

SCIENZA POLITICA
1

Eugenio Pizzimenti

**Le politiche per lo sviluppo
sostenibile in Italia**

EDIZIONI
plūs
pisa university
press

CIP

CIP a cura del Sistema bibliotecario dell'Università di Pisa

© Copyright 2009 by Edizioni Plus - Pisa University Press
Lungarno Pacinotti, 43
56126 Pisa
Tel. 050 2212056 – Fax 050 2212945
info.plus@adm.unipi.it
www.edizioniplus.it

Member of



ISBN 978-88-8492-XXX-X

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana n. 108, Milano 20122, e-mail segreteria@aidro.org e sito web www.aidro.org

Alla mia famiglia e alla fattoria

Questo lavoro non sarebbe giunto a compimento senza le correzioni e il supporto di numerose persone. In particolare, Alberto Vannucci, che ha seguito l'intera evoluzione del progetto, prodigandosi in suggerimenti e spunti per migliorarne forma e contenuti. Luciano Bardi si è costantemente interessato alle sorti della ricerca, sostenendone la realizzazione. I consigli di Leonardo Morlino sono stati fondamentali per la redazione finale del testo. Piero Ignazi mi ha messo nelle condizioni di poter portare serenamente a termine la stesura del libro. In questi due anni, incoraggiamenti e stimoli sono più volte venuti da Massimiliano Andretta. Stefania Profeti ha letto numerose parti del lavoro, offrendomi preziosi momenti di confronto. Enrico Calossi, Nicola Chelotti, Simona Iacopetti e Federico Russo sono stati validi e attenti interlocutori. Ovviamente, le inesattezze e gli errori contenuti nel lavoro sono unicamente imputabili al sottoscritto.

INDICE

INTRODUZIONE	
UN PARADIGMA CONTESTATO.....	7
<i>1. Idee, attori, istituzioni</i>	8
1.1. <i>Policy paradigms</i> e processi di istituzionalizzazione.....	8
1.2. Condizioni chiave dei processi di istituzionalizzazione	14
<i>2. Cosa si intende per sviluppo sostenibile</i>	18
2.1. Origini ed evoluzione del paradigma della sostenibilità	18
<i>3. Lo sviluppo sostenibile come paradigma di policy</i>	25
3.1. Approcci alla sostenibilità	25
3.2. L'istituzionalizzazione del paradigma: fattori ricorrenti di tipo ideazionale	31
3.3. L'istituzionalizzazione del paradigma: fattori ricorrenti di tipo cognitivo	36
3.4. L'istituzionalizzazione del paradigma: fattori ricorrenti di tipo strutturale	37
<i>4. Il caso italiano</i>	40
4.1. Perché scegliere l'Italia	40
4.2. Metodologia e articolazione della ricerca	43
CAPITOLO PRIMO	
ALLE ORIGINI DEL RITARDO ITALIANO (1992-1996)47	
<i>1. Tra indifferenza e sospetti</i>	47
1.1. L'eredità della politica di sviluppo.....	47
1.2. L'eredità della politica ambientale	50
1.3. L'instabilità sistemica dei primi anni Novanta.....	52
<i>2. Un'idea priva di salienza</i>	54
2.1. Il vuoto della politica	54
2.2. L'isolamento ecologista	56
2.3. Il ricatto ambiente-lavoro.....	58
<i>3. Le risposte istituzionali</i>	61
3.1. La settorializzazione del paradigma.....	61
3.2. Il processo di redazione del primo Piano Nazionale.....	64
3.3. I contenuti del Piano Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile.....	66

CAPITOLO SECONDO	
LA FASE DELLE RIFORME (1997-2001)	71
1. <i>Nuove traiettorie di policy</i>	71
1.1. Gli indirizzi della politica di sviluppo	71
1.2. I cambiamenti nella politica ambientale	75
1.3. Le innovazioni introdotte dalla riforma costituzionale del 2001	79
2. <i>La sfida della sostenibilità al paradigma egemonico</i>	83
2.1. Muta la salienza del paradigma?	83
2.2. Verdi ed ecologisti alla sfida del governo	86
2.3. Le posizioni del mondo del lavoro	88
3. <i>Le risposte istituzionali</i>	91
3.1. Riforme organizzative e governo dello sviluppo sostenibile	91
3.2. Politiche di incentivazione	103
CAPITOLO TERZO	
IL MANCATO CONSOLIDAMENTO (2002-2006)	113
1. <i>La volontà di rompere con il passato</i>	113
1.1. La Legge Obiettivo come motore per lo sviluppo	113
1.2. La politica ambientale secondo il centrodestra	118
2. <i>La scomparsa dal discorso pubblico</i>	126
2.1. L'ambientalismo "blu" del centrodestra	126
2.2. La nuova marginalizzazione dell'ecologismo	131
2.3. Un mondo del lavoro più ecologizzato	133
3. <i>Le risposte istituzionali</i>	138
3.1. Continuità, rotture, non decisioni e risposte espressive	138
3.2. Un percorso in due tempi: continuità	142
3.3. Un percorso in due tempi: rotture	156
CONCLUSIONI	
UN PROCESSO INCOMPLETO	163
1. <i>Un paradigma debole</i>	163
2. <i>Il caso italiano</i>	164
3. <i>Uno schema interpretativo dei processi di istituzionalizzazione</i>	170
Bibliografia	177

INTRODUZIONE

UN PARADIGMA CONTESTATO

Per quanto a grandi linee, un consenso generale esiste: l'ambiente e l'economia interagiscono e tale interazione esige l'integrazione delle politiche ambientali in quelle socio-economiche. Ma appena ci si addentra nel particolare, si scopre un "vaso di Pandora" pieno di nozioni diverse sulla sostenibilità e di mezzi per raggiungerla.

P. Bartelmus (2002, p. 43)

L'ipotesi centrale da cui questa ricerca prende le mosse è la seguente: nel corso degli ultimi venti anni, all'inclusione dell'obiettivo di uno sviluppo "sostenibile" all'interno delle agende politiche dei governi dei paesi più industrializzati non ha fatto seguito una adeguata produzione di politiche pubbliche, come conseguenza di una combinazione avversa di fattori di tipo ideazionale, cognitivo e strutturale. Questa ipotesi deve essere testata empiricamente, ossia inquadrata all'interno di uno specifico contesto spaziale e in un determinato lasso temporale. In primo luogo, tuttavia, è opportuno fornire sia un'adeguata base definitoria sia un impianto analitico appropriato. È necessario quindi partire dalla definizione dei principali referenti concettuali impiegati per la ricerca – a cominciare dai concetti di idea, di istituzionalizzazione e di *frame* paradigmatico – per poi passare a quello di sviluppo sostenibile e, in relazione a questo, di approcci alla sostenibilità. Contestualmente, saranno avanzate ipotesi più specifiche in merito ai fattori in grado di condizionare il processo di istituzionalizzazione di idee nuove all'interno del patrimonio cognitivo ed istituzionale consolidato di una comunità politica e in merito ai fallimenti registrati dallo sviluppo sostenibile come paradigma di *policy*. Successivamente verrà motivata la scelta del caso italiano come *case study*, dall'inizio degli anni '90 in poi. Infine, verrà delineata l'articolazione della ricerca, in base alla quale sono stati costruiti i singoli capitoli.

1. Idee, attori, istituzioni

1.1. *Policy paradigms* e processi di istituzionalizzazione

A dispetto delle impostazioni più rigidamente collegabili alla tradizione realista della scienza politica, numerosi studiosi hanno messo in luce come i sistemi di credenze, i paradigmi, i *frame* convogliati nei processi di *policy* giochino un ruolo di non secondaria importanza nell'imprimere una direzione alle scelte dei decisori pubblici. Questo tipo di fattori possono essere fatti rientrare all'interno del generico concetto di "idea", che condensa la dimensione cognitiva e normativa dell'agire umano (Capano 1995). Le idee possono collocarsi su piani differenti di astrattezza, dal punto di vista dei loro contenuti¹. Ai fini di questa ricerca, il concetto di idea è declinato nei termini di "paradigma di *policy*", ossia un insieme di visioni, di valori e di rappresentazioni che i decisori adottano per definire i problemi di pubblica rilevanza, gli obiettivi che possono essere raggiunti e i connessi strumenti di intervento (Hall 1992; 1993).

Un deciso impulso allo studio del ruolo dei paradigmi nei processi di *policy* proviene dalla letteratura neoistituzionalista (Hall, Taylor 1996). I diversi approcci in cui si è soliti suddividere la letteratura neoistituzionalista – economico, sociologico, storico – condividono un comune interesse nei confronti dei processi di istituzionalizzazione dei paradigmi all'interno di specifici contesti politico-istituzionali. Per "processo di istituzionalizzazione" di un paradigma, in questa sede, si fa riferimento all'insieme dei passaggi, osservabili, che conducono dal momento in cui un paradigma fa la sua comparsa nel contesto analizzato, fino al momento in cui le autorità pubbliche licenziano specifiche linee di azione orientate ai suoi assunti (Zucker 1977; Scott 1991). L'attenzione tributata dal neoistituzionalismo al peso della dimensione ideazionale si collega principalmente allo studio dei processi che favoriscono la persistenza o il mutamento degli assetti istituzionali e cognitivi consolidati (Figura 1). Ad essere osservati sono i fenomeni che agevolano o, al con-

¹ Per una rassegna della letteratura vedi Jobert, Muller 1987; Sabatier, Jenkins-Smith 1993; Hall 1993.

trario, ostacolano tali processi. Le ricerche di matrice economica tendono principalmente ad enfatizzare la funzione strumentale dei paradigmi (King 2005), la capacità cioè di attrarre l'attenzione dei *policy maker* in relazione alla spendibilità politica dei loro contenuti²; gli studi riconducibili all'approccio sociologico, invece, si mostrano generalmente più interessati a studiare i meccanismi che regolano i processi di interiorizzazione delle idee da parte di un certo numero di attori-chiave, operanti nel sistema (Peters 1999)³; infine il neoistituzionalismo storico cerca di tracciare confini distinguibili tra le influenze reciproche e le funzioni proprie di attori, idee e istituzioni⁴.

² La visione prettamente strumentale del ruolo delle idee è mitigata dai lavori di autori come North, secondo il quale il mutamento istituzionale sarebbe il riflesso dell'evoluzione dei modelli mentali degli attori-chiave dei sistemi politici (Denzau, North 1994; North 1996). Le istituzioni costituirebbero l'insieme dei vincoli e degli incentivi all'azione fissati per regolare le relazioni interpersonali e per strutturare e ordinare l'ambiente esterno. I modelli mentali, invece, sarebbero le rappresentazioni endogene create dai sistemi cognitivi degli attori per interpretare l'ambiente esterno.

³ La letteratura di matrice sociologica enfatizza gli elementi di tipo cognitivo (Peters 1999), per cui le rappresentazioni di concetti, fatti e situazioni assumerebbero un significato compiuto soltanto alla luce dei valori condivisi soggiacenti una società, al patrimonio istituzionale cristallizzato (March, Olsen 1992) e alle dinamiche delle relazioni sociali.

⁴ Nelle sue formulazioni originarie, il neoistituzionalismo storico collegava esclusivamente il peso che le idee giocano nei processi di policy al tipo di supporto ricevuto da parte delle élite (i partiti, le organizzazioni degli interessi, gli intellettuali) e alle possibilità di accesso di questi attori ai processi di policy making (Hall 1992).

Figura 1. Il rapporto tra idee e istituzioni e le correnti del neoistituzionalismo.

	Neoistituzionalismo Economico	Neoistituzionalismo Sociologico	Neoistituzionalismo Storico
<i>Ruolo delle istituzioni</i>	Funzione di riduzione dell'incertezza	Funzione di stabilizzazione (cristallizzano valori, pratiche, routine, interazioni sociali)	Funzione di mediazione tra interessi in conflitto
<i>Ruolo delle idee</i>	Funzione strumentale (rispetto alle strategie di massimizzazione dell'utilità degli attori)	Funzione di interpretazione della realtà sociale (<i>Framing</i>)	Funzione di riduzione delle alternative in gioco
<i>Rapporto tra istituzioni e idee</i>	L'evoluzione istituzionale è frutto del mutamento delle preferenze-credenze degli attori-chiave	Rapporto simbiotico tra attori, istituzioni, idee	Coevoluzione tra idee e istituzioni

Lo studio dei processi di istituzionalizzazione delle idee solleva non pochi problemi metodologici⁵. La letteratura più recente ha cercato di evidenziare l'esistenza di un rapporto dialettico tra idee ed istituzioni, nel tentativo di individuare spiegazioni concorrenti in grado di illustrare come entrambe limitino lo spettro delle soluzioni che i *policy maker* possono prendere in considerazione nei processi di politica pubblica (Steinmo et al. 1992; Hall 1993). Il punto di partenza condiviso da questi studi è l'ipotesi per cui mentre le strutture valoriali, normative e i paradigmi soggiacenti una comunità restringono la gamma delle idee di *policy* che le élite politiche ritengono proficuamente spendibili, le istituzioni mediano l'intensità con la quale le stesse élite proiettano idee differenti all'interno delle arene decisionali (Campbell 1998). Anche il presente lavoro di ricerca muove da questa ipote-

⁵ Per una rassegna critica dell'approccio ideazionale allo studio dei fenomeni politici vedi Yee 1996; Blith 1997; Bennett, George 1997; George, Bennett 2005.

si, ma punta ad integrarla con un'ulteriore precisazione, che concerne specificamente la sfera ideazionale: ad essere considerata, cioè, è la capacità delle idee *per sé* di modificare le preferenze e i comportamenti degli attori.

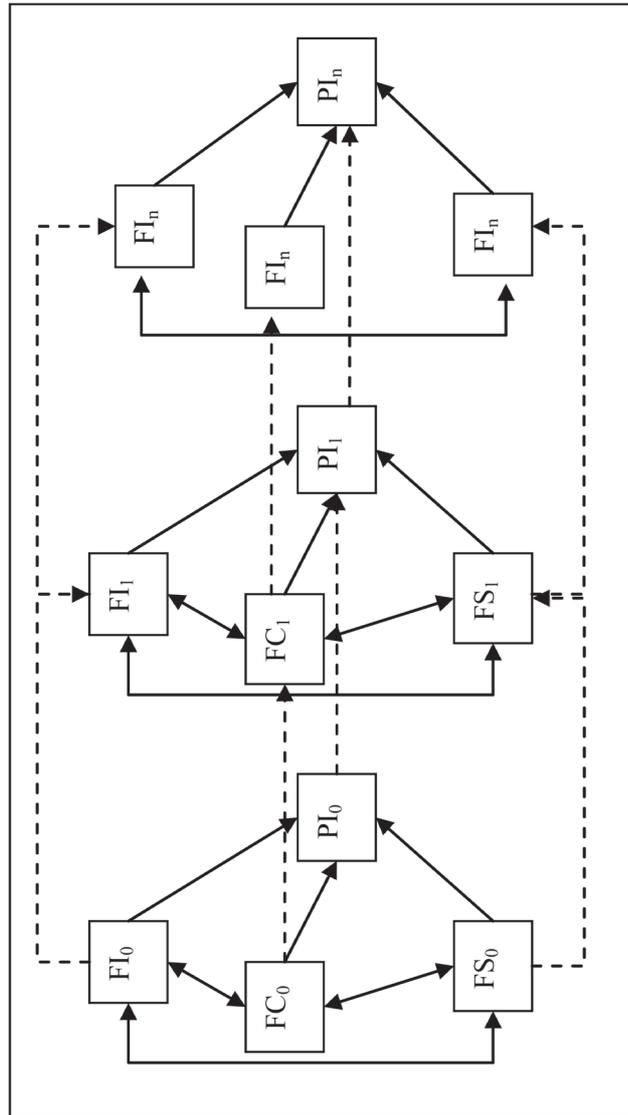
A fini euristici è possibile operare una distinzione tra una sfera propriamente ideazionale (nella quale si trovano le proprietà specifiche dei paradigmi di *policy*) e una sfera che può definirsi strutturale (all'interno della quale si trova il patrimonio istituzionale cristallizzato di una specifica comunità politica). Il filtro tra queste due sfere è costituito dalla sfera cognitiva, ossia dai processi di assorbimento e di reinterpretazione di un paradigma da parte di una specifica comunità politica. Il modo in cui gli attori rilevanti di un sistema "impacchettano" un paradigma, per presentarlo nelle arene decisionali e all'opinione pubblica, è, infatti, un passaggio cruciale per le sorti del suo processo di istituzionalizzazione e, conseguentemente, costituisce un'attività con importanti implicazioni di natura politica (Weir 1992). Le dimensioni rilevanti ai fini dello studio dei processi di istituzionalizzazione di nuovi paradigmi sono, quindi, tre: una dimensione avente ad oggetto il *frame* paradigmatico dell'idea (vedi oltre); una dimensione relativa ai processi cognitivi che orientano gli attori nell'interpretazione dell'idea; una dimensione relativa alle configurazioni istituzionali del contesto in cui l'idea viene calata. Seguendo questa prospettiva è necessario identificare i fattori esplicativi – ideazionali, cognitivi e strutturali – in grado di influenzare i processi di istituzionalizzazione e le configurazioni assunte dalle loro interazioni. Allo scopo, propongo di adottare un modello di spiegazione di tipo *genetico seriale discontinuo* (Lanzalaco 1990). I fattori esplicativi ideazionali sono connessi con gli elementi che costituiscono il "*frame* paradigmatico" complessivo di un'idea (Surel 2000). Con questo concetto si designa l'insieme degli assunti fondanti l'idea, che variano in relazione al loro livello di astrazione: le visioni del mondo e le credenze fondamentali retrostanti i suoi assunti; le teorie causali sui rapporti causali tra i fenomeni contemplati; gli strumenti attraverso i quali l'idea si propone di intervenire sulla realtà. I fattori esplicativi strutturali possono variare a seconda della collocazione spazio-temporale del contesto studiato. Tuttavia, essi sono perlopiù costituiti dagli elementi "tipici" dei sistemi

politico-istituzionali, come ad esempio la configurazione degli assetti amministrativi e delle regole del gioco; la struttura delle relazioni che intercorrono tra gli attori rilevanti del sistema; gli stili dei processi di *policy*; le *legacies* delle politiche pubbliche; la colorazione dei governi in carica; la collocazione del sistema all'interno di campi organizzativi sovraordinati. Infine, i fattori esplicativi cognitivi sono collegati alla dimensione culturale propria del contesto studiato: quali le credenze fondamentali, quali i valori condivisi, quali i paradigmi di *policy* invalsi a livello di comunità politica e di *policy domain*.

Mentre i fattori di tipo ideazionale hanno una portata più generale, legandosi indissolubilmente all'evoluzione dei paradigmi e alle nuove formulazioni cui nel tempo essi vengono sottoposti, sia i fattori cognitivi sia i fattori strutturali si collegano con le peculiarità del contesto o dei contesti considerati. Tuttavia è pur sempre possibile riscontrare dei punti di convergenza nelle singole esperienze, sia per quanto riguarda i processi di *framing* sia in relazione al funzionamento e alle *performances* dei sistemi politico-istituzionali. È questo il caso, come si dirà oltre, del paradigma della sostenibilità dello sviluppo, la cui evoluzione ideazionale si è accompagnata ad una coevoluzione simile, nei singoli contesti nazionali, sia di specifici fattori cognitivi sia di particolari fattori strutturali.

Nella Figura 2 si fornisce una rappresentazione grafica del modello genetico seriale discontinuo, costruito combinando fattori esplicativi ideazionali (FI), cognitivi (FC) e strutturali (FS). Data una loro combinazione a un tempo T_0 , il processo di istituzionalizzazione (PI) assume un particolare tipo di configurazione (Lanzalaco 1990). Si parla, in questo caso, di momento genetico del processo, ossia il momento in cui esso acquisisce una prima strutturazione, generalmente determinante per le sorti dei suoi sviluppi successivi. In seguito, l'evoluzione autonoma del processo di istituzionalizzazione si combina con la contemporanea coevoluzione dei medesimi o di altri fattori ideazionali e strutturali e, potenzialmente, con un processo di re-framing dell'idea, fino ad assumere una nuova configurazione finale (PI_n). Un medesimo paradigma può infatti essere sottoposto a diverse interpretazioni a seconda del momento storico (Pierson 2004) e dei contesti culturali e politici (Wildavsky 1987).

Figura 2. Il modello genetico-seriale discontinuo.



1.2. Condizioni chiave dei processi di istituzionalizzazione

Uno schema interpretativo completo dei processi di istituzionalizzazione di paradigmi di *policy* deve prefigurare una o più ipotesi di ricerca. Il presente lavoro si basa su due specifiche ipotesi. Un paradigma di *policy* avrebbe tante più possibilità di istituzionalizzarsi all'interno di una comunità politica:

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

La condizione di *congruenza* è direttamente collegata alle possibilità di interazione positiva tra un nuovo paradigma di *policy* e il contesto in cui esso va a collocarsi. Si tratta cioè di indagare il livello di conformità dei contenuti del paradigma rispetto (a) all'insieme delle credenze fondamentali che stanno alla base dei paradigmi istituzionalizzati; (b) alla configurazione degli assetti organizzativi e degli stili di *policy* invalsi nel settore specifico in cui il paradigma viene inserito in seguito al processo di *framing*. Soprattutto laddove esistano uno o più paradigmi dominanti (od egemonici) e coese comunità di *policy* ad essi strettamente collegate, l'eventuale ingresso di un paradigma alternativo (o sfidante) e la connessa affermazione di una comunità di *policy* diversa risulteranno altamente improbabili (Capano 2003). Inoltre, qualora gli assetti organizzativi e gli stili di *policy* dominati siano saldamente radicati, essi saranno maggiormente capaci di recepire le spinte al cambiamento provenienti dall'esterno, riasorbendole e riadattandole secondo i propri schemi abituali di funzionamento. Ad essere ostacolati saranno, in questi casi, i processi di mutamento radicale degli elementi costitutivi della *policy* e delle arene essa connesse, mentre a certe condizioni si potranno osservare mutamenti di tipo incrementale o simbolico (Edelman 1987).

La condizione della *salienza* punta invece a individuare i motivi per i quali un paradigma viene fatto proprio da uno o più

attori rilevanti. Le idee, anche se ampiamente condivise da un elevato numero di attori, hanno comunque bisogno che vi sia almeno un *idea-entrepreneur* se ne faccia direttamente carico (Roberts 1992; Schneider, Teske 1992), impegnandosi al fine di facilitare il loro ingresso e la loro incorporazione all'interno dell'arena politica e dei processi di fissazione dell'agenda. A partire da queste premesse, è possibile elaborare una classificazione dei diversi tipi di salienza che un paradigma può assumere, nel tempo, all'interno di uno specifico contesto politico-istituzionale (Figura 3).

Figura 3. Una classificazione del concetto di salienza.

Salienza	Caratteristiche
Salienza <i>strategica</i>	Il paradigma muove interessi e risorse di portata tale che il sistema politico-istituzionale non può non farsene carico.
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.

Si può parlare di salienza *strategica* in riferimento a tutti quei casi in cui le eventuali implicazioni sulla realtà derivanti dall'adozione del paradigma, da parte di uno o più attori rilevanti, vanno a toccare interessi radicati e ampi settori della comunità, muovendo un notevole potenziale di risorse di tipo simbolico, materiale e politico. È soprattutto il caso di quei paradigmi di *policy* che vanno ad impattare direttamente su settori caratterizzati da politiche di tipo redistributivo, come la previdenza sociale, che in particolari momenti storico-politici assumono un peso determinante nel dibattito pubblico e la cui adozione si traduce in conflitti ad alta intensità. Quando un paradigma può rappresentare una sorta di manifesto programmatico da spendere in

maniera proficua nell'arena della competizione politica – poiché solleva questioni, muove risorse e impiega simboli che possono essere associati a particolari categorie di attori e/o a settori specifici della società civile – si può sostenere che esso rivesta una salienza *strumentale* (il tipo di salienza che più si avvicina al concetto di salienza politica secondo le impostazioni che fanno capo alla teoria della scelta razionale). È il caso, ad esempio, delle teorizzazioni e delle ricette avanzate in materia fiscale o di concessione di contributi a specifici settori della società, delle quali gli attori politici ed economici si fanno promotori o detrattori per ricavare sostegno o benefici materiali. Una salienza *affettiva* la assumono tutti quei paradigmi le cui teorie causali per la soluzione di specifici problemi collimano con l'insieme dei valori di fondo che orientano le azioni degli attori che se fanno promotori. A differenza della salienza strumentale, i paradigmi che assumono una salienza affettiva non risultano sempre proficuamente spendibili nel discorso pubblico o nella competizione politica. Quando ci si riferisce ad una salienza *etero-imposta* ci si riferisce a quei casi in cui la rilevanza del paradigma non è il prodotto di spinte o di interessi endogeni al sistema, ma è il frutto di un necessario adeguamento rispetto a imposizioni provenienti dall'esterno. Si pensi, in tal senso, alle impostazioni che fanno da sfondo alla politica di bilancio dell'Unione Europea e che costringono i diversi Stati Membri a ricorrere a strategie di *policy* tendenzialmente convergenti (Verzichelli 1996; Di Quirico 2006). Infine, si parla di salienza di tipo *cerimoniale* quando l'adozione del paradigma non è imposta da terzi, ma è il risultato di una scelta "appropriata" (March, Olsen 1992) rispetto al più ampio ambiente istituzionale in cui il sistema considerato è immerso. Può essere questo il caso dell'adesione volontaria, da parte di decine di Stati, a convenzioni internazionali prive di vincoli di natura coercitiva.

Incrociando le due condizioni di congruenza e salienza è possibile ipotizzare che al variare nel tempo della loro combinazione, vari anche il tipo di risposte istituzionali prodotte dal sistema politico considerato (vedi Figura 4).

Figura 4. Combinazioni di salienza e congruenza e risposte istituzionali.

		Congruenza	
		Congruente	Non congruente
Salienza	<i>Strategica</i>	Risposte istituzionali sostantive	Pseudo-risposte istituzionali
	<i>Strumentale</i>		
	<i>Affettiva</i>		
	<i>Etero-imposta</i>	Risposte istituzionali adattive	Risposte istituzionali espressive
	<i>Cerimoniale</i>		
	<i>Nessuna Salienza</i>	Non-decisioni	Nessuna risposta istituzionale

Qualora un paradigma risulti congruente rispetto ai paradigmi dominanti e agli assetti istituzionali consolidati, e ricopra una salienza di tipo *Strategico*, *Strumentale* o *Affettivo* presso le élite del sistema, allora le risposte istituzionali che si produrranno saranno di tipo *sostantivo*, ossia rappresenteranno tentativi concreti (al di là delle motivazioni di fondo) di metterne in pratica i contenuti. Se invece sussiste la condizione di congruenza, ma difetta (in parte o in tutto) un interesse reale, presso le élite del sistema, nei confronti del paradigma, si avranno risposte istituzionali *adattive* (destinate cioè a rimanere sulla carta), oppure *non-decisioni* (ossia scelte deliberate di non dar seguito a iniziative in corso o soltanto formalmente promosse). Nelle caselle poste sul lato destro della figura si trova invece una tipologia di risposte istituzionali ipotizzabili in presenza di bassi livelli di congruenza tra paradigmi e sistema politico/settore di *policy* considerato. Nel caso in cui il paradigma risulti saliente (strategicamente, strumentalmente o affettivamente), ma sia nel complesso scarsamente congruente, si avranno *pseudo-risposte istituzionali* (Gustafsson 1983), ossia risposte che non troveranno concreta attuazione per la mancanza delle conoscenze specifiche o delle strutture e dei canali istituzionali necessari per procedere alla loro implementazione. Se permane una bassa congruenza e la salienza è di tipo *etero-imposto* o *cerimoniale* allora si produrranno risposte istituzionali di tipo *espressivo*, ossia rivolte a fornire una rassicurazione di tipo simbolico (Blüdorn, Welsh 2007) sia verso l'esterno, sia all'interno del sistema e del settore di *policy* considerato. Infine, laddove non si avrà alcun tipo di salienza e scarsa congruenza non sussisteranno le condizioni minime affinché si possa produrre alcun tipo di risposta istituzionale.

2. Cosa si intende per sviluppo sostenibile

2.1. Origini ed evoluzione del paradigma della sostenibilità

Il quadro analitico sopra delineato sarà impiegato per lo studio dei processi di istituzionalizzazione del paradigma dello sviluppo sostenibile in Italia. In primo luogo, quindi, è necessario introdurre le origini e l'evoluzione di questa idea, per poi passare a trattare in dettaglio il suo *frame* paradigmatico complessivo. Il paradigma della sostenibilità nasce e si sviluppa nell'alveo del pensiero ecologico, che irruppe nel dibattito scientifico sulle distorsioni prodotte dal modello di sviluppo capitalistico sul finire degli anni Sessanta del secolo passato e che si impose nel dibattito politico nei decenni successivi. La cosiddetta *green politics* (Carter 2001) si presenta oggi come una realtà consolidata: tuttavia, è opinione diffusa a livello internazionale che il bilancio dei risultati ottenuti dalla *politica verde* non possa essere considerato soddisfacente. Soprattutto in termini di politiche, alla ecologizzazione del dibattito pubblico, delle istituzioni, dei partiti, dell'economia e della società civile – peraltro estremamente variabile da paese a paese – non sembra essere corrisposta una contropartita efficace a livello di politiche pubbliche. I motivi di questo bilancio in rosso sono sicuramente molteplici. Lo stesso concetto di ambiente, trasposto all'interno dei processi politici, è stato declinato in chiave settoriale, come se trattasse di questioni da affrontarsi separatamente rispetto ai problemi dello sviluppo economico, delle strategie industriali, dei trasporti, delle disuguaglianze sociali. Al contrario, l'approccio olistico che contraddistingue l'ecologismo (Dobson 2000) si fonda sulla rilevazione e sullo studio delle fitte interdipendenze che caratterizzano i rapporti tra le diverse facce dello sviluppo. È a partire da queste premesse epistemologiche che trae origine il paradigma dello "sviluppo sostenibile", che prende corpo e si consolida come riferimento teorico e operativo per la definizione e attuazione di strategie di *policy* finalizzate a tenere assieme le poliedriche dimensioni dello sviluppo (Baker et. al. 1997).

Le interpretazioni di cosa si debba intendere per sviluppo sostenibile e di quali implicazioni questo paradigma possa avere per il *policy making* si contano nell'ordine delle svariate decine, e originano da una pluralità di discipline (Pezzey 1992). La

definizione più nota e diffusa di sviluppo sostenibile è quella contenuta dal Rapporto Brundtland, preparato dalla World Commission on Environment and Development delle Nazioni Unite, nel 1987. Essa rappresenta, in un certo senso, il primo tentativo di operativizzare l'idea di sviluppo sostenibile e di collocarne gli assunti all'interno di un *frame* unitario, alternativo rispetto al paradigma egemonico della crescita, ma non antitetico rispetto al sistema capitalistico nel suo complesso. 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 1987)⁶. Per cercare di capire il perché del rapido successo ottenuto a livello globale dal paradigma è opportuno ripercorrere le tappe più significative del processo che ha portato alla sua comparsa e alla sua successiva affermazione. Ai fini di una maggiore chiarezza espositiva, anche se l'origine dell'idea di sviluppo sostenibile non è riconducibile ad una data ben precisa⁷, può risultare utile individuare alcune distinte fasi (Figura 5).

Figura 5. Le principali fasi dell'evoluzione del paradigma della sostenibilità.

Fase	Caratteristiche
1972-1986	Scontro radicale tra visione antropocentrica e visione ecocentrica dello sviluppo
1987-2001	Affermazione del paradigma della sostenibilità
2002-	Superamento del paradigma della sostenibilità

L'avvio della prima fase può essere simbolicamente collocato nel 1972, anno in cui si tenne a Stoccolma la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente, primo forum mondiale incentrato sulle problematiche ambientali (Tiezzi, Marchettini 1999). Nel-

⁶ Per una rassegna delle definizioni di "sviluppo sostenibile" vedi Boadi 2002.

⁷ Alcuni studiosi attribuiscono la paternità, o per meglio dire la maternità, di questa espressione a Barbara Ward, fondatrice dell'International Institute for Environment and Development, che avrebbe coniato il termine alla metà degli anni Settanta (Boadi 2002). Altri (Tiezzi, Marchettini 1999) associano invece il concetto di sviluppo sostenibile al modello economico dello stato stazionario (*Steady State Economics*), elaborato dall'economista americano Herman Daly nel corso del decennio 1971-1981.

lo stesso anno venne pubblicato, su commissione del Club di Roma, il rapporto *The Limits to Growth*, uno studio di previsione sull'andamento nel lungo periodo di cinque variabili (capitale industriale, consumo di risorse naturali, produzione di alimenti, inquinamento, popolazione) e delle conseguenze del modello di crescita dominante sull'ecosistema mondiale (Meadows et al. 1972; Lanza 2002; La Camera 2005). Prese così avvio una intensa fase di elaborazione scientifica in merito ai rapporti tra uomo e ambiente, destinata a produrre una nuova frattura di ordine culturale ed epistemico (Haas 1992) tra i difensori dei modelli di sviluppo invalsi (nettamente in maggioranza) e i sostenitori delle richieste di mutamento in direzione di uno sviluppo eco-compatibile (una esigua ed eterogenea comunità di "ambientalisti"). 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. A confrontarsi su questo tema erano due opposte ed eterogenee comunità epistemiche. 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. Dall'altra, 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 possono essere ricondotte, rispettivamente, alla visione "eco-centrica" e alla visione "antropocentrica" dello sviluppo⁸. A differenza della visione antropocentrica, l'approccio eco-centrico si è dimostrato, negli anni, meno capace di catalizzare intorno ai suoi assunti le posizioni di attori non direttamente riconducibili all'universo ambientalista. Il primato storico della

⁸ Il nucleo della visione antropocentrica – al di là delle sue differenti varianti – si fonda sull'idea per cui la presenza di elevati livelli di crescita economica sia la pre-condizione per qualsiasi processo di sviluppo. All'origine della visione antropocentrica è comunemente associato il progressivo connubio tra le posizioni del cristianesimo e del pensiero illuminista in materia di rapporti tra uomo e natura (White 1967; Richardson 1994). La visione eco-centrica, frutto del pensiero ecologista, pone l'uomo sullo stesso piano (in termini di diritti) delle altre specie animali e naturali che abitano la Terra.

visione antropocentrica presso le società occidentali (Milbrath 1989)⁹ e la sua successiva diffusione su scala mondiale hanno perciò condizionato i processi di *framing* del rapporto tra ambiente-economia-società (Malnes 1990). L'isolamento politico e culturale in cui si sono venuti generalmente a trovare i sostenitori della visione eco-centrica ha rallentato l'ingresso delle proposte del pensiero ecologico in materia di sviluppo all'interno delle agende istituzionali dei governi (Dobson 2003). Ancora alla fine degli anni Ottanta, il rapporto tra dimensione economica, dimensione ambientale e dimensione sociale dello sviluppo veniva interpretato come un gioco a somma zero, secondo logiche di tipo settoriale. Fu soltanto in seguito ad un disastro umano ed ecologico che il dibattito intorno alle conseguenze del modello di sviluppo dominante si propose con forza sulla scena internazionale. L'incidente nucleare di Chernobyl mise infatti per la prima volta in risalto, agli occhi dell'opinione pubblica mondiale, il carattere interdipendente delle dinamiche associate ai processi di sviluppo tecnologico in corso (Camilleri, Falk 1992), proponendo con forza sulla scena del discorso politico il tema della "insostenibilità" ecologica e sociale del paradigma della crescita.

Il progressivo diffondersi di una coscienza ambientale in seno ai cittadini e ai decisori pubblici delle democrazie occidentali favorì un'attenuazione dello scontro radicale tra antropocentrismo e eco-centrismo, verso nuove forme di intermediazione tra crescita economica e ambiente. È in questa chiave che è possibile leggere l'emergere e l'affermarsi del paradigma dello sviluppo sostenibile, così come formulato nel già citato *Rapporto Brundtland*. Sul finire degli anni Ottanta si aprì quindi una seconda fase nell'evoluzione dell'elaborazione scientifica dei rapporti tra ambiente e sviluppo, durante la quale importanti attori internazionali come l'ONU, l'OECD e l'Unione Europea (ma non gli USA) cominciarono a farsi promotori diretti di una visione "so-

⁹ Il successo dell'impostazione antropocentrica deriva principalmente dal fatto che essa si è dimostrata in grado di raccogliere al proprio interno posizioni anche molto distanti tra loro, per non dire opposte, circa cosa si debba intendere per sviluppo. È venuta cioè a formarsi una eterogenea alleanza tra forze politiche, economiche e sociali che si richiamano al keynesismo, alle posizioni più estreme del pensiero liberale e liberista e alle teorie di derivazione marxiana (Carter 2001).

stenibile” dello sviluppo. La Conferenza delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro del 1992 (UNCED)¹⁰ segnò sia l’avvio del processo di istituzionalizzazione del paradigma della sostenibilità dello sviluppo, sia il picco più alto raggiunto dall’attenzione dei governi e della popolazione mondiale nei confronti di queste tematiche¹¹. Negli anni successivi, ulteriori passi vennero compiuti in direzione di un rafforzamento del paradigma della sostenibilità dello sviluppo a livello internazionale¹². Oltre alle Nazioni Unite, nel corso degli anni Novanta anche l’Unione Europea incluse lo sviluppo sostenibile tra gli obiettivi generali della sua azione politica¹³. Alla fine degli anni Novanta, in seguito alla inclusio-

¹⁰ Tra il 3 e il 14 Giugno 1992 si tenne a Rio de Janeiro la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo, alla quale parteciparono ben 178 paesi. Per monitorare i progressi in direzione della diffusione di modelli di sviluppo sostenibili, le Nazioni Unite dettero inoltre vita ad una commissione ad hoc, la Commissione Sviluppo Sostenibile. Essa si componeva di un Segretariato e di un’assemblea dei rappresentanti, provenienti da oltre 50 Stati. Tutti gli Stati partecipanti sottoscrissero inoltre l’impegno di dotarsi di apposite Strategie Nazionali per lo Sviluppo Sostenibile e di promuovere al loro interno le cosiddette Agende 21 Locali (A21L), attraverso le quali costruire percorsi di diffusione e di radicamento territoriale dello sviluppo sostenibile.

¹¹ I principali documenti di lavoro emersi dalla Conferenza furono: la “Dichiarazione di Rio”; la “Convenzione sul clima”; la “convenzione sulla biodiversità”; la “Dichiarazione sulle foreste”; l’“Agenda 21”. Tra i documenti di lavoro prodotti dalla UNCED, l’Agenda 21 emerse come il documento politico più significativo, costituendo una sorta di vademecum contenente le linee-guida che i governi avrebbero dovuto seguire in direzione di un mutamento dei modelli di sviluppo.

¹² Entrarono in vigore la Convenzione sulla Biodiversità (1994) e la Convenzione per la Lotta alla Siccità e alla Desertificazione (1996); si tenne la Convenzione sul Clima che approvò il Protocollo di Kyoto, sicuramente il punto più alto raggiunto dalla politica multilaterale in materia di ambiente e sviluppo; si svolse a New York la Conferenza UNGASS (o “Rio +5”), per l’aggiornamento e il ripensamento di quanto emerso a Rio de Janeiro; si celebrò, infine, l’Assemblea del Millennio (2000), col fine di aggiornare gli obiettivi che la comunità internazionale si proponeva di raggiungere entro il 2015.

¹³ Il punto di partenza fu il V Programma di Azione Ambientale 1992-1999 (Baker 1997; Liberatore 1997). Il V PAA ruppe con la tradizione di considerare in termini di *trade-off* il rapporto tra protezione ambientale e crescita economica Ancora nel IV PAA (1987-1992) il punto di partenza

ne della dizione “sviluppo sostenibile” all’interno del Trattato di Amsterdam, l’UE compì una scelta specifica a favore dell’*integrazione* dell’ambiente all’interno della *programmazione* di alcuni settori di *policy* strategici, come l’agricoltura, l’energia e i trasporti (c.d. “processo di Cardiff” – Giugno 1998)¹⁴. La scelta a favore di processi di *programmazione integrata* fu successivamente confermata dalla Strategia di Lisbona (Marzo 2000), ma soltanto per quanto riguarda i pilastri economico e sociale. Il pilastro ambientale venne aggiunto in un secondo momento, in occasione del Consiglio di Göteborg (Giugno 2001), quando i paesi dell’UE decisero di dotare l’Unione di una *Strategia per lo Sviluppo Sostenibile*, approntata dalla Commissione. In quella sede emersero tuttavia elementi di debolezza, peraltro confermati dagli sviluppi successivi di questo percorso (Consiglio di Laeken del Dicembre 2001). Il rapporto tra economia, società e risorse naturali fu cioè inquadrato secondo una visione dell’ambiente in quanto “opportunità” per la crescita economica, ossia attraverso un approccio particolarmente debole alla sostenibilità. È proprio in questa ottica che prese il via il superamento del paradigma della sostenibilità e l’affermazione di una nuova idea, racchiusa nel concetto di *ecological modernisation*.

Nonostante gli impegni assunti a livello internazionale, agli inizi del nuovo Millennio l’obiettivo di modificare il modello di sviluppo in senso ecologicamente compatibile e socialmente equo rappresentava ancora un traguardo ben lontano dall’essere raggiunto. L’entusiasmo che aveva accompagnato il processo di diffusione e di istituzionalizzazione globale dello sviluppo sostenibile sembrava essere rapidamente scemato una volta scontratosi con le innumerevoli difficoltà che avevano contraddistinto il passaggio dalle parole ai fatti. Il vertice delle Nazioni Unite tenutosi a Johannesburg nel 2002 (c.d. “*Rio + 10*”) certificò la debolezza e il sostanziale fallimento dei (pochi) tentativi concreti

era rappresentato dall’adesione alla visione secondo la quale la protezione ambientale non sarebbe in competizione con la crescita economica, ma piuttosto una sua precondizione (Weale 1993).

¹⁴ Una iniziale valutazione dei risultati emersi in seguito all’adozione di un approccio integrato venne poi condotta nell’ambito del Consiglio di Helsinki (Dicembre 1999), che dette inoltre mandato alla Commissione di predisporre il VI PAA, il pilastro ambientale delle future strategie di sviluppo.

intrapresi sulla via della sostenibilità. A dispetto della formale e generalizzata adesione agli assunti dello sviluppo sostenibile, le politiche rivolte al loro perseguimento erano state poche e poco efficaci¹⁵. Anche il percorso sulla via della sostenibilità seguito dall'Unione Europea non si era discostato significativamente da quello delle Nazioni Unite. Al di là delle dichiarazioni ufficiali susseguitesi nel corso degli anni e nonostante l'adozione di una nuova *Strategia per lo Sviluppo Sostenibile*¹⁶, la prevalenza dei pilastri economico e sociale rispetto a quello ambientale risultava immutata (La Camera 2005). Crebbero perciò i sostenitori dell'idea che il modello potesse essere riformato soltanto dall'interno, ripensando alcuni aspetti del paradigma dominante della crescita. La corrente, prima ancora che vero e proprio paradigma, definita *ecological modernisation* condensava questa convinzione. *L'ecological modernisation* si fonda sull'idea che sia possibile raggiungere livelli più elevati di sviluppo eco-compatibile soltanto attraverso un capitalismo più verde (York, Rose 2003)¹⁷. Il ruolo dei governi e, in generale, delle istituzioni pubbliche, dovrebbe essere quello di favorire la diffusione di conoscenze e di comportamenti virtuosi, attraverso l'adozione di strumenti mi-

¹⁵ Anche il Piano di Attuazione che accompagnò la Dichiarazione Politica scaturita dal summit di Johannesburg era destinato a rivelarsi un documento molto generico, sostanzialmente poco innovativo rispetto agli obiettivi dell'Assemblea del Millennio e privo di indicazioni in merito ai tempi entro cui perseguire i rinnovati impegni alla sostenibilità. Le aree tematiche trattate dal Piano erano: Lotta alla povertà; Modelli sostenibili di consumo e produzione; Risorse naturali; Salute; *Governance*.

¹⁶ La Strategia per lo Sviluppo Sostenibile 2006, stabiliva che 1) gli Stati membri avrebbero dovuto dotarsi di sistemi di tassazione non più basati sul criterio del lavoro, ma su quello dell'utilizzo di risorse, di energia e sui livelli di inquinamento prodotto, al fine di migliorare gli impatti ambientali delle attività produttive e di incrementare contemporaneamente l'occupazione; 2) la Commissione avrebbe provveduto, entro il 2008, a una revisione del sistema degli incentivi a quei settori particolarmente impattanti sull'ambiente, nella prospettiva di eliminarli gradualmente.

¹⁷ L'assunto di base è che i profitti delle imprese possono aumentare prevenendo l'inquinamento, ossia immettendo criteri ecologici all'interno della produzione e rafforzando la domanda di servizi e beni eco-compatibili (Hajer 1995). Il focus è completamente orientato verso le dimensioni economica e ambientale, mentre viene meno il terzo pilastro costituito dalla dimensione sociale e dal connesso principio della equità.

sti e di mercato e abbandonando le logiche di programmazione che contraddistinguono le linee guida di Agenda 21. A differenza dello sviluppo sostenibile, cioè, l'*ecological modernisation* è molto più orientato alle imprese e al principio secondo il quale la prevenzione dell'ambiente "conviene"(Carter 2001).

3. *Lo sviluppo sostenibile come paradigma di policy*

3.1. Approcci alla sostenibilità

Arrivati a questo punto, è necessario focalizzare più specificamente l'attenzione sulle peculiarità e le dimensioni rilevanti dello sviluppo sostenibile in quanto *policy paradigm*. Nel tentativo di individuare diversi approcci allo sviluppo sostenibile, numerosi studiosi hanno cercato di catturare quelle che possono essere identificate come le dimensioni rilevanti del paradigma¹⁸. Al di là delle differenze di impostazione, è ormai invalsa una tipologia generale che, fissando un continuum di posizioni tra pensiero eco-centrico e antropocentrico, suddivide gli approcci alla sostenibilità dello sviluppo in *forti* e *deboli*, a seconda del grado di impegno complessivo richiesto per la messa in pratica di specifiche politiche. O'Riordan, ad esempio, costruisce una tipologia di approcci allo sviluppo sostenibile prendendo come riferimento quattro distinte dimensioni: strategie di *policy*; economia; società; discorso politico. A seconda degli orientamenti rispetto a ciascuna di esse, sono individuati quattro diversi approcci alla sostenibilità: Molto Debole, Debole; Forte, Molto Forte (Figura 6).

¹⁸ Cfr. Goldsmith 1992; Echlin 1996; O'Riordan 2000; Turner, Peirce, Bateman 1994; Baker et al. 1997

Figura 6. Approcci alla sostenibilità. La tipologia di O’Riordan.

	Strategie di policy	Economia	Società	Discorso politico
Molto Debole	Impegno all’integrazione soltanto “a parole”	Interventi secondari attraverso strumenti economici	Bassa consapevolezza e scarsa copertura mediatica	Gruppi di discussione di tipo corporativo; esercizi di consultazione
Debole	Integrazione formale e obiettivi raggiungibili	Ristrutturazione degli incentivi microeconomici	Intensa educazione pubblica per le nuove generazioni	Tavole rotonde; gruppi di <i>stakeholder</i> ; sorveglianza parlamentare
Forte	Collegare integrazione e accordi internazionali vincolanti	Valutazioni reali dei costi dello sviluppo; contabilità nazionale affiancata da quella “verde”	Iniziative locali come parte dello sviluppo della comunità	Coinvolgimento della comunità; iniziative comuni tra paesi ricchi e in sviluppo
Molto Forte	Convenzioni internazionali vincolanti; Impegni nazionali di sostegno; Supporto legale e culturale	Passaggio formale ad una contabilità sostenibile a livello nazionale e internazionale	Cambiamento culturale complessivo affiancato da innovazione tecnologica e da nuove strutture comunitarie	Iniziative portate avanti dalla comunità

Fonte: O’Riordan, T. (2000). *Democracy and the Sustainability Transition*. In W. Lafferty, J. Meadowcroft (eds.), *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*. Cheltenham, Edward Elgar.

La tipologia di O’Riordan solleva interessanti spunti di riflessione, soprattutto in relazione alle strategie di *policy* e alla configurazione del discorso politico all’interno dei singoli approcci, ma rimane nel complesso generica, specie dal punto di vista della previsione di specifici strumenti di intervento sulla realtà. La proposta di classificazione avanzata successivamente da Baker, Kousis, Richardson e Young rappresenta, probabilmente, il punto di partenza più completo per avviare una ricostruzione complessiva del *frame paradigmatico* della sostenibilità (vedi Figure 7a e 7b). Anche la loro “scaletta” (*ladder*) si basa sulla già citata dicotomia esistente tra visione antropocentrica e visione eco-centrica

e sul *continuum* di posizioni intermedie che si ritrovano tra i due estremi, che sono rappresentati dall'ideal-tipo di sviluppo sostenibile e dall'approccio della crescita. Il modello ideal-tipico si fonda su un mutamento radicale del rapporto tra uomo e natura, ossia un cambiamento di tipo culturale che produce i suoi effetti anche sul funzionamento delle economie (in direzione di una sostanziale equità distributiva e dell'adozione di nuovi sistemi di misurazione dello sviluppo) e delle istituzioni pubbliche (con l'abbandono della regolazione di tipo *top down* e l'allargamento dei processi decisionali al più ampio numero di soggetti, in particolare ai cittadini). L'integrazione delle considerazioni di tipo ambientale all'interno delle politiche di settore costituisce il prerequisito fondamentale delle strategie di sviluppo. L'approccio della crescita, all'opposto, si caratterizza per la centralità che viene assegnata alle capacità umane di risolvere i problemi dello sviluppo, soprattutto grazie alle continue scoperte scientifiche e tecnologiche. L'ambiente, in questa visione, rappresenta uno dei diversi fattori che concorrono allo sviluppo dei sistemi socioeconomici, al di là di ogni considerazione in merito alla sostituibilità delle risorse naturali. La crescita economica costituisce l'obiettivo principale delle strategie degli attori economici. Sul versante della politica, questo approccio si richiama espressamente alle teorizzazioni del *new public management* e dello Stato "leggero". Tra questi due poli contrapposti si trovano gli approcci alla sostenibilità *forte* e alla sostenibilità *debole*, ossia approcci che puntano all'inclusione (seppure attraverso modalità e in misure differenti) di elementi a sostegno della sostenibilità all'interno dell'attuale modello di sviluppo. A variare significativamente è il *quantum* prospettato di intervento pubblico nella regolazione delle politiche di sviluppo. Mentre nell'approccio *forte* alle autorità pubbliche è demandato un maggior numero di competenze, specie dal punto di vista della programmazione e di una riforma in senso integrato del *policy making*, nell'approccio *debole* è il mercato che crea le condizioni per un mutamento in senso sostenibile dei processi di sviluppo.

L'approccio debole allo sviluppo sostenibile rappresenta il tramite più diffuso e radicato tra capitalismo e ecologismo. A partire da una visione secondo la quale la crescita economica costituisce la pre-condizione per la salvaguardia ambientale, que-

sto approccio sostiene la compatibilità tra economia neo-classica e ambiente, attraverso l'introduzione dei costi ambientali all'interno dei processi di calcolo dello sviluppo e l'adozione di tutta una serie di strumenti rivolti a fare emergere le conseguenze dello sviluppo sulle risorse naturali (Pearce *et al.* 1989). Si tratta dell'approccio fatto proprio dall'UE, dai più importanti organismi internazionali e dalla maggior parte dei governi nazionali che hanno introdotto l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile tra le loro finalità politiche. Il fatto che sia prevalso un approccio debole alla sostenibilità dello sviluppo deve essere letto alla luce della funzione di *metafixer* ricoperta da questo paradigma sulla scena internazionale e dalla scarsa volontà, mostrata dagli attori politici, di metterne in pratica il già limitato *policy core*. In particolare, ad essere state accantonate sono state le previsioni in materia di *programmazione* e di *integrazione* delle politiche, i due pilastri sui quali si reggono le possibilità di vedere trasposte nella pratica concreta politiche orientate in senso sostenibile (OECD 2002).

Figura 7a. I diversi approcci allo sviluppo sostenibile.

Approccio allo SS	<i>Ruolo dell'economia e tipo di crescita</i>	<i>Contesto geografico</i>	<i>Peso della natura</i>	<i>Politiche e integrazione settoriale</i>	<i>Tecnologia</i>
Modello ideale	Soddisfacimento dei bisogni; mutamenti nei modi e nei livelli di produzione e consumo	Bioregionalismo: auto-sufficienza locale estesa	Promozione/ protezione della biodiversità	Integrazione intersettoriale solistica	Tecnologie a forte intensità di lavoro
Sostenibilità forte	Mercato regolato nel rispetto dell'ambiente; mutamenti nei modi e nei livelli di produzione e consumo	Aumentare l'auto-sufficienza delle economie locali all'interno dei mercati globali	Gestione e protezione ambientale	Integrazione intersettoriale dell'ambiente	Tecnologia pulita; gestione del ciclo di vita dei prodotti; tecnologie a intensità mista di lavoro e capitale
Sostenibilità debole	Politica ambientale basata sul mercato; mutamenti nei modi di consumo	Avvio dei processi per l'auto-sufficienza delle economie locali; minori iniziative per correggere il potere dei mercati globali	Sostituzione delle risorse finite con capitale; sfruttamento delle risorse rinnovabili	Approccio settoriale	Soluzioni tecniche di fine ciclo; tecnologie a intensità mista di lavoro e capitale
Crescita	Crescita esponenziale	Mercati ed economia globali	Sfruttamento delle risorse	Nessun cambiamento	Tecnologie a forte intensità di capitale; automazione progressiva

Figura 7b. I diversi approcci allo sviluppo sostenibile.

Approccio allo SS	Istituzioni	Strumenti di policy	Peso della redistribuzione	Peso della società civile
Modello ideale	Decentramento delle istituzioni e delle competenze politiche, legali, economiche	Intero spettro degli strumenti; uso di sofisticati indicatori (anche sociali)	Equità inter- e intra-generazionale	Strutture e controllo di tipo <i>bottom-up</i>
Sostenibilità forte	Parziali aggiustamenti istituzionali	Impiego avanzato di indicatori di sostenibilità; ampio spettro di strumenti	Rafforzamento della politica redistributiva	Dialogo e confronto aperti
Sostenibilità debole	Minimi aggiustamenti istituzionali	Uso calibrato di indicatori ambientali; limitato spettro di strumenti di mercato	Marginalità della <i>issue</i>	Iniziative <i>top down</i> ; dialogo limitato con i movimenti ambientalisti
Crescita	Nessun cambiamento	<i>Accounting</i> convenzionale	Non esistenza della <i>issue</i>	Limitatissimo dialogo tra Stato e movimenti ambientalisti

Fonte: adattamento da Baker, S., et al. (1997). *The Politics of Sustainable Development*. Routledge, London-New York.

3.2. L'istituzionalizzazione del paradigma: fattori ricorrenti di tipo ideazionale

Come sostenuto nell'Introduzione, i fattori di tipo *ideazionale* producono i loro effetti su vasta scala, attenendo alle proprietà dei paradigmi e alle loro evoluzioni nel tempo. I fattori di tipo *ideazionale* che si sono frapposti ad una istituzionalizzazione completa del paradigma della sostenibilità come riferimento di *policy* sono connessi allo 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. È venuto cioè a crearsi un solco profondo tra la dimensione *simbolica/espressiva* e quella *sostantiva/funzionale* del paradigma. Questo scarto ha determinato una situazione per cui, al successo registrato dallo sviluppo sostenibile presso le principali organizzazioni internazionali e i governi nazionali, non hanno fatto seguito risultati apprezzabili sul piano del raggiungimento dei suoi obiettivi. Il paradigma ha finito così col rappresentare una semplice *etichetta* da impiegare strumentalmente nel discorso pubblico corrente, al fine di confermare agli occhi dei governati la *performance of seriousness* (Blüdhorn, Welsh 2007) dei governanti, il loro *impegno per la causa*¹⁹.

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). La *flessibilità* e l'*ambiguità* (Majone, Wildavsky 1979) del concetto sono risultate funzionali allo scopo di creare un consenso diffuso e un impegno generalizzato per la sua promozione, lasciando ai *policy maker* un'ampissima libertà nell'interpretazione e nella declinazione pratica dei suoi assunti. Il concetto di sviluppo sostenibile è diventato cioè una sorta di *catalizzatore* di consenso (Repetto 1991), specie ad un livello molto generico di discorso politico. La rilevanza del paradigma dello sviluppo sostenibile si

¹⁹ Questo dato di fatto è emerso con chiarezza agli inizi del nuovo Millennio, in occasione del vertice ONU di Johannesburg (c.d. *Rio +10*), che rappresentava l'occasione per fare il punto della situazione a dieci anni di distanza dalla conferenza di Rio.

basa, dunque, sulla sua portata simbolica, poiché esso rappresenta l'assunzione formale, da parte della visione antropocentrica dominante, delle istanze provenienti dall'ecologismo (Richardson 1997). Il passaggio successivo, dalla carta all'azione politica, convogliando un elevato potenziale di conflitto, è stato quasi completamente disatteso. Da questo punto di vista, né il Rapporto Brundtland né l'Agenda 21 hanno fornito indicazioni particolarmente dettagliate, ma si sono limitati a individuare alcune linee-guida e un insieme di principi fondamentali che avrebbero dovuto informare le azioni dei governi nazionali.

A livello meso, alla base di quelle che dovrebbero essere le strategie generali per il perseguimento di obiettivi di sostenibilità²⁰ 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 programmazione non ruota tanto intorno a "se" sia opportuno o meno provvedere ad una cornice programmatica, pre-condizione data per acquisita. Piuttosto, esso si concentra intorno a "quanta" programmazione sia richiesta all'interno dei processi di *policy* orientati alla sostenibilità. Ciò 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, Marks 2001), basati sui principi della sussidiarietà, del partenariato pubblico-privato e della devoluzione delle competenze ai livelli di governo inferiori²¹. 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 pubbliche, 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

²⁰ Cfr. l'Agenda 21 e i Programmi di azione Ambientale dell'UE.

²¹ 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).

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 politiche e di creare una visione condivisa di ciò che si debba intendere per *sviluppo* e *sostenibilità*²². 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 Ambientale²³ e la Valutazione Ambientale Strategica²⁴. L'approccio intersettoriale è invece consistito nel potenziamento delle strutture degli enti investiti delle competenze in materia di 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*²⁵. In entrambi i casi, l'approccio intersettoriale si è rivelato poco efficace. Spesso concepiti secondo una impostazione di tipo tradizionale (Freddi 2000; Lafferty, Mea-

²² 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).

²³ 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.

²⁴ Direttiva (CE) 2001/42.

²⁵ È questa l'opzione perseguita da paesi come l'Italia (dal 1999 al 2002), la Germania, l'Inghilterra o la Francia.

dowcroft 2000), all'inadeguatezza amministrativa e funzionale dei Ministeri si è accompagnato anche un limitato sostegno di tipo politico alle tematiche ambientali. Questa bassa salienza ha favorito, in molti Stati, la marginalizzazione del Ministero dell'Ambiente e la sua subalternità rispetto ad altri Ministeri aventi competenze fondamentali in materia di sviluppo. Anche la creazione di strutture *ad hoc* si è rivelata generalmente fallimentare. Un'indagine OECD del 2002 ha mostrato come la costruzione di istituzioni appositamente dedicate alla promozione dello sviluppo sostenibile abbia finito per rappresentare un ulteriore elemento di appesantimento burocratico, senza riuscire a scalfire le tradizionali logiche di tipo settoriale (OECD 2002).

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). Gli strumenti di natura *mista* sono strumenti attraverso i quali l'autorità pubblica interviene soltanto in parte nelle decisioni degli attori privati, con intensità differente a seconda dei casi (Howlett; Ramesh 2003). Le tendenze più diffuse a livello internazionale sono andate soprattutto in direzione della fissazione di tasse e tariffe (sui prodotti, sulle emissioni, sugli utilizzatori) e della negoziazione di autorizzazioni (c.d. "permessi e obblighi negoziabili"), mentre in subordine sono stati formulati interventi basati su sussidi (ambientali), credito agevolato (sia dal lato dei produttori, che da quello dei consumatori) e informazione pubblicitaria (La Camera 2005). A differenza degli strumenti di natura *mista*, quelli *volontari* prevedono un coinvolgimento pressoché nullo dell'autorità pubblica. Si tratta, cioè, di strumenti che gli operatori privati (imprese e cittadini) decidono di adottare per orientare i loro comportamenti verso finalità di interesse collettivo, o comunque (nel caso delle imprese) per l'acquisizione di quote di mercato basate su consumi socialmente responsabili. Gli strumenti più diffusi, nel tempo, sono stati i sistemi di gestione ambientale²⁶; le certificazioni

²⁶ I sistemi di gestione ambientale (SGA) sono procedure gestionali che le imprese decidono di adottare per incrementare la qualità ambientale dei propri prodotti. Tra queste, le più note e diffuse sono le procedure Iso

di prodotto²⁷; gli accordi volontari²⁸; il *green public procurement*²⁹. Nella realtà dei fatti, tuttavia, 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 stata demandata ai *policy maker* dei singoli Stati. La generalizzata collocazione

14001/2004 e Emas (*Environmental Management and Audit Scheme*). Sul lato dell'offerta, gli incentivi a ricorrere a sistemi di gestione ambientale derivano, oltre che dalla sensibilità dei singoli produttori, anche dalla accresciuta percezione mostrata dai consumatori nei confronti di prodotti rispettosi dell'ambiente; sul lato della domanda, gli strumenti volontari per attuare politiche integrate di prodotto sono soprattutto le "etichette" e i "marchi" ambientali (eco-label) attraverso i quali si cerca di indurre il consumatore – tramite una informazione dettagliata relativamente alla qualità del processo produttivo e di fornitura – all'acquisto di beni e servizi ecologicamente garantiti.

²⁷ Esistono differenti tipi di certificazioni di prodotto: l'*International Organisation for Standards* (Iso) individua tre tipologie di riconoscimento ambientale, a seconda che la certificazione sia rilasciata da soggetti terzi, sulla base della verifica di specifici parametri relativamente al ciclo di vita del prodotto (Etichettature Ambientali di tipo I e III), oppure sia autoprodotta dall'impresa (Etichettatura Ambientale di tipo II). Anche in ambito comunitario, attraverso una regolazione che ha preso avvio nel 1992, è diffuso un sistema di ecolabelling che comprende: il *marchio comunitario di qualità ecologica*, l'*etichetta energetica comunitaria* (che certifica un minor consumo di energia da parte dei prodotti) e il *sistema europeo di etichettatura delle autovetture* (che certifica il livello di emissione di CO₂). Cfr. www.europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/.

²⁸ Gli *accordi volontari* sono strumenti attraverso i quali gli attori privati, unilateralmente o di concerto con le autorità pubbliche, si impegnano a portare avanti iniziative orientate a raggiungere particolari obiettivi di tutela ambientale o a garantire la qualità dei propri processi di produzione. Si tratta di strumenti che si rivelano spesso, a differenza delle certificazioni di prodotto, molto meno efficaci a causa di una serie di problemi strutturali, tra i quali è possibile ricordare a) gli alti costi di transazione connessi al negoziato e b) le difficoltà relative all'esercizio di un controllo effettivo sul rispetto del contenuto degli accordi (che danno origine a continui fenomeni di *free riding* – OCSE 2002; La Camera 2005).

²⁹ Il *green public procurement* consiste nell'impegno, assunto dalle pubbliche amministrazioni, di adottare comportamenti e operare acquisti rivolti al rispetto di specifici criteri ambientali (dal risparmio energetico all'impiego di carta riciclata), in maniera tale da innescare meccanismi di tipo mimetico presso i privati.

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 di tipo "comando e controllo" e reattivi e dall'utilizzo di strumenti regolativi.

3.3. L'istituzionalizzazione del paradigma: fattori ricorrenti di tipo cognitivo

I fattori cognitivi più ricorrenti, che hanno cioè generalmente caratterizzato i processi di *framing* del paradigma da parte dei decisori pubblici delle liberaldemocrazie, hanno accentuato la caratterizzazione in chiave ambientale dello sviluppo sostenibile, comportandone la settorializzazione e la conseguente subalternità politica (Andersen, Liefferink 1997). Se la nozione di *sviluppo* implica un'impostazione secondo la quale l'analisi degli andamenti economici non può essere disgiunta dallo studio delle connesse trasformazioni sociali, politiche e istituzionali che riguardano una comunità (Schiavo-Campo, Singer 1970), il concetto di *sostenibilità* si riferisce più direttamente ai limiti oggettivi che gli eco-sistemi pongono ai processi di sviluppo umani. Nella visione complessiva del Rapporto Brundtland, gli obiettivi connessi allo sviluppo hanno una marcata priorità rispetto ai requisiti di sostenibilità ambientale (Garner 2000). Nonostante la preminenza del polo dello sviluppo, l'inclusione dei fattori ambientali all'interno del *frame* paradigmatico ha immediatamente differenziato il paradigma dalle "ricette" tradizionali. Il *frame* attraverso il quale lo sviluppo sostenibile è stato generalmente inquadrato dai governi ne ha collocato decisamente gli assunti nell'alveo della *politica ambientale* e del connesso settore di *policy*, nella maggior parte dei casi avulso dai processi di definizione delle strategie di sviluppo. Sotto questo aspetto, lo sviluppo sostenibile non è mai riuscito a costituire un paradigma alternativo (o 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) intorno ai suoi assunti di fondo, ha in qualche misura introdotto al proprio interno la variabile ambientale, nei termini di semplice variabile interveniente. Non è un caso che tra i punti nodali che sono stati

spesso richiamati nel tentativo di spiegare il perché del generale fallimento dello sviluppo sostenibile dal punto di vista della sua trasposizione in politiche concrete sia annoverato lo scarso e tardivo attecchimento del paradigma all'interno della cultura di impresa e del mondo del lavoro (Hajer 1995). In particolare, lo sviluppo sostenibile, non parlando la lingua delle imprese (non facendo cioè riferimento alla logica del profitto) e proponendo scenari di riduzione dei ritmi della crescita (e, conseguentemente, prefigurando una potenziale riduzione dei posti di lavoro), ha fin dalle sue origini suscitato una sorta di avversione "naturale" presso gli attori principali dei processi produttivi.

3.4. L'istituzionalizzazione del paradigma: fattori ricorrenti di tipo strutturale

L'ambientalizzazione dello sviluppo sostenibile ha fatto sì che il paradigma dovesse confrontarsi con le peculiarità dei problemi ambientali in quanto problemi di *policy*. Questi ultimi sono generalmente affetti da una discrasia tra la loro dimensione *oggettiva* (spesso globale) – che li rende "necessariamente" *issue* di pubblica rilevanza (Garner 2000) – e la dimensione assai più discrezionale delle *soluzioni* da adottare per risolverli. È in questo passaggio che emergono le difficoltà maggiori nel rapporto tra politica (intesa come *politics*) e ambiente. Non è infatti assolutamente automatico che dal riconoscimento del problema discendano né l'impegno politico all'azione né specifiche soluzioni. Tra i principali ostacoli che si frappongono al governo dell'ambiente, la letteratura annovera (Lewanski 1997; Carter 2001): (1) il fatto che la gran parte delle risorse naturali costituiscono beni pubblici e pongano, conseguentemente, notevoli problemi di azione collettiva, favorendo potenzialmente i gruppi di produttori rispetto alla cittadinanza. I produttori, infatti, sono più facilmente in grado di mobilitarsi e di esercitare pressioni sui governi, facendo ricadere sui cittadini gli effetti delle esternalità negative causate dalle attività economiche (Olson ed. it. 1983; Ostrom 1990); (2) l'altissimo livello di complessità tecnica e di incertezza associate ai problemi ambientali, che obbligano i *policy maker* a disporre di un notevole bagaglio di conoscenza scientifica, in assenza di soluzioni univoche e universalmente accettate; (3) il *misfit* tra i confini dei problemi ambientali e i

confini politico-istituzionali, che concorre a determinare deficit di intervento e potenziali atteggiamenti di *free riding* da parte degli Stati, soprattutto in mancanza di regimi internazionali efficaci di vincoli; (4) la natura integrata dei problemi ambientali, la cui soluzione necessita di un'azione politica coordinata tra più settori di *policy*; (5) la proiezione nel lungo periodo degli impatti dei problemi ambientali, che spinge i politici a porre in secondo piano l'adozione di politiche rivolte alla soluzione di questioni non sempre percepite come immediatamente rilevanti dai cittadini-elettori;

Oltre alle caratteristiche intrinseche dei problemi ambientali, la loro trattabilità politica è resa più complicata da alcuni rilevanti aspetti peculiari dei processi di *policy*. Nella fattispecie, le problematiche più ricorrenti hanno a che vedere con: (1) il carattere *incrementale* dei processi, (2) la *frammentazione amministrativa* delle competenze; (3) la presenza di *veto player* in grado di bloccare i processi di mutamento. Il carattere incrementale dei processi di *policy* (Lindblom 1974) – il fatto cioè che gli scostamenti dallo status quo tendano ad essere impercettibili, e che i tentativi di pianificazione razionale degli interventi pubblici costituiscano un esercizio spesso inutile – rappresenta sicuramente un freno alle ambizioni di coloro che auspicano mutamenti di ampio respiro nei percorsi e negli indirizzi delle politiche pubbliche. La trasposizione pratica di paradigmi innovativi è ulteriormente complicata dalle credenze, dalle pratiche e dalle routine cristallizzate nelle stesse istituzioni che dovrebbero guidare il processo di mutamento (March, Olsen 1992). Come nota Baker, in riferimento alle politiche ambientali è possibile operare una distinzione tra due tipi di *policy* (Baker 1997): le politiche che hanno come obiettivo la gestione della salvaguardia ambientale all'interno della cornice degli indirizzi economici, politici e sociali esistente, rispetto alla quale necessitano di aggiustamenti marginali; le politiche che hanno obiettivi più radicali, come ad esempio la rimodulazione dei percorsi di consumo, la ridefinizione di quello che può definirsi una attività economica, una riforma netta delle strutture politiche delle democrazie occidentali. Nel caso dello sviluppo sostenibile, mentre la retorica del discorso politico porta ad inquadrare questo paradigma nei termini di un cambiamento netto di prospettiva in materia di sviluppo, la sua

trasposizione pratica è stata generalmente modulata sulle linee-guida tradizionali delle politiche di primo tipo, ossia politiche di gestione della salvaguardia ambientale (*Ibidem*). Si è venuto così a creare un evidente cortocircuito tra paradigma e politiche ad esso formalmente ispirate, che si sono man a mano orientate in direzione di obiettivi più circoscritti e facilmente raggiungibili. L'inclusione dello sviluppo sostenibile nel novero delle *issue* ambientali conduce inoltre a focalizzare l'attenzione su alcuni aspetti di natura organizzativa, legati alla frammentazione amministrativa delle competenze (sia verticale, tra attori che operano a livelli differenti, sia orizzontale, tra attori posti sullo stesso livello ma afferenti a istituzioni diverse). Il paradigma della sostenibilità si fonda sulla necessità che esista e che operi un efficace coordinamento intersettoriale e che le istituzioni presentino elevati livelli di flessibilità. Le amministrazioni pubbliche, al contrario, hanno modalità di funzionamento di segno diametralmente opposto, basate su di una suddivisione per singole materie, o per settori investiti di specifici poteri e di connesse prerogative (Bifulco 2002). Una struttura organizzativa articolata in questo modo finisce col favorire prospettive e approcci concentrati sul perseguimento di obiettivi ristretti e poco inclini all'innovazione (Freddi 2000). Essa limita, inoltre, sia il novero dei problemi da affrontare sia il tipo di soluzioni da attuare, con scarso riguardo per quelle questioni che necessitano di essere affrontate in maniera coordinata. Questo tipo di impostazione generale, che accomuna (seppur con alcune differenze – Mény, Wright 1994) gli apparati pubblici della quasi totalità delle democrazie contemporanee, ha ulteriormente accentuato la settorializzazione dello sviluppo sostenibile, riducendone le possibilità di “contaminazione”, ossia condizionandone in partenza le possibilità di esercitare una effettiva influenza sulla definizione delle strategie generali di sviluppo. La frammentazione delle competenze determina inoltre un innalzamento del numero degli attori dotati di poteri di intervento all'interno dei processi decisionali e di *policy making*. La suddivisione per settori favorisce, infatti, la formazione di *network* – più o meno estesi e più o meno stabili – di soggetti (pubblici e privati) portatori di interessi specifici, ciascuno dotato di un potere relativo di favorire o ostacolare il flusso delle decisioni (Tsebelis 2004). Poiché i beni ambien-

li sono in massima parte beni pubblici, ad essere generalmente favoriti sono quegli interessi particolari che operano in settori direttamente interessati alla regolazione ambientale (come il settore energetico, quello dei trasporti, o l'agricoltura, soltanto per citare alcuni esempi), le cui capacità di mobilitazione e di esercitare in maniera efficace pressioni sui decisori pubblici sono nettamente superiori rispetto alle coalizioni di attori che si formano a sostegno della salvaguardia dell'ambiente (Olson ed. it. 1983). Soprattutto laddove i sindacati e le organizzazioni imprenditoriali svolgono da sempre un ruolo più forte e sono istituzionalmente coinvolti all'interno dei processi decisionali e di *policy* afferenti allo sviluppo, l'integrazione di considerazioni di carattere ambientale rischia di incontrare maggiori ostacoli, specie se all'interno della competizione politica queste tematiche non ricoprono una particolare salienza (Carter 2001).

Infine, come già accennato in relazione agli strumenti di *policy*, un ulteriore ordine di fattori strutturali avversi all'istituzionalizzazione del paradigma deve essere connesso alla assenza di un regime internazionale di sanzioni da applicare agli Stati che non rispettano gli impegni presi a livello internazionale. L'opzione a favore del multilateralismo e della volontarietà degli accordi ha finito cioè per privare questi ultimi di ogni efficacia sostanziale (Haas *et al.* 1993): la metà degli Stati che nel 1992 si erano impegnati ad adottare una Strategie Nazionali di Sviluppo Sostenibile alla distanza di 10 anni non lo avevano ancora fatto (Berger, Steurer 2005).

4. Il caso italiano

4.1. Perché scegliere l'Italia

La fissazione dei principali concetti teorici di riferimento ci aiuta ad identificare sia i punti di partenza per l'analisi, sia i quesiti ai quali la ricerca punta a rispondere. Come rilevato nei precedenti paragrafi, un mix di fattori di natura ideazionale, cognitiva e strutturale hanno concorso ad ostacolare il processo di istituzionalizzazione del paradigma della sostenibilità su larga scala. Diverse, tuttavia, sono le caratteristiche dei singoli processi di istituzionalizzazione, a seconda dei contesti politici, isti-