Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale

in Relazioni
Internazionali
Comparate

(Percorso Europa-Asia Orientale)

Tesi di Laurea

La soft governance comunitaria:

La Strategia europea per lo sviluppo sostenibile.

Relatrice
Prof.ssa Stéphanie Novak

Correlatrice
Prof.ssa Arianna Vettorel

Laureanda
Alessia Salvagnin
Matricola 848137

Anno Accademico
2019 / 2020

INDICE

ABSTRACT……..pag. iii

1. INTRODUZIONE

1.1. Introduzione…….……...….pag. 1.

2. GLI STRUMENTI DELLA SOFT GOVERNANCE EUROPEA: IL METODO DI COORDINAMENTO APERTO

2.1. Introduzione…….…….....pag. 5.

2.2. La base per l'azione comunitaria: Trattati, principi e competenze attribuite……...…….....pag. 6.

2.2.1. Il progetto di integrazione: approccio teorico……..…pag. 9.

2.2.2. Il coordinamento in un sistema di governance multilivello……..……..pag. 12.

2.2.3. Hard Law e Soft Law nell'Unione europea…….....pag. 18.

2.3. Il metodo di coordinamento aperto: uno strumento di soft governance……..pag. 25.

2.3.1. La Strategia europea per l'occupazione…….....pag. 26.

2.3.2. La Strategia di Lisbona: istituzionalizzazione del metodo di coordinamento aperto……..pag. 27.

2.3.3. Metodo di coordinamento aperto e governance sperimentale……pag. 30.

2.4. Gli studi empirici: punti di forza e criticità del coordinamento soft……...pag. 35.

2.4.1. I punti di forza: Learning e Policy Transfer……pag. 36.

2.4.2. Le criticità: Legittimità ed Efficacia……pag. 40.

2.5. Conclusioni……pag. 46.

3. LA STRATEGIA DI SVILUPPO SOSTENIBILE NELL'ARENA COMUNITARIA: UN MECCANISMO DI SOFT GOVERNANCE

3.1. Introduzione……...…pag. 48.

3.2. Nascita ed evoluzione dello sviluppo sostenibile: dal livello internazionale a quello comunitario…….....pag. 50.

3.2.1. Le radici nell'arena internazionale…….....pag. 50.

3.2.2. L'arena comunitaria: dall'ambiente allo sviluppo sostenibile……..…..pag. 52.

3.3. La soft governance dello sviluppo sostenibile nell'Unione europea……...pag. 56.

3.3.1. Una tipologia di metodo di coordinamento aperto…….....pag. 56.

3.3.2. Il meccanismo soft come soluzione necessaria……...…pag. 58.
3.3.3. Il meccanismo per lo sviluppo sostenibile ed il ruolo degli attori coinvolti……...…pag. 59.
3.4. Il coordinamento verticale con gli Stati membri: le strategie nazionali di sviluppo sostenibile……....…pag. 64.
3.4.1. Le strategie nazionali di sviluppo sostenibile: risposte differenziate……..pag. 64.
3.5. Alcune riflessioni sui limiti e le potenzialità del coordinamento tra il livello comunitario e gli Stati membri……...pag. 69.
3.5.1. Criticità a livello comunitario……..pag. 69.
3.5.2. Limiti nella risposta degli Stati membri……pag. 73.
3.5.3. Potenzialità per un coordinamento efficace……pag. 78.
3.6. Conclusioni……...……...pag. 83.

4. LA STRATEGIA DI SVILUPPO SOSTENIBILE NELL'UE: PRESSIONE PER L'ADATTAMENTO E RISPOSTE NELL'ARENA DOMESTICA. DUE STATI MEMBRI A CONFRONTO: ITALIA E GERMANIA.

4.1. Introduzione…….....pag. 86.
4.2. Dall'arena comunitaria a quella domestica: inquadramento a livello teorico……..…...pag. 88.
4.3. Istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile in Germania…....pag. 92.
4.3.1. Origini e contesto politico……..….pag. 92.
4.3.2. La strategia nazionale……pag. 97.
4.3.3. L'organizzazione istituzionale……..……...pag. 100.
4.4. Istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile in Italia……pag. 103.
4.4.1. Origini e contesto politico……...pag. 105.
4.4.2. La strategia nazionale e l'organizzazione istituzionale……...pag. 108.
4.5. Riflessioni su quanto emerge dai casi studio……....pag. 112.

5. CONCLUSIONE

5.1. Conclusioni……...….pag. 118.

6. BIBLIOGRAFIA

6.1. Bibliografia fonti primarie……pag. 124.
6.2. Bibliografia fonti secondarie……....pag. 127.
6.3. Sitografia……..……..pag. 133.

ABSTRACT

This research examines the impact of EU Sustainable Development Strategy in the Member States. By examining the historical evolution of environmental policy in the EU, it will be clarified the process by which it evolved to tackle the challenge of sustainable development. The time period analyzed includes the developments since the introduction of environmental policy integration principle, launched by the European Council in Cardiff (1998), the adoption of a specific strategy in the European dimension and the consequent adaptation in the Member States. In particular, Germany and Italy will be considered in a comparative perspective in order to assess whether a soft governance approach improves adaptation in the national context.

The governance approach is necessary to understand the EU in terms that go beyond both a standard international organization and domestic politics. Since the process of economic integration gathered pace in the 1980s, the Union has extended its policy reach into fields that were previously under the exclusive jurisdiction of member states. This shift, that provided the EU with new scope for action, called for a consequent evolution of the policy-making system in the integration path. In particular, it seemed necessary to establish new coordination mechanisms between supranational level and domestic level. The open method of coordination represents a non-binding approach through which the European Union seek to gain a certain degree of convergence in the Member States policies.

The research strategy will include data provided by academic articles and European Union reports, focusing on the approach to sustainable development, in order to examine the evolutionary process of EU modes of governance. The European level analysis will be enriched by academic articles and government documents both from Germany and Italian ministries to provide a country-specific focus in a comparative perspective on the consequences of such evolution in the process of adaptation in the national level. The author's aim is to assess whether the non-binding character of the mechanism, leading to the creation of national sustainable development strategy, represents a crucial factor for the adaptation. It will be showed how domestic factors, such as a strong political leadership and institutional capability, still play a fundamental role in incorporating sustainable development governance requirements.

The first part of this research will provide a framework to analyze both the theoretical perspective of European integration and the historical evolution of new modes of governance. Therefore, the author will explore the instruments through which the EU challenged in the integration process starting from the creation of economic and monetary union. This early stages required reaching a certain degree of convergence among Member States in order to remove the barriers to economic integration, pursued through positive and negative integration, namely the harmonization of national legal and administrative provisions, and the removal of all non-tariff barriers to ensure free movements of goods, services, capital and persons in a single EU market. Furthermore, it will be carried out an attempt to distinguish between hard and soft modes of governance in theoretical terms.

Growing attention in the European integration literature has been addressed to the shift towards "softer" coordination modes, among which the open method of coordination seems to represent a significative example. In particular, the latter has been identified as a distinctive policy-making technique in the Lisbon Summit Conclusions on March 2000. Nevertheless, it is possible to trace its origins in an array of mechanisms previously developed both within the Organization for Economic Co-operation and Development practices (also called "OECD technique") and under the broad 'soft law' tradition in the EU. The open method of coordination is an intergovernmental oriented approach that aims to the voluntary cooperation among the actors in order to promote virtuous models as the result of a learning process, rather than create uniform model.

It comprises the definition of common guidelines to be translated into national policy, periodic monitoring, evaluation and peer review through indicators and benchmarks. Emphasis is placed on the mutual learning process that should be enacted through the comparison of best practices and reporting activity to the EU. Furthermore, this flexible and voluntarist approach should enable a wider participation of the actor both institutional and non-institutional in all the levels, from the local to the supranational. The introduction of this governance mode can be explained by the need to deal not only with the economic integration requirements, but also with the social dimension of the EU.

The open method of coordination seemed to match the request to coordinate common responses in an increasingly diversified context, given the Member States unwillingness

to compromise the sovereignty over social policy areas toward the EU. Since the European Employment Strategy launched in 1997 providing coordinated guidance of national employment policies, the open method of coordination has been employed in a growing range of political domains. Despite it appears to exceed the bound of the Community method, as a top-down regulatory approach, the research will also show some criticalities. Indeed, given the heterogeneity of the context, the actors in the national arena tend to focus on specific interests, consequently voluntary commitments not always lead to the achievement of desired objectives.

The second part of this research analyzes the EU soft governance approach to sustainable development that can be considered as an open method of coordination declination. Sustainable development has an important global dimension; it emerged in the international arena as a discussion on the distortions produced by the dominant development model. The starting point of this new paradigm can be identified with the Brundtland Report, published in 1987, in which sustainable development is presented as a multi-dimensional concept that embraces environmental, social and economic aspects. The progressive diffusion in the European Union can be traced through the evolution stages of Community environmental policy. In fact, at least at an early stage, sustainable development translates into action aimed at correcting practices that have a negative environmental impact.

The Göteborg European Council in 2001 defined the strategy for sustainable development in the European Union. It was described as the completion of the Union's political commitment to economic and social renewal, and as the third environmental dimension to be added to the Lisbon strategy. The underlying mechanism envisaged voluntary commitment from the Member States that should translate the demands of sustainable development through the creation of integrated national strategies. Furthermore, the entire process was supplemented by iterative monitoring and evaluating mechanisms, including the voluntary reporting activity to the EU. The main purpose was to enable mutual learning process as a result of improved coordination among Member States and the European Union, in order to create progressive convergence towards a common understanding on the sustainable development strategy.

However, the analysis of the responses at the national level highlights the fact that despite the non-binding character of such approach, the European Union's attempt to provide the arena for the exchange of best practices and 'soft' pressure to the spread of this mechanism at national level, have not always been sufficient conditions for improvement. One of the reasons of this weakness can be partly explained with the EU's lack of ownership of the sustainable development strategy. In particular, the fact that its institutions have not been able to prioritize sustainable development issues over economic issues. This statement is witnessed by the lack of synchronization that prevailed between sustainable development strategy and the other strategy giving political guidance in the EU, namely, Lisbon Strategy. This inconsistency not only has seen economic objectives take precedence over social and environmental ones, but also has rendered the European Union not sufficiently capable of promoting an effective exchange of information between Member States.

In other words, sustainable development has been gradually relegated to a merely symbolic function among the main political priorities of the EU. Despite the responses in the national arena have been influenced by such approach, the main reasons for the heterogeneity in the assimilation of this governance mode could best be detected in the Member States' respective political-institutional systems. The last part of this research has the aim to understand where emerge the main issues in the national adaptation to the EU Sustainable Development Strategy. The analysis will be carried out exploring the evolutions leading to the adoption of a national sustainable development strategy in two Member States, namely, Germany and Italy.

The choice of this two countries has been made on the basis of the opposition depicted in the compliance literature between leaders and laggards states, identifying the causes of implementation differences with specific features in the political systems of the Northern States (such as Germany) and Southern States (such as Italy). We will argue that exist mainly domestic factors such as ownership at the political level, institutional capacity and mobilization of domestic actors that account for the differences in the degree of adaptation to the requirements of EU soft governance. Even if there is no doubt that sustainable development has been gradually 'Europeanized', national-states still play a crucial role in the integration process, particularly when assessing European Union soft coordination mechanisms.

1. INTRODUZIONE

1.1. Introduzione

L'Unione europea rappresenta un importante progetto di integrazione. L'assetto istituzionale si configura come una forma ibrida che differisce sia dalle organizzazioni internazionali che dalle strutture proprie dello Stato, caratterizzato da una commistione di elementi di carattere intergovernativo e sovranazionale. I Trattati costituiscono i pilastri fondanti del sistema nonché la base che ne legittima l'azione.[1] Tuttavia, il sistema decisionale opera in modo differente dalla tradizionale concezione di esecutivo, caratterizzata da un tipo di autorità gerarchica e centralizzata. Si definisce la *governance* come "l'interazione di una pluralità di attori con poteri decisionali che non sono tutti né statali né pubblici"[2].

L'assetto istituzionale si è evoluto considerevolmente combinando l'espansione delle competenze dell'Unione, in ambiti che in precedenza venivano ritenuti appartenenti alla sola sfera della sovranità nazionale, ad un necessario adattamento dei processi decisionali e della traiettoria dell'integrazione. Questo processo è il risultato di avanzamenti e retrocessioni che operano in relazione ad una ricca varietà di attori e pressioni. Tale immagine è ben catturata dalla descrizione di Wallace (2000) della *governance* europea paragonata ad un pendolo oscillante talvolta verso soluzioni di carattere intergovernativo e talvolta verso soluzioni di carattere sovranazionale, non sempre in egual misura.[3]

All'interno di un sistema caratterizzato da molteplici livelli di governo nei quali si disperde l'autorità[4], le opportunità ed i vincoli degli attori sono condizionate dalle modalità con cui avviene il processo decisionale. Gli studi sul *policy-making* che caratterizza il sistema dell'Unione Europea hanno identificato alcune modalità dalle quali si possono osservare importanti riadattamenti nel ruolo e nei comportamenti dei vari attori chiave, a partire dal livello locale fino a quello globale, e sulla base di processi formali e

---

[1] Kenealy, D.; Peterson, J.; Corbett, R.; "The European Union: How does it work?", O*xford University Press*, 2015, p. 5.
[2] Dehousse, R.; Boussaguet, L., Jacquot, S.; "From Integration through Law to Governance: Has the Course of European Integration Changed?", *DJOF Publishing*, 2014, p. 5.
[3] Kenealy, D.; Peterson, J.; Corbett, R.; "The European Union: How does it work?", *Oxford University Press*, 2015, p. 66.
[4] Hooghe, L.; Marks, G.; "Types of Multi-Level Governance", *European Integration online Papers* (EIoP), Vol. 5 n. 11, 2001, pp. 1-16.

informali.[5] La prima fase dell'integrazione si dispiega attraverso un processo di armonizzazione, ossia di allineamento delle disposizioni legislative nazionali, tramite il quale politiche condivise a livello europeo prendono il posto di quelle nazionali.[6] Il metodo comunitario ha caratterizzato il processo decisionale permettendo di dare attuazione agli elementi essenziali per il consolidamento della Comunità economica europea e la Politica agricola comune. L'integrazione economica, attraverso la quale si è configurato il mercato unico, ha costituito uno degli obiettivi guida dell'azione comunitaria.

Tuttavia, se la creazione e l'armonizzazione del mercato unico furono costruite sulla base di ciò che viene definito un "consenso permissivo", che autorizzava le istituzioni sovranazionali a disciplinare gli Stati membri tramite la forza della legge, questo consenso venne a fratturarsi di fronte alla necessità di creare un sistema di regolazione economico e sociale parallelo alla sola unione monetaria e ad esso funzionale. Si dovette affrontare una crisi di legittimità che portò ad una trasformazione del sistema di *governance* e dei suoi meccanismi.[7] Non solo, le spinte verso la frammentazione e la localizzazione in un contesto sempre più globale richiedevano una trasformazione verso un modello socio-economico più competitivo. A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, dunque, l'Unione europea è alla ricerca di nuove forme di *governance* per affrontare il processo di modernizzazione.

Di fatto, se da un lato ha esteso incrementalmente la portata del suo intervento in domini che erano precedentemente esclusiva competenza degli Stati membri, dall'altro lato è emersa da parte delle istituzioni comunitarie la necessità di disegnare nuovi approcci per coordinare l'azione nazionale senza, tuttavia, oltrepassare i limiti delle rispettive competenze. In una Unione allargata, che oggi conta 27 Stati membri, era divenuto difficile sostenere uno schema uniformemente applicabile.[8] Crescente attenzione negli studi sull'integrazione è stata rivolta all'evoluzione delle modalità di *governance* che

[5] Wallace, H.; Pollack, M. A.; Young, A. R.; "Policy-Making in the European Union", *Oxford University Press*, 2015, pp. 97-98.
[6] *Ivi*, pp. 99-100.
[7] Jacquot Sophie; "The Paradox of Gender Mainstreaming: Unanticipated Effects of New Modes of Governance in the Gender Equality Domain", *West European Politics*, Vol. 33 n. 1, 2010, p.119.
[8] Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.,*. p. 108.

sembrano procedere verso l'adozione di modalità di cooperazione più "leggere", le cui caratteristiche essenziali si dispiegano attraverso il metodo di coordinamento aperto.

Quest'ultimo, è stato identificato come distintiva tecnica di *policy-making* a partire dalla Strategia di Lisbona (2000). Consiste non tanto nella creazione di un modello uniforme, quanto piuttosto nella condivisione delle esperienze al fine di incoraggiare la diffusione di modelli virtuosi, sulla base della volontaria adesione degli attori coinvolti.[9] Pertanto, si tratta di un processo volontario di collaborazione politica che, mediante l'uso di indicatori comuni, comporta la determinazione di obiettivi condivisi e la verifica dei progressi compiuti in vista di tali obiettivi. Il processo prevede, inoltre, una stretta collaborazione con i più disparati interlocutori, tra cui le parti sociali e la società civile. Opera a livello di coordinazione intergovernativa più che sovranazionale; l'enfasi è posta sulla partecipazione degli attori e sulla dimensione cognitiva che rimanda ad un modello più flessibile e volontaristico di quello verticale, regolatore e uniforme. Quest'ultima dimensione, in particolare, viene evidenziata da pratiche come la creazione di parametri di riferimento per un analisi comparativa (*benchmarking*), e la condivisione di pratiche virtuose (*best practices*).[10]

Tale impostazione, introdotta inizialmente per tentare di "europeizzare" il sistema di welfare[11], è stata successivamente estesa a diversi ambiti. La ricerca si strutturerà partendo dall'introduzione ai concetti di *hard* e *soft law* ed il rispettivo ruolo nel processo di integrazione europea. Successivamente, si cercherà di comprendere quali siano i fattori che hanno reso necessaria l'adozione di forme più flessibili di coordinamento in ambiti adiacenti le competenze economiche chiave dell'unione, nei quali la cessione della sovranità nazionale non sarebbe stata possibile, tantomeno accettabile. A tal proposito, verrà preso in considerazione il metodo aperto di coordinamento nel contesto della Strategia europea di sviluppo sostenibile. Obiettivo del presente elaborato è fornire una maggiore comprensione di cosa si intenda per forme flessibili di coordinamento attraverso un'analisi che prenda in considerazione la percezione ed il grado di

[9] Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.,*. p. 108.
[10] Jacquot, S.; Bruno, I.; Mandin, L.; "Europeanization through its instrumentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination…toolbox or Pandora's box?", *Journal of European Public Policy*, Vol. 13 n 4, 2006, p. 530.
[11] Dehousse, R.; Boussaguet, L., Jacquot, S.; "From Integration through Law to Governance: Has the Course of European Integration Changed?", *DJOF Publishing*, 2014, p. 7.

coinvolgimento degli attori nei diversi livelli sui quali operano, sottolineandone il ruolo centrale nel processo di integrazione europea.[12] Si può affermare che l'assenza, almeno in parte, di obblighi a livello giuridico garantisca l'adozione volontaria degli Stati membri di tali meccanismi, nonché il dispiegarsi degli effetti desiderati?

A fronte di pressioni provenienti dal contesto internazionale laddove si diffonde l'idea della necessità di un modello alternativo di sviluppo, le istituzioni europee hanno svolto un ruolo proattivo verso l'adozione di una strategia di sviluppo sostenibile. Tale impostazione prevedeva un forte coordinamento con il livello nazionale, al fine di riservare allo sviluppo sostenibile un ruolo prioritario nelle agende politiche e nelle scelte strategiche degli Stati membri. Tuttavia, esaminando il contesto che ha portato all'introduzione della strategia di sviluppo sostenibile a livello comunitario e nazionale, emergono alcune criticità. Il carattere volontario dell'adesione a tale meccanismo, comporta una risposta estremamente differenziata a livello degli Stati membri.

In alcuni contesti l'istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile è avvenuta in maniera piuttosto lineare e, dunque, la strategia prodotta a livello nazionale ed i meccanismi per la sua valutazione sembrano coerenti con i requisiti per il suo corretto funzionamento. Tuttavia, in altri contesti nazionali la formulazione di una strategia di sviluppo sostenibile e, dunque, l'adattamento delle strutture politico-istituzionali, sembra essere stato percepito come un compito da eseguire al quale non viene data la centralità auspicata, se non a livello puramente formale. Pertanto, l'ultima parte di questa ricerca prenderà in considerazione le evoluzioni verificatesi in due contesti nazionali: Germania e Italia, al fine di comprendere attraverso un confronto se vi siano i presupposti per poter definire le trasformazioni avvenute come risultato di un processo di europeizzazione, ossia di adattamento alle pressioni comunitarie.

Considerando l'adattamento al paradigma di sviluppo sostenibile negli Stati membri, sosterremmo la tesi che, la risposta differenziata che si verifica possa essere spiegata solamente prendendo in considerazione fattori che vanno oltre le pressioni provenienti dal livello comunitario. Di fatto, trattandosi di un meccanismo di *soft governance*, in assenza di vincoli o di un meccanismo di sanzioni, l'istituzionalizzazione dello sviluppo

[12] Jacquot, S.; Woll, C.; "Usage of European Integration – Europeanisation from a Sociological Perspective", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 7 n. 12, 2003, p. 5.

sostenibile nel contesto nazionale è fortemente dipendente dalla volontà e capacità dello stesso di recepirlo.

2. GLI STRUMENTI DELLA SOFT GOVERNANCE EUROPEA: IL METODO DI COORDINAMENTO APERTO

2.1 Introduzione

L'Unione Europea si configura come un importante progetto di integrazione a partire da quella economica, con la creazione del Mercato unico (1993) e l'adozione dell'Euro alla fine degli anni Novanta. I Trattati ed i principi da questi sottesi circoscrivono le competenze comunitarie e forniscono la base legale che ne legittima l'azione. La prima fase dell'integrazione europea è stata sostenuta da un processo di armonizzazione, ovvero l'allineamento delle disposizioni legislative ed amministrative nazionali, allo scopo di rimuovere gli ostacoli che avrebbero impedito la realizzazione del mercato comune e dell'Unione economica e monetaria. Tuttavia, dalla sua creazione l'Unione europea ha esteso incrementalmente la portata del suo intervento in domini che erano precedentemente esclusiva competenza degli Stati membri. Accanto a questa evoluzione, è emersa la necessità di disegnare nuovi approcci per coordinare l'azione nazionale da parte delle istituzioni comunitarie senza, tuttavia, oltrepassare i limiti delle rispettive competenze. [13] Crescente attenzione negli studi sull'integrazione è stata rivolta all'evoluzione delle modalità di *governance* europea che sembrano procedere verso l'adozione di modalità di cooperazione più "leggere", le cui caratteristiche essenziali si dispiegano attraverso il metodo di coordinamento aperto. Quest'ultimo, è stato identificato come distintiva tecnica di *policy-making* a partire dalla Strategia di Lisbona (2000).

Partendo dall'attribuzione delle competenze dell'Unione europea e tenendo in considerazione le interpretazioni date dalle teorie dell'integrazione, si tenterà di strutturare un discorso che delinei i tratti distintivi dell'evoluzione della *soft governance*. In seguito, ci si concentrerà soprattutto su uno degli strumenti attraverso cui l'Unione europea promuove l'integrazione e gestisce il raggiungimento delle sue strategie: il metodo di coordinamento aperto. In particolare, verranno analizzati i fattori che hanno

[13] Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; "Policy-Making in the European Union (The New European Union Series)", *OUP Oxford, 7th Edition*, 2015, p.108.

portato alla sua istituzionalizzazione nel Consiglio europeo di Lisbona (2000), la sua evoluzione, e i punti di forza e criticità che sono emersi dalla sua applicazione. L'obiettivo del presente capitolo è di fornire un'adeguata prospettiva entro la quale analizzare il metodo di coordinamento aperto, attraverso un quadro teorico che permetta l'analisi della sua efficacia nella Strategia europea di sviluppo sostenibile.

2.2 La base per l'azione comunitaria: Trattati, principi e competenze attribuite.

L'Unione europea nasce da tre Comunità in origine separate: la Comunità europea del carbone e dell'acciaio[14] (CECA), la Comunità economica europea[15] (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica [16] (EURATOM), ciascuna caratterizzata da proprie istituzioni. Il Trattato di fusione, entrato in vigore nel 1967 allo scopo di razionalizzare le istituzioni europee, formalmente unisce le tre comunità. L'assetto istituzionale originario era composto da: la Commissione Europea, il braccio esecutivo dell'unione; il Consiglio dell'Unione Europea (conosciuto anche come Consiglio dei Ministri), che rappresenta la voce dei governi dei paesi dell'UE, adotta gli atti normativi e ne coordina le politiche; la Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE, originariamente la Corte Europea di Giustizia), un meccanismo per l'arbitrato vincolante e l'interpretazione giuridica; e il Parlamento Europeo (originariamente Assemblea), organo legislativo dell'UE eletto a suffragio universale [17] con competenze di vigilanza e di bilancio [18]. L'istituzione dell'Unione europea così chiamata si deve all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht il 1 Novembre 1993; quest'ultimo preparava la creazione dell'Unione monetaria e introduceva la procedura di codecisione, che conferiva al Parlamento maggiori poteri nel processo decisionale.

Il principio dello Stato di diritto è il fondamento dell'Unione europea; la sua azione nelle diverse aree non parte da una decisione unilaterale da parte delle istituzioni che la costituiscono, ma si basa su trattati approvati liberamente e democraticamente da tutti i

[14] Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, trattato CECA.
[15] Trattato che istituisce la Comunità economica europea, «Trattato CEE».
[16] Versione consolidata del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica.
[17] Inizialmente, il Parlamento era composto da membri selezionati dai parlamenti nazionali, l'elezione diretta a suffragio universale venne introdotta a partire dal 1979. Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.,*. p. 87.
[18] *Ivi*, p. 73.

Paesi membri. Il sistema risulta definito da un insieme di controlli e procedure che assicurano agli Stati che non siano oltrepassati i limiti nella formulazione delle politiche.[19] Punto di partenza nella definizione di questi limiti sono i Trattati istitutivi, che pongono in essere l'Unione stessa e ne legittimano l'azione. Il Trattato di Lisbona entrato in vigore nel 2009, modifica il trattato sull'Unione europea (TUE o Trattato di Maastricht) e il trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) dandovi una singola personalità legale. In particolare, modifica ed abolisce la precedente struttura a pilastri[20] definita dal Trattato di Maastricht del 1992 in un'unica struttura istituzionale della quale organizza e chiarisce le competenze, distinte attraverso tre categorie.

La competenza esclusiva, in base alla quale solo l'Unione può legiferare e il ruolo degli Stati membri si limita alla messa in atto delle disposizioni comunitarie (applicata nei seguenti settori: unione doganale, regole di concorrenza per il mercato unico, politica monetaria per i paesi dell'area euro, commercio e accordi internazionali in determinate circostanze, flora e fauna marine disciplinate dalla politica comune della pesca). La competenza concorrente, che si riferisce a settori nei quali anche gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti alla condizione per cui l'Unione non abbia esercitato la propria competenza (mercato unico, occupazione e affari sociali, coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura, pesca, ambiente, protezione dei consumatori, trasporti, reti transeuropee, energia, sicurezza e giustizia, salute pubblica, ricerca, cooperazione allo sviluppo e aiuti umanitari). La competenza di sostegno, in base alla quale l'UE può assistere, coordinare e integrare l'azione dei Paesi membri senza potere di approvare leggi o di interferire con la rispettiva capacità legislativa (salute pubblica, industria, cultura, turismo, istruzione, formazione, gioventù e sport, protezione civile, cooperazione amministrativa). Infine, in alcuni settori sono conferite "competenze

[19] "Trattato di Lisbona", che modifica il Trattato sull'Unione Europea (TUE) ed il Trattato che Istituisce la Comunità Europea, (2007/C 306/01).

[20] L'insieme delle 3 comunità (primo pilastro), la cui responsabilità era di garantire il funzionamento del mercato unico ed uno sviluppo armonioso delle attività ad esso connesse, si configurava come una struttura le cui decisioni erano di carattere primariamente sovranazionale. La politica estera e di sicurezza comune (PESC) (secondo pilastro), per la quale l'Unione aveva il compito di stabilire e attuare, con metodi intergovernativi, una politica estera e di sicurezza comune. La cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (GAI) (terzo pilastro), che prevedeva l'elaborazione di un'azione comune in questi settori in base a metodi intergovernativi, al fine di realizzare l'obiettivo di fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Kenealy, D.; Peterson, J.; Corbett, R.; "The European Union: How does it work? (The New European Union Series)", *OUP Oxford University Press, 4th Edition*, 2015, p. 5.

speciali" per le quali l'UE svolge un ruolo al di là di quanto normalmente consentito dai Trattati. In particolare, per quanto riguarda il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali; la definizione e attuazione della politica estera e di sicurezza comune; la "clausola di flessibilità" che, a condizioni molto rigorose, consente all'UE di agire al di fuori dei suoi normali campi di responsabilità.

In sintesi, il Trattato di Lisbona definisce chiaramente: le competenze dell'UE, le competenze dei Paesi membri e le competenze condivise fornendo la cosiddetta base legale per l'azione. Oltre alla definizione delle competenze, nei Trattati troviamo anche i principi fondamentali del diritto comunitario. Il principio di attribuzione, menzionato all'art. 5 del Trattato sull'Unione Europea (TUE)[21], in base al quale l'azione dell'Unione è limitata alle competenze attribuite dai Trattati ratificati da tutti gli Stati membri. L'esercizio di tali competenze si fonda invece sul principio di sussidiarietà e di proporzionalità. Per sussidiarietà, si intende che l'UE debba agire solo nelle circostanze in cui il suo intervento è ritenuto più incisivo di quello eventualmente intrapreso dagli Stati membri individualmente. Per meglio dire, mira a garantire che le decisioni siano adottate il più vicino possibile al cittadino, verificando che l'azione da intraprendere a livello comunitario sia giustificata rispetto alle possibilità offerte dall'azione a livello nazionale, regionale o locale.

Il principio di proporzionalità, infine, è strettamente connesso a quest'ultimo in quanto stabilisce che il coinvolgimento dell'UE sia limitato solo a quanto necessario per conseguire gli obiettivi dei trattati. L'Unione europea è formata da un insieme di istituzioni nelle quali è assente il monopolio coercitivo, pertanto risulta meno solida di uno Stato. Al tempo stesso, è caratterizzata da una rete di istituzioni legislative, esecutive e giudiziarie, in grado di adottare politiche pubbliche vincolanti che hanno applicazione diretta nei suoi Stati membri.[22] Due aspetti giocano un ruolo fondamentale nello sviluppo del *policy-making* europeo e della *governance*: la divisione dei poteri tra il livello UE e quello statale, intesa anche come divisione in senso federale; la separazione orizzontale

[21] Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, (2012/C 326/01), TITOLO I, Art. 5, p. 18.
[22] Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, p. 28.

dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario condivisa tra le istituzioni che ne fanno parte.[23]

2.2.1 Il progetto di integrazione: approccio teorico.

La collaborazione economica avviata nel 1951 con la creazione di un mercato comune del carbone e dell'acciaio riuniva sei paesi fondatori (Belgio, Repubblica federale di Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) allo scopo di agevolare la gestione della produzione e del commercio delle risorse carbosiderurgiche e, in senso più ampio, di garantire la pace a seguito del secondo conflitto mondiale inducendo la cooperazione tra Stati all'interno di un quadro istituzionale comune. I principali propositi dello schema di integrazione regionale europea erano di carattere economico e politico[24] e gli Stati membri, che sono cresciuti dai 6 originari del 1950 a 28 nel 2014, hanno regolarmente accordato a trasferire la propria autorità in particolari domini politici ad un livello sovranazionale.

Da una prospettiva economica, il maggiore progetto era costituito dall'integrazione dei mercati.[25] Nella fase iniziale, il processo di integrazione europeo si è sviluppato in una duplice dimensione. Da un lato, attraverso una "integrazione negativa", ossia la rimozione di tutte le barriere non tariffarie alla libera circolazione di beni, servizi, capitale e lavoro. Di fatto, l'assenza di ostacoli al mercato unico rappresentava un prerequisito essenziale per garantire una concorrenza senza distorsioni all'interno della Comunità. Dall'altro lato, attraverso una "integrazione positiva" o "armonizzazione", ossia allineamento delle disposizioni legislative ed amministrative nazionali.[26] In senso lato, la nozione di armonizzazione fa riferimento al processo di integrazione che porta alla creazione di un quadro comune di regole giuridicamente vincolanti che stabiliscono un comune obiettivo

---

[23] Consiglio dell'Unione europea e Parlamento europeo condividono la funzione legislativa (la Commissione definisce il programma). Commissione, Stati membri e Agenzie regolatrici indipendenti condividono la funzione esecutiva. Infine, una serie di Corti europee e nazionali legate alla Corte Europea di Giustizia condividono la funzione giudiziaria. Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, p. 29-30.

[24] Snyder Francis; "Soft Law and Governance: Aspects of the European Union Experience". In: "The European Union Experience", *Peking University Press*, 2009, p. 2.

[25] *Ivi*, p. 4.

[26] Scharpf, F. W.; "Integrazione negativa e integrazione positiva: i dilemmi della costruzione europea", *Il Mulino – Rivisteweb, Stato e Mercato*, Vol. 1, N. 52, 1998, pp. 22-23.

ma che lasciano spazio a diverse specificazioni sul terreno nazionale.[27] Tuttavia, inizialmente si è verificata un'armonizzazione "totale", ovvero, le regole comunitarie sostituivano quelle nazionali coerentemente con l'idea che queste rappresentassero il metodo migliore per garantire l'uniformità nel contesto comunitario.[28] Pertanto, nella prima fase del progetto di integrazione regionale europeo si verifica una proliferazione degli atti legislativi che vengono incorporati negli Stati membri.[29]

L'integrazione europea ha rappresentato e rappresenta un laboratorio per la sperimentazione di nuove forme di *governance* al fine di produrre un'azione coordinata dell'Unione nel rispetto dei limiti definiti dai Trattati.[30] Le istituzioni europee si trovano ad operare in un contesto estremamente eterogeneo, nel quale i Paesi che ne fanno parte sono caratterizzati da considerevoli differenze nelle capacità istituzionali, nei processi decisionali e nei risultati da questi prodotti a seconda del dominio politico e del periodo considerato.[31] L'UE, infatti, deve considerarsi come parte non separata dai suoi Stati membri, le cui caratteristiche e competenze determinano in qualche misura la scelta delle modalità dei processi decisionali a livello europeo e le modalità con le quali sono applicati. Sono state identificate dagli studi cinque diverse modalità di *policy-making*, prodotto dell'evoluzione e della sperimentazione a livello istituzionale europeo, dei cambiamenti a livello dei processi decisionali, degli sviluppi economici e dei cambiamenti nella dimensione sociale.[32]

Si fornirà una breve presentazione delle caratteristiche generali di queste cinque distinte modalità per poi approfondire l'analisi relativa ad una di queste: il coordinamento. La prima modalità decisionale è rappresentata dal metodo comunitario. Le sue origini sono riconducibili alle priorità dell'agenda della Comunità economica europea fino agli anni Sessanta, ovvero la realizzazione degli elementi essenziali dell'unione doganale e della politica agricola comune (PAC).[33] Esso prevede l'uso della Procedura Legislativa

[27] Senden Linda; "Soft Law in European Community Law (Modern Studies in European law, Vol. 1)", *Hart Publishing*, Portland Oregon, 2004, p. 45.
[28] Senden Linda; *Op. cit.*, p. 8.
[29] *Ivi*, p. 11.
[30] Snyder Francis; *Op. Cit.*, p. 5.
[31] Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pp. 7-8.
[32] *Ivi*, p. 97.
[33] *Ivi*, p. 15.

Ordinaria[34], divenuta con il Trattato di Lisbona la principale procedura legislativa del sistema decisionale dell'UE. Quest'ultima viene utilizzata specialmente in aree nelle quali politiche condivise a livello europeo prendono il posto di quelle nazionali; si può definire come una forma di processo decisionale di carattere sovranazionale nel quale le istituzioni comunitarie esercitano un potere considerevole.[35]

Il modello regolativo viene identificato come una modalità alternativa con il progressivo sviluppo del regime concorrenziale, del mercato unico e dell'ambizione di rimuovere le barriere tra le economie nazionali degli Stati membri. In questo schema la Commissione si presenta come l'architetto degli obiettivi e delle regole del suo funzionamento. Tuttavia, oltre al pieno coinvolgimento del Parlamento il cui impatto è via via crescente, emerge l'importanza delle Agenzie di regolazione (come nel caso dell'energia) come strumento organizzativo flessibile che consente di oltrepassare i vincoli delle arene nazionali.[36] Il modello distributivo, invece, caratterizza il processo decisionale nelle questioni riguardanti allocazione o riallocazione delle risorse finanziarie destinate a differenti gruppi, settori, regioni e paesi.

Questa modalità nel contesto europeo comprende politiche di carattere distributivo e redistributivo, delle quali alcuni elementi (con particolare riferimento alla PAC) erano già inclusi nei Trattati istitutivi. L'apertura di un contatto diretto tra il livello europeo, nazionale e sub-nazionale attraverso la politica regionale e la politica di coesione[37] hanno portato alla caratterizzazione dell'Unione europea come un sistema di *governance multilivello* [38]. Il "Trans-governativismo", generalmente descritto come modalità intergovernativa, è una forma di cooperazione che si è sviluppata specialmente nelle aree

---

[34] Introdotta dal trattato di Maastricht come procedura di codecisione, è definita dall'Art. 294 del TFUE. Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, PARTE SESTA - DISPOSIZIONI ISTITUZIONALI E FINANZIARIE; TITOLO I - DISPOSIZIONI ISTITUZIONALI; Capo 2 - Atti giuridici dell'Unione, procedure di adozione e altre disposizioni; Sezione 2 - Procedure di adozione degli atti e altre disposizioni, Art. 294 (ex articolo 251 del TCE).

[35] Caratterizzata da: il diritto esclusivo della Commissione europea di avviare una legislazione; il potere di codecisione tra il Consiglio e il Parlamento europeo e; l'uso del voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio. Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pp. 99-100.

[36] *Ivi*, pp. 103-105.

[37] La politica regionale è la principale politica di investimento dell'UE, a partire dal Trattato di Roma che istituisce la Comunità Economica Europea (1957); tramite due fondi principali (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR e Fondo di Coesione – FC, sostiene lo sviluppo delle regioni dell'UE. Per adattarsi alle prospettive di allargamento dell'unione, i fondi strutturali vengono integrati in un'unica politica di coesione regionale (1988). Da: Commissione europea – Cos'è la Politica regionale? – Storia della politica. [https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/history/] Ultimo accesso 10/02/2020.

[38] Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pp. 105-106.

riguardanti questioni sensibili di sovranità statale, come è avvenuto, ad esempio, per il processo di creazione dello spazio Schengen. Si caratterizza per un ruolo attivo del Consiglio europeo nel dettare l'orientamento generale, la predominanza del Consiglio dell'Unione Europea nel consolidare la cooperazione ed un ruolo più marginale della Commissione; viene definito come un processo piuttosto opaco che generalmente esclude il Parlamento europeo ed i parlamenti nazionali.[39]

Infine, il coordinamento delle politiche, descritto anche come "tecnica OCSE"[40], ha come obiettivo l'accrescimento di forme di cooperazione e coordinamento in ambiti adiacenti alle competenze economiche chiave dell'UE.[41] Elementi caratterizzanti questa modalità sono: lo sviluppo di reti di esperti, l'uso di tecniche di valutazione comparative (*benchmarking*), e la sistematica comparazione delle pratiche per incoraggiarne la diffusione. Le azioni prendono forma in termini di *soft law*, dunque di carattere dichiarativo e volontario, piuttosto che *hard law*, ossia disposizioni di carattere vincolante. Fino alla fine degli anni Sessanta, era inteso come un meccanismo di transizione dalle modalità decisionali ancorate alla dimensione nazionale verso un regime sovranazionale. Tuttavia, questo approccio è divenuto una modalità caratterizzante il processo decisionale a pieno titolo, definita dagli studi come l'emergere di una nuova forma di governo post-moderna o sperimentale.[42] Si tratta, infatti, di una modalità con la quale l'UE promuove il raggiungimento degli obiettivi politici definiti collettivamente dalle sue istituzioni per poi svilupparne strategie coordinate a livello nazionale.

2.2.2 Il coordinamento in un sistema di governance multilivello.

Il funzionamento dell'Unione Europea come sistema politico e decisionale può essere descritto attraverso il concetto di *governance.*[43] Dal 2001, anno di pubblicazione del

---

[39] *Ivi*, p. 109.
[40] L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) dall'inizio degli anni Sessanta ha rappresentato un *forum* all'interno del quale i suoi membri possono valutare e comparare reciprocamente le modalità di sviluppo delle politiche di interesse pubblico.
[41] Ad esempio, già negli anni Settanta la Commissione ha promosso sistematiche consultazioni tra i governi degli stati membri sulle questioni ambientali. Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, p. 107.
[42] *Ivi*, p. 107.
[43] Un contributo importante alla definizione del concetto di governance è dato da Rhodes. Rhodes, R. A. W.; "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, XLIV, 1996, pp. 652.

Libro bianco sulla governance[44] della Commissione europea, l'espressione designa un insieme di regole, procedure e pratiche che fanno riferimento alle modalità di esercizio dei poteri all'interno dell'UE. In senso lato, *governance* fa riferimento ad un contesto nel quale non vi è più una singola autorità sovrana e nel quale i meccanismi di regolazione non necessitano di essere dotati di autorità formale per esercitare effettivamente le proprie funzioni. Descrive un sistema senza un centro, altrimenti definito "stato policentrico", nel quale il compito di governo è quello di "attivare interazioni sociopolitiche; incoraggiare vari meccanismi per far fronte ai problemi e distribuire servizi tra i diversi attori"[45]. In sintesi, un governo con e attraverso reti.[46]

Il sistema decisionale europeo è stato definito come un sistema di *governance* multilivello con riferimento alla specifica caratteristica della dispersione dell'autorità lontano dalle istituzioni sovranazionali, verso il livello nazionale o subnazionale, e di fianco alle reti pubbliche e private.[47] Sebbene non vi sia chiarezza su come la *governance* multilivello debba essere organizzata, nel contesto europeo sembrano coesistere le due tipologie identificate dagli studi. La prima, la cui base intellettuale è da ritrovarsi nel federalismo, fa riferimento alla dispersione di autorità su un numero limitato di giurisdizioni non coincidenti e sulle quali si formano grandi coalizioni relativamente stabili[48] (*governance* di Tipo 1)[49]. La seconda, teorizza un maggior numero di giurisdizioni che operano su diverse scale territoriali caratterizzate per essere funzionalmente specifiche e flessibili piuttosto che plurifunzionali e fisse (governance di Tipo 2)[50]. Il nucleo centrale della

---

[44] Libro bianco sulla governance, Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, « Governance europea - Un libro bianco » [COM(2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001].
[45] Harlow, C.; "Deconstructing Government?", *Yearbook of European Law*, Vol. 23, n. 1, 2004, pp. 57-59.
[46] Rhodes, R. A. W.; "Understanding Governance: Ten Years On", *Organization Studies*, Vol.28, n.08, SAGE Publications, 2007, p. 4.
[47] Hooghe, L.; Marks, G.; "Types of Multi-Level Governance", *European Integration online Papers* (*EIoP*), Vol. 5 n. 11, 2001, p. 3.
[48] *La multi-task jurisdiction*, secondo l'approccio federalista, vede l'autorità divisa in un numero limitato di pacchetti polifunzonali gestiti da un numero limitato di governi subnazionali preesistenti. Quest'idea è particolarmente forte in Europa dove il governo locale compie un'ampia gamma di funzioni, riflettendo il concetto di principio generale dell'autorità locale che si occupa in maniera completa della sua comunità. *Ivi*, p. 5.
[49] *Ivi*, p. 4.
[50] Anziché concepire l'autorità all'interno di livelli definiti come locale, regionale, nazionale o internazionale, gli studiosi della teoria delle scelte collettive affermano che sia beni che servizi pubblici debbano essere forniti dal livello giurisdizionale che effettivamente internalizza costi e benefici. Inoltre, caratteristica di questa *governance* policentrica è la concorrenza di molteplici opportunità attraverso le quali i partecipanti possono formare o dissolvere le connessioni tra differenti unità, comprendendo anche autoregolamentazioni dispersive da parte di differenti gruppi volontari. Si pensi, ad esempio, alle agenzie europee di regolamentazione (organi indipendenti, specializzati e decentralizzati). *Ivi*, pp. 6-7.

teoria della *multilevel governance*, sostiene che si debba operare su molteplici scale al fine di cogliere le variazioni nell'applicazione territoriale delle esternalità politiche. Queste ultime sono considerevolmente variabili, e così risultano essere anche i livelli nei quali operare; dunque, al fine di internalizzare le esternalità, la *governance* deve essere multilivello.

Inoltre, le giurisdizioni più decentralizzate, ad esempio il livello locale e regionale, possono riflettere meglio l'eterogeneità delle preferenze dei cittadini accrescendo la credibilità degli impegni. Tuttavia, sebbene queste teorie contribuiscano a delineare un quadro entro il quale collocare il processo decisionale dell'Unione europea nei differenti ambiti sui quali si trova ad operare, non vi è un unico modello che possa catturarne l'essenza. La stessa concettualizzazione del metodo comunitario come modalità di *policy making*, riflette una caratterizzazione di tipo ideale basata in larga misura sull'osservazione del processo decisionale nell'evoluzione di alcuni settori specifici (come ad esempio la CAP e l'unione doganale).[51]

Il quadro mutevole del *policy-making* europeo non si può esprimere in modo polarizzato come l'alternanza di modalità intergovernative o sovranazionali, ma come un processo che presenta differenti gradazioni. Come già sottolineato nel definire l'attribuzione delle competenze dell'UE, mentre in alcuni settori ha potere esteso come quello normalmente associato al governo di livello nazionale, in altri rappresenta un regime molto più fragile.[52] Inoltre, gli attori che vi partecipano (siano essi le istituzioni europee, i governi nazionali e sub-nazionali, la società civile, gli enti non governativi o gli attori privati) operano sempre con il proposito di ottenere dei risultati mostrando diversità nel comportamento, nelle opportunità e nei vincoli che provengono dal coinvolgimento in un sistema multilivello e processi stratificati. Questa immagine, più che una polarizzazione, è ben rappresentata dalla descrizione di Wallace (2000) della *governance* europea paragonata ad un "pendolo"[53] oscillante talvolta verso soluzioni di carattere intergovernativo e talvolta verso soluzioni di carattere sovranazionale, non sempre in egual misura poiché

[51] Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, p. 15.
[52] *Ivi*, p. 9.
[53] Kenealy, D.; Peterson, J.; Corbett, R.; *Op. cit.*, p. 66.

risultato di avanzamenti e retrocessioni in relazione a una ricca varietà di attori e pressioni esterne.

L'indagine sulla natura dell'integrazione regionale è stata, sin dall'inizio, oggetto di dibattito negli studi accademici. Si è cercato di comprendere se questa provenisse in maggior misura dalla spinta dei governi nazionali o delle istituzioni sovranazionali; se queste ultime, come ad esempio la Commissione europea, siano autonome dai governi nazionali; e se gli Stati nazionali risultino trasformati dal processo di integrazione regionale. Nei primi anni della sua evoluzione il dibattito risultava polarizzato, contrapponendo la teoria neo-funzionalista e intergovernativa. Queste, tuttavia, sembrano basarsi su tratti comuni: si concentrano sulle preferenze economiche e sull'aspetto distributivo della negoziazione.[54] Negli ultimi due decenni è emersa una nuova dicotomia nelle teorie dell'integrazione che ha contrapposto la teoria realista a quella costruttivista.[55] Tuttavia, non si è formato alcun consenso sulla futura direzione del processo di integrazione.

A partire dagli anni Settanta il fenomeno dell'Europeizzazione, ossia il processo per il quale le istituzioni europee e le politiche che da essa emanano influenzano le istituzioni e le politiche nazionali nei vari Stati membri, è stato oggetto di un ramo significativo degli studi che diparte dalla teoria della *governance* multilivello. Tale interpretazione vede l'esercizio di una forma di pressione "europea" come un processo bidirezionale, *top-down* o *bottom-up*. Nella prima accezione, descrive il riorientamento a livello europeo della direzione e della forma delle politiche al punto in cui queste divengono parte della logica organizzativa delle politiche nazionali e del loro processo di definizione. In altre parole, connota processi e meccanismi per cui lo sviluppo istituzionale a livello europeo possa provocare cambiamenti a livello domestico.[56] Nella seconda accezione, invece, si focalizza sul processo di cambiamento a livello domestico per il quale gli Stati membri

[54] Hooghe, L.; Marks, G.; "A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus", *British Journal of Political Science*, Vol. 39, n. 1, Cambridge University Press, 2009, p. 4.

[55] Il dibattito di queste ultime rispecchia il più ampio dibattito tra le stesse scuole di pensiero nelle teorie delle Relazioni Internazionali. Per queste ultime, infatti, gli studi sull'UE sono non solamente rilevanti ma anche avanguardia delle stesse, dal momento che l'Unione Europea funge da laboratorio per processi più ampi come la globalizzazione, l'istituzionalizzazione e la socializzazione. Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, p. 25.

[56] Börzel Tanja A.; Risse Thomas; "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 4 n. 15, 2000, p. 2.

adattano processi, politiche e istituzioni a nuove pratiche che emanano dall'evoluzione della *governance* europea.[57] Tuttavia, sviluppare un'indagine onnicomprensiva delle differenti teorie con le quali si è tentato di dare una spiegazione al corso dell'integrazione, all'evoluzione delle istituzioni europee e le diverse implicazioni nel *policy-making* non rientra nell'obiettivo della presente ricerca.

Ciò che si vuole sottolineare, piuttosto, è la possibilità di indagare l'integrazione europea oltre le sole dinamiche di natura economica.[58] Infatti, queste ultime sono state fattori decisivi soprattutto nella fase iniziale, nella quale l'integrazione ha rappresentato un processo in termini essenzialmente economici e l'armonizzazione dei sistemi nazionali era guidata dalla necessità di creare un terreno comune per un mercato senza distorsioni che fosse in grado di garantire la concorrenza. Questo era vero, in particolare, per il mercato interno, la concorrenza, la politica agricola comune (PAC), la politica commerciale e regionale. La "legalizzazione" si può definire come un processo tramite il quale gli Stati (e prima di essi le istituzioni europee) organizzano gli strumenti legali per costituire la loro relazione e limitare i comportamenti discrezionali in uno specifico dominio di attività.[59]

L'obiettivo di armonizzare le politiche degli Stati membri, avvenuto nella fase iniziale principalmente attraverso l'uso di *hard law*[60], rappresentava condizione necessaria ma non sufficiente per la piena realizzazione del progetto di integrazione europea. Di fatto, l'introduzione del mercato unico aveva inserito in un nuovo contesto anche i settori politici ad esso interconnessi, facendo emergere la necessità di gestire le esternalità derivanti da nuovi limiti ed interdipendenze. I limiti, dati dall'adozione di una politica monetaria comune la cui gestione si trovava ad un livello diverso da quello esclusivamente nazionale. La crescente interdipendenza, dovuta alla possibilità che l'instabilità di uno Stato membro potesse avere pesanti ripercussioni sugli altri.

---

[57] *Ivi*, p. 6.
[58] Hooghe, L.; Marks, G.; "A Post-functionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus", *British Journal of Political Science*, Vol. 39, n. 1, Cambridge University Press, 2009, p. 5.
[59] Terpan Fabien; "Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law", *European Law Journal*, Vol. 21 n. 1, 2012, p. 87.
[60] Intesa in questo contesto in senso lato come adozione di misure giuridicamente vincolanti, trasposizione di Direttive a livello nazionale con valenza legale.

All'origine di nuove modalità di *policy-making*, che si differenziano dall'armonizzazione tramite la legge vi sono, tuttavia, molteplici fattori. L'allargamento dell'UE, che aveva raggiunto 15 membri con l'ingresso di Austria, Finlandia e Svezia (1995), aveva fatto emergere importanti divergenze riguardo le rispettive capacità amministrative, condizioni e vincoli per un effettiva incorporazione dell'*acquis comunitario*[61] nei regimi di regolazione domestica.[62] Inoltre, a partire dagli anni Novanta, si ha uno sgretolamento del "permissive consensus"[63] con il quale gli Stati membri avevano acconsentito alla cessione della sovranità alle istituzioni europee sovranazionali, che lascia posto ad un certo grado di dissenso nell'opinione pubblica e la diffusione di un pensiero "Euroscettico". Dunque, anche lo scetticismo nei confronti dell'armonizzazione palesava la necessità di introdurre approcci più flessibili che consentissero agli Stati membri di adattare le strategie comunitarie alle loro specifiche condizioni nazionali o sub-nazionali in un sistema multilivello.[64]

Una delle sfide più importanti risiedeva nel trovare modi di mantenere la capacità operativa dell'UE e, al tempo stesso, adattare gli strumenti di risoluzione dei problemi alle condizioni mutevoli delle politiche di regolamentazione.[65] Crescente attenzione da parte del dibattito accademico e politico ha fatto emergere la necessità di adottare nuove forme di *governance* che hanno preso avvio a livello sovranazionale. In particolare, nuove procedure di "coordinamento aperto" e legislazione "morbida", emblematicamente rappresentate dal metodo di coordinamento aperto, il cui avvio è riconducibile alla Strategia europea per l'occupazione (SEO)[66]. Gli elevati livelli di flessibilità sembravano

---

[61] L'*acquis* dell'UE corrisponde alla piattaforma comune di diritti ed obblighi che vincolano l'insieme dei paesi dell'UE quali suoi membri. I paesi candidati devono accettare l'*acquis* per poter aderire all'UE. Da: EUR-Lex, Glossario delle sintesi – ACQUIS. [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/acquis.html?locale=it].

[62] Börzel, T. A.; Buzogany, A.; Koutalakis, C.; "When soft regulation is not enough: The integrated pollution prevention and control directive of the European Union", *Regulation & Governance*, Vol. 4, 2010, p. 331.

[63] Hooghe, L.; Marks, G.; "A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus", *British Journal of Political Science*, Vol. 39, n. 1, Cambridge University Press, 2009, p. 5.

[64] Börzel, T. A.; Buzogany, A.; Koutalakis, C.; *Op. cit.*, p. 331.

[65] *Ibid*.

[66] Risale al 1997 e ha come obiettivo primario la creazione di più posti di lavoro e impieghi qualificati in UE. Incorporata nella Strategia di Lisbona e, in seguito, nella Strategia Europa 2020 per la crescita. La sua attuazione è monitorata tramite il Semestre europeo, un processo annuale inteso a promuovere il coordinamento delle politiche tra gli Stati membri e le istituzioni europee. Commissione Europea. – Occupazione, affari sociali e inclusione. Strategia europea per l'occupazione.

essere d'aiuto nell'abbassare i costi dell'implementazione di nuove misure[67] al punto che buona parte degli studi iniziali svolti sul metodo di coordinamento aperto rivelano una lettura estremamente positiva dei suoi effetti sul processo di integrazione.

Finora si sono individuate le premesse da cui parte l'azione comunitaria, delineate le competenze ad essa attribuite e definiti, tramite l'integrazione negativa e positiva, i primi passi compiuti nel progetto di integrazione di mercato. Tuttavia, prima di analizzare nel dettaglio le caratteristiche delle nuove modalità di *governance* è necessario specificare e contestualizzare cosa si intenda per *hard* e *soft law* nel contesto dell'Unione europea. Questa precisazione si rende necessaria poiché è proprio il contesto europeo a differenziarsi da quello internazionale (in riferimento al quale si sono sviluppati la maggior parte degli studi sulla *soft law*), in quanto le disposizioni da essa emanate producono effetti che si estendono anche agli stessi individui, ai quali conferisce diritti soggettivi.[68]

2.2.3 Hard Law e Soft Law nell'Unione europea.

L'Unione europea è spesso presentata come la forma più avanzata di integrazione regionale nel panorama mondiale. Gli studi hanno sottolineato l'importanza della legge nel processo di integrazione e differenziato la legislazione internazionale da quella europea. Quest'ultima, imponendo vincoli e conferendo diritti sia agli individui che agli Stati membri, costituisce un ordine legale autonomo distinto dalla legge internazionale, in grado di limitare la sovranità degli Stati membri.[69] I Trattati svolgono a livello europeo lo stesso ruolo della Costituzione all'interno di uno Stato. La legge, al contempo oggetto e strumento di integrazione, ha favorito la trasformazione dell'Unione europea in un sistema sovranazionale. L'attività della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) è divenuta un elemento centrale del metodo comunitario, caratterizzato anche dal ruolo prominente della Commissione Europea (iniziativa e implementazione) e del Parlamento Europeo (co-decisione), così come dal voto a maggioranza qualificata del Consiglio.[70]

---

[67] Börzel, T. A.; Buzogany, A.; Koutalakis, C.; *Op. cit.*, p. 331-332.
[68] Hatzopoulos, V.; "Why the Open Method of Coordination Is Bad For You: A Letter to the EU", *European Law Journal*, Vol. 13, N. 3, Blackwell Publishing Ltd, 2007, p. 334.
[69] *Ibid*.
[70] Terpan Fabien; "Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law", *European Law Journal*, Vol. 21 n. 1, 2012, pp.68-69.

La nozione di *hard law* fa riferimento in senso lato ad atti giuridicamente vincolanti; nel contesto dell'Unione europea fa riferimento al diritto primario e derivato. I Trattati, che costituiscono il diritto primario, sono accordi vincolanti tra Paesi membri che definiscono gli obiettivi e le regole di funzionamento delle istituzioni europee, le procedure per l'adozione delle decisioni e le relazioni tra l'UE e i suoi membri. Per diritto derivato si intende, invece, il *corpus* normativo che deriva dai principi e dagli obiettivi dei Trattati definito dall'art. 288 del TFUE che comprende: Regolamenti, Direttive, Decisioni, Raccomandazioni e Pareri.

Di questi, soltanto i primi tre rappresentano atti vincolanti. I Regolamenti si applicano automaticamente e in modo uniforme a tutti i paesi UE non appena entrano in vigore senza bisogno di essere recepiti nell'ordinamento nazionale. Le Direttive impongono il conseguimento di determinati risultati lasciando agli Stati margine di scelta sulle modalità di realizzazione. Tuttavia, devono essere recepite nell'ordinamento nazionale e comunicati alla Commissione entro il termine fissato (generalmente entro 2 anni). Infine, le Decisioni si applicano alle parti interessate ed entrano in vigore a seguito della notifica, necessitando comunque di essere inserite nella legislazione nazionale. [71] Raccomandazioni e Pareri non sono vincolanti e consentono alle istituzioni europee di rendere note le loro posizioni o formulare dichiarazioni (nel caso dei Pareri) senza imporre obblighi giuridici a carico dei destinatari.

Tuttavia, per quanto riguarda le Raccomandazioni, occorre considerare anche l'importanza della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea. Ad esempio, nel caso Grimaldi[72] la CGUE si pronuncia sostenendo che le Corti nazionali debbano prendere in considerazione le Raccomandazioni della Commissione quando chiamate a giudicare casi, "in particolare quando esse sono di aiuto nell'interpretazione

[71] "Gli Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione", Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (2012/C 326/01), PARTE SESTA – DISPOSIZIONI ISTITUZIONALI E FINANZIARIE, TITOLO i – DISPOSIZIONI ISTITUZIONALI, CAPO 2 – ATTI GIURIDICI DELL'UNIONE, PROCEDURE DI ADOZIONE E ALTRE DISPOSIZIONI, SEZIONE 1 – ATTI GIURIDICI DELL'UNIONE, Art. 291 (1), p. 173.

[72] SENTENZA DELLA CORTE (SECONDA SEZIONE) DEL 13 DICEMBRE 1989. - SALVATORE GRIMALDI CONTRO FONDS DES MALADIES PROFESSIONNELLES. - DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE: TRIBUNAL DU TRAVAIL DE BRUXELLES - BELGIO. - POLITICA SOCIALE - MALATTIE PROFESSIONALI - EFFETTI DI UNA RACCOMANDAZIONE. - CAUSA 322/88.

di norme nazionali adottate allo scopo di garantire la loro attuazione, o mirano a completare norme comunitarie aventi natura vincolante" [73]. Questo mostra come nonostante si affermi la non vincolatività delle Raccomandazioni, la CGUE vi attribuisca qualche effetto legale nell'ambio del principio dell'interpretazione consistente.[74] Nella presente ricerca Raccomandazioni e Pareri non verranno considerate alla pari di altre tipologie di *soft law* in quanto, trovando una specifica menzione ad esse nei Trattati, il rispettivo *status* legale non risulta essere opaco.[75]

Se misurata attraverso la sua forza vincolante, si può comprendere come il concetto di *hard law* così come definito da Kelsen: una specifica tecnica sociale che consiste nello "stabilire un ordine di coercizione mediante il quale il monopolio di una comunità è costituito per applicare le misure di coercizione date da tale ordine" [76]. Tale concettualizzazione evidenzia come ciò che identifica la legge non è nella sua natura quanto piuttosto nelle caratteristiche del sistema nel quale opera. Una diversa interpretazione, invece, individua tre caratteristiche intrinsecamente distintive della *hard law*: obbligazione, precisione ed esecutività.[77] Per obbligazione si intende che la norma contiene un'ingiunzione che obbliga ad agire o all'astenersi da agire in una specifica maniera. La precisione, garantisce che la condotta richiesta o proibita dalla norma non sia ambigua. L'esecutività, infine, allude alla garanzia di autorità a terze parti per implementare, interpretare, applicare le regole e risolvere le dispute; spazia dal semplice monitoraggio a meccanismi di coercizione come il controllo giudiziario o le sanzioni. Un esempio è rappresentato dalla procedura di infrazione che può essere aperta dalla Commissione in caso di mancato avviso per la trasposizione delle Direttive.[78]

La *soft law*, di conseguenza, si caratterizza come un atto che non combina i tre elementi descritti. La sua definizione come categoria di norme è una creazione dottrinale che non ha fondamento nella legge positiva. L'articolo 38 dello Statuto della Corte Internazionale

---

[73]SENTENZA 13. 12. 1989 — CAUSA C-322/88, SENTENZA DELLA CORTE (SECONDA SEZIONE) DEL 13 DICEMBRE 1989, 18, P. 4421.
[74] Snyder Francis; *Op. Cit.*, p. 7.
[75] Peters, A.; Pagotto, I.; "Soft Law as a New Mode of Governance: A Legal Perspective", *NEWGOV: New Modes of Governance*, Project 7, 2006, p. 16.
[76] Hans Kelsen; "The Law as a Specific Social Technique", *University of Chicago Law Review*, Vol. 9, N. 1, Art. 5, 1941, p. 82.
[77] Terpan Fabien; "Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law", *European Law Journal*, Vol. 21 n. 1, 2012, p. 72.
[78] *Ivi*, p. 73.

di Giustizia[79] non vi fa alcun riferimento tra le possibili fonti della legge internazionale. Allo stesso modo, l' articolo 288 del TFUE[80] non menziona la *soft law* come tipologia di legislazione secondaria propria dell'Unione europea. Il concetto di *soft law* non è di facile definizione; di fatto, a seconda del punto di vista sul quale si basino le osservazioni potrebbe mostrarsi in diverse sfaccettature ed è proprio la sua eterogeneità a complicare il tentativo di circoscriverlo a specifici atti.

L'uso stesso del termine è oggetto di dispute. Dal punto di vista dei giuristi costituisce una contraddizione di termini: la *soft law* non vincolante non è considerabile legge e, al tempo stesso, la *soft law* con effetti legali è considerabile *hard law.*[81] L'argomento principale a sostegno di questa posizione, è che l'attribuzione di uno *status* legale a questi strumenti consente di asserire un certo grado di normatività e, dunque, eroderebbe il potere normativo dell'ordine legale internazionale (in questo caso europeo) nel suo insieme.[82] Tuttavia, come descritto precedentemente, è la stessa giurisprudenza della CGUE che, talvolta, ha attribuito a questa tipologia di norme effetti legali pur sottolineandone la non vincolatività. Ad oggi, non risulta esserci ancora una definizione univoca data nei diversi studi.

Un primo tentativo di definirla nel contesto europeo compare negli studi di Brochardt e Wellens: "La *soft law* comunitaria riguarda le regole di condotta che si trovano a livello non vincolante (nel senso di non opponibile e non sanzionabile) ma che secondo gli estensori devono avere una portata legale, che deve essere specificata di volta in volta e non mostra un valore di intensità uniforme riguardo lo scopo legale, ma che sono accomunate dall'avere come effetto l'influenza sulla condotta di Stati membri, istituzioni, imprese e individui, comunque senza contenere diritti ed obblighi comunitari."[83] Una delle definizioni più accreditate nei diversi studi risulta essere quella data da Senden, secondo la quale la *soft law* comprende "regole di condotta stabilite da strumenti ai quali non è stata attribuita forza legalmente vincolante come tali ma che, ciò nonostante,

---

[79] Statuto della Corte internazionale di Giustizia del 26 giugno 1945, CAPO II – COMPETENZA DELLA CORTE, Art. 38 pag 9.
[80] Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (2012/C 326/01) CAPO 2 - ATTI GIURIDICI DELL'UNIONE, PROCEDURE DI ADOZIONE E ALTRE DISPOSIZIONISEZIONE, SEZIONE 1 - ATTI GIURIDICI DELL'UNIONE, Art. 288 p. 171.
[81] Senden Linda; *Op. cit*., p. 109.
[82] Peters, A.; Pagotto, I.; *Op. Cit.*, p. 6.
[83] Borchardt, G.; and K Wellens, K.; "Soft Law in European Community law", *ELRev*, Vol. 14, n. 5, 1989, p. 267. In: Senden Linda; *Op. cit*., pp.111-112.

potrebbero avere certi effetti legali (indiretti) che sono finalizzate a produrre effetti pratici". [84] Pertanto, il termine *soft law* fornisce un soddisfacente "concetto ombrello".

Occorre chiarire come il fenomeno della *soft law* nel contesto europeo non possa essere spiegato negli stessi termini con cui lo si utilizza nei contesti nazionali ed internazionali. Infatti, l'ordine legale comunitario costituisce un diverso ordine dotato di istituzioni, personalità, poteri e capacità; di conseguenza, gli strumenti comunitari non vincolanti dovrebbero essere valutati all'interno del quadro di riferimento del sistema proprio dell'UE. La stessa dicotomia vincolante/non vincolante non sembra essere un esaustivo criterio distintivo, rivelandosi talvolta eccessivamente semplificativo.[85] Inoltre, si deve considerare che una definizione più o meno precisa non rappresenterebbe un fattore capace di prevenire gli attori politici dal continuare ad utilizzare tali soluzioni.[86]

Sebbene non rientri nell'obiettivo del presente elaborato fornire una descrizione esaustiva di tutte le tipologie di *soft law* rintracciabili nel contesto europeo, è indispensabile per poter meglio comprendere l'utilizzo da parte delle istituzioni europee del metodo aperto di coordinamento fornire una breve panoramica che illustri le sue diverse declinazioni. La *soft law* adottata dall'Unione europea è stata suddivisa dagli studi sulla base di due elementi: gli autori (Commissione, Consiglio, Parlamento, Membri, attori privati) e la funzione da essa svolta.[87] Seguendo la classificazione fornita da Peters e Pagotto, alla prima tipologia, definita "istituzionale", appartengono:

- Strumenti preparatori ed informativi: Green e White papers (formulati dalla Commissione); Programmi d'azione (prodotti dalla Commissione ed in fase successiva anche dal Consiglio); comunicazioni inter-istituzionali, comunicati puramente informativi (formulati dalla Commissione) e comunicati individuali (formulati dalla Commissione eventualmente con il coinvolgimento di altre istituzioni).[88]
- Strumenti interpretativi e decisionali, la cui funzione è di interpretazione, sono legati alla normativa primaria e secondaria e generalmente formulati dalla

[84] Senden Linda; *Op. cit.*, p. 112.
[85] *Ivi*, p. 110.
[86] Peters, A.; Pagotto, I.; *Op. Cit.*, p. 6.
[87] *Ivi*, p. 16.
[88] *Ibid*.

Commissione. Un sottoinsieme di questa categoria è rappresentato dalle regole amministrative che, pur non essendo legalmente vincolanti, indicano le modalità con le quali le istituzioni comunitarie sono tenute ad interpretare ed applicare la legge comunitaria.[89]

- Strumenti di orientamento: Conclusioni del consiglio; Dichiarazioni del Consiglio; Dichiarazioni congiunte; accordi inter-istituzionali e i Codici di condotta e pratica.[90]

La seconda categoria è rappresentata dalla *soft law* prodotta dagli Stati membri che possono, coerentemente con lo scopo dell'Unione, promulgare congiuntamente documenti non vincolanti che tuttavia non sono totalmente estranei a produrre effetti (indiretti).[91] Uno degli esempi più prominenti è rappresentato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000. La terza categoria, invece, è circoscrivibile all'autoregolamentazione privata e alla co-regolazione. Il primo concetto fa riferimento alla *soft law* prodotta da attori privati, la maggior parte appartenenti alla sfera economica come le imprese transnazionali e le associazioni di commercio che operano in Europa. La Commissione definisce la *self-regulation* come segue:

> "*concerns large number of practices, common rules, codes of conduct and, in particular, voluntary agreements which economic actors, social players, NGOs and organized groups establish themselves on a voluntary basis in order to regulate and organize their activities. Unlike co-regulation, self-regulation does not involve a legislative act. […] is usually initiated by stakeholders*" [92].

La seconda variante è rappresentata dal mix di atti pubblico-privati, cui talvolta si fa riferimento come ibrido o *co-regulation*, il cui esempio più prominente è il Dialogo Sociale. Quest'ultimo prevede che l'iniziativa di proporre legislazione resti tra le parti sociali a cui è consentito di entrare in accordi di natura volontaria, successivamente adottati come Direttive dal Consiglio. Si noti, comunque, che queste due categorie non

[89] *Ivi*, p. 17.
[90] *Ivi*, pp. 17-18.
[91] *Ibid*.
[92] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Environmental Agreements at Community Level, Within the Framework of the Action Plan on the Simplification and Improvement of the Regulatory Environment, (COM/2002/0412 def.), of 17 July 2002, at para. 4.1 – SELF REGULATION, p. 7.

necessariamente sono *soft* in tutte le dimensioni: infatti, gli attori privati potrebbero concludere accordi che sono vincolanti per i partecipanti come accade nel caso dei VEA o *Voluntary Environmental Agreement.*[93] Infine, la definizione degli standard tecnici e finanziari da parte di attori privati in eventuale collaborazione con le istituzioni[94].

La distinzione sulla base degli obiettivi e delle funzioni di questi strumenti, fornisce qualche elemento ulteriore per comprendere la relazione in cui si pone con la *hard law*. Questa rapporto può essere chiarito grazie alla triplice definizione funzionale proposta da Senden: *pre-law*, *post-law* e *para-law*[95].

- *Pre-law*, fa riferimento all'adozione di particolari strumenti in vista dell'elaborazione e preparazione di futuri atti comunitari vincolanti, sottolineandone la desiderabilità o la necessità ed anticipandone i possibili contenuti; a questa categoria appartengono gli strumenti preparatori ed informativi.
- *Post-law*, è realizzata dagli strumenti di *soft law* che sono adottati conseguentemente all'esistente normativa comunitaria allo scopo di fungere da supplemento e supporto, per facilitarne l'implementazione e la corretta (ed uniforme) applicazione; a questa categoria appartengono gli strumenti interpretativi e decisionali.
- *Para-law* si riferisce, invece, alla *soft law* come alternativa alla legislazione, sia essa temporanea o permanente; a questa funzione appartengono gli strumenti di orientamento.

Queste categorie forniscono un'indicazione piuttosto generale e semplificata; un'analisi approfondita rivela la possibilità che ad un singolo strumento si possano attribuire diverse funzioni.[96]

---

[93] Peters, A.; Pagotto, I.; *Op. Cit.*, pp. 18-19.
[94] Ad esempio il CEN, il corpo europeo con il più vasto mandato per la standardizzazione. È un'organizzazione multi settoriale che produce standard in numerosi domini del business: dalla chimica, ai trasporti, agli imballaggi. *Ivi*, p. 19.
[95] Senden Linda; *Op. cit.*, p. 119-120. Peters, A.; Pagotto, I.; *Op. Cit.*, pp. 22-23.
[96] *Ivi*, pp. 22-23.

2.3 Il metodo di coordinamento aperto: uno strumento di soft governance.

Le premesse sino a qui descritte, forniscono la base per la comprensione della nascita e dell'evoluzione del metodo di coordinamento aperto, nonché delle ragioni per le quali venga identificato come una modalità di coordinamento "leggera" e non vincolante. Le sue radici si possono rintracciare nelle disposizioni del Trattato di Maastricht relative all'Unione economica e monetaria: in particolare, nei "criteri di Maastricht" per la stabilità economica e finanziaria, che traducono la necessità di raggiungere un elevato grado di convergenza nelle economie degli Stati membri.[97] Il processo per la convergenza delle politiche macro economiche prevedeva: l'adozione di linee guida proposte dalla Commissione, redatte dal Consiglio dell'Unione Europea, discusse e concluse dal Consiglio europeo, e infine adottate dal Consiglio (con votazione a maggioranza qualificata) sotto forma di Raccomandazione.[98] Un sistema di "sorveglianza multilaterale", laddove era compito degli Stati membri informare la Commissione delle misure implementate a livello nazionale. Il Consiglio, sulla base di questa attività di revisione, monitorava gli sviluppi in ciascuno Stato membro e la coerenza dei programmi nazionali con le linee guida fornendo regolarmente una valutazione complessiva. Inoltre, qualora il Consiglio verificava comportamenti tesi ad ostacolare il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria, poteva elaborare raccomandazioni indirizzate ai singoli Stati membri.

Il processo si basava sulla concezione della politica economica come "interesse comune" nell'UE.[99] Di fatto, il meccanismo di esecuzione "*soft*" si dispiegava in un quadro comune di obiettivi nella forma di linee guida non vincolanti, che includevano criteri quantitativi o "parametri" il cui monitoraggio rispetto all'implementazione negli Stati membri era svolto in collaborazione con la Commissione e il Consiglio. Questo processo mostra simili caratteristiche con la regolare definizione e valutazione delle politiche economiche effettuata dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) o istituzioni finanziarie internazionali come il Fondo Monetario

[97] Kraemer, R. A; Klasing, A.; von Homeyer, I.; "The EU Open Method of Co-ordination: Risks & Chances for Environmental Policy" – Paper for the Conference 'Sustainable Development in an Enlarged Union – Linking National Strategies & Strengthening European Coherence', *Ecologic – Institute for international and European Environmental Policy*, 27-29 Aprile 2003, p. 5.
[98] *Ibid.*
[99] Terpan Fabien; *Op. Cit.*, p. 83.

Internazionale.[100] Per questa ragione, gli studi che hanno identificato il "Coordinamento" come una delle modalità di *policy-making* dell'Unione Europea lo hanno altrimenti definito "tecnica OCSE"[101]. Le linee guida di politica economica o BEPG (*Broad Economic Policy Guidelines*)[102], si possono considerare un precursore del metodo di coordinamento aperto.

2.3.1 La Strategia europea per l'occupazione.

Sebbene si possa dire che il metodo aperto di coordinamento sia stato istituzionalizzato formalmente soltanto nelle Conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona, il Consiglio europeo riunitosi a Essen nel 1994 è stato un precursore nell'adozione di questo approccio per la realizzazione della Strategia europea per l'occupazione (successivamente integrata nella Strategia di Lisbona, e parte della Strategia Europa 2020 per la crescita). Quest'ultima risale al 1997 ed emerge da un contesto caratterizzato dalla grande preoccupazione per la situazione occupazionale, unita alla necessità di preparare il terreno al lancio della moneta unica.[103] Sebbene fosse evidente che gli Stati membri condividevano diverse problematiche in ambito occupazionale, fu altrettanto chiara sin dal principio la difficoltà rappresentata dalla creazione di soluzioni comuni attraverso regole uniformi. L'Unione, trovandosi a che fare con un problema non del tutto compreso sul quale la propria competenza legislativa non poteva essere pienamente esercitata, si trovò a non poter fare affidamento esclusivamente sul metodo comunitario dovendo, quindi, disegnare un nuovo approccio.[104]

---

[100] Kraemer, R. A; Klasing, A.; von Homeyer, I.; *Op. cit.*, p. 6.
[101] Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, p. 107.
[102] Nel 2005 con la revisione della Strategia di Lisbona, le *BEPG* si sono fuse con le cosiddette linee guida per l'occupazione per divenire Linee guida Integrate. L'intero sistema di sorveglianza economica è stato riformato nel 2011 (*Six Pack*) e nel 2013 (*Two pack e Fiscal Compact*) in risposta alla crisi economica e finanziaria. La riforma del 2011 pone la sorveglianza delle politiche economiche (incluse le *BEPG*) all'interno del Semestre Europeo per assicurare una consistente assistenza. Il Semestre Europeo è un ciclo di orientamenti in materia di politica economica che consente alla Commissione la sorveglianza di ciascun paese. La Commissione esamina i report economici nazionali e propone raccomandazioni che vengono poi discusse dal Consiglio europeo e adottate dal Consiglio. Per ulteriori approfondimenti si veda: Terpan Fabien; *Op. Cit.*, p.83.
[103] Trubek, D. M.; Trubek, L. G., "Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination", *European Law Journal*, Vol. 11, 2005, p. 345.
[104] *Ivi*, pp. 345-346.

Questa strategia rifletteva un compromesso per l'estensione dell'influenza europea senza un'intromissione eccessiva nella sfera di sovranità degli Stati membri.[105] Il metodo di coordinamento utilizzato per la Strategia europea dell'occupazione prevedeva: la definizione di una serie di obiettivi comuni o linee-guida concordati dalla Commissione e gli Stati membri; l'inclusione di una serie di indicatori chiave volti a misurare il progresso in relazione agli obiettivi contenuti nelle linee guida; l'elaborazione annuale, da parte degli Stati membri, di un Piano d'Azione Nazionale[106] per verificare il livello di raggiungimento degli obiettivi del precedente anno considerato e stabilire un piano d'azione per il successivo.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Nizza (2003), inoltre, il metodo di coordinamento aperto veniva esteso anche alle politiche di protezione sociale, che includevano obiettivi come la riduzione della povertà e la lotta all'esclusione sociale. In particolare, due articoli del Trattato conferivano al Consiglio la facoltà di "adottare misure pensate per incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri tramite iniziative mirate a sviluppare la conoscenza, scambi di informazioni e *best practices*, promuovere approcci innovativi e valutare le esperienze, escludendo ogni armonizzazione delle leggi e dei regolamenti degli Stati Membri"[107].

2.3.2 La Strategia di Lisbona: istituzionalizzazione del metodo di coordinamento aperto.

Le Conclusioni della Presidenza al termine del Consiglio europeo di Lisbona svoltosi il 23 e 24 Marzo 2000, definivano il nuovo obiettivo strategico della strategia decennale di Lisbona: "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale"[108]. Il raggiungimento di questo obiettivo richiedeva una strategia generale che doveva essere implementata "migliorando i processi

---

[105] Dehousse, R.; Boussaguet, L., Jacquot, S.; "From Integration through Law to Governance: Has the Course of European Integration Changed?", *DJOF Publishing*, 2014, p. 5.
[106] Divenuto Programma Nazionale di Riforma a seguito della revisione di medio termine della Strategia di Lisbona, nel 2005, che ha fornito anche 24 linee guida integrate per la crescita e l'occupazione, unendo le strategie utilizzate nella prima parte del processo di Lisbona.
[107] Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, (2001/C 80/01), Trattato di Nizza che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, firmato a Nizza il 26 febbraio 2001, Art. 137, p. 17.
[108] CONSIGLIO EUROPEO LISBONA 23 E 24 MARZO 2000 - CONCLUSIONI DELLA PRESIDENZA, I. OCCUPAZIONE, RIFORME ECONOMICHE E COESIONE SOCIALE, Modalità di azione, par. 5.

esistenti" [109], introducendo "un nuovo metodo di coordinamento a tutti i livelli, accompagnato da un forte ruolo di guida e coordinamento da parte del Consiglio europeo per assicurare una direzione strategica più coerente e un effettivo monitoraggio dei progressi"[110]. Il metodo di coordinamento aperto viene, in tale occasione, menzionato come lo strumento inteso a "diffondere la migliore pratica e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'UE […] concepito per assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche"[111]. Lo scopo primario era quello di far convergere le politiche nazionali al fine di realizzare obiettivi comuni, e la sua applicazione relativa ad ambiti che rientravano quasi esclusivamente nel raggio di competenza degli Stati membri.

Nello stesso documento venivano delineate anche le caratteristiche principali della nuova modalità:

- identificazione e definizione congiunta dell'Unione degli obiettivi da raggiungere in combinazione con calendari specifici per il conseguimento degli stessi, fissati nel breve, medio e lungo termine;
- la determinazione di strumenti di misura, come indicatori quantitativi e qualitativi, e di parametri di riferimento commisurati alle necessità di diversi Stati membri e settori, intesi come strumenti per confrontare le migliori pratiche;
- la trasposizione degli orientamenti europei nelle politiche nazionali e regionali fissando obiettivi specifici e adottando misure che tenessero conto delle diversità nazionali e regionali;
- periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione *inter pares*, allo scopo di stimolare processi di apprendimento reciproco.[112]

Infine, si sottolineava come si volesse adottare un'impostazione decentrata coerente con il rispetto del principio di sussidiarietà "a cui l'Unione, gli Stati membri, i livelli regionali e locali, nonché le parti sociali e la società civile parteciperanno attivamente mediante

[109] I "processi esistenti" fanno riferimento a quelli adottati per il raggiungimento della convergenza delle politiche economiche nell'Eurozona cui si fa riferimento nel precedente paragrafo. *Ibid.*
[110] *Ivi*, par. 7.
[111] *Ivi*, par. 8.
[112] *Ivi*, PORRE IN ATTO LE DECISIONI: UN APPROCCIO PIU COERENTE E SISTEMATICO, Attuazione di un nuovo metodo di coordinamento aperto, par. 37.

diverse forme di partenariato" coadiuvate da "un metodo di analisi comparativa delle migliori pratiche in materia di gestione del cambiamento" [113].

Il coordinamento suggerito dalla Strategia di Lisbona rivela una combinazione di quattro elementi differenti. Il coordinamento degli Stati membri, che implica una scelta riguardo il livello di competenza nazionale ed un ruolo supplementare dell'Unione di tipo orientativo. Il coordinamento verticale degli attori, che implica un *focus* sulla responsabilità degli Stati membri nel coordinare il ruolo di attori differenti sia nell'informazione che nell'implementazione degli obiettivi. La *dual-partnership*, resa più esplicita dalla revisione di medio termine della strategia di Lisbona nel 2005, che meglio identifica l'importanza del coordinamento tra il livello europeo e quello nazionale. Infine, il coordinamento orizzontale delle politiche, dunque la necessità di utilizzare gli strumenti di cui si dispone per creare sinergie tra diversi settori.[114]

In sostanza, l'essenza del metodo di coordinamento consiste nel condividere le esperienze ed incoraggiare la diffusione di pratiche virtuose che si basano sul tentativo di realizzare a livello nazionale il raggiungimento di obiettivi più ampi stabiliti a livello comunitario. Rappresenta un insieme di meccanismi già precedentemente utilizzati che rientrano nella tradizione degli strumenti di *soft law*, di cui si possono identificare quattro elementi chiave: l'impostazione di linee guida e del calendario per la rispettiva attuazione; l'uso di indicatori di prestazione e parametri di valutazione che si adattino a ciascun partecipante favorendo la comparazione delle pratiche più virtuose; la traduzione degli obiettivi dalla definizione al livello dei partecipanti; il monitoraggio periodico, le revisioni paritarie e la valutazione che pone enfasi sull'apprendimento reciproco.[115] Non vi sono, dunque, sanzioni o disposizioni legalmente vincolanti poiché gli obiettivi definiti dalla strategia richiedono un'azione estesa a diversi settori sui quali le istituzioni europee possono agire limitatamente alle competenze attribuitevi dai Trattati.

---

[113] *Ivi*, par. 38.

[114] Smismans Stijn; "From Harmonization to Co-ordination? EU Law in the Lisbon Governance Architecture", *Journal of European Public Policy*, Vol. 18 n.4, 2011, pp. 508-509.

[115] Herodes, M. & A.; Pallemaerts, C.; "Environmental Policy Integration at the EU Level – A Literature Review." (ENVIRONMENTAL POLICY INTEGRATION AND MULTI-LEVEL GOVERNANCE), *EPIGOV Paper*, No. 5, 2007, Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy, p. 22.

Oggi, questo meccanismo di sorveglianza multilaterale si è esteso fino ad includere un ampio spettro di settori; la Strategia di Lisbona e la successiva strategia Europa 2020, in un certo senso, rappresentano gli orientamenti comprensivi che testimoniano la sua espansione.[116] Secondo quanto emerge da uno dei più recenti studi[117], si possono identificare 13 diversi settori cui si può ricondurre questo strumento di *soft governance*. Szyszczak propone la seguente classificazione: a) aree sviluppate (con una base legale nei trattati): il coordinamento negli orientamenti di politica economica e la Strategia europea per l'occupazione; b) aree aggiunte: protezione sociale, inclusione sociale, pensioni e sanità; c) aree nascenti: innovazione, ricerca e sviluppo, educazione, società dell'informazione, ambiente, immigrazione e politiche imprenditoriali; e d) non riconosciute: in materia fiscale.[118]

Ciascuno di questi processi si differenzia dagli altri in vari modi: la durata di ciascun ciclo di coordinamento, la tipologia degli obiettivi, il grado di pressione per l'adattamento imposta agli Stati che vi partecipano, attori non statali coinvolti e ruolo delle istituzioni che vi partecipano. L'autore ha suggerito, inoltre, tre criteri con i quali valutare l'intensità del coordinamento basati su: il grado di precisione delle linee guida, la possibilità di sanzioni, il grado di trasparenza rispetto al ruolo dei vari attori. In questa prospettiva, non sembra scorretto affermare che vi siano tante tipologie di metodo di coordinamento aperto quanti sono i settori nei quali opera.[119]

2.3.3 Metodo di coordinamento aperto e governance sperimentale.

Il metodo di coordinamento aperto può essere definito come uno strumento di *soft governance*, in quanto mira a portare un certo grado di cambiamento a livello degli Stati membri coinvolti nella realizzazione di determinati obiettivi (riflettendo, dunque, il policentrismo caratteristico della *governance*), evitando di utilizzare strumenti legalmente vincolanti. Infatti, stabilisce nuove regole di condotta o orientamenti per la formulazione di politiche che non sono contenute o implicate nelle fonti legislative europee primarie o secondarie. Come tale, la sua funzione può essere ricondotta a quella

[116] Szyszczak, Erika; "Experimental Governance: The Open Method of Coordination", *European Law Journal*, Vol. 12, N. 4, 2006, Blackwell Publishing Ltd, p. 494.
[117] *Ibid.*
[118] *Ibid*.
[119] Borràs, S.; Greve, B.; "Concluding Remarks: New Method or Just Cheap Talk?", *JEPP*, Vol. 11, N. 2, 2004, p.330.

di *para-law*, ossia, strumenti di orientamento in alternativa alla legislazione, siano essi temporanei o permanenti.[120]

Tuttavia, il metodo aperto di coordinamento si differenzia dalle forme di *soft law* precedentemente descritte. L'approccio che utilizza è di tipo intergovernativo: sebbene il Consiglio e la Commissione giochino un ruolo chiave ed il monitoraggio politico sia svolto a livello europeo, gli Stati membri partecipano attivamente mediante la ridefinizione di strategie o piani d'azione a livello nazionale. Invece, i processi che distinguono gli strumenti di *soft law* europea di tipo "tradizionale", si basano su un approccio sovranazionale. Mentre il metodo di coordinamento aperto mira ad un sistematico collegamento tra le aree interessate da questo processo tramite procedure iterative che connettono l'azione europea e nazionale cercando la partecipazione degli attori istituzionali, negli strumenti tradizionali di *soft law* non troviamo un esplicito collegamento tra diversi settori politici né un azione coordinata tra il livello europeo e nazionale.

Infine, l'obiettivo di stimolare processi di diffusione ed apprendimento è reso piuttosto esplicito negli ambiti nei quali viene utilizzato il metodo aperto di coordinamento, mentre non risulta essere un obiettivo specifico relativo agli strumenti tradizionalmente definiti di *soft law*.[121] Il supporto all'apprendimento implica anche un elemento di correzione reciproca, tramite la *peer governance*, un processo di "auto-coordinamento collettivo" che anziché operare tramite disposizioni vincolanti e sanzioni, cerca di fornire incentivi alla condivisione delle conoscenze e alla creazione di consenso.[122]

L'elaborazione di piani d'azione da parte degli Stati membri è particolarmente rilevante per le finalità del metodo di coordinamento aperto: a livello nazionale viene incoraggiata la ricerca di strategie che si adattino allo specifico contesto nel quale debbano operare (coerentemente con il principio di sussidiarietà) e, al tempo stesso, la condivisione di queste con le istituzioni europee permette lo scambio di pratiche ottimali. Questo avviene tramite un processo di sorveglianza multilaterale con cui, generalmente, gli Stati membri

---

[120] Senden, L.A:J:; van den Brink, A.; "CHECKS AND BALANCES OF SOFT EU RULE-MAKING – STUDY", Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, p. 12.
[121] Borrás, S.; Jacobsson, K.; "The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU", *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, N. 2, 2004, Tab. 1, p. 188.
[122] *Ivi*, p. 189.

commentano reciprocamente i piani nazionali, la Commissione europea li riesamina e il Consiglio europeo formula Raccomandazioni sulla base delle prestazioni. Gli indicatori, infine, facilitano la trasparenza delle analisi comparative (*benchmarking*).

Come modalità di *policy-making*, cerca il coordinamento su due livelli. Il primo, ideale o di convergenza cognitiva[123], significa che si viene a creare un'intesa congiunta rispetto agli obiettivi rilevanti delle politiche a livello nazionale ed europeo e alle migliori modalità con cui debbano essere raggiunte. Il secondo, l'effettiva convergenza delle politiche, tramite il rafforzamento della conoscenza, lo scambio delle informazioni, la creazione di pratiche virtuose e l'identificazione delle pratiche meno virtuose tramite valutazioni *inter pares*, in modo che sia la stessa pressione reciproca a fungere da motore per il cambiamento. Questo meccanismo si dichiara inclusivo e partecipativo per la sua intrinseca natura, che allude al coinvolgimento di altri attori al di fuori di quelli solitamente coinvolti nella formulazione di politiche pubbliche, come le organizzazioni non governative, la società civile e le autorità a livello regionale e locale. Tuttavia, è importante sottolineare che non vi sono regole formali che diano forma a questo requisito di partecipazione.[124]

Il metodo di coordinamento aperto, di per sé, non cerca una convergenza in termini legislativi; come tale, rappresenta un grado di regolazione di minore intensità rispetto all'armonizzazione attraverso il metodo comunitario. Piuttosto, deve essere visto come uno strumento complementare che non intende sostituirsi agli approcci regolatori che si servono di atti giuridicamente vincolanti, considerando che ciascuna delle due diverse modalità risponde ad una funzione indipendente nel processo di integrazione.[125] A differenza del metodo comunitario, il cui funzionamento della Procedura legislativa ordinaria è descritto nel dettaglio nell'Art. 294 del TFUE, non troviamo alcun riferimento nei trattati o nella legislazione secondaria al metodo di coordinamento aperto.

---

[123] Radaelli, C. M.; "The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?", *Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS),* Report n.1, 2003, p. 9.
[124] Senden, L.A:J:; van den Brink, A.; "CHECKS AND BALANCES OF SOFT EU RULE-MAKING – STUDY", Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, p. 13.
[125] *Ibid.*

Nonostante ciò, i Trattati hanno fornito una base di partenza per il suo utilizzo. Questo è avvenuto per il coordinamento dell'Unione economica e monetaria, sulla base del Trattato di Maastricht[126] nel 1991 e successivamente per la Strategia europea dell'occupazione, introdotta nel Trattato di Amsterdam[127] nel 1997.[128] In aggiunta a queste aree 'sviluppate'[129] di coordinamento, questa modalità viene utilizzata in aree nelle quali l'Unione manca di competenza legislativa, ma rispetto alla quale i Trattati prevedono competenze di coordinamento o supporto che, sebbene non identificate esplicitamente nel metodo di coordinamento aperto, non si rivelano essere una scelta libera e discrezionale delle sue istituzioni.[130]

Rispetto alle caratteristiche finora evidenziate, il metodo di coordinamento aperto sembra basarsi sui seguenti principi: volontarismo, sussidiarietà, partecipazione, e integrazione multilivello.[131] In che modo vi è una connessione tra questo strumento *soft* e la *governance multilivello*? Esso comprende un ciclo iterativo che si struttura su almeno quattro livelli rappresentati da giurisdizioni non coincidenti. Primo, il Consiglio europeo concorda gli obiettivi generali da essere raggiunti e produce un quadro guida di obiettivi, altrettanto generali. Secondo, il Consiglio dell'Unione Europea seleziona indicatori quantitativi e/o qualitativi per la valutazione delle pratiche nazionali. Questi indicatori sono scelti su proposta da parte della Commissione o di altri organi indipendenti ed agenzie. Terzo, vengono adottate strategie a livello nazionale o sub-nazionale (tenendo in considerazione le peculiarità locali) in vista del raggiungimento dell'insieme di obiettivi e sulla base degli indicatori scelti. In linea generale, si fa riferimento a queste misure come "Piani di Riforma Nazionali". Il quarto ed ultimo livello completa il processo con la reciproca valutazione e la revisione paritaria tra gli Stati membri svolta a livello

[126] Trattato di Maastricht sull'Unione europea.
[127] Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi; (GU C 340 del 10.11.1997), pp. 1–144.
[128] Szyszczak, Erika; "Experimental Governance: The Open Method of Coordination", *European Law Journal*, Vol. 12, N. 4, 2006, Blackwell Publishing Ltd, p. 486.
[129] *Ibid.*
[130] Vale a dire che i Trattati, sebbene in termini generali, favoriscono azioni intese a supporto degli obiettivi dell'Unione, purché non infrangano i limiti espressi negli stessi rispetto all'attribuzione delle competenze.
[131] Borrás, S.; Jacobsson, K.; "The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU", *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, N. 2, 2004, p. 189.

europeo e sulla base delle quali possono essere formulate Raccomandazioni specifiche indirizzate agli Stati membri da parte del Consiglio.[132]

L'interpretazione data suggerisce che l'evoluzione delle modalità di formulazione delle politiche si basa su un processo ricorsivo di creazione di un quadro di riferimento e di revisione tra diversi livelli e settori. Mentre gli obiettivi vengono decisi a livello sovranazionale (ed in accordo con gli Stati membri), gli attori coinvolti nel suo funzionamento ad un livello più basso (siano essi autorità regionali o locali, organizzazioni non governative, organizzazioni della società civile o i singoli governi nazionali) godono di un considerevole grado di autonomia nel loro raggiungimento. Il dibattito accademico sul metodo aperto di coordinamento come strumento *soft,* si inserisce in un quadro più ampio che comprende riflessioni sulle cosiddette "nuove" modalità di *governance*.

Si può dire che il metodo di coordinamento aperto rappresenti uno degli strumenti chiave di quella che è stata definita dagli studi *governance* sperimentale.[133] Sperimentale poiché privilegia l'orientamento non gerarchico e dissolve la stretta distinzione tra prospettive *top-down* e *bottom-up*, enfatizzando come i suoi strumenti non abbiamo come obiettivo aumentare la capacità del processo decisionale formale e gerarchico europeo, quanto piuttosto un'alternativa deliberativa e costituita da reti.[134] Un secondo aspetto che viene evidenziato è la capacità di trasformazione che potenzialmente può esercitare sugli Stati membri. Il prerequisito necessario affinché possa avvenire è il processo di apprendimento coinvolto. Si tratta, infatti, di un percorso ricorsivo di definizione degli obiettivi e revisione sulla base della comparazione di approcci alternativi proposti in differenti contesti. La stessa assenza di rigidi parametri di riferimento universalmente validi per la loro implementazione, consente di affermare che la convergenza dovrebbe emergere come il risultato di un *learning process.*[135]

---

[132] Hatzopoulos, V.; "Why the Open Method of Coordination Is Bad For You: A Letter to the EU", *European Law Journal*, Vol. 13, N. 3, Blackwell Publishing Ltd, 2007, p. 312.
[133] Sabel, C.F.; Zeitlin, J.; "Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union.", *European Governance Papers (EUROGOV)* No. C-07-02, 2007, pp. 1-60.
[134] Börzel, T. A.; Eckert, S.; "Experimentalist governance: An introduction", *Regulation & Governance*, Vol. 6, 2012, pp. 373.
[135] *Ivi*, p. 374.

Le caratteristiche della governance sperimentale sono state inserite inizialmente in un dibattito che proponeva la dicotomia tra "vecchie" e "nuove" forme di governance e, implicitamente, tra strumenti *soft* e *hard*. Tuttavia, coerentemente con quanto evidenziato da Dehousse et al., uno sguardo più attento rivela che questi strumenti non sono sistematicamente in contrasto con il metodo comunitario tradizionale. La novità non implica necessariamente una trasformazione fondamentale dei sistemi esistenti, quanto piuttosto un'elaborazione di alcune caratteristiche inerenti alla natura stessa del sistema sovranazionale europeo e della sua natura "ibrida".[136]

Infatti, esistono già *fora* predisposti allo scambio di informazioni e pratiche sia al di fuori dell'UE (come avviene ad esempio nell'OCSE) che all'interno dell'arena comunitaria. Si prenda, ad esempio, il COREPER[137]; le regole nazionali, le pratiche amministrative e le rispettive esperienze sono condivise. Ciò che si verifica nella fase di preparazione dei lavori si avvicina più all'argomentazione (la costruzione di argomenti forti a livello cognitivo, con riferimento a valori generalmente accettati e nella ricerca di una verità generalmente accettata) che alla negoziazione (sostenere posizioni unilaterali e supportarle tramite rappresaglie o minacce di uscire dalla negoziazione se queste non sono accettate).[138] Dunque, lo stesso processo di scambio di informazioni, revisioni e valutazioni tramite processi deliberativi che implicano la partecipazione di diversi attori non può essere considerato propriamente un elemento di novità nella *governance* del metodo di coordinamento aperto.

2.4 Gli studi empirici: punti di forza e criticità del coordinamento soft.

Una delle ragioni principali per cui si sceglie di utilizzare strumenti di *soft*, in questo caso specifico il metodo di aperto di coordinamento, è per favorire l'adesione volontaria degli Stati al raggiungimento degli obiettivi senza intaccare la sovranità nazionale. Emergono, a questo proposito, alcune questioni. La dimensione "soft" di questa modalità di governance favorisce l'adesione volontaria degli Stati o incontra resistenza? Si rivela efficace nel produrre degli effetti laddove non è possibile intervenire tramite *hard law*?

[136] Dehousse, R.; Boussaguet, L., Jacquot, S.; *Op. cit.*, p. 7.
[137] Il Comitato dei rappresentanti permanenti o Coreper, è responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio dell'Unione europea. È composto da rappresentanti dei paesi dell'UE aventi il rango di ambasciatori degli Stati membri presso l'Unione europea ed è presieduto dal paese dell'UE che esercita la presidenza del Consiglio. Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, p. 80.
[138] Hatzopoulos, V.; *Op. cit.*, p. 329.

Prima di valutare una possibile risposta a tali questioni nell'analisi della Strategia europea di sviluppo sostenibile, che verrà affrontata nel capitolo successivo, si presenteranno alcune interpretazioni emerse dagli studi. A questo proposito, occorre sottolineare la difficoltà che si incontra nell'analizzare questi processi. È dovuta a due ragioni interconnesse: la prima, fa riferimento alla complessità orizzontale e verticale che li caratterizza, coinvolgendo diversi settori e livelli di governo attraverso un numero consistente di Stati membri; la seconda, si riferisce alle difficoltà metodologiche che si incontrano nella valutazione degli impatti causali di questi processi a livello nazionale, data l'assenza di vincoli e sanzioni.

2.4.1 I punti di forza: Learning e Policy-transfer.

Il metodo aperto di coordinamento è stato largamente accolto come un promettente approccio per una serie di considerazioni cruciali. Come è stato da molti studi enfatizzato, impegna gli Stati membri in modo volontario al raggiungimento di obiettivi senza, tuttavia, cercare di rendere omogenee le rispettive disposizioni nazionali. Dal momento che gli Stati membri sono sistematicamente invitati a condividere le informazioni, comparare e rivalutare le politiche ed i programmi alla luce delle relative prestazioni, il metodo di coordinamento aperto sembra essere un meccanismo promettente per generare forme di apprendimento date dalla pressione del contesto nel quale sono inseriti. Da questa prospettiva, le divergenze tra gli Stati membri potrebbero essere considerate un "laboratorio naturale per la sperimentazione" [139] e non un ostacolo all'integrazione.

Come ha sottolineato il Ministro belga Frank Vandenbroucke, che ha giocato un ruolo cruciale nel lancio dei processi per l'inclusione sociale e le pensioni durante la presidenza belga del 2001, "Il coordinamento aperto non è una ricetta fissa che può essere applicata a qualsiasi questione", piuttosto, "una specie di ricettario che contiene varie ricette, più leggere e più pesanti"[140]. A prescindere dalle variazioni in termini procedurali con cui il metodo si struttura nei vari settori nei quali applicato, è proprio per la sua flessibilità che questa modalità è divenuta rapidamente lo strumento della gestione europea in aree

[139] Snyder Francis; *Op. Cit.*, p. 4-5.
[140] (Vandenbroucke, 2001); citato in: Kraemer, R. A; Klasing, A.; von Homeyer, I.; "The EU Open Method of Co-ordination: Risks & Chances for Environmental Policy" – Paper for the Conference 'Sustainable Development in an Enlarged Union – Linking National Strategies & Strengthening European Coherence', *Ecologic – Institute for international and European Environmental Policy*, 27-29 Aprile 2003, p. 8.

sensibili dove la diversità tra gli Stati membri preclude l'armonizzazione ma, al tempo stesso, la non azione è politicamente inaccettabile.[141] Di fatto, il principale proposito è di creare un'europeizzazione dei problemi, una comparazione delle situazioni per allargare il ventaglio delle possibili soluzioni grazie allo scambio di buone pratiche.[142]

Quest'ultima considerazione è riconducibile a quella che viene definita dagli studi sui processi di europeizzazione la "logica dell'appropriatezza". [143] L'adattamento delle strutture e dei processi decisionali a livello domestico in risposta alla pressione delle istituzioni europee segue processi di tipo persuasivo. In particolare, vengono stimolate dinamiche di apprendimento collettivo che derivano dal processo di interiorizzazione delle norme (in questo caso, della necessità di un coordinamento) e di costruzione di nuove identità.[144] Mentre la *hard law* può virtualmente avere effetti immediati, la *soft law* è relativa alla socializzazione, alla costruzione identitaria e ad altre pratiche di carattere sociale. Dal momento che non vi sono sanzioni legali applicabili, deve basarsi sulla pressione sociale e politica per spingere i suoi partecipanti all'adesione volontaria; gli Stati membri dovrebbero seguire le regole per la pressione reciproca.[145]

La precondizione necessaria affinché si verifichi un cambiamento a livello nazionale viene identificato nel *misfit*[146] ossia l'incompatibilità tra le strutture decisionali a livello europeo e quelle domestiche. Tuttavia, vi sono anche altri fattori determinanti nel produrre un adattamento alle pressioni provenienti dalle istituzioni europee. Il primo è l'isomorfismo istituzionale, una forma di determinismo strutturale per il quale le istituzioni si adattano al cambiamento dell'ambiente, e che spiega il processo di progressiva omogeneizzazione delle strutture organizzative (in termini di pratiche e schemi di riforma). Il secondo pone in evidenza il ruolo degli agenti, per cui gli attori stessi che prendono parte ai processi decisionali imparano ad internalizzare nuove regole per diventare membri della società internazionale attraverso una ridefinizione degli

---

[141] Senden, L.A:J:; van den Brink, A.; *Op. cit.*, p. 8.
[142] Jacquot, S.; Bruno, I.; Mandin, L.; "Europeanization through its instrumentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination…toolbox or Pandora's box?", *Journal of European Public Policy*, Vol. 13 n 4, 2006, pp. 533.
[143] Börzel Tanja A.; Risse Thomas; *Op. cit.*, p. 2.
[144] *Ibid.*
[145] Mörth, Ulrika; "Soft law and new modes of EU governance—a democratic problem?" Paper presentato a Darmstadt. Novembre 2005, p. 10.
[146] Börzel Tanja A.; Risse Thomas; *Op. cit.*, p. 5.

interessi. Infine, viene evidenziata l'importanza di una cultura politica di cooperazione e il ruolo di istituzioni informali favorevoli alla costruzione del consenso.[147]

Gli esiti di questo processo vengono identificati con tre differenti gradi di cambiamento. L'assorbimento, per cui il livello domestico è in grado di incorporare le politiche europee e trasformare le istituzioni senza modificare sostanzialmente i processi esistenti (grado di cambiamento basso). L'accomodamento, per cui si asseconda la pressione adattando processi, politiche ed istituzioni esistenti ma senza sconvolgerne le caratteristiche essenziali (una modalità è il *patching up* per cui vengono "cucite" nuove politiche e istituzioni nei processi esistenti senza cambiarli; il grado di cambiamento è modesto). La trasformazione, per cui le nuove strutture sostituiscono quelle esistenti o alterandole in modo sostanziale (il grado di cambiamento è alto).[148]

Il metodo aperto di coordinamento attiva processi di *policy transfer*[149], definiti come processi nei quale la conoscenza rispetto le politiche, gli assetti amministrativi e le idee di un determinato contesto vengono "diffuse" ed utilizzate nello sviluppo di nuovi assetti in un diverso contesto. La definizione di una strategia comunitaria attraverso linee guida, indicatori e analisi comparative dà forma al quadro entro cui le politiche nazionali ed i suoi attori debbano agire; questo riguarda non solamente la definizione dell'agenda, ma anche dei parametri sui quali si deve basare l'azione dei singoli Stati membri.[150]

Nell'analisi della SEO e della Strategia per l'inclusione sociale, Zeitlin ritiene che si sia verificata questa "influenza cognitiva", ad esempio, nel cambiamento di approccio da passivo e "terapeutico" (l'enfasi data alla riduzione dei tassi di disoccupazione) ad uno attivo e preventivo (che enfatizza in chiave positiva l'aumento dell'occupazione).[151] Tuttavia, sottolinea anche come sia difficile attribuire uno specifico impatto causale tra il metodo di coordinamento aperto ed i processi da esso attivati a livello nazionale. Spesso, infatti, si tratta di cambiamenti che hanno già preso forma nei singoli Stati membri prima dell'introduzione delle strategie. Inoltre, queste influenze non si possono considerare totalmente esogene dal momento che gli stessi Stati partecipano attivamente nella

---

[147] *Ivi*, pp. 8-10.
[148] *Ivi*, p. 10.
[149] Szyszczak, Erika; *Op. cit.*, p. 500.
[150] *Ibid.*
[151] Zeitlin, J.; "Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?", *EUROGOV – European Governance Papers*, N. C-05-04, 2005, p. 15.

definizione dei parametri entro i quali questo coordinamento debba operare, cercando di far valere anche le priorità e preferenze domestiche. In questo senso, afferma Zeitlin, esercitano una certa "selettività" nel trasporre concetti e obiettivi nelle priorità nazionali.[152]

Tra gli effetti positivi vengono evidenziati due aspetti: il primo, relativo all'influenza sulle strutture del processo decisionale nazionale; il secondo, relativo al processo di apprendimento legato agli strumenti del coordinamento. Considerando il primo, si evidenzia come vi sia stato un rafforzamento delle capacità istituzionali strettamente connesso alla produzione di report, piani d'azione e strategie nazionali, che hanno stimolato una migliore integrazione orizzontale tra settori come ad esempio l'assistenza sociale, il mercato del lavoro, l'educazione nel caso della SEO.[153] La preparazione dei Report nazionali ha portato alla creazione di nuovi meccanismi formali e informali per l'interazione tra diversi livelli di governo (ad esempio, tra il livello nazionale, regionale e locale).[154] Se si prende in considerazione l'aspetto dell'apprendimento, il metodo di coordinamento aperto rappresenta una spinta all'identificazione dei problemi comuni e al potenziamento delle capacità istituzionali (per la necessità di implementare capacità statistiche, di monitoraggio e valutazione).[155]

Tuttavia, occorre tenere in considerazione che i processi generati dal metodo di coordinamento aperto non sono l'unica causa di questi cambiamenti a livello nazionale, e che il grado di coinvolgimento degli attori non statali, o sub-nazionali in particolare, dipende sia dalla configurazione istituzionale che dalle proprie strategie degli attori.[156] Una terza influenza positiva, riguarda il processo di apprendimento reciproco tra gli Stati membri. Un esempio di come tale diffusione possa avvenire, può essere rappresentato dall'evoluzione delle politiche di inclusione sociale del Regno Unito che sembrano essere state progressivamente influenzate dal confronto con le pratiche dell'Irlanda e di diversi paesi del Nord Europa.[157]

---

[152] *Ivi*, p. 16.
[153] *Ivi*, pp. 16-17.
[154] *Ivi*, p. 17.
[155] *Ivi*, pp. 17-18.
[156] Zeitlin, J.; "A Decade of Innovation in EU Governance: The European Employment Strategy, the Open Method of Coordination, and the Lisbon Strategy"- Working Paper Series, *La Follette School Working Paper*, N. 31, 2007, p. 5.
[157] *Ibid*.

Se si considera l'efficacia in una prospettiva di medio-lungo termine, intesa come influenza indiretta sul processo decisionale nazionale, lo studio condotto da Lopez-Santana, ha evidenziato l'importanza del ruolo assunto dall'Unione europea come *framer* della Strategia per l'occupazione. In particolare, ha contribuito a: definire i problemi che a livello nazionale avrebbero dovuto affrontare per accrescere la competitività; rafforzato l'idea che fosse necessaria una strategia da seguire per ottenere risultati nel lungo termine; circoscritto le azioni degli attori nazionali fornendo un potenziale percorso attraverso cui stimolare il processo di *learning*, applicando nuove e diverse modalità di gestione.[158]

2.4.2 Le criticità: Legittimità ed Efficacia.

Gli aspetti cruciali per riuscire a cogliere le criticità che sono state evidenziate dagli studi rispetto all'azione dell'Unione europea tramite il metodo di coordinamento aperto sono essenzialmente due: la legittimità, intesa sia come legittimità rispetto alla bilancia istituzionale dell'UE che come legittimità in termini democratici; e l'efficacia, intesa come l'effettiva partecipazione degli Stati membri a tali processi. Una delle preoccupazioni espresse negli studi sottolinea come, attraverso l'adozione di obiettivi comuni a livello europeo accompagnati da indicatori per valutare le prestazioni, si possa ritenere violato il principio di sussidiarietà. Infatti, si consentirebbe all'Unione Europea di invadere illegittimamente domini che, sulla base dei Trattati, apparterrebbero ai soli Stati membri. Contrariamente a questo, tuttavia, si deve considerare come questa modalità di *governance* a stampo volontario e collaborativo non implichi la subordinazione dei livelli decisionali coinvolti, piuttosto un invito a creare sinergie tra le differenti risorse a disposizione per poter far convergere gli orientamenti con un approccio più trasversale.[159]

Un'altra questione che ci si potrebbe porre riguarda la modalità con cui questo metodo di *soft governance* si ponga in relazione con il metodo comunitario. Una visione maggiormente critica, identifica nelle procedure che non comportano alcun obbligo di implementazione da parte degli Stati una potenziale minaccia al metodo comunitario, in quanto la disponibilità di tale opzione potrebbe incoraggiarne l'utilizzo anche laddove l'Unione possieda le competenze per adottare misure vincolanti. Empiricamente, i

[158] López-Santana, M.; "The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy", *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, N. 4, 2006, p. 482.
[159] Zeitlin, J.; "Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?", *EUROGOV – European Governance Papers*, N. C-05-04, 2005, pp. 7-8.

processi di coordinamento sono stati introdotti prevalentemente in quei settori nei quali i poteri conferiti dai Trattati all'Unione sono limitati[160], laddove le differenze a livello nazionale sono troppo numerose perché l'armonizzazione proposta a livello europeo possa essere considerata un'opzione credibile (come avviene per la Strategia per l'occupazione) o, ancora, non vi è sufficiente consenso tra gli Stati membri per agire tramite direttive vincolanti (come accade nel caso dell'immigrazione).[161] In queste aree i processi di coordinamento che prevedono un'adesione volontaria degli Stati non possono essere considerati come un sostituto al metodo comunitario, quanto piuttosto come un alternativa alla non azione. Tra un numero crescente di settori, le stesse Direttive (*hard law)* tendono ad incorporare disposizioni per il completamento e la revisione periodica degli standard attraverso il metodo di coordinamento e le sue procedure *soft,* come accade ad esempio nella regolazione dei rifiuti industriali.[162] Spesso, inoltre, vi è continuità tra le norme vincolanti incorporate nelle Direttive e gli obiettivi delle linee guida, come nel caso della regolazione del lavoro *part-time* nella SEO[163].

Secondo Hatzopopulos, i processi del metodo di coordinamento aperto mettono in questione la supremazia stessa della legge dell'UE. Nella sua analisi prende come esempio il Patto di Stabilità e Crescita, consistente in una risoluzione del Consiglio europeo (documento di *soft law*) e due Regolamenti. Esso si basa su un sistema di revisione periodica delle prestazioni degli Stati membri che potrebbe portare alla formulazione di Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea agli Stati che non si adeguano. L'autore evidenzia come sia accompagnata da un sistema di sanzioni imposte tramite un processo politico più che giudiziario. Questo modello rappresenterebbe l'archetipo della coesistenza di *hard* e *soft law,* che illustra la teoria dell'"ibrido" con la quale, anche per l'impatto del metodo di coordinamento aperto, si può identificare il misura sempre maggiore l'UE.[164]

Arrivando ad analizzare questo metodo di coordinamento in merito all'effetto che esso ha sulla bilancia istituzionale dell'Unione Europea, sebbene alcuni studi sottolineino un

---

[160] *Ivi*, pp. 8-9.
[161] *Ibid.*
[162] *Ivi*, p. 9.
[163] *Ibid.*
[164] Hatzopoulos, V.; *Op. cit.*, p. 322.

chiaro spostamento verso forme intergovernative [165], sembra essere comune l'interpretazione che vede il Parlamento Europeo e la Corte di Giustizia dell'Unione Europea quasi completamente esclusi dal processo. Il Consiglio europeo, invece, sembra guadagnare una certa importanza anche sulla Commissione, con il rischio di minacciarne la sua credibilità politica di *agenda setter*.[166] In un certo senso, la modalità di *policy-making* così come definita a Lisbona, conferisce una ulteriore competenza a favore del Consiglio europeo: la definizione degli obiettivi generali e delle linee guida. Ciò che ne risulta è, non soltanto una più ampia agenda ma anche una maggiore formalizzazione degli incontri. Tuttavia, contrariamente a quanto accade nel Consiglio dell'Unione Europea, le decisioni nel Consiglio europeo vengono adottate con il consenso. Questo, secondo l'autore, metterebbe a rischio tutte le premesse sulle quali si è evoluto lo stesso sistema decisionale comunitario (voto a maggioranza qualificata, gestione concordata del peso degli Stati sul processo decisionale ed il ruolo delle istituzioni sovranazionali come la Commissione ed il Parlamento europeo).[167]

Il metodo di coordinamento aperto sembra essere caratterizzato da inclusività, apprendimento e deliberazione; un potenziale strumento che tramite le reti orizzontali e la partecipazione potrebbe diminuire il *deficit* democratico dell'UE. Tuttavia, in alcuni studi si sostiene che questo rappresenti uno dei fattori che concorre ad aumentare tale carenza. [168] La legittimità democratica richiede una chiara divisione dell'autorità, trasparenza, credibilità e dibattito pubblico. Concepire l'uso di strumenti *soft* come il metodo di coordinamento e, in particolare, l'elaborazione dei Piani di Riforma Nazionali in termini democratici è difficile, poiché alla formulazione partecipano funzionari pubblici ed esperti.[169]

Inoltre, la scarsa precisione sia nelle forme (chi sia responsabile) che nella sostanza (gli obiettivi delle politiche) ne rende ancor più difficile la valutazione. I processi, gli obiettivi, le linee guida e le raccomandazioni sono formalmente autorizzate dai governi degli Stati

---

[165] Wincott, D.; "Beyond social regulation? New instruments and/or a new agenda for social policy at Lisbon?", *Public Administration*, Vol. 81, N.3, 2003, pp. 533-553.
[166] Hatzopoulos, V.; *Op. cit.*, p. 320-321.
[167] *Ivi*, pp. 321-322.
[168] Mörth, Ulrika; "Soft law and new modes of EU governance—a democratic problem?" Paper presentato a Darmstadt. Novembre 2005, p. 9.
[169] *Ivi*, p. 14.

membri del Consiglio europeo e dal Consiglio dei Ministri dell'UE e potrebbero essere considerate legittime dal punto di vista democratico se considerate da una stretta prospettiva intergovernativa. Tuttavia, la maggior parte del lavoro per questi processi è svolto da comitati non eletti di funzionari nazionali e ufficiali della Commissione, le cui decisioni sono raramente discusse nel Consiglio. Un certo grado di legittimità democratica, dovrebbe implicare la partecipazione ampia in tutte le fasi del processo non soltanto delle amministrazioni nazionali, ma anche degli altri attori sub-nazionali (come le autorità regionali o locali). La stessa efficacia del processo dipende fortemente dalla partecipazione del più ampio numero possibile di portatori di interesse per assicurare non soltanto la rappresentanza di diverse prospettive, ma anche la possibilità di attingere i benefici della conoscenza locale.[170]

Rispetto a questo, è interessante notare come nel metodo di coordinamento utilizzato per la SEO, la meno recente e più formalizzata delle strategie che utilizzano un coordinamento *soft*, le organizzazioni sindacali di soli 7 dei 15 membri coinvolti abbiano avuto una partecipazione attiva nell'elaborazione dei Piani d'Azione nazionali.[171] Si potrebbe pensare, quindi, che il coinvolgimento *bottom-up* delle parti interessate non assicuri una maggiore legittimità democratica al processo di coordinamento.[172] In Italia, così come in Grecia, questi documenti sono stati elaborati come documenti interni per il Ministero incaricato alla gestione delle politiche occupazionali e sociali.[173] Inoltre, se a livello sovranazionale il Parlamento europeo non ha un ruolo diretto nel processo decisionale o nella sorveglianza, una simile condizione investe anche i parlamenti nazionali i quali, anche se formalmente consultati o informati in alcuni Stati membri, sono difficilmente coinvolti nella preparazione dei Piani Nazionali.[174]

---

[170] Zeitlin, J.; "Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?", *EUROGOV – European Governance Papers*, N. C-05-04, 2005, p. 11.
[171] De la Porte, C.; Pochet, P.; "The European Employment Strategy: existing research and remaining questions", *Journal of European Social Policy*, Vol. 14, N. 1 , 2004, pp. 71.
[172] Senden, L.; van den Brink, A.; *Op. cit.*, p. 50.
[173] Ferrera, M.; Sacchi, S.; "The Open Method of Co-ordination and National Institutional Capabilities: the Italian Experience". In: Zeitlin, J.; Pochet, P.; Magnusson, L.; "The Open Method of Co-ordination in Action – The European Employment and Social Inclusion Strategies", *P.I.E-PETER LANG S.A.*, 2005, pp. 137, 155, 166.
[174] Zeitlin, J.; "Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?", *EUROGOV – European Governance Papers*, N. C-05-04, 2005, p. 11.

Un argomento di carattere più generale, vede i parlamenti nazionali esclusi dal processo per il "federalismo esecutivo" che caratterizza il sistema multi livello dell'Ue, per il quale il potere viene detenuto principalmente dai comitati intergovernativi o dai gruppi di lavoro, alle spese dunque dei parlamenti nazionali.[175] In conclusione, ci potrebbe essere un'incompatibilità tra la *soft law* e la legittimità democratica in termini di partecipazione, a meno che il potere delegato a chi viene incaricato di formulare le decisioni non venga strettamente monitorato e il processo non sia trasparente e aperto allo scrutinio pubblico. Il sistema europeo ha un debole ruolo di monitoraggio sulle regole che non vengono decise in base al metodo comunitario. Potremmo quindi finire per avere due sistemi paralleli: *government*, democratico e legittimo, e *governance* con una base democratica, se presente, più debole.[176]

Come strutturati al presente, i processi di coordinamento esistenti (con particolare riferimento a quelli messi in atto per il raggiungimento dei target di Lisbona e successivamente ripresi da Europa 2020) non rispettano questi ideali di trasparenza e partecipazione. La consapevolezza della sfera pubblica rimane bassa e la questione della trasparenza e della reperibilità dei documenti è resa più complessa dal tecnicismo delle questioni discusse e dall'uso di indicatori elaborati.[177] A parte poche eccezioni, i Piani Nazionali sono presentati a livello domestico come una mera attività di *report* piuttosto che come validi strumenti per la programmazione strategica soggetti a scrutinio pubblico.

Un'altra criticità evidenziata dagli studi sull'uso del metodo aperto di coordinamento e dell'attività di costruzione di strategie nazionali che esso dovrebbe promuovere, riguarda proprio la sua efficacia in termini di impatto sugli Stati membri. L'efficacia è uno dei principi introdotti dal Libro bianco sulla governance del 2001, intesa come "politiche efficaci e tempestive" in grado di erogare "ciò che è necessario sulla base di chiari obiettivi"[178]. Alcuni studi sottolineano come l'elaborazione di Piani Nazionali sembri essere solamente un esercizio politico simbolico dove i governi nazionali "riconfezionano"

[175] Raunio, T.; "Does OMC Really Benefit National Parliaments?", *European Law Journal*, Vol. 12, N. 1, 2006, p. 130.
[176] Mörth, Ulrika; *Op. cit.*, p. 14.
[177] Hatzopoulos, V.; *Op. cit.*, p. 325.
[178] Libro bianco sulla governance, Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, « Governance europea - Un libro bianco » [COM(2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001].

le politiche esistenti per dimostrare un apparente aderenza agli obiettivi dati a livello europeo, al punto da definirlo come un *beauty contest* [179] e non un processo di pianificazione strategica.

Queste considerazioni vengono avvalorate dallo studio di Zeitlin e Pochet [180] che analizzano l'efficacia a livello nazionale delle Strategie per l'occupazione e l'inclusione sociale, con particolare riferimento al ruolo dei Piani d'Azione Nazionali. Ad esempio, asseriscono che in paesi come Svezia e Danimarca "non sono valorizzati come strumenti strategici per il *policy-making* domestico, quanto piuttosto come esercizi di *report* all'UE"[181]. In modo simile, in Germania "l'accettazione di questi strumenti strategici da parte degli attori domestici come strumenti di intervento è limitata dal momento che sono viste come mera attività di monitoraggio piuttosto che come strumenti per la pianificazione e, conseguentemente, l'incorporazione dei processi nel processo decisionale domestico è piuttosto limitata"[182].

In Italia, secondo lo studio condotto da Ferrera e Sacchi, l'impatto autonomo del coordinamento è stato relativamente significativo nel caso dell'occupazione (ambito nel quale, tuttavia, endogene dinamiche di cambiamento erano già dirette verso la medesima direzione) e relativamente insignificante dal punto di vista dell'inclusione sociale.[183] In uno studio del 2005, Featherstone[184] dà una spiegazione al fallimento del coordinamento *soft* della Strategia europea per l'occupazione nell'influenzare le politiche in Grecia. Osserva che il rafforzamento dell'UE è limitato nella sua natura: manca di precisione, di sufficiente disciplina temporale e, inoltre, i costi della *non-compliance* sono troppo bassi. Queste caratteristiche nell'insieme creano un debole vantaggio di fronte agli impedimenti domestici. [185] L'autore ritiene che lo stimolo europeo, più che ristrutturare una negoziazione a livello domestico basata su questioni riguardanti gli interessi chiave nazionali, sia stato più evidente a livello cognitivo ed in termini di modalità.[186]

---

[179] Zeitlin, J.; Pochet, P.; Magnusson, L.; "The Open Method of Co-ordination in Action – The European Employment and Social Inclusion Strategies", *P.I.E-PETER LANG S.A.*, 2005, p. 474.
[180] *Ivi*, pp. 1-505.
[181] *Ivi*, pp. 107, 130, 132. .
[182] *Ivi*, pp. 249, 278.
[183] *Ivi*, p. 166.
[184] Featherstone Kevin; "Soft co-ordination meets 'hard' politics: the European Union and pension reform in Greece", *Journal of European Public Policy*, Vol. 12 n. 4, 2005, pp. 733.
[185] *Ivi*, p. 734.
[186] *Ivi*, pp. 746-747.

In conclusione, sottolinea come l'abilità di scegliere il modello sociale da parte delle autorità nazionali sia più vincolata da privilegi radicati negli stessi Stati membri che dalle pressioni provenienti dall'UE.[187] La ricerca empirica ha dimostrato che il coordinamento non gerarchico e il coinvolgimento di attori non statali non mantiene necessariamente la promessa di aumentare l'efficacia e la legittimità della formulazione delle politiche pubbliche. Occorre indagare la misura in cui è necessaria la presenza di una struttura gerarchica per far sì che la *governance* funzioni.[188] Va ricordato, inoltre, che sebbene sia cresciuta la domanda per questo tipo di approccio, il livello del governo nazionale deve possedere sufficienti capacità in termini sia di risorse che di autonomia per costituire una credibile "ombra di gerarchia" in modo che gli attori coinvolti abbiano un incentivo a cooperare.[189]

2.5 Conclusioni

All'inizio del presente capitolo, si è posta in evidenza l'importanza centrale dell'attribuzione delle competenze all'Unione europea e agli Stati membri per la comprensione dell'evoluzione di nuove forme di *governance* che permettano di realizzare le strategie comunitarie. Il metodo di coordinamento aperto, caratterizzato da volontarismo, sussidiarietà, partecipazione e integrazione multilivello, è stato individuato dalla fine degli anni Novanta come lo strumento della *soft governance* europea. Gli studi, focalizzati in larga misura sulla sua applicazione all'interno della Strategia europea per l'occupazione e nella più ampia Strategia di Lisbona, ne hanno individuato punti di forza e criticità. Di fatto, il metodo di aperto coordinamento sembra favorire il processo di integrazione in un sistema multilivello.

Tuttavia, il carattere non vincolante e privo di sanzioni dei processi da esso generati non facilitano una valutazione empirica onnicomprensiva. In particolare, vengono messe in discussione la legittimità e l'efficacia di tale impostazione dal momento che i suoi esiti dipendono da una corretta appropriazione del meccanismo nel livello domestico.[190] Da

---

[187] *Ivi*, p. 747.
[188] Börzel Tanja A.; "Governance with/out Government. False Promises or Flawed Premises?", *SFB-Governance Working Paper Series*, n. 23, 2010, p. 10.
[189] *Ivi*, p. 17.
[190] De la Porte, C.; " State of the Art. Overview of Concepts, Infdicators and Methodologies Used for Analyzing the Social OMC", *REC-WP Working Paper on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe*, RECWOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, N. 15/10, 2010, p. 13.

questa prima analisi emergono alcuni spunti per un'ulteriore riflessione sull'efficacia di un'azione *soft* da parte delle istituzioni europee nell'attivare dinamiche di adattamento e apprendimento negli Stati membri, soprattutto in ambiti nei quali il processo non è stato pienamente "istituzionalizzato". Nel capitolo successivo si strutturerà un'analisi dell'evoluzione della Strategia europea di sviluppo sostenibile e del metodo di coordinamento aperto che sottende. Si tenterà di comprendere fino a che punto l'Unione europea possa, tramite forme di coordinamento "volontario", esercitare pressione sugli Stati membri per europeizzare le rispettive strategie, in linea con il progetto di integrazione europea.

3. LA STRATEGIA DI SVILUPPO SOSTENIBILE NELL'ARENA COMUNITARIA: UN MECCANISMO DI SOFT GOVERNANCE.

3.1 Introduzione.

L'Unione europea ha conferito crescente importanza all'interno del suo progetto di integrazione all'uso di strumenti flessibili in grado di agire come meccanismi "persuasivi" laddove non sia possibile un'azione vincolante che parta dal livello comunitario. A partire dagli anni Settanta, i documenti strategici e le Direttive quadro hanno giocato un ruolo chiave nella definizione delle politiche europee. Questo cambiamento nella scelta degli strumenti da parte degli attori comunitari è riconducibile a diversi fattori, primo tra i quali la necessità di considerare l'importanza di una integrazione che non possa risolversi nella sola dimensione economica, ma debba considerare le questioni ad essa correlate. Il livello comunitario ha giocato un ruolo importante nell'introduzione di nuove modalità di coordinamento; al tempo stesso, la dimensione europea ha avuto un forte impatto nella costruzione dell'agenda politica degli Stati membri, a partire dall'adozione di una Strategia per l'occupazione.

Sebbene, come approfondito dal precedente capitolo, siano state fornite molteplici interpretazioni dal punto di vista teorico sui meccanismi che guidano il processo di integrazione e sulla relativa efficacia della *soft governance*, occorre considerare i suoi possibili effetti nel rapporto con gli Stati membri all'interno del sistema multilivello che caratterizza l'Unione europea. A questo proposito, si tenterà di comprendere se il metodo di coordinamento alla base della Strategia europea di sviluppo sostenibile, abbia esercitato la necessaria pressione per l'adattamento sugli Stati membri.

È possibile trovarvi un quadro di riferimento utilizzando le riflessioni teoriche elaborate sull'integrazione europea, in particolare sul fenomeno dell'europeizzazione. Sebbene quest'ultimo sia stato oggetto di differenti interpretazioni negli studi accademici, la definizione che sembra essere più appropriata per il contesto di analisi della presente ricerca è quella fornita da Radaelli. "Europeizzazione", consiste in "un processo di costruzione, diffusione ed istituzionalizzazione di regole formali e informali, procedure, paradigmi, 'modi di agire', idee e norme condivise che sono in primo luogo definiti e consolidati nel processo politico a livello europeo, e successivamente incorporati a livello

domestico (nazionale e subnazionale) nei discorsi, nelle strutture istituzionali e nei processi" [191]. Di fatto, non essendovi come obiettivo l'armonizzazione imposta tramite strumenti di carattere vincolante, la creazione di un contesto che favorisca l'adesione ai principi dello sviluppo sostenibile ed un successivo conseguimento dei suoi obiettivi, sembra proporsi come il risultato di una "europeizzazione" dello stesso, in una visione condivisa nei differenti livelli nei quali deve essere recepito.

Al centro della ricerca sull'integrazione europea vi è il tentativo di fornire una spiegazione dei cambiamenti sociali, economici e politici nel lungo termine.[192] Il contesto nazionale agisce come filtro per il trasferimento delle politiche da un assetto all'altro. Il contesto domestico include tradizioni amministrative o di regolazione, così come le capacità nazionali di implementare una data misura. È di cruciale importanza non solo per i processi di armonizzazione, ma è anche stato ripetutamente identificato come un fattore decisivo per una risposta proattiva laddove non vi siano vincoli imposti dall'alto.

La precondizione necessaria perché a livello nazionale si verifichi un cambiamento è stata identificata nella "compatibilità" tra il livello europeo e domestico, che condizionano il grado e la misura con cui le strutture nazionali possono cambiare in risposta alle norme internazionali o europee. Per grado di "compatibilità" si intendono una serie di fattori come le capacità a livello istituzionale, le risorse etc., che determineranno se un paese adotterà un modello estraneo volontariamente o meno. La limitata capacità potrebbe costituire un ostacolo perché si verifichino forme di apprendimento.[193] Mentre nel caso dell'armonizzazione tramite *hard law* la pressione per l'adattamento è alta, e dunque ci si può aspettare sicuramente una qualche forma di adattamento nazionale, in caso di approcci più *soft*, come l'architettura della *governance* per lo sviluppo sostenibile proposta a livello comunitario ed il carattere volontario dell'adesione a questa da parte degli Stati membri, il grado di compatibilità tra le strutture a livello europeo e nazionale potrebbe precludere completamente l'adozione di un modello.[194]

---

[191] Featherstone, K.; Radaelli, C. M.; "The Politics of Europeanization", *Oxford University Press*, 2003, p. 17.
[192] Saurugger, S.; "Theoretical Approaches to European Integration", THE EUROPEAN UNION SERIES, *Palgarve Macmillan*, 2014, p. 152.
[193] Lafferty, W. M.; *Op. cit.*, p. 257.
[194] *Ibid.*

Il presente capitolo partirà dalle origini e dalla creazione di una Strategia per lo sviluppo sostenibile nell'Unione europea. In seguito verrà presentato il meccanismo *soft* della strategia, per meglio indagare in che modo possa essere assimilato ad un tipo di metodo di coordinamento aperto con il quale l'Unione intende fungere da intermediario tra la dimensione internazionale e nazionale, al fine di stimolare una risposta di adesione volontaria da parte degli Stati membri. Delineando il processo che sottende ed il ruolo dei principali attori coinvolti a livello europeo e nazionale, si tenterà di evidenziare le potenzialità del ruolo dell'UE nella promozione dello sviluppo sostenibile e le possibili criticità che emergono da tale approccio. In particolare, dal Consiglio europeo di Göteborg al 2015, anno di introduzione dell'Agenda 2030 e dei nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile. La scelta della dimensione temporale indicativa cui si fa riferimento nella ricerca è dovuta non solamente alla disponibilità delle fonti, ma anche alla difficoltà di formulare una riflessione sul percorso dello sviluppo sostenibile rispetto all'attuale Agenda 2030, considerata come un processo ancora in essere.

La seconda parte del capitolo, attraverso i documenti prodotti dalle istituzioni europee e gli studi sulla dimensione europea dello sviluppo sostenibile, prenderà in considerazione lo strumento chiave alla base di un'azione congiunta con gli Stati membri: le strategie nazionali di sviluppo sostenibile. A partire da questo *focus* più specifico, si cercheranno di individuare limiti e potenzialità di questo meccanismo di coordinamento volontario. Si porranno le basi per un'analisi comparativa, condotta nell'ultimo capitolo della presente ricerca, che prenderà in considerazione due Stati membri, Germania e Italia. Attraverso tale confronto, si cercherà di valutare laddove si identifichino i cambiamenti avvenuti a livello nazionale come l'effetto di una "europeizzazione" dello sviluppo sostenibile. Si tenterà altresì di fornirne una visione organica individuando fattori riconducibili o meno all'impatto dell'Unione europea nell'adattamento ad un meccanismo non vincolante.

3.2 Nascita ed evoluzione dello sviluppo sostenibile: dal livello internazionale a quello comunitario.

3.2.1 Le radici nell'arena internazionale.

A partire dagli anni Sessanta, nel mondo occidentale si apre una riflessione che parte dal riconoscimento delle distorsioni prodotte dal modello di sviluppo dominante. Questo riguarda aspetti ambientali come la distruzione dell'ambiente naturale, ma anche sociali,

con riferimento all'equità nella distribuzione delle risorse. Il ventennio seguente mostra l'affermazione di una visione dello sviluppo sostenibile strettamente dipendente dall'integrazione di tre dimensioni: l'ambiente, la società e l'economia. Le prime riflessioni vengono rese esplicite a livello internazionale a partire dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, tenutasi a Stoccolma nel 1972.[195] Il nuovo paradigma dello sviluppo sostenibile ha come punto di partenza la pubblicazione di "Il futuro di tutti noi", anche conosciuto come Rapporto Bruntland, nel 1987.[196]

Il rapporto redatto dalla Commissione mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo descrive una nuova interpretazione che non intende sovrapporsi all'idea dominante della crescita, quanto piuttosto rendere tangibile ed operativa l'idea di sostenibilità come alternativa, all'interno di un quadro unitario di riferimento.[197] Lo sviluppo sostenibile, come definito da Gro Harem Brundtland[198] si identifica con "lo sviluppo che soddisfa i bisogni delle persone esistenti senza compromettere le capacità delle future generazioni di soddisfare i propri"[199].

Nel 1992 a Rio de Janeiro, la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo, nota anche come il Vertice della Terra, si conclude con la firma di due importanti convenzioni internazionali[200] e tre dichiarazioni di principi. Si tratta di documenti non vincolanti che concorrono a delineare ulteriormente lo sviluppo sostenibile. In particolare: la Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo; la Dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile delle foreste; la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici; la Convenzione quadro sulla biodiversità; l'Agenda 21, ossia il Programma d'Azione per il XXI secolo.[201] Quest'ultimo costituisce un importante punto di riferimento che eleva il

---

[195] 1972 Dichiarazione di Stoccolma (Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano) redatta in occasione della conferenza di Stoccolma, la prima che tratta i temi dello Sviluppo Sostenibile.
[196] Rapporto Brundtland, 1987.
[197] Pizzimenti, E.; "'Do Paradigms Matter?' L'istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile in Italia (1992-2006)", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche (ISSN 1722-1137), Il Mulino – Rivisteweb*, N. 1, 2008, p. 102.
[198] Primo Ministro norvegese, presidente della Commissione dal quale deriva il nome con cui è conosciuto il documento.
[199] Our Common Future, From One Earth to One World. I. The Global Challenge – 3. Sustainable Development.
[200] Riguardanti i mutamenti climatici e la protezione della diversità biologica.
[201] Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Sviluppo sostenibile e rapporti internazionali – Le tappe fondamentali dello Sviluppo Sostenibile. [https://www.minambiente.it/pagina/il-percorso-dello-sviluppo-sostenibile-1992]. Accesso effettuato il 20/03/2020.

concetto di sviluppo sostenibile ad impegno politico, fornendo una serie di criteri operativi, obiettivi e strategie per promuoverne l'istituzionalizzazione.

Infine, al Summit di Rio viene posto l'accento sul carattere pluridimensionale dello sviluppo sostenibile e della necessità del coinvolgimento dei soggetti portatori di istanze (anche detti *stakeholders*) operanti nel settore ambientale, sociale ed economico, per una piena integrazione delle tre dimensioni.[202] Una serie di altri incontri internazionali fanno seguito a quello di Rio, segnando le tappe del percorso verso una maggiore comprensione di un paradigma che sembra essere universalmente accettabile ed applicabile. Dalla Dichiarazione del Millennio, i cui obiettivi erano di natura "limitata", rivolgendosi esclusivamente ai Paesi in via di sviluppo, sino all'adozione dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile (2015), di carattere universale. Quest'ultima, presenta un grande programma d'azione di 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile articolati in un totale di 169 '*target*' o traguardi.[203]

3.2.2 *L'arena comunitaria: dall'ambiente allo sviluppo sostenibile.*

La definizione ed istituzionalizzazione del paradigma di sviluppo sostenibile a livello internazionale, rappresenta il punto di partenza per la sua assimilazione anche nell'arena comunitaria. In che modo, ed attraverso quali tappe è stato recepito nell'Unione Europea? Come evidenziato nel precedente capitolo, il progetto di integrazione europeo è stato caratterizzato nelle prime fasi del suo sviluppo da obiettivi di carattere economico. La sua progressiva assimilazione e la costruzione di una strategia tesa a perseguirlo, può essere rintracciata ripercorrendo le fasi di sviluppo della politica ambientale comunitaria. Di fatto, per lo meno nella fase iniziale, lo sviluppo sostenibile si traduce come un intervento diretto a correggere le pratiche impattanti in modo negativo sull'ambiente.

Se si guarda all'arena comunitaria, è possibile individuare una suddivisione temporale in 5 fasi. La prima fase (1957-1972), si caratterizza per l'assenza di una politica ambientale comunitaria. Sebbene negli anni Sessanta iniziasse a prendere piede l'idea della necessità di adottare misure volte alla protezione dell'ambiente[204], non vi è alcun riferimento ad

---

[202] *Ibid.*
[203] Organizzazione delle Nazioni Unite. Assemblea Generale. Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, (A/RES/70/1), 21 ottobre 2015, p. 6.
[204] Cassin, M.; "L'ambiente nella programmazione comunitaria", *Quaderni di Didattica*, Dipartimento di Scienze Economiche, Università Ca' Foscari di Venezia, N. 4, 2008, p. 7.

esso nel Trattato istitutivo della comunità europea, che si concentra prevalentemente sulle politiche agricole ed industriali.[205] In questo periodo, tuttavia, vengono adottati alcuni primi atti (Direttive vincolanti) allo scopo di monitorare gli agenti inquinanti, controllare, etichettare e classificare le sostante chimiche pericolose, e proteggere le acque di superficie.[206]

La seconda fase (1972-1987) ha come punto d'inizio l'adozione del primo Programma di azione per l'ambiente[207] (PAA) nel 1973. Seppure in fase embrionale, viene reso esplicito da parte delle istituzioni comunitarie un certo interesse verso la protezione ambientale. Le politiche ambientali di questo periodo sottendono motivazioni di carattere principalmente economico; la creazione di standard ambientali comuni e la regolazione dei processi di produzione mirano a rimuovere le barriere non tariffarie al commercio emerse dalla grande differenziazione delle pratiche di regolamentazione a livello nazionale. [208] I primi due programmi di azione ambientale (1973-1977 e 1977-1981) rappresentano il fondamento dell'attenzione istituzionale verso le problematiche legate all'ambiente nella Comunità europea.[209]

La terza fase (1987-1993), codifica una espressa competenza comunitaria in materia ambientale. Infatti, il Titolo VII dell'Atto unico europeo (1987) fornisce una base legale per la regolamentazione comunitaria nelle questioni riguardanti l'ambiente [210], introducendo il QMV nel Consiglio ed accrescendo anche il potere decisionale del Parlamento Europeo. Il quarto Programma di azione ambientale (1987-1992), promuovendo la politica della modernizzazione ecologica, rende evidente la necessità di

---

[205] Rota, R.; "Profili di diritto comunitario dell'ambiente". In: Dell'Anno, P.; Picozza, E.; "Trattato di diritto dell'ambiente – Volume Primo: Principi generali", *CEDAM*, 2012, p. 152.
[206] *Ibid.*
[207] I programmi di azione per l'ambiente sono piani pluriennali che definiscono le proposte legislative e gli obiettivi futuri per la politica ambientale dell'Unione. Sino ad oggi sono stati adottati 8 programmi d'azione dei quali l'ultimo, "Invertire le tendenze insieme", presentato nelle Conclusioni del Consiglio europeo in data 4 Ottobre 2019 per il periodo 2021-2030. [https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/71/politica-ambientale-principi-generali-e-quadro-di-riferimento]. Accesso effettuato il 27/04/2020.
[208] Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; "Policy-Making in the European Union (The New European Union Series)", *OUP Oxford, 7 th Edition*, 2015, p. 321.
[209] Rota, R.; "Profili di diritto comunitario dell'ambiente". In: Dell'Anno, P.; Picozza, E.; *Op. cit.*, p. 153-4.
[210] Il Titolo VII (art. 130 R, 130 S, 130T), successivamente modificato con il Trattato di Maastricht nel 1992, poi con il Trattato di Amsterdam nel 1997, e con il Trattato di Lisbona nel 2007, ancora oggi rappresenta un solido pilastro della politica ambientale. *Ivi*, p. 154.

considerare le relazioni tra economia ed ambiente soprattutto nel settore industriale.[211] Inoltre, nel 1990, viene istituita l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA), ai fini di un migliore coordinamento dell'azione degli Stati membri. La quarta fase di questo processo (1992-1999) attraverso il Trattato di Maastricht, segna il consolidamento ulteriore della politica comunitaria. Non solo, è proprio in questa fase che viene accolto anche il concetto di sviluppo sostenibile, sulla scia dei presupposti fissati nei principi della Dichiarazione di Rio (1992).

L'art. 2[212] del Trattato di Maastricht, rende esplicita la volontà di promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato, sostenibile e che rispetti l'ambiente. L'istituzionalizzazione del paradigma dello sviluppo sostenibile avviene in due modi. Da un lato, fornendovi una base legale nei Trattati, che vi si riferiscono come lo scopo stesso dell'Unione. Dall'altro, il Quinto Piano d'azione ambientale "Per uno sviluppo durevole e sostenibile" (1993-2000), fa emergere un'impostazione alternativa annunciando un approccio di "nuova *governance*". Due osservazioni vengono poste in evidenza: i vantaggi dell'uso di strumenti non più esclusivamente settoriali, ma più flessibili e trasversali, che permettano una integrazione orizzontale; e la necessità di una maggiore partecipazione pubblica (e privata) tramite strumenti non tradizionali che mirino ad un cambiamento a tutti i livelli verso una crescita sostenibile.[213] In questa fase storica viene finalmente data centralità al concetto di sviluppo sostenibile in senso più ampio per poterlo rendere operativo attraverso tutti i settori e le aree di intervento dell'Unione, non più solamente nel settore produttivo industriale.[214]

Infine, la quinta fase inizia con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999 e prosegue fino ai giorni nostri. Quest'ultimo, così come il successivo Trattato di Lisbona del 2009, non apporta modifiche rilevanti rispetto al tema dello sviluppo sostenibile ma contribuisce a consolidare il principio di integrazione ambientale nell'ordinamento comunitario. L'integrazione ambientale, che rappresenta uno dei principi cardine

---

[211] Baker, S.; Kousis, M.; Richardson, D.; Young, S.; "The politics of sustainable development. Theory, policy and practice within the European Union", *Taylor & Francis e-Library*, 2005, p. 94.
[212] TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA, TITOLO II DISPOSIZIONI CHE MODIFICANO IL TRATTATO CHE ISTITUISCE LA COMUNITA' ECONOMICA EUROPEA PER CREARE LA COMUNITA' EUROPEA, ART 2, *Gazzetta ufficiale* (92/C 191 /01), p. 5.
[213] Rota, R.; "Profili di diritto comunitario dell'ambiente". In: *Op. Cit.*, p. 155.
[214] Baker, S.; Kousis, M.; Richardson, D.; Young, S.; "The politics of sustainable development. Theory, policy and practice within the European Union", *Taylor & Francis e-Library*, 2005, p. 94.

dell'azione comunitaria, pone le prime basi nel Consiglio europeo di Cardiff nel 1998, e viene riconfermato dal Sesto programma di azione ambientale "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta" (2002-2012) [215] che sottolinea la necessità di migliorare l'applicazione della legislazione ambientale esistente da parte degli Stati membri, risultata spesso carente.[216]

Il mandato iniziale per la formulazione della Strategia europea di sviluppo sostenibile prende forma nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Helsinki nel 1999. La Commissione viene invitata ad elaborare "una proposta di strategia a lungo termine per il coordinamento delle politiche" per uno sviluppo sostenibile "sotto il profilo economico, sociale ed ecologico"[217] da presentare al Consiglio europeo nel Giugno 2001, come contributo comunitario al riesame decennale del processo iniziato a Rio e previsto nel 2002. Su proposta della Commissione, il Consiglio europeo di Göteborg nel 2001 approva l'adozione della Strategia comunitaria per lo sviluppo sostenibile. Partendo dalla spinta esterna del contesto internazionale, in preparazione del vertice mondiale del 2002 sullo sviluppo sostenibile (Rio +10) a Johannesburg, invita gli Stati membri a "sviluppare strategie nazionali e riferire periodicamente sui progressi compiuti"[218].

La Commissione viene incaricata di effettuare una revisione biennale della strategia europea sulla base degli indicatori di sviluppo sostenibile adottati e soggetti a possibili revisioni, in occasione del Consiglio europeo di Dicembre. [219] La verifica sulla permanenza di tendenze non sostenibili (economiche, sociali e ambientali) nello sviluppo dei paesi europei, ha motivato negli anni seguenti un aggiornamento della Strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione Europea (2006), e nel 2009 un riesame globale della stessa. Oltre a delineare in via generale le priorità per uno sviluppo sostenibile dell'Unione, la prima formulazione ha rappresentato un tentativo di aggiungere alla

[215] Rota, R.; "Profili di diritto comunitario dell'ambiente". In: *Op. Cit.*, p. 156.
[216] Cassin, M.; *Op. cit.*, p. 8.
[217] Consiglio europeo di Helsinki 10 e 11 dicembre 1999. Conclusioni della presidenza. III. Economia concorrenziale, sostenibile e generatrice di occupazione. Ambiente e sviluppo sostenibile.
[218] Comunicazione della Commissione del 15 maggio 2001 - Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile (Proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg) [COM(2001) 264 def. - Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale].
[219] *Ibid*.

Strategia di Lisbona (introdotta nel 2000), un "terzo pilastro" accanto agli obiettivi strategici di carattere economico e sociale.[220]

Dal 2010, anno di conclusione della Strategia di Lisbona, l'approccio comunitario allo sviluppo sostenibile si può dire in qualche modo cambiato. Anche se non formalmente, la Strategia europea per lo sviluppo sostenibile sembra essere stata abbandonata, ed i rispettivi obiettivi integrati nella successiva Strategia Europa 2020.[221] Il richiamo a livello internazionale nel 2015 per l'adozione dell'Agenda 2030 ed il perseguimento di Obiettivi di sviluppo sostenibile con validità universale, hanno posto una sfida ulteriore alla sua gestione nel contesto di *governance* multilivello che caratterizza l'Unione europea. Tuttavia, poiché non vi è ancora un numero sufficiente di studi che possano valutarne l'evoluzione, gli elementi che verranno considerati per la seguente riflessione faranno riferimento principalmente agli studi prodotti prima dell'adozione dell'Agenda 2030.

3.3 La *soft governance* dello sviluppo sostenibile nell'Unione europea.

3.3.1 Una tipologia di metodo di coordinamento aperto

Simbolicamente e strategicamente Göteborg fu significativo perché segnò un cambiamento, almeno in forma discorsiva, dal linguaggio della *governance* per la crescita economica a quello dello sviluppo sostenibile. In particolare, rappresentò l'impegno da parte dei *leaders* verso una strategia specifica per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, congiuntamente alla volontà di instaurare meccanismi di coordinamento con gli Stati membri per il monitoraggio di tale processo attraverso la produzione e revisione di strategie nazionali.[222] Il carattere volontario della partecipazione alle revisioni, la non vincolatività nell'insieme delle azioni richieste per la creazione di un percorso di sviluppo sostenibile fanno ricondurre questo approccio ad una tipologia di metodo aperto di coordinamento, simile a quello utilizzato per gli obiettivi

[220] Cassin, M.; *Op. cit.*, p. 9.
[221] Nordbeck, R.; Steurer, R.; "Multi-sectoral strategies as dead ends of policy integration: Lessons to be learned from sustainable development", *Environment and Planning: Government and Policy*, Vol. 34, SAGE Publications Ldt, 2016, p. 749.
[222] Bomberg, E.; " Adapting form to function?: from economic to sustainable development governance in the European Union". In: Lafferty, W. M.; "Governance for Sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function", *Edward Elgar Publishing Ltd USA*, 2004, p. 66.

della Strategia europea per l'occupazione e successivamente per la Strategia di Lisbona.[223]

A partire dal processo di Lisbona, infatti, l'Unione europea ha fatto prevalere sul metodo comunitario (*hard law*), meccanismi di carattere non cogente (*soft law*). Come evidenziato nel primo capitolo della presente ricerca, il metodo aperto di coordinamento si caratterizza per: lo scambio di informazioni tra i vari attori istituzionali facenti parte dei singoli settori in una forma di dialogo multilaterale; la discussione sulle pratiche più virtuose; una forma di monitoraggio multilaterale; la pressione reciproca fra pari (o *peer review*); talvolta, interventi e regole in coordinamento congiunto tra il livello nazionale e sovranazionale, basate sull'adesione volontaria al meccanismo da parte degli Stati membri.[224] L'insieme di procedure individuate dalla Strategia di sviluppo sostenibile a partire dal Consiglio di Göteborg nel 2001 e rimarcate nella Strategia revisionata del 2006, si costruiscono sulla base della capacità di coordinamento dell'Unione, piuttosto che sulla produzione di nuova legislazione.[225] Si configurano come un processo iterativo, partecipativo, i cui obiettivi vengono periodicamente rivalutati e sviluppati coerentemente con l'evoluzione delle condizioni di implementazione.

Gli effetti che questo sistema non vincolante potrebbe avere, sembrano riconducibili a ciò che gli studi sull'europeizzazione descrivono come una risposta di adattamento spontanea da parte degli Stati membri, tesa a favorire la coerenza degli approcci e al tempo stesso l'integrazione degli obiettivi. Il livello europeo, quindi, si pone come intermediario affinché gli Stati membri siano in grado di modificare i propri assetti per meglio potersi adattare al perseguimento dello sviluppo sostenibile in aree la cui competenza non può essere totalmente trasferita a livello sovranazionale e, dunque, preservando le specificità dei contesti nazionali.[226]

---

[223] Pallemaerts, M.; Herodes, M.; Adelle, C.; "Does the EU Sustainable Development Strategy contribute to Environmental Policy Integration?", *Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy*, Berlin, EPIGOV Paper, N. 9, 2007, p. 28.
[224] Decaro, M.; "Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea", *Collana Intangibili, Fondazione Adriano Olivetti*, 2011, p. 78.
[225] Berger, G.; Endl, A.; Pisano, U.; Sedlacko, M.; "Sustainable development governance & policies in the light of major EU policy strategies and international developments", *ESDN Quarterly Report*, 2011, p. 7.
[226] Pallemaerts, M.; Herodes, M.; Adelle, C.; *Op. cit.*, p. 28.

3.3.2 Il meccanismo soft come soluzione necessaria.

Un approccio di questo tipo alla costruzione di una dimensione comunitaria dello sviluppo sostenibile è reso necessario da due principali motivazioni interconnesse: la complessità del concetto stesso di sviluppo sostenibile e la struttura organizzativa dell'Unione europea. La prima osservazione può essere fatta rispetto al concetto di sviluppo sostenibile. Sebbene sulle differenti interpretazioni vi sia un dibattito ancora aperto, sembra oggettivamente asseribile la sua natura pluridimensionale, in particolare tre pilastri chiave: ambientale, economico e sociale. Non solo, esso include un forte elemento inter-generazionale che si può comprendere solamente in un'ottica strategica di lungo periodo.

Questo significa che la sua promozione richiede una certa flessibilità istituzionale per predisporre strumenti che siano in grado di anticipare problematiche future e, al tempo stesso, cogliere nuove opportunità. L'assenza di una dimensione temporale finita si pone in contrasto con il *policy-making* tradizionale che richiede, invece, obiettivi chiari e scadenze definite per elaborare un orientamento efficace. Spesso, inoltre, sia a livello comunitario che nazionale questo costituisce una sfida importante poiché la dichiarazione di impegno politico è correlata alla necessità di coltivare supporto elettorale[227] e, dunque, all'espressione di interesse verso le questioni che possano portare a risultati visibili nel breve periodo.

Una seconda osservazione può essere fatta rispetto alla struttura organizzativa comunitaria, il cui funzionamento si dispiega in un ibrido di processi di carattere intergovernativo e sovranazionale. Come sistema di *multi-level governance*, si devono tenere in considerazione i differenti livelli di nei quali opera (comunitario, nazionale, regionale e locale) e quanto questi debbano essere reciprocamente connessi. Non solo, per un'efficace gestione strategica dello sviluppo sostenibile e affinché questo venga correttamente recepito, è richiesta la più ampia partecipazione possibile degli attori coinvolti, non solamente a livello istituzionale. Questo, come risulta dall'analisi fatta per

[227] Baker, S.; Eckerberg, K.; "In Pursuit of Sustainable Development. New governance practices at the sub-national level in Europe", *Routledge/ ECPR studies in European political science*, 2008, p. 6.

il metodo di coordinamento aperto nel suo insieme, rappresenta una sfida sia nel delineare le responsabilità che nell'assicurare un certo grado di trasparenza all'intero processo[228].

In particolare, due livelli di coordinamento sembrano essere cruciali per la creazione di un "percorso" verso lo sviluppo sostenibile: orizzontale, ossia il coordinamento tra i diversi settori e gli attori che li rappresentano, e verticale, ossia tra i differenti livelli giurisdizionali.[229] In virtù degli elementi che rendono complesso l'approccio allo sviluppo sostenibile, l'uso di strumenti definibili come *hard law*, non sembrano fornire la flessibilità necessaria alla formulazione di un piano d'azione che renda possibile il coordinamento tra il livello europeo e quello nazionale, e che permetta, al tempo stesso, di agire secondo il principio di sussidiarietà.

Identificandosi come una forma di metodo aperto di coordinamento, il meccanismo previsto a livello europeo a partire dal 2001, e riconfermato nel 2006, sembra costituire in linea di principio uno strumento *soft* particolarmente adatto sia alle strutture (a livello istituzionale) che ai processi (a livello di pianificazione e gestione) caratterizzanti l'arena comunitaria ed il rapporto con gli Stati membri.[230] Per una ulteriore comprensione, attraverso l'analisi dei documenti elaborati dalle istituzioni europee, verranno presentate le caratteristiche di questo meccanismo e del ruolo degli attori comunitari coinvolti per individuarne successivamente limiti e potenzialità.

3.3.3 Il meccanismo per lo sviluppo sostenibile ed il ruolo degli attori coinvolti.

Adottata dal Consiglio europeo, l'organo che costituisce il vertice politico del sistema, la Strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione Europea non rappresenta una forma di *governance* gerarchica, poiché manca di qualsiasi effetto vincolante. Il Consiglio esercita la sua leadership definendo le linee guida politiche generali per lo sviluppo dell'Unione[231]; queste ultime sono indirizzate agli altri attori istituzionali responsabili per la loro implementazione. La strategia, sin dalla sua formulazione iniziale, cerca di raggiungere ciò che viene descritto come "coordinamento delle politiche"[232] sia a livello

---

[228] *Ibid*.
[229] *Ivi*, p. 7.
[230] *Ibid.*
[231] TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA (VERSIONE CONSOLIDATA), TITOLO III DISPOSIZIONI RELATIVE ALLE ISTITUZIONI, Art 15, p. 23.
[232] Conclusioni della Presidenza - Göteborg, 15 e 16 giugno 2001, II STRATEGIA PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE, Un nuovo approccio alla definizione delle politiche, (SN 200/1/01 REV 1), p. 4.

europeo che a quello degli Stati membri che, considerata l'eterogeneità che li caratterizza, avviene sulla base di differenti modalità a seconda del contesto nazionale.[233]

Tuttavia, è nella versione riesaminata ed approvata dal Consiglio dell'Unione Europea nel 2006 che viene reso in maniera più esplicita e coerente il ruolo degli attori comunitari e nazionali, ed il processo cui intende dar vita. Il rilancio della Strategia europea di sviluppo sostenibile nel 2006, presenta il principale documento politico dell'Unione per un processo decisionale a carattere strategico ed integrato. Contiene principi di *governance* che mirano a orientare in modo più efficace la strategia di sviluppo sostenibile nel contesto europeo: processi aperti e democratici; partecipazione dei cittadini; coinvolgimento delle parti sociali e dei privati; coerenza ed integrazione dei requisiti di sostenibilità nella produzione delle politiche pubbliche.[234]

Nella parte iniziale vengono enunciati 4 obiettivi chiave (tutela dell'ambiente, equità sociale e coesione, prosperità economica, responsabilità a livello internazionale)[235] ed i principi guida delle politiche. Da questi ultimi, si evidenzia la particolare attenzione rivolta alla partecipazione di cittadini, settore economico e parti sociali nel processo di consultazione come strumento finalizzato a promuovere l'integrazione dei tre pilastri dello sviluppo sostenibile "affinché siano coerenti e si rafforzino reciprocamente"[236]. La coerenza delle politiche, inoltre, è il principio attraverso il quale il buon coordinamento delle "azioni condotte a livello locale, regionale, nazionale e mondiale"[237] potrebbero contribuire allo sviluppo sostenibile. Si configura come una tipologia di metodo aperto di coordinamento in quanto prevede un sistema di revisione periodica, attività di valutazioni comparate e revisioni tra pari da mettere in atto su base volontaria, che permettono alla strategia di essere rivista adattandosi alle condizioni mutevoli nel tempo e tenendo conto delle specificità nazionali. Nella Strategia vengono anche chiariti i rispettivi ruoli delle istituzioni europee e degli Stati membri.

---

[233] Pallemaerts, M.; Herodes, M.; Adelle, C.; *Op. cit.,* p. 27.
[234] Berger, G.; Endl, A.; Pisano, U.; Sedlacko, M.; "Sustainable development governance & policies in the light of major EU policy strategies and international developments", *ESDN Quarterly Report*, 2011, p. 3.
[235] CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, ALLEGATO - NUOVA STRATEGIA DELL'UE IN MATERIA DI SVILUPPO SOSTENIBILE, (10117/06), pp. 3-4.
[236] *Ivi*, p. 5.
[237] *Ibidem*.

La Commissione europea è l'istituzione cui viene affidato il compito di monitoraggio. In particolare la regolare formulazione di una relazione sullo stato di attuazione della strategia a livello europeo e negli Stati membri. Quest'ultima, basata su una serie di indicatori, che possono essere modificati e migliorati, deve tenere conto della relazione biennale di monitoraggio fornita dall'Eurostat[238].[239] La Commissione, sebbene agisca sotto la guida del Consiglio europeo, gode di una certa flessibilità nel formulare le proposte per lo sviluppo sostenibile, esercitando la cosiddetta "espansione dei compiti".[240] L'impegno assunto da questa istituzione è anche il risultato dell'interesse di diversi agenti attivi all'interno della stessa, in particolare il dipartimento ambientale (DG Ambiente), che ha avuto un ruolo chiave nella promozione dell'integrazione ambientale come principio dello sviluppo sostenibile. Inoltre, questo tipo di meccanismi di *governance* hanno una certa rilevanza nella Commissione poiché descritti come un modo per poter avvicinare la dimensione comunitaria ai cittadini.[241]

Il monitoraggio sugli indicatori è affidato al Consiglio dell'Unione europea a intervalli regolari. In generale, emerge dagli studi l'assenza di un approccio uniforme all'interno del Consiglio nell'accogliere alcuni dei principi dello sviluppo sostenibile. Una delle ragioni è la sua composizione, per la quale i ministri dei diversi Stati membri spesso hanno rappresentato posizioni contrastanti sul valore ed il significato del concetto. Questo contrasto non è solamente legato alla classica spaccatura individuata tra Nord e Sud[242] (*leaders/laggards*, con particolare riferimento agli studi sull'adeguamento alle disposizioni in materia ambientale), ma riflette complesse dinamiche che dipendono dal tempo di ingresso dei membri nell'unione, problemi ambientali affrontati sui singoli territori nazionali, livello di sviluppo economico e attitudini verso l'integrazione

[238] La relazione di monitoraggio dell'Eurostat, basata sugli indicatori di sviluppo sostenibile dell'Unione europea, fornisce un quadro statistico oggettivo dei progressi verso gli obiettivi ed i traguardi della strategia di sviluppo sostenibile dell'UE. Viene pubblicata con cadenza biennale ed è il fondamento della valutazione della Commissione europea dei progressi rispetto all'implementazione della strategia. Berger, G.; Endl, A.; Pisano, U.; Sedlacko, M.; *Op. cit.*, p. 9.

[239] CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, ALLEGATO - NUOVA STRATEGIA DELL'UE IN MATERIA DI SVILUPPO SOSTENIBILE, (10117/06), p. 26.

[240] Un esempio di iniziativa della Commissione, per la prima volta esposto nella Strategia europea di sviluppo sostenibile, è stato l'assicurare che tutte le maggiori proposte della stessa includano una valutazione di impatto ambientale rispetto alle potenziali conseguenze economiche sociali ed ambientali delle misure che si intendano proporre. Lafferty, W. M.; "Governance for Sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function", *Edward Elgar Publishing Ltd USA*, 2004, p. 71.

[241] *Ivi*, p. 71-72.

[242] Borzel, T. A.; "Why there is no 'southern problem'. On environmental leaders and laggards in the European Union", *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, N. 1, 2000, p. 141.

europea.[243] Tuttavia, le differenze più consistenti si verificano a livello settoriale tra le diverse formazioni del Consiglio. Considerare la dimensione del Consiglio dell'UE risulta utile per comprendere, in senso lato, l'assenza di una posizione uniforme sullo sviluppo sostenibile nelle istituzioni europee.

Il Consiglio europeo nella seduta di Dicembre, sulla base di queste attività di monitoraggio e con cadenza biennale (già a partire dal 2002), ha il compito di rivedere progressi e priorità della Strategia al fine di formulare nuovi orientamenti generali.[244] Sebbene il Consiglio europeo, che rappresenta uno dei maggiori *agenda-setter* dell'Unione Europea, abbia fornito visibilità allo sviluppo sostenibile sottolineando la necessità di un'azione comune, l'impegno politico dedicatovi è stato poco costante.[245] Di fatto, quest'ultimo si è rivelato contingente alla volontà o alle priorità dello Stato membro che ne ha detenuto la presidenza nel tempo.[246]

Il ruolo del Parlamento europeo è piuttosto marginale, si limita a svolgere attività informativa e di sensibilizzazione nella cooperazione con le altre istituzioni europee e con i parlamenti nazionali, al fine di assicurarsi l'impegno a livello comunitario. [247] Si può affermare che agisca in qualità di *watchdog* delle altre istituzioni europee.[248] Anche il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ed il Comitato europeo delle regioni (CdR) operano rispettivamente la selezione delle migliori pratiche e per catalizzare il dibattito a livello europeo, fungendo da collegamento con il livello sub-nazionale e locale.[249]

L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) si configura come una fonte di dati e informazioni, il cui compito è fornire informazioni indipendenti e qualificate sullo stato

---

[243] *Ivi*, p. 74.
[244] CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, ALLEGATO - NUOVA STRATEGIA DELL'UE IN MATERIA DI SVILUPPO SOSTENIBILE, (10117/06), p. 27.
[245] Ad esempio, durante la presidenza spagnola al vertice di Barcellona del Marzo 2002, vi era una forte aspettativa verso l'opportunità di rivedere i progressi nell'implementazione delle Strategie nazionali di sviluppo sostenibile. Tale occasione era stata, qualche giorno prima, proclamata come "storica" dal direttore esecutivo dell'Agenzia europea dell'ambiente. Tuttavia, la questione venne accantonata ed il vertice dedicato alla questione della competitività economica dell'UE. Allo stesso modo, nel 2003 lo sviluppo sostenibile fu totalmente assente dall'agenda formulata dalla presidenza greca. Lafferty, W. M.; *Op. Cit.*, p. 70.
[246] *Ivi*, p. 70-71.
[247] CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, ALLEGATO - NUOVA STRATEGIA DELL'UE IN MATERIA DI SVILUPPO SOSTENIBILE, (10117/06), p. 28.
[248] Lafferty, W. M.; *Op. Cit.*, p. 75.
[249] CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, ALLEGATO - NUOVA STRATEGIA DELL'UE IN MATERIA DI SVILUPPO SOSTENIBILE, (10117/06), p. 28.

dell'ambiente. L'Agenzia europea dell'ambiente opera con l'obiettivo di "favorire lo sviluppo sostenibile e contribuire al conseguimento di miglioramenti significativi e misurabili dell'ambiente in Europa, fornendo ai responsabili delle decisioni politiche e al pubblico informazioni tempestive, mirate, pertinenti e attendibili"[250]. Sebbene sia un'agenzia relativamente giovane (istituita nel 1992) e non abbia poteri di esecuzione o implementazione della Strategia, svolge un ruolo cruciale sia come fulcro delle attività di *networking* che nel controllo informale delle altre istituzioni europee.[251]

La Rete europea per lo sviluppo sostenibile[252], invece, rappresenta una rete informale di amministratori pubblici ed altri esperti che a partire dal 2002, anno del primo incontro, si riunisce in conferenze annuali sotto forma di seminari per scambiare e valutare le rispettive esperienze con le strategie di sviluppo sostenibile nazionali. A partire dal 2005 è divenuta un supporto permanente a livello europeo con una raccolta di informazioni specifiche per ciascuno Stato membro sulle rispettive strategie.

Infine, non è da sottovalutare l'importanza del ruolo degli attori non istituzionali come le organizzazioni non governative, in particolare le ONG ambientali[253] come le maggiori promotrici di un dialogo sullo sviluppo sostenibile a livello europeo. Sebbene non sia semplice valutare la causalità dell'impatto delle attività di queste ultime sull'implementazione della Strategia europea di sviluppo sostenibile, se si considerano i requisiti del meccanismo di *governance*, la partecipazione né rafforza trasparenza e credibilità. Nell'insieme, dunque, il compito delle istituzioni europee e delle reti non istituzionali ad esse connesse, è di migliorare il coordinamento nella sua dimensione orizzontale e verticale per assicurare la creazione ed il perseguimento di un percorso verso lo sviluppo sostenibile che sia retto da un meccanismo efficace, capace di garantire l'uso di strumenti adeguati.

Per quanto riguarda invece il livello nazionale, agli Stati membri viene attribuito un ruolo chiave nell'orientare la comunicazione e, al tempo stesso, assicurare una partecipazione

---

[250] Agenzia europea dell'ambiente – A proposito. [https://www.eea.europa.eu/it/about-us/a-proposito-dell2019aea/who-we-are] Accesso effettuato il 20/03/2020.
[251] Lafferty, W. M.; *Op. Cit.,* p. 77.
[252] European Sustainable Development Network. [https://www.sd-network.eu/]. Accesso effettuato il 20/03/2020.
[253] Ad esempio, European Environmental Bureau (EEB) è la più grande rete di organizzazioni della società civile impegnate in campo ambientale, che rappresenta anche paesi che non fanno parte dell'UE. Lafferty, W. M.; *Op. Cit.,* p. 77.

attiva attraverso la produzione delle Strategie nazionali di sviluppo sostenibile che devono essere presentate e revisionate periodicamente a partire dal 2001. Un processo di valutazione volontario tra pari viene iniziato, coinvolgendo un primo gruppo di Stati membri, a partire dal 2006. Vengono valutate le strategie nazionali nel complesso ma anche specifici temi al fine di individuare esempi di buone politiche e prassi. La Rete europea per lo sviluppo sostenibile viene indicata come piattaforma per facilitarne lo scambio, rafforzare l'integrazione verticale e la coerenza del processo.[254] Gli Stati membri sono chiamati a costituire o rafforzare consigli consultivi nazionali per stimolare il dibattito, accrescere la partecipazione anche della società civile e contribuire al riesame dei progressi compiuti in collaborazione con la rete europea di consigli consultivi per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile (EEAC).[255]

Infine, compito degli Stati membri è presentare una relazione alla Commissione sulla base delle azioni intraprese e dei risultati ottenuti tramite un rappresentante individuato come punto focale a livello nazionale.[256] Il processo al quale gli Stati membri dovrebbero aderire, dunque, non è di carattere vincolante e non prevede un sistema di sanzioni qualora questi non si adeguino alle richieste provenienti dall'arena comunitaria. L'adattamento a livello nazionale dovrebbe essere frutto della volontà dello Stato membro di adeguarsi ai requisiti dello sviluppo sostenibile a fronte di un processo di carattere cognitivo, che si potrebbe definire di "diffusione" o apprendimento. Si tratta di meccanismi che sono alla base delle forme di coordinamento aperto che si possono identificare nell'Unione europea e che rappresentano anche il potenziale per poter raggiungere dei risultati anche laddove a livello comunitario non vi sia margine per un'azione diretta.

3.4 Il coordinamento verticale con gli Stati membri: le strategie nazionali di sviluppo sostenibile.

3.4.1 Le strategie nazionali di sviluppo sostenibile: risposte differenziate.

Per comprendere come è possibile instaurare un collegamento attraverso la dimensione verticale del sistema multilivello che caratterizza l'Unione europea al fine di avere una

[254] CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, ALLEGATO - NUOVA STRATEGIA DELL'UE IN MATERIA DI SVILUPPO SOSTENIBILE, (10117/06), p. 28.
[255] *Ivi*, p. 29.
[256] *Ivi*, p. 27.

risposta negli Stati membri occorre fornire una panoramica sullo strumento chiave di questa interazione sul piano dello sviluppo sostenibile: le strategie nazionali. Hanno lo scopo di mobilitare e focalizzare gli sforzi della società per raggiungere lo sviluppo sostenibile. Dovrebbero fornire un *forum* per articolare una visione per il futuro, così come un quadro per i processi di negoziazione, mediazione, creazione di consenso e potenziamento istituzionale.

Inoltre, a livello degli Stati membri il meccanismo per la creazione delle strategie ha come presupposto un miglior coordinamento in diverse dimensioni: orizzontale (attraverso settori); verticale (attraverso livelli politico-amministrativi e nelle rispettive articolazioni sul territorio); temporale (nel medio-lungo termine, richiamando l'elemento intergenerazionale della definizione di sviluppo sostenibile); e attraverso gli attori della società (pubblici, privati, mondo accademico, società civile).[257] Infine, caratterizzandosi come una forma di metodo di coordinamento aperto e comportando una potenziale azione futura in settori che non sono totalmente gestiti a livello sovranazionale, il meccanismo di *governance* alla base del processo per la creazione delle strategie è teso a garantire il principio della sussidiarietà.

Pertanto, non ci si aspetta uno schema di azione unificato per tutti gli Stati membri, quanto piuttosto una progressiva convergenza delle risposte verso obiettivi comuni. Gli stessi documenti strategici presentano notevoli differenze negli Stati membri. Possono prendere forma in: strategie quadro (stabiliscono direzioni generali, per l'implementazione utilizzano strumenti separati come piani d'azione o programmi di lavoro settoriali); programmi d'azione (più specifici, stabiliscono obiettivi di medio-breve termine con misure dettagliate); approcci misti, ossia quadri d'azione che contengono anche azioni dettagliate. Dati i diversi contesti in cui vengono prodotte, differiscono anche nei termini del loro mandato (in che misura sono vincolanti per i ministeri settoriali o le autorità sub-nazionali) e l'assetto istituzionale (organizzazioni responsabili per l'implementazione, meccanismo istituzionale per il coordinamento delle politiche, coinvolgimento delle parti interessate).[258]

[257] Berger, G.; Endl, A.; Pisano, U.; Sedlacko, M.; *Op. cit.*, pp. 35-36.
[258] *Ivi*, p. 36.

Tipicamente, sono i Ministeri dell'ambiente ad essere designati come responsabili per l'implementazione e il monitoraggio. Questo pare confermare l'importanza della dimensione ambientale nella costruzione di un percorso per la promozione dello sviluppo sostenibile anche a livello nazionale.[259] Infatti, oltre che alla definizione nel contesto internazionale, è proprio all'attenzione crescente per la dimensione ambientale che può essere attribuita l'origine di una strategia di sviluppo sostenibile a livello europeo.

Una visione più approfondita emerge esaminando la relazione trimestrale del Settembre 2011 prodotta dalla Rete europea di sviluppo sostenibile.[260] Nel documento si trova una analisi comparativa delle strategie nazionali di sviluppo sostenibile per 29 paesi, gli Stati membri dell'UE e due realtà nazionali esterne ad essa: la Norvegia e la Svizzera. L'analisi procede fornendo una visione d'insieme dei processi nazionali nei seguenti temi: profilo generale delle strategie; meccanismo di coordinamento orizzontale; meccanismo di coordinamento verticale; processo di valutazione e revisione; monitoraggio e indicatori; meccanismi di partecipazione.

Rispetto all'ancoraggio istituzionale delle strategie, a livello domestico il principale fulcro del coordinamento risulta essere il Ministero dell'ambiente (questo avviene in 19 paesi su 29); in alcuni paesi, invece, tale ruolo è svolto dagli uffici dei Primi ministri o dalle Cancellerie di stato (come avviene, ad esempio, in Germania). Sebbene risulti piuttosto coerente la scelta del Ministero dell'ambiente, soprattutto per via delle competenze attribuitevi e la loro vicinanza almeno in termini ideali con il concetto di sviluppo sostenibile, il rischio che si può verificare sussiste nel fatto che possa non godere di un profilo politico di alto livello in comparazione con altri ministeri e, dunque, non essere provvisto delle risorse necessarie per mantenere alto nell'agenda politica lo sviluppo sostenibile.

Il meccanismo di coordinamento verticale, ossia tra i diversi livelli di gestione ed amministrazione, varia notevolmente rispetto alle differenti strutture che caratterizzano gli Stati membri. L'Austria, ad esempio, risulta essere l'unico paese che al 2011

[259] Il 51% degli Stati membri ha indicato il Ministro dell'ambiente come referente; l'11% l'agenzia nazionale per lo sviluppo o l'ufficio di pianificazione federale; il 9% un rappresentante permanente presso l'UE; il 9% il Ministro degli affari esteri; il 3% il ministro degli affari europei e 1% il Primo Ministro o Cancelleria. Berger, G.; Steurer, R.; "The EU SDS Process in the Member States: SDS Coordinators, National Progress Reports and the Open Method of Coordination", *ESDN Quarterly Report*, 2007, p. 2.
[260] Berger, G.; Endl, A.; Pisano, U.; Sedlacko, M.; *Op. cit.*, pp. 3-47.

disponeva di una strategia nazionale di sviluppo sostenibile di carattere federale, mentre nella maggior parte dei paesi risultano essere vincolanti solo a livello centrale. Dalla relazione si evince una situazione differenziata. Vi sono Stati che hanno sviluppato un buon livello di coordinamento ed un'intensiva collaborazione tra i livelli giurisdizionali interni (ad esempio: Austria, Germania, Finlandia, Regno Unito)[261]; Stati che hanno instaurato meccanismi di consultazione e dunque hanno un coordinamento mediamente sviluppato (ad esempio: Italia, Lituania, Estonia, Svezia, Lussemburgo, Malta). Infine, Stati nei quali questo tipo di meccanismi è assente e che interpretano il coordinamento verticale esclusivamente attraverso piattaforme per lo scambio di informazioni (ad esempio: Bulgaria, Cipro, Danimarca, Grecia, Ungheria, Irlanda, Portogallo, Spagna, Romania e Slovacchia).

Considerando, invece, i meccanismi di coordinamento orizzontale la relazione mostra come, in via generale, tutti gli Stati membri abbiano sviluppato varie forme di collaborazione interministeriali e dipartimentali rispetto agli obiettivi delle strategie. Tuttavia, vi sono delle distinzioni misurabili sulla base di diversi fattori. I meccanismi di coordinamento orizzontale possono variare sulla base della struttura istituzionale. Si presentano forme di coordinamento interministeriale a livello politico (presieduti da rappresentanti politici come è il caso di Germania, Lettonia, Austria, Malta, Spagna, Irlanda); a livello amministrativo, ossia, membri dell'amministrazione nazionale sotto la guida del ministero coordinatore (solitamente il ministero dell'Ambiente, è il caso di Italia, Belgio, Danimarca, Estonia, Francia, Grecia, Romania, Svezia, Regno Unito). Un'alternativa è data da regimi ibridi nei quali partecipano ai processi consultazione anche organizzazioni della società civile, enti privati, esponenti del mondo accademico (è il caso della Finlandia, che ha istituito un Consiglio nazionale dello Sviluppo sostenibile, e di simili esperienze in Repubblica Ceca, Ungheria, Slovacchia).

Un secondo fattore che concorre a differenziare il coordinamento orizzontale negli Stati membri è il ruolo svolto dalle consultazioni interministeriali nel processo di *governance* delle strategie nazionali di sviluppo sostenibile. Queste ultime possono essere rilevanti nella fase di preparazione della strategia; possono fornire un apporto

[261] *Ivi*, p. 37.

all'implementazione[262], dunque presentando piani di specifiche misure dipartimentali (ad esempio, i programmi di lavoro in Austria); infine, possono avere una funzione di revisione e di raccolta di informazioni dai ministeri al fine di facilitarne il monitoraggio dei progressi. In generale, i meccanismi orizzontali gestiti a livello amministrativo hanno prevalentemente una funzione preparativa nel *policy-making*, non sostituendo alcun meccanismo decisionale tradizionalmente utilizzato. Invece, i Paesi che collocano il coordinamento orizzontale a livello di rappresentanza istituzionale mostrano una più accentuata volontà di guida a livello politico. Ad esempio, in paesi come la Germania e l'Austria, dove i meccanismi orizzontali hanno sia una funzione di "preparazione" che vere e proprie competenze decisionali attraverso la rappresentanza delle Cancellerie, si nota una maggiore appropriazione e *leadership* nell'impegno politico al coordinamento. Maggiormente elevato è il profilo politico del coordinamento interministeriale, più visibile risulta essere il processo da intraprendere per una formulazione efficace delle strategie di sviluppo sostenibile a livello nazionale.

Dal momento che le strategie, oltre a rappresentare importanti documenti informativi sul piano strategico, mirano a promuovere anche un conseguente sviluppo di processi per la progressiva realizzazione degli obiettivi, è importante anche sottolineare le differenti modalità di valutazione e revisione di queste implementati negli Stati membri. Il processo di revisione può assumere tre forme: le revisioni interne, che sono condotte all'interno degli organismi ministeriali da parte delle istituzioni; revisioni esterne, affidate a consulenze private o programmi di ricerca indipendenti; e revisioni tra pari, al fine di identificare e condividere le migliori pratiche (al 2011, solamente tre Stati membri ne avevano usufruito: Francia, Olanda e Germania). Le valutazioni sono importanti sia per uso "interno", ossia per poter riformulare in maniera più coerente la successiva strategia e migliorare i processi in atto, che per uso "esterno", fornendo una misura di confronto tra le realtà dell'arena comunitaria ed individuarne limiti e potenzialità. [263]

Il monitoraggio si definisce come l'attività di osservazione strettamente legata agli indicatori quantitativi. Maggiore è il collegamento tra questi e gli obiettivi enunciati nelle rispettive strategie nazionali, maggiore è la possibilità di misurare con chiarezza

[262] *Ivi*, p. 38.
[263] *Ivi*, p. 40.

l'efficacia della strategia. Anche in questo frangente la situazione a livello di Stati membri si presenta estremamente variegata. Molti paesi hanno sviluppato un insieme di indicatori da utilizzare a livello nazionale coevi alla creazione delle prime strategie; alcuni paesi affidano il monitoraggio tramite obiettivi ad organismi indipendenti; altri, invece, collaborano con gli enti statistici nazionali (è il caso, ad esempio, dell'Italia). Lo status ed il progresso del monitoraggio variano in base alle tempistiche con cui viene definito il ciclo di valutazione ed alle capacità istituzionali.[264] Infine, per quanto riguarda la partecipazione al processo di consultazione per la creazione delle strategie si rileva come tutti gli Stati membri presentino un certo grado di coinvolgimento dei portatori di interesse appartenenti a vari settori. Se si guarda all'istituzionalizzazione di tale consultazione, vi sono paesi che hanno sviluppato un consiglio nazionale come principale piattaforma (è il caso di 15 paesi su 29 appartenenti alla revisione); paesi che formano gruppi di lavoro settoriali; e paesi che ancora non hanno un meccanismo istituzionalizzato.

3.5 Alcune riflessioni sui limiti e le potenzialità del coordinamento tra il livello comunitario e gli Stati membri.

3.5.1 Criticità a livello comunitario.

Alla luce del quadro fornito, è possibile fare alcune considerazioni rispetto al livello europeo. Si può affermare che l'impegno dichiarato nell'arena comunitaria verso lo sviluppo sostenibile, e la conseguente strategia, abbiano rappresentato una condizione sufficiente per la sua evoluzione nei contesti nazionali? Dunque, è possibile parlare di una forma di europeizzazione? Prima di cercare di fornire una risposta attraverso la comparazione di due Stati membri, cui si farà riferimento come casi studio nel capitolo conclusivo della ricerca, vi sono diversi aspetti da tenere in considerazione. Alcuni di questi mostrano le criticità ed i limiti del sistema, altri ne evidenziano le potenzialità. Trattandosi di un meccanismo che si basa sull'adesione volontaria da parte degli Stati membri, si presuppone che a livello europeo vi sia un radicato impegno verso lo sviluppo sostenibile. Per impegno si intenda sia a livello politico dichiarativo, che attraverso un efficace meccanismo di gestione in grado di fornire una base sufficientemente forte al

[264] *Ibid.*

raggiungimento degli obiettivi e favorire una risposta propositiva a livello degli Stati membri.

Tuttavia, vi sono una serie di limitazioni che questo approccio *soft* mette in evidenza a partire proprio dall'arena comunitaria. Uno dei limiti individuabili è la sovrapposizione e l'assenza di sincronizzazione sia dei quadri strategici che degli strumenti ad essi connessi**.** In alcune ricerche, è stato evidenziato come una delle criticità che si presenta nell'adesione e implementazione a livello europeo alla Strategia per lo sviluppo sostenibile risieda nel fatto che a livello comunitario si disponga di approcci che vengono posti su piani paralleli ma che non sono reciprocamente integrati. Infatti, sebbene la Strategia di sviluppo sostenibile non presenti elementi di carattere cogente, non preclude a priori l'uso di altri strumenti comunitari di carattere vincolante per la sua implementazione, principalmente per quanto riguarda la dimensione ambientale.[265]

Si possono individuare strumenti di diverso tipo: finanziari, amministrativi e strategici. Gli strumenti finanziari fanno riferimento alla gestione del bilancio comunitario tramite progetti e programmi finanziati dal Fondo di coesione e dai Fondi strutturali. A partire dagli anni Ottanta si è cercato di includere, come condizione per la loro erogazione, una valutazione di carattere ambientale; i fondi erogati soprattutto per i progetti regionali ed in ambito agricolo devono rispettare in misura adeguata le Direttive che assicurano la protezione ambientale (questa condizionalità è nota come *cross-compliance*).[266] Tuttavia, nonostante lo sviluppo sostenibile sia stato progressivamente considerato un tema connesso all'erogazione comunitaria dei sussidi, la maggior parte dei programmi e progetti nel regime dei Fondi Strutturali sono connessi al raggiungimento dello sviluppo economico e della coesione sociale. Sebbene contribuiscano al miglioramento delle capacità di coordinamento, progetti "genuinamente" sostenibili, che comportino l'integrazione di questioni ambientali, economiche e sociali, rappresentano ancora un eccezione alla regola nel panorama regionale europeo.[267]

Tra gli strumenti amministrativi, si evidenzia in particolare il principio dell'integrazione ambientale. Indirizzato a partire dal processo di Cardiff, si fa riferimento ad esso nei vari

---

[265] Pallemaerts, M.; Herodes, M.; Adelle, C.; *Op. cit.,* p. 30.
[266] Jordan, J. A.; Lenschow, A.; "Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability", *Edward Elgar Publishing Ltd*, 2008, p. 167.
[267] Baker, S.; Eckerberg, K.; *Op. cit*., pp. 45-46.

programmi d'azione per l'ambiente e si può considerare come un prerequisito *sine qua non* dello sviluppo sostenibile. La Commissione ha attuato diversi assestamenti a livello amministrativo nel perseguire questo principio, come la creazione di una unità di sviluppo sostenibile e integrazione ambientale nel DG ambiente ed una rete di corrispondenti per l'integrazione ambientale nelle varie direzioni generali. [268] Tuttavia, spesso le stesse istituzioni europee lo hanno trattato come una sfida separata dallo sviluppo sostenibile instaurandovi una relazione ambivalente. [269] I Piani d'Azione Ambientale si possono considerare, in qualche misura connessi, con la Strategia di sviluppo sostenibile ma la rappresentano esclusivamente nella dimensione più strettamente legata all'ambiente, proponendo obiettivi di carattere generale. [270]

Infine, per una riflessione sugli strumenti di carattere strategico, occorre considerare il rapporto della Strategia europea di sviluppo sostenibile, la Strategia di Lisbona e la successiva Europa 2020. Come sottolineato, sin dal suo concepimento la Strategia europea di sviluppo sostenibile europea doveva fungere da "terzo pilastro" della Strategia di Lisbona, i cui obiettivi erano prevalentemente di carattere economico e sociale. Tuttavia, nonostante qualche tentativo di integrazione, esemplificato dal tentativo da parte del DG ambiente di inserire, a partire dal 2003, le revisioni di implementazione delle politiche ambientali nei rapporti di sintesi di Lisbona, la direzione prevalente della strategia di Lisbona rimase orientata al raggiungimento di obiettivi di crescita economica. [271] Questo trova conferma anche nel fatto che la prima revisione della Strategia europea di sviluppo sostenibile, originariamente annunciata per il 2004, venne ritardata al 2006, mentre la revisione di primo periodo di quella di Lisbona regolarmente effettuata nel 2005, e dunque resa difficile una considerazione davvero integrata dei rispettivi processi.

Se lo sviluppo sostenibile si configurava sin dal suo concepimento come un obiettivo di carattere complessivo, questo implicava che vi venisse data una certa priorità rispetto agli altri obiettivi chiave dell'Unione. [272] La strategia Europa 2020, che segue quella di Lisbona, viene adottata dal Consiglio Europeo nel Giugno 2010 e descritta come "una

[268] Jordan, J. A.; Lenschow, A.; O*p. cit.*, p. 166.
[269] *Ivi*, p. 165.
[270] *Ivi*, p. 168.
[271] *Ibid.*
[272] Pallemaerts, M.; Herodes, M.; Adelle, C.; *Op. cit.*, p. 26.

strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva", attributi che rappresentano le "tre priorità che si rafforzano a vicenda"[273] della strategia. In particolare: per crescita intelligente si intende lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e l'innovazione; per crescita sostenibile, la promozione di un'economia più efficiente nell'uso delle risorse, verde e competitiva; per crescita inclusiva, il raggiungimento di un'economia ad alto tasso di occupazione che realizzi la coesione sociale e territoriale. Queste priorità si dispiegano ulteriormente in sette *flagship initiatives*.[274] La *governance* della Strategia Europa 2020, così come per le altre strategie comunitarie, fa uso dell'attività di *report* degli Stati membri per poter definire le modalità di implementazione a livello nazionale.[275]

In breve, il ciclo annuale della strategia cerca l'integrazione orizzontale tramite obiettivi integrati e verticale con un meccanismo *top-down* per il quale gli obiettivi suggeriti dall'Unione devono essere tradotti in Programmi di riforma nazionali. Inoltre, il processo di revisione è strettamente connesso al Patto di stabilità e crescita e, dunque, al *policy-making* economico e finanziario. A livello nazionale, il responsabile del monitoraggio è il Ministero degli affari economici.[276] La Strategia di sviluppo sostenibile europea ha, invece, un ciclo di *governance* biennale. Il coordinamento orizzontale si costruisce sull'integrazione dei tre pilastri economico sociale e ambientale, tuttavia, l'enfasi è posta maggiormente sugli ultimi due e non è chiara la relazione della strategia con gli obiettivi di crescita economica posti in essere dalla Strategia Europa 2020. Il coordinamento verticale, invece è di tipo *bottom-up*, basato sulle Strategie di sviluppo sostenibile prodotte a livello nazionale. [277]

La strategia Europa 2020 e le sue iniziative faro, nonostante si propongano di includere la dimensione dello sviluppo sostenibile, danno priorità agli obiettivi economici. In una

---

[273] COMMISSIONE EUROPEA, EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, (COM/2010/2020 def.), p. 5.
[274] Berger, G.; Endl, A.; Pisano, U.; Sedlacko, M.; *Op. cit.*, pp. 10-11.
[275] L'arena comunitaria, inoltre, stabilisce un quadro di 10 linee guida integrate per assicurarsi che le politiche a livello europeo e nazionale contribuiscano pienamente a raggiungere gli obiettivi di Europa 2020. Le linee guida forniscono una precisa linea per la definizione dei Programmi di Riforma Nazionali da parte degli Stati membri che, assieme ai programmi di stabilità (sottoscritti a livello nazionale prima dell'approvazione di bilancio), vengono valutati nella fase di monitoraggio a livello europeo durante il Consiglio di primavera. Berger, G.; Endl, A.; Pisano, U.; Sedlacko, M.; *Op. cit.*, pp. 12-13.
[276] *Ivi*, p. 16.
[277] *Ivi*, p.17.

relazione di monitoraggio prodotta dall'Eurostat nel 2013, si descriveva la Strategia Europa2020 come la "*practical implementation of the EU's overarching policy agenda for sustainable development*" [278], sottolineando come la stessa Commissione la presentasse come un approccio integrato strettamente connesso alla Strategia europea per lo sviluppo sostenibile, in grado di contribuire ad una maggiore coerenza, diffusione ed integrazione dei suoi tre pilastri.[279] Tuttavia, nello stesso documento di revisione viene presentata un'analisi che sembra suggerire come la Strategia Europa 2020 abbia un approccio più circoscritto, focalizzato sugli aspetti connessi alla crescita economica di una società intelligente, sostenibile ed inclusiva.[280]

Di fatto, l'Unione europea ha già in atto un sistema di *governance* economica, disegnato e sviluppato per perseguire obiettivi di liberalizzazione del mercato. Sebbene lo sviluppo della *governance* ambientale, attraverso piani d'azione e strategie che esprimevano obiettivi generali, sia stata significativa per la sua espansione, ciò non garantisce che le domande funzionali richieste da un concetto come lo sviluppo sostenibile possano allo stesso modo essere soddisfatte.[281] Pertanto, essendo gli obiettivi chiave dell'Unione ancora di carattere principalmente economico, sembra corretto affermare che non abbia mostrato una reale internalizzazione dei principi dello sviluppo sostenibile, supportandoli in maniera superficiale.[282]

3.5.2 Limiti nella risposta degli Stati membri.

Per quanto riguarda invece il collegamento tra il livello europeo e nazionale e quanto il meccanismo di produzione di strategie nazionali di sviluppo sostenibile possa essere stato uno stimolo ad un rafforzamento del coordinamento verticale, tematica sulla quale si concentra questa ricerca, emergono sino a questo punto alcune possibili criticità. Se si guarda alle diverse Strategie nazionali, queste includono un vasto insieme di tematiche espresse in termini generali con i quali non sembrano essere enfatizzate delle priorità.[283]

---

[278] Eurostat – European Commission; Sustainable development in the European Union. 2013 monitoring report of the EU sustainable development strategy, Publications Office of the European Union, 2013, pp. 35.
[279] *Ibid.*
[280] *Ivi*, p. 37.
[281] Lafferty, W. M.; "Governance for Sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function", *Edward Elgar Publishing Ltd USA*, 2004, p. 62 e pp. 67-68.
[282] *Ivi*, p. 89.
[283] Vi sono almeno cinque diverse modalità con le quali sono state interpretate le strategie a livello nazionale: una struttura a tre pilastri (individuabile in 17 Stati membri); un approccio integrato definibile "olistico" (si

In questo modo, i responsabili del processo decisionale e coloro i quali dovrebbero poi implementare gli obiettivi delle strategie con specifiche misure, vengono messi di fronte a ciò che è stato definito come "*candy store dilemma*"[284]; sono in grado di cogliere quegli aspetti che meglio possono servire i propri interessi, ignorando i restanti o delegandone i compiti di gestione ad altri (deboli) attori in modo non coordinato.[285]

In una ricerca del 2008, Steurer considera tra le ragioni di una debole efficacia dei processi e delle strategie a livello nazionale la mancanza di un impegno politico sostanziale, dovuto principalmente alla "logica della disarmonia"[286] che regola i rapporti tra i processi gestiti a livello amministrativo e la rispettiva rilevanza che viene data a questi a livello politico. La visione politica sembra, cioè, mostrare poco interesse nei processi strategici che hanno una definizione nel lungo termine, considerando le strategie di sviluppo sostenibile prodotte a livello nazionale come forma di comunicazione politica piuttosto che come documenti strategici. Questa assenza nell'agenda politica implica, secondo l'autore, una mancanza di appropriazione delle azioni richieste per una buona gestione delle questioni legate allo sviluppo sostenibile anche a livello amministrativo, soprattutto laddove siano coinvolti settori non strettamente legati alla dimensione ambientale.[287] Di conseguenza, descrive la maggior parte delle strategie di sviluppo sostenibile in Europa come "*administered strategy processes*"[288], caratterizzate da frammentazione e guidate da pochi amministratori che non sembrano in grado di dare forma a decisioni chiave in linea con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile.

In questo senso, si è notato come soprattutto nei primi anni della produzione di strategie a livello nazionale, il bilanciamento dei tre pilastri (economico, sociale ed ambientale) sembri essere enunciato solo a livello dichiarativo senza che vi venga realmente assegnata nell'agenda politica pari priorità rispetto agli obiettivi di crescita economica. Questo è

---

ritrova in 4 paesi, tra i quali la Germania); ambientale (nella strategia adottata dall'Italia e da altri 4 paesi); crescita economica sostenibile (un solo paese, Slovenia); un approccio che considera solo 2 pilastri, sociale ed ambientale (nella strategia adottata dalla Spagna). Nordbeck, R.; Steurer, R.; "Multi-sectoral strategies as dead ends of policy integration: Lessons to be learned from sustainable development", *Environment and Planning: Government and Policy*, Vol. 34, SAGE Publications Ldt, 2016, p. 742.

[284] *Ibid*.

[285] *Ibid.*

[286] Jordan, J. A.; Lenschow, A.; "Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability", *Edward Elgar Publishing Ltd*, 2008, p. 105.

[287] *Ivi*, p. 106.

[288] *Ibid.*

stato particolarmente evidente non solo a livello europeo nel rapporto tra la Strategia di Lisbona e quella per lo sviluppo sostenibile, ma anche nelle arene nazionali, laddove talvolta le questioni di carattere ambientale sono state considerate in modo marginale non solo in fase di implementazione ma anche nei documenti strategici.[289]

Un altro studio evidenzia, ad esempio, come gli Stati definiti come *leader* nell'ambito della tutela ambientale come Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Svezia, si siano focalizzati nel raggiungimento degli obiettivi legati alla dimensione ambientale e ad instaurare forme di modernizzazione ecologica nel settore produttivo piuttosto che a raggiungere un modello di sviluppo capace di integrare anche il pilastro sociale ed economico.[290] Non solo, spesso nella struttura delle strategie stesse non vi è coerenza tra gli obiettivi ideali di integrazione dello sviluppo sostenibile e quelli che vengono riproposti nei documenti strategici. Anche qui vi sono differenze rilevanti tra i vari Stati membri: mentre alcuni utilizzano pochi obiettivi generali, altri affermano "centinaia" di intenzioni.

Allo stesso modo, molti degli obiettivi hanno carattere piuttosto vago (esemplificato dall'obiettivo nella strategia adottata dalla Spagna nel 2007, come "*promote a healthy society with a good quality of life"* [291]). Obiettivi più dettagliati sembrano derivare non tanto dal processo di formulazione della strategia, quanto piuttosto dall'adempimento a disposizioni vincolanti come regolamenti europei o accordi internazionali. I contenuti più specifici sembrano quindi determinati da processi di adattamento che avvengono separatamente dalla Strategia. Di conseguenza, solo alcuni documenti strategici presentano un approccio orientato agli obiettivi, mentre la maggior parte rivelano una visione di carattere assai generico.[292]

Queste difficoltà vengono evidenziate già a partire dalla revisione del 2004 della Commissione europea, che osserva come le strategie mostrassero nel complesso una chiara assenza di aree segnalate come prioritarie. Essendo ampio lo scopo stesso dello sviluppo sostenibile, si metteva in evidenza il rischio che queste divenissero una "*empty box*", nella quale le politiche già in essere a livello economico, sociale e ambientale

[289] Nordbeck, R.; Steurer, R.; *Op. cit*., pp. 742-742.
[290] Baker, S.; Eckerberg, K.; *Op. cit*., pp. 215-216.
[291] Nordbeck, R.; Steurer, R.; *Op. cit.*, pp. 743-744.
[292] *Ibid*.

venissero raccolte e "rinominate" per formulare la strategia, lasciando poco margine ad un cambiamento sostanziale.[293]

Meadowcroft definisce questo come un possibile rischio che queste siano elaborate come "strategie cosmetiche"[294], quasi interamente sprovviste di rilevanza sia sul piano politico che amministrativo. Notevoli differenze si verificano anche nell'uso degli indicatori che dovrebbero rappresentare il mezzo tramite il quale effettuare una verifica sul processo di implementazione, individuando i miglioramenti da apportare. In uno studio effettuato su 24 Stati membri, viene evidenziato come il numero degli indicatori vari considerevolmente. Alcuni Paesi, come la Francia, monitorano le strategie nazionali con un piccolo insieme di indicatori mentre altri, come la Germania e l'Italia, ne utilizzano più di un centinaio. Laddove sia previsto un insieme più consistente di indicatori, è possibile che vengano completati con un raggruppamento di cosiddetti indicatori principali (è il caso di Danimarca e Regno Unito) al fine di poter fornire una valutazione più specifica per i *policy-makers*. Tuttavia, si riscontra che se comparati con i singoli indicatori come il Prodotto Nazionale Lordo, quelli sullo sviluppo sostenibile raramente ottengono significativa attenzione nell'agenda politica.[295]

Sebbene le procedure di monitoraggio e di valutazione, siano esse condotte internamente o sotto forma di revisione tra pari, rappresentino uno strumento essenziale per l'istituzionalizzazione di pratiche riflessive che reindirizzino i sistemi esistenti in modo più efficiente, sembrano avere un'influenza limitata.[296] Molte delle relazioni prodotte sembrano avere una valenza quasi "simbolica" che potrebbe essere spiegata dalla difficoltà a rendere operativo un concetto pluridimensionale come lo sviluppo sostenibile, dall'inerente complessità delle questioni ambientali e socio-economiche annesse e dalla relativa inesperienza delle istituzioni coinvolte in queste valutazioni.[297]

Questi documenti di revisione dei progressi prodotti dagli Stati membri, con le relazioni monitoraggio dell'Eurostat, dovrebbero fornire poi la base per i documenti di valutazione

---

[293] Meadowcroft, J.; "National Sustainable Development Strategies: Features, Challenges, Reflexivity", *Wiley InterScience, European Environment,* Vol. 17, 2007, p. 156.
[294] *Ivi*, p. 157.
[295] Meadowcroft, J.; Steurer, R.; "Assessment practices in the policy and politics cycle: a contribution to reflexive governance for sustainable development*?", Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 20, N. 6, 2018, p. 740.
[296] *Ivi*, p. 746.
[297] *Ibid.*

prodotti dalla Commissione. Tuttavia, si evidenzia negli studi come solo la relazione del 2007 abbia seguito questa direzione; la successiva relazione del 2009 si basò unicamente sul monitoraggio dell'Eurostat e non venne prodotta nessuna relazione da parte degli Stati membri. Questo evidenzia come il coordinamento tra il livello europeo e nazionale sia stato piuttosto debole; da un lato, gli obiettivi delle strategie nazionali spesso non sono stati collegati a quelle europee, dall'altro, è mancato il coordinamento istituzionalizzato con i rispettivi coordinatori negli Stati membri. Di fatto, i gruppi di coordinatori[298] non sono stati più convocati dal 2007.[299]

Infine, rispetto al coinvolgimento delle parti interessate, ci si aspetterebbe che nell'approccio alla costruzione di strategie di sviluppo sostenibile a livello nazionale, vi sia un certo grado di partecipazione garantita non solamente agli attori istituzionali. Pur avendo il potenziale per creare una più uniforme distribuzione delle relazioni di potere e dell'influenza attraverso maggiore partecipazione ed inclusione, uno dei limiti connessi alla creazione di un percorso verso lo sviluppo sostenibile attraverso un meccanismo *soft* si rivela proprio essere la mancanza di un chiaro insieme di regole che si propongano di determinare nel dettaglio il carattere ed il ruolo della partecipazione dei diversi attori.

La strategia proposta e revisionata a livello comunitario fa riferimento ad una auspicabile progressiva tendenza ad una maggiore inclusione di attori non istituzionali come ad esempio le organizzazioni intergovernative e le organizzazioni della società civile. Tuttavia, il discorso ufficiale pone maggiore enfasi sulle procedure decisionali informali che sul chiarimento delle modalità con cui i partecipanti possano interagire nei diversi livelli giurisdizionali. Il rischio, dunque, è che attraverso la libera interpretazione a livello nazionale la partecipazione venga prevista laddove simili sistemi di coordinamento siano

[298] I gruppi di coordinamento delle strategie, ossia i coordinatori designati come punto focale all'interno degli Stati membri, sono stati istituiti dalla Commissione nel 2006, allo scopo di una duplice funzione. Interna, ossia di raccogliere le relazioni. Ma anche ruolo "esterno", ossia di impegnarsi in uno scambio con la commissione europea. sebbene previsti dei regolari incontri, risultano esservi state solo due convocazioni dalla sua creazione, una nel Novembre 2006, per definirne i principali compiti, ed un secondo nel Febbraio 2007, per una distribuzione di info da parte della Commissione. Non chiaro il rapporto tra la raccolta di queste relazioni e quelle dei programmi di riforma nazionali sugli sforzi per il raggiungimento della strategia di Lisbona. Berger, G.; Steurer, R.; "The EU SDS Process in the Member States: SDS Coordinators, National Progress Reports and the Open Method of Coordination", *ESDN Quarterly Report*, 2007, pp. 4-5.

[299] Berger, G.; Endl, A.; Pisano, U.; Sedlacko, M.; *Op. cit.*, p. 17.

già in essere, finendo per non raggiungere l'obiettivo di un'ampia partecipazione di tutti gli attori della società, nonché uno dei principi essenziali per una buona *governance*.[300]

Come emerge in una ricerca condotta nel 2010, solo pochi paesi mostrano una partecipazione in fase di formulazione attraverso tavoli di lavoro e conferenze (Danimarca, Spagna, Lituania) mentre la maggior parte si serve dei consigli nazionali per lo sviluppo sostenibile. L'analisi di 94 processi di partecipazione condotta su 12 Stati membri mostra come solo i paesi con una forte cultura partecipativa siano stati capaci di coinvolgere gli interessi organizzati nei loro processi.[301]

3.5.3 Potenzialità per un coordinamento efficace.

Una forma di coordinamento non vincolante che si esprime a partire dall'arena comunitaria attraverso una strategia integrata rappresenta un approccio particolarmente adatto a promuovere un concetto pluridimensionale come lo sviluppo sostenibile. Le Strategie di sviluppo sostenibile prendono forma come programmi ampi indirizzati a diversi settori e livelli giurisdizionali. La rapida diffusione di un tale approccio è sicuramente dovuta ad un *trend* globale riconducibile alla dimensione internazionale che, a partire dal Summit di Rio, ha giocato un ruolo importante nella diffusione e formazione di tali strategie. Si possono individuare tre funzioni ideali che le caratterizzano.[302]

Primo, mirano a costruire un dominio intersettoriale stabilendo un certo numero di principi chiave, valori ed obiettivi nel lungo termine. Gli obiettivi dovrebbero essere completati da dettagli su specifiche misure e strumenti all'interno delle stesse o attraverso piani d'azione periodici, strategie specifiche per i singoli settori o per aree territoriali. Quest'ultima caratteristica ci porta a comprendere la seconda funzione che le strategie integrate dovrebbero svolgere. In contrasto con la pianificazione ambientale che ha caratterizzato gli anni Settanta e Ottanta, le strategie integrate sono costruite come processi ciclici che si focalizzano sull'integrazione a livello orizzontale e verticale. Dunque, coloro che sono indicati come i responsabili per la costruzione delle strategie

---

[300] Berger, G.; "Reflections on Governance: Power Relations and Policy Making in Regional Sustainable Development", *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 5, N. 3, 2003, p. 221.
[301] Nordbeck, R.; Steurer, R.; *Op. cit.*, pp. 746.
[302] Casado-Asensio, J.; Steurer, R.; "Integrated strategies on sustainable development, climate change mitigation and adaptation in Western Europe: communication rather than coordination", *Journal of Public Policy*, Vol. 34, N. 3, 2014, p. 440.

dovrebbero coinvolgere i *policy-makers* dei diversi settori e livelli amministrativi su base continua (definibile anche istituzionalizzata). Altri elementi chiave di questi processi ciclici sono il carattere riflessivo e la componente di apprendimento attraverso le attività di monitoraggio e produzione di relazioni e documenti di valutazione.

Quest'ultimo punto fa emergere in modo più chiaro la terza funzione ideale di questo meccanismo di coordinamento: rafforzare la capacità a livello nazionale. Con questo si intendono: l'accrescimento della consapevolezza attorno alle questioni centrali sulle quali prende forma la strategia, la costruzione di una base di conoscenze che facilitino la formulazione e l'implementazione di misure specifiche, l'istituzionalizzazione di determinate reti che possano facilitare l'attività di monitoraggio e, di conseguenza, maggiori attività di informazione da parte dei responsabili del processo decisionale.

Questi aspetti più "leggeri" e comunicativi delle strategie integrate come quella di sviluppo sostenibile sono estremamente rilevanti, poiché possono modellare la percezione pubblica di questioni relativamente complesse. Non prevedendo meccanismi o regolamentazioni di carattere vincolante, e tantomeno una forma di sanzione qualora non si avesse un certo grado di adeguamento al meccanismo, diviene fondamentale la funzione comunicativa delle stesse strategie. Quest'ultima potrebbe potenzialmente essere d'aiuto ai responsabili del processo decisionale nel dare forma ad agende politiche più ampie, influenzare l'opinione pubblica e, dunque, guidare verso gli obiettivi strategici auspicati.

L'effettiva implementazione di misure efficaci ed in linea con gli obiettivi si verificherà, a livello nazionale, laddove vi sia accordo sugli obiettivi strategici, la capacità di orchestrarne gli strumenti e di monitorarne le prestazioni.[303] In qualità di approccio multilivello, il coordinamento che si dovrebbe verificare tra il livello comunitario e nazionale attraverso l'attività di relazione e monitoraggio, dovrebbe favorire un processo di rafforzamento istituzionale. Ci si aspetterebbe la creazione di reti a livello nazionale che siano in grado di accrescere la consapevolezza rispetto alle questioni di sviluppo sostenibile ad ogni livello della società, sino a raggiungere una partecipazione attiva da parte della cittadinanza.[304]

---

[303] *Ivi*, p. 441.
[304] Nordbeck, R.; Steurer, R.; *Op. cit.*, pp. 740.

La formulazione delle strategie di sviluppo sostenibile a livello nazionale ha richiesto l'istituzionalizzazione dei meccanismi di coordinamento all'interno degli Stati membri. Poiché si riscontra la creazione di gruppi di lavoro intersettoriali, coinvolgimento di attori non istituzionali e produzione e pubblicazione di relazione sulla base degli indicatori, si potrebbe affermare che l'approccio di carattere volontario alla produzione delle strategie di sviluppo sostenibile possa aver favorito potenziamento delle capacità istituzionali verificatosi in alcune realtà.[305] Rispetto alla funzione svolta dal monitoraggio, sebbene una valutazione critica sottolinei la mancanza di coerenza tra le diverse realtà nazionali dell'arena comunitaria, questi comunque forniscono una visione generale delle condizioni socio-economiche ed ambientali dei singoli paesi. Anche le revisioni prodotte internamente o sotto forma di revisioni tra pari, contribuiscono ad approfondire le eventuali criticità che si riscontrino nel processo per poterle poi migliorare in fase di riformulazione.

Steurer e Martinuzzi evidenziano tre potenzialità in questo meccanismo di cooperazione e pianificazione strategica: il maggiore coordinamento delle attività; la più ampia considerazione di cui godono gli sviluppi nel lungo termine; la possibilità di esercitare un maggiore controllo nelle risorse utilizzate per raggiungerne gli obiettivi e nel creare un processo di apprendimento incrementale. In particolare, evidenziano il ruolo fondamentale svolto dal livello sovranazionale, l'Unione europea, nel riuscire a catalizzare gli sforzi degli Stati membri verso lo sviluppo sostenibile. Di fatto, come sottolineano, nella prima metà degli anni Novanta pochi membri dell'Unione mostravano interesse verso la pianificazione ambientale e lo sviluppo sostenibile. Tuttavia, a seguito dell'invito del Consiglio europeo di Göteborg, in linea con le richieste dell'OCSE e delle Nazioni Unite, un considerevole numero di Stati ha sviluppato la propria strategia per il successivo vertice di Johannesburg.[306]

Vi può essere un potenziale anche a livello di partecipazione democratica dei processi. Poiché il meccanismo di *governance* per lo sviluppo sostenibile ha tra le precondizioni una maggiore partecipazione del maggior numero di attori portatori di istanze, siano essi istituzionali o meno, ci si potrebbe aspettare che vi siano le condizioni affinché a livello

[305] *Ivi*, p. 747.
[306] Baker, S.; Eckerberg, K.; *Op. cit*., pp. 34-35.

istituzionale siano supportate e riconosciute le organizzazioni della società civile e che si crei la possibilità di un dialogo con essi. L'estensione della partecipazione e l'impatto del capitale sociale sui processi istituzionali comporterebbe una maggiore democraticità degli stessi ed al tempo stesso una migliore canalizzazione degli interessi. [307] La consapevolezza derivata dagli *input* della partecipazione della società vengono descritti non solamente come un imperativo strumentale per poter influenzare il cambiamento nel lungo termine, ma anche come un imperativo etico; solo sulla base di una *governance* partecipativa è possibile elaborare una traiettoria di sviluppo che rifletta le necessità della società nel suo insieme ed individuare in questa un bene comune da perseguire.[308]

L'approccio di coordinamento volontario adottato a livello comunitario per lo sviluppo sostenibile, si basa in gran misura sull'apporto delle strategie integrate. Queste, potenzialmente, forniscono una opportunità per fissare le priorità, focalizzare il dibattito, costruire il consenso, esaminarne i rischi connessi ed effettuare delle scelte efficaci. Come documenti formali sono importanti per registrare gli impegni comuni, comunicarli agli attori al livello nazionale e comunitario, fornire un riferimento per la valutazione e l'apprendimento futuro.[309]

In conclusione, secondo alcune interpretazioni, le strategie integrate rappresentano un approccio fallimentare poiché un'integrazione così ampia non può essere raggiunta con una singola strategia, a prescindere dalla capacità di renderla operativa. Vengono anche definite come un vicolo cieco nel coordinamento delle politiche poiché il *policy-making* sembra dominato da logiche settoriali che non possono né essere dissolte né riunite insieme da un unico processo strategico.[310] Ciò che, secondo una interpretazione critica, è sembrato inefficace è stato il tentativo di applicarla virtualmente a tutti i settori ed utilizzarla come singolo strumento per cercare anche un coordinamento verticale. Sembrerebbe, invece, che la formazione della strategia come processo iterativo sia più efficace in attività settoriali nelle quali è possibile definirne dettagliatamente le priorità.

---

[307] *Ivi*, pp. 76-77.
[308] Meadowcroft, J.; Steurer, R.; "Assessment practices in the policy and politics cycle: a contribution to reflexive governance for sustainable development*?", Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 20, N. 6, 2018, p. 739.
[309] Meadowcroft, J.; "National Sustainable Development Strategies: Features, Challenges, Reflexivity", *Wiley InterScience, European Environment,* Vol. 17, 2007, p. 157.
[310] Nordbeck, R.; Steurer, R.; *Op. cit.*, p. 750.

Non si tratterebbe, dunque, di superare i meccanismi decisionali settoriali ed i rispettivi conflitti, quanto piuttosto di interagire con questi in modo costruttivo.

Poiché le strategie di sviluppo sostenibile hanno prevalso sulle più ristrette azioni e piani in campo ambientale, lasciando invece intatte le strategie settoriali nei campi economico e sociale (ad eccezione del livello europeo, dove i piani d'azione ambientale coesistono al fianco della strategia di sviluppo sostenibile)[311], ci si potrebbe chiedere come sia possibile rendere più efficace la produzione di tali strategie. Si dubita che una base legale per un concetto ampio come lo sviluppo sostenibile posa fornire il supporto necessario per una applicazione significativa. Viene suggerita l'opzione di ricalibrare le strategie multisettoriali verso funzioni di comunicazione e potenziamento delle capacità. Come tali, l'obiettivo primario non sarebbe tanto cercare il coordinamento nei risultati delle politiche ma semplicemente comunicare visioni di lungo termine. Potrebbero fornire orientamento a strategie settoriali di breve termine, facilitare la costruzione di reti, definire il quadro dei problemi e portare a forme più concrete di apprendimento.[312]

Tuttavia, una interpretazione maggiormente favorevole, vedrebbe nelle strategie di carattere integrato un meccanismo di coordinamento efficace sia per operare all'interno del sistema multilivello che caratterizza l'Unione europea, che per favorire un cambiamento basato sulla cooperazione e l'adesione volontaria a principi condivisi. Non sarebbe, di fatto, possibile creare un sistema di armonizzazione per perseguire gli obiettivi dello sviluppo sostenibile in tutte le sue dimensioni. Infatti, si tratta di integrare l'azione in settori nei quali l'Unione ha un raggio d'azione limitato e, al tempo stesso, la necessità di garantire il rispetto del principio di sussidiarietà. Il continuo impegno a livello dichiarativo dell'Unione europea può essere spiegato anche facendo riferimento alla formazione di una identità nell'Unione e la richiesta per obiettivi condivisi che possano guidare il progetto di integrazione.

Questo bisogno di identità e legittimazione scaturisce dal fatto che l'UE è una entità ibrida, non è totalmente assimilabile ad uno stato né ad una organizzazione internazionale, ma rappresenta una commistione unica di elementi sovranazionali e intergovernativi. Di fatto, se intesa come "esperimento" di forme politiche in divenire, si può comprendere la

[311] *Ivi*, pp. 748-749.
[312] *Ivi*, p. 750.

ragione per la quale presti molta attenzione all'identificazione di valori condivisi e principi di legittimazione che possano aiutare a mobilitare il supporto per il progetto di integrazione. La visione dello sviluppo sostenibile ha molti degli elementi chiave di cui si necessita per agire come un valore legittimante.

Da un lato, la formulazione di Brundtland rappresenta un progetto sul quale difficilmente si possa essere in disaccordo. Dall'altro, la formulazione del concetto nei tre pilastri economico, sociale e ambientale ben si conforma alla costruzione alla base del progetto europeo. E' innegabile che il progetto di integrazione venne fondato su valori economici, specialmente la costruzione del mercato unico. Tuttavia, ha posto le radici anche in una visione di responsabilità sociale per il benessere della comunità nel suo insieme. Nonostante le differenze tra e all'interno degli Stati membri, vi è un consenso generale che non si possa lasciare lo sviluppo sostenibile alle forze di mercato e che, quindi, rappresenti un legittimo obiettivo politico.[313]

3.6 Conclusioni

La Strategia per lo sviluppo sostenibile nel contesto comunitario è il punto di partenza per rispondere alla questione centrale della presente ricerca. Trattandosi di un meccanismo non vincolante, la cui adesione è volontaria da parte degli Stati membri, fornisce lo spunto per una analisi ulteriore sui potenziali effetti dell'intervento comunitario sugli Stati membri. Lo sviluppo sostenibile emerge come nuovo paradigma alternativo alla tradizionale concezione della crescita economica nell'arena internazionale. Le origini nella Comunità europea si possono rintracciare attraverso la crescente attenzione rivolta alla dimensione ambientale, dove si ritrovano le premesse per la creazione di una dimensione comunitaria dello sviluppo sostenibile sino alla formulazione di una prima Strategia nel 2001. Il meccanismo di *governance* dello sviluppo sostenibile è assimilabile ad una tipologia di metodo aperto di coordinamento; si basa su un sistema di coordinamento orizzontale e verticale, articolato attraverso un percorso ciclico al quale gli Stati membri aderiscono volontariamente. Lo strumento

[313] Baker, S.; "Sustainable development ad symbolic commitment: Declaratory politics and the seductive appeal of ecological modernization in the European Union", *Environmental Politics*, Vol 16, N. 2, 2007, p. 311.

chiave per facilitare il coordinamento verticale con la dimensione sovranazionale è rappresentato dalle strategie nazionali di sviluppo sostenibile.

Da un lato, la Commissione ha fatto uno sforzo considerevole nel portare l'agenda dello sviluppo sostenibile più direttamente sotto la guida europea. Dall'altro lato, tuttavia, risulta una certa ambivalenza con il progetto di liberalizzazione di mercato, ancora dominante. Questo, in parte, potrebbe spiegare la difficoltà a livello degli Stati membri nel riconciliare e comunicare con questi programmi e, dunque, l'estrema differenziazione nelle risposte.[314] Tuttavia, trattandosi di un approccio al quale gli Stati aderiscono su base volontaria, la tipologia di risposta a livello nazionale, sia essa di adesione o resistenza, non è facilmente riconducibile ad uno specifico fattore.

Il meccanismo alla base dell'adesione alla creazione di un percorso dello sviluppo sostenibile può essere definito come una forma di "diffusione". Questo processo è spinto da fattori differenti rispetto a quelli individuati nella maggior parte degli studi sull'influenza comunitaria negli Stati membri; i processi di armonizzazione e imposizione tramite *hard law* sono guidati, rispettivamente, da fattori quali gli interessi e la coercizione. La diffusione è definita come il processo per il quale un'innovazione viene comunicata attraverso certi canali nel tempo tra i componenti del sistema.[315] È un processo di apprendimento o *learning* nel quale le informazioni sulle pratiche innovative in un sistema influenzano le scelte politiche in un altro.

Contrariamente all'armonizzazione ed all'imposizione, la diffusione avviene in assenza di obbligo formale, dal momento che non vi sono impegni vincolanti verso il livello sovranazionale per implementare una determinata politica. La principale motivazione della diffusione sta nel fatto che gli attori tendono a dare importanza alle informazioni ed idee disponibili, dunque a favorire pratiche che sono già in funzione in altri contesti. Come il concetto di emulazione e *policy transfer*, la diffusione comporta il riconoscimento di esempi esterni e la loro incorporazione in nuove o esistenti strutture. Tale evoluzione può avvenire nel recepire il meccanismo di coordinamento per la

[314] Lafferty, W. M.; "Governance for Sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function", *Edward Elgar Publishing Ltd USA*, 2004, p. 326.
[315] Exadaktylos, T.; Radaelli, C.; "Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanization", *Palgrave Studies in European Union Politics, Springer Publishing*, 2012, p. 110-111.

gestione strategica dello sviluppo sostenibile nell'arena domestica[316], laddove il livello di obbligazione è tendenzialmente basso e, dunque, definibile come modalità *soft* (o forma di coordinamento aperto).[317]

La questione alla quale si propone di rispondere il presente elaborato ha a che vedere con la possibilità di spiegare l'influenza del livello sovranazionale, ossia dell'Unione europea, sugli Stati membri analizzando l'approccio verso lo sviluppo sostenibile. Nel capitolo seguente e conclusivo della ricerca, verranno considerati due Stati membri: Italia e Germania. Si cercheranno di individuare quali siano i fattori che hanno portato all'istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile[318] ed alla produzione delle strategie nazionali in ciascuno di essi, al fine di verificare se possano essere fattori riconducibili all'influenza del livello comunitario e, dunque, una conseguenza della sua "europeizzazione". Infine, si cercheranno di individuare gli elementi che possano spiegare la differenza delle risposte negli Stati membri per comprendere se questi dipendano, come evidenziato dagli studi sulla *compliance*, in maggior misura dalla capacità di adattamento dei singoli Stati membri o da fattori esogeni.

[316] Lafferty, W. M.; *Op. cit.*, p. 252.
[317] *Ivi*, Tab. 9.1, p. 250.
[318] Baker, S.; Eckerberg, K.; *Op. cit*., p. 99.

4. LA STRATEGIA DI SVILUPPO SOSTENIBILE NELL'ARENA DOMESTICA. DUE STATI MEMBRI A CONFRONTO: ITALIA E GERMANIA.

4.1 Introduzione

L'impegno da parte delle istituzioni comunitarie di inserire il paradigma di sviluppo sostenibile tra i principi guida dell'agenda politica ha visto una serie di evoluzioni che hanno portato ad una progressiva assimilazione attraverso la redazione della Strategia europea di sviluppo sostenibile. Sebbene il meccanismo di *governance* si sia sviluppato come una forma di metodo di coordinamento aperto, l'attecchimento di tale obiettivo a livello nazionale ha riscontrato non poche difficoltà. L'Unione europea doveva fungere da piattaforma per lo scambio di informazioni e si auspicava una progressiva evoluzione sul piano nazionale attraverso la produzione delle strategie e l'attività di monitoraggio. Tuttavia, il coordinamento in un sistema multilivello tra il livello sovranazionale e nazionale ha mostrato risposte estremamente differenziate che non sembrano emergere da una comune comprensione dei principi guida. Il carattere volontario dell'adesione a tale meccanismo, che doveva anzi facilitare una risposta da parte degli Stati membri, sembra essere stato percepito in alcuni contesti come un mero compito da eseguire, per lo più a livello formale e in assenza di una *leadership* adeguata.

Alla luce di tali considerazioni, per meglio comprendere il potenziale impatto comunitario sull'azione degli Stati membri nella *governance* dello sviluppo sostenibile, verranno prese in considerazione le evoluzioni verificatesi in due Stati membri: Germania e Italia. La scelta dei due differenti contesti è legata all'interpretazione data dagli studi sulla trasposizione nazionale delle Direttive ambientali, secondo la quale l'elevata differenziazione delle risposte di adeguamento alla regolamentazione ambientale comunitaria si spiegherebbero attraverso la contrapposizione tra gli Stati del Nord e del Sud (nota anche come contrapposizione *leaders-laggards*), che vede questi ultimi caratterizzati da una generale incapacità di implementazione.[319] In tale ottica, dunque, la

[319] Tale interpretazione tende a trattare i problemi di implementazione e *non-compliance* in materia ambientale come una peculiarità degli stati del Sud (Italia, Grecia, Portogallo e Spagna), nota anche come "Sindrome Mediterranea". Tali contesti sarebbero accomunati da una serie di fattori che limitano fortemente la capacità e la volontà di adattarsi alla legislazione ambientale: insufficiente capacità amministrativa; cultura civica individualista; forme di clientelismo e corruzione; processi politici

Germania rappresenterebbe un pioniere a livello industriale ed ambientale con un'elevata capacità di dare forma ed implementare le politiche europee, mentre l'Italia apparterrebbe al gruppo dei cosiddetti *late-comers*. Tuttavia, poiché l'adattamento alla strategia di sviluppo sostenibile non costituisce, come nel caso della trasposizione delle Direttive comunitarie, un obbligo vincolante, si cercherà di comprendere in che modo i differenti contesti nazionali rispondano ad una pressione per l'adattamento "leggera".

Si tenterà di comprendere se talune condizioni che si verificano a livello domestico, come ad esempio la struttura delle opportunità politiche e la capacità di mobilitazione sociale (sia a livello dei cittadini che dei gruppi di interesse), possano rappresentare condizioni sufficienti per spingere all'adozione del meccanismo di gestione dello sviluppo sostenibile. Coerentemente con quanto evidenziato da Borzel[320], la contrapposizione Nord-Sud sembra essere un'interpretazione alquanto restrittiva. Da un lato, la *non-compliance* con la legislazione ambientale europea è evidentemente più pronunciata negli Stati del Sud; dall'altro lato, tuttavia, le ragioni di tale difficoltà non si possono ricondurre alle sole carenze a livello istituzionale.

Pertanto, l'incompatibilità delle strutture domestiche deve essere considerata con l'insieme delle finestre di opportunità ed il livello di sviluppo socio-economico che possono scoraggiare una mobilitazione a livello domestico in grado di generare pressione dal basso. Si tratta, in altre parole, di ciò che viene definito come il Modello "*Pull-and-Push*"[321], secondo il quale una risposta a livello domestico sarà desiderabile quando vi siano sia un elevato grado di pressione sia dal basso che dall'alto (ad esempio, mobilitazione domestica e procedure di infrazione dell'UE). Emerge, quindi, come non si tratti del risultato di un processo unidirezionale di adattamento, quanto piuttosto del risultato dell'interazione tra le due dimensioni che si materializza a livello domestico.

Si considereranno le modalità con le quali a livello nazionale si è cercato di tradurre la gestione dello sviluppo sostenibile attraverso gli sviluppi del contesto istituzionale e del contesto politico in una prospettiva temporale. Verrà analizzato un periodo compreso tra

---

frammentati, reattivi e dominati dalle logiche di partito. Borzel, T. A.; "Why there is no 'southern problem'. On environmental leaders and laggards in the European Union", *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, N. 1, 2000, p. 141.

[320] Borzel, T. A.; "Environmental Leaders and Laggards in Europe. Why there is (not) a 'Southern Problem'", *Ashgate Publishing*, 2003, pp. 1-155.

[321] *Ivi*, pp. 3-4.

gli anni Settanta e Ottanta, corrispondente al primo approccio alla pianificazione ambientale, sino al 2008-2010. La scelta di tale parentesi temporale deriva non soltanto dalla disponibilità e completezza delle fonti relative a tale periodo, ma anche dalla necessità di circoscrivere l'analisi ad un processo "terminato" come quello rappresentato dall'Agenda 21 e dalla risposta europea sino alla strategia Europa 2020, che va verso la sua conclusione nel presente anno. Di fatto, l'evoluzione del paradigma dello sviluppo sostenibile ha visto nell'Agenda 2030, adottata nel 2015, l'inizio di una nuova fase che, non essendosi ancora conclusa, non può essere presa in considerazione per una lettura critica.

Il confronto tra i due Stati membri costituisce un caso studio rilevante al fine di comprendere se le evoluzioni siano in qualche misura attribuibili all'influenza ed alla pressione per l'adattamento derivante dal contesto comunitario o da caratteristiche peculiari dei rispettivi contesti domestici. L'obiettivo del capitolo conclusivo della ricerca sarà, dunque, di individuare come sia avvenuto l'adattamento, qualora sia avvenuto, alla *governance* dello sviluppo sostenibile dall'arena comunitaria a quella degli Stati membri, cercando di comprendere se si possa in qualche modo ricondurre al quadro di riferimento utilizzato per definire il fenomeno dell'europeizzazione.

4.2 Dall'arena comunitaria a quella domestica: inquadramento a livello teorico.

I Piani e le Strategie nazionali costituiscono uno dei più importanti strumenti attraverso i quali è possibile adattare un paradigma emerso su scala globale come quello dello sviluppo sostenibile ai contesti domestici. Come si è visto nel precedente capitolo, l'Unione europea si pone come intermediario per la sua diffusione a livello degli Stati membri; le risposte, tuttavia, sono alquanto differenziate. Idealmente, una *governance* efficace per lo sviluppo sostenibile presuppone i seguenti elementi chiave: la formulazione di obiettivi a lungo termine (orientamento agli obiettivi); dettagliata analisi dei problemi relativi alla questione da affrontare; sviluppo di un approccio di cooperazione e azioni tra i rilevanti ministeri e agenzie nazionali (integrazione delle

politiche); coinvolgimento della società nel processo decisionale (elemento partecipativo), resoconti regolari e valutazioni (attività di monitoraggio).[322]

Tuttavia, il percorso ed i risultati di questo processo dipendono non soltanto dai requisiti strutturali (ossia dalle caratteristiche specifiche sulle quali si debbano costruire i suddetti documenti), ma in maggior misura dalla predisposizione degli attori e del contesto nel quale si opera. È possibile, dunque, identificare una risposta cooperativa di carattere più o meno costruttivo, una risposta di opposizione o un adattamento di carattere simbolico. Al fine di valutare il tipo di risposta che caratterizza, rispettivamente, il contesto nazionale in Germania e in Italia, verranno considerati specifici fattori interpretabili come indicatori del grado di adattamento alle pressioni comunitarie. In una prospettiva temporale si valuterà: il grado di sviluppo delle politiche ambientali a livello nazionale; il sostegno a livello politico verso le questioni ambientali e lo sviluppo sostenibile; la presenza di pressioni dal basso, ad esempio di movimenti ecologisti in grado di catalizzare l'attenzione sulle questioni riguardanti lo sviluppo sostenibile; la conseguente evoluzione delle strutture istituzionali al fine di garantire la formulazione e la revisione di una strategia nazionale.

Nel complesso, vi sono una serie di fattori che possono influenzare la probabilità, la velocità ed il corso della diffusione di un determinato modello. Il primo fa riferimento all'esistenza di canali internazionali o sovranazionali di comunicazione attraverso i quali le informazioni possono essere condivise e comunicate. Il secondo riguarda le specifiche proprietà delle innovazioni richieste, come ad esempio le attività di revisione e valutazione richieste dalla strategia di sviluppo sostenibile comunitaria. Il terzo fa riferimento alla struttura del problema da considerare e la capacità di raggiungere l'agenda politica. Infine, si deve considerare la capacità a livello nazionale di sfruttare la finestra di opportunità offerta da un nuovo approccio. [323]

I primi tre fattori sono stati analizzati nel capitolo precedente con riferimento all'emergere, dapprima nel contesto internazionale, e conseguentemente a livello comunitario, del paradigma dello sviluppo sostenibile e l'elaborazione di una relativa strategia. Il

[322] Lafferty, W. M.; Meadowcroft, J.; "Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies", *OUP Oxford*, 2002, pp. 259-60.
[323] Lafferty, W. M.; "Governance for Sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function", *Edward Elgar Publishing Ltd USA*, 2004, pp. 254-5.

meccanismo alla base della sua attuazione si basa su un sistema che può essere assimilato al metodo di coordinamento aperto: la costruzione di una strategia che funga da guida generale ed un sistema di coordinamento verticale e orizzontale, con un'ampia partecipazione alla sua formulazione ed implementazione.[324] Fondamentale in questa prospettiva è anche la funzione di valutazione e monitoraggio, che rende efficace l'evoluzione della strategia ed il suo adattamento in quanto strumento flessibile per poter avere un effettivo miglioramento della situazione di partenza. L'arena comunitaria, in questa prospettiva, dovrebbe svolgere la funzione di piattaforma di scambio. Si è visto, inoltre, come lo sviluppo sostenibile, sebbene si presenti come un concetto sul quale appare facile trovare un minimo livello di adesione, presenti non poche difficoltà sia a livello interpretativo che empirico.

La necessità di considerare un approccio integrato delle tre dimensioni, ambientale, economica e sociale, si scontra con le tradizionali modalità di regolamentazione di tipo normativo, che si caratterizzano come "comando e controllo" e che si traducono prevalentemente come attività limitate ai singoli domini settoriali.[325] Non solo, si deve considerare che tale azione integrata arriva a toccare ambiti nei quali la competenza è condivisa tra il livello nazionale ed europeo. La parte finale della presente ricerca pone in evidenza la dimensione nazionale e la capacità degli Stati membri di rispondere alle pressioni provenienti dall'Unione europea. Una indagine in questa direzione si rivela di particolare interesse nella misura in cui non vi è alcun obbligo di doversi adeguare alla gestione dello sviluppo sostenibile così come impostata a livello internazionale e comunitario. Pertanto, qualora vi fosse un certo grado di adattamento negli Stati Membri, si potrebbe considerare come il risultato di una adesione volontaria e della presenza di alcuni fattori che possano incentivare un approccio più o meno proattivo.

A livello nazionale, vi sono diverse ragioni per le quali i responsabili del processo decisionale adottano un modello esterno, nel caso specifico emerso dalle pressioni internazionali e comunitarie. Una prima ipotesi è ascrivibile al fenomeno denominato "*lesson-drawing*": un modello estraneo alle tradizionali modalità di governo viene adottato razionalmente in quanto sembra rappresentare una soluzione efficace alla

[324] Kemp, R.; Parto, S.; and Gibson, R. B.; "Governance for sustainable development: moving from theory to practice", *Int. J. Sustainable Development*, Vol. 8, N. 1/2, 2005, pp.18-19.
[325] Come, ad esempio, la definizione di standard ambientali.

risoluzione di problemi che si presentano nell'arena domestica. Una seconda ipotesi vede, in condizioni di incertezza rispetto alle evoluzioni future, la scelta di intraprendere un determinato percorso guardando a realtà nazionali nelle quali tali modelli hanno portato risultati efficaci; tale ipotesi viene identificata come "isomorfismo mimetico"[326]. Potrebbero altresì rispondere alla pressione internazionale o sovranazionale per il tentativo, da parte delle *élites* politiche, di accrescere la legittimità delle proprie azioni nell'arena globale (in questo caso sovranazionale).[327] Inoltre, la stessa competizione tra gli Stati[328] ed il desiderio di evitare futuri svantaggi economici, politici o costi di aggiustamento potrebbe motivare a livello nazionale l'adozione di un modello che non coincide con le tradizionali modalità di regolamentazione o pianificazione strategica.[329]

Da una prospettiva istituzionale, lo sviluppo sostenibile così come il principio di integrazione ambientale che ne rappresenta un prerequisito essenziale, può essere concepito come una questione di coordinamento a livello di *policy*. La sfida che pone lo sviluppo sostenibile nasce dalla natura frammentata dei sistemi governativi, laddove i settori di gestione delle diverse aree di interesse sono istituzionalmente separate (frammentazione orizzontale) e il coordinamento tra i differenti livelli di governo (frammentazione verticale) pone ulteriori sfide, in particolare negli stati federali.[330]

Gli interessi rispetto alle direzioni politiche sono spesso legati in un quadro di riferimento o insieme di idee che pre-struttura il pensiero all'interno di un determinato settore. La graduale accettazione nel lungo termine di nuove idee può portare ad una modifica negli interessi degli attori e, dunque, anche ad una possibile riduzione dei conflitti. Queste idee potrebbero essere relative ai benefici economici di una maggiore attenzione verso le questioni legate allo sviluppo sostenibile, la potenziale relazione sinergica (nota anche come soluzione *win-win*) tra i suoi tre pilastri, o un riconoscimento del ruolo fondamentale e della priorità di principio che spetta a tale concezione. Infine, occorre

---

[326] Lafferty, W. M.; "Governance for Sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function", *Edward Elgar Publishing Ltd USA*, 2004, p. 252.
[327] *Ivi*, p. 253.
[328] Per competizione politica in tal caso si intende la competizione tra gli Stati per dare forma agli sviluppi delle politiche che emergono a livello internazionale in accordo con le rispettive strutture nazionali e le tradizioni di regolazione per minimizzare i costi di aggiustamento politico ed economico a fronte di una possibile futura regolamentazione di carattere vincolante che potrebbe emergere.
[329] Lafferty, W. M.; *Op. cit.*, p. 253.
[330] Jordan, J. A.; Lenschow, A.; "Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability", *Edward Elgar Publishing Ltd*, 2008, p. 16.

considerare le circostanze nelle quali si verificano forme di apprendimento all'interno di differenti contesti domestici (che possono essere, ad esempio, crisi impreviste, fattori esogeni, cambiamenti nella guida politica).[331]

4.3 Istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile in Germania.

L'adozione, dai primi anni Settanta, di una politica ambientale relativamente progressista vede la Germania ritratta come uno Stato pioniere nel settore ambientale. Tuttavia, proprio questo primato settoriale ha interferito, soprattutto nella fase iniziale, con l'approccio al principio di integrazione ambientale e, successivamente, al paradigma di sviluppo sostenibile. Il sistema di *governance* "leggera" della strategia di sviluppo sostenibile proposto sia a livello internazionale che comunitario, basato sull'adesione volontaria degli Stati e la creazione di strutture istituzionali in grado di sostenere una strategia integrata, si trovava a confrontarsi con la rigidità delle misure di tipo "comando e controllo" tradizionalmente adottate per la regolamentazione della sfera ambientale. È solo a partire dalla seconda metà degli anni Novanta che la Germania inizia a prendere in considerazione l'integrazione ambientale e lo sviluppo sostenibile in maniera maggiormente proattiva. La spinta in questa direzione deriva non solo dalle nuove sfide ambientali (come il discorso relativo al cambiamento climatico), ma anche dalla costruzione di un sistema di protezione ambientale a livello europeo.[332]

4.3.1 Origini e contesto politico.

Si possono identificare tre fasi che caratterizzano la relazione della Germania con il principio di integrazione ambientale e, di conseguenza, con lo sviluppo sostenibile. La prima fase (1969-74), mostra il consolidamento della dimensione ambientale nel *policy-making*. Il governo di coalizione social-democratico (Partito Socialdemocratico di Germania – SPD e Partito Liberale Democratico – FDP) eletto nel 1969 segna l'inizio delle politiche ambientali "moderne" in Germania, parte di una vasta agenda di riforma. Vengono adottati ambiziosi programmi ambientali approvando rispettiva legislazione e creando specifiche capacità amministrative in questo senso. Gli anni Settanta furono caratterizzati per quella che viene definita "euforia della pianificazione". L'assegnazione

[331] *Ivi*, p. 17.
[332] Ad esempio, le Direttive che introdussero la Valutazione d'Impatto Ambientale e la Valutazione Ambientale Strategica. Jordan, J. A.; Lenschow, A.; *Op. Cit.*, p.180.

delle competenze in materia ambientale al Ministero federale degli interni (BMI), esprimeva la consapevolezza della necessità di dedicare a tale dimensione una maggiore visibilità.

Nel primo programma ambientale del 1969, aggiornato successivamente in un programma più comprensivo (1971 e 1976), si pongono le basi che definiranno i principi chiave della politica ambientale.[333] Il programma ambientale del 1971 viene definito dal Consiglio consultivo per l'ambiente (SRU), istituito nel 1972, come una Strategia per lo sviluppo sostenibile. Si ritrovano in tale documento i tre principi chiave dell'azione ambientale: chi inquina paga; il principio di precauzione ed il principio di cooperazione.[334] Sebbene a livello programmatico la Germania si sia mostrata proattiva nel definire una dimensione ambientale delle politiche, non sono mancate le difficoltà nel raggiungere il consenso a tutti i livelli di governo. Di fatto, la distribuzione delle competenze nell'organizzazione federale, che garantisce agli Stati federali (*Länder*) ampie competenze anche nel campo ambientale, è sembrato essere sin dall'inizio uno degli ostacoli alla diffusione del principio di integrazione ambientale in Germania. I limiti costituzionali all'azione del governo federale sono stati anche uno tra i fattori per i quali non è stato possibile adottare un atto ambientale federale, che avrebbe potuto fornire da punto d'incontro per la legislazione ambientale settoriale sancendo l'integrazione ambientale come principio guida.

Tuttavia, un miglioramento delle strutture di coordinamento interministeriale e tra i differenti livelli di governo negli anni seguenti sembrò confermare il ruolo di *frontrunner* della Germania.[335] Si pensi come, ad esempio, l'istituzione di un Gabinetto verde (1972) sia stata una delle prime iniziative di questo tipo nel contesto europeo. Non solo, l'assegnazione delle competenze chiave in materia ambientale al Ministero federale degli Interni (1969), e l'istituzione di un Consiglio consultivo per l'ambiente (1972) segnarono

[333] *Ivi*, p. 181.
[334] Il principio di precauzione invita a integrare le considerazioni ambientali nei settori rappresentano la potenziale causa di inquinamento; il principio di cooperazione incoraggia il coordinamento orizzontale, tra i dipartimenti, e verticale, tra i diversi livelli di governo (ad esempio, tra il livello federale e quello dei *Länder*). Si gettano le basi per ciò che verrà successivamente definita la modernizzazione ecologica, una visione per la quale le misure stringenti di protezione ambientale sono compatibili con i requisiti di crescita economica. *Ivi*, p. 182.
[335] Jordan, J. A.; Lenschow, A.; *Op. Cit.*, p. 183.

una fase di proliferazione di nuovi organismi e delle rispettive funzioni.[336] Sebbene tali evoluzioni abbiano reso la Germania negli anni Settanta un pioniere nell'integrazione dei principi ambientali, questi organismi a tutti gli effetti svolsero prettamente una funzione di controllo sul Ministero degli interni e sul Ministero dell'ambiente, volto ad impedire l'interferenza settoriale nello sviluppo di ambiziose misure ambientali.[337]

La seconda fase (1974-1990) si può identificare come una fase di stallo. Le pressioni economiche derivanti da *shock* esterni come la crisi petrolifera del 1973 e un cambiamento alla guida della Cancelleria[338] portarono la politica ambientale a ritirarsi in uno schema di regolazione di tipo tradizionale, o "comando-e-controllo", basato principalmente sul rilascio di permessi e sulla definizione di *standard*. Infatti, nelle logiche dei dipartimenti settoriali, forti dell'indipendenza che vi era garantita, vi era una considerazione di sfiducia verso l'integrazione ambientale. Quest'ultima era interpretata come una "fuga" dall'obiettivo di sviluppare una politica ambientale progressiva sulla base delle stringenti misure settoriali i cui risultati apparivano soddisfacenti. Nonostante la mancanza di interesse per le questioni ambientali da parte del Cancelliere Schmidt[339] e la seconda crisi petrolifera del 1979, la prima metà degli anni Ottanta segnò l'iniziò di una fase di "recupero" per la politica ambientale. In particolare, la dottrina della modernizzazione ecologica riuscì a sfidare il paradigma convenzionale del gioco a somma zero nella relazione tra regolamentazione ambientale e crescita economica, ponendosi a strategia guida dell'azione. Tuttavia, nella prima metà degli anni Novanta a indebolire questa posizione furono principalmente i costi dell'unificazione, la recessione e il dibattito conseguente sul futuro della Germania come luogo di produzione e investimenti.[340]

La terza fase (a partire dagli anni Novanta fino al 2007), segna una riconversione al principio di integrazione ambientale ed un approccio più sistematico a quello di sviluppo sostenibile. La firma della Dichiarazione di Rio (Agenda 21) da parte della Germania, comportò l'assunzione dell'impegno per la trasposizione nazionale del concetto di

---

[336] Il fatto che la prima Direttiva europea concernente la Valutazione d'Impatto Ambientale risalga al 1985, sembra confermare il ruolo della Germania di pioniere nella tutela della dimensione ambientale.
[337] Jordan, J. A.; Lenschow, A.; *Op. Cit.*, p. 188.
[338] Helmut Schmidt (SPD) successe a Willy Brandt nel 1974. Apparteneva all'ala economica di destra nel partito e relegò le questioni ambientali ad una sfera di importanza minore. *Ibid.*
[339] Jordan, J. A.; Lenschow, A.; *Op. Cit.*, p. 185
[340] *Ibid*.

sviluppo sostenibile. Tale interesse si era manifestato anche in precedenza con la nomina del Bundestag[341] di una Commissione parlamentare d'inchiesta: "*Precaution for the Protection of the Earth's Atmosphere"* (1987). I primi passi verso la preparazione della strategia vennero intrapresi negli anni Novanta dalla coalizione di governo dei liberal-conservatori guidata dal Cancelliere Kohl. La responsabilità per la formulazione della strategia venne affidata al Ministero dell'ambiente ed inizialmente il processo si focalizzò esclusivamente su questioni ambientali. Tuttavia, questi sforzi non ebbero esito positivo e la bozza della strategia non passò mai il livello ministeriale. Il vero motore del cambiamento a livello nazionale è attribuibile al cambiamento nella *leadership* politica. Infatti, nel 1998 il partito dei Verdi fece il suo ingresso nella coalizione di governo con il Partito Socialdemocratico di Germania (c.d. Coalizione rosso-verde); tale coalizione sostenne una ambiziosa agenda politica nella quale la dimensione ambientale e dello sviluppo sostenibile giocarono un ruolo chiave.[342]

In risposta anche al rapporto finale della seconda commissione d'inchiesta parlamentare "*Protection of Humans and Environment*", che promosse all'unanimità lo schema istituzionale per produrre una strategia nazionale di sviluppo sostenibile, seguì la decisione del governo di istituire un Consiglio dedicato. In particolare, l'obiettivo fu quello di ristrutturare le politiche per lo sviluppo sostenibile a livello federale. Veniva richiesto un processo di formulazione e implementazione che richiedeva una gestione da parte di strutture ad esso dedicate; tra queste, l'introduzione di un Comitato dei segretari di Stato per lo sviluppo sostenibile e di un Consiglio, in qualità di organismo indipendente e di alto profilo, per il supporto alla Cancelleria sulle questioni riguardanti lo sviluppo sostenibile e per ampliare il supporto dell'opinione pubblica.[343]

Nel 2000, venne istituito un Consiglio dei segretari di Stato per lo sviluppo sostenibile e nel 2001 nominato il Consiglio per lo sviluppo sostenibile (RNE). Vi fu una certa reticenza nei vari dipartimenti ministeriali verso la costruzione di una strategia per lo

---

[341] Il Parlamento federale, che si è caratterizzato per un ruolo attivo nella partecipazione alle decisioni riguardanti la sfera ambientale.
[342] Tils Ralf; "The German Sustainable Development Strategy: Facing Policy, Management and Political Strategy Assessments", *European Environment,* Vol. 17, 2007, pp. 164-5.
[343] Jacob, K.; Knopf, K.; Kahlenborn, W.; Damm, L.; "Background Report for the Peer Review of German Policies for Sustainable Development", *Environmental Policy Research Centre FU Berlin (FFU),* 2009, p. 21.

sviluppo sostenibile, percepita come una potenziale marcia indietro rispetto ai traguardi raggiunti in politica ambientale tramite misure rigide e vincolanti.[344] Tuttavia, grazie al forte senso di responsabilità sentito dalle coalizioni del governo federale nel 2002 venne adottata la Strategia nazionale di sviluppo sostenibile, "*Perspectives for Germany*"[345], articolata in quattro aree chiave: equità intergenerazionale, qualità della vita, coesione sociale e responsabilità internazionale. Come mostra la struttura programmatica, rappresentava una strategia comprensiva in grado di includere i tre pilastri dello sviluppo sostenibile.[346]

Infine, a seguito delle elezioni del 2005 con la cosiddetta Grande Coalizione (CDU/CSU-SPD) lo sviluppo sostenibile venne eretto a principio guida dell'azione. Si propose una riforma costituzionale al fine di oltrepassare la frammentazione orizzontale e verticale nella gestione delle politiche ambientali, identificata come una forma di federalismo competitivo anziché collaborativo.[347] Dapprima con la Coalizione rosso-verde e poi con la Grande coalizione, lo sviluppo sostenibile diviene un perno centrale dei programmi della Cancelleria. Lo stesso Gabinetto verde è presieduto dal Cancelliere, mostrando come, seppur tardivamente, lo sviluppo sostenibile abbia guadagnato priorità nell'agenda politica federale. Mentre la Cancelleria federale rimane incaricata della Strategia nazionale di sviluppo sostenibile, il Ministero federale dell'ambiente (BMU) rappresenta il principale canale di comunicazione con la rispettiva Strategia europea per lo sviluppo sostenibile.[348]

Nonostante l'importante senso di responsabilità a livello politico e governativo, non è altrettanto semplice la gestione di una strategia integrata. Di fatto, le decisioni politiche cruciali, ad esempio la cosiddetta Agenda 2010 promossa dal Cancelliere Schröder (SPD) come riforma del mercato del lavoro, sono formulate al di fuori del quadro di riferimento dello sviluppo sostenibile. Nonostante le diverse finestre di opportunità per adattare l'assetto amministrativo e facilitare la ricezione sia del principio di integrazione ambientale che di sviluppo sostenibile, fattori strutturali e ideologici che spaziano

---

[344] Jordan, J. A.; Lenschow, A.; *Op. Cit.*, p. 187.
[345] Perspectives for Germany – Our Strategy for Sustainable Development, pp. 1-330. [https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998220/354630/3c4a42c0e125a732407d16b5420d7c6e/perspektives-for-germany-langfassung-data.pdf?download=1].
[346] Jordan, J. A.; Lenschow, A.; *Op. Cit.*, p. 192.
[347] *Ivi*, p. 187.
[348] *Ivi*, p. 190.

dall'indipendenza costituzionalmente garantita ai Ministeri ad una politica ambientale settoriale orientata sullo sviluppo tecnologico, hanno reso difficile una vera rottura dal percorso iniziato negli anni Settanta.[349] Tuttavia, l'importanza del movimento ecologista a livello di dibattito politico, ha sicuramente contribuito alla costante presenza di tematiche sostenibili nell'agenda politica della Germania.

4.3.2 La strategia nazionale.

Lo sviluppo e l'adozione di strategie intersettoriali di carattere integrato come quella di sviluppo sostenibile non rappresentavano una pratica comune nel sistema decisionale in Germania.[350] Infatti, il *policy-making* si caratterizzava per essere altamente specializzato e settoriale, con un alto grado di indipendenza dei dipartimenti. Dunque, i primi passi richiesero l'apprendimento e l'adattamento di nuovi stili, così come il riassestamento dell'assetto istituzionale richiese una nuova prospettiva. L'approccio gestionale rappresenta sicuramente una delle più considerevoli innovazioni: la strategia include un numero di obiettivi chiaramente definiti e una serie di istituzioni preposte alla loro implementazione e supporto, così come un processo di monitoraggio periodico. [351]

La strategia di sviluppo sostenibile in Germania comprende un assetto istituzionale all'interno del Governo federale e del Parlamento, così come un processo di monitoraggio e di partecipazione sociale e politica. La strategia esprime specifici obiettivi per 21 aree di azione prioritaria accompagnate da indicatori e un quadro temporale coerente per il raggiungimento degli obiettivi. In ottica comparativa anche rispetto ad altre strategie nazionali, l'alto livello di specificazione degli obiettivi e degli indicatori sono percepiti come un valore aggiunto della strategia tedesca. Gli obiettivi e le modalità di gestione sono definite all'interno delle aree tematiche sulle quali si struttura la strategia che sono: equità intergenerazionale, qualità della vita, coesione sociale e responsabilità internazionale. I diversi obiettivi non ricadono solamente sotto la responsabilità del governo federale. Considerando, infatti, la differenziazione tra i diversi livelli di governo, un certo livello di integrazione verticale o di coordinamento dei livelli federale, *Länder* e

[349] *Ivi*, p. 191.
[350] Ad esempio la High-tech-Strategy e la Federal Climate and Energy Programme. Jacob, K.; Knopf, K.; Kahlenborn, W.; Damm, L.; "Background Report for the Peer Review of German Policies for Sustainable Development", *Environmental Policy Research Centre FU Berlin (FFU)*, 2009, p. 21.
[351] *Ivi*, pp. 21-22.

locale è necessaria. A livello orizzontale, i Ministeri condividono la responsabilità di intraprendere misure per raggiungere gli obiettivi, anche se le responsabilità istituzionali ad essi tradizionalmente assegnate non sono allineate con gli obiettivi della strategia. Il Comitato dei segretati di Stato guida tale processo, assume decisioni politiche e rappresenta questa responsabilità condivisa.[352]

La Strategia per lo sviluppo sostenibile a livello subnazionale in Germania è, contrariamente a quella federale, attuata in maniera predominante dai Ministeri dell'ambiente. Questo spesso causa la percezione che lo sviluppo sostenibile sia essenzialmente una responsabilità a livello ambientale. Di conseguenza, lo sviluppo sostenibile si frammenta in una lotta competitiva tra dipartimenti. In alcune aree in particolare, i conflitti non permettono di perseguire i medesimi obiettivi.[353] Anche rispetto alla Agenda Locale 21, le ricerche mostrano che questi processi sembrano soffrire di marginalizzazione politica e la stessa strategia federale è scarsamente connessa ai processi che avvengono su scala locale.[354] Quest'ultima era stata inizialmente sviluppata a livello di governo federale senza alcun coinvolgimento dei *Länder* e delle municipalità. Inizialmente, questo coordinamento era collocato all'interno di un gruppo di lavoro per le politiche di sviluppo sostenibile a livello amministrativo, all'interno del quadro istituzionale della Conferenza *Bund-Länder* dei Ministeri dell'ambiente (UMK).

Questo riflette il fatto che lo sviluppo sostenibile è, fino ad determinato periodo, rimasto responsabilità del Ministero dell'ambiente di tutti i *Länder*. A seguito della revisione della strategia nazionale nel 2008, tuttavia, il governo federale ha istituito un nuovo Consiglio, che include i responsabili di gabinetto (al posto dei Ministri dell'ambiente) dei *Länder*. Si è ritenuta necessaria una maggiore istituzionalizzazione della cooperazione con il livello federale al fine di accentuare la natura trasversale dello sviluppo sostenibile (al di là della sola dimensione ambientale); in questo modo, vi è una maggiore possibilità che questo abbia un impatto sulle decisioni politiche degli Stati federati. Di fatto, l'attenzione

[352] *Ivi,* pp. 23-4.
[353] Ad esempio, rispetto all'obiettivo di 30 ettari per il consumo del terreno, la strategia federale fornisce l'impeto per lo sviluppo di politiche innovative (attraverso programmi di ricerca e sviluppo), solleva il dibattito a livello locale e funge (almeno in maniera informale) da parametro di valutazione per lo sviluppo di piani locali sull'uso del terreno. Tuttavia, fino al 2009, questo obiettivo rimane un punto di forte conflitto tra il livello federale e locale. Il governo federale sottolinea l'obiettivo e allo stesso modo le autorità locali enfatizzano la loro sovranità nella pianificazione e l'interesse dal punto di vista economico a produrre politiche di uso del terreno. *Ivi,* pp. 35-6.
[354] *Ivi,* p. 34.

a livello subnazionale è cresciuta a seguito di questa iniziativa al punto che alcuni *Länder* hanno creato o rilanciato specifiche strategie di sviluppo sostenibile.[355]

Secondo alcune interpretazioni le aree nelle quali il governo federale non è stato in grado di catalizzare gli sforzi per un'azione coordinata, hanno rappresentato delle finestre di opportunità per l'iniziativa a livello sub-nazionale. Tuttavia, in contrapposizione con l'argomento che vede una necessaria dispersione dello Stato centrale nella *governance* multilivello, prendendo in considerazione le azioni ed i programmi a favore dello sviluppo sostenibile appare importante sottolineare la prospettiva evidenziata dagli studi di Pierre e Peters.[356] Il ruolo di guida e definizione delle priorità dello Stato centrale si rivela un elemento critico per stabilire una forma di *policy-making* coordinato nel quadro dello sviluppo sostenibile. Risulta di fondamentale importanza il suo esercizio informale di potere (soprattutto in assenza di obblighi e di un meccanismo di sanzioni) con il quale può stabilire un quadro di riferimento, divenendo un catalizzatore per l'attecchimento di determinate strutture a livello sub-nazionale.[357]

Essenziale per il raggiungimento degli obiettivi strategici risulta essere la regolare attività di valutazione e monitoraggio per fornire resoconti sullo stato di avanzamento. Gli indicatori possono adempire questo compito solo parzialmente, poiché forniscono un canale di comunicazione sullo stato dell'arte delle politiche per lo sviluppo sostenibile ma non la possibilità di valutare i risultati delle specifiche misure. Sembrano essere più utili per la comunicazione a livello politico che per una valutazione più approfondita. La ricerca sugli indicatori è affidata all'Ufficio federale di statistica che, a partire dal 2006, ha prodotto il *Report* biennale sugli indicatori.[358]

Un monitoraggio sui progressi e risultati viene effettuato regolarmente a partire dal 2004 (successivamente nel 2008) attraverso i cosiddetti *Progress Reports*. Alla formulazione partecipano anche attori non governativi attraverso una consultazione aperta via Internet, fornendo la possibilità di elaborare un documento di consultazione utilizzabile in fase di redazione del documento di valutazione. Il documento di valutazione viene poi sottoposto

---

[355] *Ivi*, p. 33.
[356] Baker, S.; Eckerberg, K.; "In Pursuit of Sustainable Development. New governance practices at the sub-national level in Europe", *Routledge/ ECPR studies in European political science*, 2008, p. 220.
[357] *Ibid.*
[358] Jacob, K.; Knopf, K.; Kahlenborn, W.; Damm, L.; *Op. cit.*, p. 24.

all'attenzione del Parlamento e diviene oggetto di dibattito. Ad esempio, nel *Progress Report* del 2008 vengono incluse le indicazioni fornite dalla partecipazione di diversi attori, *inter alia* il Consiglio consultivo parlamentare per lo sviluppo sostenibile, Econsense[359] e la Confederazione delle Unioni dei lavoratori della Germania (DGB).[360]

4.3.3 L'organizzazione istituzionale.

Il quadro istituzionale stabilito per lo sviluppo sostenibile in Germania comprende: il coordinamento nella Cancelleria Federale; il Comitato dei segretari di Stato (dei Vice Ministri) con il supporto di un tavolo di lavoro di alti funzionari; il Consiglio tedesco per lo Sviluppo Sostenibile; il Consiglio consultivo parlamentare per lo sviluppo sostenibile; dal 2008, il Comitato di coordinamento ministeriale tra il livello federale e i *Länder*.[361] Tradizionalmente, la Cancelleria federale svolge un ruolo di coordinamento, mentre la preparazione delle politiche è nelle mani dei Ministeri. Nella gestione dello sviluppo sostenibile, la Cancelleria assume la *leadership* politica.

Quest'ultima è organizzata in unità che rispecchiano i dipartimenti; sebbene sia condivisa la visione per cui la creazione di una unità dedicata allo sviluppo sostenibile sia benefica per una migliore gestione, la responsabilità organizzativa del coordinamento delle politiche di sviluppo sostenibile nella Cancelleria è affidata all'unità che si occupa delle politiche ambientali.[362] Da un lato, il ruolo di coordinamento svolto dalla Cancelleria federale è fondamentale per assicurare un certo grado di controllo dell'azione interdipartimentale; dall'altro lato, l'assegnazione della sua gestione all'unità delle politiche ambientali non assicura che vengano prese in considerazione tutte le dimensioni dello sviluppo sostenibile. [363]

Il Comitato dei segretari di Stato: istituito nel 2000, presieduto dal capo della Cancelleria, era originariamente composto da un sottoinsieme di dipartimenti di alta rilevanza per lo sviluppo sostenibile. Il Comitato è stato ampliato e oggi vi sono rappresentati tutti i Ministeri. Con la preparazione dell'ultimo *Progress Report* (2008) i segretari di Stato

---

[359] "*Econsense, which comprises 24 German companies listed in the DAX, concentrates on networking among its active members instead of mainstreaming SD in its umbrella organisation, the BDI (Federation of German Industries)*". *Ivi*, p. 36.
[360] *Ivi*, p. 24.
[361] *Ivi*, p. 27.
[362] *Ivi*, p. 28.
[363] *Ivi*, p. 29.

hanno aumentato la frequenza degli incontri e chiesto ai differenti dipartimenti di produrre specifiche valutazioni. È l'organismo responsabile dell'aggiornamento della strategia e del monitoraggio sullo sviluppo degli indicatori di sostenibilità. Rappresenta il raccordo per il Consiglio consultivo parlamentare, per gli Stati federali e per le associazioni di enti locali, nonché per il Consiglio tedesco. Svolge il lavoro preparatorio a fronte della decisione, spettante al Governo federale, per cambiare o aggiornare la strategia.[364]

Il Consiglio tedesco per lo sviluppo sostenibile (RNE): istituito nel 2001 a seguito di una decisione parlamentare, conta 15 membri nominati *ad personam* dal Cancelliere dopo consultazione con i Ministri, che rappresentano ONG, imprese, mondo accademico, chiese e associazioni della società civile. Risponde direttamente alla Cancelleria federale ed il suo compito principale consiste nel consigliare il governo sull'implementazione della strategia oltre che avviare un dialogo pubblico sugli aspetti inerenti alla sostenibilità. Il Consiglio dispone inoltre di un segretariato di 8 membri. Tra le attività in maggiore evidenza vi è l'organizzazione di conferenze annuali con rappresentanti della società civile, dell'impresa, delle organizzazioni non governative e attori politici.[365]

Lavora su specifiche questioni come l'energia ed il clima, la responsabilità sociale d'impresa, forniture pubbliche, modelli di consumo e produzione, uso del suolo. Ha competenze operative che permettono di organizzare progetti in cooperazione con i dipartimenti federali. Non prende posizione nel dibattito pubblico regolare e non si posiziona come un organismo tecnico, tuttavia, ha commissionato diversi studi per un approfondimento scientifico ai fini di produrre raccomandazioni per il miglioramento della strategia. È percepito, assieme alla Cancelleria federale, come *leader* delle Strategie di sviluppo sostenibile in Germania; oltre ad essere un organo di controllo e di rappresentanza della società civile, ha un forte impatto nella costruzione dell'agenda politica.[366]

---

[364] Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare; Gruppo di Lavoro /Stage SIOI (Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale); ANALISI COMPARATIVA DELLE REVISIONI VOLONTARIE NAZIONALI PRESENTATE ALL'HIGH-LEVEL POLITICAL FORUM 2016, 2016, p. 24.
[365] *Ibid.*
[366] Jacob, K.; Knopf, K.; Kahlenborn, W.; Damm, L.; *Op. cit.*, p. 31.

Il Consiglio consultivo parlamentare per lo sviluppo sostenibile rappresenta una modalità relativamente nuova di coinvolgere il Parlamento nelle strategie per la sostenibilità. Viene riorganizzato a seguito di ciascuna elezione. È composto da 22 membri effettivi e altrettanti supplenti. Viene istituito nel 2004 nonostante l'opposizione da parte del CDU/CSU e, dopo un mandato rinnovato all'unanimità nel 2006, il Consiglio si è stabilito in via definitiva ed è valutato positivamente per aver instaurato una collaborazione costruttiva oltre i confini partitici.[367]

Lo scopo di tale organismo è di fornire una dimensione parlamentare alla strategia, collaborare allo sviluppo degli obiettivi, definire le raccomandazioni sulla pianificazione a medio e a lungo termine e aprire un contatto con gli altri parlamenti, in particolare nell'UE. Infine, ha il compito di valutare l'impatto sulla sostenibilità del governo presentando un rapporto sui lavori svolti con cadenza biennale. [368] Tuttavia, è stato sottolineato come la mancanza di una chiara definizione del ruolo abbia comportato in diverse occasioni l'assenza di visibilità di tale organismo; un fattore che ne limita di conseguenza l'efficacia.

In generale, si può affermare che la Germania abbia mostrato una capacità di adattamento ai paradigmi dello sviluppo sostenibile che, seppur non senza ostacoli, è risultata in un vero e proprio ancoraggio dei suoi prerequisiti nell'agenda politica e nelle sue istituzioni, che si sono progressivamente evolute. [369] Ciò che potrebbe spiegare, in sintesi, il relativo successo della politica ambientale e dell'approccio allo sviluppo sostenibile in Germania sembra essere la combinazione di alcuni fattori. Uno Stato particolarmente proattivo, un governo forte ma altrettanto pluralista, la cooperazione come routine stabilizzata e necessità di un sistema federale, hanno nell'insieme favorito la percezione del potenziale vantaggio derivato da un approccio cooperativo.[370]

---

[367] *Ivi*, p. 32.
[368] Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare; Gruppo di Lavoro /Stage SIOI (Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale); ANALISI COMPARATIVA DELLE REVISIONI VOLONTARIE NAZIONALI PRESENTATE ALL'HIGH-LEVEL POLITICAL FORUM 2016, 2016, p. 24.
[369] Jacob, K.; Knopf, K.; Kahlenborn, W.; Damm, L.; *Op. cit.*, p. 32.
[370] Weidner, H.; "Performance and Characteristics of German Environmental Policy. Overview and Expert Commentaries from 14 Countries", Discussion Paper FS II 97-301, *Social Science Research Center Berlin*, 1997, pp. 38-39.

Non solo, la Germania sembra aver realizzato con un certo anticipo rispetto alle controparti europee la potenzialità economica di un'azione decisa in campo ambientale che ha portato nella stessa agenda politica l'idea che tale approccio fosse un mezzo fondamentale con il quale salvaguardare la competitività dell'industria tedesca. Quest'ultima considerazione potrebbe anche spiegare il ruolo particolarmente attivo che questa ha svolto nella definizione delle politiche ambientali nell'Unione europea.[371] Infine, è fondamentale sottolineare l'importanza del dibattito ecologista nel dibattito politico nazionale. Il movimento dei Verdi si è rivelato in grado catalizzare l'attenzione sulle questioni ambientali, assicurando un fondamentale supporto pubblico per l'azione politica.[372] Tale situazione non si verifica nel caso dell'Italia.

4.4 Istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile in Italia.

La politica ambientale in Italia si è sviluppata con un ritardo considerevole se comparata ad altri paesi industrializzati soprattutto nell'area europea. La semplice osservazione della cronologia nella quale sono create istituzioni *ad hoc* e adottata la principale legislazione in materia, mostra con evidenza che tale ritardo ammonta a circa una quindicina di anni fino alla fine degli anni Ottanta. Sebbene negli anni Novanta sia un ambito che guadagna crescente importanza, fino a questo momento gli attori politici non sembrano essere sostanzialmente influenzati dagli esempi costituiti da Paesi che adottano approcci più innovativi per incrementare l'efficacia delle politiche ambientali. In un rapporto dell'OECD redatto nel 1994, si asseriva che, nonostante i seri sforzi compiuti dall'Italia per coordinare in maniera più efficace politiche e schemi di produzione e consumo in settori chiave dell'economia, con uno sguardo alla prevenzione dei danni ambientali, il Ministero dell'ambiente avesse ancora una lunga strada da percorrere per l'integrazione della dimensione ambientale e la collaborazione interministeriale.[373]

L'istituzione del Ministero dell'ambiente nel 1986 segnò formalmente la valorizzazione dello *status* della politica ambientale *vis-à-vis* con altre politiche settoriali. Nonostante la crescente consapevolezza nella sfera pubblica, le questioni ambientali erano percepite

[371] Weidner, H.; "Performance and Characteristics of German Environmental Policy. Overview and Expert Commentaries from 14 Countries", Discussion Paper FS II 97-301, *Social Science Research Center Berlin*, 1997, p. 39.
[372] *Ivi*, pp. 37-38.
[373] Lenschow, A.; "Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe", *Earthscan Publications Ltd London and Sterling*, VA, 2002, p. 78.

dalla maggior parte degli esponenti politici come marginali in quanto offrivano poche "ricompense" in termini elettorali. Anche le risorse finanziarie allocate per affrontare le questioni ambientali rimasero insufficienti fino alla fine degli anni Ottanta, quando la spesa totale per le questioni ambientali da parte delle autorità centrali regionali e locali raggiunse il 10 percento del PIL; un livello comunque considerato dagli esperti internazionali come minimo per una nazione sviluppata, ma comunque più basso di quello della media dei paesi europei dell'1,2 percento.[374]

Qualche evoluzione negli strumenti adottati per il *policy-making* in campo ambientale in Italia si verificò alla fine degli anni Ottanta, quando il settore dominato a lungo tempo da un approccio regolatore di tipo "comando e controllo"[375], caratterizzato da formalismo e applicazione di standard uniformi su tutto il territorio nazionale, si aprì a strumenti meno tradizionali come gli accordi volontari.[376] Tuttavia, i nuovi approcci vennero accettati non tanto per la capacità di portare a compimento in modo più efficace obiettivi ambientali, quanto per la necessità di tagliare gli alti livelli di debito del settore pubblico e dunque di trovare modalità decisionali che permettessero di razionalizzare l'uso delle risorse ed una gestione meno farraginosa in termini amministrativi. Nonostante l'introduzione di specifica regolamentazione vincolante, come ad esempio il sistema di tassazione ambientale, avesse diminuito il distacco con gli altri paesi industrializzati, la carenza nella capacità di implementazione del sistema amministrativo minava l'efficacia di tali politiche. Per questa ragione, il caso italiano viene anche definito come un sistema di "regolamentazione senza regole" [377].

Infine, si deve notare come la risposta nazionale si sia caratterizzata come "reattiva" e le azioni intraprese in campo ambientale siano state spinte in particolare da due fattori: risposte a seguito di crisi o emergenze di carattere ambientale; e necessità di rispondere ad obblighi derivanti dal livello internazionale ed europeo. Si ritiene che molta

---

[374] *Ivi*, p. 80.
[375] Il modello di tipo "commando e controllo" nelle politiche ambientali prevede un approccio centralizzato nel quale vengano specificate dall'alto le azioni concrete (tramite obiettivi definiti in modo specifico e settoriale) che devono essere intraprese da specifici attori. Si tratta, per esempio, di standard di emissione, divieti posti sulle sostanze tossiche e strumenti di pianificazione territoriale. Voß, Jan-Peter; Newig, J.; Kastens, B.; Jochen M.; Nölting, B.; "Steering for Sustainable Development: a Typology of Problems and Strategies with respect to Ambivalence, Uncertainty and Distributed Power", *Journal of Environmental Policy&Planning*, Vol. 9, N. 3-4, 2007, p. 201.
[376] Lenschow, A.; *Op. cit.*, p. 81.
[377] *Ivi*, p. 82.

legislazione ambientale in Italia senza la pressione per l'adattamento alle Direttive europee sarebbe arrivata con un ritardo molto più evidente.[378]

4.4.1 Origini e contesto politico.

Si è già sottolineato come negli stessi anni in cui emerge il dibattito internazionale che mette in discussione il tradizionale modello di sviluppo, l'Italia si presenti arretrata e poco interessata alla questione. La dimensione ambientale è piuttosto marginale e, dunque, non sorprende che il paradigma dello sviluppo sostenibile venga identificato con la sola traiettoria ambientale e le competenze chiave siano collocate nel relativo settore politico. Due fattori possono spiegare la posizione non privilegiata attribuita alla questione ambientale: da un lato, un processo di industrializzazione e sviluppo "tardivo" porta al mantenimento della concezione di una crescita economica che non integra considerazioni ambientali; dall'altro, la debolezza del partito dei Verdi e del movimento ecologista nazionale non forniscono la spinta necessaria per la creazione di una *leadership* politica in tal senso e la conseguente definizione di una agenda politica.[379]

Nella prima fase (1992-1996), lo sviluppo sostenibile rappresenta un paradigma incongruente con le condizioni che si incontrano sul territorio nazionale. Non solo risulta assente una fase di programmazione strategica nel lungo periodo, ma vi è anche una frammentazione amministrativa delle competenze accentuata. Queste condizioni non favoriscono l'approccio al coordinamento intersettoriale e, dunque, l'inserimento di considerazioni ambientali nella formulazione delle politiche. Questo favorisce la marginalizzazione dell'ambiente nel rispettivo settore di riferimento che rimane caratterizzato da legislazione confusa, scarsi livelli di implementazione ed esecuzione e da un approccio prevalente di tipo "comando e controllo". In questa fase, lo sviluppo sostenibile riveste una salienza di tipo "cerimoniale", ossia, si percepisce come necessario in risposta alle pressioni internazionali (ONU e CE). Nel 1993, viene prodotta una prima risposta: il Piano Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile.

Tuttavia, tale documento non solo interpreta in maniera parziale il paradigma focalizzandosi soltanto sulla dimensione ambientale, ma viene anche ritenuto un

---

[378] *Ibid*.

[379] Pizzimenti, E.; "'Do Paradigms Matter?' L'istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile in Italia (1992-2006)", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche (ISSN 1722-1137), Il Mulino – Rivisteweb*, N. 1, 2008, pp. 109-110.

documento vuoto di contenuti, meramente dichiarativo e non accompagnato da una copertura finanziaria o di possibilità concreta di implementazione. Il Piano non viene approvato e ciò si può dire, almeno in parte, un riflesso del fatto che nessuno degli attori rilevanti nei differenti livelli di governo si fa promotore di tale paradigma che, nonostante la spinta dall'arena internazionale, continua a rivestire importanza marginale sia nell'agenda politica nazionale che locale.[380]

La seconda fase (1997-2001), è segnata dall'apertura di nuove finestre di opportunità per l'ingresso del paradigma di sviluppo sostenibile che si concretizzano a livello politico e amministrativo.[381] La prima, dal punto di vista politico, sembra essere identificabile con l'ingresso al governo del partito dei Verdi (1996), ed una sostanziale modifica della percezione delle tematiche ambientali che vede una reazione positiva anche a livello sindacale e da parte di Confindustria (questa sembra essere una conseguenza della progressiva "ambientalizzazione" dei processi di produzione a livello internazionale).[382] Nel contesto politico-istituzionale lo sviluppo sostenibile sembra godere di maggiore salienza e, al contempo, si fa strada l'idea che l'attecchimento di tale concetto attraverso il settore ambientale possa rappresentare uno strumento chiave per promuovere una nuova immagine dell'azione nazionale.[383]

La revisione degli assetti si configura come un intervento in ambito organizzativo che, a partire dall'adozione di una Agenda per lo Sviluppo Sostenibile da parte del Parlamento nel Luglio 1997, si concretizza con l'istituzione di una Commissione dedicata (Commissione Sviluppo Sostenibile – CSS) presso il CIPE. È rilevante la portata simbolica di tale iniziativa che sarà, tuttavia, destinata a rimanere relegata a interventi riguardanti solamente la dimensione ambientale, di carattere essenzialmente coordinativo. Degna di nota è anche la riorganizzazione dell'assetto amministrativo, la cui riforma con le leggi Bassanini porta ad un progressivo spostamento delle competenze dallo Stato al

[380] *Ivi*, p. 110.
[381] Negli stessi anni, anche l'Unione europea accoglie l'idea alla base di un nuovo tipo di sviluppo: la modernizzazione ecologica. Ponendo in una relazione sinergica sostenibilità e competitività (si pensi al processo di Cardiff, prima, ed alla Strategia di Lisbona, successivamente, rende l'adesione ad una visione maggiormente orientata allo sviluppo sostenibile un fattore decisivo per lo sviluppo di economie più avanzate.
[382] *Ivi*, p. 111.
[383] *Ibid.*

livello subnazionale (in particolare, le regioni).[384] Dal punto di vista del settore ambientale, inoltre, queste vengono supportate anche dalla costituenda rete delle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA).[385]

Una serie di azioni negli anni successivi sono specificamente orientate alla sostenibilità e si concretizzano in particolare con il governo della XIII Legislatura. L'istituzione del Servizio Sviluppo Sostenibile nel 1999, grazie al ruolo proattivo svolto dal Ministro Ronchi[386], segna una riforma dell'articolazione della struttura dirigenziale del Ministero dell'Ambiente.[387] Oltre alla nascita del Coordinamento nazionale delle Agende 21 locali a Ferrara, viene assegnato il ruolo di agenzia nazionale per lo Sviluppo Sostenibile all'ENEA[388], un ente pubblico di ricerca. Vi è un tentativo di promuovere anche le Agende 21 Locali con la pianificazione di un apposito Fondo per lo Sviluppo Sostenibile. Tuttavia, tale finanziamento cesserà dopo soli due anni (2003).

Una prima strategia nazionale viene redatta nel medesimo periodo, la Strategia Nazionale di Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile[389] (2002), che verrà adottata dal successivo governo di centrodestra alla vigilia del Summit di Johannesburg. Si tratta di una strategia che si sviluppa specificamente sul pilastro ambientale dello sviluppo sostenibile ed è la stessa struttura organizzativa a suggerirlo, riprendendo gli schemi proposti dai Programmi di Azione ambientale dell'UE.[390] Nella fase di formulazione viene avviata anche una consultazione delle categorie, parti sociali e associazioni ambientaliste tramite un *forum* ad essa dedicato. Nonostante l'istituzione di una struttura organizzativa che ben poteva prestarsi ai requisiti della *governance* per lo sviluppo

[384] Tale autonomia degli enti subnazionali, che contribuisce a renderli attori principali nella promozione e implementazione di politiche di sviluppo sostenibile, si rafforza con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. *Ivi*, p. 112.
[385] *Ivi*, p. 111-112.
[386] Appartenente al Partito dei Verdi, viene nominato Ministro dell'Ambiente nel 1996.
[387] La nuova struttura interna si suddivide in 4 dipartimenti e 11 direzioni, con l'istituzione di un Dipartimento per lo Sviluppo Sostenibile, per le Politiche del Personale e gli Affari Generali e di una apposita Direzione Generale Sviluppo Sostenibile.
[388] Nel progetto di riordino degli enti pubblici di ricerca del Governo di centro-sinistra, si predispone nel 1998 la riforma dell'ENEA (Da "Energia Nucleare Energie Alternative" a "Ente Nuove Tecnologie Energia Ambiente") assegna all'ente nuove finalità, tra cui la ricerca sullo sviluppo sostenibile. [https://www.enea.it/it]
[389] Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio; Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002-2010, pp. 5-67.
[390] Pizzimenti, E.; *Op. Cit.*; pp. 113-114.

sostenibile[391], queste iniziative non trovarono seguito con la successiva coalizione al governo nazionale.

Nella terza fase (2001-2008), il cambio di maggioranza di governo (2001) ed una serie di riforme organizzative interrompono la continuità nella gestione organizzativa cambiando in modo radicale gli indirizzi in materia di ambiente e sviluppo. Il processo di istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile torna a ricoprire un ruolo marginale sia rispetto alla congruenza del paradigma (si pensi allo smantellamento delle strutture della Direzione Sviluppo Sostenibile presso il MATT)[392], verso il quale le risposte istituzionali sembrano essere inadeguate, che rispetto alla salienza, non facendo più parte dell'agenda politica e dei principali strumenti di governo. Il tentativo di integrare la dimensione dell'ambiente e dello sviluppo perde qualsiasi tipo di appoggio anche nel corso delle successive Legislature, nelle quali gli obiettivi di modernizzazione e sviluppo del Paese vengono attuate tramite azioni di abbattimento dei vincoli e impedimenti posti dalla legislazione ambientale, non più considerata come una opportunità economica.[393]

4.4.2 La strategia nazionale e l'organizzazione istituzionale.

La Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia viene approvata dal Comitato Interministeriale per la Pianificazione Economica (CIPE) il 2 Agosto 2002. Pur riconoscendo nei paragrafi introduttivi la necessità di un'azione integrata nella sfera sociale ed economica, oltre che ambientale, essa si articola in quattro aree tematiche prioritarie che ricalcano quelle indicate nel Sesto Piano d'Azione Ambientale dell'UE. Le aree prioritarie identificate sono: cambiamenti climatici e protezione della fascia dell'ozono; protezione e valorizzazione sostenibile della Natura e della Biodiversità; qualità dell'Ambiente e qualità della vita negli ambienti urbani; prelievo delle risorse e

[391] Un tavolo tecnico presso la CSS del CIPE venne incaricato del monitoraggio e dell'applicazione degli strumenti per il raggiungimento degli obiettivi; inoltre, un *forum* delle istituzioni e della società civile avrebbe dovuto favorire una più ampia partecipazione e consultazione. *Ivi*, p. 114.

[392] "Sebbene vi sia una certa diminuzione della congruenza, basti vedere lo smantellamento delle strutture della Direzione Sviluppo Sostenibile presso il MATT, il governo di coalizione di centrodestra vara comunque una serie di risposte istituzionali che si possono ricondurre al paradigma della sostenibilità. La ratifica di un Protocollo di Intesa con Confindustria per la promozione dei Sistemi di Gestione Ambientale (2002), finanziato attraverso i fondi già deliberati dal precedente governo; l'istituzione di un Consiglio Economico e Sociale per le Politiche Ambientale (con poteri consultivi e nei fatti mai operativo); l'adozione del Piano Nazionale per l'assegnazione dei permessi di emissione (secondo quanto previsto dalla Direttiva CE 2003/87)." *Ivi*, pp. 114-115.

[393] *Ivi*, p. 115.

produzione di rifiuti.[394] Inizialmente, al Ministero dell'ambiente venne affidata la piena responsabilità per la gestione della strategia e la creazione delle condizioni per una maggiore partecipazione. Oggi, invece, la Presidenza del Consiglio dei Ministri coordina l'implementazione di questa come di altre strategie nazionali, con il supporto del Ministero dell'ambiente per la sua implementazione. Questo cambiamento sta anche ad indicare il ruolo di maggiore rilievo che ha assunto, sebbene solo in anni recenti, la gestione a livello istituzionale dello sviluppo sostenibile.

Si tratta, come nel caso della Germania, di una strategia che non è vincolante per i livelli di governo regionale o locale. Tuttavia, il coordinamento verticale viene riconosciuto indispensabile per garantire il principio della "responsabilità condivisa" per poter "potenziare e valorizzare il ruolo di tutti gli attori in quanto destinatari ma anche protagonisti delle azioni in favore dello sviluppo sostenibile"[395]. Nella strategia si auspica ad un riassetto istituzionale nel quale alle Regioni ed al sistema degli Enti locali territoriali vengano attribuite rilevanti funzioni del governo del territorio e dell'ambiente, per poter adottare Strategie di sostenibilità coerenti al quadro nazionale, assicurando la partecipazione dei cittadini e delle rispettive forme organizzate.[396] L'istituzione di un Tavolo Tecnico permanente Stato-Regioni in materia di sviluppo sostenibile presso la Conferenza Stato Regioni, testimonia la volontà di modificare l'assetto istituzionale per meglio gestire la pianificazione tramite la strategia nei differenti livelli amministrativi.[397][398]

Congiuntamente al Tavolo Tecnico, la Commissione Sviluppo Sostenibile istituita presso il CIPE è l'organismo preposto alla gestione del coordinamento orizzontale. Quest'ultima comprende i rappresentanti del Ministero dell'Economia, delle Regioni ed altri rappresentanti ministeriali le cui competenze sono rilevanti per le politiche afferenti allo sviluppo sostenibile. Un ulteriore compito di tali organismi è la revisione rispetto all'implementazione della strategia nazionale, inizialmente prevista con cadenza annuale

[394] Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio; Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002-2010, p. 6.
[395] Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio; Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002-2010, p. 8.
[396] *Ibid.*
[397] *Ibid.*
[398] Gjoksi, N.; Sedlacko, M.; Berger, G.; "National Sustainable Development Strategies in Europe: Status quo and recent developments", *ESDN Quarterly Report*, 2010, p. 13.

sulla base degli indicatori stabiliti. Gli indicatori adottati dalla Strategia in Italia corrispondono agli undici indicatori ambientali (*Headline Indicators*) definiti dalla Commissione europea nel quadro di riferimento del Sesto Piano di Azione Ambientale[399]. In questa direzione si orienta anche il processo nazionale di aggiornamento mediante revisioni su base regolare, il cui compito aveva come obiettivo la valutazione dell'andamento della strategia ai fini di un miglioramento.

Inoltre, seguendo i propositi enunciati nella strategia, l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) ha sviluppato una serie di 150 indicatori che forniscono una serie di informazioni aggiuntive sulle condizioni ambientali attraverso diversi settori produttivi. Tuttavia, sebbene gli stessi indicatori principali della strategia avrebbero dovuto essere aggiornati, a distanza di otto anni dall'approvazione della strategia in Italia non sono in alcun modo stati aggiornati (in Germania, invece, un gruppo di indicatori è stato aggiornato nel 2010).[400] Dal 2011, sono stati creati indicatori nell'ambito del progetto Benessere Equo e Sostenibile (BES) da parte dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) e del Consiglio Nazionale Economia e Lavoro (CNEL). La prima relazione completa di tali indicatori è stata pubblicata nel 2013, e a partire dal 2016 sono stati integrati[401] nel Documento di Economia e Finanza (DEF).

Sebbene l'intento dichiarato nella Strategia a livello formale mostrasse la volontà di adeguare il processo di monitoraggio e revisione ai requisiti della *governance* per lo sviluppo sostenibile, dunque attraverso la produzione annuale di *Progress Report*, questo non ha riscontrato una effettiva attuazione. A seguito dell'aggiornamento della Strategia europea per lo sviluppo sostenibile del 2006, nella quale viene richiesto agli Stati membri un aggiornamento delle rispettive strategie nazionali per un maggiore allineamento del quadro di riferimento e degli obiettivi con la dimensione europea, in Italia viene prodotto un Rapporto sullo stato di attuazione[402] (2007). Nello stesso anno si dà avvio ad un processo per l'aggiornamento nel Settembre 2007 che, tuttavia, viene interrotto prima

[399] Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio; Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002-2010, p. 12.
[400] Gjoksi, N.; Sedlacko, M.; Berger, G.; *Op. cit.*, p. 43.
[401] Coerentemente con l'impegno di integrare tali indicatori nella programmazione economica nazionale stabilita con la Legge 163/2016.
[402] Strategie europea per lo Sviluppo Sostenibile, Rapporto 2007, Contributo degli Stati membri -ITALIA, pp. 1-44.
[http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=C_21_Strumento_3844_documenti_itemName_0_documento.pdf&uid=31fa3784-6c2e-45e8-88d9-9a3a0951c7b2].

delle elezioni generali dell'Aprile 2008 non arrivando mai a compimento.[403] La prima revisione volontaria viene prodotta dall'Italia nel 2017, dunque, a seguito dell'adozione di Agenda 2030.

Considerando l'aspetto della partecipazione, infine, per la prima formulazione della strategia è stata organizzata una consultazione pubblica che ha coinvolto 140 organizzazioni nel corso di 14 incontri ufficiali e si è servita dell'utilizzo di una specifica piattaforma telematica accessibile attraverso il sito del Ministero dell'Ambiente.[404] Una vera e propria "istituzionalizzazione" della dimensione partecipativa si ha solamente a seguito dell'adozione di Agenda 2030, con la creazione, nel 2016, dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS)[405] come piattaforma di collegamento tra le istituzioni e le reti della società civile, al fine di promuovere dialogo e partecipazione sui temi della sostenibilità.

Lo sviluppo e l'adozione di strategie intersettoriali di carattere integrato come quella di sviluppo sostenibile non rappresentavano una pratica comune in Italia, anche se viene riconosciuto come l'approccio tradizionale di regolazione di tipo "comando e controllo", non rappresentasse più la condizione sufficiente per una concreta integrazione della dimensione ambientale e, dunque, dello sviluppo sostenibile. Differentemente da quanto accade in Germania, dove la verifica sullo stato di attuazione della strategia è condotta dal livello federale ogni 4 anni (a partire dalla prima strategia rispettivamente nel 2004, 2008 e 2012)[406], in Italia le questioni ambientali e lo sviluppo sostenibile non entrano mai in modo deciso a fare parte dell'agenda politica.[407] La stessa strategia del 2002 rimane confinata al ruolo di programma di settore e non si rivela in grado di catalizzare l'attenzione per un ulteriore aggiornamento. Il processo di revisione richiesto dall'UE, quando avviato, non è stato accompagnato da un adeguato senso di responsabilità politica da parte della classe dirigente[408] e da una organizzazione istituzionale adeguata,

[403] Gjoksi, N.; Sedlacko, M.; Berger, G.; *Op. cit.*, p. 9.
[404] *Ivi*, p. 54.
[405] Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile. [https://asvis.it/].
[406] European Parliament - STUDY Requested by the DEVE committee; "Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward", DIRECTORATE-GENERAL FOR EXTERNAL POLICIES POLICY DEPARTMENT, ANNEX 1 Country Fiches.
[407] Pizzimenti, E.; *Op. Cit.*; p. 124.
[408] La scarsa attenzione riservata alla necessità di riportare a livello europeo aggiornamenti e risultati delle azioni intraprese può essere riconducibile all'assenza di obblighi giuridici o di un sistema di sanzioni che

rimanendo un "esercizio amministrativo autoreferenziale"[409] che non ha apportato alcuna modifica agli assetti iniziali.

4.5 Riflessioni su quanto emerge dai casi studio.

Vi è uno scostamento evidente tra l'azione proattiva e l'impegno a livello dichiarativo verso il paradigma di sviluppo sostenibile. Questo si può comprendere prendendo in considerazione la sfida che lo stesso paradigma presenta a livello di comprensione teorica del concetto, sul quale il dibattito resta ancora aperto. Nell'analisi proposta, si è considerato nei due diversi contesti nazionali (Germania e Italia) il percorso dell'evoluzione delle condizioni per la gestione strategica dello sviluppo sostenibile. E' stato possibile identificare alcuni fattori che hanno permesso di creare strutture di opportunità nei singoli sistemi per la creazione di risposte istituzionali specifiche, intese come un insieme evidenziabile di azioni tese al perseguimento dei requisiti per la *governance* dello sviluppo sostenibile.[410]

È possibile identificare due condizioni per le quali un'idea (in questo caso il paradigma di sviluppo sostenibile) possa tradursi in una risposta istituzionale positiva. La prima è la condizione di congruenza, ossia la conformità dei contenuti dell'idea con il sistema politico-istituzionale, inteso come l'insieme delle credenze fondamentali, degli assetti strutturali e degli stili di *policy* di uno specifico settore. In qualche misura, la congruenza rimanda alle peculiarità del contesto storico, politico e istituzionale e, dunque, la struttura delle opportunità del sistema nel suo complesso.[411] La seconda condizione è rappresentata dalla salienza, ossia dall'importanza che l'insieme degli attori rilevanti del sistema attribuiscono all'idea che deve essere introdotta. Pizzimenti [412] fornisce una classificazione del concetto di salienza sulla base dell'intensità; al suo grado minore viene denominata salienza di tipo cerimoniale (gli attori del sistema, pur non obbligati, si fanno carico del paradigma per conformarsi alle tendenze del più ampio ambiente istituzionale in cui operano) mentre laddove vi sia un'alta intensità viene denominata salienza

hanno consentito la marginalizzazione delle questioni riguardanti lo sviluppo sostenibile nell'agenda politica.

[409] Pizzimenti, E.; *Op. Cit.*; p. 112.
[410] *Ivi*, p. 105.
[411] *Ivi*, p. 107.
[412] *Ibid.*

strategica (il paradigma muove interessi e risorse di portata tale che il sistema politico non può non farsene carico).[413]

Per quanto riguarda la Germania, l'analisi dell'integrazione dello sviluppo sostenibile deve considerare la struttura federale come contesto rilevante. Il sistema federale, che colloca importanti competenze a livello dei *Länder* e, dunque rende strutturalmente necessario il coordinamento, ha rappresentato sia un punto di debolezza che di forza per l'approccio allo sviluppo sostenibile. Da un lato, infatti, l'azione a livello federale in assenza di vincoli cogenti non si può tradurre automaticamente in una risposta capillare ai livelli inferiori di governo laddove, spesso, l'approccio richiesto è percepito come un passo indietro rispetto ai progressi raggiunti a livello settoriale. Dall'altro lato, tuttavia, il sistema di coordinamento interministeriale è già sviluppato nella struttura gestionale in Germania e, dunque, si presenta come una precondizione favorevole per la creazione di un adeguato sistema di coordinamento.[414]

Osservando il coordinamento orizzontale, il percorso che ha segnato la strada verso la modernizzazione ecologica (un approccio altamente settoriale e gerarchico) e il relativo successo delle strategie ambientali, sebbene possa aver frenato un approccio integrato sin dal principio, ha fornito anche una base rilevante per l'applicazione del principio di integrazione e la creazione di processi collaborativi intersettoriali, alla base della strategia di sviluppo sostenibile.[415] Da un lato, si evidenzia un certo grado di dipendenza dal percorso[416], inteso come un insieme di regole, strutture e modalità con le quali si è costruito l'approccio settoriale alla dimensione ambientale in Germania che ha rappresentato, nella fase iniziale, un freno ad un approccio maggiormente integrato. Dall'altro lato, tuttavia, talune giunture critiche come la pressione e l'importanza del movimento ecologista a livello di dibattito politico, hanno avviato un meccanismo istituzionale cumulativo che ha portato ad una graduale assimilazione della necessità di creare una rete di coordinamento maggiormente integrata.

---

[413] *Ivi*, Tab. 2, p. 109.
[414] OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; "Governance for Sustainable Development. FIVE OECD CASE STUDIES", OECD Publishing, 2002, pp. 120 e 129.
[415] *Ivi*, p. 147.
[416] Pierson, Paul; "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, Vol. 94, N. 2, 2000, p. 262.

La condizione che, tuttavia, sembra essersi rilevata fondamentale nel caso della Germania per la costruzione, almeno dal punto di vista formale, di un meccanismo coerente con il sistema di governance richiesto dallo sviluppo sostenibile, è la *leadership* politica. In particolare, nella misura in cui ha condizionato la salienza data allo sviluppo sostenibile e, dunque, lo spazio ad esso dedicato nell'agenda politica. La presenza, a partire dall'ingresso del partito dei Verdi, di una coalizione di governo nella cui agenda di riforma vi era l'intento di sviluppare la dimensione ambientale delle politiche, ha creato una solida base per la creazione delle strutture di opportunità con le quali integrare lo sviluppo sostenibile. Forte di un ruolo riconosciuto nel settore ambientale che poneva radici negli anni Settanta, nonostante un approccio iniziale reticente, la Germania ha seguito un percorso incrementale verso lo sviluppo sostenibile che ha permesso di mantenere anche un certo livello di credibilità internazionale. [417] La presenza ininterrotta nell'agenda politica dello sviluppo sostenibile ha favorito un'azione continuativa e orientata al lungo termine.

La proliferazione di organismi e strutture per il coordinamento e la partecipazione ha permesso l'ancoraggio istituzionale dello sviluppo sostenibile e la creazione di un meccanismo che ha internalizzato pienamente i requisiti per una buona *governance*. In particolare, il processo di revisione e valutazione si sono rivelati efficaci nel fornire un continuo aggiornamento della strategia sin dalla sua approvazione. In conclusione, aspetti peculiari dell'assetto istituzionale, come il federalismo cooperativo, della cultura politica, come governi di coalizione piuttosto duraturi, e l'insieme di istituzioni e organismi pubblici e non, ha incoraggiato la creazione di una forte rete di interdipendenza che ha inibito gli attori a livello federale ad agire in modo proattivo verso lo sviluppo sostenibile.[418] Tutte queste condizioni a livello nazionale si sono rivelate favorevoli all'assimilazione di un meccanismo estraneo di gestione strategica derivante dall'*input* sovranazionale.

Per quanto riguarda l'Italia, il processo di istituzionalizzazione del paradigma di sviluppo sostenibile, si è avviato con considerevole ritardo. In parte, questo rappresenta una conseguenza dell'approccio tardivo allo sviluppo della *policy* ambientale; carenza a

[417] Lafferty, W. M.; Meadowcroft, J.; "Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies", *OUP Oxford*, 2002, p. 93.
[418] *Ivi*, pp. 87-88.

livello di implementazione e gestione amministrativa delle innovazioni in campo ambientale che la Germania aveva sperimentato a partire dagli anni Settanta, presentavano una base poco solida per l'assimilazione di nuove impostazioni. [419] A lungo tempo, la concezione dominante dello sviluppo è stata caratterizzata dalla premessa tradizionale per la quale esso debba essere basato su progetti di industrializzazione che non considerano le conseguenze ambientali.[420] La debolezza dell'integrazione ambientale in Italia fino alla metà degli anni Novanta può essere spiegata da alcuni fattori quali: l'assenza di interesse da parte del sistema politico; lo sviluppo tardivo di una politica ambientale in senso lato ed il carattere piuttosto reattivo che la contraddistingue; la prestazione generalmente insufficiente del sistema amministrativo nella sua implementazione. Nell'insieme, questi stessi fattori hanno contribuito a scoraggiare qualsiasi forma di integrazione dei meccanismi di *governance* dello sviluppo sostenibile.[421]

La scarsa congruenza di tali processi con il sistema politico-istituzionale in Italia può essere identificato come il primo fattore che non ha permesso di seguire un'evoluzione lineare in tal senso. Al tempo stesso, un ruolo altrettanto fondamentale lo ha svolto il fattore della salienza. In un contesto nel quale non vi è stata una continuità nelle coalizioni di governo (e soprattutto nelle priorità dell'agenda politica) tale da permettere una pianificazione nel lungo termine, le diverse iniziative intraprese verso la creazione di una solida base a livello istituzionale e politico per la gestione dello sviluppo sostenibile si sono rivelate solo brevi parentesi. Discontinuità nell'azione e disinteresse verso i temi connessi alle dimensioni dello sviluppo sostenibile sembrano aver caratterizzato, nell'insieme, l'approccio dell'Italia.

Tuttavia, alla fine degli anni Novanta alcuni fattori hanno contribuito alla creazione di una finestra di opportunità per l'ingresso dello sviluppo sostenibile. A livello amministrativo, il processo di riforma che ha progressivamente portato ad uno spostamento di alcune competenze chiave, tra le quali alcune in materia ambientale, verso il livello subnazionale (regionale e locale) ha richiesto una trasformazione di alcuni assetti

[419] Lenschow, A.; "Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe", *Earthscan Publications Ltd London and Sterling,* VA, 2002, p. 89.
[420] *Ivi,* p. 94.
[421] *Ivi,* p. 83.

istituzionali per garantire un maggiore coordinamento verticale. Si pensi, ad esempio, alla costituzione della rete delle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA). Da un certo punto di vista, questa trasformazione degli assetti ha contribuito ad aumentare il grado di congruenza tra i meccanismi di *governance* dello sviluppo sostenibile (soprattutto rispetto al coordinamento tra i livelli di governo) creando una base per poterne accogliere alcuni presupposti.

Dal punto di vista politico, la coalizione di governo formatasi nel 1996 (nella quale accede per la prima volta il partito dei Verdi), ha creato le condizioni per una maggiore salienza dello sviluppo sostenibile e, in particolare, della dimensione ambientale. Tuttavia, secondo alcune interpretazioni, l'ingresso nell'agenda politica dell'integrazione ambientale è stato dettato da ragioni strumentali; risultava funzionale sul fronte interno, come elemento in grado di apportare un certo grado di consenso all'interno della coalizione, ma anche sul fronte esterno, per rispondere alla necessità di proseguire nella strada verso la crescita economica attraverso la "narrazione"[422] della modernizzazione ecologica.[423] Risulta fondamentale comprendere il ruolo giocato dai rispettivi movimenti ecologisti laddove, nel caso della Germania, hanno avuto un impatto fondamentale nel catalizzare l'attenzione del dibattito pubblico e dunque politico, invocando elementi fortemente radicati nella cultura collettiva. Nel caso dell'Italia, invece, tale movimento non si è rivelato in grado di evolversi oltre il rappresentare la posizione di veto nelle decisioni su casi singoli, non dimostrandosi capace di ancorarsi a questioni che potessero richiamare l'attenzione del dibattito politico.[424]

Connesso a questo, vi è lo stimolo rappresentato dagli *input* derivanti dal contesto internazionale ed europeo che, non soltanto ha imposto degli obblighi vincolanti nel settore ambientale, ma ha anche contribuito a modificare il quadro cognitivo per il *policy-making* domestico introducendo l'integrazione ambientale e lo sviluppo sostenibile

---

[422] Un esempio che mostra come le misure ambientali possano essere strumentali al perseguimento degli obiettivi economici (dunque, soluzioni di tipo *win-win*) è l'inserimento nel piano per lo sviluppo del Mezzogiorno per il periodo 2000-2006, sia della protezione delle risorse naturali come uno dei principali obiettivi, che il riferimento esplicito all'integrazione della politica ambientale nella gestione territoriale e le politiche settoriali. Lenschow, A.; "Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe", *Earthscan Publications Ltd London and Sterling,* VA, 2002, p. 94.
[423] *Ivi,* p. 95.
[424] Weidner, H.; "Performance and Characteristics of German Environmental Policy. Overview and Expert Commentaries from 14 Countries", Discussion Paper FS II 97-301, *Social Science Research Center Berlin,* 1997, pp. 38-39.

all'interno del "mercato delle idee politiche."[425] Tale evoluzione si rende visibile, ad esempio, se si considera uno dei pilastri della Politica Agricola Comunitaria, rafforzato a partire dalla sua riforma nel 2003: la Condizionalità.[426] Quest'ultima, infatti, rende l'accesso al sistema dei pagamenti comunitari condizionato al rispetto di una serie di obblighi a tutela sostenibilità ambientale; creando un legame con gli incentivi di carattere economico, il "discorso sostenibile" acquisisce una valenza effettiva.

Tuttavia, così come nel caso della Germania, un fattore cruciale anche in questa analisi risulta essere la condizione della salienza. La volontà politica, che risulta essere la base per un'assimilazione del paradigma dello sviluppo sostenibile nell'agenda politica, è condizionata dal raggiungimento del consenso all'interno di un sistema multipartitico. Una modifica nella gestione e organizzazione del coordinamento a livello orizzontale come quella richiesta per una gestione integrata dello sviluppo sostenibile, potrebbe significare l'indebolimento della coalizione di governo dal punto di vista politico. Nel caso dell'Italia in maniera più accentuata, tentativi di integrare le politiche settoriali sono state percepite come una sottrazione di poteri piuttosto che un gioco a somma positiva.[427]

Il supporto a livello politico si rivela, nel caso dell'Italia, discontinuo; i tentativi di riorganizzazione dell'assetto istituzionale come la creazione di dipartimenti preposti alla gestione strategica dello sviluppo sostenibile rappresentano parentesi di breve durata che cessano di ricevere il supporto necessario con il susseguirsi di diversi orientamenti alla base della formulazione dell'agenda politica. Non vi è, come nel caso della Germania, un'assimilazione del paradigma di sviluppo sostenibile come principio guida dell'azione politica. In Italia la Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile, sebbene accolga il principio dello sviluppo sostenibile e la sua realizzazione, si sviluppa solo nella dimensione ambientale riflettendo l'approccio tardivo alle questioni ambientali. La sua istituzionalizzazione non avviene a un livello tale da poter assicurare la creazione di un meccanismo di valutazione e periodica revisione che, infatti, risulta del tutto assente nel caso dell'Italia.

---

[425] *Ibid.*

[426] Commissione europea; Politica agricola comune, Sostegno al reddito, Condizionalità. [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/cross-compliance_it]. Accesso effettuato il 15/05/2020.

[427] *Ivi*, p. 91.

5. CONCLUSIONE

5.1 Conclusioni

La comprensione delle forme di *governance* alla base delle strategie comunitarie non è un compito semplice. Fino agli anni Novanta, l'integrazione economica rappresentava uno degli obiettivi chiave della strategia comunitaria e l'armonizzazione, intesa come coordinamento tra gli ordinamenti interni degli Stati membri, la modalità con la quale perseguire tale obiettivo. Il progetto di integrazione dei mercati ha portato con sé la prospettiva della necessità di una maggiore integrazione di aspetti non soltanto economici. Il trasferimento a livello comunitario delle competenze su alcuni settori chiave, in precedenza dominio della sola sovranità nazionale, ha determinato l'evoluzione delle modalità con le quali coordinare i processi a livello comunitario e nazionale. Si sono sviluppate forme di *governance* alternative come quella rappresentata dal metodo di coordinamento aperto, previsto a partire dal Consiglio europeo svoltosi a Lisbona nel 2000. I tratti fondamentali di tale impostazione sono: la definizione di obiettivi comuni in aree nelle quali non si possono stabilire obblighi cogenti a livello comunitario; il perseguimento degli obiettivi da parte dei governi nazionali; periodiche verificazioni dell'andamento[428].

Tale metodo si caratterizza per essere una soluzione regolativa non vincolante, in contrapposizione con le modalità tradizionali. Mentre le istituzioni dell'Unione europea determinano le linee direttrici, gli indicatori di tipo quantitativo e qualitativo ed i termini per l'espletamento delle varie azioni spettanti ai poteri pubblici nazionali, ci si aspetta che questi ultimi, seppur in assenza di vincoli giuridici, aderiscano volontariamente a tale meccanismo. Da un lato, gli indicatori e gli obiettivi guida vengono delineati tenendo conto dei livelli ottimali raggiunti in altre parti del mondo, al fine di consentire all'Unione nel suo complesso di eguagliarli o sopravanzarli[429]; dall'altro lato, devono essere adeguati agli specifici contesti nazionali e regionali, inevitabilmente eterogenei.

[428] Della Cananea, G.; Franchini, C.; "I PRINCIPI DELL'AMMINISTRAZIONE EUROPEA", *Terza Edizione, G. Giappichelli Editore*, 2017, p. 148.
[429] Basti pensare, ad esempio, all'ambizioso obiettivo della Strategia di Lisbona, di un'Europa rappresentante l'area più competitiva entro il 2010.

Il metodo aperto di coordinamento permette, nel rispetto del principio di sussidiarietà, di attenuare e correggere tali differenze attraverso un'opera di costante controllo e raffronto con modalità di realizzazione degli obiettivi che si verificano altrove (in un contesto di pressione esercitata tra pari, come l'insieme degli Stati Membri).[430] Per quanto nelle analisi dedicate al metodo di coordinamento aperto sia spesso descritto come un nuovo paradigma dell'agire politico che segna l'emergere di un modello basato sul decentramento e sull'apprendimento reciproco, funzionale alla realizzazione di una democrazia di tipo deliberativo, la verifica della reale effettività non risulta un compito facile.[431]

Utilizzato per la prima volta per la strategia di Lisbona, la scelta del metodo di coordinamento aperto viene estesa a diverse aree, laddove la divisione delle competenze non consente all'azione comunitaria di imporre obblighi a livello nazionale ma vi è, comunque, la necessità di ridurre le differenze tra gli Stati membri per creare le condizioni per un percorso comune. Tuttavia, il carattere non vincolante e l'assenza di un meccanismo di vigilanza continua sui meccanismi di revisione e valutazione, non solo non facilitano una valutazione comprensiva dei risultati ma mettono in discussione la legittimità e l'efficacia di tale impostazione. Infatti, dal momento che gli esiti dipendono in larga misura dalla corretta appropriazione del meccanismo nel livello domestico, si comprende come sia difficile che le indicazioni comunitarie possano avere la certezza di un esito positivo laddove tali processi non vengono pienamente "istituzionalizzati".[432]

Questa ricerca si pone come obiettivo proprio la comprensione di come tali meccanismi vengano internalizzati, quali siano i fattori che determinano la possibile influenza sugli Stati membri del meccanismo proposto a livello comunitario per l'istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile. Lo sviluppo sostenibile, che emerge nell'arena internazionale come nuovo paradigma alternativo alla concezione tradizionale della crescita economica, viene interiorizzato a livello comunitario con la formulazione di una Strategia europea per lo sviluppo sostenibile nel 2001, successivamente aggiornata nel 2006. Articolandosi come una forma di metodo di coordinamento aperto, richiede l'adesione volontaria degli

---

[430] Della Cananea, G.; Franchini, C.; *Op. cit.*, pp. 148-9.
[431] *Ibid.*
[432] De la Porte, C.; " State of the Art. Overview of Concepts, Indicators and Methodologies Used for Analyzing the Social OMC", *REC-WP Working Paper on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe*, RECWOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, N. 15/10, 2010, p. 13.

Stati membri ai meccanismi di coordinamento orizzontale e verticale, così come la periodica produzione di revisioni sullo stato di attuazione delle Strategie nazionali, strumento principale con il quale si delineano le modalità di gestione a livello nazionale.

Ai fini di rispondere alla questione centrale della ricerca, si è considerato un arco temporale che parte, indicativamente, dalla formulazione del Rapporto Brundtland (1987) a quello che precede l'adozione dell'Agenda 2030 (2015). In questo contesto, il caso studio rappresentato dall'analisi comparativa dell'istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile e della formulazione di una relativa strategia nazionale in Italia e in Germania, diviene fondamentale per comprendere in che misura l'approccio allo sviluppo sostenibile possa considerarsi all'interno del quadro dei processi di europeizzazione. Quanto emerge dai casi studio evidenzia come su scala nazionale lo sviluppo sostenibile, inteso come un meccanismo di *soft governance*, non garantisca un'omogenea internalizzazione dei suoi processi di base. Sebbene abbia come obiettivo la creazione dei presupposti per un percorso iterativo che, attraverso l'attività di valutazione e la misurazione dei progressi tramite indicatori, possa portare ad un miglioramento continuo, tale situazione non sembra verificarsi quando non vi siano negli Stati membri le condizioni favorevoli.

La condizione della congruenza (o compatibilità) [433] degli assunti dello sviluppo sostenibile e dei meccanismi alla base della Strategia europea per lo sviluppo sostenibile con le strutture che contraddistinguono le differenti realtà degli Stati membri, non trova sempre un riscontro positivo poiché dà margine per cogliere in maniera quasi arbitraria la dimensione più favorevole al contesto nazionale. Accade, ad esempio, che in uno Stato membro come la Germania [434], l'evoluzione delle strutture e dei meccanismi di coordinamento già utilizzati per l'adozione di alcune innovazioni nella dimensione ambientale, e necessari per operare in un sistema federale, risultino un terreno fertile sul quale adottare impostazioni innovative, inclusa la creazione di organismi e strutture di coordinamento per lo sviluppo sostenibile.

---

[433] Featherstone, K.; Radaelli, C. M.; "The Politics of Europeanization", *Oxford University Press*, 2003, p. 17.

[434] Si evidenzia, inoltre, il ruolo con il quale la Germania si guarda nei confronti della sua appartenenza al sistema di policy-making dell'UE. La Germania come altri paesi si sono contraddistinti per l'assumere un ruolo particolarmente proattivo nella definizione dell'agenda dell'Unione. Kassim, H.; Peters, G.; Wright, V.; "The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level", *OUP Oxford University Press*, 2000, p. 13.

Al contrario, esaminando il caso dell'Italia, l'azione risulta orientata solamente alla dimensione ambientale, alla quale il Paese si affaccia con un considerevole ritardo. L'assenza di strutture di coordinamento e il carattere particolarmente reattivo dell'azione nazionale nell'adozione di impostazioni innovative, si riflettono anche nella stessa strategia di sviluppo sostenibile: una strategia unidimensionale, orientata solamente alla dimensione ambientale i cui obiettivi ricalcano quelli del Sesto Piano di Azione Ambientale dell'UE e che sembra rappresentare un appoggio allo sviluppo sostenibile solo a livello dichiarativo.

La condizione della salienza[435], è interpretabile sia come l'attrattività nel contesto nazionale di un determinato assunto (in questo caso il paradigma di sviluppo sostenibile) che come la capacità, attraverso la *leadership* politica, di assegnare un ruolo prioritario allo sviluppo sostenibile all'interno dell'agenda politica. Risulta essere una condizione fondamentale per comprendere le evoluzioni sia nel caso della Germania che dell'Italia. Nel primo caso, una *leadership* politica fortemente orientata allo sviluppo della dimensione ambientale ed un certo grado di continuità di queste intenzioni nelle coalizioni che si sono succedute al governo, ha fornito una base solida affinché tali meccanismi venissero interiorizzati non solo a livello di strutture ma anche di discorso politico, arrivando a rendere lo sviluppo sostenibile un vero principio guida dell'azione. Nel caso dell'Italia, invece, tale continuità non si è manifestata ed i tentativi di rendere prioritario lo sviluppo sostenibile nel dibattito politico non si sono rivelati sufficienti per creare un supporto solido alle iniziative emerse. Nell'insieme, queste condizioni possono fornire un'interpretazione anche allo svolgimento di una regolare attività di monitoraggio in Germania, sia prima che dopo l'aggiornamento della strategia europea[436], ed alla totale assenza di una revisione della strategia in Italia.

Nella misura in cui si intende comprendere l'effetto potenziale dell'azione comunitaria sugli Stati membri, soprattutto considerando un meccanismo non vincolante come il metodo aperto di coordinamento e il rispettivo ruolo nella Strategia europea per lo sviluppo sostenibile, appare evidente che il contesto domestico risulta di fondamentale

[435] *Ivi*, p. 15.
[436] L'aggiornamento del 2006 della Strategia europea di sviluppo sostenibile richiede in maniera più esplicita agli Stati membri di aggiornare le rispettive strategie nazionali in modo da assicurare la coerenza con quella europea.

importanza. Tuttavia, se guardando al processo di armonizzazione il sistema di controllo cui sono soggetti gli Stati membri (ad esempio per la verifica dell'avvenuta trasposizione di un atto europeo) risulta più semplice individuarne le debolezze, non si può dire altrettanto nella valutazione del grado di "accettazione" di un modello alternativo come la *governance* dello sviluppo sostenibile, non soggetto a vincoli cogenti.

Tuttavia, le criticità che emergono esaminando la situazione negli Stati membri sono, in qualche misura, il riflesso di criticità che si presentano in primo luogo nell'arena comunitaria. In altre parole, le istituzioni dell'Unione europea non si sono rivelate sufficientemente capaci di promuovere uno scambio effettivo di informazioni tra gli Stati membri e, dunque, la pressione derivante dal confronto tra le differenti realtà spesso non ha attivato gli auspicati fenomeni di apprendimento e diffusione. Piuttosto, si è vista deteriorare nel tempo la "leggera" forma di metodo aperto di coordinamento applicata alla Strategia europea per lo sviluppo sostenibile sia a livello di processi che di salienza nell'agenda politica comunitaria. Si pensi, come sottolineato nel secondo capitolo della ricerca, alla sovrapposizione e totale assenza di sincronizzazione della Strategia di sviluppo sostenibile e della Strategia di Lisbona che, nonostante la complementarietà più volte affermata, hanno mostrato asimmetria nella salienza politica attribuitavi e la conseguente assegnazione di una funzione simbolica alla strategia di sviluppo sostenibile.[437]

Dall'analisi sino a qui condotta, si è compreso come in diversi contesti nazionali l'impostazione di modalità di regolazione alternative, come quella rappresentata dal metodo di coordinamento aperto nell'elaborazione delle strategie di sviluppo sostenibile, abbia condotto ad esiti alquanto differenziati, talvolta poco coerenti. Paradossalmente, la disponibilità di una gran mole di documenti prodotti a livello europeo per la valutazione sull'andamento della strategia ha modesto rilievo pratico, dal momento che l'assenza di un'internalizzazione omogenea di tali meccanismi a livello nazionale non permette di avere una adeguata misurazione dei progressi.[438] Tale interpretazione non intende, tuttavia, negare l'effetto potenziale che si potrebbe realizzare in un momento successivo

[437] Berger, G.; Steurer, R.; "The Eu's double-track pursuit of sustainable development in the 2000s: how Lisbon and sustainable development strategies ran past each other", *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, Vol. 18, N. 2, 2011, pp. 101-103.
[438] Della Cananea, G.; Franchini, C.; *Op. cit.*, p. 150.

in assenza di norme cogenti o meccanismi di sanzione, quanto piuttosto evidenziare le criticità che sono emerse nella sua applicazione alla Strategia per lo sviluppo sostenibile.

Si vuole evidenziare, in conclusione, come il tentativo di diffondere i requisiti della *governance* attraverso la pressione esercitata dal livello comunitario, non si possa identificare come un fattore sufficiente per l'adozione volontaria a livello degli Stati membri di una impostazione alternativa. Tuttavia, laddove si riscontra un buon livello di ricezione di tale impostazione (come nel caso della Germania) le dinamiche che hanno progressivamente portato ad un'azione proattiva verso lo sviluppo sostenibile si possono considerare all'interno del quadro teorico offerto dal concetto di europeizzazione, riconoscendo quindi anche l'importanza delle pressioni esercitate a livello sovranazionale, seppur in modo informale.

Infine, coerentemente con la definizione fornita da Radaelli, l'europeizzazione consiste in un processo di "costruzione, diffusione e istituzionalizzazione di ruoli formali e informali, procedure, paradigmi di *policy*, stili, modi di fare e convinzioni condivise, norme che sono prima definite e consolidate nel processo di policy europeo e poi incorporate nella logica del discorso interno (nazionale e subnazionale), nelle strutture politiche e nelle politiche pubbliche"[439]. Tale definizione risulta essere la più appropriata per evidenziare come non si tratti di un processo di reazione unidirezionale all'Unione europea, quanto piuttosto un processo interattivo che ha a che vedere con il modo in cui il cambiamento è recepito all'interno degli Stati membri ciascuno attraverso le rispettive peculiarità. Sebbene si possa confermare che lo sviluppo sostenibile sia stato progressivamente "europeizzato", è necessario ricordare l'importanza fondamentale che riveste la dimensione nazionale nel processo di integrazione.

[439] Radaelli, C.; "The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods and the challenge of empirical research", *Politique européenne*, Vol. 5, 2001, p. 110.

6. BIBLIOGRAFIA

6.1 Bibliografia fonti primarie

- COMMISSIONE EUROPEA, EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, (COM/2010/2020 def.), pp. 1-39.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Environmental Agreements at Community Level, Within the Framework of the Action Plan on the Simplification and Improvement of the Regulatory Environment, (COM/2002/0412 def.), pp. 3-13.
- Comunicazione della Commissione del 15 maggio 2001 - Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile (Proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg) [COM(2001) 264 def. - Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale].
- Conclusioni della Presidenza - Göteborg, 15 e 16 giugno 2001, (SN 200/1/01 REV 1), pp. 1-22.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, ALLEGATO - NUOVA STRATEGIA DELL'UE IN MATERIA DI SVILUPPO SOSTENIBILE, (10117/06), pp. 1-29.
- Consiglio europeo di Helsinki 10 e 11 dicembre 1999. Conclusioni della presidenza.
- CONSIGLIO EUROPEO LISBONA 23 E 24 MARZO 2000 - CONCLUSIONI DELLA PRESIDENZA, I. OCCUPAZIONE, RIFORME ECONOMICHE E COESIONE SOCIALE.
- European Parliament - STUDY Requested by the DEVE committee; "Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward", DIRECTORATE-GENERAL FOR EXTERNAL POLICIES POLICY DEPARTMENT, pp. 6-162.

- Eurostat – European Commission; Sustainable development in the European Union. 2013 monitoring report of the EU sustainable development strategy, Publications Office of the European Union, 2013, pp. 3-273.
- Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, (2001/C 80/01), Trattato di Nizza che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, firmato a Nizza il 26 febbraio 2001.
- Jacob, K.; Knopf, K.; Kahlenborn, W.; Damm, L.; "Background Report for the Peer Review of German Policies for Sustainable Development", *Environmental Policy Research Centre FU Berlin (FFU)*, 2009, pp. 5-73.
- Libro bianco sulla governance, Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, « Governance europea - Un libro bianco » [COM(2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001].
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare; Gruppo di Lavoro /Stage SIOI (Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale); ANALISI COMPARATIVA DELLE REVISIONI VOLONTARIE NAZIONALI PRESENTATE ALL'HIGH-LEVEL POLITICAL FORUM 2016, 2016, pp. 22-25.
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio; Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002-2010, pp. 5-67.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; "Governance for Sustainable Development. FIVE OECD CASE STUDIES", *OECD Publishing*, 2002, pp. 9-150.
- Organizzazione delle Nazioni Unite. Assemblea Generale. Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, (A/RES/70/1), 21 ottobre 2015, pp. 1-35.
- Perspectives for Germany – Our Strategy for Sustainable Development, pp. 1-330. [https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998220/354630/3c4a42c0e125a732407d16b5420d7c6e/perspektives-for-germany-langfassung-data.pdf?download=1].

- Strategie europea per lo Sviluppo Sostenibile, Rapporto 2007, Contributo degli Stati membri -ITALIA, pp. 1-44. [http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=C_21_Strumento_3844_documenti_itemName_0_documento.pdf&uid=31fa3784-6c2e-45e8-88d9-9a3a0951c7b2].
- SENTENZA DELLA CORTE (SECONDA SEZIONE) DEL 13 DICEMBRE 1989. - SALVATORE GRIMALDI CONTRO FONDS DES MALADIES PROFESSIONNELLES. - DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE: TRIBUNAL DU TRAVAIL DE BRUXELLES - BELGIO. - POLITICA SOCIALE - MALATTIE PROFESSIONALI - EFFETTI DI UNA RACCOMANDAZIONE. - CAUSA 322/88.
- Trattato che istituisce la Comunità economica europea, «Trattato CEE».
- Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, trattato CECA.
- Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi; GU C 340 del 10.11.1997, pp. 1–144.
- Trattato di Lisbona, che modifica il Trattato sull'Unione Europea (TUE) ed il Trattato che Istituisce la Comunità Europea, (2007/C 306/01), pp. 1-231.
- Trattato di Maastricht sull'Unione europea.
- TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA, *Gazzetta ufficiale* (92/C 191 /01), pp. 1-110.
- Versione consolidata del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, pp. 5-106.
- Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, *Gazzetta ufficiale* (2012/C 326/01), pp. 1-390.

- Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, (2012/C 326/01), pp. 47-390.

6.2 Bibliografia fonti secondarie

- Baker, S.; Eckerberg, K.; "In Pursuit of Sustainable Development. New governance practices at the sub-national level in Europe", *Routledge/ ECPR studies in European political science,* 2008, pp. 1-229.
- Berger, G.; Steurer, R.; "The Eu's double-track pursuit of sustainable development in the 2000s: how Lisbon and sustainable development strategies ran past each other", International Journal of Sustainable Development & World Ecology, Vol. 18, N. 2, 2011, pp. 99-108.
- Borràs, S.; Greve, B.; "Concluding Remarks: New Method or Just Cheap Talk?", *JEPP,* Vol. 11, N. 2, 2004, pp. 329-336.
- Borrás, S.; Jacobsson, K.; "The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU", *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, N. 2, 2004, pp. 185-208.
- Börzel Tanja A.; "Governance with/out Government. False Promises or Flawed Premises?", *SFB-Governance Working Paper Series*, n. 23, 2010, pp. 5-19.
- Börzel Tanja A.; Risse Thomas; "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 4 n. 15, 2000, pp. 1-13.
- Borzel, T. A.; "Environmental Leaders and Laggards in Europe. Why there is (not) a 'Southern Problem'", *Ashgate Publishing*, 2003, pp. 1-155.
- Borzel, T. A.; "Why there is no 'southern problem'. On environmental leaders and laggards in the European Union", *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, N. 1, 2000, pp. 141-162.

- Börzel, T. A.; Buzogany, A.; Koutalakis, C.; “When soft regulation is not enough: The integrated pollution prevention and control directive of the European Union”, *Regulation & Governance*, Vol. 4, 2010, pp. 329-344.

- Börzel, T. A.; Eckert, S.; “Experimentalist governance: An introduction”, *Regulation & Governance*, Vol. 6, 2012, pp. 371-377.

- De la Porte, C.; “ State of the Art. Overview of Concepts, Indicators and Methodologies Used for Analyzing the Social OMC”, *REC-WP Working Paper on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe*, pp. 1-53.

- De la Porte, C.; Pochet, P.; “The European Employment Strategy: existing research and remaining questions”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 14, N. 1 , 2004, pp. 71-78.

- Dehousse, R.; Boussaguet, L., Jacquot, S.; “From Integration through Law to Governance: Has the Course of European Integration Changed?”, *DJOF Publishing*, 2014, pp.1-19.

- Della Cananea, G.; Franchini, C.; “I PRINCIPI DELL’AMMINISTRAZIONE EUROPEA”, *Terza Edizione, G. Giappichelli Editore*, 2017, pp. 147-168.

- Duina, F.; Oliver, M.; “National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration?”, *European Law Journal*, Vol. 11, 2005, pp.173-195.

- Featherstone, K.; Radaelli, C. M.; “The Politics of Europeanization”, *Oxford University Press*, 2003, pp. 3-342.

- Featherstone, Kevin; “Soft co-ordination meets ‘hard’ politics: the European Union and pension reform in Greece”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12 n. 4, 2005, pp. 733-750.

- Gjoksi, N.; Sedlacko, M.; Berger, G.; “National Sustainable Development Strategies in Europe: Status quo and recent developments”, *ESDN Quarterly Report*, 2010, pp. 1-64.

- Hans Kelsen; "The Law as a Specific Social Technique", *University of Chicago Law Review*, Vol. 9, N. 1, Art. 5, 1941, pp. 75-97.

- Harlow, C.; "Deconstructing Government?", *Yearbook of European Law*, Vol. 23, n. 1, 2004, pp. 57-89.
- Hatzopoulos, V.; "Why the Open Method of Coordination Is Bad For You: A Letter to the EU", *European Law Journal*, Vol. 13, N. 3, Blackwell Publishing Ltd, 2007, pp. 309-342.
- Herodes, M. & A.; Pallemaerts, C.; "Environmental Policy Integration at the EU Level – A Literature Review." (ENVIRONMENTAL POLICY INTEGRATION AND MULTI-LEVEL GOVERNANCE), *EPIGOV Paper*, No. 5, 2007, Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy, pp. 1-25.
- Hooghe, L.; Marks, G.; "A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus", *British Journal of Political Science*, Vol. 39, n. 1, Cambridge University Press, 2009, pp.1-23.
- Hooghe, L.; Marks, G.; "Types of Multi-Level Governance", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 5 n. 11, 2001, pp. 1-16.
- Jacquot, S.; Bruno, I.; Mandin, L.; "Europeanization through its instrumentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination…toolbox or Pandora's box?", *Journal of European Public Policy*, Vol. 13 n 4, 2006, pp. 519-536.
- Jordan, J. A.; Lenschow, A.; "Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability", *Edward Elgar Publishing Ltd*, 2008, pp. 3-343.
- Kassim, H.; Peters, G.; Wright, V.; "The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level", *OUP Oxford University Press*, 2000, pp. 1-182.
- Kemp, R.; Parto, S.; and Gibson, R. B.; "Governance for sustainable development: moving from theory to practice", *Int. J. Sustainable Development*, Vol. 8, N. 1/2, 2005, pp.12–30.
- Kenealy, D.; Peterson, J.; Corbett, R.; "The European Union: How does it work? (The New European Union Series)", *OUP Oxford University Press, 4th Edition*, 2015, pp. 3-271.

- Klabbers, Jan; “The undesirability of soft law”, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 67, *MARTINUS NIJHOFF PUBLISHERS*, 1998, pp. 381-391.
- Kraemer, R. A; Klasing, A.; von Homeyer, I.; “The EU Open Method of Co-ordination: Risks & Chances for Environmental Policy” – Paper for the Conference ‘Sustainable Development in an Enlarged Union – Linking National Strategies & Strengthening European Coherence’, *Ecologic – Institute for international and European Environmental Policy*, 27-29 Aprile 2003, pp. 1-24.
- Lafferty, W. M.; “Governance for Sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function”, *Edward Elgar Publishing Ltd USA*, 2004, pp.1-361.
- Lafferty, W. M.; Meadowcroft, J.; “Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies”, *OUP Oxford*, 2002, pp. 86-459.
- Lenschow, A.; “Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe”, *Earthscan Publications Ltd London and Sterling*, VA, 2002, pp. 3-234.
- López-Santana, M.; “The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, N. 4, 2006, pp. 481-499.
- Mörth, Ulrika; “Soft law and new modes of EU governance - a democratic problem?” Paper presentato a Darmstadt. Novembre 2005, pp.1-25.
- Peters, A.; Pagotto, I.; “Soft Law as a New Mode of Governance: A Legal Perspective”, *NEWGOV: New Modes of Governance*, Project 7, 2006, pp. 1-35.
- Pierson, Paul; “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *The American Political Science Review*, Vol. 94, N. 2, 2000, pp. 251-267.
- Pizzimenti, E.; “‘Do Paradigms Matter?’ L’istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile in Italia (1992-2006)”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche (ISSN 1722-1137), Il Mulino – Rivisteweb*, N. 1, 2008, pp. 101-128.

- Radaelli, C. M.; “The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?”, *Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS),* Report n.1, 2003, pp. 1-65.
- Radaelli, C.; “The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods and the challenge of empirical research”, *Politique européenne,* Vol. 5, 2001, pp. 105-136.
- Ralf, Tils; “The German Sustainable Development Strategy: Facing Policy, Management and Political Strategy Assessments”, *European Environment*, Vol. 17, 2007, pp. 164-176.
- Raunio, T.; “Does OMC Really Benefit National Parliaments?”, *European Law Journal*, Vol. 12, N. 1, 2006, pp.
- Rhodes, R. A. W.; “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, XLIV, 1996, pp. 652-667.
- Rhodes, R. A. W.; “Understanding Governance: Ten Years On”, *Organization Studies,* Vol.28, n.08, SAGE Publications, 2007, pp. 1-22.
- Sabel, C.F.; Zeitlin, J.; “Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union.”, *European Governance Papers (EUROGOV)* No. C-07-02, 2007, pp. 1-60.
- Scharpf, F. W.; “Integrazione negativa e integrazione positiva: i dilemmi della costruzione europea”, *Il Mulino – Rivisteweb, Stato e Mercato,* Vol. 1, N. 52, 1998, pp. 21-52.
- Senden Linda; “Soft Law in European Community Law (Modern Studies in European law, Vol. 1)”, *Hart Publishing,* Portland Oregon, 2004, pp. 1-523.
- Senden, L.A.J.; van den Brink, A.; “CHECKS AND BALANCES OF SOFT EU RULE-MAKING – STUDY”, *Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, pp. 1-85.

- Smismans, Stijn; “From Harmonization to Co-ordination? EU Law in the Lisbon Governance Architecture”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 18 n.4, 2011, pp.504-524.
- Snyder Francis; “Soft Law and Governance: Aspects of the European Union Experience”, In: “The European Union Experience”, *Peking University Press*, 2009, pp. 1-16.
- Szyszczak, Erika; “Experimental Governance: The Open Method of Coordination”, *European Law Journal*, Vol. 12, N. 4, 2006, Blackwell Publishing Ltd, pp. 486-502.
- Terpan Fabien; “Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law”, *European Law Journal*, Vol. 21 n. 1, 2012, pp.68-96.
- Trubek, D. M.; Trubek, L. G., “Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination”, *European Law Journal*, Vol. 11, 2005, pp. 343-364.
- Voß, Jan-Peter; Newig, J.; Kastens, B.; Jochen M.; Nölting, B.; “Steering for Sustainable Development: a Typology of Problems and Strategies with respect to Ambivalence, Uncertainty and Distributed Power”, *Journal of Environmental Policy&Planning*, Vol. 9, N. 3-4, 2007, pp. 193-212.
- Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; “Policy-Making in the European Union (The New European Union Series)”, *OUP Oxford, 7th Edition*, 2015, pp. 3-557.
- Weidner, H.; “Performance and Characteristics of German Environmental Policy. Overview and Expert Commentaries from 14 Countries”, Discussion Paper FS II 97-301, *Social Science Research Center Berlin*, 1997, pp. 1-67.
- Wincott, D.; “Beyond social regulation? New instruments and/or a new agenda for social policy at Lisbon?”, *Public Administration*, Vol. 81, N.3, 2003, pp. 533-553.

- Zeitlin, J.; “A Decade of Innovation in EU Governance: The European Employment Strategy, the Open Method of Coordination, and the Lisbon Strategy”- Working Paper Series, *La Follette School Working Paper*, N. 31, 2007, pp. 1-17.
- Zeitlin, J.; “Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?”, *EUROGOV – European Governance Papers*, N. C-05-04, 2005, pp. 1-26.
- Zeitlin, J.; Pochet, P.; Magnusson, L.; “The Open Method of Co-ordination in Action – The European Employment and Social Inclusion Strategies”, *P.I.E-PETER LANG S.A.*, 2005, pp. 1-505.

6.3 Sitografia

- Agenzia europea dell’ambiente – A proposito. [https://www.eea.europa.eu/it/about-us/a-proposito-dell2019aea/who-we-are]. Accesso effettuato il 20/03/2020.
- Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile. [https://www.enea.it/it] Accesso effettuato il 15/05/2020.
- Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile. [https://asvis.it/].
- Commissione europea – *Cos’è la Politica regionale? – Storia della politica.* [https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/history/] Accesso effettuato il 10/01/2020.
- Commissione Europea. – Occupazione, affari sociali e inclusione. Strategia europea per l’occupazione. [https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=it]. Accesso effettuato il 15/01/2020.
- Commissione europea; Prodotti alimentari, agricoltura, pesca. Politiche chiave. Politica agricola comune. Sostegno al reddito. Condizionalità. [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-

agricultural-policy/income-support/cross-compliance_it]. Accesso effettuato il 15/05/2020.

- EUR-Lex, Glossario delle sintesi – ACQUIS. [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/acquis.html?locale=it]. Accesso effettuato il 15/01/2020.

- European Sustainable Development Network. [https://www.sd-network.eu/]. Accesso effettuato il 25/03/2020.

- Ministero dell'Ambiente – Educazione Ambientale e allo Sviluppo Sostenibile – Il percorso internazionale dell'educazione ambientale. [https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/educazione_ambientale/stoccolma.pdf]. Accesso effettuato il 20/03/2020.

- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Sviluppo sostenibile e rapporti internazionali – Le tappe fondamentali dello Sviluppo Sostenibile. [https://www.minambiente.it/pagina/il-percorso-dello-sviluppo-sostenibile-1992]. Accesso effettuato il 20/03/2020.

- Parlamento Europeo – Politica Ambientale: principi generali e quadro di riferimento. [https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/71/politica-ambientale-principi-generali-e-quadro-di-riferimento]. Accesso effettuato il 20/03/2020.

- United Nations - Sustainable Development Goals - Knowledge Platform. [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf]. Accesso effettuato il 20/03/2020.