



## IL SISTEMA POLITICO

*La de-politicizzazione delle decisioni.  
Il decentramento dell'autorità.  
L'emergenza come risorsa politica.*

LUCIANO BONET \*

### Premessa

Le dinamiche politiche, più esattamente ancora: le dinamiche del sistema politico durante le calamità naturali sono state pochissimo studiate. Pur essendo la "sociologia dei disastri" un settore di studi ormai consolidato, ciò non significa naturalmente che per questa via si produca automaticamente anche una "politologia" dei disastri.<sup>1</sup> Tuttavia i confini disciplinari non sono così impermeabili, e le variabili politiche sono importanti in quanto tali. Eppure, lo stesso imponente lavoro di Thomas

\* Luciano Bonet, politologo, Facoltà di Scienze Politiche II, Alessandria.

E. Drabek,<sup>2</sup> che a buon diritto può essere ritenuto il testo più completo in materia, non attribuisce particolare rilevanza alla questione; tant'è vero che il suo schema di analisi delle risposte sistemiche ai disastri, pur articolato in ben sei livelli (individuale, di gruppo, organizzativo, comunitario, societario, internazionale), non prevede quello specificamente politico. Del resto, nella sterminata bibliografia esibita dall'autore, si fa fatica a reperire qualche titolo che alluda esplicitamente a problemi politici.<sup>3</sup> Le implicazioni politiche e politologiche, sostanzialmente ignorate da Drabek, andrebbero quindi esplorate accuratamente fra le righe delle tante ricerche citate, ma non è evidentemente questo lo scopo del presente contributo.

Un metodo di questo tipo è invece stato adottato da David I. Kertzer, in un articolo efficace nell'individuare i vuoti degli studi in materia, interessante nella tematizzazione e nelle esemplificazioni ma che, per taglio e brevità, è ben lungi dal costituire una rassegna soddisfacente.<sup>4</sup> È da notare fra l'altro che gli autori citati nel saggio ricorrono per lo più anche nella bibliografia (posteriore) di Drabek, ma l'uso è del tutto diverso poiché a quest'ultimo, come si è detto, non interessano le implicazioni politiche da cui dichiaratamente muove invece Kertzer.

Esiste quindi una vasta mole di ricerche empiriche che attende di essere vagliata alla luce delle variabili politiche, ma nessuno studio generale e sistematico strutturato intorno ad esse. Le riflessioni che seguono poggiano quindi su basi teoriche ed empiriche assai labili. Tale grave limite aumenta considerando che gli spunti mi sono stati forniti essenzialmente dal caso piemontese e, in particolare, da quello alessandrino:<sup>5</sup> è il classico problema, connesso del resto anche ai più accurati case studies, della liceità di generalizzare. Tenendo conto della duplice avvertenza, non è rituale precisare che le ipotesi qui suggerite costituiscono una griglia dichiaratamente rudimentale, che ciascun lettore, alla luce della sua personale esperienza e riflessione, potrà dunque integrare, correggere, criticare o buttare via.

Ciò premesso, va anche chiarito che l'approccio generale qui adottato è quello del sistema politico nella accezione struttural-funzionalista classica,<sup>6</sup> con due specificazioni: a) è possibile assumere il sistema politico locale come entità analitica autonoma rispetto al sistema politico nazionale, b) tenendo però presente la dimensione centro-periferia come decisiva nel connotare i rapporti fra le due entità. In altre parole, è perfettamente plausibile adottare per analogia l'approccio anche su scala locale, in quanto il sistema politico vi esplica tutte le sue funzioni,<sup>7</sup> essendo però consoci che tali funzioni hanno autonomia variabile dal sistema nazionale a seconda del tipo di processi in atto e delle circostanze in cui avvengono.<sup>8</sup>

Non potendo chiarire teoricamente l'assunto per ovvie ragioni di spazio, il semplice ricorso all'evidenza empirica stempera il tono assiomatico delle due specificazioni. Ad esempio, è noto che i poteri locali non sono autosufficienti rispetto alle risorse organizzative e finanziarie necessarie a fronteggiare le grandi calamità e la successiva ricostruzione (del resto, non lo sono neppure in condizioni di normalità), quindi devono ricorrere a risorse centrali. Essi sono tuttavia titolari di risorse politiche assai rilevanti cui non vogliono né possono rinunciare: le tensioni squisitamente politiche fra enti locali, regioni e governo nazionale puntualmente verificatesi nel nostro caso, esemplificano dunque l'assunto tanto più perché rientrano nella norma. Sia sotto l'aspetto della distribuzione delle risorse sia sotto quello delle logiche politiche, vediamo allora come si possa effettivamente parlare di sistemi politici locali come entità autonome, costrette però -in quanto periferie- nella cogenza di un ineliminabile rapporto con il centro. Anzi, proprio tale cogenza induce normalmente a contrasti e frizioni fra i due livelli.

## 1 - La de-politicizzazione delle decisioni

1.1) Prendiamo a questo punto in considerazione una ipotesi generale, che suona apparentemente come un paradosso. Nell'emergenza, come tutti noi abbiamo potuto osservare, il sistema politico locale dilatata enormemente i propri confini ma con-

temporaneamente cambia sensibilmente la logica interna di funzionamento: all'estensione della sfera di intervento imposta dalle circostanze si accompagna infatti una de-politicizzazione dei criteri di decisione. Detto in altri termini, lo stato di emergenza non è l'apoteosi del comando politico<sup>9</sup> ma il sopravvento del comando organizzativo.

Perché si possa parlare di decisione politica, occorre infatti che l'autorità sia di fronte a issues politiche in senso proprio, cioè domande sufficientemente elaborate nei contenuti e dotate di requisiti di priorità sulle altre (per l'effetto selettivo delle funzioni sistemiche di articolazione e aggregazione della domanda politica). Sono quindi, per definizione, le domande il cui mancato soddisfacimento minaccia i livelli di consenso, per esempio perché dichiaratamente maggioritarie o suscettibili di diventarlo, oppure perché provenienti da un gruppo sociale particolarmente potente, ecc. Prima ancora di definire come soddisfarle (che per molti versi è funzione tipicamente attuativa, tecnico-burocratica, a maggior ragione nell'emergenza), il problema è pertanto se soddisfarle in base a valutazioni di utilità politica.<sup>10</sup>

Invece, in presenza di calamità naturali (in contesti culturali e politici analoghi al nostro<sup>11</sup>), in linea di massima c'è unanimità sul fatto che le domande vadano soddisfatte. Si potrebbe anzi sostenere che i bisogni primordiali cui i cittadini sono improvvisamente costretti (salvezza fisica, un riparo, cure e cibo), non sono a rigore domande politiche e tuttavia vanno soddisfatte, non solo per ovvie ragioni umanitarie ma appunto per mantenere consenso.<sup>12</sup> L'autorità non rinuncia dunque alla razionalità politica che le è propria, specie nella felice e rara condizione in cui potremmo dire -ricorrendo alle note categorie weberiane- che etica della convinzione e della responsabilità tendenzialmente coincidono.

Qui sorge però una questione di non poco conto, derivante dalla natura stessa della decisione politica la quale, per essere una buona decisione agli occhi dei destinatari, deve essere efficace nel raggiungimento dei fini prima ancora che efficiente nell'impiego delle risorse. Ciò non significa che la decisione politica sia per definizione inefficiente, come pretendono certi diffusi stereotipi.<sup>13</sup> In questa sede possiamo tuttavia prescindere da tale problema, limitandoci ad assumere che si tratta di paradigmi diversi e che la coincidenza di efficacia ed efficienza nella decisione politica non è ovvia né scontata, concettualmente e di fatto, per cui è normale perseguire ed accettare politiche efficaci anche a prezzo di una relativa inefficienza. L'intero sistema di produzione di beni pubblici ad opera del welfare state ne costituisce l'esempio più macroscopico, e il cittadino-elettore razionale medio richiede efficienza solo quando il livello di produzione di beni pubblici minaccia di contrarsi.

Invece, nell'emergenza, efficacia ed efficienza tendono a coincidere, ridefinendo così intimamente la razionalità della decisione politica. In primo luogo, è un problema di orizzonte temporale in cui si giocano le interazioni fra decisori e destinatari, nel senso che in condizioni normali l'efficacia si apprezza subito, mentre le questioni di efficienza sopravvivono semmai in tempi medi. Diversamente, in condizioni di emergenza, l'orizzonte temporale si contrae ed unifica: occorre infatti far presto e bene, per uscire appunto dall'emergenza ripristinando il più velocemente possibile e nel maggior numero possibile di casi le normali condizioni di vita. Il massimo di efficacia coincide dunque con il massimo di efficienza e, comunque, difficilmente si produce l'una senza l'altra. La razionalità politica deve dunque necessariamente e rapidamente riconvertirsi in razionalità tipicamente efficiente, di pari passo con lo slittamento della politica nella gestione organizzativa.

Questa de-politicizzazione dei criteri di decisione in un contesto di emergenza rappresenta per i politici, abituati ad altri tipi di interazione, una evidente insidia ma proprio il contesto ne affievolisce notevolmente i pericoli. Se dal punto di vista della teoria della decisione razionale e delle tecniche d'organizzazione, è dunque possibile (anzi: molto probabile) che esistano strategie più efficaci-efficienti di quelle effettivamente messe in campo dalle autorità nelle singole situazioni di emergenza, ciò

che conta dal punto di vista delle dinamiche concrete del sistema politico è la presenza o meno di proteste, mobilitazioni, rapido allargamento della capacità di rappresentanza da parte dell'opposizione, affermarsi di leadership alternative, ecc. In assenza di ciò, è molto difficile poter asserire obiettivamente che il corso d'azione dell'autorità non è efficace, non raggiunge cioè gli obiettivi minimi che, nel contesto dato, consentono di mantenere sufficienti livelli di consenso.

Poiché gli attori politici non smettono mai di essere tali, fa parte delle regole del gioco che le opposizioni (magari con ottime ragioni di merito) rivendichino strategie più efficienti, polemizzando con le maggioranze rispetto alla gestione dell'emergenza, ma è fondato ipotizzare che proprio le polemiche appaiano armi spuntate e controproducenti.<sup>14</sup> Se nello stato di emergenza i paradigmi della politica cedono il passo a quelli dell'organizzazione, gli eventuali dissensi in merito all'efficienza non sono di conseguenza riconducibili a logiche di maggioranza-opposizione, sinistra-destra, ecc., essendo politicamente neutri, trasversali o percepiti come tali e come tali difficili da maneggiare polemicamente. Per il ceto politico governativo, la de-politicizzazione della politica costituisce così un banco di prova assai severo ma in un contesto politico non sfavorevole.

1.2) Va inoltre osservato che nelle catastrofi si determina una condizione di tragica insicurezza e precarietà diffuse. In tali circostanze, la mobilitazione solidaristica non è solo un moto spontaneo massivo ma anche una risorsa insostituibile per la gestione degli infiniti drammi individuali, costituendo così (come vedremo meglio più avanti) uno scenario particolarmente favorevole agli attori governativi. Secondo Kertzer, *Molti ricercatori americani si sono soffermati sulla creazione di un nuovo ordine sociale come risposta a breve termine in situazioni di emergenza...Secondo questa tesi,...la popolazione prenderebbe, con inconsueta chiarezza, coscienza della natura consensuale dell'organizzazione sociale....Nel periodo di emergenza i vecchi conflitti vengono dimenticati...Viene raggiunto un "consenso sui valori".*<sup>15</sup>

Se nel sistema sociale avvenissero davvero tali processi, si comprenderebbe ancor meglio ciò che ho chiamato de-politicizzazione dell'esercizio dell'autorità. Per la verità, l'autore citato ci mette in guardia da visioni troppo edulcorate, inficiate dalla carenza di ricerche specifiche e dal pregiudizio ideologico -che vizierebbe quelle esistenti- costituito dalla *implicita visione consensuale della società che ha caratterizzato per molto tempo la sociologia americana*.<sup>16</sup> Prendendo atto che si tratta di una questione aperta, senza entrarvi quindi nel merito, certamente l'uscita dall'emergenza coincide di fatto con la ripresa dichiarata della conflittualità. Per quanto concerne l'emergenza, i processi di mobilitazione solidaristica ("quasi fusionale", avverte Alessandro Cavalli) restano comunque indubitabili e mutano gli scenari in cui solitamente opera il sistema politico:

La fisiologia dell'arena politica è per definizione consensuale sulle regole ma fortemente conflittuale sulle politiche, al punto che il paradigma amico-nemico, se esercitato e ritualizzato secondo le procedure della democrazia, non le è affatto estraneo.<sup>17</sup> È chiaro invece perché tutto ciò non si applichi all'emergenza. La normalità democratica fonda la sua efficacia non sulla realizzazione di un astratto "bene comune" (che semmai consiste nelle regole generali condivise), bensì di politiche in funzione del consenso di alcuni contro altri. Nell'emergenza invece la situazione è per molti versi ribaltata, essendo univoco e condiviso l'obiettivo (uscire appunto dall'emergenza), ma particolarmente incerte le regole. Se normalmente il sistema sopporta la conflittualità sugli obiettivi perché è gestita secondo regole condivise, nell'emergenza l'incertezza sulle regole è tollerata -al punto che le stesse procedure democratiche sono in qualche modo di fatto sospese- per l'unanimità sugli obiettivi. Non può che essere una situazione temporanea, che deve durare il meno possibile: anche per questo l'efficienza assume tanta importanza come criterio di legittimazione del comando politico.

Non siamo quindi di fronte ad una mobilitazione politica in senso proprio, al conflitto fra parti organizzate, a divisioni, scontri e contrattazioni, bensì ad una mobilitazione tendenzialmente concorde per obiettivi condivisi. Polemiche e contrapposizioni drastiche tendono ad essere auto-censurate; se qualcuno le solleva rischia l'accusa di irresponsabile strumentalizzazione (particolarmente grave quando è senso comune che occorra concordia e collaborazione); se attecchiscono è perché l'orientamento alla delegittimazione dell'autorità preesisteva e l'emergenza lo ha disvelato, confermato, amplificato, ecc. ma non prodotto.

## 2 - La mobilitazione degli altri sotto-sistemi

La de-politicizzazione delle scelte autoritative avviene pertanto sia per ragioni interne al processo decisionale (il prevalere, come abbiamo visto, di paradigmi organizzativi e razional-efficienti), sia per dati di contesto (l'insorgenza di atteggiamenti solidaristici). Questo secondo aspetto merita qualche osservazione supplementare. Il sistema politico non si muove infatti nel vuoto ma, come si è già detto, è in interazione continua con l'ambiente. Se per un momento mutiamo il punto d'osservazione e ci collochiamo fuori dal sistema politico, nel suo ambiente (definito in termini macrosociologici come un sistema di interazioni funzionali), la sfera politica diviene interpretabile come uno dei sottosistemi che costituiscono il sistema complessivo.<sup>18</sup>

Tale operazione è molto utile per descrivere analiticamente ciò che abbiamo fisicamente vissuto nell'alluvione: le modificazioni del (sotto)sistema politico non si sono prodotte in un quadro di costituzione di un "nuovo ordine sociale" temporaneamente alternativo, bensì di mobilitazione degli altri sottosistemi i quali, a loro volta, hanno integrato e ridefinito le interazioni politiche. Mentre la politica si de-politicizzava, si espandevano ed organizzavano altri spazi di interazione sociale, mutando spesso le rispettive logiche proprie del normale funzionamento. Poiché interessano qui i fenomeni che hanno maggiori implicazioni rispetto al sistema politico, è di scarso rilievo ricordare la ripresa e mobilitazione dei legami di parentela, di vicinato, di gruppi amicali, e simili. Due esempi appaiono invece particolarmente significativi:<sup>19</sup> ciò che è avvenuto nel sottosistema economico e, come vedremo al capitolo successivo, nei livelli integrativi intermedi (in particolare, nel nostro caso, nelle parrocchie e nelle circoscrizioni).

Nella sfera economica, è avvenuto qualcosa di molto simile alla sospensione temporanea delle leggi di mercato, quasi un ritorno per alcuni aspetti alle società cosiddette primitive, non mercantili,<sup>20</sup> nelle quali l'istituzionalizzazione dell'economia poggia su reciprocità e redistribuzione più che sullo scambio in funzione del profitto. Nell'emergenza, vediamo ad esempio che il profitto, normalmente considerato un valore, si trasforma in disvalore, al punto che i prezzi tendono a non salire pur nelle condizioni in astratto più favorevoli perché ciò accada. L'indignazione preventiva per eventuali manovre speculative e la caccia ai rari "profittatori" (si noti l'ambivalenza semantica del termine "profitto" nelle situazione di normalità e di emergenza), negano infatti la possibilità di beneficiare dell'aumento rapidissimo della domanda di quasi tutti i beni e servizi.

Inoltre si attivano, per mano pubblica o privata, ingenti flussi di raccolta di beni in luoghi centralizzati e si ridistribuisce con generosità. La selettività, i controlli e le priorità che la razionalità di mercato realizza spontaneamente, cedono qui il passo ad una gestione dei rapporti deliberatamente equitativa, se non addirittura egualitaria,<sup>21</sup> da parte di istituzioni e organizzazioni, e motivata da reciprocità ed oblatività da parte di individui e gruppi informali.

Anche le imprese adottano linee di condotta insolite: all'interno, al di là del comune interesse a salvaguardare capacità produttiva e posti di lavoro, si assiste ad una

indubbia ripresa di legami comunitari; all'esterno, le imprese operano spesso come infrastruttura e servizio pubblico, mettendo a disposizione edifici, mezzi di trasporto, attrezzature, maestranze, "saper fare" tecnico ed organizzativo.<sup>22</sup>

### 3- Il decentramento dell' autorità

Per le argomentazioni già esposte, la constatazione empirica che i partiti politici (intesi qui come livelli intermedi di integrazione del sistema sociale e politico) hanno svolto nell'emergenza un ruolo tutto sommato marginale, è coerente con l'ipotesi della (temporanea) de-politicizzazione delle interazioni politiche, anzi la rafforza. L'opposto è avvenuto invece per altri livelli integrativi intermedi (associazionismo, parrocchie, circoscrizioni, ecc.), che hanno incrementato ruolo e funzioni nel sistema politico dell'emergenza, sia in conseguenza delle urgenze organizzative, sia per un processo -chiaramente osservabile- che potremmo definire di decentramento dell'autorità.

La prima ragione è intuitivamente connessa con la lunga fase di sconvolgimento dei normali flussi di comunicazione, regolazione ed intervento che segue le catastrofi. Senza entrare nel merito dei modelli di gestione dell'emergenza, tutti noi abbiamo però potuto osservare come le attività di normalizzazione del disordine abbiano assunto quasi spontaneamente una sorta di struttura ad albero, con nodi di interconnessione intermedi che hanno garantito i flussi di aiuti, comunicazione, regole di comportamento e domande nei due sensi, dal basso e dall'alto. Nell'affermarsi come nodi cruciali, ovviamente hanno avuto maggiori chances i livelli intermedi già preesistenti e più istituzionalizzati, come le parrocchie, le circoscrizioni, le associazioni di categoria, i gruppi di volontariato generati dall'associazionismo più consolidato e organizzativamente agguerrito.

Il fatto che tali livelli si siano rivelati utili, anzi indispensabili nella gestione dell'emergenza non è però meramente riconducibile a paradigmi organizzativi e stato di necessità. Non si è trattato di un semplice decentramento di funzioni operative ma, piuttosto, di un decentramento di autorità in virtù di un vero e proprio conferimento di autorità dal basso, da parte dei cittadini. I meccanismi di tale conferimento sono tutti da analizzare. Ad esempio, è difficile dire se si tratti di un processo affatto spontaneo o invece frutto di verifiche di vario tipo, dall'alto e dal basso: certo è stato molto rapido. Inoltre, la constatazione empirica della sua esistenza non spiega il tipo di legittimazione conferita: plausibilmente si tratta della ricostituzione del tessuto comunitario, azzerato dalla catastrofe, attorno a punti di riferimento visibili e riconosciuti, istituzionali o relativamente istituzionalizzati, in grado cioè di "dare ordini" nel disordine perché dotati di evidenti requisiti comunitari.

Se le parrocchie costituiscono un caso esemplare ma quasi ovvio, non vale lo stesso per le circoscrizioni. Percepite solitamente come teatrino della politica e prive di reale identità amministrativa, hanno avuto ruolo di primo piano quando hanno saputo affermarsi come elemento connettivo del tessuto sociale e costitutivo del riorganizzarsi dell'identità comunitaria. Ulteriori conferme in tal senso le ritroviamo anche considerando la mobilitazione di altri livelli integrativi intermedi quali le associazioni di categoria. La constatazione di come sia stato molto più pronto, massiccio, universalistico e simbolicamente efficace, nella prima emergenza, il ruolo ad esempio dei sindacati confederali rispetto alle altre associazioni di interesse, rafforza l'ipotesi che i gruppi sociali organizzati reagiscano diversamente a seconda che i legami interni siano di tipo (anche) comunitario, o più accentuatamente societario e pattizio.

Il ruolo dei livelli integrativi intermedi è illuminante per riflettere sui meccanismi di adattamento del sistema politico sotto lo stress dell'emergenza. Concepati solitamente come entità parapolitiche, hanno in realtà assunto un carattere più dichiaratamente politico sulla base del riconoscimento di autorità dal basso, al quale dall'alto si è risposto con una vera e propria delega di prerogative e funzioni, sia per ragioni

organizzative, sia per l'evidente legittimazione che i livelli intermedi hanno saputo conquistarsi sul campo. I dissensi e la contrattazione fra questi livelli intermedi e quelli centrali (comune, prefettura, ecc.) sono stati frequenti ed anche aspri, ma non hanno mai assunto il carattere di contrapposizione fra autorità alternative (cioè entrambe aspiranti al monopolio della legittimazione), né -come si è già detto-, sono sorte leadership alternative. Per questo è preferibile considerare tutto ciò come processi di adattamento del sistema politico locale, sostituiti funzionali ad integrazione del deficit di autorità costituita (messa in crisi dall'emergenza), piuttosto che l'affermazione di un ordine sociale e politico nuovo e potenzialmente alternativo anche fuori dall'emergenza.

#### 4- L'emergenza come risorsa politica

4.1) Tutti gli argomenti sin qui illustrati, sia pur sommariamente, concorrono a delineare l'ipotesi che nell'emergenza lo scenario politico sia in sostanza favorevole agli attori governativi: sospensione della conflittualità politica, prevalere delle urgenze organizzative, mobilitazione solidaristica, decentramento non antagonistico d'autorità. Per l'insieme di questi processi, lo stress cui è indubbiamente sottoposto il sistema politico locale risulta quindi sensibilmente ammortizzato, fornendo anche le condizioni per cui eventuali errori nei corsi d'azione dell'autorità politica siano meno percepibili e più facilmente rimediabili.<sup>23</sup> Se l'ipotesi è fondata per la fase dell'emergenza, l'implicazione ovvia è che si costituisce per questa via un surplus di risorse politiche utilizzabile anche con il ritorno alla normalità. Detto in termini ancor più espliciti, l'emergenza stessa può costituire una risorsa politica.

Per esemplificare il problema, accenno brevemente alla già citata ricerca di Abney e Hill su New Orleans. Il 9 settembre del 1965, a seguito dell'uragano Betsy, ci furono in Louisiana disastrose inondazioni, che colpirono duramente anche New Orleans. Dieci mesi prima, il sindaco Victor Schiro aveva deliberatamente e pubblicamente bloccato i fondi già stanziati per interventi sugli argini, destinandoli ad altre politiche municipali, anche in previsione (si suppone) delle imminenti elezioni locali, che si tennero come previsto poco dopo la catastrofe. L'avversario di Schiro, James Fitzmorris, condusse ovviamente tutta la sua campagna elettorale denunciando l'imp previdenza e la cattiva gestione dell'emergenza da parte del sindaco in carica. Schiro, in virtù della sua abilità politica (political skill) e delle material resources procurate alla città per fronteggiare il dopo-catastrofe, seppe tuttavia contenere i danni e vincere ugualmente le elezioni.<sup>24</sup>

La ricerca analizza dettagliatamente e in profondità le dinamiche politiche, anche presso gli elettori. Senza andare tanto lontano e tanto a fondo, basta però pensare alle catastrofi del Belice, dell'Irpinia, del Friuli (ben più gravi -tra l'altro- dell'alluvione in Piemonte), per riscontrare che non avvennero particolari sconvolgimenti politici. La constatazione vale dove politicamente si è operato bene (il che è plausibile), ma anche in presenza di gestioni dell'emergenza e della ricostruzione politicamente discutibili e discusse. Suggestivo di considerare come terreno strategico in cui si misura l'abilità del ceto politico, la



conquista: a) della leadership comunitaria all'interno del sistema politico locale; b) della rappresentanza degli interessi all'esterno. I due terreni sono strettamente correlati, ma analiticamente distinti.

4.2) Sul primo punto, alla stregua di quanto detto sinora, è una evidente risorsa politica per l'autorità potersi muovere in uno scenario complesso ma tendenzialmente favorevole. Ciò non significa tuttavia che l'autorità acquisisca per questo solo fatto un surplus di legittimazione e consenso: significa semplicemente che, se non commette gravi errori, non ne perde. Spirito di servizio, buone doti organizzative, un minimo di tecnica politica, un intelligente uso dei media sono strumenti più che sufficienti allo scopo. Non voglio quindi sconfinare nella categoria del carisma weberiano: un buon politico deve comunque possedere doti particolari rispetto al cittadino medio, in termini di political skill, ed a questo mi riferisco. Ribadisco perciò l'ipotesi che, nelle condizioni politicamente favorevoli che ho sin qui descritto, è sufficiente all'autorità politica una dotazione di political skill buona ma non eccezionale.

Fare dell'emergenza una vera e propria risorsa politica richiede però qualche dose in più, perché la drammaticità delle circostanze è un banco di prova assai severo, che seleziona i valori anche e soprattutto fra i politici. Rivelare (o confermare) doti particolari, essere punto di riferimento anche morale, affettivo e simbolico per la comunità locale, è qualcosa di più e di diverso di una corretta gestione dell'emergenza: è appunto ciò che ho chiamato conquista (o esercizio) della leadership comunitaria, produzione di un surplus di legittimazione necessario nell'emergenza alla comunità stessa, che rinsalda così il pactum civitatis minacciato dalla calamità.

La ricerca su New Orleans analizza l'esito elettorale nelle varie circoscrizioni, distinguendole molto espressivamente fra wet e dry (bagnate e asciutte, cioè alluvionate e no). Analogamente, in ciascuno dei nostri centri colpiti dall'inondazione si è avvertita una differenziazione, talvolta una contraddizione fra la città "con gli stivali" e quella "con le scarpe". Indipendentemente dal giudizio sulle singole concrete situazioni, la leadership comunitaria consiste appunto nell'essere riconosciuto come il sindaco anche e soprattutto degli elettori "bagnati", l'autorità anche e soprattutto della "città con gli stivali". È quell'autorità (individuale o di gruppo) che tiene assieme la comunità, le dà speranza, la galvanizza, la guida verso un progetto di ricostruzione.

4.3) Supponiamo ora che invece del realizzarsi delle condizioni sopra accennate, che incrementano i livelli di consenso al sistema politico, si sia verificato invece un deficit. Resta comunque a disposizione della leadership locale una ulteriore risorsa, che ho chiamato la rappresentanza degli interessi verso l'esterno. La premessa del ragionamento poggia sulla constatazione che la mobilitazione solidaristica a favore delle zone disastrose non avviene soltanto all'interno delle comunità colpite, ma anche da parte della comunità nazionale (e di quella internazionale<sup>25</sup>). Anche l'alluvione in Piemonte insegna che, in presenza di gravi calamità, dall'esterno si attivano immediatamente flussi ingenti di aiuti privati e pubblici. Naturalmente, se i primi non sono da sottovalutare,<sup>26</sup> ciò che conta davvero sono i fondi pubblici, che sono il frutto di decisioni politiche sostanzialmente extra locali. Il problema è quindi di stabilire fin dove gli interessi degli attori politici locali coincidano con quelli degli attori nazionali e quando invece divergano.

Ricordiamo tutti come, all'indomani dell'alluvione, quando i sindaci avanzarono le prime richieste sotto forma di elenchi delle comunità colpite e stime dei danni subiti, il Ministro degli Interni in carica raggelò immediatamente gli animi dichiarando seccamente che non intendeva ripetere l'esperienza dell'Irpinia, dunque i sindaci erano avvertiti. La presa di posizione era esplicita nel ricordare che i fondi dipendevano dal centro, che il governo centrale non era disposto ad avallare richieste non giustificate e per questo si riservava pesanti poteri di interdizione, controllo e decisione.

Il riferimento alle cronache di quei giorni illustra in maniera esemplare il fatto che entrambi i sistemi politici -quello locale e quello nazionale- hanno problemi di con-

senso ma non nella stessa forma e misura. Infatti, mentre i politici locali sono esposti al giudizio ravvicinato e diretto del loro elettorato, dal quale dipendono totalmente, per quelli con responsabilità di governo nazionale una eventuale sanzione elettorale nelle zone colpite dalla calamità pesa invece assai meno e potrebbe addirittura essere compensata, ad alcune condizioni, da un incremento di consensi nel resto del paese. I politici locali possono quindi fare pressioni, minacciare, denunciare, ecc. e propagandisticamente valorizzare tutto ciò presso il loro elettorato ma, in ultima analisi, devono comunque adottare rispetto al livello nazionale uno stile cooperativo, propenso cioè a perseguire comunque un accordo, sia pure all'interno di una contrattazione anche dura. All'opposto, uno stile di radicale contrapposizione porterebbe semplicemente all'emarginazione dei politici locali e sarebbe quindi del tutto privo di senso, oltretutto dannoso per la stessa comunità locale.

Non dimentichiamo che la posta in gioco non è solo la quantità di aiuti per l'emergenza, ma anche chi gestisce gli aiuti e, più ancora, chi gestirà la ricostruzione. È chiaro dunque che i poteri locali devono cercare di ottenere il massimo di risorse, ma anche di poterle gestire se non da soli, per lo meno con ruolo visibile e politicamente spendibile. È altrettanto chiaro, d'altra parte, che i poteri centrali non possono accedere a tutte le richieste che provengono dalle zone disastrose (per il sospetto che siano, per così dire, fisiologicamente eccessive, o perché non si può o non si vuole estrarre più di tanto dal resto del paese, o per altre ragioni), né possono rinunciare totalmente ad un ruolo attivo nella distribuzione e nei controlli dei flussi di spesa. Si vede dunque che i contrasti centro-periferia sono potenzialmente molti ma il rapporto resta fortemente interattivo e compromissorio, muovendo dalla comune motivazione a soddisfare le domande delle popolazioni colpite.

4.4) Abbiamo visto come il sindaco di New Orleans abbia vinto le elezioni valorizzando abilmente il ruolo svolto nel far convergere sulla città ingenti "risorse materiali" dal governo statale e federale. Il caso dimostra bene come, al livello locale, l'autorità politica che riesce ad affermarsi come l'agente della contrattazione con il centro, attribuendosi quindi sia il merito degli aiuti che arrivano sia la legittimazione a gestirli, è quindi l'effettivo rappresentante degli interessi locali e ne incassa i profitti politici. Non è affatto un ruolo scontato, ma lo si conquista sul campo fra molti pretendenti, anche perché il nostro sistema politico è caratterizzato da una molteplicità di canali di comunicazione fra centro e periferia, segmentati e spesso in concorrenza fra loro.

In condizioni di indiscussa leadership comunitaria, il riconoscimento del rappresentante degli interessi è immediato (rafforzandone ulteriormente il ruolo), mentre in condizioni diverse si accende la concorrenza politica. L'autorità costituita è naturalmente avvantaggiata rispetto all'opposizione, per ragioni istituzionali e ancor più se politicamente in sintonia con la coalizione governativa nazionale.<sup>27</sup> Inoltre, come ci ricorda Alessandro Cavalli, le potenziali leadership alternative hanno difficoltà a consolidarsi anche perché non sono normalmente in grado di garantire la mediazione tra centro e periferia, indispensabile a fronte di grandi calamità.

Per tutte queste ragioni, un eventuale deficit di legittimazione al governo locale può essere compensato ampiamente dall'esercizio di una efficace funzione di rappresentanza nei confronti del governo centrale. Per la verità, nel caso dell'alluvione dello scorso novembre le cose si sono un poco complicate, perché la contrattazione tra centro e periferia ha visto introdursi ben presto un terzo autorevole interlocutore: le Regioni, prima fra tutte la Regione Piemonte. Dovendo esprimere una valutazione, che ha bisogno di molte verifiche, mi pare si possa comunque rilevare che il sistema di interazioni e contrattazioni fra i diversi livelli di autorità politiche ha raggiunto fisionomia ed equilibrio in termini compromissori, miranti ad accontentare un po' tutti i livelli di potere, a scapito della efficacia del meccanismo. Il governo centrale ha mantenuto forti poteri di controllo (spezzettamento delle decisioni in sequenza temporale e Conferenza Stato-Regioni). Le Regioni si sono affermate come

il vero soggetto di rappresentanza, mediazione e contrattazione con il centro nell'emergenza, acquisendo inoltre permanenti poteri di contrattazione e controllo sui processi di ricostruzione (Conferenza Stato-Regioni). Ai Comuni è stato infine riconosciuto il ruolo di gestire politicamente i concreti processi a livello delle singole comunità locali.

Il ruolo assunto dalle Regioni nell'emergenza andrebbe attentamente indagato, perché di grande interesse. Credo che anche in questo caso si possa dire che l'emergenza ha prodotto condizioni oggettivamente favorevoli, nelle quali si sono esercitate con varia fortuna le diverse abilità politiche. Non sottovalutiamo, ad esempio, il fatto che il rapporto fra governo centrale e le singole comunità colpite, se le zone colpite sono molto vaste, risulta difficoltoso, dispersivo, inefficiente e va quindi organizzato disponendo filtri e coordinamenti intermedi dotati di autorevolezza. Inoltre va tenuto presente che la razionalità politica del ceto politico regionale è permanentemente interessata (a maggior ragione nell'emergenza) a riprodurre a livello decentrato l'asse centro-periferia fra Regioni e comuni, trovando nel nostro caso buona sintonia con il governo centrale. Ricordo infine come la congiuntura sia particolarmente favorevole alla cultura politica regionalista e federalista, al punto che lo stesso principio del federalismo fiscale non ha fatto concretamente alcun passo avanti ma, nell'emergenza, si è rivelato molto utile nel rafforzare la legittimazione delle domande delle popolazioni colpite, finendo così per emancipare ulteriormente il livello sistemico regionale. Si è quindi confermata - e forse velocizzata in virtù delle circostanze eccezionali - la tendenza dei livelli intermedi degli attuali sistemi politici ad assumere, per lo meno in Europa, sempre maggiore rilevanza politica e di governo.<sup>28</sup>

### 5- Il consenso nell'emergenza

Poiché il tema del consenso agli attori ed al sistema politici sottende tutta la trattazione sin qui svolta, possiamo concludere con alcune osservazioni supplementari in merito. Ricordiamo innanzi tutto che il consenso, o sostegno (il support di Easton) al sistema politico può essere diffuso (indipendente cioè "dalle specifiche remunerazioni che un membro può ottenere dalla sua appartenenza al sistema") o specifico (l'opposto).<sup>29</sup> Ricorrere al secondo per compensare l'eventuale affievolirsi del primo è una fondamentale funzione di regolazione strutturale del sistema. Questo è il modo d'essere quotidiano dei sistemi politici evoluti, ma anche la causa del loro permanente affanno, per il rapporto sempre più stretto fra conferimento di consenso e soddisfacimento degli interessi, cioè per la rilevanza sempre maggiore del sostegno specifico, che intacca le riserve di sostegno diffuso, decisive per la stabilità di lungo periodo del sistema.<sup>30</sup>

Che cosa succede nell'emergenza? Il costituirsi di condizioni favorevoli alla gestione (politica) dell'emergenza da parte del ceto politico, potrebbe essere definito anche come l'accumularsi di importanti riserve di sostegno diffuso ma a termine, poiché di pari passo con la graduale uscita dall'emergenza si ricreano le condizioni per i conflitti distributivi, resi assai più acuti dalla catastrofe: il sistema politico torna per l'appunto a "politicizzarsi".

Enunciata nella secca terminologia del mercato politico, l'ipotesi può essere così formulata: se gli elettori scambiano politiche con voti o, detto dalla parte del ceto politico, se si producono politiche per ottenere consenso, non c'è migliore occasione dell'emergenza per comprare consenso, poiché il soddisfacimento dell'interesse al risarcimento può essere effettuato a spese della solidarietà locale, nazionale e addirittura internazionale, ossia facendo ricorso a risorse aggiuntive, reperibili in modo relativamente facile, e non ad una pesante ridistribuzione delle dotazioni già esistenti.<sup>31</sup> Come ho già detto, allorché le ragioni politiche dei governanti e dei governati sono così perfettamente coincidenti da costituire senso comune (etico,

civico ed anche utilitaristico), ecco che il dovere di accogliere e rappresentare le domande di risarcimento si traduce, stante lo scenario particolarmente favorevole, in una risorsa politica.

Lo scenario può essere a questo punto arricchito dall'ulteriore valutazione che l'alluvione di un anno fa ha prodotto danni -e conseguenti domande politiche- che la comunità nazionale è in grado oggettivamente e soggettivamente di sopportare. In generale, non siamo in grado di dire se, per il sistema politico, la quantità di risorse necessarie a fronteggiare i disastri e il consenso diffuso a concederle siano fattori inversamente proporzionali (come è possibile ipotizzare), o se il rapporto non sia invece più complesso. Certamente i problemi si complicano in relazione alla gravità dei danni. Si pensi al caso estremo in cui fosse necessario impegnare risorse nazionali di intere generazioni future per rimediare ad una catastrofe locale particolarmente estesa e devastante: indubbiamente tempi, modi ed entità dei risarcimenti ne risulterebbero fortemente condizionati; il conflitto centro-periferia e fra comunità locale e nazionale sarebbe maggiore; il ruolo delle leadership locali si ridurrebbe sensibilmente, e così via.

Senza sottovalutare l'entità del disastro e rispettosi di chi lo ha patito, possiamo comunque constatare serenamente che, nel nostro caso, siamo in presenza di una combinazione favorevole fra risorse necessarie e sostegno diffuso. Come abbiamo detto, tale situazione è però a termine. Più precisamente, rispetto al timing degli sviluppi possibili, possiamo ritenere che la riserva di sostegno diffuso, locale e nazionale, poggia nella prima fase su un legame fra comunità locale e nazionale di tipo fortemente solidaristico, sia pure da non mitizzare.<sup>32</sup> In un secondo tempo, uscendo dall'emergenza, poiché gli interessi locali tendono inevitabilmente ad orientarsi al sostegno specifico, dislocandosi soprattutto sull'asse centro-periferia, il perdurare di consenso diffuso a livello nazionale legittima tali orientamenti. Successivamente, qualora i problemi non fossero risolti, nel medio e lungo periodo è facile ipotizzare che il rapporto stretto fra comunità locale e nazionale si logori progressivamente, indipendentemente da chi ha torto o ragione, riconsegnando così le istanze locali ai canali tradizionali e specialistici del sistema politico.

Le possibili variazioni nel tempo della quantità e qualità del consenso costituiscono per il ceto politico un ulteriore intreccio di risorse e vincoli entro cui esercitare il mandato e le abilità. Le ipotesi avanzate per l'emergenza andrebbero quindi integrate e verificate nelle fasi successive, confrontandole con i tempi lunghi della politica. Se questa, come suggerisco, transita nell'emergenza che abbiamo vissuto adattandosi sensibilmente ma senza rivoluzionare le proprie regole fondamentali, è anche vero però che le catastrofi non possono non lasciare segni nelle coscienze e nelle culture politiche individuali e collettive. Non sappiamo quali effetti si produrranno nel tempo, ma i primi indizi incominciano a sedimentare sotto i nostri occhi: non lasciamoceli sfuggire.

#### Note

1. Per una panoramica generale degli studi, rimando senz'altro all'*Introduzione* di Enrico Ercole e al contributo di Alessandro Cavalli *Come reagisce la comunità*.

2. Thomas E. Drabek, *Urban System Responses to Disaster*, New York, Springer-Verlag, 1986.

3. Segnalo, quasi a titolo di curiosità: Hirotada Hirose, *Volcanic Eruption and Local Politics in Japan: A Case Study*, in: *Mass Emergencies*, n°4, 1979, citato (p.121) a proposito del ruolo, peraltro non sufficientemente documentato nelle ricerche, che avrebbero i soggetti economici nelle decisioni informali concernenti l'evacuazione delle zone disastrose; Thomas Angotti, *Playing Politics with Disaster: The Earthquakes of Friuli and Belice*, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, n°1, 1977, citato (p.230) fra i riferimenti bibliografici sulla ripresa di conflittualità dopo l'emergenza; Steven Th. Seitz and Davis Morris, *The Political Matrix of Natural Disasters: Africa and Latin America*, in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, n°2, 1984, citato (p.397) a proposito del rapporto fra regime politico e strategie nell'emergenza; Glenn F. Abney and Larry B. Hill, *Natural Disasters as a Political Variable: The Effect of a Hurricane on an Urban Election*, in: *The American Po-*

*litical Science Review*, n°60, 1966, addirittura citato (p.423) soltanto nella Master Bibliography, sul quale torneremo invece più avanti (§ 5).

4. David I. Kertzer, *Aspetti politici delle calamità naturali: riflessioni sulla ricerca americana*, in: *Laboratorio Politico*, n°5-6, sett.-dic. 1981, pp.162-176.

5. Un primo abbozzo delle osservazioni qui sviluppate era già contenuto nella mia relazione introduttiva ad un dibattito su: *La società civile fra spinte solidaristiche e bisogno di efficienza*, secondo di un ciclo di quattro incontri sul dopo alluvione promosso dalla Associazione Amici di Scienze Politiche II nel marzo-aprile 1995 ad Alessandria. Altri spunti sono scaturiti dal lavoro svolto con gli studenti del mio corso di *Governo Locale* a Scienze Politiche II (a.a. 1994/95), mirante a ricostruire una cronologia ragionata dei fatti politicamente rilevanti del dopo alluvione, in corso di pubblicazione.

6. In particolare, mi riferisco alla nota formulazione di David Easton secondo cui il sistema politico è l'insieme delle interazioni politiche, cioè quelle "prevalentemente orientate verso le assegnazioni imperative di valori per una società" (David Easton, *L'analisi sistemica della politica*, Marietti, 1984, p.70).

7. Mi limito a ricordare che per Easton si verificano scambi o flussi di effetti fra il sistema politico e l'ambiente totale, analiticamente diviso in intrasocietario (composto dai sistemi ecologico, biologico, della personalità e sociale) ed extrasocietario (l'insieme dei vari sistemi politici, ecologici e sociali internazionali). Senza approfondire, è comunque evidente la possibilità di concepire il livello nazionale come extrasocietario rispetto al sistema politico locale.

8. Sul rapporto centro-periferia, si veda, fra gli altri: Sidney Tarrow, *Tra centro e periferia*, il Mulino, 1979; Stein Rokkan, *Cittadini, elezioni, partiti*, il Mulino, 1982; Lawrence J. Sharpe (ed.), *The Rise of Meso Government in Europe*, Sage, 1993.

9. Paragonare lo stato di emergenza allo stato d'eccezione di Carl Schmitt è in effetti suggestivo ma fuorviante, come ha giustamente puntualizzato Jorg Luther nella sua relazione al primo degli incontri (su: *L'autorità nello stato d'eccezione*) del ciclo alessandrino citato prima.

10. La funzione di utilità del ceto politico non appartiene a rigore alla formulazione classica dell'approccio sistemico. Nella formulazione classica, che guarda alle esigenze della democrazia pluralista più che alle logiche del mercato politico, la forte selettività del sistema nel processare le domande politiche è connessa alla necessità di autoregolazione strutturale del sistema stesso, per prevenire le crisi da overload (sovraccarico) di domande (gli altri meccanismi di autoregolazione sono quelli culturali).

11. Evidentemente, in altri contesti i problemi si strutturano diversamente, come la letteratura specialistica, con i limiti ricordati prima, documenta ampiamente. È chiaro ad esempio che nelle società primitive, o in quelle in cui permangono atteggiamenti fatalistici verso le calamità naturali, i temi di cui discutiamo difficilmente assurgono al rango di issues politiche. Proprio per questo, il problema in questa sede può essere ignorato.

12. Come è noto, Easton distingue fra support al governo, al regime e alla comunità nazionale, essendo evidente che le crisi sistemiche vere e proprie si collocano al secondo e, soprattutto, al terzo livello. Come detto in Premessa, il modello è estensibile per analogia ai sistemi politici locali.

13. Tale è infatti la critica allo stile politico strumentalmente consensuale muovendo da posizioni di tipo sostanzialmente pragmatico-tecnocratico. È appena il caso di ricordare, anzi, come si stia consolidando l'approccio secondo cui, in ultima istanza, il decisore politico sia più interessato all'efficienza di quanto lo siano non solo gli elettori ma lo stesso decisore burocratico. In proposito, si veda, fra le altre, la brillante esposizione del problema di Hans van den Doel, *Democrazia e benessere*, il Mulino, 1985, specie il cap.6.

14. Nei processi di substantial policy making, in cui si decide nel merito (a differenza di quelli di partisan policy, in cui prevalgono considerazioni di schieramento), "... votare contro le proposte della maggioranza è comunque controproducente ed autolesionista per i rappresentanti dell'opposizione in tutti quei casi in cui tale comportamento rischia di essere efficace nel produrre rinvii o addirittura la cancellazione di benefici riguardanti ampie categorie sociali" (B. Dente e G. Regonini, *Politica e politiche in Italia*, in: P. Lange e M. Regini, *Stato e regolazione sociale*, il Mulino, 1987, p.95). Se ciò vale in condizioni normali, a maggior ragione si applica nell'emergenza.

15. David I. Kertzer, cit., p.167.

16. Ivi. Decisamente consensuale rispetto alla fase dell'emergenza è anche la conclusione di Drabek, cit., specie nel caso di disastri naturali (si vedano in particolare il cap.5, pp.179-segg. ed il cap.6, pp.229-segg.).

17. Ovviamente, in questa accezione, il paradigma amico-nemico non va più inteso, secondo la nota formulazione di Karl Schmitt, come guerra fra antagonismi irriducibili. Tuttavia è un utile punto di riferimento se non altro perché la conflittualità politica non è presente solamente nello scontro di valori forti, ideologico-religiosi, ma persiste malgrado i processi di secolarizzazione, che non segnano quindi "la fine della politica". Su ciò, si veda: Luciano Bonet, *Per una cultura politica secolarizzata*, in: *Il Ponte*, n°5, maggio 1993, pp. 562-583.

18. Ci riferiamo sostanzialmente al classico modello di Talcott Parsons basato sulla interazione tra sottosistemi (politico, economico, integrativo e della latenza).

19. Il riferimento al caso di Alessandria può qui apparire più marcato: in realtà si tratta di fenomeni osservabili ovunque, sia pure con intensità e specificità particolari.

20. Cfr. Karl Polanyi, *L'economia come processo istituzionale*, qui richiamato da: N. Addario e A. Cavalli (a cura di), *Economia, politica e società*, il Mulino, 1990, pp. 59-87, in particolare alle pp.66-segg.

21. La citata rassegna di Kertzer nega radicalmente l'interpretazione egualitaristica: oltre a sottolineare le molte disuguaglianze - sostanzialmente legate alla classe sociale d'appartenenza - che si producono o si riconfermano nell'emergenza, conclude esplicitamente così: "La quantità di aiuti non è determinata dalla misura del bisogno, ma dalla misura della perdita" (p.171). Essendo normalmente ritenuto giusto risarcire le perdite, il risarcimento stesso non fa dunque che ristabilire le condizioni iniziali di disuguaglianza.

22. L'enciclica *Centesimus annus* definisce l'impresa come "comunità di uomini (corsivo nel testo) che, in diverso modo, perseguono il soddisfacimento dei loro fondamentali bisogni e costituiscono un particolare gruppo al servizio dell'intera società" (citato dal Supplemento a *Famiglia Cristiana*, n°21, 22 maggio 1991, p. 37). Si noti come una certa "arcaicità" di tale concezione dell'impresa si attagli invece alle condizioni per così dire primordiali dell'emergenza, che esaltano valori e meccanismi comunitari interni ed esterni ai gruppi sociali.

23. In un articolo sul mensile alessandrino *La Città*, n°6, luglio 1995, Guido Borelli sostiene che "sembra comunque dimostrabile, almeno per via empirica, la fondatezza dell'equazione catastrofe naturale = sconvolgimento del sistema politico". In generale, sto cercando di dimostrare il contrario; in particolare, rispetto ai fatti alessandrini ricordati nell'articolo (imputazioni, dimissioni date o negate, comitati spontanei, conflitti nell'Associazione Commercianti, ecc.), non sembra affatto che tutto ciò, almeno per ora, abbia messo in crisi il sistema politico locale, come risulta del resto anche dai risultati elettorali delle recenti elezioni amministrative. Fra l'altro, la stessa ricerca su New Orleans, cui Borelli si riferisce, smentisce l'assunto.

24. F. G. Abney and L. B. Hill, cit., p.975.

25. Nel citato studio di Drabek, come abbiamo già detto, per ciascuna delle varie fasi del disastro si tiene sistematicamente conto delle reazioni anche a livello del sistema internazionale. Nel nostro caso, si ricordino gli stanziamenti immediatamente decisi dall'Unione Europea per le zone alluvionate.

26. Ignoro se vi siano studi in proposito, ma ho l'impressione che le sottoscrizioni private siano sempre più ingenti in virtù della diffusa opinione che i poteri pubblici siano inefficienti ed anche corrotti, come precedenti esperienze hanno del resto effettivamente dimostrato.

27. In linea concettuale, possiamo infatti supporre che la situazione opposta possa acutizzare il conflitto centro-periferia, con inevitabili forti ripercussioni nella comunità locale. Il punto è però tutto da indagare: ad esempio, Drabek, cit., p.230, lo richiama sommariamente, riferendosi ad una ricerca di Quarantelli e Dynes (*Community Conflict: Its Absence and Its Presence in Natural Disasters*).

28. Su ciò, si veda: L.J. Sharpe (ed.), *The Rise of Meso Government in Europe*, cit.

29. David Easton, cit., specie alle pp. 153/segg. La citazione in parentesi è a p. 155. Sul punto, ricordo le puntualizzazioni della nota 12.

30. Tale scenario è ormai talmente acquisito e studiato che eventuali indicazioni bibliografiche appaiono superflue. Per il suo impianto decisamente radicato nella storia e nella cultura politica europea, segnalo tuttavia il bel volume di Susanne Berger (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa Occidentale*, il Mulino, 1983, in particolare i saggi di Philippe C. Schmitter, *Intermediazione degli interessi e governabilità nei regimi contemporanei dell'Europa occidentale e dell'America del Nord*, e di Alessandro Pizzorno, *Il sistema pluralistico di rappresentanza* (ripubblicato ora, con il titolo di *Interessi e partiti*, in: A. Pizzorno, *Le radici della politica assoluta*, Feltrinelli, 1993, volume che si raccomanda anche per gli altri saggi contenutivi).

31. In piccola scala, una verifica si è avuta quando il governo, assumendo le prime misure, parve incautamente orientato ad impiegare i fondi già stanziati per risarcire i danni della precedente alluvione in Piemonte. L'esempio è particolare ma significativo per illustrare il potenziale di conflittualità innescato da ridistribuzioni a somma zero.

32. Molto significativa in proposito è la testimonianza del deputato di Alessandria, on. Oreste Rossi. Da me intervistato su questi temi, segnalava le difficoltà ad ottenere stanziamenti maggiori sia per l'atteggiamento dichiaratamente "rigorista" del governo in carica, sia per le resistenze dei parlamentari non piemontesi. Malgrado ciò, concludeva che "soldi ce n'è per tutti".