

Finanzdelegation

Délégation des finances

Delegazione delle finanze

Joint Committee on Finance



100 ans

Eidgenössische Finanzkontrolle

Contrôle fédéral des finances

Controllo federale delle finanze

Swiss Federal Audit Office



125 Jahre

## **Anticipare i rischi grazie alla gestione del sapere**

**Prof. Jean-Yves Mercier, Ginevra**

Il rischio è diventato parte integrante della nostra vita quotidiana; ciononostante non sempre sappiamo come affrontarlo. La disfatta di Swissair era veramente prevedibile? Gli organismi geneticamente modificati (OGM) sono effettivamente pericolosi o si tratta soltanto di una reazione sfrenata dell'opinione pubblica a seguito dei casi di mucca pazza? Fino a che punto il governo deve sentirsi responsabile del surriscaldamento del pianeta? Numerose sono le domande che per finire sono indirizzate ai politici, i quali però non necessariamente sono preparati per rispondervi.

### **Rischio percepito, rischio reale**

La difficoltà nella gestione dei rischi attuali dipende dalla nostra propensione a valutare il futuro con dei modelli statistici troppo razionali se confrontati alle evoluzioni della società. Dopo tutto, l'encefalopatia spongiforme bovina (BSE) uccide un numero minore di persone che non la strada o il tabacco. Ciò non impedisce all'opinione pubblica di mobilitarsi in modo più attivo sul fronte della malattia della mucca pazza anziché su quello dei pericoli legati alla circolazione stradale. La percezione individuale e collettiva del rischio ha solo lontani rapporti con la minaccia concreta che esso rappresenta per ognuno di noi<sup>1</sup>.

La differenza tra questi due tipi di reazione non è semplicemente legata all'incognita rappresentata dalla BSE. Si tratta piuttosto di una conseguenza diretta di ciò che ci si aspetta intuitivamente dallo Stato nelle civiltà europee. Il terremoto o l'inondazione, pur essendo anch'essi delle incognite, sono vissuti come fatalità. Per contro i politici finirebbero sul banco degli accusati se lasciassero costruire abitazioni nelle zone a rischio, poiché ciò significherebbe non rispettare un certo ordine delle cose. Una simile reazione non ci sarebbe mai stata due secoli fa. La volontà divina spiegava tutto. Oggi l'essere umano si proietta verso il futuro e tenta di dirigerlo. I rischi non sono più percepiti come esterni - ciò che la natura ci fa - ma come produzioni umane - ciò che noi abbiamo fatto alla natura. Ci troviamo di fronte alle conseguenze

---

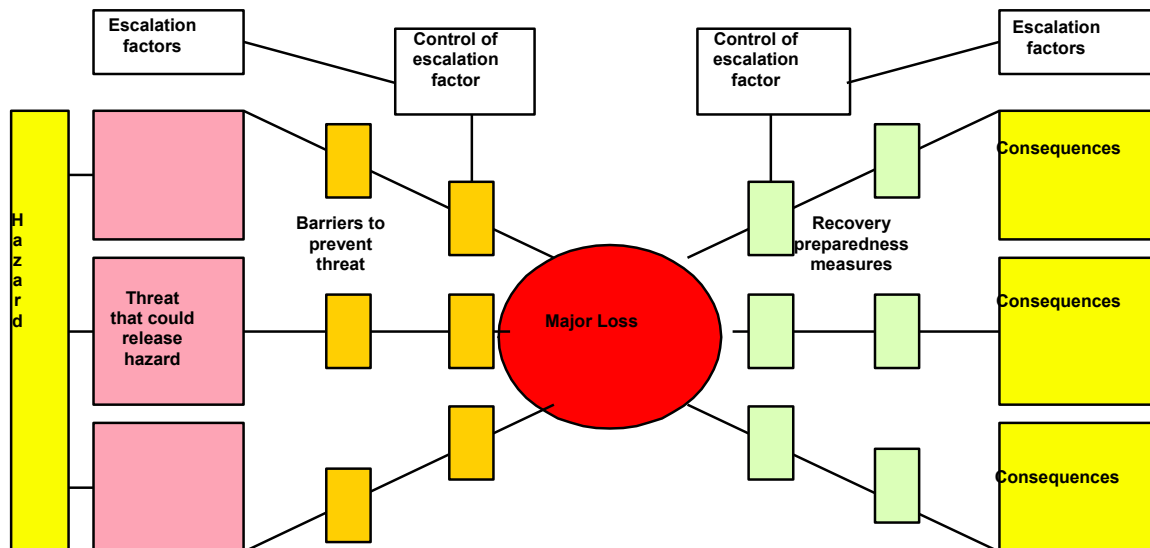
<sup>1</sup> Albert Serra, Ric de ruptura social: soms solidaris? in: Observatori del Risc: Informe 2001, Institut d'Estudis de la Seguretat, Beta Editorial, Barcellona, 2001, pagg. 214 - 233

del nostro crescente dominio su ciò che è vivente: esistono ambiti in cui abbiamo aumentato l'incertezza anziché ridurla<sup>2</sup>.

Di conseguenza c'è confusione d'idee tra l'aspetto positivo di rischio - assumersi un rischio quale segno di una volontà e di spirito d'intraprendenza - e il suo corrispondente negativo - correre un rischio, andare contro la legge naturale. Assumersi un rischio significa influenzare il proprio destino. Ma siccome quest'influenza non è neutra, si risveglia una sorta di bisogno di equilibrio tra rischio e sicurezza. È l'idea del *rischio calcolato*. Attualmente, nella maggior parte dei casi bisogna tuttavia decidere velocemente senza aver sempre la possibilità di valutare le conseguenze legate a tali scelte o analizzare l'evoluzione dell'opinione pubblica. Negli affari legati al sangue contaminato in Europa, i politici sono stati accusati di mancanza di prudenza. Nel contempo, tuttavia, l'Occidente ritiene che le autorità sono state troppo allarmiste riguardo la propagazione dell'AIDS. Eppure le cifre effettive sono molto più elevate di quelle dieci anni fa. Ma c'è poco da fare: sovente nell'opinione pubblica, la percezione di un rischio prevale sulla sua realtà quantificata. La gestione del rischio è un problema d'ordine politico e di responsabilità sociale, e non unicamente d'assicurazione<sup>3</sup>.

### La mancanza di indicatori rispetto ai rischi percepiti

Il problema posto da questa situazione è che se il rischio concreto è quantificabile in termini di frequenza e di gravità, il rischio percepito non si anticipa grazie agli schemi classici della gestione. I modelli utilizzati dai grandi assicuratori anglosassoni<sup>4</sup> permettono di valutare le conseguenze di eventi potenziali sulla base di statistiche molto avanzate. Ma queste statistiche si fondano forzatamente sul passato, quindi sui rischi conosciuti.



<sup>2</sup> Michel Serres, *Hominescence*, Le Pommier, Parigi, 2001

<sup>3</sup> Anthony Giddens, *Risk*, The 1999-2000 lectures, <http://www.lse.ac.uk/events/> LES Events, <http://www.lse.ac.uk/Giddens/lectures.htm>

<sup>4</sup> Cfr. schema sottostante tratto da Jean-Paul Conoscente, *Loss and control model*, EQE, San Francisco, 1997

Il problema dei politici consiste piuttosto nell'individuare i nuovi rischi. Di fronte agli incidenti sulle strade, per ritornare a questo esempio, sono state istituite da tempo misure e organizzazioni in grado di agire. Ma di fronte alla BSE, agli OGM o alla disfatta di Swissair, si è costretti a reagire in fretta, ricorrendo a una gestione della crisi il più sovente improvvisata. Le prime conseguenze sono di ordine medico, economico o sociale, con una perdita d'immagine e di credibilità per i politici che nel migliore dei casi provoca un rimpasto nell'esecutivo, nel peggiore destabilizza tutto l'apparato governativo. L'unica questione valida resta pertanto quella di saper anticipare i rischi emergenti.

### **Negazione e diluizione delle responsabilità**

Per rispondere ai suoi molteplici interlocutori, l'organizzazione pubblica struttura i suoi flussi interni di comunicazione suddividendoli in base ai gruppi di cui è costituita: unità gerarchiche, gruppi di progetto, cellule di riflessione, ma anche gruppi statuari e reti informali. Queste strutture si costituiscono attorno a obiettivi, a metodi, a risorse, a difficoltà o semplicemente a relazioni. Per quanto una tale suddivisione sia effettuata in modo consapevole o meno, essa è il risultato di un processo strategico volto a ridurre e a organizzare la complessità dell'insieme degli scambi possibili in seno all'istituzione. La *complessità organizzativa* è dunque il primo pilastro dell'intelligenza della cosa pubblica, vista come risposta specifica di ogni sistema ai propri bisogni, antagonisti fra loro, di strutturazione da un lato e di circolazione fluida dell'informazione, dall'altro<sup>5</sup>.

Ma questo processo naturale ha i suoi inconvenienti. Il più sovente, la struttura si costruisce in funzione delle costrizioni esterne o politiche. Parallelamente, i flussi d'informazione sono configurati più o meno ufficialmente in funzione delle necessità burocratiche<sup>6</sup>. In questo modo, l'organizzazione inibisce due possibilità di derogare alla norma, che tuttavia sono indispensabili alla sua sopravvivenza.

In primo luogo inibisce l'iniziativa personale. Non vi è avvenimento di cui dopo si sappia che inizialmente era stato individuato da un agente competente. Il governo americano sta attualmente avviando una profonda riforma dell'FBI sulla semplice testimonianza di agenti che avevano avvertito del rischio di attentati prima dell'11 settembre 2001. Come non sentirsi coinvolti quando si sa che l'amministrazione mobilita i suoi talenti solo in maniera relativamente cavillosa e quindi che per sua natura affronta solo situazioni già note? La sfida consiste allora nel riconoscere che l'istituzione è costituita da una vasta rete d'informazioni. Ne consegue che l'amministrazione non può più negare la responsabilità individuale, la sola capace di prevenire un rischio nuovo. Dato che l'amministrazione non può sognarsi di diventare una rete di imprenditori, deve quindi trovare il metodo per rendere collettivi e per selezionare in seguito i numerosi segnali d'allarme individuali che essa può generare<sup>7</sup>.

Il secondo aspetto riguarda il processo decisionale. Talvolta un numero sufficiente di persone direttamente interessate hanno accesso all'informazione concernente un rischio emergente. In altre occasioni, è l'insieme di queste persone che, con i dati a disposizione, potrebbe ravvisare

---

<sup>5</sup> Jean-Yves Mercier, *Le pari de l'intelligence*, Cahiers de l'ASO, Ginevra, 2000

<sup>6</sup> Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, Parigi, 1966

<sup>7</sup> Alvin Toffler, *Les nouveaux pouvoirs*, Fayard, Parigi, 1990

pericoli di un nuovo tipo. Tuttavia, la complessità organizzativa porta a un frazionamento estremo delle unità di cui tali persone fanno parte. Inoltre, attraverso al fenomeno della delega di prestazioni, queste stesse unità non appartengono alla stessa gerarchia. L'appartenenza ai differenti cerchi della cosa pubblica atomizza le responsabilità, non c'è più alcun motore che alimenti la responsabilità sociale<sup>8</sup>. La diluizione delle attività dell'amministrazione tra i sistemi sparsi in una rete sempre meno distinta trasferisce per finire tutta la responsabilità del coordinamento delle informazioni verso i politici, cosa che non è assolutamente concepibile in un mondo così complesso. Dato che la complessità organizzativa è inevitabile, la sfida consiste quindi nel trovare dei meccanismi che attivino la responsabilità nell'elaborazione dell'informazione e nella sua trasmissione in seno a quella vasta rete che è il servizio pubblico.

### **Anticipare i rischi attivando la rete dei saperi**

Il problema dell'identificazione dei segnali d'allarme provenienti dall'istituzione è quello della gestione dell'informazione. Il problema legato alla loro selezione e all'assunzione della responsabilità in materia di informazioni pertinenti è una questione di gestione intelligente dell'informazione, dunque di gestione delle conoscenze. L'anticipazione dei rischi passa attraverso un vero e proprio *knowledge management*. Qui di seguito vogliamo illustrare gli insegnamenti di questo movimento.

La creazione di una cellula che funge da osservatorio dei rischi pur essendo utile, non sarà sufficiente. Bisognerà attivare anche le reti di conoscenze disponibili<sup>9</sup> - i cosiddetti *knowledge networks*. Questo è un nuovo modo di gestione. L'amministrazione ha senza dubbio bisogno di uscire da una semplice riflessione sul processo di prestazione per cominciare a pensare in termini di spazi di gestione in seno ai quali gli elementi della rete possono interagire. Questi spazi sono cinque<sup>10</sup>:

- uno spazio di riflessione e orientamento
- degli spazi di scelta individuale dell'informazione potenziale
- uno spazio di rilevamento dell'informazione
- uno spazio di elaborazione collettiva dei segnali
- infine uno spazio di decisione collettiva

*Lo spazio di riflessione e orientamento* può in modo ideale essere quello rappresentato da un osservatorio del rischio che conduce l'insieme del procedimento, come ne esistono già altri in Europa. Questo osservatorio vuole essere un organo trasversale, incaricato in un primo tempo di diagnosticare i rischi eventuali visti dal profilo delle istituzioni, in seguito di organizzarli secondo grandi famiglie di preoccupazioni. A titolo d'esempio, l'Osservatorio del rischio della Catalogna ha scelto di concentrare il suo lavoro sui rischi della circolazione stradale, del lavoro, dell'ambiente, della sanità pubblica, della rottura sociale e sui rischi legati all'evoluzione del mercato del lavoro. Dopo che questi orientamenti sono stati convalidati dai politici, l'osservatorio diventa un organo pilota. Allo scopo di mantenere il suo spirito indipendente, è importante che

---

<sup>8</sup> Gilles Barouch, *La décision en miettes*, L'Harmattan, Parigi, 1992

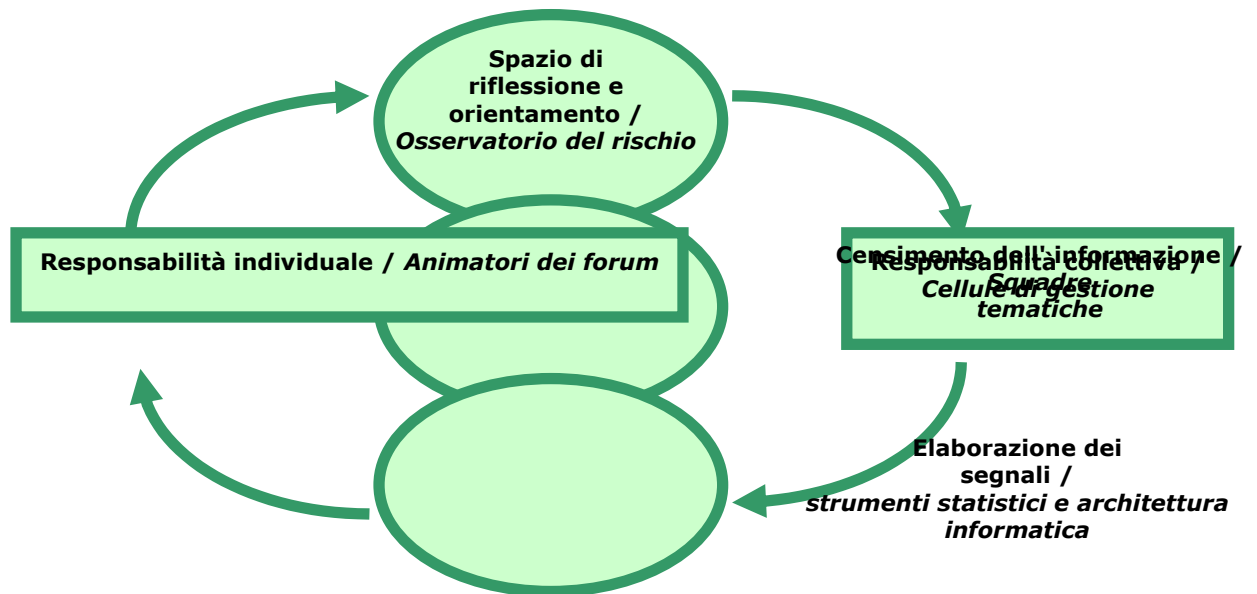
<sup>9</sup> Gilbert Probst et al., *Managing knowledge*, Wiley & Sons, New York, 1998

<sup>10</sup> Jean-Yves Mercier, *Les réseaux du savoir au service de l'innovation*, Cahiers de l'ASO, Ginevra, 2000

non gestisca direttamente i differenti progetti settoriali, ma che ne diventi e resti il legame privilegiato tra le indagini sul terreno e i politici.

Attorno a ogni asse di lavoro, saranno quindi costituite *delle squadre incaricate di censire l'informazione*. Ideale sarebbe che queste ultime siano in stretto contatto con i dipartimenti interessati dai rischi che esse hanno il compito di individuare, come ad esempio la sanità pubblica. Il loro lavoro si svolge passo per passo attraverso una serie di interrogazioni tipiche della gestione delle conoscenze<sup>11</sup>; le squadre approfondiscono inoltre queste domande consultando sia gli specialisti dell'istituzione pubblica sia quelli esterni. A titolo di esempio, quali sono i rischi emergenti legati all'evoluzione del mondo del lavoro? Quali segnali ci indicano la ricorrenza di questo fenomeno? Nel presente caso si tratta forse della preponderanza progressiva dei danni psicosociali sugli incidenti fisici del lavoro? Come fare per recensirli quando i legami tra lavoro e disturbi psicosomatici non sono chiari? Come analizzarne quindi la pertinenza? Come valutarne il costo? E in quale forma trasmettere i risultati? A ogni tappa, i risultati sono incrociati tra le squadre sotto l'egida dell'Osservatorio del rischio per favorire l'apprendistato reciproco attorno a questo nuovo tipo di domande.

Parallelamente, sono creati dei gruppi di progetto trasversali sia per quanto riguarda i temi e i dipartimenti allo scopo di organizzare *l'elaborazione collettiva dell'informazione* rilevata dalle differenti squadre. Quali strumenti statistici comuni sono necessari? Quale strumento informatico può permettere di accedere ai dati e di arricchirli? Come strutturare la base generale delle conoscenze? Recenti insegnamenti provano che lo strumento informatico è estremamente strutturante per gli scambi di sapere. I grandi gabinetti di consiglio ne hanno fatto l'esperienza. Allorquando si tratta di condividere una conoscenza standardizzata, è opportuno riflettere prima sull'architettura del sapere secondo degli ideali di gestione razionali ed economici. Ma nel caso presente, l'informazione è difficile da individuare. L'idea è dunque di costruire uno strumento a *posteriori* in funzione delle situazioni incontrate nell'approfondimento dei differenti tipi di rischio.



<sup>11</sup> Gilbert Probst et al., op. cit., 1998

La questione è di alimentare in seguito questo insieme che si istituzionalizza poco a poco. Il pericolo di creare un sistema ideale che non vive è sempre elevato. Non è proprio della cosa pubblica ma quello dell'essere umano di informare in maniera disordinata e aleatoria. È dunque il ruolo degli animatori dei forum del rischio di sostenere *la scelta individuale dell'informazione potenziale*, allestendo degli spazi di dialogo, ad esempio via intranet oppure tramite dei workshop. Lo scopo è al contempo di reperire le ricorrenze dei segnali non ancora conosciuti - ci riferiamo qui alla dimensione di *frequenza*, come nei casi dei rischi psicosociali - come pure quei segnali, più rari, ma di grande impatto potenziale sul soggetto - e qui ci riferiamo al criterio di *gravità*, come nel caso della BSE. Non si tratta qui di creare un filtro all'informazione, ma al contrario di fornirgli un canale che tolga ogni validità alla deresponsabilizzazione individuale. Questi animatori di rete sono ripartiti nell'organizzazione attorno alle famiglie di rischi messe in evidenza dall'Osservatorio.

Le squadre tematiche, i gruppi di progetto di elaborazione del sapere, gli animatori dei forum del rischio funzionano solo se essi lavorano in modo concertato sotto l'egida dell'Osservatorio summenzionato. Occorre tuttavia ribadire che quest'ultimo non è l'organo responsabile. L'Osservatorio è semplicemente un facilitatore della rete d'informazioni. Quindi, esso svolge anche il ruolo di centralizzare le domande che richiedono un'elaborazione del rischio e di identificare il livello di responsabilità adeguato. Il problema con i rischi emergenti è infine di creare *gli spazi di decisione e di responsabilità collettiva*. Spetta all'Osservatorio proporre le buone costellazioni ai politici. Ed è qui che si situa la vera responsabilità di quest'ultimo, non nel fatto di assumersi tutto il peso di ciò che è sconosciuto, ma di strutturare e di concedere un budget a una cellula di gestione di un nuovo rischio ancora sfuocato, ma già identificato.

### **Dal capro espiatorio all'anticipazione**

Per concludere, il procedimento qui proposto non è null'altro che un modello di ricomposizione delle responsabilità nella rete di persone direttamente interessate di cui è costituito il servizio pubblico. La complessità dell'amministrazione e delle sue relazioni con i suoi partner le permette oggi di meglio esporsi al mondo attuale. Dunque di assumersi dei rischi. Ma questa stessa complessità comporta altri rischi. Sono dunque questi ultimi che dobbiamo gestire oggi in quanto figli di quei rischi che ieri avevamo domato. Non ci riusciremo solo con delle semplici reazioni automatiche o cercando dei capri espiatori a ogni situazione che ci si presenterà, ma chiarendo costantemente le responsabilità nella vasta rete di segnali sparsi per anticipare le problematiche di domani.