

Maurizio Catino

Charles Perrow, *The Next Catastrophe: Reducing Our Vulnerabilities to Natural, Industrial, and Terrorist Disasters*. Princeton: Princeton University Press, 2007, 388 pp.

(doi: 10.2383/26587)

Sociologica (ISSN 1971-8853)

Fascicolo 1, maggio-giugno 2008

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

Recensioni

Charles Perrow, *The Next Catastrophe: Reducing Our Vulnerabilities to Natural, Industrial, and Terrorist Disasters*. Princeton: Princeton University Press, 2007, 388 pp.

doi: 10.2383/26587

L'America è pronta per evitare un secondo Undici Settembre o le conseguenze di un altro uragano come Katrina? Gli Stati Uniti sono diventati più sicuri da quando Al Qaeda ha attaccato le torri del World Trade Center? I soldi spesi per rafforzare la sicurezza nazionale e per riorganizzare le strutture preposte alla difesa hanno effettivamente aumentato la sicurezza? La risposta di Perrow è negativa per ciascuna di queste domande.

Charles Perrow è professore emerito di Sociologia all'Università di Yale ed è uno dei padri fondatori della moderna sociologia dell'organizzazione. Il suo libro più famoso, *Normal Accidents* (1984), ha aperto un campo di studi sui sistemi tecno-organizzativi ad alto rischio. In quel libro Perrow evidenzia come, a causa della natura complessa e interconnessa delle moderne tecnologie, i fallimenti industriali siano inevitabili – normali, appunto – e che molti di questi avranno conseguenze disastrose. Nel suo nuovo libro *The Next Catastrophe* prende in esame anche altri tipi di disastri, come quelli naturali o il terrorismo, e documenta come essi siano inevitabili e in continuo aumento, fornendo molti suggerimenti per ridurre la vulnerabilità dell'America rispetto a questo tipo di eventi. *The Next Catastrophe* è un libro importante, per nulla tranquillizzante, basato su un'analisi in profondità delle componenti vulnerabili delle infrastrutture statunitensi. Esso affronta l'inevitabile inadeguatezza dei nostri sforzi nel proteggerci dai maggiori disastri e i limiti delle organizzazioni formali nel fronteggiarli. La proposta è radicale: la riduzione dei “target” come strumento per aiutare gli Stati a sopravvivere.

Nell'analisi dei diversi tipi di catastrofi (naturali, organizzative, o deliberate come il terrorismo) Perrow va oltre la visione convenzionale sulla protezione delle infrastrutture critiche, basata sulla prevenzione dei disastri (con sistemi di allarme, per esempio), sulla limitazione dei danni (come i piani di evacuazione) e sulla risposta ai disastri una volta accaduti. Se da un lato tali strategie sono necessarie, e dovrebbero essere perseguite con forza, dall'altro occorre essere consapevoli dei loro limiti. Per quanti sforzi si faccia, non si possono evitare i disastri, e molti eventi sono difficilmente prevedibili. L'aumento della vulnerabilità, secondo Perrow, è il risultato della progressiva concentrazione del potere, delle fonti d'energia e della popolazione. Per esempio, la concentrazione del potere economico e politico in grandi corporation può portare a concentrazioni di energia o di materiali ad alto rischio (come sostanze tossiche o infiammabili) in aree ad alta densità abitativa. Secondo quanto afferma Perrow, ci sono infatti, negli USA, centoventitré aree dove la fuga di sostanze gassose causata da un incidente o da un attacco terroristico potrebbe mettere in pericolo più di un milione di persone.

Il libro è diviso in quattro parti. La prima, *Introduction and Natural Disasters*, è dedicata ai disastri naturali: qui Perrow evidenzia come la vulnerabilità sia creata, da un lato, dalla concentrazione di persone in determinate aree geografiche e, dall'altro, dai fallimenti delle organizzazioni preposte alla sicurezza nel proteggerci efficacemente dai disastri. La seconda parte, *Can Government Help?*, affronta la preparazione e la ri-

sposta ai disastri e il fallimento delle agenzie governative nel proteggere efficacemente i cittadini. Perrow ricostruisce la storia della *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) e del *Department of Homeland Security*, mostrando come queste agenzie siano mal equipaggiate nel proteggere i cittadini, e quindi nel realizzare il proprio compito. Vari tipi di fallimenti concorrenti (organizzativi, del management e di regolazione del sistema) rendono queste e altre organizzazioni poco efficaci nel prevenire e contenere i disastri naturali, così come quelli legati al terrorismo. Perrow mostra come la risposta di tali agenzie ai disastri, come è avvenuto con l'uragano Katrina, sia stata lenta, reattiva piuttosto che proattiva, piegata agli interessi economici rappresentati dal Congresso e incapace di sanzionare coloro che hanno fallito nel prendere le precauzioni più ovvie. La terza parte, *The Disastrous Private Sector*, esamina il problema delle industrie ad alto rischio come quelle del settore chimico e nucleare, dei monopoli nell'energia e nelle telecomunicazioni, in particolare di internet con il sistema operativo Windows di Microsoft. I rischi in tali sistemi dipendono sia dal loro normale funzionamento, come già sostenuto in *Normal Accidents*, sia dal fatto che possono essere facili obiettivi terroristici. La concentrazione e il monopolio ne aumentano la vulnerabilità. Infine, nella quarta parte, *What is To Be Done?*, Perrow individua una serie di soluzioni radicali per fronteggiare le prossime catastrofi. Se "*bigger is not safer*", la risposta risiede nella deconcentrazione e gli Stati Uniti dovrebbero investire nella riduzione delle infrastrutture vulnerabili, piuttosto che nel rafforzare la capacità di protezione e di risposta ai disastri. Soltanto con la riduzione dei possibili target si limiterebbe il potenziale distruttivo delle catastrofi naturali, organizzative o deliberate. Soltanto riducendo la concentrazione, di materiale rischioso e di persone, si riduce l'attrattiva dei target da parte dei terroristi, così come in caso di incidenti causati da fenomeni naturali.

L'approccio proposto da Perrow sposta dunque l'attenzione dai "pericoli" ai "target". Poiché i primi sono, per quanti sforzi si faccia, inevitabili, occorre ridurre i secondi: "I doubt that we will ever eliminate the threat of terrorism, so reducing those concentrations seems at least as important as catching terrorists... or locking the many doors to our way of life" [p. 70]. Più gli impianti di produzione e chimici sono grandi, più è concentrato il potere, maggiori sono le probabilità che accada un incidente con conseguenze catastrofiche. Per ridurre questa vulnerabilità, le migliori speranze, afferma Perrow, risiedono nella deconcentrazione delle popolazioni nelle aree ad alto rischio, del potere accentrato in pochi gruppi economici, delle infrastrutture critiche come le reti energetiche, di internet e dell'industria chimica e alimentare.

In questa strategia ci sono evidenti benefici. Un esempio deriva dai network di piccole e medie imprese al posto di grandi, burocratiche e gerarchiche organizzazioni. Una struttura industriale ideale, secondo Perrow, è una struttura che ha multipli produttori con multipli fornitori e vende a molti clienti. In caso di fallimento di uno o più dei produttori o dei fornitori, ci sono fonti e possibilità alternative. La molteplicità promuove la competizione, che non sarebbe assicurata da una singola organizzazione dominante. Ciò aumenta l'interdipendenza e riduce al contempo la dipendenza.

Perrow analizza l'inadeguatezza delle organizzazioni nel fronteggiare le catastrofi; inadeguatezza riconducibile ai limiti strutturali delle organizzazioni formali. È questo uno degli aspetti più importanti dal punto di vista della teoria organizzativa e riguarda la concezione stessa delle organizzazioni, che sono – secondo Perrow – strumenti recalci-

tranti rispetto ai fini per i quali sono state deliberatamente progettate. Non solo la risposta organizzativa è spesso reattiva, ma emergono evidenti problemi nell'apprendimento a seguito di eventi come i disastri. Uno di questi è la cosiddetta sindrome da "panico del controllo". In casi di basso e inefficace coordinamento, la risposta più comune è quella di centralizzare il controllo, come è avvenuto nel caso del progetto di riorganizzazione del sistema della difesa americana emerso dal *9/11 Commission Report*, il rapporto ufficiale che analizza gli eventi dell'Undici Settembre. Perrow afferma, al contrario, che la struttura del nuovo dipartimento e delle agenzie di *intelligence* dovrebbe corrispondere a quella del nemico da combattere. In caso contrario si avrebbe una situazione in cui alla minaccia che proviene da network terroristici altamente decentralizzati, si farebbe fronte con una struttura di due nuove agenzie altamente centralizzate e gerarchiche.

Sempre sul tema delle proposte, Perrow afferma che ciò che è richiesto è un cambio di *mindset* riguardo i mercati e la loro regolazione. Emerge la necessità di un pensiero a lungo termine sui rischi e sul loro controllo. Uno dei fini della regolazione è di prevenire l'accumulazione di potere economico in poche mani private. Le difficoltà in questo senso non sarebbero poche, considerando innanzitutto quelle di natura politica legate al sistema elettorale americano. Il rapporto tra il sistema delle lobby del Congresso ha indebolito proprio la regolazione di quei sistemi ad alto rischio che vengono analizzati dal libro. Un rapporto di dipendenza sempre più perverso tra il sistema politico bisognoso di fondi per campagne elettorali sempre più costose e le imprese private sempre pronte a fornire tali finanziamenti. Il risultato è che "every attempt to reduce our vulnerabilities will be compromised by our flawed electoral system" [p. 315]. Per intervenire su queste cause profonde è necessario modificare il sistema elettorale, interrompendo tale mutua dipendenza.

Se da un lato la piena implementazione delle sue raccomandazioni (sulla radicale deconcentrazione, per esempio) appare piuttosto improbabile, è però realistico pensare che molti progressi in tal senso siano possibili. Anche se sorge una possibile domanda: perché di fronte alla riduzione "quantitativa" degli "obiettivi", che diventerebbero così meno importanti ma più numerosi, i terroristi non potrebbero semplicemente organizzare più attentati, anche se meno eclatanti, visto che obiettivi più "piccoli" sarebbero sicuramente meno protetti?

Vi sono a mio parere alcuni punti controversi e alcuni limiti che, tuttavia, non intaccano il valore e l'importanza di questo libro. In primo luogo, le fonti utilizzate sono spesso di tipo giornalistico, a scapito delle recenti acquisizioni nel campo delle scienze sociali in generale, e sui casi Undici Settembre e Katrina in particolare. Questa scelta porta l'autore a interpretazioni e conclusioni non sempre condivisibili. Un secondo problema riguarda una delle parole più importanti del libro – vulnerabilità –, termine che ha connotazioni differenti a seconda delle discipline di riferimento. Perrow non specifica se quando parla di vulnerabilità lo fa con riferimento alle persone, alle organizzazioni, alle infrastrutture o a tutte queste contemporaneamente e ciò crea, talvolta, non pochi problemi di inquadramento del tema. Un ulteriore limite consiste nel fatto che Perrow fornisce continui commenti politici, basati molto spesso su nozioni che appaiono preconcepite, con riferimenti, anche qui, che provengono per lo più da fonti giornalistiche ed evidenziano una chiara posizione politica (contraria all'amministrazione Bush). Ne consegue che le diagnosi e le conclusioni sono talvolta poco argomentate e motivate. Inoltre,

l'analisi che Perrow conduce è di tipo prevalentemente qualitativo, coerentemente con il suo percorso di ricerca, e non utilizza dunque molti dei metodi quantitativi disponibili per valutare le minacce e il modo in cui i rischi sono valutati dai governi e dalle compagnie di assicurazione. Un approfondimento di questi aspetti avrebbe fortemente giovato al libro e alla sua diagnosi. Infine, dal punto di vista di una prospettiva di ricerca sui rischi e sui pericoli, la soluzione di ridurre la concentrazione delle infrastrutture o della popolazione per far fronte ai rischi non riduce di per sé la vulnerabilità. Potrebbe comportare, semmai, il trasferire geograficamente e/o economicamente tali vulnerabilità e rischi.

The Next Catastrophe è un libro importante che sta generando un dibattito negli Stati Uniti sul sistema di difesa e di regolazione e controllo dei rischi. Pur essendo stato pensato con riferimento agli Stati Uniti, molte delle considerazioni elaborate da Perrow superano i confini americani e sono di sicuro interesse per il nostro contesto. Oltre che ai sociologi e agli studiosi di organizzazione, la lettura di questo libro è fortemente consigliata a coloro che – cittadini, operatori ed esperti – in Italia devono affrontare problemi, talvolta drammatici, come la gestione delle emergenze sanitarie, dei rifiuti e del loro smaltimento, delle catastrofi naturali e degli incidenti organizzativi. Le analisi proposte da Perrow forniscono importanti indicazioni di grande interesse per le nostre organizzazioni che operano in ambienti ad alto rischio o che sono preposte alla gestione delle emergenze e della sicurezza nazionale, così come per le agenzie di regolazione e controllo di tali organizzazioni.

Maurizio Catino
Università di Milano “Bicocca”