

«Do Paradigms Matter?» L'istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile in Italia (1992-2006)

Eugenio Pizzimenti

ABSTRACT

During the past decades sustainable development has become one of the most diffused policy paradigms among international actors, national and subnational governments. While the general consensus around this idea increased rapidly, substantive policies at all levels remained largely on paper. The gap between official commitments and practice can be explained by considering: a) the theoretical weaknesses of the paradigm; b) the political and institutional difficulties in the integration of socio-economic and environmental policies. The Italian case represents a clear example of how the institutionalization of such a policy paradigm risks to produce only symbolic or expressive outputs. The aim of this paper is to reconstruct the dynamics of the process of institutionalization of the paradigm in Italy by focusing on two regional experiences, those of Tuscany and Veneto.

KEY WORDS • Policy paradigm • Sustainable development • Policy frame • Italian case • Institutionalization

1

Introduzione

Nel corso degli ultimi venti anni, la riflessione teorica intorno al concetto di «sviluppo» è andata integrando le determinanti di natura economica con una più vasta e complessa gamma di fattori di ordine politico-istituzionale, ambientale e sociale. Gli approcci tradizionali, incentrati sulle politiche macroeconomiche nazionali (Amin e Hausner 1997; Arrighetti e Seravalli 1998; Bin 1998), hanno progressivamente arricchito i *policy settings* istituzionalizzati (di derivazione neokeynesiana o neoliberale) con considerazioni legate all'osservazione di due nuovi fenomeni: 1) il generalizzato passaggio delle competenze in materia di programmazione e implementazione delle politiche di sviluppo dallo stato agli enti sub-

nazionali; 2) l'affermazione globale della questione ambientale come problema di pubblica rilevanza. Questo rinnovamento analitico ha aperto una finestra di opportunità per l'ingresso di paradigmi di *policy* alternativi nel settore delle politiche di sviluppo, in grado di meglio interpretare i cambiamenti in corso. Il paradigma dello «sviluppo sostenibile» prende corpo e si consolida proprio in questo periodo, come riferimento teorico e operativo per la definizione e attuazione di strategie di *policy* capaci di tenere assieme le poliedriche dimensioni dello sviluppo (Baker *et al.* 1997; Carter 2001). Scopo del presente articolo è quello di ricostruire le dinamiche del processo di istituzionalizzazione del paradigma della sostenibilità all'interno del sistema politico-istituzionale italiano, sia a livello nazionale sia a livello regionale (facendo riferimento ai casi della Toscana e del Veneto). A partire da un impianto teorico e analitico di matrice ideazionale-istituzionale, costruito sulle condizioni della «congruenza» e della «salienza» delle idee, il lavoro punta a rilevare se, quanto e come il prevalere di specifici modelli di regolazione dello sviluppo abbia influenzato le possibilità e le dinamiche di attecchimento dello sviluppo sostenibile come obiettivo sostantivo per i *policy makers*.

2

Lo sviluppo sostenibile come paradigma di *policy*

Visioni del mondo, strategie e strumenti

A partire dalla conferenza delle Nazioni Unite tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992 in tema di ambiente e sviluppo, i governi dei principali paesi industrializzati hanno progressivamente incluso l'obiettivo di uno sviluppo «sostenibile» all'interno delle loro agende politiche. Il punto di partenza del processo di diffusione e consolidamento del nuovo paradigma¹ è rappresentato dal rapporto redatto dalla *World Commission on Environment and Development* (cosiddetta Commissione Brundtland). Esso costituisce, infatti, il primo tentativo di operazionalizzare l'idea di sostenibilità e di collocarne gli assunti all'interno di un *frame* unitario, alternativo ma non antitetico rispetto al paradigma dominante della «crescita» economica. La sostenibilità dello sviluppo viene pertanto ad identificarsi con «lo sviluppo che soddisfa i bisogni delle persone esistenti senza compromettere le capacità delle future generazioni di soddisfare i loro bisogni» (WCED

1. Il paradigma della sostenibilità è frutto, in realtà, di una riflessione in corso dagli anni Sessanta sulle distorsioni prodotte dal modello di sviluppo dominante, tanto sotto il profilo dell'equità nella distribuzione delle risorse, quanto a livello di distruzione dell'ambiente naturale (Baker *et al.* 1997).

1987)². L'idea riscuote da subito un rapido successo su scala globale: per capire il perché, può essere utile inquadrare lo sviluppo sostenibile come paradigma di *policy* (Steinmo *et al.* 1992; Hall 1993; Surel 2000), allo scopo di evidenziare quali punti di forza e quali debolezze ne caratterizzano il *frame* paradigmatico a livello macro (di visioni del mondo e principi), meso (strategie generali) e micro (stile e strumenti di *policy*).

A livello *macro*, il consenso intorno al paradigma dello sviluppo sostenibile può essere spiegato in relazione 1) alla prospettiva compromissoria attraverso la quale esso inquadra il rapporto tra attività umana e ambiente naturale e 2) alla sua natura di idea fortemente connotata in senso etico (Wetlesen 1999). Fino agli inizi degli anni Ottanta, la relazione ipotizzata tra distruzione ecologica e sistemi antropici poneva la questione dei limiti dello sviluppo all'interno di un discorso complessivo di critica al sistema capitalistico, che faticava ad esercitare una influenza concreta sulle strategie degli operatori economici e degli attori politici delle democrazie occidentali. A contrapporsi erano, da una parte, le visioni del mondo e le credenze di coloro che mettevano in primo piano la necessità di preservare l'ambiente naturale, anche a costo di arrestare i processi di crescita economica. Sull'altra sponda, si trovavano coloro che ritenevano che senza un forte sviluppo economico non potessero esserci margini né per un benessere diffuso, né per una redistribuzione maggiormente equa del reddito. Queste due impostazioni epistemiche (Haas 1992) possono essere ricondotte, rispettivamente, alla visione «eco-centrica» e alla visione «antropocentrica» dello sviluppo. La visione antropocentrica, di matrice occidentale, ha storicamente caratterizzato le credenze intorno ai principi delle élite politiche ed economiche a livello internazionale, condizionando conseguentemente i processi di *framing* del rapporto tra ambiente-economia-società (Milbrath 1989)³. La visione ecocentrica, di più recente origine, si è trovata invece fortemente emarginata e avulsa rispetto al discorso politico e ai processi di *policy-making*. Con il progressivo diffondersi di una coscienza ambientale, soprattutto in seno ai cittadini delle democrazie occidentali (Dobson 2003), la contrapposizione radicale tra an-

2. Per un'ampia rassegna di definizioni di sviluppo sostenibile si veda Boadi (2002).

3. La visione antropocentrica può essere fatta derivare dal progressivo connubio tra le posizioni del cristianesimo e del pensiero illuminista in materia di rapporti tra uomo e natura (White 1967; Richardson 1994). Essa si fonda sull'idea della «crescita economica» quale condizione necessaria per qualsiasi processo di sviluppo: non può cioè prefigurarsi alcuna situazione di sviluppo senza il pre-requisito di livelli crescenti di produzione e, conseguentemente, di ricchezza e di benessere diffuso. La questione ambientale, in questa ottica, è considerata una variabile interveniente dei processi di sviluppo.

tropocentrismo e eco-centrismo è andata attenuandosi in direzione di nuove forme di mediazione. È dunque in questa chiave che è possibile leggere l'affermazione dell'idea di sviluppo sostenibile, così come venuta a configurarsi sul finire degli anni Ottanta. Essa costituisce il tentativo di tenere insieme, all'interno del medesimo *frame*, le due visioni conflittuali dei rapporti tra uomo e natura, non negando la centralità della crescita economica e del modello di produzione capitalistico, ma tentando di porre alcuni paletti allo sfruttamento delle risorse. Lo sviluppo sostenibile si concentra pertanto sul rapporto tra i «bisogni» della specie umana e i modi attraverso i quali l'uomo è in grado di convivere in armonia con l'ambiente naturale, ponendo dei «limiti» alle proprie attività (Lafferty e Langhelle 1999). La combinazione tra bisogni e limiti, inquadrata in un'ottica di equità inter- e intra-generazionale, imprime al paradigma una forte connotazione etica (Lafferty 1995; Jacobs 1995). È proprio questo il tratto distintivo che avrebbe reso accattivante e spendibile lo sviluppo sostenibile agli occhi dei principali attori che affollano la scena politica internazionale. La prospettata possibilità di congiungere crescita economica e ambiente; un *set* di principi di riferimento particolarmente ampio e talvolta poco coerente al proprio interno; l'assenza di un pacchetto definito di soluzioni «chiavi in mano» per affrontare i problemi nella pratica quotidiana; una sostanziale apoliticità e la mancanza di una visione ideale del mondo, lungi dal rappresentare dei punti di debolezza hanno costituito la base per il successo internazionale del paradigma dello sviluppo sostenibile. Come notato da Richardson (1997), si tratta di una «definizione pigliatutto», di un'idea contraddittoria e fondamentalmente vaga, la cui rilevanza si fonderebbe unicamente sulla sua portata simbolica ed evocativa (Baker *et al.* 1997), in assenza di robustezza teorica e di una direzione condivisa delle strategie da implementare⁴.

Sotto quest'ultimo aspetto, alla base di quelle che dovrebbero essere le strategie generali per il perseguimento di obiettivi di sostenibilità (livello *meso*)⁵ troviamo due specifiche forme di azione (Surel 2000): 1) la programmazione degli interventi; 2) l'integrazione delle politiche (Meadowcroft 1997; Liberatore 1997; Carter 2001). Il dibattito intorno alla pro-

4. Il vertice delle Nazioni Unite tenutosi a Johannesburg nel 2002 (cosiddetto «Rio +10») ha certificato la debolezza e il sostanziale fallimento dei (pochi) tentativi concreti intrapresi sulla via della sostenibilità, sia a livello internazionale (dove l'opzione a favore del multilateralismo e della volontarietà degli accordi ha finito per privare questi ultimi di ogni efficacia sostanziale – Haas *et al.* 1993) che nazionale (tenuto conto che la metà degli stati che nel 1992 si erano impegnati ad adottare Strategie Nazionali di Sviluppo Sostenibile, alla distanza di 10 anni non lo avevano ancora fatto – Berger e Steurer 2005).

5. Cfr. l'Agenda 21 e i Programmi di azione ambientale dell'UE.

grammazione solleva questioni di ampio respiro, legate sia alla scala territoriale più idonea per la definizione di strategie condivise di regolazione, sia agli stili di governo prevalenti. Sotto il primo aspetto, l'indirizzo generale è orientato verso approcci multi-livello (Hooghe e Marks 2001), basati sui principi della sussidiarietà, del partenariato pubblico-privato e della devoluzione delle competenze ai livelli di governo inferiori⁶. Questo tipo di impostazione comporta automaticamente un innalzamento del numero e della tipologia degli attori coinvolti all'interno dei processi di *policy*. Oltre alle istituzioni politiche, infatti, un ruolo di primo piano viene riconosciuto ai gruppi di interesse (come i sindacati, i gruppi industriali o le imprese) e alle organizzazioni non governative (ad esempio le associazioni ambientaliste). Le concrete possibilità di incidenza di queste categorie di attori, tuttavia, è marcatamente correlata alla struttura delle opportunità offerte dai singoli sistemi politico-istituzionali (Tarrow 1990) e ai connessi stili di governo (Richardson 1982). Ciò soprattutto in riferimento alla propensione e alla capacità, da parte delle istituzioni pubbliche, di includere soggetti di diversa natura nei processi di formulazione delle politiche⁷.

Il discorso intorno all'integrazione ruota intorno a due approcci. Il primo si basa sull'immissione dei fattori ambientali all'interno dei processi di formulazione e di implementazione di tutte le politiche di settore; il secondo, sulla costruzione di strategie intersettoriali di *policy* (Liberatore 1997). Nel primo caso l'opzione più perseguita è consistita nell'introduzione, all'interno del *policy-making*, di specifiche tecniche e procedure come la Valutazione di Impatto Ambientale⁸ e la Valutazione Ambientale Strategica⁹. L'approccio intersettoriale è invece consistito nel potenziamento delle strutture degli enti investiti delle competenze in materia di

6. Alle regioni, inquadrare secondo una prospettiva funzionalista piuttosto che amministrativa (Keating 1997), il pensiero ecologista ha riconosciuto una crescente valenza sotto il profilo del *policy-making*, in quanto spazi di intersezione tra livello nazionale e livello locale (Selman 1996).

7. Si tratta di uno dei nodi più problematici, a causa delle diverse percezioni e prospettive attraverso le quali gli attori inquadrano il concetto di sviluppo: compito delle istituzioni pubbliche dovrebbe pertanto essere la costruzione di *frame* condivisi, in grado di catalizzare il consenso dei partecipanti al *policy-making* (OECD 2002).

8. La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) è uno strumento di supporto per l'autorità decisionale, finalizzato a individuare, descrivere e valutare gli effetti di un determinato progetto sull'ambiente. Consiste in una procedura di tipo tecnico - amministrativo, svolta dalla pubblica amministrazione, basandosi sia su informazioni fornite dal proponente un determinato progetto, sia sulla consulenza data da altre strutture della pubblica amministrazione, nonché dalla partecipazione di gruppi sociali appartenenti alla comunità.

9. Direttiva (CE) 2001/42.

sviluppo sostenibile (come i ministeri o gli assessorati all'ambiente), o nella creazione di nuove strutture *ad hoc* (generalmente dipartimenti o tavoli intersettoriali), con compiti di coordinamento e raccordo decisionale tra i diversi settori di *policy*¹⁰.

Infine, a livello *micro* il paradigma accorda una generica preferenza a stili di *policy* anticipatori e inclusivi e a strumenti di natura volontaria e mista, da applicare sulla base del principio per cui «chi inquina paga» (Turner *et al.* 1994; OECD 2002)¹¹. Nella realtà dei fatti, in mancanza di un regime internazionale cogente di vincoli e sanzioni da applicare ai territori meno virtuosi (Haas *et al.* 1993), la definizione della cassetta degli attrezzi per la sostenibilità è demandata ai *policy makers* dei singoli stati. La generalizzata collocazione del paradigma all'interno del settore della politica ambientale, inoltre, ha il più delle volte spinto all'applicazione degli stili e degli strumenti propri di questo *domain*, caratterizzato dalla prevalenza di approcci reattivi di tipo «comando e controllo» e reattivi e dall'utilizzo di strumenti regolativi.

3

Lo sviluppo sostenibile in Italia

Linee guida per lo studio del processo di istituzionalizzazione

Per lo studio del processo di istituzionalizzazione del paradigma dello sviluppo sostenibile all'interno del sistema politico-istituzionale italiano adotto una strategia di ricerca basata sulla ricostruzione dei *frame* e delle azioni *specificatamente orientate alla sostenibilità* promosse da alcuni attori ri-

10. È questa l'opzione perseguita da paesi come l'Italia (dal 1999 al 2002), la Germania, l'Inghilterra o la Francia. Si tratta di una strategia che, nel tempo, si è rivelata quasi ovunque fallimentare, poiché la creazione di nuovi organismi ha favorito un sostanziale aumento nei costi di transazione interni ed esterni, dilatando i tempi ed appannando lo svolgimento dei processi decisionali (OECD 2002).

11. Nelle esperienze più avanzate di politiche per la sostenibilità, portate avanti da paesi come l'Olanda, la Svezia o l'Australia, tra gli strumenti di natura volontaria più diffusi è possibile annoverare i Sistemi di Gestione Ambientale (ossia procedure gestionali che le imprese possono decidere di adottare per incrementare la qualità ambientale dei propri prodotti); differenti tipologie di certificazioni di prodotto; accordi di tipo volontario tra soggetti privati e autorità pubbliche; il *green public procurement* (ossia l'impegno, da parte delle PA, di adottare comportamenti e operare acquisti rivolti al rispetto di specifici criteri ambientali). Tra gli strumenti misti, viene invece fatto spesso ricorso alla fissazione di tasse e tariffe (sui prodotti, sulle emissioni, sugli utilizzatori) e alla negoziazione delle autorizzazioni (i cosiddetti «permessi e obblighi negoziabili»), mentre in subordine è possibile trovare anche previsioni in materia di sussidi (ambientali), credito agevolato (sia dal lato dei produttori, che da quello dei consumatori) e informazione pubblicitaria. (La Camera 2005).

levanti¹² (sia a livello nazionale, sia a livello regionale), in un lasso di tempo compreso tra il 1992 e il 2006. L'impianto analitico cerca di combinare un approccio di tipo istituzionale con uno di tipo ideazionale¹³ (Sabatier e Jenkins-Smith 1993; Goldstein e Keohane 1993; Bleich 2002; Surel 2000; King 2005), allo scopo di identificare le condizioni alle quali un paradigma di *policy* è in grado di istituzionalizzarsi e di condurre alla produzione di specifiche *risposte istituzionali*, ossia di un insieme riconoscibile di azioni rivolte al perseguimento di obiettivi riconducibili ai suoi assunti. Prendendo spunto da una visione *path dependent* dei processi politici (Krasner 1989; Pierson 2000), è possibile ricostruire uno schema interpretativo delle condizioni alle quali idee e sistema politico-istituzionale interagiscono positivamente, a partire dall'ipotesi per cui un'idea abbia tante più possibilità di tradursi in risposte istituzionali:

- a) quanto maggiore risulta la *congruenza* dei suoi assunti rispetto ai paradigmi dominanti all'interno di un sistema politico-istituzionale e rispetto alla configurazione delle strutture amministrative, di governo e agli stili decisionali propri del settore di *policy* in cui il paradigma è collocato;
- b) quanto più alta è la sua *salienza*, vale a dire l'importanza attribuitale dall'insieme degli attori rilevanti del sistema.

La condizione di congruenza ha a che vedere con i rapporti tra un'idea e un sistema politico-istituzionale, dal punto di vista della conformità dei contenuti della prima rispetto all'insieme delle credenze fondamentali che stanno alla base dei paradigmi dominanti e alla configurazione degli assetti strutturali e degli stili di *policy* invalsi nel settore specifico in cui il paradigma in questione va a collocarsi. La condizione della salienza punta invece a individuare i motivi per i quali un'idea viene adottata da uno o più attori rilevanti (King 2005). Questo tipo di impostazione rimanda direttamente alle caratteristiche del contesto storico, politico e istituzionale. L'approfondimento deve ricadere pertanto sulla configurazione di quella che potrebbe essere definita la struttura delle opportunità istituzionali/politiche (Tarrow 1990) del sistema nel suo complesso e dello specifico settore di *policy* in cui il processo di *framing* situa il paradigma.

12. Nello specifico, dalla classe politica (governo in carica e partiti politici), dai funzionari del Ministero dell'Ambiente, da Confindustria, dai sindacati confederali e da alcune associazioni ambientaliste.

13. Il referente concettuale di idea è inquadrato nella specifica accezione di paradigma di *policy* (Hall 1992; 1993).

TAB. 1. *La misurazione della condizione di congruenza.*

Livello dell'analisi	Elementi considerati	Referenti empirici
Sistema politico	Paradigmi dominanti	Discorso politico (analisi del testo)
Settore di <i>policy</i> specifico	Assetti strutturali	Configurazione delle strutture amministrative e di governo (analisi organizzativa)
	<i>Policy style</i>	Atteggiamento reattivo/anticipatorio del governo e inclusività/esclusività del <i>network</i> (interviste agli attori rilevanti)

La rilevazione della condizione di congruenza del paradigma dello sviluppo sostenibile è stata condotta attraverso un'analisi di tipo qualitativo, realizzata sia a livello di sistema politico (nazionale e delle due regioni considerate), sia a livello di settore specifico di *policy* (il settore ambiente – tabella 1). L'analisi della condizione di salienza dell'idea si è basata su di una rielaborazione dei contenuti delle interviste realizzate a testimoni privilegiati¹⁴ e di documenti prodotti dagli attori collettivi considerati, mediante l'impiego di un'apposita *griglia di codifica dei frame* (Sabatier e Jenkins-Smith 1993; Pridham e Konstadakopoulos 1997)¹⁵. È stato

14. I testimoni privilegiati (in totale 33) sono stati selezionati sia a livello nazionale (nella fattispecie, ex ministri dell'ambiente, funzionari in carica presso il Ministero dell'Ambiente, esperti della materia), sia a livello regionale (esponenti rappresentativi e funzionari delle giunte regionali; rappresentanti delle associazioni di categoria, dei sindacati, delle associazioni ambientaliste e dei partiti politici presenti nei consigli regionali).

15. La griglia è strutturata in base a quattro dimensioni rilevanti: 1) *Deep Core Analysis*; 2) *Policy Core Analysis*; 3) *Policy Style Analysis*; 4) *Policy Instruments Analysis*. La DCA prevede l'individuazione preliminare della definizione che di sviluppo sostenibile è proposta dall'attore considerato, poi ricondotta a una categoria pre-specificata attraverso il ricorso a parole chiave. La PCA è invece rivolta allo studio di alcuni aspetti specifici del paradigma della sostenibilità dello sviluppo e del modo in cui essi sono o meno trattati, nel tempo, all'interno dei documenti analizzati: l'analisi consiste nell'assegnazione di un punteggio complessivo (max 5 – min 0) al documento, sulla base della ricorrenza di alcune parole chiave rispetto alla lunghezza del testo esaminato. Infine, sia la PSA che la PIA puntano a registrare riferimenti specifici, rispettivamente, allo stile di *policy* e agli strumenti ritenuti più idonei per calare nella pratica

TAB. 2. *Una classificazione del concetto di salienza.*

<i>Tipo</i>	<i>Caratteristiche</i>
Salienza <i>strategica</i>	Il paradigma muove interessi e risorse di portata tale che <u>il sistema politico non può non farsene carico.</u>
Salienza <i>strumentale</i>	Il paradigma può essere profittevolmente impiegato dagli attori rilevanti a fini propagandistici o per aumentare il loro consenso interno.
Salienza <i>affettiva</i>	Il paradigma è alla base delle credenze che fondano l'azione di uno o più attori rilevanti.
Salienza <i>etero-imposta</i>	Gli attori del sistema sono obbligati a farsi carico del paradigma in seguito a spinte isomorfiche di tipo coercitivo.
Salienza <i>cerimoniale</i>	Gli attori del sistema, pur non obbligati, si fanno carico del paradigma per conformarsi alle tendenze del più ampio ambiente istituzionale in cui operano.

così possibile elaborare una classificazione dei diversi tipi di salienza che l'idea può assumere, nel tempo, all'interno di uno specifico contesto politico-istituzionale (tabella 2)¹⁶.

Tra processi mimetici e mancata istituzionalizzazione: il caso italiano

A differenza delle esperienze di altre democrazie occidentali, i livelli di attenzione (March e Olsen 1997) che le élite politiche ed economiche italiane hanno tributato al «dato oscuro» dello sviluppo sono stati generalmente molto bassi e scostanti nel tempo (Freddi 2000). Negli anni in cui si accende il dibattito internazionale sulla necessità di ripensare in chiave sostenibile il modello di sviluppo tradizionale, l'Italia si dimostra culturalmente arretrata e assai poco interessata alla questione (ISSI 2004). A mancare completamente è un'elaborazione in chiave integrata del rapporto tra ambiente e sviluppo. Non sorprende quindi il fatto che il paradigma dello sviluppo sostenibile sia inquadrato lungo la sola dimensione ambientale e collocato nel relativo settore di *policy*, da sempre considerato di secondaria importanza. La marginalità della questione ambientale può essere spiegata in relazione: 1) al prevalere del mito della crescita econo-

politiche per la sostenibilità dello sviluppo.

16. La classificazione offerta non rimanda a tipi mutuamente esclusivi di salienza: lo stesso paradigma, infatti, può assumere nel corso del tempo tipi e gradi di salienza differenti.

mica «a tutti costi», frutto di un ritardato processo di industrializzazione e di sviluppo (Ginsborg 1996; Valli 1998; Volpi 2004); 2) a una forte radicalizzazione dello scontro ideologico lungo la frattura capitale-lavoro (Freddi 2000); 3) alla debolezza del partito dei Verdi e del movimento ecologista nazionale (Diani 1988). Il processo di istituzionalizzazione del paradigma dello sviluppo sostenibile ha seguito pertanto un processo tormentato e incompleto. Tormentato perché ha assunto un andamento di tipo *stop and go*, caratterizzato da lunghi momenti di stasi (1992-1996), inaspettate fughe in avanti (1997-2001) e repentine marce indietro (2002-2006). Incompleto perché se di istituzionalizzazione si può parlare lo si deve fare quasi esclusivamente in riferimento alla dimensione simbolico-espressiva del paradigma, mentre ben più magri sono stati i risultati sotto il profilo delle risposte istituzionali prodotte e implementate nel corso dei quindici anni considerati.

Il governo dello sviluppo sostenibile è andato modellandosi sulle dimensioni lungo le quali è mutato l'ordinamento delle norme in materia di ambiente e sviluppo nel corso degli anni Novanta. In una prima fase (1992-1996), il paradigma risulta del tutto incongruente sia rispetto ai paradigmi politico-economici dominanti (saldamente imperniati sul già accennato mito della crescita «a tutti i costi»), sia rispetto agli assetti e allo stile (reattivo) propri dei settori dello sviluppo e ambientale. Gli assetti consolidati della regolazione in entrambi questi *domains*, infatti, sono caratterizzati da una perdurante assenza di programmazione strategica di lungo periodo e da una marcata frammentazione amministrativa delle competenze (Valli 1998). Si tratta di fattori che ostacolano il coordinamento intersettoriale, sfavorendo l'inclusione di considerazioni di matrice ambientale all'interno della progettazione delle politiche di sviluppo. L'ambiente rimane pertanto confinato all'interno della sua «riserva di *policy*», caratterizzata da una legislazione confusa, da bassissimi livelli di implementazione e di *enforcement* e ancorata ad un approccio di tipo «comando e controllo» (Lewanski 1997; Giuliani 1998). Parallelamente, nessun attore rilevante del sistema politico-economico italiano si fa promotore dello sviluppo sostenibile, né a livello nazionale né a livello regionale: il paradigma riveste unicamente una salienza di tipo «cerimoniale», come adattamento alle pressioni provenienti dall'ambiente internazionale (ONU e CE *in primis*). L'unica risposta istituzionale specificamente orientata alla sostenibilità prodotta, il Piano Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile del 1993, è unanimemente considerata un documento vuoto di contenuti, di tipo meramente «espressivo», privo di copertura finanziaria e di alcuna possibilità concreta di conoscere implementazione (Capozza e Garrone 2004; ISSI 2004).

Nel corso della seconda fase del processo (1997-2001), una nuova

struttura delle opportunità politico-istituzionali¹⁷ e una sostanziale continuità in termini di indirizzo politico e di azione amministrativa contribuiscono a creare condizioni più favorevoli per l'istituzionalizzazione del paradigma. Dal punto di vista della salienza, il discorso politico intorno allo sviluppo sostenibile diventa meno sporadico (come testimoniato dal numero di interventi parlamentari in argomento). Il paradigma, che per alcuni partiti di area governativa (i Verdi e Rifondazione Comunista) riveste una salienza di tipo «affettivo», nel complesso comincia ad assumere una salienza di tipo «strumentale» per la maggior parte degli attori rilevanti, intenzionati a promuovere all'esterno un'immagine nuova della azione italiana in campo ambientale. Questo mutamento nella salienza del paradigma si riflette in una revisione degli assetti della regolazione dello sviluppo e ambientale. A partire dall'adozione di una *Agenda per lo Sviluppo Sostenibile* da parte del Parlamento (Luglio 1997), il primo tentativo di innalzare la coerenza interna degli interventi nei due settori è di natura organizzativa ed è rappresentato dall'istituzione (Agosto 1998) di un'apposita *Commissione Sviluppo Sostenibile* (CSS) presso il CIPE¹⁸. Contestualmente, l'attuazione delle leggi Bassanini di riforma amministrativa¹⁹ porta per la prima volta il flusso della politica di sviluppo ad intrecciarsi con quello della politica ambientale, come conseguenza dell'avvio di una serie di riforme in entrambi i settori e di una più chiara (anche se non sempre nitida) distribuzione delle competenze istituzionali, sia a livello orizzontale sia a livello verticale. Da un'impostazione iniziale imperniata sul ruolo dello stato si passa a un progressivo decentramento delle competenze verso gli enti subnazionali e, in particolare, verso le regioni, sostenute (almeno a livello formale – Freddi 2000) dalla costituenda rete

17. Tale opportunità risulta connessa in particolar modo all'ingresso al governo del partito dei Verdi, ma anche a un sensibile mutamento nelle posizioni dei sindacati e di Confindustria sulle tematiche ambientali. La codifica dei *frume* ha mostrato come soprattutto i sindacati abbiano modificato radicalmente la propria posizione rispetto al paradigma, passando a considerarlo da «ostacolo allo sviluppo» a «pre-condizione necessaria» per migliorare la qualità del lavoro. Anche Confindustria, nella seconda metà degli anni Novanta, apre nei confronti della sostenibilità, come conseguenza della progressiva «ambientalizzazione» dei processi di produzione a livello internazionale.

18. Si tratta di un'iniziativa rilevante, anche se soprattutto a livello simbolico. Nei fatti, l'attività della commissione interesserà la sola dimensione ambientale degli interventi e si ridurrà a compiti di coordinamento delle decisioni potenzialmente impattanti sull'ambiente (La Camera 2005).

19. Legge 59/1997 «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa»; D. Lgs. 112/1998, «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59».

delle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA). L'analisi organizzativa delle strutture di governo e amministrative porta ad affermare che la congruenza complessiva del paradigma va progressivamente aumentando e con essa aumenta anche il numero delle risposte istituzionali specificamente orientate alla sostenibilità (vedi tabella 3). In particolare, il Ministero dell'Ambiente – tramite il Servizio Sviluppo Sostenibile, istituito per volontà di del ministro Ronchi nel 1999 – cofinanzia un primo bando per la promozione delle Agende 21 Locali nel corso del 2000²⁰ e, attraverso la legge finanziaria per il 2001 (legge 388/2000), costituisce un apposito Fondo per lo Sviluppo Sostenibile (FSS) con una dotazione complessiva di 150 miliardi di lire per l'anno 2001, 50 miliardi per l'anno 2002 e 50 miliardi per l'anno 2003 (per un totale pari a circa 129.114.125 milioni di euro)²¹. Il Fondo avrà tuttavia vita breve, cessando di essere finanziato due anni dopo²².

Sul finire della XIII legislatura, l'esecutivo guidato da Amato porta avanti una riorganizzazione complessiva del Ministero dell'Ambiente²³, la cui nuova struttura interna per dipartimenti (4) e direzioni (11) prevede l'istituzione di un Dipartimento per lo Sviluppo Sostenibile, per le Politiche del Personale e gli Affari Generali e di una apposita Direzione Generale Sviluppo Sostenibile²⁴. Contestualmente, la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 va a rafforzare l'autonomia legislativa e amministrativa degli enti sub nazionali, che diventano a tutti gli effetti i principali attori per la promozione e l'implementazione di politiche di sviluppo sostenibile (Diamantini 2004)²⁵. Alle regioni è attribuito un ruolo centrale

20. Il bando rappresenta la prima risposta istituzionale direttamente rivolta all'incentivazione, sul territorio nazionale, di iniziative concrete ispirate allo sviluppo sostenibile. Al bando partecipano 708 soggetti, tra enti locali ed enti di gestione di aree protette (parchi, consorzi, e cooperative): sono ritenuti idonei 548 progetti e 110 vengono cofinanziati, per un totale di quasi 13 milioni di euro stanziati

21. Le risorse del FSS sono prioritariamente destinate al finanziamento di misure ed interventi in undici aree, dai rifiuti, all'agricoltura, all'energia.

22. Anche il Fondo rappresenta un tipo di risposta istituzionale il cui valore deve essere ricercato nella sua portata simbolica e culturale, piuttosto che nella effettiva capacità di orientare significativamente i processi di sviluppo in senso sostenibile (La Camera 2005).

23. Che assume la nuova denominazione di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.

24. Anche queste strutture non entreranno praticamente mai in funzione, a causa dell'avvicendamento al governo tra coalizione di centrosinistra e coalizione di centrodestra.

25. Il nuovo assetto costituzionale prevede una differenziazione tra aree di esclusiva competenza dello stato, aree di esclusiva competenza delle regioni e aree in cui vige un sistema di legislazione concorrente. Questo tipo di impostazione fissa uno scenario per cui lo stato assume un ruolo fondamentale dal punto di vista della rego-

TAB. 3. *Cronologia delle azioni orientate alla sostenibilità (XIII Legislatura).*

Anno	XIII Legislatura
1996	Nascita del Gruppo di Lavoro sulle Città Sostenibili; Premio Città Sostenibili delle bambine e dei bambini; Premio città sostenibili
1997	Discussione in Senato e voto risoluzione concernente i risultati della UNGASS: si stabilisce la futura adozione di una nuova Strategia Nazionale Approvazione delle linee generali della seconda comunicazione nazionale alla Convenzione sui cambiamenti climatici
1998	Istituzione della VI Commissione CIPE «Sviluppo Sostenibile» (CSS) Adozione delle «Linee guida per le politiche e misure nazionali di riduzione delle emissioni dei gas serra»
1999	Riforma dell'articolazione della struttura dirigenziale del Ministero dell'Ambiente: nascita del Servizio Sviluppo Sostenibile Nascita a Ferrara del Coordinamento nazionale delle Agenda 21 Locali Assegnazione all'ENEA del ruolo di agenzia nazionale per lo Sviluppo Sostenibile
2000	Presentazione del nuovo Piano Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (non approvato) Bando per il cofinanziamento di processi di Agenda 21 Locali Istituzione di un Fondo per lo Sviluppo Sostenibile
2001	Regolamento di organizzazione del MATT – Nascita della Direzione Nazionale Sviluppo Sostenibile Istituzione del tavolo tecnico permanente Stato-Regioni

sia per quanto riguarda la programmazione degli interventi e la loro gestione, sia in riferimento all'assorbimento degli orientamenti generali di derivazione comunitaria statale²⁶.

Nello stesso periodo viene avviato e portato a termine il processo di redazione della nuova Strategia Nazionale di Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile, successivamente adottata dal governo di centrode-

lazione e un compito generale di coordinamento e di controllo.

26. Nello specifico, alle regioni spetta il potere di a) determinare le priorità dell'azione ambientale; b) coordinare l'azione ambientale; c) allocare le risorse finanziarie (Capozza e Garrone 2004). Il raccordo tra livello nazionale e livelli subnazionali avrebbe dovuto essere garantito dall'istituzione di un tavolo tecnico permanente stato-regioni, a geometria variabile dal punto di vista dei partecipanti (La Camera 2003).

stra²⁷. Sotto il profilo organizzativo, la strategia (che ricalca lo schema e le strategie dei Programmi di Azione Ambientale dell'UE) istituisce un tavolo tecnico presso la CSS del CIPE, con funzioni di monitoraggio dell'applicazione degli strumenti e della realizzazione degli obiettivi che essa si prefigge. Inoltre, sempre presso la CSS la strategia istituisce un forum rappresentativo delle istituzioni e della società civile, col compito di favorire la consultazione e la partecipazione del pubblico alla sua attuazione della Strategia. Nessuno di questi organismi entrerà tuttavia in funzione in seguito all'avvicendamento al governo nazionale tra la maggioranza di centrosinistra e la coalizione guidata da Silvio Berlusconi, che decide di non dare seguito alle precedenti iniziative.

Con il cambio di maggioranza di governo (2001), le risposte istituzionali specificamente orientate alla sostenibilità varate nel corso della XIII Legislatura vengono portate avanti fino al loro naturale esaurimento e fino a quando il nuovo Ministro dell'Ambiente (Altero Matteoli, di Alleanza Nazionale) procede all'ennesima riforma organizzativa del ministero e alla rimozione dall'incarico dei vertici nominati dal precedente esecutivo (dicembre 2002). Una volta venuta meno la continuità nella gestione amministrativa e mutati radicalmente gli indirizzi in materia di ambiente e sviluppo – che tornano a marciare lungo binari separati per effetto della Legge Obiettivo²⁸ – il processo di istituzionalizzazione del paradigma dello sviluppo sostenibile subisce un arresto (La Camera 2003). Questa terza fase registra cioè il mancato consolidamento del percorso avviato e la progressiva dismissione dello sviluppo sostenibile anche quale riferimento di tipo espressivo. Il paradigma torna così ad assumere una salienza di tipo prettamente «cerimoniale» per poi perdere, nella seconda parte della legislatura, qualsiasi tipo di salienza, non entrando più nel novero dei temi del dibattito politico e scomparendo dai principali strumenti di governo, come i DPEF. Anche la congruenza diminuisce in seguito allo smantellamento delle strutture della Direzione Sviluppo Sostenibile presso il MATT e a una nutrita serie di provvedimenti in campo ambientale

27. La SNSS, secondo gli esperti, costituisce il punto più alto mai raggiunto, in Italia, per quanto riguarda l'elaborazione di indirizzi di *policy* orientati alla sostenibilità (Diamantini 2004; ISSI 2004).

28. Legge 443/2001, D. Lgs. 190/2002 e D. Lgs. 198/2002. L'adozione della Legge Obiettivo in materia di grandi opere, edilizia privata e smaltimento dei rifiuti ha come obiettivo quello di snellire gli adempimenti burocratici per la realizzazione di nuove infrastrutture e il coinvolgimento del capitale privato. Per conseguirlo, la legge consente di bypassare le procedure di Valutazione d'Impatto Ambientale, certificazione ambientale e criteri di aggiudicazione attraverso l'introduzione di un regime di deroga e l'assegnazione al governo (tramite CIPE) del potere di individuare «le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese».

che costano peraltro al paese numerosi (ben 28) richiami ufficiali da parte dell'UE. Il centrodestra vara comunque alcune *risposte istituzionali* riconducibili al paradigma della sostenibilità (vedi tabella 4): la ratifica di un Protocollo di Intesa con Confindustria per la promozione dei Sistemi di Gestione Ambientale (2002), finanziato attraverso i fondi già deliberati dal precedente governo; l'istituzione di un Consiglio Economico e Sociale per le Politiche Ambientale (con poteri consultivi e nei fatti mai operativo); l'adozione del Piano Nazionale per l'assegnazione dei permessi di emissione (secondo quanto previsto dalla Direttiva CE 2003/87). Si tratta tuttavia di iniziative che rimangono sostanzialmente avulse rispetto agli indirizzi prioritari dei governi succedutisi nel corso della XIV legislatura. Gli obiettivi di modernizzazione del paese passano, infatti, dall'abbattimento dei vincoli e degli impedimenti posti dalla legislazione ambientale e da una visione complessiva dell'ambiente che, sulla base della riconduzione analitica dei *frames* operata attraverso l'impiego della già citata griglia di codifica, da «opportunità economica» passa a «vincolo all'azione».

4

Lo sostenibilità nella Terza Italia: Toscana e Veneto

Due differenti modelli di regolazione

In questa sezione saranno messe a confronto due regioni, Toscana e Veneto, relativamente alla tempistica e alle modalità attraverso le quali esse hanno incorporato il paradigma della sostenibilità all'interno dei rispettivi modelli di regolazione dello sviluppo. I sistemi politico-economici di Toscana e Veneto sono stati storicamente associati per il fatto di presentare alcuni fondamentali tratti in comune: a) la presenza di contesti sociali integrati, con forti e radicate subculture politiche in grado di aggregare e/o integrare, mediandoli, interessi configgenti a livello locale; b) una struttura produttiva basata su sistemi locali di piccola e media impresa e sui distretti industriali (Bagnasco 1977; Trigilia 1986; Floridia *et al.* 1995; Becattini 2000; Burroni 2001; Messina 2001; Diamanti 2003). Inoltre, a livello di credenze fondamentali (livello macro), entrambe le regioni sono caratterizzate dal prevalere di quel mito della «crescita a tutti i costi» peculiare alla tradizione italiana, seppur declinato in maniera differente (Becattini 1999; Messina 2001): in Veneto conformemente alla tradizione cattolica e alla subcultura bianca, avverse almeno in apparenza all'intervento pubblico e propense a lasciare all'iniziativa privata il ruolo di motore dello sviluppo regionale (cosiddetta «regolazione senza programmazione»); in Toscana, la crescita economica è stata perseguita attraverso strategie di sviluppo programmate dalle istituzioni pubbliche, in coerenza con la cul-

TAB. 4. *Cronologia delle azioni orientate alla sostenibilità (XIV Legislatura).*

Anno	XIV Legislatura
2002	Approvazione del programma di attività per il 2001 del Fondo per la Promozione dello Sviluppo Sostenibile (promosso dal precedente governo)
	Discussione al Senato per la ratifica ed attuazione del protocollo adottato in data 11 dicembre 1997 (promosso dal precedente governo)
	Protocollo di Intesa tra MATT e Confindustria (finanziato attraverso risorse stanziato dal precedente governo)
	Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto
	Bando per il cofinanziamento di processi di Agenda 21 Locale (promosso dal precedente governo)
	Discussione e approvazione della mozione 1000-81 sulla Conferenza di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile
	Adozione della Strategia d'Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile in Italia (redatta dal precedente governo)
2003	Riforma dell'organizzazione del MATT: soppressione della Direzione Sviluppo Sostenibile
	Revisione delle linee guida per le politiche e misure nazionali di riduzione delle emissioni dei gas serra (ex legge 120/2002)
2004	Decreto per la promozione dei sistemi di gestione ambientale delle imprese
	Decreto istitutivo del CESPÀ
2005	Approvazione del programma di attività per il 2003 del Fondo per la Promozione dello Sviluppo Sostenibile (promosso dal precedente governo)
	Adozione del Piano Nazionale per l'assegnazione dei permessi di emissione
2005	Risoluzione approvata dalla XIII Commissione del Senato che impegna il governo a dare attuazione al Protocollo di Kyoto

tura regolativa di matrice comunista (cosiddetta «regolazione pianificata»)²⁹. In entrambi i casi, a non essere presi in considerazione o comun-

29. Come riferitomi da un consigliere regionale dei DS: «Credo l'esperienza dei DS, nella parte che si rifà al PCI, sia passata da un periodo in cui il concetto di sviluppo conteneva in sé tutte valenze positive, legate alla crescita. Questo concetto di sviluppo foriero di benessere ha continuato a persistere nella classe dirigente della Toscana per tanti anni: non mi sentirei di dire che, improvvisamente, tutta la classe di governo si sia convertita all'idea di sostenibilità» (Intervista del 10 dicembre 2005 a

que sottostimati sono stati gli effetti sull'ambiente e, specie nel caso veneto, sul paesaggio. Mentre però la Toscana, in seguito all'evoluzione della subcultura rossa, ha progressivamente abbandonato le tradizionali parole d'ordine legate allo sviluppo per proiettare verso l'esterno un'immagine maggiormente *eco-friendly*, il Veneto è rimasto più a lungo bloccato sulle sue posizioni classiche, creando minori spazi per l'attecchimento di obiettivi contrastanti con la visione predominante. Sotto quest'ultimo aspetto, emergono due significativi elementi di diversificazione tra le due regioni che, come si dirà meglio oltre, influiscono fortemente tanto sulla salienza, quanto sulla congruenza del paradigma della sostenibilità (vedi tabella 5). In primo luogo, le due regioni presentano una differente struttura delle opportunità politico-istituzionali. In Veneto, nel corso degli anni Novanta, si verifica un ricambio generalizzato della classe politica. L'affermazione massiccia della Lega Nord e di Forza Italia porta ad un'ulteriore enfattizzazione della frattura tra ruolo del pubblico e ruolo del privato, in direzione di una ancora più forte dismissione ideologica del primo a favore del secondo (Diamanti 1996; Messina 2001; 2005). Inoltre, alla scarsa propensione al coordinamento da parte dell'attore pubblico, si accompagna anche una geografia politica subregionale «a macchia di leopardo», che rende più difficile la costruzione di visioni condivise degli obiettivi di sviluppo. In Toscana non si hanno drammatici rivolgimenti sul piano dell'identità politica e sono gli stessi eredi della tradizione comunista a guidare il processo di cambiamento delle istituzioni e delle politiche. Il governo continuativo di coalizioni di centrosinistra comprensive del partito dei Verdi e una mappa delle giunte provinciali e comunali fortemente omogenea dal punto di vista della colorazione politica giocano, pertanto, a favore di una più rapida diffusione di idee e pratiche, anche innovative, sul territorio. In secondo luogo, ma connesso al primo punto, mentre la Toscana (assieme alle regioni della cosiddetta «cintura rossa») già a partire dalla programmazione dei Fondi Strutturali 1994-1999 dimostra una elevata ricettività nei confronti delle linee guida in materia di pianificazione strategica e governance dello sviluppo provenienti dall'Unione Europea, ivi compresi gli orientamenti in materia di sostenibilità³⁰, il Veneto manifesta una maggiore refrattarietà nell'orientare i propri processi interni in direzione di *policy settings* innovativi (Fargion 2006). Questa minore capacità di apprendimento istituzionale e di apertura a modelli regolativi differenti, meno spontaneisti e fortemente incentrati sul raccordo tra attori pubblici

un consigliere regionale della Toscana dei Democratici di Sinistra).

30. Non a caso, la Toscana aderisce quasi da subito alla *Environmental Conference of the Regions of Europe*, consesso transnazionale nato nel corso del 1993 allo scopo di promuovere la circolazione di nuove idee e buone pratiche in campo ambientale.

TAB. 5. *Regolazione dello sviluppo, politica e apprendimento istituzionale nelle due regioni.*

Regione	Visione dello sviluppo predominante	Modello regionale di regolazione dello sviluppo	Struttura delle Opportunità Politiche-Istituzionali	Capacità di apprendimento istituzionale
Veneto	Crescita a tutti i costi	Regolazione senza programmazione	Giunte regionali di centrodestra; disomogeneità colorazione politica subregionale	Bassa: adattamento etero-imposto
Toscana	Crescita a tutti i costi (fino al 1998); Crescita sostenibile (a partire dal 1998)	Regolazione pianificata	Giunte regionali di centrosinistra; Omogeneità colorazione politica subregionale	Alta: rielaborazione endogena

e tra questi e i privati, si presenta anche in relazione all'attuazione delle Leggi Bassanini (Messina 2001), formulate sulla scorta del modello emiliano-romagnolo. Le strategie della cosiddetta «nuova programmazione», promosse attraverso le leggi di riforma amministrativa, sfiorano appena il Veneto. Tra l'adozione del Programma Regionale di Sviluppo 1988-1990 e la legge regionale 35/2001 «Nuove norme in materia di Programmazione» passano ben 13 anni, che diventano 17 se si considera che il primo PRS varato a seguito dell'adozione della legge regionale n. 35, congiuntamente al nuovo Piano Regionale Territoriale di Coordinamento (PRTC), è datato 2005. Nello stesso arco temporale, l'ente regionale non promuove nessun provvedimento specifico in materia di integrazione intersettoriale delle politiche³¹. La Toscana, di contro, vara nello stesso

31. Si noti tuttavia come la regione abbia progressivamente mutato, nel corso dell'ultimo quadriennio, il proprio atteggiamento nei confronti della programmazione. Fino alla fine del 2004, infatti, l'unico documento di programmazione territoriale operativo è stato il Docup Obiettivo 2, di derivazione comunitaria (Messina 2005). L'anno successivo viene adottato il nuovo Programma Regionale di Sviluppo, che focalizza buona parte delle analisi di contesto proprio sulle problematiche che, nel tempo, sono andate emergendo in connessione ad uno sviluppo eccessivamente autonomo dalle decisioni politiche. I punti di maggiore criticità sollevati dal PRS hanno non a caso ad oggetto 1) le modalità del raccordo interistituzionale tra regione, enti locali e attori privati, da convogliare in direzione di una maggiore concertazione; 2) la necessità di prevenire un ulteriore processo di degrado ambientale e paesaggistico, attraverso la fissazione di futuri criteri condivisi per le opere di infrastrutturazione primaria e secondaria (Regione Veneto 2005). Pur rappresentando un passo in avanti

periodo ben quattro leggi di programmazione regionale³², due leggi per il governo del territorio³³ e sei Programmi Regionali di Sviluppo³⁴ (Floridia *et al.* 1995; Morisi e Magnier 2003). L'evoluzione e il continuo affinamento del metodo della programmazione è andato in direzione di un modello misto, *top-down* e *bottom-up*, basato sul principio e sugli strumenti della programmazione negoziata, concertata e integrata. Il percorso di costruzione di una cornice di pratiche e di strumenti coerente con le indicazioni provenienti da Bruxelles e con gli indirizzi della «nuova programmazione» è culminato con 1) il massiccio decentramento di competenze e decisioni ai livelli di governo subregionali (Giovannini 2003; Pizzimenti 2004a; Pizzimenti 2004b)³⁵; 2) la definitiva istituzionalizzazione della concertazione come metodo di governo regionale³⁶; 3) l'adozione della «valutazione integrata» come metodo proceduralizzato per l'analisi di tutti i piani e i programmi regionali (Dec. G.R. 2/2006)³⁷

rispetto al passato, si tratta tuttavia di riferimenti di principio che non rimandano direttamente a strumenti specifici di intervento.

32. Legge regionale 26/1992, «Norme in materia di Programmazione»; legge regionale n. 77/1995, «Sistema delle autonomie in Toscana: poteri amministrativi e norme generali di funzionamento»; legge regionale 49/1999, «Norme in materia di Programmazione Regionale»; legge regionale 6161/2004, «Norme in materia di Programmazione Regionale».

33. Legge regionale 5/1995, «Norme per il governo del Territorio»; legge regionale 1/2005, «Norme per il governo del Territorio e la Valutazione Integrata».

34. Generalmente il PRS viene adottato all'inizio di ogni Legislatura regionale e sottoposto a procedura di verifica trascorsi i primi tre anni dalla formulazione.

35. Soprattutto attraverso l'elaborazione dei Patti per lo Sviluppo Locale (PASIL), dei Piani Provinciali di Sviluppo (a loro volta articolati nei Programmi Locali di Sviluppo – Grassi *et al.* 2003) e dei Piani Territoriali di Coordinamento (PTC).

36. Così come previsto all'art. 48 dello Statuto regionale adottato nel 2005 e dalla legge regionale 1/2005, che ha istituito il «tavolo della concertazione», un consesso composto da 21 attori rappresentativi dei livelli istituzionali di governo, delle categorie economiche e sociali, delle associazioni ambientaliste e delle pari opportunità.

37. Questo articolato sistema di programmazione, se da un lato ha avvicinato i metodi e gli obiettivi del *policy-making*, favorendo il raccordo interistituzionale e la circolazione di idee e conoscenze all'interno del territorio regionale, dall'altro sembra aver contribuito ad ingessare il funzionamento complessivo del sistema-Toscana (IRPET 2004; 2005; 2006). I costi di coordinamento tra attore pubblico e gli altri attori rilevanti sono andati aumentando invece che diminuire. In un sistema produttivo già in difficoltà a causa della decrescente competitività delle sue microimprese e della flessione delle esportazioni verso il maggiore mercato di riferimento (gli USA), la definizione dall'alto di un modello di governance regionale caratterizzato dalla presenza di numerosi *veto-players* istituzionalizzati ha finito per incidere negativamente sui processi di *policy* nel settore dello sviluppo, traducendosi in una deludente performance economica complessiva.

La congruenza del paradigma: le risposte istituzionali

La differente attitudine e la diversa capacità di far proprie e rielaborare idee e linee guida provenienti dall'esterno può essere ascritta alla qualità delle strutture e dei processi interni all'amministrazione regionale. L'esistenza di prassi consolidate di coordinamento intersettoriale e di raccordo interno alla macchina regionale della Toscana rappresenta, almeno teoricamente, un punto di partenza migliore per l'avvio del processo di istituzionalizzazione del paradigma della sostenibilità. Rispetto al Veneto, che comincia ad includere lo sviluppo sostenibile tra i propri obiettivi con la programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006³⁸, la Toscana anticipa infatti l'inserimento della sostenibilità quale obiettivo delle strategie regionali già nel corso del 1997, nel periodo di elaborazione del PRS 1998-2000 e di preparazione della legge regionale 41/1998 «Incentivazione e sostegno dei Programmi Locali di Sviluppo Sostenibile» (Pizzimenti 2004a). Ciononostante, come emergerà meglio trattando della salienza del paradigma, in entrambe le regioni l'equazione «sviluppo sostenibile-ambiente» operata soprattutto a livello di classe politica, porta alla settorializzazione del paradigma all'interno della politica ambientale e delle connesse strutture istituzionali. In Toscana, l'approccio alla programmazione delle politiche conduce inizialmente alla costruzione di una specifica area di raccordo all'interno dell'organizzazione regionale (successivamente smantellata)³⁹ e all'adozione della legge regionale 41/1998 che introduce lo strumento dei Programmi Locali di Sviluppo Sostenibile. La denominazione di quest'ultimo strumento rappresenta, in realtà, una pura e semplice etichetta, attaccata a programmi prioritariamente orientati alla diffusione del metodo della concertazione a livello locale (Pizzimenti 2004a)⁴⁰. Al di là di questa fase iniziale di ricerca di accorgi-

38. A testimonianza di quanto sostenuto è possibile riportare un brano tratto dall'intervista rivolta ad un funzionario regionale della Regione Veneto: «Abbiamo dovuto riprendere da zero tutto l'impianto programmatico. Grazie alla programmazione comunitaria siamo riusciti ad apprendere nuovi orientamenti in materia di valutazione, monitoraggio» (Intervista del 22 gennaio 2006 al Direttore del Settore Programmazione della Regione Veneto).

39. L'Area Extra-Dipartimentale Sviluppo Sostenibile, istituita in seno alla giunta regionale, aveva compiti di coordinamento delle attività nei settori dell'economia, dell'ambiente, dell'agricoltura, dell'energia, dei trasporti. L'Area non riuscirà tuttavia mai a lavorare a regime, come conseguenza delle diffidenze emerse in seno ai singoli settori nei confronti di questo organismo di raccordo sovraordinato, trasformato successivamente nella forma e posto sotto il controllo diretto della Presidenza con la riforma organizzativa del 2004 e, di fatto, privato di qualsiasi autonomia.

40. Interessante, in questo senso, il commento di un ex assessore regionale all'ambiente: «Per quanto riguarda la programmazione è la regione che deve dare gli

menti innovativi, la regione intraprende successivamente un percorso meno lineare in materia di sostenibilità. La *issue* viene, da un lato, fortemente settorializzata all'interno della Direzione Ambiente e Territorio e identificata con il Piano Regionale di Azione Ambientale 2004-06. Al contempo, viene adottato il già citato strumento della valutazione integrata di tutti i piani e i programmi regionali, il cui obiettivo è quello di sottoporre le decisioni di natura programmatica della regione al vaglio di una griglia predefinita di indicatori economici, ambientali, sociali, territoriali, sanitari, culturali. La recente entrata a regime dello strumento, tuttavia, non consente di trarre conclusioni valide sul suo funzionamento concreto. Più problematico raffigurare un quadro dell'esperienza veneta. Le competenze in materia vengono attribuite all'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPAV), nel quadro della programmazione dei Fondi Strutturali che però soltanto tra il 2001 e il 2002 produce effetti sostanziali sul *modus operandi* dell'amministrazione regionale. Ciò che emerge, in definitiva, è una situazione di vuoto di azioni pubbliche orientate alla sostenibilità. Neppure lo strumento dei Patti Territoriali (PT) produce significative innovazioni. Da un lato i PT contribuiscono a diffondere una cultura del raccordo interistituzionale e della concertazione (Messina 2001). Dall'altro, essi non riescono a scardinare le tradizionali logiche distributive e particolaristiche che hanno da sempre caratterizzato le politiche regionali, fallendo nel dar vita a un modello innovativo di sviluppo regionale, basato su una visione condivisa⁴¹. Da questo punto di vista, dunque, la Regione Veneto non ha posto in essere alcun intervento sostantivo in direzione del perseguimento dell'obiettivo della sostenibilità, fatta parziale eccezione per la legge regionale 10/1999 che definisce la procedura per la Valutazione di Impatto Ambientale.

La salienza: l'analisi dei frame

Sotto il profilo della salienza del paradigma, in entrambe le regioni emer-

indirizzi: noi lo facemmo con i PLSS, ai quali aggiungemmo una «S» finale, seppur a fatica [...]. Infatti il PRS non aveva la S finale: il problema era che qualcuno scriveva i piani e poi c'era un manipolo di guastatori che prendevano i piani e inserivano i principi della sostenibilità. Ma non erano integrazioni delle politiche, erano quasi azioni di disturbo» (Intervista del 26 febbraio 2006 all'ex Assessore all'Ambiente della Regione Toscana).

41. Come riferitomi dal Segretario Regionale della CGIL: «Ad esempio, l'istituto dei Patti Territoriali, la programmazione negoziata promossa dall'UE, quando è stato scoperto è stato sfruttato al massimo, secondo la vecchia mentalità veneta della povertà, che scopre lo strumento per accaparrarsi le risorse e ci si tuffa, perseguendo le vecchie logiche. Nel 95-98 abbiamo così perso un'occasione per delineare un nuovo modello di sviluppo [...]» (Intervista del 23 gennaio 2006).

ge, seppur con intensità differenti, un evidente corto circuito tra indirizzo politico e azione amministrativa. È possibile cioè rilevare come, salvo rari casi, siano stati soprattutto i funzionari regionali i principali e più efficaci «centri propulsivi» dell'idea di sostenibilità. Questo, soprattutto in Toscana, grazie alla più elevata propensione all'apprendimento istituzionale e all'efficacia delle cosiddette «pressioni normative» (Lanzalaco 1999) provenienti dal contesto comunitario, rivolte all'immissione di nuove idee e pratiche all'interno dei bagagli di conoscenze e competenze delle burocrazie sub nazionali, nel quadro della politica regionale dell'UE (Fargion, Morlino e Profeti 2006). Le spinte all'innovazione sono andate spesso a scontrarsi con la direzione dell'indirizzo politico, maggiormente orientato alla conservazione degli equilibri esistenti tra le componenti del sistema e ad impiegare il paradigma della sostenibilità in maniera strumentale, come riferimento politicamente corretto⁴². In Toscana, ad ogni modo, la migliore struttura delle opportunità politiche ha permesso al partito dei Verdi di esprimere in maniera continuativa l'assessore all'ambiente, a partire dal 1995. Ciò ha indubbiamente favorito una più rapida immissione del paradigma della sostenibilità, se non a livello di *policy-making* sostantivo, quantomeno all'interno del lessico politico-istituzionale regionale e ha facilitato il passaggio da una salienza complessiva di tipo etero-imposto ad una salienza strumentale della *issue*, contrariamente a quanto avvenuto in Veneto.

Oltre alla sfasatura tra indirizzo politico e azione amministrativa, in entrambe le regioni risulta evidente come il mondo produttivo (imprese e sindacati) abbia agito prevalentemente come *veto player* nei confronti dell'inclusione di considerazioni di matrice ambientale all'interno delle strategie di sviluppo regionali. In Veneto, a fronte di una sostanziale debolezza dei sindacati come attori rilevanti della regolazione, la Confindustria regionale è riuscita con successo ad opporsi, per anni, all'intrusione di indirizzi strategici da parte delle istituzioni nella co-gestione di uno sviluppo in costante crescita⁴³. In Toscana, al contrario, sono stati soprat-

42. Si tratta di un punto ampiamente condiviso. A conferma, alcuni passaggi delle interviste realizzate a un funzionario regionale della Toscana e a un esponente della maggioranza di governo in Veneto: «Il mondo politico si è fatto molto promotore dello sviluppo sostenibile [...]. Lo ha giocato molto quando si è accorto che sulla pubblicistica mondiale la regione usciva come una regione dove si viveva bene, quindi ha capito che diventava un fatto di forte immagine e di valorizzazione» (Intervista del 25 ottobre 2005 al Direttore della Direzione Programmazione della Regione Toscana); «Io direi che per anni nessuno ne sapeva niente: all'inizio pensavano che era una roba dei Verdi, poi è diventato patrimonio comune. Solo che se non si fanno cose specifiche rimane tutto vago» (Intervista del 22 gennaio 2006 a un consigliere regionale del Veneto della Lega Nord).

43. Questo almeno fino al progressivo rallentamento del sistema produttivo regi-

tutto i sindacati confederali a rallentare il processo di istituzionalizzazione di considerazioni legate alla sostenibilità del modello di sviluppo. Il ruolo della Confindustria regionale è stato invece più sfumato, grazie anche al prevalere di un modello di regolazione tipicamente consensuale e orientato alla ricerca, da parte delle istituzioni pubbliche, di visioni condivise dei processi di sviluppo⁴⁴.

In entrambe le regioni, infine, appare sostanzialmente defilato il ruolo ricoperto dalle associazioni ambientaliste, le cui battaglie per una maggiore attenzione alla sostenibilità dei processi di sviluppo hanno dovuto fare i conti con la loro scarsa capacità sia di raccogliere consenso presso la popolazione, sia di coordinarsi con le forze politiche tradizionali. In Toscana, tuttavia, la legge regionale 1/2005 ha riconosciuto alle associazioni ambientaliste il diritto di sedere al tavolo della concertazione delle politiche per lo sviluppo – presso il quale il loro peso effettivo è unanimemente considerato assolutamente marginale.

5

Conclusioni

Alla luce di quanto emerso nel corso della trattazione è possibile trarre alcuni spunti per una prima riflessione 1) sulla natura del paradigma della sostenibilità dello sviluppo e 2) sui rapporti intercorrenti tra ambiente e sviluppo nei contesti territoriali analizzati. Per quanto concerne il primo punto, è ormai opinione largamente diffusa in letteratura che lo sviluppo sostenibile rappresenti un paradigma ambiguo, sia sotto il profilo della scientificità degli assunti teorici, sia in relazione alle ricette di *policy* da implementare per realizzarne gli obiettivi (Richardson 1997; Lafferty e Langhelle 1999). Flessibilità e ambiguità (Majone e Wildavsky 1979) sono del resto risultate funzionali allo scopo di creare un consenso diffuso e un impegno generalizzato per sua la promozione su scala mondiale (Blühdorn 2007). In assenza di un efficace regime internazionale di vincoli, i *policy makers* sono stati lasciati liberi di interpretare e declinare nella

strato agli inizi del nuovo millennio (Fondazione Nord-Est 2004). I venti della crisi hanno quindi spinto le imprese a rivolgersi alla regione affinché fossero intraprese azioni di sostegno ad un «nuovo» modello di sviluppo, con una presenza più forte del pubblico e con una maggiore attenzione nei confronti della «qualità» della produzione e dei prodotti, ivi compresa una più elevata qualità ambientale dei processi produttivi.

44. Come riferitomi da un rappresentante di Ambiente-Lavoro Toscana: «In Toscana c'era il conservatorismo più totale a livello di cultura politica: si ragionava di altre cose, il modello era di una forte coesione – sia pure in un gioco delle parti apparentemente conflittuale – tra interessi del lavoro, dell'impresa e istituzioni» (Intervista del 15 dicembre 2005 a un rappresentante dell'associazione Ambiente Lavoro Toscana).

pratica il paradigma, che ha finito il più delle volte per rappresentare un'etichetta apposta alle più disparate strategie di sviluppo. Detto in altri termini, mentre a livello macro (di principi o visioni del mondo) lo sviluppo sostenibile è riuscito a fungere da catalizzatore di consenso globale (Wetlesen 1999), a livello meso (di strategie generali e forme di azione) e micro (stili di *policy* e strumenti di intervento) le sue previsioni si sono limitate soltanto a generici accenni.

Ciò detto, sarebbe fuorviante attribuire unicamente alla debolezza del paradigma le cause dei bassissimi livelli di attenzione che gli attori rilevanti del sistema politico ed economico italiano hanno tributato al rapporto tra ambiente e sviluppo. Dall'analisi empirica – condotta sia a livello nazionale sia a livello regionale, attraverso l'impiego congiunto delle condizioni della «salienza» e della «congruenza» – emerge come il processo di istituzionalizzazione di una visione maggiormente integrata dello sviluppo sia stato principalmente ostacolato a) dal perdurante mito della «crescita a tutti i costi» e b) dalla persistenza di assetti consolidati della regolazione nel settore dello sviluppo e in quello ambientale. A livello nazionale, fatta parziale eccezione per alcune iniziative portate avanti nella seconda parte della XIII legislatura, appare del tutto inappropriato ipotizzare l'esistenza (passata e presente) di una vera e propria politica per lo sviluppo sostenibile. Questa situazione si riscontra, seppur con alcune sfumature, anche analizzando le esperienze regionali della Toscana e del Veneto. A marcare le maggiori differenze tra le due regioni, sotto il profilo della tempistica e delle modalità del processo di istituzionalizzazione del paradigma, sono stati fattori di natura politica e legati ai rispettivi stili di governo. In Toscana, la presenza continuativa dei Verdi al governo del territorio ha senza dubbio contribuito ad aumentare la salienza del paradigma della sostenibilità, che è entrato a far parte in tempi più brevi del patrimonio culturale e del lessico politico della classe dirigente regionale. Questo vantaggio iniziale si è innestato su uno stile di governo basato sul metodo della programmazione e (in tempi più recenti) della integrazione delle politiche pubbliche, rispetto al quale il paradigma della sostenibilità risulta del tutto congruente. Il complesso di questi fattori è stato giocato in maniera strumentale dai *policy makers* toscani, che hanno promosso all'esterno l'immagine di uno sviluppo regionale sostenibile, dando in realtà avvio a un numero assai limitato di risposte istituzionali sostantive. In Veneto, con il perdurare al governo regionale di forze politiche culturalmente vicine all'idea di uno sviluppo non regolato dall'attore pubblico, caratterizzante lo stesso ceto produttivo regionale, le spinte all'adattamento alle pressioni provenienti dall'ambiente internazionale sono state di natura etero-imposta. L'assenza di qualsiasi forma di programmazione regionale, a favore di processi maggiormente spontanei di

sviluppo, ha posto le premesse per un sostanziale vuoto di azioni per la sostenibilità e per un limitato richiamo del paradigma all'interno dei (pochi) documenti ufficiali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Amin A. – Hausner J. (1997), *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*, Aldershot, Edward Elgar.
- Arrighetti A., Seravalli G. (1998), *Sviluppo locale e istituzioni intermedie*, in «Sviluppo Locale», vol. V, n. 7, pp. 5-32.
- Baker S. – Kousi M. – Richardson D. – Young S. (a cura di) (1997), *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice Within the European Union*, New York, Routledge.
- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Becattini G. (2000), *Il distretto industriale*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Becattini G. – Rullani E. (1993), *Sistema locale, mercato globale*, in «Economia e politica industriale», vol. 80, pp. 25-28.
- Berger G. – Steurer R. (2005), *National Strategies for Sustainable Development and their Implication for the Regional Level: Overview of Experiences with Vertical Policy Integration in Europe*, paper at the ECPR Joint Session of Workshop, Granada, 14-19 April.
- Bin R. (1998), *Sussidiarietà o diritti dei cittadini?*, in «Le Istituzioni del Federalismo. Regione e Governo locale», XIX, Marzo-Giugno, pp. 185-189.
- Bleich E. (2002), *Integrating Ideas into Policy-Making Analysis*, in «Comparative Political Studies», vol. 35, n. 9, pp. 1054-1076.
- Blieth M. (2001), *The Transformation of the Swedish Model. Economic Ideas, Distributional Conflict and Institutional Change*, in «World Politics», vol. 54, n. 1, pp. 1-26.
- Blühndorn I. – Welsh I. (2007), *Eco-Politics Beyond the Paradigm of Sustainability: A Conceptual Framework and Research Agenda*, in «Environmental Politics», vol. 16, n. 2, pp. 185-205.
- Boadi K. (2002), *The Concept of Sustainable Development: A Critical Analysis*, IIED.
- Burroni L. (2001), *Allontanarsi crescendo*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Carter N. (2001), *The Politics of the Environment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Capozza I. – Garrone G. (2004), *Environmental Policies in Decentralising Governmental System: The Italian Experience*, paper presentato al Simposium «Environmental Policies in Decentralised Governmental Systems: Country Studies in a Comparative Perspective», Alghero, 17-20/03.
- Diamanti I. (1996), *Il male del Nord*, Roma, Donzelli.
- (2003), *Bianco, rosso, verde e ...azzurro*, Bologna, Il Mulino.
- Diamantini C. (2004), *National Report. Regional Sustainable Development. Italy*, Department of Civil and Environmental Engineering Press, Trento, Università di Trento.
- Diani M. (1988), *Isole nell'arcipelago*, Bologna, Il Mulino.

- Di Palma – Fabbrini S. – Freddi G. (a cura di), *Condannata al successo. L' Italia nell'Europa integrata*, Bologna, Il Mulino.
- Dobson A. (2003), *Citizenship and the Environment*, Oxford, Oxford University Press.
- Fargion V. (2006), *I Fondi Strutturali tra politica e amministrazione nelle regioni del centro-nord*, in V. Fargion – L. Morlino – S. Profeti, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale*, Bologna, Il Mulino, pp. 125-179.
- Fargion V. – Morlino L. – Profeti S. (a cura di) (2006), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale*, Bologna, Il Mulino.
- Florida A. – Parri L. – Quaglia F. (1995), *La regolazione sociale ed economie locali: attori, strategie, risorse*, Milano, Franco Angeli.
- Fondazione Nord Est (2004), *Rapporto sulla società e l'economia*, www.fondazione-norddest.net/uploads/media/Sintesi_NE_2004.pdf
- Freddi G. (2000), *La politica dell'ambiente: tra innovazione e continuità*, in G. Di Palma – S. Fabbrini – G. Freddi (a cura di), *Condannata al successo. L'Italia nell'Europa Integrata*, Bologna, Il Mulino, pp. 401-448.
- Ginsborg P. (1998), *Storia d'Italia 1943-1996*, Torino, Einaudi.
- Giovannini P. (2003), *La legge Toscana per il governo del territorio: esperienze e prospettive*, in M. Morisi – A. Magnier (a cura di), *Governo del territorio: il modello Toscana*, Bologna, Il Mulino, pp. 39-64.
- Giuliani M. (1998), *Decidere per l'ambiente. Attori, processi, politiche*, IPA, Milano, Servizi Editore.
- Goldstein J. – Keohane R. (a cura di) (1993), *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- Grassi M – Baldi P. – Montomoli M.C. (2003), *La programmazione regionale e il territorio*, in M. Morisi – A. Magnier (a cura di), *Governo del territorio: il modello Toscana*, Bologna, Il Mulino, pp. 139-162.
- Gualmini E. (1995), *Apprendimento e cambiamento nelle politiche pubbliche. Il ruolo delle idee e della conoscenza*, in «Rivista Italiana Scienza Politica», XXV, n. 2, agosto, pp. 343-370.
- Haas P.M. (1992), *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in «International Organisation», vol. 46, n. 1, pp. 1-35.
- Haas P. – Keohane R. – Levy M. (1993) (a cura di), *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge, The MIT Press.
- Hall P. (1992), *The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s*, in S. Steinmo et al. (a cura di), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 90-113.
- (1993), *Policy Paradigms, Social Learning, and the State*, in «Comparative Politics», vol. 25, n. 3, pp. 275-296.
- Hooghe L. – Marks – G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, Rowman and Littlefield.
- IRPET (2004), *La situazione economica della Toscana. Consuntivo anno 2004*.
- (2005), *La situazione economica della Toscana. Consuntivo anno 2005*.
- (2006), *La situazione economica della Toscana. Consuntivo anno 2006*.
- ISSI (2004), *Il protocollo di Kyoto in Italia*, Roma, Istituto Sviluppo Sostenibile Italia.
- Jacobs M. (1995), *Justice and Sustainability*, in J. Lovenduski – J. Stanyer (a cura di),

- Contemporary Political Studies*, Proceedings of the Political Studies Association, Belfast: 1470-85.
- Keating M. (1997), *The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe*, in «Environment and Planning», vol. 15, n. 4, pp. 383-398.
- King M. (2005), *Epistemic Communities and the Diffusion of Ideas: Central Bank Reform in the United Kingdom*, in «West European Politics», vol. 28, n. 1, pp. 94-123.
- Krasner S. (1989) *Sovereignty: An Institutional Perspective*, in J. Caporaso (a cura di), *The Elusive State: International and Comparative Perspective*, Newbury Park, Sage, pp. 69-96.
- La Camera F. (2003), *Sviluppo sostenibile*, Roma, Editori Riuniti.
- (2005), *Sviluppo sostenibile*, Roma, Editori Riuniti.
- Lafferty W. (1995), *The Implementation of Sustainable Development in the EU*, Proceedings of the Political Studies Association, Belfast: 3: 1470-85.
- Lafferty W. – Langhelle O. (a cura di) (1999), *Towards Sustainable Development*, London, Mac Millan.
- Lanzalaco L. (1999), *Ruolo delle istituzioni intermedie negli ordini regolativi*, in A. Arrighetti – G. Seravalli (a cura di), *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Roma, Donzelli, pp. 3-23.
- Lewanski R. (1997), *Governare l'ambiente*, Bologna, Il Mulino.
- Liberatore A. (1997), *The Integration of Sustainable Development Objectives into EU Policy-Making*, in S. Baker et al. (a cura di), *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice Within the European Union*, New York, Routledge, pp. 107-126.
- Majone G. – Wildavski A. (1979), *Implementation as Evolution*, in J.L. Pressman – A. Wildavski (a cura di), *Implementation*, Berkeley, University of California Press, pp. 163-180.
- March J. – Olsen J.P. (1997), *Governare la democrazia*, Bologna, Il Mulino.
- Meadowcroft J. (1997), *Planning for Sustainable Development: Insights from the Literature of Political Science*, in «European Journal of Political Research», 31, pp. 427-454.
- Messina P. (2001), *Regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto ed Emilia Romagna a confronto*, Torino, UTET.
- (2005), *Temi di ricerca sulle culture di governo locali e le politiche per lo sviluppo*, in «Rivista Italiana Scienza Politica», vol. XXXV, n. 1, pp. 107-134.
- Milbrath L. (1989), *Envisioning a Sustainable Society*, Albany, SUNY Press.
- Morisi M. – Magnier A. (2003), *Governo del territorio: il modello Toscana*, Bologna, Il Mulino.
- OECD (2002), *Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development. A Checklist. Policy Brief*, www.oecd.org/dataoecd/61/19/2763153.pdf
- Pierson P. (2000), *Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics*, in «The American Political Science Review», vol. 94, n. 2, pp. 251-267.
- Pizzimenti E. (2004a), *Programmazione dei Fondi Strutturali Europei e sistemi di valutazione*, Firenze, IRPET.
- (2004b), *Programmazione locale e concertazione. L'esperienza della Legge Regionale 41/98*, Firenze, IRPET.
- Pridham G. – Konstadakopoulos – D. (1997), *Sustainable Development in Mediterra-*

- nean Europe?*, in S. Baker, *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice Within the European Union*, New York, Routledge, pp. 127-151.
- Richardson J.J. (a cura di) (1982), *Policy Styles in Western Europe*, London, Allen & Unwin.
- Richardson D. (1994), *The Green Challenge: Philosophical, Programmatic and Electoral Considerations*, in D. Richardson – C. Rootes (a cura di), *The Green Challenge*, London, Routledge, pp. 3-16.
- (1997), *The Politics of Sustainable Development*, in S. Baker et al. (a cura di), *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice Within the European Union*, New York, Routledge, pp. 43-60.
- Sabatier P.A. – Jenkins-Smith H.C. (a cura di) (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- Selman P. (1996), *Local Sustainability*, London, Paul Chapman.
- Steinmo S. – Thelen K. – Longstreth F. (a cura di) (1992), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Surel Y. (2000), *The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making*, in «Journal of European Public Policy», vol. 7, n. 4, October, pp. 495-512.
- Tarrow S. (1990), *Democrazia e disordine: movimenti di protesta e politica in Italia*, Roma-Bari, Laterza.
- Triglia C. (1986), *Grandi partiti e piccole imprese*, Bologna, Il Mulino.
- Turner R.K. – Pearce D. – Bateman I. (1994), *Environmental Economics: An Elementary Introduction*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- Valli V. (1998), *Politica Economica*, Roma, Carocci.
- Volpi A. (2004), *Ritardo, crisi, declino. Storia e cronache delle difficoltà economiche italiane*, Pisa, Plus.
- Wetlesen J. (1999), *A Global Ethic of Sustainability?*, in W. Lafferty – O. Langhelle (a cura di), *Towards Sustainable Development: On the Goals of Development – and the Conditions of Sustainability*, London, Macmillan Press, pp. 30-47.
- White L. (1967), *The Historical Roots of our Ecological Crisis*, in «Science», 155, pp. 1203-1207.
- World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press.

EUGENIO PIZZIMENTI ha conseguito il dottorato di ricerca in Scienza Politica presso l'Università di Firenze. Ha svolto attività di ricerca presso l'Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana e il Dipartimento di Scienze della Politica di Pisa. Attualmente è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Politica, Istituzioni e Storia di Bologna. INDIRIZZO: Università di Bologna – Dipartimento di Politica, Istituzioni e Storia – Strada Maggiore, 45 – 40125 Bologna.

[e-mail: eugenio.pizzimenti@sp.unipi.it]