superamento delle istanze meramente formali nello studio del diritto e all'acquisizione, al dibattito giuridico, di categorie concettuali mutate dalla riflessione etica e sociologica; dall'altro, riconosce come indefettibile l'aspirazione del diritto alla giustizia.

In una cornice siffatta, riveste notevole importanza riflettere sugli effetti che riverbera sulla sussidiarietà, come principio costituzionalmente rilevante, la costruzione generale che più a monte ruota intorno al meccanismo di ingresso del concetto di *valore* nella realtà giuridica ed i mutamenti che tale realtà subisce a causa di tale ingresso. Si tratta di quel processo “circolare” di “concrezione positiva” che ruota intorno alle tre categorie di *valore*, *principio* e *regola*, viste nella loro concettuale unità e, nel contempo, nella loro reciproca interrelazione. Le acquisizioni del più recente pensiero scientifico sui nessi di tali categorie appaiono di notevole interesse (Longo).

Muovendo dall'approccio “problematico” che consente di accogliere sia l'autonoma valenza concettuale della categoria dogmatica dei “valori” rispetto a quella dei “principi”, sia la configurazione “ibrida” di questi ultimi in ragione del loro sostrato normativo-assiologico, si

approda a risultati di rilevante respiro per la stessa declinazione dell'attuale complesso sistema giuridico.

Nonostante nel dibattito attuale le riflessioni della dottrina sulle relazioni, di certo ambigue e complesse, tra i concetti di valore e principio siano apparse di minor interesse, sì da lasciar ritenere la negazione dell'utilità dogmatica della loro distinzione in ragione dell'indissolubile legame esistente tra di essi, sviluppi successivi di tali riflessioni consentono di individuare un'autonomia concettuale della categoria dogmatica "valore" che entra nell'ordinamento in sé, quale entità distinta, pur se contigua, da quella del principio e che, pur avendo natura metanormativa, non avrebbe invece natura metapositiva e dunque metagiuridica.

La cristallizzazione positiva di alcuni dati assiologici ne muta profondamente il senso strutturale e funzionale, divenendo i valori "la sostanza spirituale del sistema".

Siffatta impostazione rappresenta il portato della crisi del metodo giuspositivistico. Si ritiene, infatti, che l'ingresso, nelle varie carte fondamentali degli stati moderni, di una serie di postulati dalla forte connotazione etica trovi la sua causa proprio in tale crisi, la quale determina anche un cambiamento dal modello imperativistico-categorico, basato su regole, ad uno ottativo-categorico, basato su principi caratterizzati da una fattispecie meno definita; dalla razionalità alla ragionevolezza che, in luogo della prima, diventa canone di esercizio di tutte le funzioni pubbliche, quale vaglio delle singole componenti normative tanto rispetto allo scopo che sono chiamate a perseguire quanto rispetto alla coerenza del sistema che devono mantenere. Del "principio, medium in cui troviamo un'apertura "morale" al valore e un'apertura "pratica" alla regola (Zagrebelsky) è, infatti, propria la logica del "ragionevolmente possibile" (Allegretti), e non quella della pura razionalità normativa. Ed è questa la medesima logica che sostanzia quella "circolarità", o sequenza di inferenze, tra *valore-principio-regola-principio-valore*.

Dal peculiare contenuto di valore che hanno i principi all'interno del sistema normativo scaturisce dunque la loro attitudine normogenetica, la loro possibilità di essere cioè oltre che norme anche fonti normative. La trasformazione di un valore in un principio ne implica la tramutazione in senso teleologico; in tal modo il valore assume carattere precettivo, potendo indirizzare l'agire dei destinatari della locuzione giuridica. Ma attraverso la strutturazione in principio il valore subisce un ulteriore cambiamento: da entità "tirannica" (Schmitt ed Hartmann), diviene, attraverso la tecnica del bilanciamento, oltre che fine, anche criterio di giudizio sui mezzi utilizzati per perseguirlo.

Sono, dunque, i valori che indirizzano la capacità normogenetica dei principi secondo canoni di coerenza con le opzioni etiche di base. In tale ottica, come i principi non si possono ridurre



alla norma, essendo qualcosa di più ampio per struttura e funzione, allo stesso modo i valori non esauriscono la loro azione nella concretizzazione in regole, ciò in quanto la soluzione di eventuali contrasti tra quelli non può non essere risolta che valutando la “prossimità” assiologica dei principi con i valori ad essi sottesi e cioè guardando il nesso di strumentalità che lega i primi ai secondi.

L’approdo ultimo di tale complessa tematica ci consegna un dato di non poco rilievo se saggiato con riferimento al concetto di “sussidiarietà” astretto tra le valenze di *principio*, *valore e regola*.

In altri termini, i *valori* individuati alla base del principio di sussidiarietà (dignità della persona, libertà individuale e democrazia effettiva) presentano una connotazione contenutistica che orienta il *principio* e le *regole* da questo derivanti in una direzione tale da non consentire l’esclusione della loro riconducibilità a ragioni razionalmente controllabili.

Se ne inferisce che detti valori, pur operando sul piano metanormativo, nella misura in cui pongono, sia pure in nuce, un vincolo finalistico al principio che li esterna, agiscono con carattere precettivo permeando di tale carattere il principio stesso; in tal senso essi presentano natura non metapositiva. Mentre la “regola” che li contiene viene a sostanziare unicamente le modalità procedurali di azione del principio stesso, il quale, per il particolare contesto in cui è inserito, trascende le (sole) suggestioni semantiche che pur evoca l’insieme dei valori ai quali si ispira e attraverso cui ci viene consegnato carico di significato simbolico, per acquistare, invece, il senso di una regola fondamentale del diritto come interpretazione della vita associata e del rapporto tra l’uomo e la società (Berti).

La “forza” del principio di sussidiarietà si esplica così in un’indicazione normativa a referenti etici. Con tale valenza, si disvela una funzione di orientamento alla responsabilità, come oggetto di tale indicazione normativa. Se, infatti, la sussidiarietà, nella ricerca di una ulteriore “terza via” rispetto al liberalismo ed al socialismo, implica un’idea di cittadinanza diversa dalla cittadinanza di partecipazione politica e cioè una dimensione più profonda di coinvolgimento alla vita comune (come recentemente precisato anche dal Consiglio di Stato in sede consultiva n. 1440/03 - Ad.25-VIII, ma già importanti anticipazioni sono nei Pareri n.1354/02 e n.1794/02), che impone una diversa concezione della solidarietà e della responsabilità in ragione della capacità nello svolgimento dei compiti e non della loro dimensione, l’obiettivo centrale è nell’indicare una “direzione di senso” per i comportamenti e le azioni dei soggetti tesi a realizzare l’interesse generale: da ciò il nesso tra autonomia e referenti etici, quel binomio-libertà responsabilità. “L’impossibilità di assicurarsi una più grande autonomia se non ritrovando dei riferimenti, se non riappropriandosi dei criteri etici”

(Krippendorf). Ma lo sviluppo di una nuova responsabilità cittadina nelle azioni di interesse generale potrebbe dover comportare la sostituzione della "docilità", indispensabile nel quadro dell'obbedienza alle diverse scienze di organizzazione, con la aristotelica "virtù della prudenza", dunque con "un'arte". Da ciò la necessità di una rimessa in discussione del sistema tecnocratico e di una riappropriazione della coscienza cittadina nei confronti della *res pubblica*.

## 2.2 Alla ricerca della sussidiarietà orizzontale nel Trattato costituzionale europeo.

Resta ora da chiedersi se la dimensione orizzontale del principio possa essere rintracciata anche in relazione al contesto europeo.

A questo fine, non può sottacersi della rilevanza che "l'idea", più che il principio, di sussidiarietà viene ad assumere nel Trattato di Costituzione europea. Ecco allora l'importanza che il valore della democrazia, ancorato al rispetto delle "diversità" ("unita nelle diversità"), assume nello stesso Preambolo in cui esso viene richiamato con forza ed esplicitato sia nel suo contenuto ("ispirandosi alle eredità culturali, religiose ed umanistiche dell'Europa..., nel rispetto dei diritti di ciascuno e nella consapevolezza delle loro responsabilità nei confronti delle generazioni future"), dove i valori sottesi ritrovano nella vita della società il ruolo centrale della persona, dei suoi diritti inviolabili e inalienabili e il rispetto del diritto, che nelle sue forme ("approfondire il carattere democratico e trasparente della vita pubblica e operare a favore della pace, della giustizia e della solidarietà nel mondo"). Lo svolgimento ulteriore di tali "cardini" è nell'indicazione esplicita dei "Valori dell'Unione" (art.I-2 del Trattato): "l'Unione si fonda sui valori della dignità umana, della libertà, della democrazia...". E di notevole significato è senz'altro l'inserimento, come principi fondatori dell'Unione, delle nuove disposizioni espressamente dedicate alla "vita democratica dell'Unione" (Titolo VI, da I-45 a I-52) alla "democrazia partecipativa"(I-47: di rilievo il principio di "prossimità al cittadino") e al ruolo delle parti sociali" (I-48).

In tale quadro, ci sembra che il valore della sussidiarietà come sopra precisato, più che dalle previsioni testuali dell'art.I-11 del Trattato, dove il "principio" è indicato nel senso di criterio regolatore delle competenze, possa essere recuperato dall'insieme delle previsioni (anche nuove) riguardanti i "valori" e gli "obiettivi" indicati tra i Principi fondatori dell'Unione (dignità, pluralismo, libertà, democrazia, solidarietà, responsabilità).

Se tale considerazione può ritenersi fondata, allora la sussidiarietà europea, pur manifestandosi ancora come “regola” nella dimensione “verticale”, per la collocazione del principio nello spazio relativo ai meccanismi di allocazione e spostamento di competenze, potrebbe essere riguardata in una dimensione più ampia. La valenza democratica del principio è nella regola della “prossimità della azione”, stabilita nell'articolo I-47 del Trattato. Nell'interpretazione di tale “regola” come uno dei principi fondanti lo scopo stesso dell'ordinamento europeo, essa potrebbe quindi fondare un indirizzo (anche in tale contesto sovranazionale) che pone al centro le nuove esigenze di democrazia, ed i suoi corollari (tra i quali la responsabilità), poste dai moderni fenomeni di integrazione e globalizzazione. Sul punto, vale ricordare la concezione etico-politica di Jacques Delors enunciata anche prima di Maastricht: precisato che la sussidiarietà si applica a due ordini differenti di problemi (da un alto delimitando la sfera privata da quella dello Stato e del pubblico e dall'altro la ripartizione dei compiti tra i differenti livelli di poteri pubblici), concluse che la “sussidiarietà discende da una difesa morale nei confronti della dignità e delle responsabilità degli individui che rappresentano lo scopo di ogni società”.

In tale direzione, il principio di sussidiarietà potrebbe acquistare una valenza “dirompente” (Pizzetti), poichè, intesa come fondamento di quella concezione di democrazia societaria delineata all'inizio, induce a rivedere quelle posizioni che fino ad ora ne hanno ridotto la valenza, come principio di buona amministrazione, solo ad una norma tecnica di ripartizione efficace ed efficiente delle competenze fra più livelli di governo. (Pizzetti). In tal senso la stessa distinzione tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale sarebbe destinata a venir meno.

In una rinnovata prospettiva, le esigenze dei cittadini diventano quindi non solo il parametro del modo con cui l'azione pubblica deve essere esercitata, ma anche il fondamento stesso della sua legittimità. Il principio verrebbe così ad estendersi necessariamente anche alla dimensione individuale, personalistica e antropologica propria dei cittadini in quanto persone; il che spiega l'esigenza, racchiusa nel principio di prossimità dell'azione, di prendere le “decisioni” secondo le modalità e con i contenuti più idonei a rispettare la loro libertà, la loro autonomia, a garantire la loro piena capacità di autodeterminazione, in una logica di responsabilità delle azioni.

Del resto proprio questa è la logica alla base dei principi della politica ambientale comunitaria precisata nel Quinto programma di azione che, ai fini della realizzazione dello sviluppo sostenibile, richiede la necessità di: 1) un cambiamento nelle modalità di azione della Comunità in tutti i settori di intervento nel senso di una integrazione della politica ambientale

nelle altre politiche comunitarie; 2) un cambiamento nei modelli economici; 3) *un cambiamento nei modelli di comportamento dell'intera società attraverso il cosiddetto principio di condivisione delle responsabilità tra tutti coloro che, ai vari livelli, intervengono nella fase di programmazione e in quella di attuazione della politica dell'ambiente (istituzioni comunitarie, stati, imprese, ma anche cittadini-consumatori.*

Che questa possa essere considerata una interpretazione oltremodo ottimistica o piuttosto solo una direzione di marcia appena abbozzata nel Trattato firmato a Roma nell'ottobre 2004, il cui destino appare ancora in salita dopo le proposte di queste settimane per una sua ridiscussione, resta il fatto che con Risoluzione del 7 giugno scorso (“Risoluzione sul tracciato per il processo costituzionale dell’Unione”) il Parlamento europeo, nel ribadire il proprio sostegno al contenuto del Trattato costituzionale, pur riconoscendo la necessità di “chiarire importanti questioni già affrontate nel Trattato, quali ad esempio: lo sviluppo sostenibile...., la solidarietà nel settore energetico, .... il modello sociale europeo nel contesto del cambiamento demografico e della globalizzazione...” (p.12), ha insistito sulla “conservazione di tutti i principi basilari dell’UE contenuti nella prima parte del Trattato” (p.9 della Risoluzione), citando esplicitamente valori della democrazia quali il “coinvolgimento della società e la piena trasparenza” (p.13).

### ***3. L'ambiente nella prospettiva giuridica tradizionale e nella prospettiva dell'etica applicata.***

*3.1 La prospettiva “tradizionale”.* La tematica ambientale può essere osservata da diverse angolazioni. Nella prospettiva giuridica che qui definiamo tradizionale, ancorata cioè all’attuale modello giuridico “a diritto amministrativo” fondato sul principio di legalità, in cui la scelta dei fini ovvero dei valori generali sovraordinati è riservata alla Costituzione e a valle alla legge, la tutela ambientale si svolge attraverso la previsione legale di poteri amministrativi che condizionano e limitano le libertà di iniziativa economica e di proprietà in funzione di controllo preventivo di “compatibilizzazione” con i beni-interessi pubblici alla tutela dell’ambiente salubre. In tale prospettiva le scelte in campo ambientale giocano nell’ambito del rapporto tra autorità e libertà, secondo il meccanismo disegnato negli artt. 41 e 42 della Costituzione, in base ai quali, com’è noto, la legge è autorizzata a porre dei limiti, a conformare le “libertà” di cui alle citate norme, a fini di utilità sociale e di difesa della dignità e sicurezza dell’uomo. La disciplina pubblicistica è posta quindi a presidio di tali

condizionamenti, sia attraverso la funzione regolatoria (pianificazione e programmazione), sia a livello provvedimentale.

Le scelte ambientali più significative si collocano a livello di formazione generale astratta o a livello di adozione di piani e programmi, ma anche di progetti infrastrutturali di significativo impatto ambientale, per i quali operano i procedimenti di Valutazione Ambientale Strategica e di Valutazione di Impatto Ambientale. In tali ultimi casi la scelta ambientale autorizzatoria assume infatti una configurazione di vera e propria discrezionalità se non addirittura di scelta politica (nei casi in cui la decisione sulla VIA venga rimessa alla sede politica). Nella stessa idea guida dello sviluppo sostenibile, che costituisce uno dei fondamentali principi del diritto ambientale comunitario, è insita una logica di tutela dinamica dell'ambiente e, quindi, un'apertura verso esiti di bilanciamento degli interessi non predefiniti dalla legge e perciò rimessi ad un apprezzamento propriamente discrezionale della P.A.

La “causa finalis” delle scelte ambientali, ovvero la ragione che giustifica le scelte normative e amministrative attraverso le quali si realizza la tutela dell'ambiente (tale nozione di causa opera nel c.d. “mondo 3” di Popper, nel mondo cioè dello spirito oggettivo e della cultura) ha quindi a che fare con la correlazione dialettica con le scelte economiche e sociali. Il che sottolinea la stretta relazione della scelta ambientale (con il termine *governance* si intende il processo di *scelta e decisione strategica* per le dinamiche pubbliche complesse in una società pluralista) con il concetto di democrazia (Salvia, Picozza) e con la tecnica e la scienza. La relazione tra tali concetti è però ambigua. Nata, infatti, sotto la spinta di gruppi minoritari, anche quando è divenuta oggetto degli interessi delle istituzioni democratiche, la tutela ambientale non ha marcato i segni della democrazia sostanziale. Al contrario con tale passaggio essa è stata “catturata” dai tradizionali strumenti della democrazia rappresentativa (della democrazia come metodo). Proprio per fronteggiare i pericoli insiti negli effetti che la ricerca del consenso – sottesa a qualsiasi decisione politica assunta in un sistema democratico – inevitabilmente produce sulla vulnerabilità dei valori ambientali, gli ordinamenti giuridici contemporanei hanno previsto misure e “blindature tecniche”: per evitare dunque che gli interessi ambientali possano essere travolti in nome della democrazia! (Così F. Salvia). Ma paradossalmente tali soluzioni aprono ad altre ambiguità e questioni problematiche, allorché il potere della tecnica (Leviatan indomabile) da strumento alleato dell'ambiente viene a porsi in una logica antitetica agli stessi interessi ambientali (es. nella realizzazione di impianti industriali inquinanti, manipolazione genetica, etc.).

In tale sistema, in cui il diritto dell'ambiente viene configurato, per le ragioni evidenziate, come disciplina speciale che orbita tra la politica ed il dominio della tecnica, il punto nodale

della questione del “governo” dell’ambiente, della scelta ambientale consiste nell’alternativa tra l’essere essa limite esterno alla tecnica o interna riconfigurazione della scelta tecnica mediante internazionalizzazione della componente ambientale al fine di stabilire ciò che conviene all’interesse umano protetto. All’interno di questa prospettiva e contesto problematico, la partecipazione della collettività si riduce a mero atto finale (di democraticità) nella proceduralità della decisione. Poiché infatti, per quanto detto, la tematica ambientale mette in gioco opzioni lato sensu politiche più che giuridiche (un recente esempio è nelle vicende sulle scelte localizzative dei termovalorizzatori in Campania), pur ammessa una soglia fisiologica di partecipazione democratica e garantito il più ampio accesso all’informazione ambientale (ora rafforzato con il Regolamento CE n.1367/06 attuativo della convenzione di Aarhus) , il problema di rinvenire un punto di equilibrio tra il consenso e l’autoritatività della decisione nell’interesse pubblico resta squisitamente politico e rispetto ad esso anche il più spinto proceduralismo giuridico non sembra possa apportare soluzioni soddisfacenti, rispondenti cioè ad una democrazia sostanziale.

La conferma del rafforzamento del potere di scelta e regolazione in capo alla P.A. in campo ambientale (nel sistema a regime) proviene dagli stessi principi comunitari di integrazione e di precauzione che legittimano esiti non predefiniti di bilanciamento dei diversi interessi in conflitto. Del resto, la stessa procedura di VIA, divenuta più decisione politica che tecnica, anticipata sin dal momento dell’elaborazione dei piani e programmi entra a far parte sin dall’inizio della scelta politica, regolativa, sì da determinarne e condizionarne dall’interno la logica, secondo principi di proporzionalità e di ragionevolezza.

In tale prospettiva il vero problema riguarda allora “il dominio” della tecnica la quale, da mezzo controllato dall’uomo per la realizzazione dei suoi fini, sembra essere divenuta essa stessa fine nella logica (necessitata) della crescita capitalistica che rende l’uomo mero suo “funzionario”.

Lo svolgimento fino alle estreme conseguenze della formula baconiana “*scientia est potentia*” sembra aver mutato lo scenario: non più il potere dell’uomo sulla natura, ma il potere della tecnica sull’uomo e sulla natura” (Galimberti). Ci si chiede allora se vi sia ancora uno spazio reale per scelte politiche ambientali vere che si pongano al servizio di fini autonomi, del bene e della felicità dell’uomo, in prospettiva anche ecocentrica, oggi che la politica sembra ridursi al ruolo di mera tecnica funzionale (Carpentieri). Tale rischio non sembra peregrino se si considerano le implicazioni dello sviluppo sostenibile, principio cardine della politica ambientale comunitaria ma a ben guardare anche ossimoro, in quanto formula che lega due contrari: la crescita sempre e comunque e la tutela ambientale. La formula, con l’implicita

negazione a priori dell'esistenza di un limite naturale alla crescita economica, potrebbe in realtà esprimere anche una resa incondizionata allo strapotere della tecnica e ridurre la valutazione ambientale a mero orpello formale procedurale privo di una reale capacità di imporre ad essa la scelta etico-politica.

Da ciò “la domanda drammatica di senso che la tecnica pone a tutti noi”! (Intervento del Cardinale Martino in occasione della presentazione del libro “L'Europa di Benedetto” di Papa Benedetto XVI, Siena 24/10/2005).

*3.2. La prospettiva “dell'etica applicata”.* Nel segno di una discontinuità nella metodologia di analisi e nel tentativo di distanziarsi dalla prospettiva tradizionale, una parte della dottrina propone, attraverso la tematica ermeneutica (in particolare sottolineando l'importanza degli strumenti e metodi di interpretazione del sistema), l'approfondimento dei contenuti propri del rapporto dialettico uomo-natura, ritenendo a tal fine rilevante l'indagine sui valori e gli interessi sottostanti (L. Benvenuti). Gli sviluppi di tale prospettiva non sono senza effetto su questioni cruciali della tematica ambientale che viene riconsiderata nell'ottica dell'etica applicata. Proponendo un catalogo delle argomentazioni della dottrina e della giurisprudenza, per svelare i sottintesi ideologici che talora si nascondono dietro spiegazioni di natura tecnica, si critica la difesa di schemi precostituiti da parte della scienza giuridica, come la necessaria ed univoca integrazione tra le finalità dell'ambiente e quelle dell'impresa, ritenendo insufficienti considerazioni quali quantitative o standards predeterminati secondo valori numerici e necessari invece standards descrittivi per spiegare ad esempio il significato-valore del paesaggio o dei siti archeologici. Significativa da questo punto di vista l'esperienza maturata nell'ambito degli studi di impatto ambientale, che consente di ritenere che “proprio in sede di governo del territorio emerge la necessità di un approfondimento del rapporto dell'uomo con l'ambiente-natura, al fine di evidenziare le sottili differenziazioni tra posizioni antropocentriche e altre antiantropocentriche, quali emergenti da una prospettiva basata sull'etica.” (L. Benvenuti). L'impostazione ora richiamata dispiega effetti più in generale sulla possibile complessiva rilettura del sistema di disciplina ambientale, alla luce del paradigma delineato: il rapporto uomo-natura nella prospettiva della filosofia pratica e dell'etica applicata. Lettura orientata ad esempio a valorizzare la dimensione della trasparenza, nell'interpretare il ruolo della collettività nei confronti della tematica ambientale, e la clausola di ragionevolezza, che sola può consentire l'estensione del sindacato giurisdizionale sulle scelte tecniche, in tal modo superando quella impostazione (Morbidelli)

la quale nell'attribuire carattere speciale al diritto dell'ambiente individua una "riserva di ponderazione" come prerogativa della PA.

#### ***4. La sussidiarietà per la teoria giuridica dell'ambiente.***

*4.1 La prospettiva della democrazia sostanziale.* In tutt'altro orizzonte concettuale si colloca quel filone dottrinale che, già prima della formale costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, individua nella crisi della democrazia, dello Stato e dunque del principio di legalità, elementi di discontinuità rispetto all'impostazione "tradizionale". Per spiegare e fronteggiare giuridicamente il problema ambiente, si muove dalla rivisitazione delle categorie giuridiche della pandettistica e dalla negazione dei dogmi alle stesse collegati; dogmi appropriati in una società borghese avente come finalità ultima il perseguimento dell'interesse generale, unico e con unicità del potere, ma inadeguati a cogliere lo spessore, la valenza dinamica di una società pluralistica, quale l'attuale, improntata al pluralismo degli interessi (in conflitto) e degli stessi soggetti giuridici "attori" nella composizione dei medesimi. Il c.d. diritto all'ambiente viene così considerato (Spantigati) "un interesse soggettivo all'ambiente quale risultato di fatto del conflitto di interessi irrinunciabili." Oggetto di novazione sarebbero concetti giuridici classici quali la proprietà, il diritto soggettivo, la legge, l'interesse pubblico e il soggetto giuridico, concetti dei quali si propone una rilettura in chiave dinamica, con conseguente spostamento della rilevanza giuridica degli istituti dal piano della "legittimazione" a quello della "efficacia". In guisa che *la proprietà* diventerebbe "un interesse soggettivo dotato di efficacia", attesa, nella diversa impostazione, la rilevanza dell'interesse all'ambiente anche del non proprietario; *il diritto soggettivo* "una attribuzione data dal diritto di potere di azione", poichè la gestione della situazione di fatto è indispensabile per la caratteristica materiale di irreversibilità dell'ambiente; *la legge* "una pluralità di livelli di scelta tra interessi soggettivi nei conflitti", per la necessità di flessibilità dovuta alla caratteristica materiale di indeterminazione a priori dell'ambiente. Ancora, *l'interesse pubblico* sarebbe la "risultante dal conflitto tra interessi soggettivi", per la necessità di composizione complessiva di tutti gli interessi soggettivamente presenti nell'ambiente; infine, *il soggetto giuridico* "un modo di rappresentazione della pluralità degli interessi, necessario nella società borghese con unico interesse generale e contrario, all'opposto, agli equilibri nella società pluralista."

Da ciò la necessità di revisione della teoria del procedimento visto come "gabbia" per gli interessi soggettivi, della discrezionalità e a monte del principio di legalità non più idoneo in



un sistema che reclama forme giuridiche tese al risultato. Il diritto dell'ambiente – che in qualche modo anticipa la c.d. amministrazione “di risultato” – è visto quindi come una “sonda nella teoria generale della scienza giuridica. La necessità di innovazioni giuridiche nella società attuale è espressa in modo esemplare dalle caratteristiche politicamente, economicamente, culturalmente nuove dei problemi dell'ambiente”.

L'interesse diffuso è la cartina di tornasole di tale realtà che suggerisce, seconda tale dottrina, di sostituire la teoria del *procedimento* di Massimo Severo Giannini, con la teoria del *comportamento* degli apparati pubblici.

La società pluralista rende infatti indispensabile descrivere la dinamica degli interessi (personali, diffusi, collettivi, istituzionalizzati) in termini di *rappresentazione* e non di *rappresentanza*. “La rappresentazione attiene al conseguimento dell'obiettivo dell'interesse soggettivo nel risultato dell'azione”. In tale logica, la responsabilità del riconoscimento della natura diffusa dell'interesse è dell'amministrazione non della legge, in quanto l'espressione di ogni interesse soggettivo è legittimato nella ricerca del pieno sviluppo della sua persona in base a quanto riconosciuto nel secondo comma dell'art.3 della Costituzione, suggello della democrazia sostanziale, e non per attribuzione del potere di diritto da parte del legislatore.

La “governance” dell'ambiente sarebbe quindi connessa alla qualità e capacità di realizzazione della democrazia sostanziale.

Quanto mai significative a questo proposito le riflessioni di quell'insigne dottrina che, nel sottolineare la caratterizzazione sociale dei fini del diritto (“*il diritto risponde alla società dalla quale nasce*”), nel presupposto del superamento della separazione tra pubblico e privato e del formarsi nell'ambito della Costituzione di più autentiche dimensioni dell'ordinamento, individua la possibilità di ricostruire anche le diverse giurisdizioni alla stregua degli equilibri costituzionali. “*Ed è così che la giurisdizione amministrativa, non sulla base dell'autorità, ma della libertà e della parità, potrebbe assolvere al grave compito di ricondurre alla giustizia ciò che in nome della politica sarebbe niente altro che arbitrio.* (G. Berti, Corso breve di giustizia amministrativa, Cedam, 2004, 164).

Nel medesimo ambito di riflessioni si colloca chi (Picozza), ritenuto che le categorie dello stato di matrice liberal-democratica siano inadeguate nell'affrontare e risolvere i problemi ambientali, propone l'utilizzo di concetti fondamentali quali l'appartenenza, la solidarietà, la partecipazione effettiva, recuperando il senso profondo del diverso concetto di democrazia-identificazione degli interessi, dove i destinatari della decisione sono anche i suoi protagonisti.

Richiamando il fenomeno storico-giuridico (Diurni) della proprietà collettiva e degli usi civici, “l’appartenenza” è vista come *immedesimazione* della collettività nel bene, e non nel senso romanistico di *dominium*; la “solidarietà” come principio etico e giuridico per il quale ogni membro non può sentirsi estraneo nella tutela del bene rispetto agli altri membri della collettività di cui fa parte; la partecipazione come prova della democrazia sostanziale. Il salto di qualità per il XXI secolo sarebbe tutto nella sapiente utilizzazione di questi tre concetti, attraverso i quali avviarsi al recupero della dimensione etica, in opposizione al decisionismo classico che per la gestione dell’ambiente ha mostrato tutti i suoi limiti.

Appare evidente che tali indirizzi di pensiero si ascrivono nella logica della sussidiarietà, dei suoi valori. In tale logica, il principio assumerebbe quindi la funzione di paradigma per il “governo” dell’ambiente, attraverso i parametri dell’etica e della democrazia sostanziale.

*4.2. Profili conclusivi.* In conclusione, nel tentativo di riannodare i punti centrali delle diverse prospettive descritte, si giunge ad una duplice dimensione di soluzione: una più mite, da ricavare nel sistema attuale, anche se con metodo ermeneutico rinnovato; l’altra di certo ambiziosa che revisiona schemi e categorie concettuali.

Emerge infatti da quanto detto che si è di fronte a due modelli di “governo” dell’ambiente radicalmente diversi, anzi opposti tra di loro.

Per quello definito “tradizionale”, o per così dire a regime, l’obiettivo ultimo di “garantire elevati livelli di tutela ambientale” sembra poter essere consentito, in generale, dalla (forse illusoria) capacità di “stare sopra” il *fare* tecnico, imponendo ad esso le regole ed i fini dell’agire etico-politico, fermo rimanendo che la scienza (il conoscere come tale) ed il suo incessante sviluppo sono di per sé un grandissimo bene dell’uomo, il segno della sua nobiltà e, come già insegnava Aristotele, il desiderio insito nella sua natura.

In una direzione più specifica, che riconduce la tematica ambientale nell’ottica del metodo interpretativo dell’etica applicata, orientando il ruolo della dogmatica giuridica, nel ripensamento del rapporto uomo-natura, verso l’indagine sui valori ed interessi sottostanti all’azione dell’uomo nella sua dimensione pratica (Benvenuti, Ferrara).

Tali criteri potrebbero allora meglio guidare nell’analisi della recente disciplina sull’impresa sociale (anche) a tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (d.lvo n.155 del 24/3/06 che attua la legge n.118 del 13/6/05), disciplina che costituisce attuazione del modello di welfare society (Zamagni) e che conferma lo sviluppo di ulteriori strumenti di responsabilità sociale delle imprese.

Non dubitando che il punto di snodo più flessibile di tutta la questione di una corretta gestione dell'ambiente sia comunque attualmente rappresentato dalla disciplina della valutazione strategica dei piani, l'interpretazione, nella direzione indicata, soprattutto della recente legislazione regionale, in materia di "valutazione integrata" di piani e programmi sull'ambiente, potrebbe costituire un importante segnale di svolta. In tal senso appare significativo il Regolamento della Regione Toscana (dpgr 9/2/07 n.4) che prevede la "valutazione della coerenza interna ed esterna degli strumenti della pianificazione territoriale e la valutazione degli effetti attesi che ne derivano sul piano ambientale, territoriale, economico e sociale e sulla salute umana considerati nel loro complesso". Nella stessa direzione sono rilevanti anche la recente legge regionale Toscana, n.14 del 19/3/07, che istituisce il "piano regionale di azione ambientale" e la legge regionale Umbria n.16 del 4/12/06 che disciplina "i rapporti tra l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali e l'azione di enti pubblici e autonomia funzionali in ordine allo svolgimento di interesse generale secondo i principi di sussidiarietà e semplificazione". Invero tale disciplina presenta qualche ambiguità, astretta tra logica di sussidiarietà e logica di *outsourcing*.

Nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale, invece, tutta ancora da costruire per la tematica ambientale - anche se va detto che, pur esclusa sul piano teorico proprio in ragione della "specialità" dell'interesse, se ne registrano significative applicazioni sul piano pratico - si tratta di una vera e propria rivoluzione copernicana.

Il nuovo paradigma sarebbe scandito dai seguenti passaggi "epocali": da una sovranità legale ad una sovranità per valori, dalla democrazia procedurale (come metodo) alla democrazia sostanziale (realizzazione attiva degli interessi), dal principio di legalità al principio di sussidiarietà, considerato anche come criterio ordinatore delle fonti giuridiche (Merusi), e dunque da una logica di potere ad una logica di responsabilità, dalle "funzioni" ai "compiti", dalla collettività indefinita degli interessi diffusi (la cui legittimazione e tutela procedimentale e processuale è spesso negata se non "qualificata normativamente") alla nuova cittadinanza societaria (cittadini attivi e attori), dalla partecipazione formale (raffigurazione dell'integrazione politica) all'azione sostanziale dei "soggetti della sussidiarietà orizzontale", da un diritto *all'*ambiente e poi *dell'*ambiente a un diritto *per l'*ambiente, che concepisce il rapporto uomo-natura secondo una "relazione contrattuale" (Zito) con veri e propri obblighi, oltre i "doveri pubblici globali" (Fracchia, Grasso), vivificando e reinterpretando quanto saggiamente osservava Giannini nel 1973 secondo la formula inversa: l'ambiente *non* aggredito *non* diventa aggressore.

Con riguardo a tale nuova prospettiva, la sintesi potrebbe allora essere espressa nella seguente equazione: l'etica sta alla sussidiarietà come la democrazia sta all'ambiente. Ovvero la società pluralista retta dalla giustizia (ius), non dal potere (lex) (H.Krabbe, H. Hofmann).

*“Non dunque gerarchie di fini o di valori artificiali e posticci, ma realizzazioni rispondenti a bisogni spirituali e materiali della convivenza, affinché questa sia fertile per il buon vivere e per la preservazione della dignità dell'uomo. Così potremmo dire di essere governati dal diritto!”* (G. Berti, Stratificazioni del potere e crescita del diritto, Ius, 3/04).

Nella visione solidaristica della sussidiarietà, visione che investe in definitiva su di una società civile “capace” di realizzare l'interesse generale insieme al proprio (la “virtù dei cittadini”), si tratta di guardare - secondo il modello evolutivo dei “mondi piccoli” teorizzato per la riduzione della complessità (U. Pagallo) - ad un sistema sociale ed istituzionale interattivo, in cui i diversi elementi si influenzano vicendevolmente senza che nessuno occupi un posto fisso e definitivo. In un sistema così mobile, flessibile, dinamico e perciò complesso, l'effettività di tutela dipende soprattutto dal fattore culturale (F.Salvia), sulle cui basi costruire un diritto per azioni e comportamenti volti ad un risultato di comune vantaggio (il bene comune), guidati in ciò da un'etica della responsabilità come terapia culturale alle contraddizioni del progresso scientifico e tecnologico.

##### ***5. Digressioni di sintesi. Sussidiarietà e ambiente: un intreccio tematico privilegiato per il ruolo del docente nella costruzione di un nuovo Umanesimo.***

Le conclusioni cui si è giunti offrono un sostrato privilegiato per sviluppare alcune riflessioni sulla missione educativa del docente nella costruzione di un nuovo Umanesimo, dunque sulla sua responsabilità nel “dialogo” con gli allievi.

L'intreccio dei due elementi nella coppia concettuale sussidiarietà-ambiente - il fattore culturale e l'etica della responsabilità - costituisce senza dubbio un terreno fertile per la metodologia stessa della ricerca e l'insegnamento come suo prodotto, ma anche per la formazione (che è *in primis* formazione della persona) che ne discende. Anzi, può dirsi che l'insegnamento orientato dai valori sottesi alla sussidiarietà e “contigui” a quelli dell'ambiente, valori che ruotano intorno alla centralità dell'uomo-persona, possa anche scongiurare quei rischi di frammentazione connessi all'uso dell'etica applicata, presenti soprattutto in quelle posizioni che sostengono l'inutilità di un'etica teorica come disciplina filosofica; la quale invece va difesa come “humus” che alimenta la ricerca di soluzioni ai problemi specifici che nascono dal progresso della scienza e dalle trasformazioni delle condizioni di vita.

Conferma della proficuità di tale approccio è nella rilevanza che l'interesse per le valutazioni etiche ha assunto in sede comunitaria, in seno alla stessa Commissione europea (European Group on Ethics in science and new technologies – EGE) e, in seguito a ciò, nell'istituzione di veri e propri Corsi di studio di Etica ambientale, presso le facoltà di Ingegneria (come quello istituito nel 2001 presso l'Università di Bologna), i quali introducono lo studente ad una riflessione sul valore culturale della prevenzione in campo ambientale e sulle responsabilità, nei confronti anche delle generazioni future, correlate alle emergenze ed ai rischi ambientali. Riflessione che si rivela portante per l'inquadramento di possibili politiche ed azioni di tutela.

Più in generale – sul metodo nella ricerca – si manifesta in tutta la sua portata la rilevanza della direzione “di senso” che può recuperarsi dalla breve ricostruzione svolta: la nozione di giustizia, al pari di quella di verità, più che denotare il rimedio finale della ricerca, rimanda al processo stesso del ricercare (F.A. Hayek), in “un cammino che si fa nell'andare” (A. Machado).

Come ci ricorda Renè Passet, uno dei maggiori esponenti del pensiero complesso, nel suo “Elogio del mundialismo da parte di un presunto anti”, solo ciò che “trascende” (nel senso più neutro ed etimologico del termine: oltrepassare per superiorità) può dare significato: ciò che trascende, vale a dire i valori che risiedono nella ricerca in se stessa e non nella catalogazione. *“E' la differenza tra l'etica e la morale. Anche in modo laico si può applicare ciò che Pascal fa dire al suo Dio: “Se mi cerchi significa che mi hai trovato” e potremmo aggiungere “Se abbandoni la tua ricerca perché credi di avermi trovato, allora mi hai perduto”.*

Ed allora per il ruolo dell'*Universitas* ritorna di urgente attualità la riflessione agostiniana su quel “*rationale coniugium*” tra la ragione contemplativa e la ragione attiva (cui recentemente richiama Sua Em. Card. Carlo Caffarra, Arcivescovo di Bologna in un Suo Discorso all'Alma Mater di Bologna: “L'Università: servire la verità e la libertà dell'uomo”), tra *la sapienza e la scienza*, necessario per ritrovare la dimensione di “armonia” dell'uomo. Tale connubio si impone oggi come uno dei problemi fondamentali alla base non solo della vita personale, ma anche della società, della cultura, della civiltà, della politica.

La *sapienza* di cui parla S. Agostino (De Trinitate 12, 12, 19) è l'insonne ricerca di quelle motivazioni ultime dell'agire umano che conducono continuamente alla domanda circa il senso radicale dell'essenza stessa dell'uomo.

Il problema essenziale del pensare è il problema della fondazione di una realtà che nella sua finitezza rimanda oltre. Così, nel risveglio della ragione riflessiva che spinge verso l'alto:

verso la meditazione, verso il pensare che rende liberi, in quell'*otium* umanistico, “il servizio che l’università è chiamata a compiere nei confronti dell’uomo è guidarlo verso la scoperta della verità e libertà di se stesso” (S. Em. Caffarra).

Se in ciò il fine ultimo, anche il mezzo, ossia il compito educativo, l’insegnamento che si alimenta nella ricerca, attinge ad esso.

*L’in-segnante* “davvero saggio non offre al suo allievo di entrare nella casa della sua saggezza, ma lo conduce piuttosto alla soglia della sua stessa mente”, dice Gibran (Il Profeta). Si coglie allora quel rapporto di tipo “spirituale” tra docente e allievo che fa dell’insegnante un maestro. Quale la differenza tra i due: l’insegnante trasmette un sapere; il maestro trasmette anche un senso. Il primo chiede di imparare, il secondo sollecita a verificare, ben conscio che il “sapere”- dall’insegnamento di Seneca – “è far propri i concetti senza dipendere dai modelli e senza guardare sempre al maestro”.

Lo scopo del mondo – scriveva Ernest Renan – è lo sviluppo dello spirito, e la prima condizione per lo sviluppo dello spirito è la sua libertà. Noi allora aggiungiamo: il luogo privilegiato per questo “evento” è *l’Universitas*.