

**Accepted version**

Emanuela Bozzini, *I meriti della sintesi fra teorie: una spiegazione del cambiamento nella regolazione europea dei pesticidi attraverso il «Multiple Stream Framework» e il modello a fasi*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Rivista quadrimestrale" 1/2017, pp. 111-136, doi: 10.1483/86181.

The definitive version is available publisher's home: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1483/86181>

© Società editrice il Mulino S.p.A.

## I meriti della sintesi fra teorie: una spiegazione del cambiamento nella regolazione Europea dei pesticidi attraverso il *Multiple Stream Framework* ed il modello a fasi.

### Introduzione

Uno dei dibattiti più interessanti che hanno animato la letteratura dedicata all'analisi delle politiche pubbliche riguarda le condizioni a cui è possibile combinare fra loro i *framework* teorici utilizzati nella disciplina al fine di ottenere spiegazioni più convincenti del cambiamento (Cairney 2012; Howlett et al. 2015, 2016). Questo sviluppo è stato auspicato da tempo da autori come Peter John e Guy Peters (John 1998, 2003; Peters 2015) che riconoscendo che ognuno dei principali approcci teorici 'offre solo una spiegazione parziale dell'azione di *policy*' (John 1998: 167) hanno proposto di arrivare ad una sintesi fra diversi elementi.

Questo articolo si inserisce in questo dibattito, ed in particolare presenta un'analisi del caso di studio della regolamentazione Europea sui pesticidi attraverso una combinazione fra il Multiple Stream Framework (MSF) di Kingdon (2003) e modello a fasi. L'articolo si propone quindi due obiettivi principali: dal punto di vista teorico vuole rappresentare un contributo all'idea che una sintesi fra approcci rappresenti un valore aggiunto per la disciplina.

Dal punto di vista empirico l'articolo fornisce una spiegazione dei cambiamenti che hanno caratterizzato la regolamentazione delle sostanze chimiche utilizzate in agricoltura nel corso degli anni Duemila. E' questo un settore di politica che rappresenta una delle principali iniziative Europee nel settore della sicurezza alimentare ed è oggetto di forte preoccupazione ed interesse da parte del pubblico. Nonostante queste caratteristiche la regolamentazione dei pesticidi è stata fino ad ora largamente ignorata dagli scienziati sociali. Questo articolo si propone quindi di colmare questa lacuna conoscitiva analizzando il processo che ha portato alla riforma del settore nel 2009.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Il caso di studio è stato condotto nell'ambito del progetto ERC "...anonimo...", e si basa su un'estensiva raccolta di informazione documentali e di interviste semi-strutturate condotte nel 2015/16 con funzionari della Commissione Europea, del Parlamento Europeo, e di rappresentanti di gruppi di interesse privato e pubblico.

L'articolo è strutturato come segue. Nella prossima sezione verranno brevemente illustrati il MSF e il modello a stadi, verrà presentata una riflessione sui limiti dei principali tentativi di combinazione fra i due che sono stati discussi fino ad ora in letteratura e delineata una proposta originale di combinazione utilizzata nell'analisi empirica. Nella seconda sezione verrà introdotto il caso di studio, attraverso una sintetica descrizione delle caratteristiche della regolamentazione UE dei pesticidi e dei cambiamenti che la hanno caratterizzata. La terza sezione fornisce una breve descrizione delle fasi in cui si struttura il processo di produzione delle politiche nel contesto dell'Unione Europea. Successivamente i paragrafi quattro e cinque e sei sono dedicati rispettivamente ai flussi della politica, dei problemi e delle soluzioni di policy che hanno caratterizzato la fase di *agenda setting* e di formulazione delle politiche, mentre il paragrafo sette discute questi elementi nella fase successiva di presa della decisione. Il paragrafo otto presenta delle riflessioni conclusive.

#### Modello a fasi e Multiple Stream Framework: una combinazione possibile?

Il modello a fasi ha una lunga tradizione nell'analisi delle politiche pubbliche, dato che una prima versione era stata proposta da Lasswell negli anni Cinquanta (Lasswell 1956). Da allora in poi il modello è stato rielaborato più volte (Jenkins 1978; May and Widalsky 1978), fino a giungere ai giorni nostri in una versione consolidata che distingue all'interno del processo di produzione delle politiche cinque diverse fasi: la formazione dell'agenda, l'elaborazione delle proposte, la decisione, l'implementazione e la valutazione. Il persistente interesse suscitato nel tempo dal modello è certamente indicativo della sua utilità euristica. Come osservano Jann e Wegrich, 'gli studi che hanno utilizzato il modello a fasi hanno migliorato la nostra comprensione delle complesse precondizioni, fattori e esiti del processo di *policy-making*' (Jann and Wegrich 2007: 57). Al tempo stesso il modello è stato ampiamente criticato, principalmente per l'eccesso di razionalismo che implicitamente assume. Ad esempio il modello prevede che gli stadi si susseguano in una sequenza temporale lineare, che parte dal riconoscimento del problema per poi seguire una procedura logicamente prefissata. Questo modello – hanno osservato alcuni critici come ad esempio Sabatier (1999)– è una visione idealizzata del *policy-making* che non corrisponde a quanto osservabile nella realtà. Conseguentemente, il potenziale sia descrittivo che esplicativo del modello è limitato.

Tuttavia il modello ha due caratteristiche che lo rendono di particolare interesse (Peters 2015): mette in evidenza l'esistenza di *path dependency* nel processo di politica, per cui ciò che avviene nelle prime fasi necessariamente influisce sulle seguenti, limitando il *range* delle opzioni a disposizione. In secondo luogo il modello a fasi è utile a ricordare che il processo con cui le istituzioni decidono è in genere fortemente strutturato e che ci sono procedure specifiche per ognuno degli stadi. Ad esempio nel caso qui considerato dell'UE, le fasi di *agenda setting* e di formulazione delle politiche

sono fortemente controllate dalla Commissione grazie al monopolio dell'iniziativa legislativa che le è garantito dai Trattati, mentre arrivare ad una decisione formale richiede il consenso degli Stati rappresentati nel Consiglio e del Parlamento Europeo (PE). L'implementazione è in genere demandata alle burocrazie nazionali, monitorate dalla Commissione che ha fra i suoi doveri quello di assicurare la corretta attuazione della legislazione europea. In breve, il modello a stadi ha il merito di mettere esplicitamente in evidenza che gli attori che hanno titolo a partecipare e le loro competenze cambiano da fase a fase del processo di produzione delle politiche pubbliche.

Per certi aspetti il MSF è un approccio ideato per criticare l'eccesso di razionalismo nelle teorie sulle politiche pubbliche, di cui come accennato il modello a stadi è almeno in parte espressione (Zahariadis 1999). Il MSF non concepisce il *policy-making* come un processo lineare e pone una forte enfasi sull'importanza delle condizioni contingenti e fortuite della vita politica. Il processo di produzione delle politiche si fonda sull'azione di imprenditori di *policy* capaci di sfruttare tempestivamente le occasioni che si presentano per avanzare i propri progetti e proposte. Cambi di governo o nell'amministrazione, crisi ed emergenze sono gli elementi che aprono una finestra di opportunità e consentono agli attori di agire. Anche in questo caso quindi il processo decisionale può prendere avvio dal riconoscimento dell'esistenza di un problema. Tuttavia in Kingdon le soluzioni di *policy* non vengono formulate in risposta all'emergere di una crisi; esse pre-esistono e sono a disposizione dei loro proponenti 'attendendo' l'emergere di un problema di *policy* a cui possano essere associate. Inoltre, e conseguentemente, non tutti i problemi ricevono risposte di *policy*: se nessun attore se ne fa carico o se soluzioni fattibili non sono pronte la questione rimane ignorata ed irrisolta, indipendentemente dalla sua urgenza (Zahariadis 2016). La produzione di politiche quindi si ha se e quando l'azione strategica e tempestiva di attori riesce a combinare tre elementi, chiamati metaforicamente flussi (*streams*): condizioni politiche favorevoli (*politics*), problemi (*problems*) e politiche (*policy*). Così nel contesto dell'UE, la Commissione non eserciterà le sue prerogative di *agenda setter* nel caso in cui un problema di *policy* risulti 'intrattabile' o abbandonerà la formulazione di una proposta politica di fronte all'evidente mancanza di consenso politico fra i governi nazionali (Princen 2007).

Queste brevi note sintetiche mostrano che fra i due modelli la distanza è molto ampia. C'è però un aspetto che lega i due approcci in maniera molto chiara. Il MSF è stato proposto da Kingdon con l'intenzione di spiegare le condizioni alle quali una specifica *issue* – fra le tante possibili che ad ogni momento dato animano la vita politica di un paese - entra nell'agenda politica dei *policy-makers*. In altre parole, il MSF si applica ad una fase specifica del processo di *policy*, quella iniziale dell'*agenda setting*. Tuttavia, come ricorda Donà 'secondo Kingdon il modello fornirebbe anche una spiegazione del perché le politiche possono cambiare nel tempo' (Donà 2010: 74). In effetti molti fra gli autori che hanno utilizzato il MSF hanno ritenuto che esso possa

essere applicato anche alle altre fasi del processo di produzione di politiche pubbliche e per spiegare il cambiamento (Jones et al. 2016; Zahariadis 1995). Tuttavia la possibilità di una effettiva estensione della validità di MSF è stata assunta e le condizioni a cui questa estensione è possibile sono state esplorate solo marginalmente. I modelli proposti partono tutti dall'idea che la fase di *agenda setting* segua la dinamica indicata dal MSF e che abbia termine quando (e se) si realizza il *coupling* fra i tre flussi. Le fasi successive sono state invece state teorizzate sulla base di diverse logiche.

In un modello – proposto da Barzelay – ciò che avviene nella fase di *agenda setting* –determina causalmente le fasi seguenti (Barzelay 2006). Per riprendere la metafora di Kingdon, questo modello suggerisce che dopo la fase di *agenda setting* i tre flussi confluiscono in un'unica corrente che scorre attraverso i successivi stadi del processo di produzione delle politiche. In base a questa proposta, le fasi di formulazione e decisione sono una diretta continuazione dell'*agenda setting* e coloro che vincono le prime fasi hanno un'elevata probabilità di vedere le proprie proposte approvate alla fine del processo. Una logica simile ispira la proposta di Zahariadis, con la differenza che dopo la fase di *agenda setting* l'unico *stream* ad esaurirsi è quello della definizione dei problemi, che vengono determinati in via definitiva nelle prime fasi.

Altre proposte prendono una direzione opposta, suggerendo che dopo la confluenza nella fase di *agenda setting* i flussi diventano quattro (Teisman 2000) o cinque (Howlett et al. 2015) nelle fasi successive. Ad esempio nella proposta di Howlett ed colleghi ogni fase è caratterizzata da una diversa configurazione dei flussi, ed il passaggio da uno stadio all'altro è caratterizzato da momenti di turbolenza in cui i vari elementi vengono mischiati. In questo modo si evita di dare un ruolo esplicativo prioritario alla prima fase del *policy-making* - dato che in ognuna delle fasi del processo si ripete la dinamica fra i flussi che caratterizza l'*agenda setting* – e si recupera l'idea che il processo di produzione delle politiche sia legato ad eventi contingenti.

Ognuno di questi modelli ha dei meriti ed allo stesso tempo dei limiti. Ciò che a mio avviso accomuna le diverse proposte è che in ognuno di questi nuovi modelli alcuni elementi costitutivi del MSF e del modello a fasi sono abbandonati, rendendo complessivamente poco convincente l'unione fra i due. Ad esempio il modello di Barzelay lascia da parte l'idea centrale dei diversi flussi, che spariscono dopo l'*agenda setting*. Nel modello di Howlett e colleghi l'idea che *politics*, *problems* e *policies* confluiscono grazie all'azione tempestiva di attori capaci di cogliere l'attimo non è sostituita da un meccanismo analogo che consenta di spiegare come i flussi – divenuti cinque – vengano associati. Inoltre l'idea fondamentale che ogni fase abbia regole proprie è marginale e di fatto il modello a fasi è utilizzato unicamente per introdurre dei '*confluence point*' nel processo.

Questo contributo si propone di integrare MSF e modello a fasi tenendo assieme tutti gli elementi che appaiono costitutivi di entrambi. Ogni fase è caratterizzata dalla presenza dei tre *streams*, sebbene nel procedere da uno stadio all'altro le alternative possibili si riducano. Per utilizzare la metafora idraulica di Kingdon, si potrebbe dire ad

ogni fase ciascuno dei flussi scorre ma perde parte della sua portata. Nel complesso l'analisi procede sulla base di quattro considerazioni principali:

- 1) Ogni fase del processo è distinta da una serie di norme procedurali che ne caratterizzano la dinamica. Il numero, il tipo e le prerogative degli attori che partecipano sono diversi nelle fasi di *agenda setting*, formulazione, decisione, implementazione e valutazione, così come sono diverse le arene istituzionali in cui si svolge il processo.
- 2) Le fasi si succedono nel tempo e conseguentemente nell'analisi di ogni fase occorre dare attenzione al fatto che le condizioni politiche, i problemi del settore e la discussione sulle soluzioni di *policy* possono mutare rispetto al periodo precedente. L'intero ciclo di produzione di una politica può durare anni; ad esempio nel caso di studio analizzato in questo articolo il completamento del processo di *policy* ha richiesto quasi un decennio. E' logico aspettarsi che in un periodo così lungo nuovi problemi e nuove idee per soluzioni possano emergere. E' anche probabile che le condizioni politiche cambino significativamente, sia in occasioni di elezioni, che per il turnover amministrativo, che più in generale per l'evolversi del confronto politico.<sup>2</sup>
- 3) La particolare associazione (*coupling*) fra i tre flussi che termina la prima fase del processo è temporanea e può essere messa in discussione nelle fasi successive. Con il passare del tempo il senso di urgenza che secondo Kingdon favorisce l'entrata di una proposta nell'agenda politica tende a svanire. Questo ha l'effetto di riaprire il confronto fra gli attori nelle fasi successive del processo. I tre flussi non si esauriscono dopo la fase di *agenda setting* e ciò significa che gli attori hanno potenzialmente l'opportunità di attrarre l'attenzione su una nuova definizione dei problemi del settore e delle soluzioni.
- 4) Come suggerito da Kingdon, l'efficacia degli imprenditori di *policy* dipende in larga misura dalla tempestività con cui propongono le loro proposte nella fase di *agenda setting*. Tuttavia questa è una condizione necessaria ma non sufficiente ad ottenere l'approvazione di una specifica proposta. I *policy entrepreneurs* devono agire sistematicamente durante l'intero processo seguendo e sostenendo attivamente la loro specifica associazione nel corso del tempo. Inoltre, dato che come suggerito sopra le varie fasi sono distinte dal punto di vista procedurale, i *policy entrepreneurs* devono ottenere accesso alle diverse *venue* istituzionali in cui si svolgono le fasi del processo di *policy*. Nel fare questo devono necessariamente tenere conto delle mutevoli condizioni politiche, compreso il fatto che nel corso del tempo altri attori interverranno per proporre soluzioni alternative.

---

<sup>2</sup> Può essere utile ricordare che a differenza di quanto accade nel caso Italiano, nella UE ed in altri paesi europei una proposta legislativa non decade alla fine della legislatura, ma la discussione viene ripresa in quella successiva.

Nei prossimi paragrafi questi elementi verranno spiegati con maggiori dettagli ed esempi, facendo riferimento al caso di studio prescelto seguendone gli sviluppi nelle fasi di agenda setting, elaborazione della proposta legislativa e di presa della decisione.<sup>3</sup> Prima di passare all'analisi tuttavia è necessario introdurre brevemente le principali caratteristiche della regolamentazione UE sui pesticidi e presentare il cambiamento radicale che ha interessato il settore nel corso degli anni Duemila.

### Il cambiamento nella regolazione UE dei pesticidi: dall'approccio basato sul concetto di rischio a quello basato sul concetto di pericolo intrinseco

La regolamentazione dell'UE sui pesticidi è orgogliosamente rivendicata dalle istituzioni Europee per essere la più stringente al mondo. E' ispirata ai principi di precauzione e sostenibilità e prevede procedure per la valutazione dei fitofarmaci che includono un numero insolitamente alto di test e prove.<sup>4</sup> Questo regime regolativo è il frutto di un lungo processo di riforma culminato nel 2009 con l'adozione del Regolamento 1107/2009 riguardante "l'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari", che sostituisce in toto la precedente Direttiva 414 del 1991.

Il regime regolativo è estremamente complesso e composito ed il processo di cambiamento ha riguardato molteplici aspetti della *policy*. In questo articolo l'attenzione è focalizzata sull'innovazione più importante introdotta nel 2009 che denota un cambiamento radicale nei principi di base della regolamentazione: il passaggio da un approccio di valutazione dei pesticidi basato sulla nozione di rischio ad uno basato sulla nozione di pericolo intrinseco.

Secondo la Direttiva 414/1991 le valutazioni delle sostanze attive da utilizzare come ingredienti per la produzione di fitofarmaci erano basate sulla nozione di rischio. Il *risk-based approach* si fonda sull'idea di probabilità del danno. Lo scopo dell'azione regolativa è quello di valutare attraverso dati sulla diffusione ed esposizione quanto sia probabile che gli operatori o coloro che vivono nell'area incorrano in problemi di salute o che l'ambiente naturale si inquina. Lo scopo ultimo è quello di richiedere che l'utilizzo di un pesticida segua delle norme di gestione che consentono di minimizzare il rischio potenziale. Ad esempio, le autorità possono richiedere l'obbligatorietà di indossare indumenti protettivi, o che ci siano dei limiti nella frequenza di applicazione, o che le etichette riportino specifiche segnalazioni.

L'approccio basato sulla nozione di pericolo intrinseco (*hazard-based approach*) si fonda invece sul principio che esistono dei rischi inaccettabili e che se una sostanza è intrinsecamente pericolosa il suo uso debba essere vietato, indipendentemente dalla probabilità di incorrere nel danno. Ne consegue che se applichiamo l'approccio basato

---

<sup>3</sup> Per motivi di spazio l'analisi qui presentata non include le fasi di implementazione e di valutazione. Per una descrizione degli sviluppi della regolamentazione in queste fasi si veda Autore, 2017

<sup>4</sup> Si veda Regolamento 284/2013 del 1 marzo 2013 che stabilisce i requisiti relativi ai dati applicabili ai prodotti fitosanitari, conformemente al regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari

sul rischio una sostanza cancerogena o altamente inquinante può ottenere l'autorizzazione ad essere utilizzata, se sulla base di dati sull'esposizione al rischio la probabilità di sviluppare il cancro o di inquinare le falde acquifere è ritenuta bassa, o gestibile o se un'analisi costi benefici rivela che vale la pena rischiare per ragioni economiche. Se invece applichiamo l'approccio basato sulla nozione di pericolo intrinseco, questa stessa sostanza verrà bandita *tout court*, senza riguardo per considerazioni riferite alla probabilità del rischio o ai vantaggi economici che porta. Appare evidente che l'approccio basato sul concetto di pericolo è potenzialmente molto più stringente e rigoroso e che la sua adozione da parte dell'UE marca una significativa discontinuità con il regime regolativo precedente.<sup>5</sup> Esso ha richiesto la definizione di una lista di criteri per l'approvazione (*cut-off criteria*), ovvero l'identificazione dei pericoli da considerare inaccettabili e che portano al divieto di utilizzo di un pesticida nella UE. Secondo la regolamentazione vigente, nessuna sostanza attiva che sia classificata come cancerogena, mutagena, tossica per la riproduzione, persistente nell'ambiente, bioaccumulabile o che interferisca con il sistema endocrino in modo da causare effetti nocivi per la salute o l'ambiente può essere utilizzata per la produzione di fitofarmaci.

Il passaggio da un approccio basato sul rischio ad uno basato sulla nozione di pericolo intrinseco rappresenta quindi un cambiamento di paradigma nella regolazione del settore, perché come detto innova la logica, ma anche le procedure e le metodologie con cui le sostanze attive vengono valutate. L'interesse empirico di questo articolo è quindi quello di fornire una spiegazione del questo cambiamento, che come si può immaginare, ha suscitato molte controversie ed ha richiesto oltre otto anni di discussioni per essere adottato.

### Le fasi del processo decisionale dell'Unione Europea

Il lungo processo che ha portato all'adozione della riforma della regolamentazione sui pesticidi può essere suddiviso in tre fasi che si distinguono fra loro perché caratterizzate da procedure significativamente diverse.

La fase di *agenda setting* – in cui gli attori 'decidono di quali *issue* occuparsi ed in quali termini' (Princen 2007 p. 22) si svolge nel periodo 2001-2002. In questa fase rappresentanti dei governi, parlamentari nonché gruppi di interesse si mobilitano per portare la questione all'attenzione della Commissione Europea, che ha la prerogativa di decidere su quali settori impegnarsi politicamente. Nel caso qui considerato questa fase si conclude con l'assunzione dell'impegno da parte della Commissione a formulare una proposta di riforma del settore. La seconda fase – quella di formulazione delle soluzioni

---

<sup>5</sup> È anche uno degli elementi che distingue in maniera chiara la Regolamentazione UE da quelle vigenti in altri paesi. Ad esempio negli Stati Uniti la policy è basata su un modello di valutazione del rischio in cui le considerazioni costi/benefici sono un criterio prioritario. Ne consegue che sostanze che sono vietate in Europa perché tossiche sono autorizzate negli Stati Uniti con la semplice avvertenza di riportare le specifiche tecniche sulla tossicità sull'etichetta.

di *policy* - si colloca fra il 2003 ed il 2006. La Commissione è l'attore principale, ed è incaricata di condurre la discussione di merito sulle misure da intraprendere. La procedura prevede che la Commissione conduca ampie consultazioni con esperti e rappresentanti dei gruppi di interesse privato e pubblico per valutare vantaggi e svantaggi delle diverse opzioni di riforma. Questa fase giunge al termine con la pubblicazione della bozza di regolamentazione, nel caso in esame avvenuta nel 2006 (European Commission 2006). La proposta formulata dalla Commissione costituisce il testo su cui si confrontano gli stati membri rappresentati nel Consiglio ed in Parlamentari nella fase decisionale. In questa fase i ministri dei governi nazionali ed i rappresentanti eletti al PE possono presentare evidenze alternative ed avanzare proposte per emendare il testo, mentre la Commissione interviene per 'difendere' la versione originale della proposta legislativa o per accettare le proposte di modifica. Nel caso della riforma della regolazione sui pesticidi la fase decisionale si è sviluppata fra il 2006 ed il 2009, concludendosi con un compromesso fra Consiglio, Commissione e PE e l'adozione formale del testo.

Nei paragrafi che seguono illustrerò il processo di *policy* seguendo lo schema cronologico appena esposto, e descrivendo i tre flussi in ciascuna delle fasi. Occorre tenere presente che fra le fasi di *agenda setting* e di formulazione delle alternative si prevalgono gli elementi di continuità nelle condizioni politiche generali dell'Unione. Per economia di discorso quindi nei prossimi due paragrafi illustrerò rispettivamente i flussi della politica e dei problemi che hanno caratterizzato le prime due fasi, ovvero il periodo fra il 2001 ed il 2006. Il paragrafo successivo è dedicato ai meccanismi di *coupling* delle fasi di *agenda setting* e formulazione delle soluzioni. Il periodo 2006-2009 è invece caratterizzato da diverse condizioni politiche e dall'emergere di nuove problematiche. La sezione sulla fase di decisione quindi descrive i cambiamenti intervenuti rispetto al periodo precedente ed illustra il meccanismo di associazione fra *streams* che ha reso possibile l'adozione definitiva della riforma.

#### [Il flusso della politica fra il 2001 ed il 2006: riforme istituzionali, partecipazione e precauzione](#)

I processi di decisione sulle politiche pubbliche non hanno luogo in un vacuum, ma nell'ambito di contesti dati (Capano 2009). Kingdon ha fatto notare le divisioni ideologiche fra le forze politiche, gli orientamenti prevalenti dell'opinione pubblica e fra i gruppi di pressione che caratterizzano la vita politica in un determinato periodo sono fra i fattori da prendere in considerazione per spiegare la rilevanza di una *issue* sull'agenda politica.

La rilevazione di queste componenti è un'operazione complessa; in particolare nel contesto dell'Unione Europea fattori quali l'orientamento dell'opinione pubblica o dell'esecutivo si rivelano elusivi, date la frammentazione della sfera pubblica europea e la mancanza di una relazione diretta e chiara fra esiti elettorali e composizione della Commissione Europea (Hix 2008). Tuttavia sembra di poter dire che all'inizio degli



anni Duemila il *'mood'* dell'Unione Europea era caratterizzato da seria preoccupazione per lo stato dell'Unione associata ad un risoluto attivismo istituzionale. I dibattiti accademici e politici erano dominati dal tema del deficit di democrazia e della crisi di legittimità dell'Unione. In questo clima la nuova Commissione presieduta da Romano Prodi ha iniziato i suoi lavori nel 1999 con un forte mandato per le riforme della *governance* e dell'amministrazione delle istituzioni europee, con l'obiettivo ambizioso di *'governare noi stessi meglio'* (European Commission 2001b: 1). Lo sforzo riformista si è concretizzato in ciò che in seguito gli accademici hanno chiamato *'la svolta partecipativa'* (Kohler-Koch and Quittkat 2013): l'introduzione di una serie di procedure di consultazione di esperti, portatori di interesse e cittadini singoli sulle principali iniziative di politica discusse dalla Commissione.<sup>6</sup> L'aspettativa era quella di colmare la distanza fra cittadini ed istituzioni e conseguentemente – era l'assunto – migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione UE. I giudizi sugli effetti di queste riforme sulla legittimità complessiva delle scelte dell'Unione sono diversi, ma sembra di poter affermare come un dato di fatto che a partire dai primi anni Duemila le opportunità di partecipazione per NGO e cittadini si siano ampliate in maniera significativa (Quittkat 2011).

L'attivismo delle istituzioni europee nei primi anni Duemila è anche ravvisabile nelle iniziative in alcuni settori di politica pubblica. Come ha osservato Greenwood, *"il discorso sul deficit di democrazia spiega perché considerazioni legate all'interesse pubblico siano state poste al centro del processo di produzione delle politiche europee"* (Greenwood 2003: 175), in particolare nei campi della protezione della salute dei consumatori e dell'ambiente. A seguito delle crisi della mucca pazza e della crescente opposizione dei cittadini nei confronti degli OGM le istituzioni Europee hanno adottato il principio di precauzione come guida per le nuove proposte di politica pubblica in questi settori. È stato osservato a questo proposito che le proposte in discussione in quel periodo – come la regolamentazione delle sostanze chimiche (Reach), la Direttiva Quadro sulle Acque, la legislazione sui nuovi ingredienti alimentari (*novel food regulation*) e a mio avviso la regolamentazione dei pesticidi – sono ugualmente caratterizzati da un approccio avverso al rischio ispirato dall'applicazione del principio di precauzione.

La svolta precauzionale nelle politiche Europee ha attirato molte critiche a livello internazionale (Vogel 2012). Tuttavia questo orientamento da parte dei decisori europei veniva incontro in modo molto diretto all'esigenza di rispondere alle preoccupazioni espresse dai cittadini. I dati di atteggiamento a disposizione infatti indicano senza ambiguità che la sicurezza alimentare è una delle principali priorità per gli Europei e che l'uso della chimica in agricoltura è ritenuto uno dei principali fattori che la minacciano. In una rilevazione dell'Eurobarometro del 1998 è stato chiesto quali siano i

---

<sup>6</sup> Nel 2002 la Commissione ha adottato il *"Better Law-making Package"* composto da una serie di comunicazioni sulla valutazione d'impatto, sulle procedure di consultazione dei cittadini, sulle modalità di utilizzo della conoscenza esperta nei processi decisionali (European Commission 2002a, 2002b, 2002c).

fattori che determinano la qualità e salubrità del cibo: niente conservanti e niente pesticidi sono stati i due fattori più citati.

In breve, le condizioni politiche nella prima metà degli anni Duemila erano favorevoli ad una azione innovativa nel campo della regolamentazione dei pesticidi. Questo non significa che la riforma della Direttiva 414/1991 fosse inevitabile ed ancora meno che una riforma radicale del settore fosse l'esito più probabile. Le condizioni politiche generali sono uno dei fattori da considerare, sebbene uno di particolare importanza. Come accennato, affinché una questione ottenga l'attenzione dei *policy-makers* due altre condizioni sono richieste: che un senso di urgenza pervada il settore, convincendo gli attori che una risposta da parte delle istituzioni sia necessaria e che ci siano degli imprenditori di *policy* che spendano tempo e risorse per farsene carico.

### [Il flusso dei problemi fra 2001 e 2006: ritardi, incertezze e fallimenti](#)

Kingdon suggerisce che una crisi o la diffusione di dati che mettono in luce l'esistenza di un problema e di anomalie in un'area di *policy* sono fra gli elementi che consentono agli imprenditori politici di attivarsi.

Nel caso qui esaminato, l'evento più importante che ha dato avvio alla discussione è stato la pubblicazione nel 2001 da parte della Commissione del rapporto di valutazione sul funzionamento della Direttiva 414/91. Questo documento è sorprendente da diversi punti di vista: è estremamente articolato e dettagliato e non presenta reticenze nel segnalare le difficoltà nell'implementazione della legislazione. Le problematiche che vengono evidenziate sono molteplici, ad esempio la persistente frammentazione del mercato unico, il fallimento nel ridurre le quantità di pesticidi utilizzate e quindi limitare i rischi per la salute e l'ambiente. Un tema tuttavia assume una rilevanza particolare: il ritardo nella finalizzazione delle procedure di valutazione del rischio associato alle sostanze attive già presenti sul mercato e comunemente utilizzate dagli agricoltori europei.

La Commissione rifletteva: 'guardando ai risultati ottenuti dal programma e dai problemi incontrati, prima di tutto occorre considerare al tempo che è stato necessario per porre in essere le necessarie strutture amministrative, legislative, tecniche ed informali, e l'ardua curva di apprendimento scientifico e metodologico che è stato necessario superare' (European Commission 2001a). È da notare che la direttiva 414/91 era stata approvata con alcuni dei suoi allegati tecnici vuoti. Un esempio molto rilevante è la mancanza (letterale) di contenuti dell'allegato VI, dedicato ai "Principi Uniformi per la valutazione del rischio". L'assunto al tempo era che la questione fosse meramente tecnica ed i decisori politici lasciarono alla Commissione il compito di sviluppare le metodologie appropriate nelle prime fasi dell'implementazione. L'aspettativa era quella di approvare velocemente delle linee guida tecniche e procedere alla valutazione delle sostanze chimiche già presenti sul mercato, il cui numero era ignoto ma stimato fra le 600 e le 900. Dieci anni dopo, è facile vedere che i decisori europei erano stati troppo ottimisti. Come la Commissione ha evidenziato, sembra che 'non ci fosse ... una chiara

consapevolezza del lavoro necessario a ottenere valutazioni armonizzate. Gli stati membri e la Commissione in una dichiarazione del 1991 stimavano che sarebbero stati necessari due anni per fissare le regole e che si potessero valutare circa 90 sostanze attive ogni anno per il decennio successivo' (European Commission 2001a).

Le aspettative irrealistiche dei *policy-makers* appaiono anche evidenti se consideriamo che nel 1992 la Commissione ha pubblicato una regolamentazione in cui definiva scadenze e tempistiche per la fase di implementazione. Ha distribuito i vari procedimenti fra le autorità nazionali preposte ed ha stabilito le scadenze per la presentazione dei dati e dei test da parte dei produttori, senza tuttavia definire quali sarebbero stati i test richiesti e le metodologie da seguire. Questi – è emerso in seguito – sono risultati complicati da definire e di fatto gli esperti nazionali hanno raggiunto un accordo su come valutare le sostanze chimiche convenzionali solo nel 1996. I produttori hanno dovuto integrare ed aggiornare i dossier a seconda degli sviluppi nella redazione delle linee guida, un fattore che ha ulteriormente rallentato le procedure di valutazione. Il passo successivo, l'accordo sui criteri con cui interpretare i dati raccolti è stato finalizzato con ancora maggiori difficoltà.

In breve, dieci anni dopo l'adozione della Direttiva 414/91 una decisione era stata raggiunta solo per 30 delle 800 sostanze attive per le quali era stata fatta richiesta. Di queste 30, circa la metà avevano ottenuto le autorizzazioni, mentre le altre erano state vietate perché il rischio associato al loro uso era stato giudicato troppo elevato o non facilmente gestibile.

In sintesi, le vicende legate all'implementazione della Direttiva 414/91 mostrano notevoli difficoltà a creare un regime regolativo efficiente. La Commissione non ha tentato di minimizzare i problemi, peraltro ben noti agli addetti ai lavori. Tuttavia la Commissione ha rivendicato il valore degli sforzi fatti nel decennio precedente e dei progressi che ne sono il risultato: 'ci sono voluti molti anni per arrivare a questo punto [di avere linee guide uniformi fra i paesi]. Molti ostacoli sono stati superati, alcuni nascosti in dettagli tecnici, altri di natura politica (European Commission 2001a: 26). Rimane il fatto che dopo la pubblicazione del rapporto di valutazione, il sostanziale fallimento dell'UE era evidente, e la questione della riforma della legislazione era entrata nell'agenda politica delle istituzioni europee.

### L'impegno alla riforma e la formulazione delle soluzioni alla crisi: rigore e semplificazione

Il rapporto di valutazione della Direttiva 414/91 è stato ampiamente discusso nel Consiglio, nel PE e nella più vasta nella *policy community*. Come ci si può aspettare, nessuno fra gli attori coinvolti ha difeso lo status quo. La necessità di riformare urgentemente la Direttiva è stata avanzata dai politici e *stakeholders*, i quali hanno in genere espresso poca comprensione per le difficoltà metodologiche che la Commissione ha dovuto affrontare negli anni '90. Sia il Consiglio che il PE hanno tratto dalla lettura del rapporto le conclusioni che la Commissione ha lasciato implicite: il livello di

protezione dei cittadini europei dai potenziali rischi associati ai pesticidi era inadeguato. L'opportunità per riformare in maniera significativa le disposizioni vigenti era quindi aperta per quegli imprenditori di *policy* capaci e volenterosi di investire tempo e risorse per proporre soluzioni alla crisi del settore. In questo caso i sostenitori di un approccio fortemente precauzionale presenti sia nel Consiglio che nel PE si sono rivelati pronti a cogliere l'occasione.

In linea con la tendenza generale di quegli anni a cui si è accennato in precedenza il Consiglio ha ritenuto di rendere chiaro che il dilemma fra *food safety* e *food security* deve essere risolto a favore della prima: “la protezione dell'ambiente e della salute umana ed animale è un obiettivo prioritario rispetto a quello di proteggere le coltivazioni [da parassiti ed infestanti]”. Su suggerimento dei funzionari di Svezia e degli altri paesi scandinavi – che già adottavano l'*hazard-based approach* a livello nazionale - il Consiglio ha anche stilato una prima versione di quelli che più tardi diventeranno i criteri per l'approvazione, auspicando che le sostanze classificate come pericolose siano da evitare nella produzione di fitofarmaci.

I governi quindi hanno convenuto in linea di principio sulla necessità di rendere l'approccio regolativo più stringente. È nel PE tuttavia che le proposte più articolate sono state avanzate. Specificamente il Comitato “Ambiente, sanità pubblica e sicurezza alimentare” (ENVI) – incaricato della redazione della risoluzione da mettere ai voti nella plenaria del PE – ha assunto un ruolo guida nell'avanzare l'idea di adottare un approccio basato sulla nozione di pericolo intrinseco. Assumendo una posizione fortemente critica per lo status quo, il rapporto di ENVI mette in dubbio la validità delle valutazioni effettuate fino a quel momento. La risoluzione infatti afferma che “i pesticidi inclusi nell'Allegato I [quelli che sono stati approvati] non possono essere considerati veramente sicuri” a causa delle limitazioni nei criteri e nelle procedure seguite per la valutazione dei rischi. Inoltre, l'approccio esistente è stato considerato una delle cause dei forti ritardi, perché valutare il rischio è una procedura complicata e dispendiosa in termini di tempo ed è un inutile esercizio se applicato a sostanze che sono notoriamente pericolose perché cancerogene o persistenti nell'ambiente.

In breve, il PE è stato ancora più esplicito del Consiglio a reagire alla crisi chiedendo l'adozione di criteri d'approvazione rigorosi e procedure semplificati per garantire che le sostanze pericolose non possano essere utilizzate in Europa e vengano tempestivamente vietate. La proposta di risoluzione così formulata è risultata divisiva anche all'interno del Comitato ENVI, ed è stata approvata con una maggioranza di 28 voti a 19 e 4 astensioni, un esito anomalo per un voto del comitato che in genere decide con maggioranze molto ampie (Delreux and Happaerts 2016). Esistevano quindi dei dubbi sull'opportunità di adottare un cambiamento ritenuto troppo radicale. Tuttavia le evidenze raccolte suggeriscono chiaramente che una chiara opposizione all'approccio basato sul pericolo non si è materializzata in questa prima fase del processo di *policy*. In particolare, il parere redatto da Comagri – il Comitato del PE tradizionalmente simpatetico con le argomentazioni avanzate dalle organizzazioni di rappresentanza degli

interessi agricoli (Cardwell 2004; Greer 2005) – ha dedicato scarsa attenzione a questo tema, privilegiando il problema della frammentazione del mercato, una delle questioni più sentite dall'industria chimica e dagli agricoltori.

Durante il 2001 ed il 2002 quindi si assiste ad una prima convincente azione di associazione fra problemi (il ritardo nelle valutazioni del rischio) e soluzioni (l'adozione dell'approccio più rigoroso basato sulla nozione di pericolo intrinseco). Con queste indicazioni Consiglio e PE hanno posto la questione nell'agenda politica dell'Unione, chiedendo una riforma del settore. La Commissione a sua volta ha recepito positivamente queste indicazioni a presentare un testo, assumendo formalmente l'impegno ad intervenire sulla legislazione esistente. Come accennato nei paragrafi precedenti, occorre tenere presente che sulla base dei Trattati Europei la Commissione ha il monopolio dell'iniziativa sugli atti legislativi. La fase successiva di formulazione delle politiche è quindi fortemente centralizzata all'interno della Commissione, a cui spetta il compito di consultare le parti in causa ed avanzare concretamente una proposta di regolamentazione. Specificamente all'interno della Commissione è la Pesticide Unit della Direzione Generale per la Salute e la Sicurezza Alimentare (DG Sanco) quella incaricata della materia. In questo contesto, l'idea di adottare l'approccio '*hazard*' ha raccolto il consenso sia per motivi di principio – la convinzione sui meriti dell'idea di precauzione – che per ragioni più pragmatiche. In primo luogo, la logica del pericolo prometteva di ridurre considerevolmente il carico di lavoro, i costi amministrativi ed i tempi delle valutazioni. Questo, sebbene non potesse rappresentare una soluzione per i ritardi nelle valutazioni delle sostanze già presenti sul mercato (per l'ovvio motivo che la legislazione non si applica retroattivamente), tuttavia offriva il vantaggio potenziale di velocizzare le procedure future e limitare la portata dei problemi legati all'incertezza sui dati relativi all'esposizione.

In secondo luogo, la Commissione aveva accertato la fattibilità politica della proposta. Le vaste procedure di consultazione condotte fra il 2003 ed il 2005 in ottemperanza dei nuovi requisiti sulla *governance* partecipativa infatti avevano messo in luce l'esistenza di una convergenza in linea di principio sull'idea di definire criteri di approvazione chiari. Gli imprenditori di *policy* che erano sostenitori dell'approccio precauzionale infatti avevano raccolto consensi anche fra i numerosi gruppi di interesse pubblico invitati a partecipare ai meeting organizzati dalla Commissione. Una posizione coerente sui meriti della proposta era quindi stata avanzata in una molteplicità di incontri nel corso di due anni, sebbene emergessero anche contrapposizioni sulla definizione di quali debbano essere i precisi criteri da adottare, un punto questo la cui importanza apparirà in seguito. Nel luglio 2006 la Commissione pubblica la proposta di regolamento, in cui – in linea con l'approccio ispirato alla nozione di pericolo intrinseco - si afferma che possono essere autorizzati unicamente i fitofarmaci che “non hanno *alcun* effetto nocivo né sulla salute dell'uomo” (European Commission 2006: Art. 4, corsivo mio).

Il senso di crisi e di fallimento di *policy* avviato dalla pubblicazione del rapporto di valutazione della Direttiva 414/91 ed il clima politico generale favorevole ad una adozione estesa del principio di precauzione hanno quindi posto la questione dei pesticidi in cima all'agenda politica. Il perdurare di queste condizioni favorevoli ha aperto l'opportunità di avanzare proposte di modifica allo status quo che rappresentassero delle innovazioni radicali. La proposta di passare da un approccio basato sulla nozione di rischio ad uno basato sulla nozione di pericolo è stata avanzata in maniera coerente in una molteplicità di contesti istituzionali da imprenditori di *policy*, che l'hanno presentata come una soluzione *win-win* per garantire efficienza e rapidità decisionale nel settore oltre ad alti livelli di protezione dei cittadini. La specificazione delle alternative è stato quindi un processo relativamente veloce che ha visto prevalere in maniera netta uno degli orientamenti di *policy* fra quelli potenzialmente in competizione. Nonostante questo, la fase successiva si è rivelata particolarmente controversa e si è protratta per oltre tre anni prima di arrivare ad una decisione, come spiegato nel paragrafo seguente.

#### La fase di decisione 2006-2009: nuove condizioni politiche, nuovi problemi, stesse soluzioni

Nel paragrafo precedente si è visto che i proponenti dell'approccio basato sulla nozione di pericolo intrinseco sono stati capaci di cogliere l'opportunità di avanzare le loro proposte e di sostenerle sistematicamente nel corso delle consultazioni che hanno strutturato la fase di formulazione, mentre gli attori allineati con gli interessi dell'industria e dell'agricoltura non sono stati in grado di avanzare tempestivamente una proposta che riformasse ma non abolisse l'approccio pre-esistente basato sulla valutazione del rischio. Questa dinamica potrebbe essere sufficiente – adottando il MSF – per spiegare l'esito finale del processo, ovvero la riforma in senso precauzionale del regime regolativo dei pesticidi. Tuttavia questa spiegazione risulterebbe lacunosa perché – come accennato alla fine del paragrafo precedente – la fase di formulazione della proposta da parte della Commissione ed il voto finale in PE e Consiglio c'è uno scarto di tre anni.

Ciò comporta che per quanto convincente e tempestiva possa essere l'azione di associazione fra problemi e soluzioni di *policy* da parte degli imprenditori politici, gli oppositori avranno il tempo di reagire. Questo aspetto è stato in genere sottovalutato dagli studiosi che hanno utilizzato il MSF, che come esposto sopra hanno spesso identificato nei vincitori del processo nel suo complesso con i vincitori della fase di *agenda setting*. L'argomento avanzato in questo articolo è invece che il prevalere nella fase di formulazione è una condizione necessaria ma non sufficiente per ottenere il risultato desiderato. Il 'pacchetto' deve essere coerentemente difeso nel corso del tempo in una molteplicità di arene da oppositori che tenteranno di approfittare delle mutevoli

condizioni politiche e dell'emergere di nuove emergenze per disaccoppiare le soluzioni formulate in risposta ai problemi del settore.

In effetti, nella fase di presa della decisione gli *streams* della politica e dei problemi presentano caratteristiche differenti rispetto a quelle descritte per il periodo precedente.

Il *mood* dell'Unione a metà degli anni Duemila appare diverso rispetto all'inizio del decennio. La crisi di legittimità è divenuta una crisi esiziale in seguito agli esiti negativi dei referendum costituzionali in Francia e Paesi Bassi. I governi degli Stati erano ora prevalentemente di centro-destra ed anche l'orientamento politico prevalente del PE era cambiato dopo le elezioni del 2004. Barroso aveva sostituito Prodi alla guida della Commissione Europea. Come accennato tuttavia la portata politica di questi mutamenti è limitata nel contesto della UE a causa del tenue collegamento fra risultati elettorali e scelte di politica. Dal punto di vista degli sviluppi politici, l'allargamento ad Est dell'Unione con l'entrata di dieci nuovi stati è stato sicuramente uno degli eventi più significativi. Le incognite sugli effetti della presenza di nuovi commissari e parlamentari sugli equilibri politici dell'Unione e sui meccanismi di formazione del consenso erano molto forti. Il processo decisionale sulla regolamentazione dei pesticidi ha luogo quindi in un PE ed un Consiglio significativamente diversi da quello che aveva caratterizzato la fase di agenda setting, quando come esposto sopra Consiglio e PE avevano dato chiare indicazioni di sostegno ad un approccio fortemente precauzionale. Inoltre, l'attenzione prevalente si era spostata da questioni legate alla tutela della salute pubblica alle crisi globali dei prezzi agricoli – raddoppiati fra il 2007 ed il 2008 – e della finanza. Una diversa crisi era emersa nel settore agro-alimentare: dopo decenni di abbondanza, sovrapproduzione e prezzi decrescenti, si assisteva ora ad una imprevista inversione di tendenza, che metteva al centro del dibattito politico globale ed europeo il problema di disponibilità di cibo e dei suoi costi (Autore, 2017).

Le condizioni politiche della metà degli anni Duemila erano quindi significativamente diverse rispetto dell'inizio del decennio. Tuttavia i principali imprenditori politici che avevano lavorato negli anni precedenti a favore dell'approccio precauzionale occupavano le stesse posizioni. In particolare nell'ambito della Pesticide Unit della Commissione e del Comitato ENVI del PE si nota una continuità nella presenza dei principali protagonisti. Ad esempio, la nuova responsabile per la redazione della proposta di risoluzione del PE è stata la deputata dei Verdi H. Breyer, attivamente impegnata sul tema a partire dalla fine degli anni '90. Sotto la sua direzione, il dibattito si è focalizzato sull'identificazione di quali siano i rischi da considerare inaccettabili e quindi sulle modalità con cui definire i criteri per l'approvazione dei pesticidi. Come accennato in precedenza, quando da un accordo di principio sull'opportunità di introdurre criteri legati alla pericolosità delle sostanze si è proceduto alla loro precisa definizione, il consenso fra gli attori si è rivelato meno solido. Nella fase di decisione quindi è diventato essenziale per gli imprenditori di *policy* interessati a sostenere l'approccio basato sulla nozione di pericolo intrinseco fornire solide evidenze dei suoi

vantaggi e contrastare attivamente le critiche che venivano avanzate da alcuni governi (quelli di Gran Bretagna, Spagna e fra i nuovi membri Ungheria), da membri del PE e da gruppi di interesse espressione di agricoltori e dell'industria chimica. Le critiche di questi attori si sono focalizzate su due aspetti principali: il concetto di *hazard* è stato considerato ideologico, perché vieta sostanze senza prendere in considerazione la probabilità di incorrere realmente in effetti avversi. Inoltre, i critici notano che l'approccio fortemente precauzionale proposto dalla Commissione avrebbe l'effetto di produrre decisioni sulle autorizzazioni troppo restrittive, negando la possibilità di utilizzo a sostanze che sono ritenute essenziali all'attività agricola. Conseguentemente, la sicurezza alimentare degli Europei potrebbe essere messa in pericolo, in un momento in cui l'esplosione dei prezzi agricoli a livello globale rivelava l'incapacità del sistema agricolo mondiale di produrre cibo sufficiente per una popolazione mondiale crescente (Autore, 2017).

Il dibattito quindi, iniziato sulla base della necessità di risolvere i problemi della farraginosità dei processi di valutazione, si è spostato sulle modalità con cui affrontare il *trade-off* fra tutela precauzionale della salute e dell'ambiente e tutela dei livelli di produttività del settore agricolo. E' da notare quindi che la definizione del problema del settore che aveva caratterizzato la prima fase del processo – evitare ulteriori ritardi nelle valutazioni – cambia nella fase di decisione, dominata da questioni legate alla produttività ed alla competitività del comparto agricolo. Questo sviluppo si può interpretare come il tentativo da parte di *policy entrepreneurs* interessati a mantenere in vigore l'approccio pre-esistente basato sul rischio a cogliere l'occasione delle mutate condizioni politiche e della crisi dei prezzi agricoli per rovesciare quanto stabilito nella fase di formulazione della *policy*. Tuttavia questo tentativo non ha sortito gli effetti desiderati perché questi attori non sono riusciti ad associare problemi e soluzioni fornendo un proprio 'pacchetto' che risultasse convincente ed attorno al quale costruire il consenso necessario nell'ambito del PE per ottenere la maggioranza richiesta nella fase decisionale. In particolare non sono riusciti a dimostrare una relazione di causa-effetto certa fra adozione dei criteri precauzionali e riduzione del numero di fitofarmaci a disposizione degli agricoltori. Quando la Commissione aveva proposto i criteri di approvazione, aveva valutato che circa il 5% delle sostanze attive approvate al tempo avrebbero potuto essere non essere riapprovate in futuro. La Svezia, uno degli Stati che più ha supportato questo aspetto della legislazione, ha prodotto delle stime non dissimili. Altre autorità nazionali tuttavia dissentono. Il rapporto Irlandese stima una perdita del 30% delle sostanze attive, quello italiano curato dall'INEA arriva al 40%. I rapporti del governo Britannico e di ECPA – la principale organizzazione di rappresentanza degli interessi dei produttori di pesticidi – segnano la principale opposizione a questa innovazione regolativa, stimando che oltre l'80% delle sostanze attive potrebbe non ottenere le autorizzazioni necessarie. Questo dato, se da un lato va nella direzione di lanciare l'allarme per le conseguenze sul mondo agricolo dall'altro ha evidenziato agli occhi dei membri del PE l'intrinseca pericolosità delle sostanze



utilizzate ed in ultima analisi ribadisce la necessità di adottare criteri rigorosi che difendano la salute dei cittadini.

Da questo punto di vista la Commissione ed il Comitato ENVI sono riusciti a mantenere le proprie posizioni. Come evidenziato da diversi autori (Baumgartner and Jones 2009; Kingdon 2003), il compito di chi difende una proposta esistente (nel nostro caso la bozza di regolamentazione avanzata dalla Commissione) è più semplice rispetto a quello che si trova a fronteggiare chi tenta di produrre un cambiamento. Il meccanismo di *path dependency* gioca in favore dello status quo. Tuttavia anche la difesa richiede l'attivazione di una strategia precisa. Al fine di facilitare la costruzione del consenso ENVI ha commissionato tempestivamente un rapporto di valutazione dei costi e benefici ad un *think-tank* esterno, Milieu. Gli esperti esterni sono arrivati alla conclusione che i costi da sostenere per la cura di patologie potenzialmente legate all'esposizione ai pesticidi – in primo luogo alcune forme di cancro – sono superiori ai costi legati alla perdita di produttività del settore agricolo dovuta alla riduzione dei fitofarmaci a disposizione. I sostenitori della riforma quindi hanno dovuto attivarsi per associare la loro proposta ai nuovi problemi emergenti: nella fase decisionale l'approccio *hazard* non è più la soluzione ai ritardi nelle valutazioni, ma si giustifica in relazione a considerazioni che ne evidenziano i vantaggi economici rispetto alle alternative.

Le negoziazioni fra Consiglio, PE e Commissione sono state quindi caratterizzate dalla 'contro-mobilitazione' di attori interessati a garantire che la produttività dell'agricoltura non venga messa minacciata dalla indisponibilità sul mercato di fitofarmaci. Il compromesso raggiunto dalla Presidenza Slovena nel giugno 2008 si basa sulla conferma del principio che sostanze intrinsecamente pericolose debbano essere bandite dal territorio UE ed allo stesso tempo consente agli Stati di concedere autorizzazioni limitate nel caso di emergenze legate alla diffusione di patogeni o malattie delle piante.<sup>7</sup> Nella sua versione finale in seconda lettura il testo del regolamento 1107/2009 ha ottenuto il parere favorevole della Commissione, 577 voti a favore nel PE (su 649 votanti) e l'unanimità del Consiglio, nonché – evento non frequente – il plauso delle principali ONG ambientaliste. A conclusione del processo la deputata del partito dei Verdi Breyer ha dichiarato che la decisione 'non è solo una pietra miliare per la protezione dell'ambiente e dei consumatori in Europa, io penso che sia anche un momento magico per l'UE. E' un momento magico per l'Europa perché questa decisione di dismettere i pesticidi tossici è senza precedenti ed è unica al mondo...' (Breyer 2009).

## Conclusioni

---

<sup>7</sup> E' da notare che le sostanze cancerogene e quelle che causano mutamenti nel genoma non possono in nessun caso essere utilizzate, nemmeno in condizioni di emergenza.

Questo articolo vuole essere un contributo a sostegno dell'argomento che la combinazione fra *framework* teorici si rivela un valore aggiunto per l'analisi dei processi di *policy*. Specificamente, si è cercato di mostrare che la combinazione fra modello a fasi e MSF consente di mettere in luce alcuni aspetti che risultano sottovalutati nelle analisi.

In primo luogo la combinazione consente di tenere nella dovuta considerazione il fatto che il processo di *policy* si sviluppa secondo regole formali e che diverse fasi sono contraddistinte da dinamiche istituzionali specifiche che condizionano le strategie utilizzate dagli imprenditori politici nei loro sforzi per presentare in maniera convincente la propria opzione di *policy*. Come notato, nella fase di formulazione delle politiche la presenza sistematica alle consultazioni della Commissione è stato un elemento cruciale per far emergere la consapevolezza che un cambiamento radicale fosse politicamente percorribile. Successivamente, la costruzione del consenso all'interno del PE ha richiesto la circolazione di informazioni su costi e benefici della decisione da prendere.

In secondo luogo il modello a fasi introduce la nozione di *path dependency* all'interno del processo, per cui – come visto in precedenza – ogni fase è influenzata (ma non determinata) da quanto avvenuto in quelle precedenti. Come si è visto, il fatto che la fase di formulazione si sia conclusa con l'adozione formale dell'approccio basato sulla nozione di pericolo intrinseco ha rappresentato un chiaro vantaggio per i suoi sostenitori nella fase decisionale. Tuttavia l'aver vinto una prima 'battaglia' non garantisce la vittoria nella guerra. L'esito finale non era scontato. Dato che la discussione si è protratta per anni, sono intervenuti cambiamenti significativi nelle condizioni generali che caratterizzano la politica dell'Unione. In particolare l'attenzione politica per le dinamiche sui mercati agricoli globali ha consentito il tentativo – fallito – di proporre una diversa associazione fra 'flussi', accoppiando il tema della sicurezza alimentare con quello della disponibilità di fitofarmaci sui mercati. Gli imprenditori di *policy* interessati alla riforma in senso precauzionale hanno dovuto difendere attivamente la loro proposta, fornendo una giustificazione dei suoi meriti che tenesse conto delle mutate condizioni del settore.

In terzo luogo l'accesso, la coerenza e la presenza costante nel corso del tempo e nelle diverse arene in cui la proposta viene elaborata, formulata e poi decisa è un fattore necessario. In questo senso, la presenza di sostenitori dell'approccio basato sulla nozione di pericolo intrinseco nella Commissione, nel Parlamento, nel Consiglio e fra i gruppi di interesse ha consentito di assicurare la necessaria coerenza all'azione 'imprenditoriale'. Pur mutando le condizioni politiche e la composizione del Consiglio e del PE, gli attori chiave nella Pesticide Unit, nel Comitato ENVI e nel Consiglio sono rimasti gli stessi, garantendo una continuità di azione che si è rivelata un vantaggio determinante.

In conclusione ci si può chiedere se la dinamica descritta caratterizzi in maniera peculiare i processi dell'Unione Europea. Come hanno dimostrato Ackrill, Kay e

Zahariadis (2013) il MSF risulta particolarmente adatto ad analizzare i processi dell'Unione Europea, che sono caratterizzati da ambiguità ed un certo grado di imprevedibilità. Ad esempio il fatto che la relazione fra la Commissione che propone la legislazione ed il Parlamento non sia basata su un voto di fiducia politica ha come conseguenza che la Commissione non possa fare affidamento su una propria maggioranza che – si presume – abbia interesse a sostenere la sua proposta. Questo elemento ha due conseguenze: la prima è che la necessità di costruire un consenso di volta in volta apre molteplici possibilità agli imprenditori di *policy* lungo l'intero processo. La seconda conseguenza è che ci sia una netta distinzione fra quanto accade nella fase di formulazione delle politiche e nella fase decisionale. Entrambi questi elementi sono peculiari della UE e facilitano l'analisi utilizzando una combinazione fra MSF e modello a fasi in questo contesto. Tuttavia rimane aperta la questione se lo stesso schema sia utilizzabile a livello degli stati nazione oppure a livello sovranazionale. Si può quindi concludere auspicando che altri casi di studio condotti su politiche globali, UE e nazionali in base ad una combinazione di MSF e modello a fasi possano contribuire a fare luce sull'effettiva possibilità di combinare i due approcci.

#### Riferimenti Bibliografici

- Ackrill, R., Kay, A. C., and Zahariadis, N. (2013), 'Ambiguity, multiple streams, and EU policy', *Journal of European Public Policy*, 20 (6), 871-87.
- Barzelay, M. (2006), 'Introduction: The process dynamics of public management policy-making', *International Public Management Journal*, 6 (3), 251-82.
- Baumgartner, F. R. and Jones, B. D. (2009), *Agendas and Instability in American Politics. Second Edition* (Chicago and London: The University of Chicago Press).
- Breyer, H. (2009), 'Final Statement', *European Parliament* (Bruxelles).
- Cairney, P. (2012), 'Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies?', *Policy Studies Journal*, 41 (1).
- Capano, G. (2009), 'Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem', *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11, 7-31.
- Cardwell, M. (2004), *The European Model of Agriculture* (Oxford: Oxford University Press).
- Delreux, T. and Happaerts, S. (2016), *Environmental Policy and Politics in the European Union* (London: Palgrave Macmillan).
- Donà, A. (2010), *Introduzione alle politiche pubbliche* (Roma-Bari: Laterza).
- European Commission (2001a), 'Technical Annex to Report on the Evaluation of the Active Substances of Plant Protection Products', (COM(2001) 444).
- (2001b), 'European Governance - A White Paper', (COM (2001) 428).
- (2002a), 'Communication from the Commission on Impact Assessment', (COM (2002) 276).
- (2002b), 'Communication from the Commission on the Collection and use of Expertise by the Commission: Principles and Guidelines "Improving the knowledge base for better policies"', (COM (2002) 713).
- (2002c), 'Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission', (COM (2002) 704).

- (2006), 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the placing of plant protection products on the market', (COM (2006) 388 final; Bruxelles).
- Greenwood, J. (2003), *Interest Representation in the European Union* (New York: Palgrave Macmillan).
- Greer, A. (2005), *Agricultural Policy in Europe* (Manchester: Manchester University Press).
- Hix, S. (2008), *Whats Wrong with the European Union and How to Fix it* (Cambridge: Polity Press).
- Howlett, M., McConnell, A., and Perl, A. (2015), 'Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory', *European Journal of Political Research*, 54 (3), 419-34.
- (2016), 'Moving Policy Theory Forward: Connecting Multiple Stream and Advocacy Coalition Frameworks to Policy Cycle Models of Analysis', *Australian Journal of Public Administration*.
- Jann, W. and Wegrich, K. (2007), 'Theories of the Policy Cycle', in Fischer, F., Miller, G. J., and Sidney, M. S. (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods* (Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group).
- Jenkins, W. I. (1978), *Policy-Analysis. A political and organisational perspective* (London: Martin Robertsen).
- John, P. (1998), *Analysing Public Policy* (London: Continuum).
- (2003), 'Is There Life After Policy Stream, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?', *Policy Studies Journal*, 31 (4), 481-98.
- Jones, M. D., et al. (2016), 'A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review', *Policy Studies Journal*, 44 (1), 13-36.
- Kingdon, J. W. (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd edn.; Boston: Longman).
- Kohler-Koch, B. and Quittkat, C. (2013), *De-mystification of participatory democracy : EU-governance and civil society* (Oxford [etc.]: Oxford university press).
- Lasswell, H. D. (1956), *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis* (College Park, MD: University of Maryland Press).
- May, J. P. and Widalsky, A. (eds.) (1978), *The Policy Cycle* (Beverly Hills, CA: Sage).
- Peters, G. B. (2015), *Advanced Introduction to Public Policy* (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing).
- Princen, S. (2007), 'Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research', *Journal of European Public Policy*, 14 (1), 21 - 38.
- Quittkat, C. (2011), 'The European Commission's Online Consultations: A Success Story?', *Journal of Common Market Studies*, 49 (3), 653-74.
- Sabatier, P. (ed.), (1999), *Theories of Policy Process* (Boulder, Colorado: Westview Press).
- Teisman, G. R. (2000), 'Models for research into decision-making processes: On phases, streams and decision-making rounds', *Public Administration*, 78 (4), 937-56.
- Vogel, D. (2012), *The Politics of Precaution: Regulating Health, Safety, and Environmental Risks in Europe and the United States* (Princeton: Princeton University Press).
- Zahariadis, N. (1995), *Markets, States, and Public Policies: Privatization in Britain and France* (Ann Arbor: University of Michigan Press).
- (1999), 'Ambiguity, Time and Multiple Streams', in Sabatier, P. (ed.), *Theories of the Policy Process* (Boulder, CO: Westview Press).
- (2016), 'Delphic Oracles: ambiguity, institutions and multiple streams', *Policy Sciences*, 49 (3), 3-12.