

LORENZO ALLIO

L'ANALISI DEL RISCHIO E IL PROCESSO DECISIONALE: UNA NUOVA FRONTIERA PER LA *BETTER REGULATION*?

1. *Introduzione*

1. Ogni individuo e collettività sono esposti a molteplici rischi.
2. Non é ragionevole supporre che sia sempre possibile eliminare tali rischi completamente e definitivamente.
3. Qualsiasi intervento mitigante comporta impatti positivi e negativi.

Queste tre affermazioni, pur essendo evidenti e logiche, non sempre vengono date per scontate. Nella società moderna molte volte ci si rifiuta di accettare che non esiste un “rischio zero”, e che spesso i rischi possono essere solo minimizzati, ma non eliminati completamente, se non ad altissimi costi. Non solo: le aspettative riguardo all'intervento pubblico sono aumentate sia nell'estensione dell'ambito in cui l'autorità pubblica é chiamata ad intervenire, sia nella qualità e nelle certezze che tale intervento debba garantire. Da qui deriva l'importanza di identificare e gestire in modo legittimo ed efficace i rischi. La tematica é di particolare attualità, e molti paesi incominciano a riflettere sulle opportunità e le sfide che la cosiddetta *risk and regulation* presenta (OCSE, 2008).

Questo capitolo ripercorre le caratteristiche principali dell'analisi del rischio nel processo decisionale. Il contributo non é un resoconto dettagliato della letteratura sul soggetto. Concetti e considerazioni sono presentati a scopo introduttivo e i riferimenti alle esperienze internazionali sono limitati al sistema dell'Unione europea (Ue). Essi andranno perciò completati da letture e approfondimenti ulteriori. Dal capitolo traspare come l'analisi del rischio sia una sfida per l'apparato amministrativo e la cultura normativa di un paese. Tuttavia, il capitolo offre anche uno stimolo per riflettere sulle opportunità offerte da una maggiore considerazione dell'analisi del rischio nel processo decisionale per lo sviluppo della *Better Regulation*, anche in Italia.

2. *Il quadro concettuale*

In generale, il concetto di “rischio” é definito come una conseguenza incerta (e negativa) di un evento o un'attività in relazione a qualcosa cui si attribuisce un determinato valore. Vi sono molte definizioni di rischio, a dipendenza dell'ambito di riferimento (finanziario, tecnologico, ecologico, geomorfologico, etc.), e non sarà possibile investigarne le sfaccettature in questa sede.

Malgrado tali differenze, una distinzione importante da considerare é tuttavia legata alle nozioni di rischio vero e proprio e di “pericolosità intrinseca” o “danno potenziale”. La lingua inglese, a differenza di quelle neo-latine, esplicita tale

distinzione con il lemma *hazard* in contrapposizione a *risk*. Mentre il primo appunto denota una caratteristica di potenziale pericolo o danno, la magnitudine e l'intensità del rischio vero e proprio sono piuttosto date dalla probabilità e frequenza dell'esposizione a tale caratteristica.¹ Non da sottovalutare è tuttavia la *percezione* del rischio, la quale non necessariamente corrisponde all'entità effettiva del rischio stesso.

Un secondo elemento generalizzante riguarda la differenziazione in tre distinte ma correlate fasi a cui fanno riferimento i modelli analitici: la valutazione, la gestione, e la comunicazione del rischio.

- La *valutazione del rischio (risk assessment)* è una fase prettamente scientifica e comprende l'identificazione e la stima sia del danno potenziale, sia delle probabilità che esso si verifichi effettivamente, e con quali implicazioni economiche, sociali ed ambientali. Un elemento particolarmente importante di tale valutazione è la cosiddetta *risk-risk analysis*, ossia la considerazione di rischi ausiliari o subordinati generatisi mentre si interviene per mitigare od eliminare il rischio primario (Graham/Wiener, 1995). In generale, processi di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e metodologie di analisi costi-benefici dovrebbero includere elementi della valutazione del rischio laddove sia necessario caratterizzare il problema e valutare l'efficacia probabile delle possibili misure risolutive identificate (Renn/Graham, 2006).
- La *gestione del rischio (risk management)* è volta a concepire ed applicare azioni di rimedio al rischio identificato. Rimedi possono essere la prevenzione, riduzione o redistribuzione di uno o più rischi. Questa fase comporta la determinazione della soglia di accettazione del rischio da parte della società, o di un determinato gruppo di individui, sulla base di considerazioni che si includono l'evidenza scientifica ma pure contemplan altri fattori legittimi quali aspetti etici, politici, di carattere economico, ecc. E' compito dei gestori del rischio giungere a decisioni necessarie, efficaci e proporzionate. In linea di principio, questa fase è distinta dalla precedente, in quanto pertiene all'ambito politico.
- La *comunicazione del rischio (risk communication)* è il collante necessario che permette il corretto, puntuale e completo scambio di informazioni tra valutatori (scienziati) e gestori (amministratori e politici) del rischio, come pure tra questi e la società civile e i cittadini. La comunicazione implica pure un'educazione reciproca, dati i diversi linguaggi utilizzati dai vari attori. Essa è cruciale per l'istaurarsi di fiducia nella qualità della ricerca scientifica e nell'operato delle autorità pubbliche.

Alcuni principi fondamentali sono indispensabili per il legittimo ed efficace sviluppo delle tre fasi. In primo luogo, i processi devono essere trasparenti e il sistema deve disporre di meccanismi di controllo della qualità e di responsabilizzazione degli attori a rispondere del proprio operato (*accountability*). Inoltre, pratiche di consultazione, il più aperte e sistematiche possibili, contribuiscono a giungere a decisioni informate che facilitano sia la loro applicazione, sia la comprensione e

¹ Secondo la formula $risk = f(hazard; exposure)$.

accettazione del rischio da parte dei regolati. Infine, le decisioni devono essere riconsiderate per tenere conto sia di eventuali progressi scientifici sia di cambiamenti del grado di accettazione e di percezione del rischio da parte della società. Valutazioni *ex post* permettono di chiudere il ciclo della *policy* e alimentano risposte future e adattamenti delle politiche di gestione dei rischi da parte dei governi.

3. *L'evoluzione della gestione pubblica del rischio*

La gestione pubblica del rischio é di fatto uno dei modi fondamentali con cui le società moderne vanno incontro alle aspettative dei cittadini. Essa é parte integrante dell'azione dei governi da decenni, ed é andata costituendosi sempre più come una potente politica pubblica, diventando uno strumento efficace per creare condizioni di crescita e prosperità economiche pur garantendo livelli accettati di sicurezza e protezione.

Oggi, il concetto é direttamente associato all'azione dei governi per mitigare rischi relativi al cambiamento climatico, a possibili catastrofi naturali (terremoti, inondazioni, incendi), a trasporti pericolosi e pandemie, oppure derivati dalle strutture e dinamiche dei mercati finanziari. Altre categorie di rischio sono tuttavia oggetto di altrettanta attenzione da parte dell'autorità pubblica: pensiamo alla protezione dai rischi sul posto di lavoro, alla protezione dei consumatori di prodotti alimentari o farmaceutici, o alla preservazione dell'ambiente. Sarà su questi ultimi aspetti che questo capitolo si concentrerà in particolare, sia per ragioni di spazio, sia per il particolare sviluppo che ha caratterizzato il modello di gestione pubblica negli ultimi anni.

Con particolare riferimento al ruolo dell'Ue in questo contesto, si può affermare che l'evoluzione del processo europeo di gestione del rischio a partire dagli anni Novanta del secolo scorso ha contribuito allo sviluppo della *Better Regulation* a livello comunitario (Allio, 2008). Per esempio la domanda di interventi normativi riguardo a nuove tecnologie (biotecnologie, nanotecnologie) o imponenti iniziative regolatorie quali la legislazione europea sulle sostanze chimiche (REACH) hanno portato alla luce la difficoltà per i governi di gestire nuove forme di rischio. Il concatenamento di importanti fallimenti regolativi a livello nazionale hanno accentuato questa diagnosi.² Il progresso tecnologico e l'attività umana producono rischi collaterali sempre più difficili da riconoscere, valutare e gestire. I rischi sono ora collettivi, globali, e le loro conseguenze irreversibili e potenzialmente catastrofiche (Beck, 2000).

La nozione di rischio é pertanto divenuta un concetto chiave nell'organizzazione di regimi di regolamentazione. Essa caratterizza un orizzonte sempre più largo di politiche pubbliche e mina il rapporto di tacita fiducia tra cittadino e autorità pubblica (Hood et al, 2001; Löfstedt, 2005). L'opinione pubblica europea ha sviluppato una crescente avversione al rischio parallelamente all'aspettativa che tutto deve poter essere gestito in modo sicuro (Power, 2004). In questo contesto si deve considerare la crescente apprensione da parte del regolatore ad intervenire anche

² A titolo illustrativo, si pensi alla crisi della BSE ("mucca pazza") nel Regno Unito e in Francia, della diossina in Belgio, o allo scandalo del sangue contaminato in Francia.

contro i cosiddetti rischi *life-style*, ossia quei rischi legati allo stile di vita.³ A causa della generalizzazione dei rischi e della loro amplificazione sociale (non da ultimo attraverso i mezzi di comunicazioni moderni), il regolatore è sempre più chiamato a giustificare le proprie azioni come burocraticamente razionali e difendibili davanti allo scrutinio politico, esecutivo e giudiziario (Rothstein et al., 2006) Mentre il vecchio modello classico di gestione del rischio consisteva in decisioni di valutazione consensuali prese a porte chiuse da esperti cooptati dal governo, i nuovi paradigmi decisionali impongono maggiore evidenza scientifica associata ad un'attenzione più marcata alla percezione del rischio nell'opinione pubblica e al grado di fiducia di quest'ultima (Löfsted/Vogel, 2001). In altre parole, la nostra società non si accontenta più di ricevere rassicurazioni su come un certo rischio è stato gestito ma pretende prove del perché determinate scelte gestionali sono state fatte e quali ripercussioni hanno (Rothstein et al. 2006). Di conseguenza è divenuto molto importante garantire la maggiore qualità possibile dell'evidenza scientifica alla base dell'attività normativa – e la riforma della regolamentazione va vista come un contributo per raggiungere questo scopo.

4. *L'organizzazione duplice del processo gestionale del rischio: opportunità e sfide*

Nella maggior parte dei paesi aderenti all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), e a livello Ue, molti degli obiettivi perseguiti dalla gestione pubblica del rischio sono raggiunti attraverso un complesso e dinamico intreccio di istituzioni, procedure e strumenti. L'organizzazione si sviluppa generalmente su due livelli e combina strumenti di legislazione primaria ad atti regolativi secondari e strumenti di cosiddetta *soft law*. Se i primi si basano su paradigmi sociali e politici e sono volti a determinare obiettivi e livelli di accettazione del rischio, i secondi specificano i dettagli tecnici per la loro applicazione.

Questo duplice quadro organizzativo e procedurale presenta un serie di indubbi vantaggi. Esso infatti:

- permette di separare la fase di esecuzione dalle decisioni politiche, definendo le competenze e responsabilità di ogni amministrazione (*prevedibilità del processo*);
- rende il processo decisionale spedito e basato sull'*expertise*, consentendo molteplici decisioni *ad-hoc* (*efficienza del processo*); e
- facilita risposte rapide per adattarsi a cambiamenti di rischio e al progresso tecnologico, e per proteggere l'interesse pubblico (*efficacia del processo*).

A livello comunitario, il processo decisionale primario per gestire i rischi avviene in linea di massima secondo il classico percorso triangolare Commissione

³ A differenza dei rischi legati al progresso tecnologico, i rischi *life-style* si verificano a causa di azioni e comportamenti che individui assumono ogni giorno e che sono il risultato di decisioni per lo più volontarie legate ad attività quali il fumare, il bere alcolici e mangiare in modo scorretto, e attività del tempo libero.

europea – Consiglio dei Ministri dell’Ue – Parlamento europeo, spesso tramite la procedura detta di co-decisione (Art. 251 del Trattato UE).

Il processo decisionale tecnico é molto utilizzato nell’Ue e si manifesta in varie forme e approcci. Modelli tradizionali possono essere ad esempio legati all’applicazione del principio di riconoscimento reciproco; al sistema di comitati esecutivi (cosiddetta “comitatologia”); e alla “liste positive” di sostanze discusse e approvate dal Parlamento, per esempio nel settore della sicurezza alimentare e della sanità pubblica. Vi sono poi altri metodi di gestione tecnica dei rischi, più recenti: gli standards privati volontari; il ricorso alle agenzie europee⁴ e ai comitati scientifici della Commissione⁵; e, soprattutto, l’adozione di “linee guida tecniche”.

5. La politicizzazione, strumentalizzazione e amplificazione del rischio

E’ un dato di fatto che in ogni sistema non tecnocratico, il regolatore é costantemente chiamato a soppesare vari obiettivi e a decidere tra misure con implicazioni economiche, sociali e ambientali variegata, spesso contrastanti. La protezione del consumatore dai rischi legati agli organismi geneticamente modificati, ad esempio, si scontra con considerazioni economiche, di commercio internazionale, e di innovazione tecnologica. Compromessi e sinergie vanno ricercati passando da considerazioni che, giustamente, includono ma non si limitano all’evidenza scientifica.

Tuttavia, come abbiamo visto, oggi in molti campi dell’attività governativa l’elemento scientifico é parte essenziale per il dibattito politico e il processo di preparazione delle leggi é chiamato a garantirne il rigore e la trasparenza. Quando, deliberatamente o in modo involontario, i principi del metodo scientifico e i criteri di controllo della qualità dell’*input* scientifico vengono meno, il quadro organizzativo e strumentale descritto sopra non garantisce la necessaria trasparenza, obiettività, e proporzionalità delle decisioni.

E’ il caso per esempio dell’applicazione del principio di precauzione, che implica una condotta cautelativa nel caso in cui non ci sia una piena certezza scientifica che permetta di escludere ragionevolmente la presenza dei rischi identificati.⁶ Inserito a pieno titolo in carte fondamentali come il Trattato Ue o la Costituzione francese, e richiamato in molte decisioni di varie giurisdizioni internazionali (incluse l’Organizzazione Mondiale del Commercio e la Corte europea di giustizia), questo principio é legittimamente invocato dai governi come uno strumento indispensabile per salvaguardare l’interesse dei cittadini e proteggere l’ambiente naturale. In molti casi la mancata applicazione del principio di precauzione

⁴ Ci si riferisce soprattutto alle Agenzie europee per i medicinali (EMA); per la sicurezza alimentare (EFSA); e per le sostanze chimiche (ECHA).

⁵ Oltre a quelli legati alla sicurezza alimentare, i comitati scientifici della Commissione sono lo SCEP (Committee on Consumer Products), lo SCHER (Committee on Health and Environmental Risks), e lo SCENIHR (Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks).

⁶ Non esiste una definizione univoca del principio. Quella proposta nel testo é parafrasata dalla Comunicazione della Commissione europea in materia (COM(2000)1 del 2 febbraio 2000). La letteratura al riguardo é imponente. Per un primo approfondimento sul tema, si consulti il sito http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/132042_it.htm.

ha causato danni ingenti.⁷ Esso però viene spesso usato anche per differire autorizzazioni di immissione sul mercato di nuove tecnologie e prodotti, ostacolando in tal modo l'innovazione e costituendo forme di protezionismo. La complessità degli interessi economici e politici che gravitano attorno a tali decisioni sono tali da politicizzare e, inevitabilmente, strumentalizzare la questione, e la scienza ne esce con le ossa rotte.

Il ricorso a procedure standard, criteri concordati e linee guida contribuisce in modo sostanziale a minimizzare questo pericolo.

6. *Il caso particolare delle linee guida*

Già menzionate in precedenza, le linee guida non hanno statuto legale. Sono documenti prodotti da vari organi amministrativi, vincolanti per l'amministrazione ma che non hanno valenza giuridica esterna. Generalmente esse sviluppano la politica dell'autorità pubblica in una determinata materia, e servono a definire, interpretare, approfondire e sviluppare tecnicamente principi e disposizioni legali. Nel nostro caso, esse definiscono gli *hazards*, il grado di esposizione, e il rischio, ma pure i criteri e le procedure da seguire per i relativi tests. Sono usate ampiamente dai governi OCSE e dall'Ue, per esempio a complemento della legislazione europea sulle sostanze chimiche (REACH); sulle biotecnologie; o sulla classificazione ed etichettatura di prodotti tossici.

Se redatte e usate bene, le linee guida costituiscono certamente un potente strumento decisionale, poiché limitano il margine di discrezionalità politica e amministrativa; creano certezza per la ricerca e lo sviluppo di prodotti e per investimenti da parte del settore privato; e sono facilmente modificabili, consentendo al regolatore di non ricorrere al processo legislativo per intervenire a tutela dell'interesse pubblico e per adattarsi a nuove tecnologie.

D'altra parte, le linee guida possono presentare problemi. Essendo "*soft law*", non garantiscono protezione legale pur avendo ripercussioni importanti sul comportamento e la situazione delle parti in causa. Inoltre, esse vengono sviluppate e modificate al di fuori del contesto democratico, per cui non sono necessariamente soggette allo scrutinio pubblico. Se mal redatte, le linee guida possono oltrepassare il loro carattere tecnico e contenere giudizi valutativi, per esempio indicando presunte preferenze sociali di percezione e accettazione del rischio. Al contempo possono necessitare interpretazioni da parte del regolatore, paradossalmente creando le basi per decisioni arbitrarie e politicizzando la fase di identificazione e caratterizzazione del rischio. Così facendo, questo strumento può contribuire a rendere indecifrabile la linea di demarcazione tra la valutazione tecnica del rischio e la sua gestione da parte di autorità legittimate a farlo.

Va inoltre notato che il ricorso sempre più frequente alle linee guida tecniche rafforza nel processo decisionale la tendenza a sviluppare forme tipiche dello "Stato regolatore". Infatti, la regolamentazione assume una posizione centrale tra gli strumenti di intervento pubblico, a scapito di altre forme di intervento diretto che

⁷ Si pensi ad esempio alla cancerogenicità dell'amianto, diffuso nei materiali edili, e la dannosità del piombo e del benzene, usati come additivi nella benzina, di cui *a posteriori* si è dimostrata la tossicità.

mirano a pubblicizzare la proprietà dei beni o la titolarità delle imprese. Attività che venivano in passato intraprese dallo Stato sono ora privatizzate, e organi più o meno indipendenti e non legati al principio maggioritario democratico sono emersi e dettano le direttive e le politiche in settori privati [La Spina/Majone, 2000].

7. Considerazioni finali

In questo capitolo si è voluto schizzare un primo quadro complessivo di cosa sia la *risk and regulation*, illustrandone al contempo le potenzialità – ma anche i problemi e le difficoltà di realizzazione in mancanza di alcuni presupposti – alla luce delle esperienze internazionali (in particolar modo l'Ue). Dal quadro complessivo emergono aspetti cruciali legati al rapporto tra scienza e politica; all'organizzazione dell'amministrazione pubblica; e al ruolo e alle responsabilità reciproche dei vari attori interni ed esterni al processo decisionale. La *risk and regulation* si colloca perciò al crocevia di considerazioni fondamentali per lo sviluppo della riforma della regolamentazione.

La complessità e l'interconnessione di molti rischi con cui la società moderna necessariamente si deve confrontare impongono ai governi di adottare sistemi di valutazione e gestione del rischio integrati, che coprano tutti gli aspetti e le attività dell'autorità pubblica. Ciò non significa solo l'istituzionalizzare la collaborazione tra i vari livelli di governo (regionale, nazionale, europeo, ed internazionale). Implica pure la necessità per l'amministrazione pubblica di dotarsi di un sistema interno di coordinazione e controllo che garantisca:

- *una esplicita divisione organizzativa e operativa tra le varie fasi dell'analisi del rischio* (valutazione, gestione, e, a loro supporto, comunicazione). Questo può avvenire con un'architettura istituzionale adeguata e con sistemi di controllo (*checks and balances*) efficaci;
- *l'identificazione tempestiva dei rischi da minimizzare e degli impatti derivanti dalle varie opzioni di intervento*. Questo può avvenire attraverso l'adozione di un solido sistema di AIR che integri la considerazione del rischio nell'ambito della caratterizzazione del problema; consideri più opzioni di risoluzione; e valuti anche impatti economici, sociali e ambientali complessi e indiretti. Ciò può inoltre avvenire aprendo l'orizzonte delle pratiche di consultazione pubblica e instaurando un dialogo sostanziale e continuo con i cittadini, gli operatori economici e la società civile;
- *la massima qualità possibile dell'expertise scientifica raccolta, e il suo impiego corretto, puntuale e completo attraverso le tappe del percorso decisionale*. Questo può avvenire tramite la selezione rigorosa e trasparente degli esperti interpellati; la richiesta di revisione pubblica dei dati presi in considerazione (compresa la loro *peer review*); e, non da ultimo, l'inclusione delle linee guida nell'ambito dei principi e degli strumenti della *Better Regulation*. La loro stesura, revisione, e il loro uso devono in altre parole soggiacere alle buone pratiche di consultazione, trasparenza, e analisi di impatto.

Se attuato secondo questi punti direttivi, l'approccio basato sul rischio presenta concreti benefici per il regolatore. In primo luogo, esso contribuisce alla razionalizzazione del processo decisionale concentrando risorse finanziarie, umane e politiche laddove i rischi sono maggiori. Inoltre, esso aumenta sensibilmente la qualità e la legittimità dei processi amministrativi e decisionali, e di conseguenza dei loro prodotti: decisioni che avranno maggiori probabilità di venir accettate e ottemperate. Ciò instilla maggiore fiducia nell'operato dell'autorità pubblica, e ne rafforza gli argomenti giustificativi in caso di confronti con il sistema giudiziario o i *media*.

Al settore privato, alla società civile e al cittadino tale sistema dà la consapevolezza che l'amministrazione pubblica e l'apparato decisionale hanno, nell'ambito delle loro capacità, identificato e ponderato in modo serio e sistematico i rischi esistenti e generati da una misura, e che tale misura è necessaria, efficace, coerente, e proporzionata agli obiettivi perseguiti. In questo senso, l'analisi del rischio entra a pieno titolo nell'agenda di riforma della regolamentazione e indubbiamente la sua integrazione come elemento costitutivo del processo decisionale moderno costituisce la nuova frontiera per molti paesi.

BIBLIOGRAFIA

- Allio, L. (2008), *The emergence of Better Regulation in the European Union*, Tesi di dottorato, King's College London (non ancora pubblicata).
- Beck, U. (2000), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci.
- Graham G. e J. Wiener (1995), *Risk vs. Risk. Tradeoffs in protecting health and the environment*, Harvard University Press.
- Hood, C., H. Rothstein e R. Baldwin (2001), *The government of risk – Understanding risk regulation regimes*, Oxford University Press.
- La Spina, A. e G. Majone (2000), *Lo Stato regolatore*, Il Mulino.
- Löfstedt, R. (2005), *Risk management in post-trust society*, MacMillan.
- Löfstedt, R. e D. Vogel (2001), "The changing character of regulation: A comparison of Europe and the United States", in *Risk Analysis*, Vol.23/2, p.411-421.
- OCSE (2008), *Risk and regulation: Regulatory systems and tools to manage risk*, Documento SG/GRP(2008)2, Parigi.
- Power, M. (2004), *The risk management of everything: Rethinking the politics of uncertainty*, Demos.
- Renn, O. e P. Graham (2006), *Risk governance – Towards an integrative approach*, International Risk Governance Council, Ginevra.
- Rothstein, H., M. Huber e G. Gaskell (2006), "A theory of risk colonization: The spiralling regulatory logics of societal and institutional risk", in *Economy and Society*, Vol.35/1, p.91-112.