

La percezione del rischio nei processi decisionali. Integrazione dei saperi e scelte pubbliche.

Una rassegna della letteratura

Antonella Maiello, Massimo Battaglia, Marco Frey  
Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e Perfezionamento  
Laboratorio MAIN \_Management e Innovazione  
a.maiello@sssup.it

*Il senso comune non è un'unica concezione e non è neanche identica nello spazio e nel tempo*

[Gramsci, 1952b, pp.15-16 (Quaderno XVIII)]

## ABSTRACT

Negli ultimi vent'anni, l'aumento dei fenomeni di opposizione dal basso a scelte pubbliche, il peso crescente che il principio di sussidiarietà ha assegnato ai livelli istituzionali locali, l'affermarsi di approcci strategici nella pianificazione e nella valutazione, hanno lasciato nuovi spazi agli elementi cognitivi nei processi di policy. Attraverso una rassegna di tre letterature – percezione del rischio ambientale; partecipazione del pubblico ai processi decisionali; valutazione di politiche e piani – l'articolo mira a ricostruire lo stato dell'arte di questi tre ambiti di studio, osservati tutti nella loro dimensione di processi di apprendimento, al fine di evidenziare le potenzialità di una loro integrazione per la qualità delle decisioni.

## 1. INTRODUZIONE

I primi studi sulla percezione del rischio ambientale delle popolazioni nascono tra la fine degli anni '50 ed i primi anni '60 per trovare una risposta alle mobilitazioni dal basso contro localizzazioni industriali ed infrastrutturali considerate impattanti. I disastri ambientali che hanno caratterizzato tutto il ventennio dalla fine degli anni '70 ai primi anni '90 hanno successivamente riportato l'attenzione non solo del pubblico, ma anche del mondo scientifico sui temi ambientali e sulla loro percezione (1972 prima conferenza di Stoccolma; 1989 Rapporto Bruntland; 1992 Conferenza di Rio). Nei primi anni 2000 si è assistito al tendenziale ritorno al tecnicismo nelle scelte pubbliche (Renn O. 2000). Oggi la crisi globale e la rinnovata attenzione alla fiducia nelle relazioni sociali potrebbero fornire nuovi stimoli alla ricerca in ambito di politiche pubbliche, particolarmente sul terreno della gestione dell'ambiente e del territorio dove gli interessi in gioco sono molteplici e più forti le velleità di partecipazione.

Il *paper* si propone di ripercorrere tre filoni di letteratura – percezione del rischio ambientale; partecipazione del pubblico; valutazione strategica - per individuare nei nessi logici tra questi ambiti le premesse concettuali di future metodologie integrate da sperimentare a livello di processi decisionali pubblici.

## 2. LA PERCEZIONE PUBBLICA DEL RISCHIO AMBIENTALE: TRA GIUDIZIO INDIVIDUALE E COMPORTAMENTO COLLETTIVO

Il rischio è andato definendosi nell'ultimo ventennio come una questione cruciale nella programmazione di politiche e piani. Il rilievo di questa tematica nell'ambito delle discipline di governo è legato a fenomeni corollari del più ampio processo di globalizzazione quali l'accesso facilitato alle informazioni e la crescente interconnessione degli eventi sia naturali che sociali (Renn e Rohrmann, 2000). Ciò che ha fatto parlare alcuni autori di "globalizzazione del rischio", più che di rischio della globalizzazione (Beck, 1999). La letteratura sulla percezione del rischio viene tradizionalmente ricondotta a due prospettive prevalenti: una prospettiva psicologica ed una prospettiva socio-culturale (Snary, 2004).

Gli studi che rientrano nella prospettiva psicologica associano la percezione del rischio alla diversa natura dello stesso, assumendo che ad un dato tipo di rischio (variabile indipendente), corrisponda sempre una data reazione individuale (variabile dipendente). Nei primi studi proposti da Chauncey Starr ad esempio l'entità del rischio viene messa in relazione con la cognizione dei costi e dei benefici che ciascun individuo attribuisce all'evento rischioso (Starr, 1965). Il paradigma psicometrico che è stato sviluppato a valle di queste prime intuizioni da Paul Slovic e dal gruppo dell'Oregon, fornisce un modello quantitativo rigoroso che ha stimolato numerosi studi empirici. Questi primi contributi hanno avuto il merito di avvicinare i decisori pubblici alla considerazione dei fattori cognitivi e dei processi di formazione delle preferenze sociali. Ad essi viene d'altra parte imputato il limite di un approccio razionalista: assumendo che tutti gli individui sviluppino la medesima percezione di fronte ad una data tipologia di rischio, le variabili spazio e tempo (e quindi i diversi contesti locali) vengono del tutto trascurate (Arabie e Maschmeyer, 1988).

La prospettiva socioculturale mette invece in relazione il rischio con un ventaglio molto più ampio di fattori caratterizzanti non il rischio ma i contesti sociali. In conseguenza al maggiore grado di apertura, in questo filone hanno trovato spazio approcci diversi (Renn O., Rohrmann B., 2000). L'idea di fondo che accomuna le diverse teorie è che i membri di uno stesso gruppo tendono ad adottare valori comuni con cui si identificano e secondo cui agiscono: così, ad esempio, la maggiore avversione al rischio ambientale è attribuita ad una più elevata sensibilità sociale ed attenzione all'apparato istituzionale (Snary C., 2003). Questo approccio è stato

criticato su più piani (Nelkin, 1982; Jhonson 1987; Renn 1992; Sjöberg 1996, 1997): sul piano metodologico perché non fornisce sufficienti evidenze empiriche a supporto delle intuizioni proposte e su quello teorico perché gli archetipi che essa individua costituiscono un'eccessiva semplificazione della realtà.

Nell'ambito del filone sociologico gli studi sulla percezione del rischio più specificamente ambientale hanno trovato spazio in formulazioni teoriche compiute come il *New Environmental Paradigm* (NEP) che, ponendo l'accento sulla dimensione sistemica dei fenomeni naturali, propone una misura delle attitudini individuali al rispetto dell'ambiente (Dunlap e Van Liere, 1978). Contributi più recenti hanno provato ad integrare questa prospettiva con i principi culturalisti: la *value-belief-norm theory* ad esempio, che fa capo a H. C. Stern, unisce la visione del NEP con la *norm-activation theory* (Schwartz 1973, 1977, 1994) sviluppando una visione che fa leva sulla correlazione tra valori come l'"altruismo" e la percezione del rischio ambientale.

Dal punto di vista dei processi decisionali pubblici, l'implicazione più importante degli approcci socio-culturali è la considerazione che nei conflitti ambientali tra gruppi sociali differenti non ci sia un'interpretazione più oggettiva di un'altra: esistono risposte collettive oltre che individuali che vanno orientate attraverso politiche fondate su criteri di giustizia ed equità sociale, oltre che di rigore tecnico scientifico.

### 3. PROCESSI PARTECIPATI: DA CONSULTAZIONE AD INTEGRAZIONE DI SAPERI

Il concetto di partecipazione in ambito di politiche pubbliche non trova in letteratura una definizione univoca, trovando collocazione in letterature diverse. Esso ha infatti una natura intersettoriale (Ianni V., 2002) ed ideologica (Lawrence; 2006) e può assumere un significato politico, sociale o metodologico a seconda del contesto in cui viene utilizzato (Reed M. S., 2008).

Reed ricostruisce le principali fasi storiche del principio di partecipazione all'interno delle agende politiche (Reed, 2008): l'entusiasmo della critica antimodernista degli anni '60; le prime esperienze di coinvolgimento diretto del pubblico nella raccolta di dati e nelle procedure di pianificazione (IDS,1979) degli anni '70; l'applicazione degli approcci partecipati nei progetti di sviluppo locale, prima in campo rurale e poi in contesti depressi negli anni '80 (Chambers, 1986); il principio di partecipazione come condizione per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile a partire dai primi anni '90 (UNCTAD, Rio de Janeiro, 1992); la disillusione ed infine la critica "post-partecipazionista" dei primi anni 2000. Oggi assistiamo alla coesistenza di tendenze opposte. Da un lato l'istituzionalizzazione del

principio di partecipazione che viene sancito come diritto negli accordi internazionali (es. Convenzione di Aarhus del 1998) e come pratica di governo nelle normative nazionali (es. norme in materia di Valutazione Ambientale Strategica) e in alcuni casi di livello regionale (l.r. n.1/2005 Toscana sul Governo del Territorio; l.r. n.69/2008 sulla partecipazione). Dall'altro il dibattito accademico mai sopito sull'efficacia dell'approccio e degli strumenti di coinvolgimento (Newig J. e Fritsch O., 2009; Irvin e Stransbury 2004).

Gli studi più recenti sulla partecipazione si sono chiesti prevalentemente "se, quando e come" essa serva. Questo ha generato un'elevata attenzione nella letteratura degli ultimi dieci anni sugli aspetti metodologici di cui vengono proposte classificazioni differenti.

Gli esiti di un processo partecipato dipendono d'altra parte non solo dal metodo utilizzato ma da molti altri fattori tra i quali le competenze dei facilitatori, il livello di informazione degli attori coinvolti, le conoscenze in gioco (Reed, 2009; Koonts, 2006; Richard et al. 2004). La relazione tra partecipazione e conoscenza è un tema fondamentale, ampiamente investigato negli studi di politica e filosofia della politica (Gramsci, 1952; Foucault, 1969), come in quelli più recenti di stampo gestionale (Jhonson et al. 2004; Chase et al. 2004; Webler et al. 2006; Tippet et al. 2007). All'interno di questo ultimo gruppo di contributi è possibile distinguere due visioni prevalenti: la partecipazione come processo di consultazione, in cui saperi diversi si incontrano ma restano fondamentalmente separati (Lundavall e Jhonson distinguono in proposito *know-how* locale vs *know-why* tecnico); la partecipazione come processo di costruzione di una conoscenza collettiva, in cui, come in una centrifuga, i saperi si mescolano (Renn 2006, Reed 2008).

Gli studi che si inscrivono in questa prospettiva (Renn 2006, Cross 1998, Chess 2000, Cohen 1997) incontrano nelle conclusioni parte di quelli della letteratura sulla percezione del rischio ambientale (Tesh 1999, Sandman 1986, Freudenberg 1984, Snary 2003): oggi conoscenze ambientali scientificamente fondate sono spesso possedute, grazie al maggiore accesso alle informazioni, anche dalle comunità locali e percezioni distorte sui fenomeni ambientali appartengono anche a tecnici ed esperti. In quest'ottica si superano le dicotomie tra le forme di saperi e l'attenzione viene riportata piuttosto sui modelli formali in cui la partecipazione viene organizzata e sulle sue interazioni con il processo decisionale (Renn 2006; Stern e Finenberg 1996; Dake 1991). Le nuove domande che la ricerca in questi ambiti si pone sono: quanto contano le nuove conoscenze prodotte ai fini delle scelte pubbliche? quanto valgono le decisioni che si adottano attraverso i processi partecipati?

Renn in proposito individua gli approcci deliberativi come le soluzioni più efficaci per un coinvolgimento effettivo del pubblico nelle scelte finali.

*... deliberative processes are needed to define the role and relevance of systematic (scientifically derived) and ideosyncratic (derived from experience and familiarity with local conditions) knowledge for making choices that may affect large populations...*

[Cfr. Renn O., (2006), pg 36 ]

#### 4. VALUTAZIONE, APPROCCI INTEGRATI ED APPRENDIMENTO COLLETTIVO: NUOVE PIATTAFORME DI DECISIONE PER LE SCELTE PUBBLICHE?

L'approccio valutativo applicato alle politiche pubbliche ha ricevuto un notevole impulso nel corso degli ultimi vent'anni di storia. L'affermarsi nell'ambito delle scienze economico-gestionali e della dottrina politica della teoria sulla "*bounded rationality*" di Simon, verso la fine degli anni '70, ha contribuito a fare spazio ad una visione processuale delle *policies* e alla convinzione che non è possibile definire a priori la decisione migliore: ogni scelta va monitorizzata per la valutazione dei risultati in itinere e l'adozione di decisioni finali più idonee (Bertin G. M., 1998).

La letteratura metodologica sulla valutazione, che qui è stata considerata, tende a distinguere tra famiglie di modelli di valutazione a seconda del settore e della natura dei criteri individuati (Patassini, 1997). Una prima demarcazione è quella tra modelli di valutazione delle organizzazioni del settore privato e modelli di valutazione per le organizzazioni del pubblico (Camagni e Gorla, 2006). Nell'ambito del pubblico quello ambientale rappresenta un campo di applicazione particolarmente ampio in cui è ancora possibile operare una macro distinzione tra modelli socio economici e modelli di valutazione degli impatti fisici sull'ambiente. Negli ultimi anni la ricerca è andata indirizzandosi verso la definizione di metodologie sempre più integrate, che da un lato abbiano ad oggetto non più solo i singoli interventi (sul modello della VIA) ma i livelli decisionali più alti, ovvero le politiche, i piani e i programmi e dall'altro non considerino più solo ricadute settoriali di una decisione (analisi costi e benefici) ma forniscano un giudizio olistico degli effetti prodotti. A dare impulso a questa tendenza sono state, in territorio europeo, le politiche comunitarie che con la Direttiva 2001/42 hanno imposto la Valutazione Ambientale Strategica per programmi e progetti e all'interno dell'*European Spatial Planning Observation Network* cercato di stimolare sperimentazioni anche più ambiziose come la Valutazione d'Impatto Territoriale (Camagni e Musolino, 2006), che contempla indicatori quali la coesione ed identità dei territori.

La selezione di criteri ed indicatori che supportano l'individuazione delle preferenze finali, all'interno del processo decisionale ambientale, tocca gli interessi di tutta la collettività e produce effetti che vanno oltre i confini delle discipline tecniche coinvolte. Chi può quindi assumersi unilateralmente la responsabilità di questa scelta (Renn, 2006)? L'approccio integrato alla valutazione è la risposta metodologica all'esigenza di sviluppare decisioni pubbliche che riflettano saperi ed interessi differenti e che garantiscano "un'assunzione collettiva di responsabilità" (Camagni e Gorla, 2006) sulle scelte. Perché questa integrazione avvenga, la valutazione deve essere partecipata e questa partecipazione finalizzata ad un apprendimento collettivo (Cicciotti e Rizzi, 2005): consenso e accettabilità sociale dovrebbero quindi costituire l'effetto desiderato del processo ma non il fine ultimo dello stesso.

Con riferimento soprattutto alle metodologie sviluppate in ambito europeo, troviamo da un lato la letteratura sulle tecniche di coinvolgimento del pubblico, di cui le forme più avanzate sono quelle deliberative (Bobbio L., 2002) e dall'altro quella sugli strumenti di analisi dei dati le cui forme più sofisticate dal punto di vista dell'integrazione disciplinare sono costituite dagli approcci multicriteriali. Sul piano metodologico nella letteratura sulla valutazione gli studi di percezione sono più frequentemente inclusi in quest'ultima famiglia di modelli, contribuendo nelle applicazioni soprattutto con dati di tipo quantitativo.

In generale gli approcci di tipo integrato, orientati alla produzione di nuovi saperi e ad un processo di apprendimento collettivo (Renn, 2006), restano seppur fortemente auspicati nella teoria delle politiche pubbliche (Crosta 1998; Dente 2000; Barbera 2001; Pellizzioni; Murray 2002) una sfida aperta dal punto di vista dei metodi. In questo senso le letterature sui casi di studio offrono alcune interessanti esperienze, ma soprattutto in contesti extra europei (cfr. Abbas El Zein, 2006; Willis et al. 2004; Bickerstaff, 2003).

## 5. CONCLUSIONI

La rassegna incrociata dei tre filoni di letteratura ha consentito di mettere in evidenza l'esistenza di nessi concettuali e di potenziali integrazioni metodologiche tra i tre processi. Il *paper* affronta le tre letterature isolatamente ma attraverso una medesima chiave di lettura - la creazione di saperi - pervenendo alle conclusioni di seguito riportate.

A dispetto delle frequenti sovrapposizioni tra gli studi di percezione e quelli di partecipazione, questi approcci sono profondamente diversi, nei metodi e nei risultati. Mentre gli studi della percezione forniscono una fotografia - più o meno attendibile - del sentire comune, le metodologie

partecipative sono – almeno nella teoria – indirizzate alla costruzione di una conoscenza pubblica.

Piuttosto che sovrapposizioni sarebbero quindi auspicabili integrazione dei metodi. A tal fine i nessi concettuali emersi dal raffronto di queste letterature suggeriscono i seguenti indirizzi:

- 1) il superamento delle logiche dicotomiche (esperti/saperi tecnico-scientifici vs comunità/saperi diffusi)
- 2) l'opportunità di approcci dialogici correttamente facilitati
- 3) l'orientamento all'apprendimento collettivo piuttosto che alla costruzione del consenso

Le maggiori difficoltà incontrate nella rassegna dei tre filoni sono state legate sia alla loro ampiezza che al carattere fortemente trasversale dei singoli oggetti di studio. Il lavoro ha quindi il limite di una ricostruzione prettamente teorica, limite che riflette tuttavia la precisa scelta di investigare le affinità dei tre ambiti su un piano prevalentemente concettuale.

In prospettiva l'indagine dei casi offrirebbe la possibilità di dare forza alle intuizioni raccolte, mostrandone le evidenze. In particolare la ricerca futura lascia spazio sia ad analisi cross-sectional, tra sperimentazioni realizzate in contesti territoriali differenti, al fine di individuare barriere e fattori propulsivi esterni; sia a studi di singoli casi che siano in grado di illustrare proposte di metodo e di comprovarne la validità attraverso i risultati.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

G. Bertini, (a cura di), *Valutazione e sapere sociologico. Metodi e tecniche di gestione dei processi decisionali*, Franco Angeli, Milano 1996.

K. Bickerstaff, *Risk perception research: socio-cultural perspectives on the public experience of air pollution*, Environmental International 30 (2004) 827-840.

R. Camagni, Musolino D., *Verso una metodologia di Valutazione d'Impatto Territoriale di politiche, piani e programmi*, in Camagni R., Gorla G. (a cura di), *Valutazione Economica e valutazione strategica di programmi e progetti territoriali*, Franco Angeli, 2006, Milano.

H. Simon, *Model of bounded rationality*, Vol. 3, MIT Press.

E. Cicciotti e A. Dallara, *La valutazione delle politiche di sviluppo locale: la valutazione strategica*, in Cicciotti E. e Rizzi P., *Politiche per lo sviluppo territoriale*, Carocci, 2005, Roma.

A. El-Zein, R. Nasrallah, I. Nuwayhid, L. Kai e J. Makhoul, *Why do Neighbours Have Different Environmental Priorities? Risk Perception in a Beirut Neighbourhood*, Risk Analysis, n.2, Vol. 26, 2006, pp 423-435.

G.W. Mc Donald e M. G. Patterson, *Bridging the divide in urban sustainability: from human exemptionalism to the new ecological paradigm* (Urban Ecosystem, 2007) 10: 169-192.

M. S. Reed, *Stakeholder Participation for Environmental Management: A literature Review*, Biological Conservation n.3800, 9 Agosto, 2008, pp. 58 -72.

O. Renn e B. Rohrmann (a cura di), *Cross-cultural risk perception. A Survey of Empirical Studies*, Kluwer Academic Publisher, Dordrecht 2000.

O. Renn, *Participatory process for designing environmental policies*, *Land Use Policy*, 23 (2006), 34-43.

P. C. Stern, *Toward a Coherent Theory of Environmentally Significant Behavior*, *Journal of Social Issues*, Vol. 56, n.3, 2000, pp. 407-42.4

S.H. Schwartz, (1994), *Are there universal aspects in the structure and contents of human values?*, *Journal of Social Issues*, 50(4), 19-46.

P. Slovic, *The risk game*, *Journal of Hazardous Materials*, n.86, 2001, 17-24.

C. Snary, *Understanding Risk: The Planning Officers's Percepective*, *Urban Studies*, Vol. 41, n. 1, Gennaio 2004, pp 33-55.

S.N. Tesh, *Citizen experts in environmental risk*, *Policy Science*, n. 32 39-58, 1999.