

CONCLUSIONI

UN PROCESSO INCOMPLETO

1. Un paradigma debole

Scopo del presente lavoro di ricerca è stato quello di verificare l'ipotesi per cui all'inclusione dell'obiettivo di uno sviluppo sostenibile all'interno delle agende politiche dei governi non ha fatto seguito una adeguata produzione di politiche pubbliche, come conseguenza di una combinazione sfavorevole di fattori di tipo ideazionale, cognitivo e strutturale. La scelta dello sviluppo sostenibile quale *policy paradigm* di riferimento è stata dettata da alcune considerazioni. In primo luogo, il paradigma ha goduto, fin dalle sue origini, di un consenso internazionale generalizzato intorno ai suoi postulati. Questo grazie alla forte impronta etica dei suoi assunti, che lo hanno reso proficuamente spendibile nel discorso pubblico. In secondo luogo, l'attenzione nei confronti delle ricadute ambientali dei processi socioeconomici, che distingue il paradigma della sostenibilità dai paradigmi dominanti basati sulla crescita economica, costituisce un fertile terreno di indagine intorno al peso della *green politics* nella politica per lo sviluppo.

Sotto il profilo ideazionale, dalla ricostruzione del dibattito internazionale e della letteratura in materia di sostenibilità è emerso come il paradigma si sia rivelato del tutto inadeguato come riferimento di *policy* per i governi delle liberaldemocrazie. Questo a causa dello scarto esistente, all'interno del *frame paradigmatico*, tra enunciazioni teoriche e obiettivi, da un lato, e ricette da seguire e strumenti da impiegare, dall'altro. Si è creata pertanto una frattura tra la dimensione *simbolica/espressiva* e quella *sostantiva/funzionale* del paradigma ed è venuta conseguentemente a crearsi una situazione per cui al successo registrato dallo sviluppo sostenibile presso le principali organizzazioni internazionali e i governi non hanno poi fatto seguito risultati apprezzabili sul piano del raggiungimento dei suoi obiettivi.

A questa debolezza deve aggiungersi anche una interpretazione unidimensionale dello sviluppo sostenibile, in chiave esclusivamente ambientale. I fattori avversi di tipo cognitivo si sono tradotti nell'ambientalizzazione della sostenibilità, che ha contagiato il paradigma della marginalità di cui soffre la questione ambientale nelle agende decisionali dei governi. Sotto questo aspetto, lo sviluppo sostenibile non è mai riuscito a rappresentare un vero e proprio paradigma sfidante rispetto al paradigma egemonico della crescita economica. Quest'ultimo, puntellato ovunque dalla presenza di comunità di *policy* estremamente coese (per quanto eterogenee al loro interno), ha in vario modo introdotto al proprio interno la variabile ambientale, nei termini però di variabile interveniente. Il paradigma della sostenibilità ha finito così col rappresentare una semplice *etichetta* da impiegare strumentalmente nel discorso pubblico corrente, mentre è prevalso un approccio decisamente debole alla sostenibilità da parte dei governi.

I fattori avversi di tipo strutturale che hanno generalmente condizionato i processi di istituzionalizzazione del paradigma discendono sia dalla settorializzazione dello sviluppo sostenibile all'interno del settore ambientale, sia da alcuni tratti ricorrenti dei processi di *policy*. Date le loro specifiche peculiarità, i problemi ambientali sono difficilmente trattabili in quanto questioni di *policy*: dilemmi di azione collettiva legati alla natura pubblica delle risorse naturali; alti livelli di complessità tecnica e di incertezza scientifica attorno alle soluzioni; la scarsa coincidenza tra i confini dei problemi ambientali e i confini politico-istituzionali; il carattere integrato delle *issue* in gioco; la proiezione nel lungo periodo degli impatti, rappresentano tutti elementi sfavorevoli per un efficace governo dell'ambiente. A questi ostacoli devono inoltre sommarsi ostacoli tipici dei processi di *policy*, come il carattere incrementale delle politiche, la frammentazione amministrativa delle competenze e la presenza di veto-player in grado di bloccare una politica in ogni fase del processo.

2. Il caso italiano

L'analisi empirica ha avuto ad oggetto il processo di istituzionalizzazione del paradigma dello sviluppo sostenibile all'interno del sistema politico-istituzionale italiano, tra il 1992 e il 2006.

Il caso italiano non ha costituito un'eccezione rispetto alle tendenze generali riscontrate nel panorama internazionale, ma ha piuttosto accentuato certe disfunzioni ricorrenti, finendo col rappresentare un esempio di *worst practice* in ambito Comunitario. Sotto il profilo cognitivo, infatti, le élite politiche ed economiche nazionali hanno storicamente sofferto di un forte ritardo culturale nella rappresentazione di una visione integrata dello sviluppo, aderendo in blocco a quel paradigma della crescita "a tutti i costi" che pone sullo sfondo le ricadute ambientali e, in altra misura, sociali dello sviluppo. Questo ritardo culturale si è tradotto, nel tempo, in una profonda inadeguatezza istituzionale sia sotto il profilo della organizzazione e del funzionamento della strutture di indirizzo politico ed amministrative, sia dal punto di vista degli stili e della strumentazione di *policy*. A ciò si aggiunga che, nel momento in cui andava intensificandosi il dibattito internazionale intorno alla sostenibilità, l'Italia era impegnata ad uscire dalla profonda crisi sistemica che ne aveva sconvolto i tratti consolidati da quasi mezzo secolo. Questi tratti originari hanno avuto profonde ripercussioni sul processo di istituzionalizzazione del paradigma, che ha seguito un andamento sconnesso e che non è giunto propriamente a compimento (vedi Figura 25).

Figura 25. Il processo di istituzionalizzazione del paradigma della sostenibilità in Italia.

Processo di istituzionalizzazione	FASI		
	1992-1996	1997-2001	2002-2006
Congruenza del paradigma	Nessuna congruenza rispetto alla configurazione degli assetti organizzativi; agli indirizzi politici; allo stile di <i>policy</i> nei settori dello sviluppo e ambientale	Maggiore congruenza rispetto alla configurazione degli assetti organizzativi; agli indirizzi politici; allo stile di <i>policy</i> nei settori dello sviluppo e ambientale	Diminuzione della congruenza in seguito alle riforme degli assetti organizzativi; ai mutamenti negli indirizzi politici e di <i>policy</i> nei settori dello sviluppo e ambientale
Salienza del paradigma	Salienza cerimoniale	Salienza strumentale	Salienza cerimoniale; Nessuna salienza
Componente cognitiva	Primato del paradigma della crescita a tutti i costi; Arretratezza culturale in campo ambientale	Primato del paradigma della crescita a tutti i costi; Affinamento dei processi di <i>framing</i> del rapporto ambiente-sviluppo	Primato del paradigma della crescita a tutti i costi; Ritorno ad una visione predominante di tipo oppositivo del rapporto ambiente-sviluppo
Componente giuridico-formale	Peso delle <i>legacies</i> delle politiche di sviluppo e della politica ambientale	Riforme strutturali e di indirizzo nei settori dello sviluppo e ambientale; Riforma del Titolo V della Costituzione	Discontinuità negli indirizzi politici e amministrativi e nell'organizzazione dei settori dello sviluppo e ambientale
Componente politica	Crisi e transizione sistemica	Maggioranza di centrosinistra	Maggioranza di centrodestra
Componente di <i>policy</i>	Risposte istituzionali di tipo esclusivamente espressivo	Risposte istituzionali di tipo prevalentemente sostantivo	Risposte istituzionali di tipo prevalentemente espressivo

L'emergere e l'affermarsi del paradigma a livello internazionale coincide con una fase (1992-1996) in cui, in Italia, una serie combinata di fattori di lungo e di breve periodo giocò a sfavore dell'avvio di un vero e proprio processo di istituzionalizzazione. Le *legacies* della politica per lo sviluppo e della politica ambientale, assieme alla elevata instabilità sistemica coincidente col passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica, si assommarono ad una diffusa arretratezza nella concettualizzazione dello sviluppo da parte delle élite politiche ed economiche. Nello specifico, l'egemonia incontrastata del paradigma della crescita "a tutti i costi", intorno al quale si raccoglieva una ampia e coesa comunità di *policy* ostile a visioni alternative dello sviluppo, si cumulò con ostacoli di varia natura legati a: (1) le peculiarità strutturali del sistema produttivo italiano; (2) il prevalere di una visione formalistico-giuridica dei processi di *policy*; (3) la frammentazione delle competenze in materia di sviluppo; (4) il primato di obiettivi di stabilizzazione finanziaria; (5) il sottosviluppo ambientalistico italiano. Similmente rispetto alle esperienze di altri Paesi, il processo di *framing* cui il paradigma venne sottoposto da parte degli attori-chiave della regolazione dello sviluppo (governo nazionale, partiti politici, sindacati e Confindustria) ne collocò decisamente gli assunti nell'alveo della politica ambientale. La settorializzazione in chiave ambientale del paradigma ne pregiudicò definitivamente le possibilità di rappresentare una sfida concreta al paradigma egemonico della crescita a tutti i costi, a causa della assoluta marginalità del settore. Soltanto per buona parte del movimento ecologista e per il partito dei Verdi – nei fatti incapaci di svolgere una efficace funzione di *advocacy* – lo sviluppo sostenibile assumeva una salienza di tipo *affettivo*, collimando con i rispettivi sistemi di credenze. Per gli attori-chiave della regolazione, il paradigma non rivestiva alcun tipo di salienza o, al più, una salienza di tipo *cerimoniale*, di adattamento cioè alle tendenze in atto nell'ambiente internazionale. A riprova di questa interpretazione, l'unica risposta istituzionale specificamente orientata alla sostenibilità formulata in questa fase fu di tipo *espressivo*, ossia rivolta a fornire una rassicurazione di tipo simbolico. Il Piano Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile venne approvato in omaggio agli accordi definiti in sede UNCED. Si trattava di un documento destinato a non conoscere alcuno avvio

di implementazione per mancanza di sostegno politico e finanziario, per la irrealizzabilità dei suoi obiettivi e per il fatto di non indicare chiare linee di azione.

Nella seconda metà degli anni Novanta, dunque, l'Italia non aveva ancora avviato alcun tipo di percorso o di iniziativa sostantiva in materia di sostenibilità, in un contesto internazionale in cui si cominciavano a tirare le prime somme (negative) delle politiche avviate sulla base degli indirizzi della Agenda 21. Cominciava cioè a delinearsi con maggiore chiarezza lo scarto tra i principi generali dello sviluppo sostenibile e i meccanismi attraverso i quali calarli nella realtà del *policy making*. Il vuoto pneumatico italiano parve poter essere superato grazie all'azione dei governi di centrosinistra, nel corso della XIII Legislatura. Sarebbe tuttavia erroneo pensare ad un vero e proprio mutamento di paradigma: la crescita economica a tutti i costi e gli obiettivi di risanamento finanziario rimasero le stelle polari della politica di sviluppo italiana, anche in questa seconda fase. Tuttavia, fermo restando il primato del paradigma egemonico, gli attori-chiave della regolazione dello sviluppo orientarono le loro posizioni in una prospettiva di maggiore apertura nei confronti dei fattori ambientali. La quasi totalità dei partiti presenti in Parlamento assunse una posizione più definita intorno alla sostenibilità, pur declinando il concetto in diverse accezioni. Anche i sindacati e Confindustria si aprirono ad una visione più integrata dello sviluppo: i primi, rivedendo in profondità il nucleo delle loro credenze fondamentali intorno al rapporto tra processi produttivi e ricadute ambientali e sociali, non più inquadrato in termini oppositivi; Confindustria, nel tentativo di riallinearsi rispetto alle punte più avanzate delle iniziative e delle azioni, a livello di impresa, in corso sulla scena internazionale. Per il governo, la partecipazione del partito dei Verdi alle coalizioni dei quattro esecutivi succedutisi nel corso della Legislatura fornì sicuramente un incentivo per un'inclusione dei problemi ambientali connessi allo sviluppo socioeconomico tra le *issue* dell'agenda istituzionale, se non altro ad un livello *strumentale*, di mantenimento degli equilibri interni alla maggioranza. Il fatto stesso che i Verdi abbiano espresso il Ministro dell'Ambiente per quattro anni contribuì ad aumentarne l'efficacia operativa sotto il profilo delle proposte di *policy* e di riforma degli assetti orga-

nizzativi, degli stili e degli strumenti di intervento del settore. Inoltre, questa partecipazione mutò favorevolmente la struttura delle opportunità politiche a disposizione del movimento ecologista, che vide accresciuti i canali di accesso delle sue istanze in fase di formulazione ed implementazione delle politiche. Di pari passo, i flussi della politica per lo sviluppo e della politica ambientale andarono intrecciandosi, creando per la prima volta le condizioni per la definizione di una prospettiva integrata degli obiettivi di *policy* e aumentando, nei fatti, la congruenza del paradigma. Queste mutate condizioni favorirono l'avvio di numerose iniziative in materia di sostenibilità: molte ebbero una valenza soprattutto di tipo simbolico, puntando ad una più capillare diffusione delle conoscenze in materia a tutti i livelli di governo e dell'amministrazione. Altre posero invece le basi per l'avvio di politiche *sostantive* per la sostenibilità a un livello micro, in vista della approvazione della nuova Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, il cui processo di redazione terminò nel corso del 2001 e che, pertanto, venne adottata dal successivo governo di centrodestra.

L'avvicendamento al governo della coalizione di centrodestra incepì il processo di istituzionalizzazione del paradigma. In un primo momento furono portate avanti le iniziative promosse dal centrosinistra, tra le quali l'approvazione della Strategia rappresentò sicuramente il picco più alto di interesse nei confronti della sostenibilità. Ma una volta delineate le linee guida dell'azione di governo nel settore dello sviluppo e in quello ambientale fu subito chiaro che i partiti di maggioranza avevano un'impostazione molto differente nella rappresentazione dei problemi dello sviluppo. Il primato della crescita economica a tutti i costi si affiancava ad un passo indietro nella considerazione della questione ambientale, che tornò ad essere inquadrata come variabile interveniente dei processi di sviluppo, da affrontare attraverso strumenti di mercato e da affrancare dalla regolazione pubblica. Oltre ad un profondo mutamento di indirizzo di *policy*, le riforme delle strutture ministeriali e di raccordo, e la contemporanea rimozione dei vertici dell'amministrazione di precedente nomina politica, segnarono una netta discontinuità sotto il profilo dell'azione amministrativa nei due settori. Del resto, fatta parziale eccezione per Alleanza Nazionale, nessuno degli altri partiti

della maggioranza includeva la sostenibilità dello sviluppo tra i propri obiettivi. La sostenibilità assunse una salienza di tipo nuovamente *cerimoniale* in occasione del vertice ONU di Johannesburg, nel 2002, salvo poi perdere qualsiasi tipo di salienza nei programmi di governo degli anni a venire. L'avversione nei confronti del movimento ecologista e, più in generale, delle rivendicazioni in questo ambito, si tramutò in tutta una serie di richiami da parte delle istituzioni Comunitarie, che avviarono contro l'Italia ventotto procedimenti di infrazione in materia. La promessa di minori livelli di regolazione pubblica e di un sostanzioso sistema di incentivi (finanziati, peraltro, con fondi stanziati dalla precedente maggioranza) fecero di Confindustria un solido alleato del governo nella promozione di un *trade-off* tra polo dello sviluppo e polo ambientale nettamente a favore del primo. I sindacati proseguirono invece sul percorso di costruzione di una nuova visione improntata alla sostenibilità dei processi produttivi, e furono gli unici alleati del movimento ecologista nelle rivendicazioni nei confronti dell'esecutivo nel corso della Legislatura. La combinazione delle condizioni di congruenza e di salienza, in questa terza e ultima fase, portò alla formulazione di pochissime nuove risposte istituzionali orientate alla sostenibilità, quasi sempre di tipo *espressivo* e portatrici di una visione al ribasso dei rapporti tra sviluppo socioeconomico e ambiente.

3. Uno schema interpretativo dei processi di istituzionalizzazione

Lo studio empirico del processo di istituzionalizzazione del paradigma della sostenibilità dello sviluppo, all'interno del sistema politico-istituzionale italiano, può essere di aiuto per trarre qualche considerazione in merito al peso delle idee nei processi politici e di *policy*. Le origini e l'evoluzione della scienza politica, caratterizzate da un approccio decisamente realista allo studio dei fenomeni politici, hanno relegato il potere esplicativo autonomo delle idee in una condizione di assoluta marginalità. La subordinazione ontologica, se non epistemologica, si è tradotta nel tempo in arretratezza metodologica. Il dibattito intorno alla effettiva possibilità di osservare l'influenza esercitata dalle idee sugli output e sui processi politici e di *policy* è stato a lungo

circoscritto ad un esiguo numero di studiosi. Inoltre, mentre sono proliferate le interpretazioni di natura teorica in merito alla dinamica dei rapporti tra idee e politica, poco battute sono rimaste le strade della ricerca empirica. Il presente lavoro è stato finalizzato alla comprensione delle condizioni e delle dinamiche attraverso le quali le idee, nell'accezione specifica di *policy paradigms*, interagiscono con i sistemi politici e istituzionali. Non si è trattato di difendere una generica rilevanza delle idee all'interno delle arene istituzionali e dei processi decisionali e politici. Piuttosto, la costruzione di un modello replicabile di analisi delle interazioni tra la sfera ideazionale e le dinamiche politico-istituzionali ha rappresentato l'obiettivo prioritario della attività di ricerca.

La rilevanza, la spendibilità politica e la traducibilità nella pratica di un nuovo paradigma di *policy* dipendono da una molteplicità di fattori, che possono tra loro combinarsi in una varietà di incastri. In primo luogo, è necessario verificare la forza e il livello di dettaglio dei postulati del paradigma stesso, il suo essere capace di porsi come sfidante credibile dei paradigmi egemonici o dominanti, proponendo ai *policy maker* soluzioni efficaci, implementabili e in grado di raccogliere consensi in seno alla società. La completezza e la coerenza interna del *frame* paradigmatico contribuiscono alla definizione di linee di azione basate su precise teorie causali, declinabili in obiettivi operativi e in interventi sulla realtà. Ciò non toglie che un certo livello di astrattezza dei postulati non possa comunque risultare funzionale ai fini dell'istituzionalizzazione: lasciare liberi i decisori di declinare a proprio piacimento i contenuti di un nuovo paradigma può, infatti, rappresentare una strategia di affermazione altrettanto valida. Tuttavia, laddove il paradigma presenti uno scarto eccessivo tra i suoi macro-obiettivi (la visione del mondo di cui esso è portatore), le teorie causali per il loro raggiungimento e gli strumenti per intervenire sulla realtà, allora sarà più probabile che l'istituzionalizzazione si realizzi ad un livello simbolico-espressivo e non riesca a produrre risposte istituzionali sostantive. È stato questo il caso del paradigma dello sviluppo sostenibile, il cui carattere compromissorio e la cui inconsistenza sotto il profilo delle forme di azione e degli strumenti di *policy* ne hanno fortemente diminuito la credibilità e l'efficacia, non soltanto in Italia, ma anche a livello internazionale, come certificato agli inizi del

nuovo millennio dalla Commissione Ambiente e Sviluppo delle Nazioni Unite.

In secondo luogo, è fondamentale osservare i sistemi delle credenze e la struttura delle opportunità politiche ed istituzionali presenti nel contesto analizzato. Soprattutto laddove il paradigma sfidante abbia ad oggetto problemi di *policy* rispetto ai quali pre-esistono visioni generali ampiamente condivise dalla comunità e paradigmi egemonici consolidati, la disponibilità degli attori-chiave del sistema di farsi carico del nuovo paradigma sarà minore, così come minore sarà la permeabilità delle istituzioni e degli assetti strutturali del settore di *policy* interessato. In Italia, il consenso intorno ad una visione dello sviluppo come obiettivo da raggiungere a tutti i costi e al correlato paradigma della crescita è sempre stato trasversale rispetto alla comunità politica ed economica, raccogliendo l'adesione dei principali attori della regolazione. Sotto questo aspetto, è possibile sostenere che la presenza di comunità di *policy* coese, a difesa delle credenze e dei paradigmi invalsi, funge da freno alle possibilità di entrata di proposte alternative. Finestre di opportunità a favore dei paradigmi sfidanti si aprono soltanto in concomitanza di eventi specifici, che coincidono con il crollo o con il verificarsi di eventuali mutamenti nella composizione delle comunità di *policy* che sostengono i paradigmi egemonici. L'ipotesi del crollo è, teoricamente, più foriera di possibili conseguenze positive ai fini dell'accesso e dell'istituzionalizzazione di paradigmi alternativi, ma non sempre garantisce questi esiti. Il caso italiano, negli anni della fine della I Repubblica, costituisce un buon esempio di come il mutamento di numerosi attori-chiave e delle regole del gioco non abbia comunque messo in discussione un consenso, forte e diffuso, nei confronti del paradigma egemonico della crescita a tutti i costi. Piuttosto, l'ingresso di attori nell'arena politico-istituzionale, che del paradigma sfidante si fanno promotori (nel caso italiano, l'ingresso del partito dei Verdi al governo), può contribuire all'immissione, in dosi e forme differenti, di elementi a favore del processo di istituzionalizzazione. Questa proposizione vale anche in negativo, ossia laddove compaiano o permangano sulla scena attori ostili nei confronti del paradigma sfidante e capaci di ostacolarne l'accesso o l'istituzionalizzazione (è il caso dei partiti di centrodestra, al governo nel 1994 e dal 2001 al 2006, e

in parte della Confindustria). Come abbondantemente dimostrato dalla letteratura neoistituzionalista, la persistenza delle credenze, delle pratiche, degli assetti strutturali, degli stili e degli strumenti di *policy* ostacola i processi di rinnovamento. Nel caso italiano, il monismo culturale intorno alla crescita, abbinato ad un vero e proprio sottosviluppo ambientalistico, si è tradotto in un'architettura istituzionale refrattaria rispetto all'introduzione di innovazioni di segno opposto.

Infine, è opportuno considerare l'eventualità che si verifichino eventi esterni al sistema, in grado di condizionarne il funzionamento. In generale, si tratta di stimoli connessi all'appartenenza del sistema considerato ad un ambiente istituzionale di livello superiore, in grado di esercitare pressioni coercitive o adattive nei suoi confronti. Nel caso italiano, l'appartenenza all'ONU ha rappresentato lo stimolo iniziale affinché si introducesse, anche nel nostro Paese, il discorso intorno alla sostenibilità. Tuttavia, l'assenza di un regime internazionale di vincoli che ha contraddistinto il processo di implementazione del programma Agenda 21 ha generalmente favorito il verificarsi di output sub-ottimali, di tipo *cerimoniale*. Lo stesso dicasi per lo scarso peso assunto dalle linee di azione della UE in materia di sviluppo sostenibile all'interno dei singoli Stati membri. Più in generale, quindi, laddove il paradigma sfidante si sia sviluppato e diffuso all'esterno del sistema considerato, esso avrà tante più possibilità di penetrarvi quanto maggiore risulterà la capacità impositiva dell'ambiente da cui esso proviene, nei confronti del sistema che lo riceve.

Figura 26. Interazioni tra nuovi policy paradigms e il contesto politico-istituzionale.

		Ambiente istituzionale							
		Struttura Opportunità	Fattori esterni	Struttura Opportunità	Fattori esterni	Struttura Opportunità	Fattori esterni	Struttura Opportunità	Fattori esterni
Paradigma sfidante	<i>Frame paradigmatico Coerente</i>	<i>Comunità Avversariale</i>	<i>Sistema di sanzioni</i>	<i>Comunità non strutturata</i>	<i>Sistema di sanzioni</i>	<i>Comunità Avversariale</i>	<i>Assenza di sanzioni</i>	<i>Comunità non strutturata</i>	<i>Assenza di sanzioni</i>
	<i>Frame paradigmatico Debole</i>	Risposte istituzionali adattive	Risposte istituzionali espressive	Risposte istituzionali sostantive	Pseudo-risposte istituzionali	Non decisioni	Nessuna risposta istituzionale	Catallassi delle idee	

La Figura 26 riassume l'insieme delle possibili risposte istituzionali originate dalle interazioni tra un ambiente politico-istituzionale e un paradigma di *policy* che fa la sua comparsa sulla scena. Si tratta, ovviamente, di combinazioni ideal-tipiche, che non tengono conto delle numerose situazioni spurie alle quali, spesso, si associano le osservazioni empiriche. Ad esempio, il caso italiano presentava, nel periodo 1997-2001, una comunità di *policy* non completamente avversariale, ma neppure del tutto aperta rispetto al paradigma della sostenibilità, in un sistema che non prevedeva sanzioni credibili. Eppure, si sono prodotte risposte di tipo *sostantivo*, grazie alla presenza di attori-chiave nell'arena governativa (il partito dei Verdi) per i quali il paradigma rivestiva una salienza di tipo affettivo. Questo schema, per quanto incompleto, può comunque rappresentare una "mappa" per orientarsi nei dedali dei rapporti tra sfera delle idee e sfera politico-istituzionale. Tra le diverse combinazioni, quella che racchiude il maggior numero di esiti possibili, in termini di risposte istituzionali, è data dalla presenza di una comunità non strutturata e dalla contemporanea assenza di sanzioni. In questi casi – che ho definito hayekianamente "catallassi delle idee" (Hayek 1988) – non è aprioristicamente possibile inquadrare il tipo di risposta istituzionale, poiché il processo interattivo è aperto ad una pluralità di soluzioni, a seconda dei contesti, e soltanto la ricerca sul campo può fornire indicazioni utili.

Giunti al termine dell'indagine è opportuno tirare le fila di quanto emerso. Come già ampiamente sottolineato, scopo del presente studio non era quello di affermare una generica rilevanza delle idee, ma di inquadrare in quali condizioni esse possano rappresentare variabili indipendenti, in grado di interagire con i sistemi politici-istituzionali. Il peso degli interessi e delle preferenze degli attori, così come la loro collocazione all'interno delle istituzioni e la configurazione di queste ultime costituiscono fattori esplicativi che non possono e non devono essere aggirati, nel nome del potere interpretativo autonomo delle idee. Tuttavia, l'uscita dal tradizionale realismo degli studi politologici si impone laddove si riconosca, con onestà intellettuale, che non tutte le idee hanno la stessa capacità di far breccia nelle arene della politica e all'interno delle istituzioni, e che questa loro capacità derivi almeno in parte dai contenuti e dalla coerenza interna del

loro *frame* paradigmatico, oltre che dal peso dei fattori strutturali. Ammettere ciò significa accettare di introdurre dimensioni analitiche nuove, meno ancorate agli schemi tipici delle analisi politiche e sociali.

BIBLIOGRAFIA

- Alexander, D. (1991). *Pollution, Policies and Politics: the Italian Environment*. In F., Sabetti, R., Catanzaro (eds.). *Italian Politics: a Review*. Pinter, London
- Amendola, M., Antonelli, C., Trigilia, C. (2005), (a cura di). *Per lo sviluppo. Processi innovativi e contesti territoriali*. Il Mulino, Bologna.
- Antonelli, C. (2005). *Una strategia italiana verso l'economia della conoscenza*. In M., Amendola, C., Antonelli, C., Trigilia (2005), (a cura di). *Per lo sviluppo. Processi innovativi e contesti territoriali*. Il Mulino, Bologna.
- Andersen, M., S., Liefferink, D. (1997). *European Environmental Policy: The Pioneers*. Manchester University Press, Manchester.
- Bagnasco, A. (1977). *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Il Mulino, Bologna.
- Baker, S., et al (1997), (eds.). *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice Within the European Union*. Routledge, New York.
- Baldi, B. (2000). *La politica di riforma tra centro e periferia*. In G., Di Palma, S., Fabbrini, G., Freddi, *Condannata al successo. L'Italia nell'Europa integrata*. Il Mulino, Bologna.
- Barca, F. (2006). *Istituzioni e sviluppo. Lezioni dal caso italiano*. In "Stato e Mercato", n. 1, pp. 3-14.
- Bartelmus, P. (2002). *Sviluppo Sostenibile: Paradigma o paranoia?*. Wuppertal Papers, Wuppertal, p. 43.
- Bennett, A. (1997). *Lost in the Translation: Big (N) Misinterpretations of Case Study Research*. Paper presented at the 38th annual convention of the International Studies Association, Toronto, March 18-22.
- Bennett, A., George, A. (1997). *Process Tracing in Case Study Research*. Working Paper presented at the Mac Arthur Foundation Workshop on Case Study Methods, Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard University, October 17-19.
- Bennett, A., Howlett, M. (1992). *The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change*. In "Policy Sciences", 25, n. 3, pp. 275-294.

- Berger, G., Steurer, R. (2005). *National Strategies for Sustainable Developmental 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”, anno XIX, Marzo-Giugno, P. 185 ss.
- Blyth, M. (2001). *The Transformation of the Swedish Model – Economic Ideas, Distributional Conflict and Institutional Change*. In “World Politics”, 54:1, 1-26.
- Blondel, J., Segatti, P. (2003). *Il secondo governo Berlusconi*. In “Politica in Italia”, Ed. 2003.
- Bifulco, L. (2002). *Che cos'è un'organizzazione*. Carocci, Roma.
- Blühdorn 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.
- Boeri, T., et al. (2005). *Oltre il declino*. Il Mulino, Bologna.
- Bulsei, L. (1990). *Le politiche ambientali. Intervento pubblico e regolazione scoiale*. Rosenberg & Sellier, Torino.
- Camilleri J., Falk J. (1992). *The End of Sovereignty? The politics of a Shrinking and Fragmenting World*. E. Elgar, Aldershot.
- Campbell, J., I. (1998). *Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy*. In “Theory and Society”, 27: 377-409.
- Capano, G. (1995). *Il policy change: tra politica degli interessi e politica delle idee*. In “Teoria Politica”, n. 1, pp. 133-65
- Capano, G. (2003). *Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform during the 1990s*, in “Public Administration”, vol. 81, n. 4, pp. 781-801.
- Capozza, I.; G. Garrone (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.
- Carter, N. (2001). *The Politics of the Environment*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Contarino, M. (1999). *Il “Patto Sociale per lo Sviluppo e l’Occupazione” del Dicembre 1998: verso una nuova politica economica per un “paese normale”?*. In “Politica in Italia”, Ed. 1999. Istituto Cattaneo, Bologna, pp. 183-201.

- Cotta, M.; P. Isernia (1996). *Il gigante dai piedi di argilla*. Il Mulino, Bologna.
- De Benetti, L. (1995). *Verde chiaro, verde scuro*. Le Mani, Genova.
- Denzau, A., T., North, D., C. (1994). *Shared Mental Models: Ideologies and Institutions*. In "Kyklos", vol. 47, n. 1, pp. 3-31.
- Diamantini, C. (2004). *National Report. Regional Sustainable Development – Italy*. Department of Civil and Environmental Engineering Press, Università di Trento, Trento.
- Diani, M. (1988). *Isole nell'arcipelago*. Il Mulino, Bologna.
- Diani, M. (1990). *The Network Structure of the Italian Ecology Movement*. In "Social Science Information: Information sur les Sciences Sociales", N. 29, pagg. 5-31.
- Di Palma, G. (1977). *Surviving without governing*. University of California Press, Berkeley.
- Di Quirico, R. (2006). *I Fondi Strutturali tra centro e periferia*. In V., Fargion, L., Morlino, S., Profeti. *Europeizzazione e rappresentanza territoriale*. Il Mulino, Bologna.
- Dobson, A. (2000). *The Political Thought*. Routledge. New York and London.
- Dobson, A. (2003). *Citizenship and the Environment*. Oxford University Press, Oxford.
- Echlin, E., P. (1996). *From Development to Sufficiency*. In "The Aisling", 18: 32-34.
- Edelman, M. (trad. it 1987). *Gli usi simbolici della politica*. Guida, Napoli.
- Faini, R., Gagliarducci, S. (2005). *Competitività e struttura dell'economia italiana: un'anatomia del declino*. <http://194.185.200.102/Economia-e/DOCUMENTI-/Competitiv/Competitiv--e-struttura-Faini-e-Ga.pdf>
- 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*. Il Mulino, Bologna.
- Focus Lab (2003). *Partiti Sostenibili. Le idee e le proposte dei partiti politici italiani per lo sviluppo sostenibile*. – www.focus-lab.it
- Focus Lab (2004). *Agenda 21 Locale in Italia 2004. Partecipazione e progetti per lo sviluppo sostenibile*. – www.focus-lab.it
- Freddi, G. (1997). *Il sistema dei rapporti tra le agenzie ambientali in Italia*. Angeli, Milano.
- Freddi, G. (2000). *La politica dell'ambiente: tra innovazione e continuità*. In G., Di Palma, S. Fabbrini, G., Freddi, *Condannata al successo. L'Italia nell'Europa integrata*. Il Mulino, Bologna.

- Garner, R. (2000). *Environmental Politics*. Mac Millan Press, London.
- George, A., L., Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press, Cambridge.
- Ginsborg, P. (1998). *Storia d'Italia 1943-1996*. Einaudi, Torino.
- Giuliani, M. (1998). *Decidere per l'ambiente. Attori, processi, politiche*. IPA Servizi Editore, Milano.
- Giuliani, M. (2002). *Salienza e complessità*. In G., Capano, M., Giuliani (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*. Carocci, Roma.
- Goldstein, J.; Keohane, R. (1993), (eds.). *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*. Cornell Univeristy Press, Itanca and London.
- Goldsmith, E. (1992). *The Way*. Rider, London.
- Gustafsson, G. (1983). *Symbolic and Pseudo Policies as Responses to Diffusion of Power*. In "Policy Sciences", n. 15, pp. 269-87.
- Haas, P., M. (1992). *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Co-ordination*. In "International Organisation", vol. 46, 1, pp. 1-35
- Haas, P., Kehoane, R., Levy, M. (1993), (eds). *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*. MIT Press, Cambridge.
- Hajer, M.A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernisation and the Policy Process*. Oxford University Press, Oxford.
- Hall, P. (1992). *The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s*. In S., Steinmo et al., (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hall P. (1993), *Policy Paradigms, Social Learning, and the State*. In "Comparative Politics", Vol. 25, n. 3.
- Hall, P., R., C. Taylor. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. In "Political Studies", XLIV, 936-957.
- Hayek, F. Von (trad. it. 1988). *Conoscenza, mercato, pianificazione*. Il Mulino, Bologna.
- Heclo, H. (1978). *Issue Networks and the Executive Branch*. In A. S. King (ed). *The New American Political System*. American Enterprise Institute, Washington, pp. 88-124.
- Hooghe, L., Marks, G. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Rowman and Littlefield, Lanham.

- Howlett, M., Ramesh, M. (2003). *Come studiare le politiche pubbliche*. Il Mulino, Bologna.
- Ieraci, G. (2008). *L'Ulivo e la Libertà. Governi e partiti in Italia nella democrazia dell'alternanza*. EUT, Trieste.
- Issi (2004). *Il protocollo di Kyoto in Italia*.
- Issi, (2005). *Indicatori per lo sviluppo sostenibile in Italia*. Cnel.
- Jobert, B., Muller, P. (1987). *L'État en action: politiques publiques et corporatisme*. PUF, Paris.
- Jordan, G. (1990). *Sub-Governments, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles?*. In "Journal of Theoretical Politics", vol. 2, n. 3, pp. 319-38.
- Keating, M. (1997). *The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe*. In "Environment and Planning C", 15, 4, pp. 383-98.
- 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. Frank Cass, London.
- Kingdon, J. (1984). *Agenda, Alternatives and Public Policies*. Little Brown, Boston.
- La Camera, F. (2003). *Sviluppo sostenibile*. Editori Riuniti, Roma.
- La Camera, F. (2005). *Sviluppo sostenibile*. Editori Riuniti, Roma.
- Lafferty, W., Meadowcroft, J. (2000), (eds.). *Implementing Sustainable Development*. Earthscan, London.
- Lanza, A. (1999). *Lo sviluppo sostenibile*. Il Mulino, Bologna.
- Lanzalaco, L. (1990). *Storia e metodo comparato*. Manoscritto.
- Lanzalaco, L. (1995). *Istituzioni, organizzazioni, potere*. NIS, Roma.
- La Spina, A., Majone, G. (2000). *Lo stato regolatore*. Il Mulino, Bologna.
- Lewanski, R. (1997). *Governare l'ambiente*. Il Mulino, Bologna.
- Liberatore, A. (1997). *The Integration of Sustainable Development Objectives into EU Policy Making*. In S., Baker, et al (1997), (eds.). *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice Within the European Union*. Routledge, New York.
- Lindblom, C., E. (1974). *La scienza del sapere a cavare*. In I., H. Ansoff (a cura di). *La strategia di impresa*. Angeli, Milano.
- Majocchi, A., Fulton, A. (a cura di). *Ambiente e Fondi Strutturali nelle Regioni del Mezzogiorno in Italia (2000-2006)*. Studio di approfondimento.

- Majone, G., Wildavski, A. (1979). *Implementation as Evolution*. In J., L. Pressman, A. Wildavski (eds). *Implementation*. University of California Press, Berkley, pp. 163-80.
- Malnes, R. (1990). *The Environment and Duties for the Future Generations*. Friditiof Nansen Institute, Oslo.
- March, J., Olsen, J., P. (1992). *Riscoprire le istituzioni: le basi organizzative della democrazia*. Il Mulino, Bologna.
- Mc Namara, K. (1998). *The Currency of Ideas – Monetary Politica in the European Union*. Cornell University Press, Ithaca.
- Meadowcroft, J. (1997). *Planning for Sustainable Development: Insights from the Literature og Political Science*. In “European Journal of Political Research”, 31: 427-454.
- Meadows, D.H., et al. (1972). *The Limits to Growth*. The New American Library, New York.
- Milbrath, L. (1989). *Envisioning a Sustainable Society*. SUNY Press, Albany.
- North, D., C. (1996). *Economics and Cognitive Science*. Economics Working Paper Archive at WUSTL, in <http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpeh/9612001.html>
- Olson, M. (ed. it. 1983). *La logica dell'azione collettiva*. Feltrinelli, Milano.
- Onofri, P. (2003). *Un anno di politica economica del governo Berlusconi*. In “Politica in Italia”.
- O’Riordan, T. (2000). *Democracy and the Sustainability Transition*. In W., Lafferty, J. Meadowcroft (eds.). *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Page, E. (2000). *Future Governance and the Literature on Policy Transfer and Lesson Drawing*. Paper presented at the ERSC, Future Governance Programme Workshop on Policy Transfer. London.
- Panbianco, A. (1982). *Modelli di partito*. Il Mulino, Bologna.
- Pasquino, G. (2002). *Il sistema politico italiano*. Bononia University Press, Bologna.
- Pearce, D., Markandya, A., Barbier, E. (1989). *Blueprint for a Green Economy*. Earthscan, London.
- Peters, B., G. (1999). *Institutional Theory in Political Sciences. The New Institutionalism*. Pinter, London

- Pezzey, J. (1992). *Sustainable Development Concept: an Economic Analysis*. World Bank Environmental Paper 2.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton University Press, Woodstock.
- Pizzimenti, E. (2004). *Programmazione locale e concertazione. L'esperienza della Legge Regionale 41/98*. Irpet, Firenze.
- Poguntke, T. (2002). *Green Parties: from protest to acquiescence?*. In "Environmental Politics", Vol. 11, n. 1, pp. 133-145.
- Pridham, G., Konstadakopulos, D. (1997). *Sustainable Development in Mediterranean Europe?*. In S., Baker. *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice Within the European Union*. Routledge, New York.
- Profeti, S. (2006). *La politica di coesione in Europa*. In V., Fargion, L., Morlino, S., Profeti. *Europeizzazione e rappresentanza territoriale*. Il Mulino, Bologna.
- Richardson, J., J. (1982), (ed). *Policy Styles in Western Europe*. Allen & Unwin, London.
- Richardson, D. (1994). *The Green Challenge: Philosophical, Programmatic and Electoral Considerations*. In D., Richardson, C., Rootes (eds). *The Green Challenge*. Routledge, London.
- Richardson, D. (1997). *The Politics of Sustainable Development*. In S., Baker et al, (eds.). *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice Within the European Union*. Routledge, New York.
- Roberts, N., C. (1992). *Public Entrepreneurship and Innovation*. In "Policy Studies Reviews", vol. II, n. 1, pp. 55-74.
- Rossi, S. (2003). *La politica economica italiana 1968-2003*. Editori Laterza, Bari.
- Sabatier, P., A., Jenkins-Smith, H., C. (1993), (eds.). *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Westview Press, Boulder.
- Salvati, M. (1984). *Economia e politica in Italia dal dopoguerra a oggi*. Garzanti, Milano.
- Schiavo-Campo, S., Singer, H., W. (1970). *Perspectives of Economic Development*. Houghton Mifflin, Boston.
- Schneider, M., Teske, P. (1992). *Toward a Theory of the Political Entrepreneur. Evidence from Local Government*. In "American Political Science Review", vol. 86, n. 3, pp. 737-47.
- Scott, R., W. (1991). *Unpacking Institutional Arguments*. In W., W. Powell, P., J. Di Maggio (eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press, Chicago-London.

- Selman, P. (1996). *Local Sustainability*. Paul Chapman, London.
- Steinmo, S.; K., Thelen; F., Longstreth. (1992), (eds.). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Surel, Y. (2000). *The role of cognitive and normative frames in policy-making*. In "Journal of European Public Policy", 7:4, October, 495-512. Taylor & Francis.
- Tarrow, S. (1990). *Democrazia e disordine: movimenti di protesta e politica in Italia*. Laterza, Roma-Bari.
- Tiezzi E., Marchettini N. (1999). *Che cos'è lo sviluppo sostenibile?* Donzelli editore, Roma.
- Trigilia, C. (1986). *Grandi partiti e piccole imprese*. Il Mulino, Bologna.
- Valli, V. (1998). *Politica Economica*. Carocci, Roma.
- Tsebelis, G. (trad. it. 2004). *Poteri di veto*. Il Mulino, Bologna.
- Turner, R, K., Pearce, D., Bateman, I. (1994). *Environmental Economics: An Elementary Introduction*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- Vannucci, A., Cubeddu, R. (2005). *Lo spettro della competitività*. Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Vannucci, A. (2007). *Verdi e Radicali*. In L., Bardi, P., Ignazi, O., Masari (a cura di). *I partiti italiani*. Egea, Milano.
- Verzichelli, L. (1996). *Le politiche di Bilancio. Il debito pubblico da risorsa a vincolo*. In M., Cotta, P., Isernia (a cura di). *Il gigante dai piedi d'argilla. Il crollo della partitocrazia in Italia*. Il Mulino, Bologna.
- Viesti, G., Prota, F. (2004). *Le politiche regionali dell'Unione Europea*. Il Mulino, Bologna.
- Volkens, A. (2006). *Manifesto Data Set. MDS 2005. Data Handbook*. <http://www.wzb.eu/zkd/dsl/pdf/Manifesto-Project.pdf>
- Volpi, A. (2004). *Ritardo, Crisi, Declino. Storia e cronache delle difficoltà economiche italiane*. Plus, Pisa.
- Weir, M. (1992). *Ideas and the politics of bounded innovation*. In S., Steinmo et al., (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Wetlesen, J. (1999). *A Global Ethic of Sustainability?*. In W., Lafferty, J., Meadowcroft (2000), (eds.). *Implementing Sustainable Development*. Earthscan, London.

- White, L. (1967). *The Historical Roots of our Ecological Crisis*. In "Science", 155: 1203-1207.
- Wildavsky, A. (1987). *Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation*. In "American Political Science Review", vol 81, n. 1, pp. 3-21.
- Yee, A. (1996). *The causal effects of ideas on policies*. In "International Organization", Vol. 50, n. 1, 69-108. MIT Press.
- York, R., Rose, E., A. (2003). *Key challenges to ecological modernization theory*. In "Organization and Environment", 16(3), pp. 273-288.

Documenti citati

- CIPE (1993). Delibera n. 130 del 21/12/1993. Piano Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile dell'Italia;
- Commissione Europea, (1993). "Le sfide e le vie da percepire per entrare nel XXI secolo".
- Commissione Europea, (1999). Means Program.
- Commissione Europea, (1999). Reg. 1260
- Enea (1998). Libro Verde.
- Forza Italia, Carta dei valori;
- Legambiente (2005). Una politica economica per la sostenibilità.
- Ministero dell'Ambiente (1989), Relazione sullo stato dell'ambiente. Nota aggiuntiva del Ministro Ruffolo. Roma.
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, (2002). Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia.
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Confindustria (2002). Protocollo di intesa sulla certificazione ambientale.
- Ministero del Tesoro (1998). Cento idee per lo sviluppo.
- Senato della Repubblica, Seduta parlamentare del 23/07/1992: resoconto stenografico.
- OECD, (2002). Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development. A Checklist. Policy Brief.
- OCSE, (2002), Rapporto sulle Performance Ambientali.
- UNCED, (1992). Agenda 21
- World Commission on Environment and Development, (1987). Our Common Future. Oxford University Press, Oxford.

WWF (2003). Dossier. Presidenza Italiana: il modello di deregulation ambientale esportato in Europa?

WWF (2004). Bilancio della politica ambientale 2004 del governo Berlusconi.

WWF (2006). Lo stato di attuazione della Legge Obiettivo. Le decisioni del Cipe sulle Infrastrutture strategiche.

Linkografia

<http://www.emas-ecolabel.it/site/it-IT/>

<http://www.iso-certificazione.info/emas.html>

<http://www.europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/>

<http://www.cciitalia.org/carta.htm>

<http://www.cipecomitato.it>

<http://www.focus-lab.it>

http://www.minambiente.it/st/Ministero.aspx?doc=ordinamento/bando/sviluppo/agenda21/bando2002/intro_bando.xml