

Quello che è certo – e il volume lo dimostra efficacemente – è che in Europa si è sempre più in presenza di un mercato del lavoro altamente segmentato in cui ad un gruppo di *core workers*, occupati stabilmente, si affianca un gruppo sempre più consistente di *flex-workers* con rapporti di impiego e livelli di protezione sociale assai diversificati. Il nodo da sciogliere è allora quello che riguarda – al di là di una sterile contrapposizione tra flessibilità e rigidità – i meccanismi di mobilità e di ricambio tra i due gruppi al fine di evitare il loro rispettivo isolamento. Le politiche che tentano di aggredire questo problema, come quelle formative rivolte ai lavoratori scarsamente qualificati, saranno forse ancora più incisive di quelle, così tanto declamate, per la flessibilità.

[Elisabetta Gualmini]

THE SOCIAL LEARNING GROUP, *Learning to Manage Global Environmental Risks. A Comparative History of Social Responses to Climate Change, Ozone Depletion, and Acid Rain*, The Mit Press, Cambridge (Mass.), 2001, pp. 376 vol. I e pp. 226 vol. II. Isbn 0 262 69239 2 (paperback) e 0 262 19445 7 (hardback).

Che la scienza politica si occupi di politiche ambientali è un fatto ormai consolidato da tempo, in particolare nel Nord America e nel Nord Europa. Ciò nonostante, gli esempi di ambiziosi progetti di ricerca di portata internazionale in questo settore non sono frequenti; si potrebbe ricordare la ricerca promossa agli inizi degli anni '80 dal Wzb di Berlino sulle politiche di controllo dell'inquinamento atmosferico nel decennio precedente nei paesi europei: ma l'impianto di quella ricerca era di comparazione delle politiche nazionali. La ricerca, i cui risultati sono riportati in questi due volumi, ha invece per oggetto le politiche che mirano a tutelare i *global commons*, ovvero, per usare la terminologia degli autori, a gestire i rischi ambientali globali. Più precisamente la ricerca ha proceduto ad una ricostruzione storica delle politiche concernenti tre *issues* globali in cui l'atmosfera del pianeta viene usata come una discarica delle attività umane – il cambiamento climatico, il cosiddetto «buco nell'ozono» stratosferico, e le «piogge acide» – nel periodo di 35 anni che va dall'Anno Geofisico Internazionale (1957) – in occasione del quale prese forma la scienza ambientale globale con la pubblicazione de *Il ruolo dell'uomo nel cambiare la faccia del pianeta* – alla Conferenza delle Nazioni Unite su Sviluppo e Ambiente (Unced) di Rio de Janeiro del 1992. Alla ricerca hanno partecipato ben 37 studiosi provenienti da dieci paesi diversi e da svariati *backgrounds* disciplinari che hanno analizzato le politiche che in relazione a tali problematiche sono state messe in campo negli Stati Uniti, in Canada, in Messico, in Giappone, nell'Unione Sovietica, nell'Unio-

ne Europea e in alcuni paesi europei quali Gran Bretagna, Germania, Olanda e Ungheria. Significativamente, la ricerca compare a quasi dieci anni di distanza dalla Conferenza di Rio (e questa recensione esce pochi mesi dopo il Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile tenutosi a Johannesburg nell'agosto 2002 con l'obiettivo di effettuare un bilancio degli impegni assunti a Rio).

I risultati della ricerca vengono riportati in due volumi. Nel primo vengono analizzate le politiche dei paesi sopra citati, individuando i fattori (fra cui il ruolo svolto da varie categorie di attori) in grado di spiegare l'evoluzione dei processi mirati a gestire le tre *issues* globali sopra citate, oltre che offrire una valutazione di tale evoluzione nel periodo considerato; inoltre, il capitolo 13 prende in esame il ruolo delle istituzioni internazionali nel promuovere processi di *social learning*. Il secondo volume invece analizza trasversalmente le funzioni di valutazione del rischio, monitoraggio, valutazione delle opzioni, formulazione degli obiettivi e strategie, attuazione e valutazione dei risultati delle politiche.

Le idee e la conoscenza influenzano i processi di *policy*, ed eventualmente in che modo? Nel campo della politica ambientale la domanda è rilevante in special modo, a causa del suo elevato contenuto tecnico-scientifico: decisioni su aspetti che vanno dalla opportunità stessa di inserire una questione nella agenda, con quale urgenza e «intensità» di output, con quali approcci e con quali risorse sono connesse alle conoscenze disponibili? Il punto dunque è: nella politica ambientale attori, *networks*, coalizioni, istituzioni «imparano» dalle conoscenze, dalle idee e dalle esperienze (pregresse, di altre situazioni, di altre questioni ambientali)? Il che apre la porta a un'altra serie di stimolanti quesiti: come si appura il verificarsi di processi di apprendimento? L'apprendimento significa semplicemente evoluzione cognitiva o acquisizione di nuove conoscenze, oppure implica necessariamente anche un qualche tipo di cambiamento nelle politiche pubbliche (la ricerca affronta sia l'aspetto della *conoscenza* – in particolare nella prima parte – che quello dell'*azione* – specie nella seconda parte –)? È in tal caso, i cambiamenti debbono essere di segno positivo (gli autori dello studio in esame fanno riferimento a *better outcomes*)? Ma come e chi valuta il segno del cambiamento? In ogni caso, lo studio del *Social Learning Group* offre molti e interessanti spunti di riflessione in merito alle tematiche di cui si è fatto ora cenno, facendo riferimento alla vasta letteratura sul *social learning* come fattore di evoluzione di *issues* e *policies* (dai lavori di Deutsch del 1963 in avanti).

Viviamo in un'epoca di accelerati cambiamenti ambientali globali, che portano a crescenti livelli di interdipendenza. È impensabile che i singoli paesi possano affrontare le sfide ambientali globali in ordine sparso. D'altra parte, come noto, la «anarchia» dell'arena internazionale non consente di affrontare le problematiche che riguardano i *global commons* utilizzando l'armamentario di stampo gerarchico tipico

dello stato-nazione (del resto anche in quel contesto appare sempre meno utile e utilizzabile); né appaiono applicabili approcci non-gerarchici come quelli teorizzati da E. Ostrom nell'assicurare la gestione sostenibile di risorse locali liberamente accessibili (ad es. la pesca in parte di una piccola comunità). Che cosa rimane dunque, se non la cooperazione tra stati sovrani. Ma è in grado un approccio di questo tipo di produrre risposte all'altezza dei problemi che ci troviamo ad affrontare? Ad oggi sono in vigore oltre 200 accordi e trattati concernenti questioni ambientali globali o regionali; per quanto sia cresciuto lo sforzo della società umana di affrontare queste sfide, risulta ancora largamente insufficiente: le risposte sono ancora troppo deboli, troppo locali, e troppo lente (gli effetti dell'azione umana sull'atmosfera, ad esempio, sono note sin dal 1800, ma si è cominciato a predisporre risposte al mutamento climatico circa un secolo più tardi), e anche l'attuazione delle misure decise risulta inadeguata.

L'unica strada percorribile è dunque rafforzare la cooperazione, anche attraverso la diffusione di conoscenze, innovazioni, esperienze. L'analisi comparata tra paesi consente di individuare alcuni dei fattori che spiegano come questioni ambientali di portata globale vengono «strutturate» cognitivamente in un modo piuttosto che in un altro (con implicazioni rilevanti per i processi e le risposte di *policy*, nonché i loro effetti distributivi), e di definire quale ruolo giochino le idee nella strutturazione delle *issues* da parte di diverse categorie di attori e della società più in generale. Gli obiettivi, le soluzioni e gli approcci, le stesse definizioni dei problemi non sono dati o auto-evidenti, ma frutto di processi in cui conta la dimensione cognitiva, il modo in cui le *issues* vengono concettualizzate da parte delle diverse componenti della società coinvolte nei processi, influenza il loro sviluppo nel tempo. Le idee, influenzate a loro volta dalle conoscenze che la società umana va acquisendo sull'ecosistema del pianeta su cui risiede, sono, come si è accennato, un potenziale fattore di cambiamento, forse anche in misura maggiore rispetto ad altre *policy issues* in ragione del carattere *knowledge intensive* della politica ambientale. Inoltre, e forse è il suo aspetto più interessante e innovativo, lo studio si ripropone di verificare storicamente (mediante l'analisi di dati discorsivi, rilevati nei media e in documenti di *policy*) se e come la diffusione di idee sia avvenuta, sia tra paesi sia tra le diverse *issues* (clima, piogge acide, ozono).

Lo studio peraltro non perviene a una conclusione univoca in merito alla misura in cui processi di apprendimento hanno effettivamente avuto luogo. Le cause, gli impatti e le opzioni di *policy* in relazione ai rischi ambientali globali vengono concettualizzate in modi diversi nelle arene nazionali in base alle caratteristiche socio-politiche e ambientali, mentre l'apprendimento tra arene avviene in misura ridotta. D'altra parte va notata la convergenza delle arene nazionali intorno agli obiettivi da perseguire e in parte anche delle strategie da impiegare,

anche grazie a processi di socializzazione innescati da strutture cognitive comuni di riferimento. E ancora: la presa di coscienza dell'esistenza dei problemi è dovuta alla diffusione di conoscenze da parte di scienziati, non solo all'interno della comunità scientifica ma anche tra i *policy makers*. Anche le organizzazioni internazionali hanno avuto un ruolo analogo nella disseminazione di conoscenze in merito ai problemi e di idee sulle soluzioni da adottare. Le stesse burocrazie nazionali, una volta investite delle problematiche, hanno promosso ulteriormente l'indagine scientifica (oltre che nel mantenere l'interesse nel tempo per le questioni, consentendo così di «compensare» i *downs* nei cicli di attenzione del pubblico e degli attori politici). E i media hanno svolto un ruolo di rilievo nella disseminazione delle conoscenze tra il grande pubblico: è grazie ad essi che termini come cambiamento climatico, «buco nell'ozono», piogge acide sono entrati nel lessico quotidiano, uscendo dall'ambito dei ristretti circoli scientifici; e non è cosa da poco se si considera come si tratti di questioni scientificamente «difficili» per il non addetto, e per di più richiamano fenomeni su scale dimensionali (intere regioni del pianeta se non l'intero globo) e temporali (decenni, secoli) molto vaste, e in genere molto «distanti» dall'esperienza quotidiana. Tra l'altro, l'analisi dell'attenzione dei media sembra indicare che la discussione di questi temi è sempre più «sincronica», ed è divenuta sempre più globalizzata nel tempo. Più in generale, la sincronicità nei cicli di attenzione delle specifiche *issues* nelle singole arene nazionali sembra suggerire che siano all'opera meccanismi di connessione, diffusione e apprendimento. Sia pure in misura limitata, si assiste anche alla diffusione di approcci usati per una *issue* ad altre; ad esempio l'approccio basato su accordo quadro e protocolli usato per il Programma regionale dei mari dall'Unep è stato utilmente impiegato per arrivare a un accordo flessibile ed aperto agli sviluppi nell'evidenza scientifica nel caso del «buco nell'ozono» stratosferico.

Tre «canali» risultano giocare un ruolo rilevante nella disseminazione di idee ed esperienze: la pubblicazione di informazioni da parte dei media, gli scambi tra specifici individui (ad es. scienziati) e il ruolo delle istituzioni internazionali come forum. D'altra parte il dibattito sulle opzioni di *policy* è rimasto confinato a un gruppo ristretto di alternative focalizzate sulla riduzione delle emissioni e sulle concentrazioni di specifiche sostanze, per mezzo di tecnologie o *standards* di emissione; misure rivolte alla riduzione degli impatti ambientali e sociali o ancora ad affrontare le cause di fondo alla radice delle emissioni non sono state prese in seria considerazione (benché alla fine del periodo considerato inizino ad emergere segnali di attenzione anche verso le cause e gli impatti); perfino il ricorso a strumenti economici (come la *carbon tax*) incontra forti barriere, nonostante i convincenti argomenti che ne dimostrano l'efficienza. E ancora: raramente valutazioni delle opzioni hanno fatto riferimento all'esperienza acquisita in

altre *issues* o in altre arene nazionali. Forse una delle evidenze empiriche più «forti» che emerge dall'indagine, anche se non nuova nello studio delle politiche, è la *stickiness*, ovvero la tendenza delle componenti (ad es. obiettivi e strategie) delle politiche, ma anche delle relative conoscenze, a persistere nel tempo, ben oltre la loro effettiva utilità o rilevanza (benché questo possa fungere da «ancoraggio» che consente la formazione di una *policy community*). Perfino le nuove conoscenze vengono spesso strutturate all'interno di *frames* cognitivi derivanti da problemi e programmi di *policy* già esistenti.

Qual è, allora, la relazione casuale fra conoscenza e azione nella gestione dei rischi ambientali globali? Lo studio indica come alcune funzioni più *knowledge intensive* – valutazione dei rischi, valutazione delle opzioni e monitoraggio – abbiano in effetti influenzato processi di apprendimento contribuendo a modificare le funzioni più strettamente connesse al vero e proprio *policy making* (formulazione degli obiettivi e delle strategie, implementazione, valutazione delle politiche), almeno in alcune fasi dei processi che contraddistinguono le *issues* ambientali globali. In essenza, i processi risultano seguire uno schema simile: un lungo periodo di sviluppo delle conoscenze scientifiche in cui la *issue* ha un basso profilo, quindi un breve periodo in cui la *issue* gode di forte attenzione politica in cui le conoscenze «guidano» le azioni di *policy*, quindi un periodo più duraturo rispetto al precedente in cui la *issue* ha poca visibilità, ma in cui avvengono interazioni intense bi-direzionali tra le funzioni conoscitive e quelle rivolte all'azione, riflettendo tra l'altro un notevole grado di razionalità e linearità nei processi osservati.

In conclusione, questa ricostruzione degli sforzi rivolti alla gestione delle interazioni tra società umana e l'ambiente globale fornisce alcune indicazioni potenzialmente utili per affrontare i nuovi rischi ambientali che verosimilmente continueranno ad irrompere sulla scena mondiale nei prossimi anni; ma sapremo trarre queste indicazioni nelle politiche di risposta alle nuove sfide *imparando* a fare meglio rispetto al passato?

[Rodolfo Lewanski]

JAMES L. NEWELL, *Parties and Democracy in Italy*, Ashgate, Aldershot, 2000, pp. XIV-222, Isbn 1 85521 859 3.

Come viene chiarito nelle prime pagine, questo volume intende essere un'agile introduzione alla politica italiana, alle sue caratteristiche distintive e ai cambiamenti subiti a partire dal 1989. Il suo contenuto può essere sintetizzato, utilizzando lo stesso schema dell'A., indicando cioè *cosa* è cambiato, *perché* il cambiamento si è verificato e *con quali conseguenze*. A fronte di forti continuità «culturali», l'area in cui