

Le crisi territoriali tra mutamento dell'intervento statale, nuove strategie assicurative e nuove disuguaglianze Prospettive dagli Stati Uniti e dall'Italia

Alessandro Coppola
Politecnico di Milano, Italia

Gloria Pessina
Politecnico di Milano, Italia

Abstract While earthquakes, floods or fires are often treated as disastrous events, the chapter proposes to consider them part of larger territorial crises to be investigated. How are welfare and private insurance rearticulating through such crises? The chapter elaborates on a multidisciplinary literature from different contexts including the US, where insurance companies are changing strategies, public bodies introduce new crisis management mechanisms, and new inequalities emerge. The chapter then focuses on the Italian case, where the 'nationalisation' of climate risks is still dominant, questioning its endurance in the context of growing crises.

Keywords Disaster response. Managed retreat. Private insurance strategies. Territorial crises. Welfare state.

Sommario 1 Dentro le crisi ;2 Rischi non assicurabili, disuguaglianze territoriali e trasformazioni del welfare. – 3 Il caso Usa: la crisi del modello assicurativo e l'ascesa della delocalizzazione quale strategia di de-risking. – 4 Il contesto italiano. La statalizzazione diretta dei rischi climatici, ma fino a quando? – 5 Verso un nuovo welfare dei rischi territoriali.



1 Dentro le crisi

In un mondo¹ sempre più segnato dalla crisi climatica, gli studi sulle crisi promossi già dagli anni Sessanta da teorici della complessità, sociologi e storici e, più recentemente, da urbanisti, geografi e studiosi di ecologia politica, tornano ad essere rilevanti per individuare alcuni nodi per l'azione pubblica e per la tenuta dei diritti di chi abita nei territori più vulnerabili nella società del rischio globale (Beck 2009). Tali studi permettono di mettere a fuoco le dimensioni sociopolitiche di crisi e disastri, spesso ancora concepiti solo come questioni tecniche da trattare con approcci soluzionisti. Già nel 1976, nella loro introduzione al numero tematico sulla nozione di crisi per la rivista *Communications*, lo storico André Béjin e il sociologo e filosofo Edgar Morin mettevano in guardia dalla generalizzazione di tale concetto e dal suo svuotamento di significato (Béjin, Morin 1976). Attraverso il contributo di storici, economisti, sociologi, filosofe, il numero di *Communications* mostra la metamorfosi della nozione e si conclude con una proposta, da parte di Morin, di istituire un campo di studi dedicato al tema della 'crisologia', che mostri la rilevanza e la varietà delle crisi che attraversano la società contemporanea. Un elemento centrale della riflessione coordinata da Béjin e Morin, tuttora d'attualità, riguarda il rapporto tra crisi e decisione: se da un lato la crisi richiede una decisione per dare una risposta, come mostra la stessa etimologia del termine (dal greco *krisis* 'scelta'), dall'altro è proprio nel frangente critico che l'incertezza è maggiore, come reso ancora più evidente dalla crisi climatica (Mehta et al. 2022). A partire dal campo aperto da Béjin e Morin, sul quale quest'ultimo è tornato più volte enfatizzando che le crisi siano costrutti sociali che prendono forma solo nel momento in cui alcuni attori le dichiarano tali (Morin 2020), vari autori si sono confrontati con la nozione di crisi. Secondo Patrick Lagadec (1991) la crisi corrisponderebbe a una situazione nella quale diversi gruppi o organizzazioni sono soggetti a pressioni esterne e tensioni interne e all'improvviso, per un lungo periodo di tempo, si trovano sotto i riflettori, gli uni contro gli altri. Altri autori pongono al centro dell'analisi gli eventi inattesi che segnano una rottura nella vita quotidiana di individui, gruppi e intere società, per i quali la propria integrità e, talvolta, sopravvivenza sono a rischio, rendendo necessarie e urgenti decisioni e azioni di risposta pubbliche (Libaert 2018; Crocq et al. 2009). Per Richard Laganier e Yvette Veyret (2022) la crisi è un evento di ampia portata, di origine 'naturale' o

1 Il capitolo è esito di un lavoro di ricerca e riflessione comune tra i due autori, che ne hanno condiviso l'impostazione, la struttura e le revisioni. Più nel dettaglio, le sezioni 1 e 2 vanno attribuite a Gloria Pessina, le sezioni 3 e 4 ad Alessandro Coppola, mentre le conclusioni sono esito del lavoro di scrittura di entrambi.

antropogenica, che costituisce al tempo stesso uno stato di fatto e un processo che genera un danno che può eccedere la capacità della società e del territorio colpiti di rispondere. D'accordo con la classificazione di Laganier e Veyret (2022), consideriamo le crisi come processi innescati da fenomeni non direttamente antropogenici² (es. eventi meteorici, idrogeologici, sismici) e antropogenici (es. incidenti tecnologici, crisi industriali), di estensione geografica e durata variabili. Costituendo l'innenso per nuovi modelli di governance che alterano gli assetti istituzionali e le procedure decisionali ordinarie introducendo contestualmente nuove giurisdizioni – perimetrazioni (es. ‘zone rosse’) – cui questi si applicano, tali crisi hanno assunto una crescente dimensione ‘territoriale’. Possiamo quindi parlare dell’emergere di un nuovo oggetto di ricerca, le ‘crisi territoriali’, che costituiscono occasioni di primaria importanza per il dispiegamento di *state project* (Jessop 2016, 85) che implicano non esclusivamente la risposta all’emergenza ma anche il disegno di più durevoli traiettorie di sviluppo per i territori coinvolti. L’intervento statale in risposta alle crisi territoriali si caratterizza per l’impiego di strumenti legislativi, meccanismi di governance straordinaria multilivello, decisioni relative ai finanziamenti dell’intervento pubblico, soluzioni organizzative, regimi d’indennizzo e definizione di nuovi perimetri territoriali, che implicano criteri di inclusione ed esclusione e sono funzionali all’assegnazione di diritti, dividendo chi è eleggibile a misure di ristoro da chi non lo è. *Super wicked problems* (Curry, Webster 2011), quali il cambiamento climatico, sono stati tradizionalmente affrontati con tentativi di controllo, quantificazione e minimizzazione (Hallegatte et al. 2012). In questo contesto, alcuni studi comparati mostrano come forme di intervento pubblico che viceversa sembrano abbracciare elevati gradi di incertezza – decisioni ‘robuste’ (Lemos et al. 2016) o ‘antifragili’ (Curci, Chiffi 2024) – rappresentino più oggetti retorici del discorso accademico che pratiche reali dei decisori pubblici (Mehta et al. 2022). Anche se contesti come la California, già definita a fine anni Novanta «parco tematico dell’Apocalisse»³ dal geografo statunitense Mike Davis (1998, 6) per l’incidenza e la frequenza dei disastri, sembrano ancora lontani dalla prospettiva europea, il «catastrofismo ambientale antropocenico» (Hay 2023, 64) crescente e la complessa interazione tra più tipologie di crisi che caratterizza l’epoca delle ‘policrisi’ (Swilling 2013; Tooze 2021; Armondi, Pessina, c.d.s.) ci portano a interrogarci, anche in Europa, sulla tenuta dell’intervento

2 Preferiamo evitare di riferirci a crisi di origine ‘naturale’, consapevoli dello stretto rapporto tra crisi climatica, attività antropiche, forme di urbanizzazione e disuguaglianze socio-spaziali che contribuiscono all’insorgere delle crisi e acuiscono gli effetti di disastri spesso definiti ‘naturali’.

3 Salvo diversamente indicato, tutte le traduzioni presenti nel testo sono a cura degli autori.

pubblico nelle crisi territoriali e sui possibili effetti di una sua ridefinizione e/o contrazione in termini di equità. Come vedremo successivamente, alla luce della crisi climatica e dell'intensificarsi delle crisi territoriali, assistiamo a un generale ripensamento del 'welfare dei rischi', dovuto alle spese crescenti per la compensazione dei danni⁴ (cf. § 2). Il capitolo restituisce i fondamenti teorici di una ricerca in corso sull'Italia, facendo riferimento alla letteratura prodotta in vari campi disciplinari e in contesti nei quali tale riflessione è più avanzata a causa della maggiore incidenza delle crisi territoriali e della difficoltà di tenuta dell'intervento dello stato. Mentre l'esposizione diventa sempre maggiore e coinvolge uno spettro sempre più ampio di gruppi sociali, alcuni contesti mostrano in maniera particolarmente evidente i crescenti divari tra chi è colpito da disastri. Da questo punto di vista, gli Stati Uniti rappresentano un caso emblematico da osservare per la rilevanza delle crisi, i mutamenti delle strategie assicurative private quale dimensione essenziale dell'azione pubblica, l'introduzione di nuovi meccanismi di riduzione dell'esposizione ai rischi (es. *managed retreat*) e l'impatto differenziato sui diritti soggettivi fra i diversi gruppi sociali (cf. § 3). La riflessione si sposta poi sull'Italia, dove un'azione pubblica fortemente centrata sull'intervento dello stato in risposta alle crisi territoriali è stata predominante fino ad oggi (cf. § 4). In anni recenti, tuttavia, nel quadro della crescente frequenza di eventi estremi, anche ripetuti a distanza ravvicinata nei medesimi contesti, e della montante complessità delle crisi territoriali che ne consegue sembrano profilarsi importanti mutamenti nel campo dell'azione pubblica che gli autori propongono di iniziare ad indagare in profondità.

2 Rischi non assicurabili, disuguaglianze territoriali e trasformazioni del welfare

Dimensione essenziale dell'azione pubblica di fronte ai disastri è la definizione dei profili di indennizzo quale fondamentale meccanismo di finanziamento delle ricostruzioni. La questione del cambiamento di scala delle crisi e della trasformazione dei regimi assicurativi pubblici e privati non è nuova, ma oggetto di riflessioni sociologiche,

4 Secondo la piattaforma di comparazione tra assicurazioni *Assurland*, i disastri più costosi al mondo tra il 1990 e il 2017 sono stati il terremoto con tsunami in Giappone del 2011 (210 mld USD) e gli uragani Harvey (2017; 180 mld USD) e Katrina (2005; 125 mld USD) negli Stati Uniti. Tra i primi dieci disastri per costo stimato dei danni figurano anche i terremoti del 1995 e del 2008 rispettivamente in Giappone e Cina, gli uragani Sandy (2012) e Ike (2008) che hanno colpito Stati Uniti e Caraibi, le alluvioni del 2011 in Thailandia e il terremoto con tsunami del 2010 in Cile (Per consultare i dati visitare il link alla homepage della piattaforma Assurland: www.assurland.com).

antropologiche e di economia politica almeno dalla metà degli anni Ottanta (Collier 2008; Sørensen 2017). Pubblicato in tedesco nel 1986, immediatamente dopo il disastro nucleare di Chernobyl, *Risikogesellschaft* (Società del rischio) di Ulrich Beck è l'opera che ha più contribuito ad avviare questa discussione, che si consolida ed espande in seguito alla traduzione in inglese del volume nel 1992. Attraverso il confronto con l'opera di François Ewald (1991), allievo di Foucault, Beck pone sempre più al centro della sua riflessione sulle trasformazioni sociali associate ai nuovi rischi la questione della (non) assicurabilità. Proseguendo sulla linea di pensiero di Ewald, per il quale lo stato moderno ha un ruolo previdenziale e i meccanismi assicurativi ne rappresentano il cuore (Ewald 1991), Beck (1993) afferma che la transizione dalla società industriale moderna alla società del rischio avviene nel momento in cui le assicurazioni private non sono più adeguate a coprire i danni dei nuovi eventi che si presentano con maggiore intensità e gravità. Su questo tema ritorna in uno tra i suoi volumi più famosi, *World at Risk* (Beck 2009), affermando che «l'ingresso nella società del rischio avviene nel momento in cui i nuovi rischi (es. disastri nucleari, terrorismo) minano o annullano i calcoli di rischio prevalenti dello Stato previdenziale. Chi chiede un criterio operativo per questa transizione trova qui la sua risposta: *l'assenza di protezione assicurativa privata*» (Beck 2009, 110; corsivo nell'originale). Come ricostruito da Stephen J. Collier (2008), una crescente produzione scientifica in campo economico si è occupata già dai primi anni Settanta di dimostrare come il rischio di catastrofe potesse essere gestito da compagnie assicurative private (Anderson 1976). Già dagli anni Sessanta molte compagnie avevano realizzato che le perdite dovute a disastri cosiddetti 'naturali' erano aumentate di molto dopo la Seconda Guerra Mondiale, a causa di diversi fattori, tra cui l'urbanizzazione di aree di costa e di piane alluvionali. Studi condotti dalla fine degli anni Sessanta mostravano però anche la relazione esistente tra sviluppi in aree maggiormente esposte a pericoli e moderni ed efficaci meccanismi di assicurazione e risposta pubblica a disastri (Kunreuther 1968), come i generosi ristori garantiti negli Stati Uniti a partire dal 1950 con il *Federal Relief Act*. Come osservato da Collier: «qui, di nuovo, si dispiegava una dinamica paradossale della società del rischio: il rischio di perdite catastrofiche era reso più acuto dal successo dei moderni meccanismi di sicurezza» (Collier 2008, 234). È nell'ambito di questo paradosso e nel contesto di crescenti perdite dovute a disastri di portata sempre maggiore che le assicurazioni private negli USA hanno intensificato la loro presenza, anche incoraggiate da nuove legislazioni in materia come, ad esempio, il *Federal Flood Insurance Programme* del 1968 (Collier 2008). Anche da una prospettiva storica di medio-lungo periodo sull'intreccio tra regimi assicurativi pubblici e privati, la teoria della 'inassicurabilità' proposta da Beck (1993) quale

passaggio epocale risulta meno fondata (Bougen 2003). La crescente incertezza, più che far allontanare le compagnie private dal mercato delle assicurazioni sui rischi, avrebbe portato gli assicuratori privati a adottare analisi di scenari e forme di *enactment* di possibili disastri futuri, ponendo in secondo piano la più tradizionale conoscenza di tipo ‘archivistico-statistico’ basata sull’analisi di eventi calamitosi passati (Collier 2008). Scenari futuri, *enactment*, «simulazioni progettate per identificare punti di vulnerabilità» (Keck 2015, 60) costituiscono gli elementi fondanti dell’approccio ai rischi in condizioni di incertezza proposto dal concetto di *preparedness* (Lakoff 2007), abbracciato con sempre maggiore convinzione da attori pubblici e privati a partire dai primi anni Duemila. Tale approccio ai disastri si è sviluppato parallelamente a quello della resilienza, ma non sembra essere ancora diffuso ed effettivamente applicato nel campo delle politiche urbane come quest’ultimo (Baravikova et al. 2021; Armondi 2023). Il successo del concetto di resilienza, secondo alcuni studiosi critici, sarebbe dovuto invece alla facilità di adottarlo in contesti neoliberali come giustificazione alla ritirata del supporto pubblico a misure di welfare universalistiche (Quenault 2016), in favore della competizione tra individui e comunità per assicurarsi fondi emergenziali limitati (pubblici e/o privati), mostrando la capacità individuale e di gruppo di adattarsi in maniera creativa a catastrofi inevitabili (Centemer, Tomassi 2022).

Le posizioni sostenute da Beck sul salto di paradigma implicato dalle nuove crisi sembrano essere tornate al centro di riflessioni di sociologi e politologi che, anche senza riferirsi esplicitamente all’autore di *World Risk Society*, si stanno interrogando sui mutamenti dello stato di fronte a crisi ambientali senza precedenti (Duit et al. 2016; Hay 2023). Colin Hay (2023) torna infatti a porre al centro dell’epoca che definisce del «catastrofismo ambientale antropocenico» i rischi non assicurabili, come già proposto da Beck. Tuttavia, mentre Beck concentrava le proprie analisi sui sistemi assicurativi privati, Hay osserva i cambiamenti nella forma, funzionamento e finanziamento del *welfare state*. Con l’aumento degli eventi catastrofici si assisterebbe infatti a

un’accelerazione e a un’intensificazione del ciclo di amplificazione e riduzione del debito che abbiamo sperimentato a partire dalla crisi finanziaria globale, con periodi sempre più brevi di intensa austerità punteggiati, sempre più frequentemente, da eccezionali ondate di spesa in deficit dettate dall’emergenza. (Hay 2023, 76)

Tale congiuntura, oltre a rendere più probabile «un default generalizzato del debito» (Hay 2023, 77), induce a ripensare i fondamenti del *welfare state*, superando l’approccio che si è affermato con il lavoro di Gøsta Esping-Andersen nei primi anni Novanta.

Secondo il sociologo e politologo danese, il fondamento del *welfare state* moderno consisterebbe nel principio della ‘decommodificazione’ che ha luogo nel momento in cui «un servizio è garantito per diritto e una persona può mantenersi senza fare affidamento sul mercato» (Esping-Andersen 1990, 21-2). Il *welfare state* così concepito si confronterebbe dunque solo con rischi prevedibili e assicurabili, senza prendere in considerazione ‘shock esogeni’ difficilmente prevedibili e di ampia portata come quelli connessi alla crisi climatica. Hay propone invece, per essere più aderenti al contesto attuale, di ripensare il welfare in chiave di economia ed ecologia politica, dal momento che «l'esposizione differenziata alle contingenze ambientali è, in breve, sufficiente a mandare in frantumi i presupposti di un'economia politica dello Stato sociale di stampo strettamente istituzionalista» (Hay 2023, 68). Per questo motivo, il politologo britannico propone di considerare endogeno ogni shock esogeno per creare «un'economia politica dello stato sociale adatta ai tempi che riconosciamo di star vivendo» (68). Il contributo di Hay rappresenta un utile stimolo teorico per mettere a fuoco una questione centrale nell'epoca delle crescenti crisi territoriali, ossia quella delle nuove disuguaglianze che queste generano. Ricerche condotte nel campo dei *critical disaster studies* (Anderson 2016; Remes, Horowitz 2021) a partire dalla fine degli anni Novanta mostrano l'importanza di comprendere l'articolazione delle crisi nello spazio e nel tempo, prestando attenzione alle traiettorie storiche e politiche in cui queste si inseriscono (Pearce 2003; Perry 2018), così come alle politiche e alle azioni in risposta ai disastri, che possono essere causa di ulteriori criticità e disuguaglianze socio-spatiali (Quarantelli 2005; Dello Buono 2012; Armondi, Pessina, c.d.s.) o svelare quelle esistenti (Pelling, Dill 2009). La stessa definizione, operata solitamente da un attore pubblico, di un evento quale ‘disastro’ o di una situazione di ‘crisi’ rappresenta un atto con evidenti conseguenze spaziali ed economiche (Pellizzoni et al. 2022). Per questo, l'osservazione di se, cosa, dove e per chi si ricostruisca o si intervenga rappresenta la base per un'analisi critica delle dinamiche connesse alle fasi di *recovery* da disastri (Vale, Campanella 2005), che in molti casi rappresentano opportunità di arricchimento e speculazione tra interessi in competizione (Tierney 2007) nell'ambito di quello che alcuni autori hanno definito *disaster capitalism* (Klein 2007).

Al tempo stesso, ricerche approfondite su casi specifici nel campo degli studi urbani critici, della geografia e della sociologia territoriale mostrano come l'intervento pubblico in risposta a crisi territoriali possa produrre nuove disuguaglianze e drammatizzare quelle esistenti. Gli studi sui terremoti de L'Aquila (Coppola et al. 2021; Valent 2019) e del Centro Italia (Mela et al. 2017; Olori 2024), mostrano infatti come la risposta pubblica a tali eventi abbia generato ulteriori disastri per le popolazioni locali, oltre a conflitti e squilibri

tra gli attori coinvolti. Guardando a tali casi, se da un lato emerge il tentativo da parte di diversi enti statali e di ricerca di collaborare su territori specifici attraverso progetti pilota e nuove strutture governative temporanee di missione (es. 'Casa Italia', creato nel 2017; 'Italia Sicura', attivo tra il 2014 e il 2018), dall'altro si assiste ad un rafforzamento del ruolo di strutture tecniche permanenti incardinate presso il Governo e dotate di poteri speciali, come la Protezione Civile, che ampliano il proprio campo di intervento e le risorse a propria disposizione (Piano Nazionale per la prevenzione del Rischio Sismico; Piano Emergenza Dissesto), anche sostituendosi ad enti locali e nazionali ordinari (Pessina 2021). Le strutture tecniche e operative di nuova creazione hanno di frequente continuato ad affrontare rischi e disastri in maniera emergenziale (Balducci et al. 2021), contribuendo al consolidamento o alla produzione di nuove disuguaglianze nei territori colpiti. Più complessivamente, crescenti rischi e incertezza rappresenterebbero pertanto il nucleo della 'nuova questione territoriale' caratterizzata, tra l'altro, da una distribuzione diseguale di benefici e 'malefici' connessi alla transizione verso società sempre più rischiose caratterizzate da costi montanti per la mitigazione e l'adattamento (Coppola 2023, 2). La dimensione territoriale di tali disuguaglianze è particolarmente evidente se si osservano le nuove perimetrazioni (es. 'zone rosse') introdotte come risposta sempre più comune alle necessità di gestione dell'emergenza e delle ricostruzioni post-disastro. Oltre a rispondere all'obiettivo di comunicare agli attori organizzati e all'intera società che la crisi è localizzata e dunque gestibile, solitamente attraverso forme di governance d'emergenza, le perimetrazioni agiscono quali dispositivi fondamentali di distinzione fra chi ha il diritto all'accesso a quelle che possiamo definire forme 'welfare del rischio territoriale' e chi no.

3 Il caso Usa: la crisi del modello assicurativo e l'ascesa della delocalizzazione quale strategia di de-risking

Gli Usa sono forse il paese dove il dibattito scientifico e di policy relativo agli impatti del cambiamento climatico sulle forme di intervento pubblico nei contesti post-disastro è oggi più avanzato. La centralità degli attori assicurativi privati nel trattamento dei rischi ha posto all'attenzione pubblica la questione della sostenibilità di lungo periodo di tale approccio in un contesto caratterizzato da catastrofi più frequenti e più dannose che hanno già implicato un aumento dei premi, una crescita del rischio di insolvenza e la prospettiva di un ritiro completo delle assicurazioni da alcuni territori.

Il caso californiano è estremamente significativo, da questo punto di vista. Gli incendi del 2018 e 2020 hanno cancellato un quarto di secolo di profitti delle assicurazioni e, nonostante il blocco dei

recessi da parte delle autorità statali, il numero di proprietari non assicurati è aumentato parimenti a quello dei proprietari assicurati con l'assicuratore statale di ultima istanza, *California Fair Plan* (FAIR).⁵ La questione della crescente inassicurabilità di quote cospicue del patrimonio immobiliare ha delle implicazioni sistemiche, che riguardano il funzionamento del sistema finanziario nel suo complesso ed il suo ruolo strategico nella facilitazione e protezione delle strategie di accumulazione finanziaria delle famiglie. Il ruolo delle assicurazioni è infatti decisivo nel funzionamento del mercato immobiliare: senza assicurazioni, le banche non concedono i mutui e senza i mutui la gran parte delle famiglie non può acquistare un immobile. Egualmente, dal valore degli immobili dipende la capacità di indebitamento delle famiglie come quella di autofinanziamento delle autorità locali, attraverso il prelievo fiscale sugli immobili. La crescente non assicurabilità di parti del patrimonio starebbe quindi disvelando il sussistere di una bolla immobiliare dovuta alla sottovalutazione dell'impatto dei rischi climatici - in particolare quello alluvionale - sul valore delle abitazioni (Gourevitz et al. 2023). I gruppi sociali a basso reddito - le minoranze, neri e latinos - risultano particolarmente esposti ai rischi e alla sovravalutazione del patrimonio immobiliare, una circostanza che rischia di aumentare i già consistenti divari patrimoniali fra i gruppi sociali.

Tuttavia, la geografia dell'esposizione al rischio alluvionale non è confinata ai territori abitati da popolazioni svantaggiate (Loughran, Elliott 2022). Le politiche di espansione e garanzia pubblica del credito immobiliare volte a favorire la proprietà della casa e la sua finanziarizzazione hanno reso possibile, di congiunto agli investimenti infrastrutturali, la colonizzazione di territori sempre nuovi. Da una parte queste hanno favorito, in una prima fase attraverso i meccanismi di *red-lining*, la segregazione delle minoranze nei patrimoni più degradati e, in determinati contesti, in quelli anche più rischiosi. Dall'altra, hanno reso possibile ai ceti medi e superiori di popolare territori di elevata qualità ambientale e paesaggistica ma esposti al rischio. In California lo stato si è prodigato nello sviluppo di quella che Mike Davis (1998) ha definito i suburbì della 'cintura del fuoco' attraverso la colonizzazione di terre alte e boscate. Si è così costituita una *wildland-urban interface* dove oggi vive un californiano su tre in condizioni di fortissima esposizione al rischio di incendi (Radeloff et al. 2005) e nella quale è stato essenzialmente lo Stato - attraverso la garanzia dei mutui e delle assicurazioni nonché gli interventi di

5 Nell'area, molto benestante, di Pacific Palisades, il numero di immobili assicurati con questo piano è quasi raddoppiata fra il 2023 and 2024, determinando così un aumento della sua esposizione fino a 3 miliardi di dollari, ovvero sette volte il livello del 2020. Per approfondire consultare l'articolo: <https://www.nytimes.com/2025/01/11/opinion/los-angeles-wildfire-build-fireproof.html>.

assistenza e ricostruzione post-disastro - a rendere possibile la produzione e riproduzione delle condizioni di abitabilità (Davis 1998, 108-9). Il mantenimento di premi assicurativi artificiosamente bassi ha rappresentato uno degli strumenti principali di queste politiche di popolamento caratterizzate da effetti ecologici insostenibili e profili distributivi molto iniqui. Le politiche di contenimento dell'aumento dei premi assicurativi hanno distorto fortemente il mercato e le scelte allocative e localizzative, orientandole verso investimenti in luoghi insicuri e trasferendone i costi crescenti sull'insieme dei proprietari immobiliari.⁶ Se i premi assicurativi - e quindi i valori immobiliari - riflettessero più fedelmente il livello di rischiosità di determinati territori tali scelte diverrebbero a loro volta economicamente più rischiose e quindi meno desiderabili infrangendo il 'miraggio della abbordabilità' di molti territori a rischio. In questo quadro, i meccanismi di Credit Risk Transfer (CRT), già decisivi nell'esplodere della grande recessione del 2008, stanno acquisendo crescente rilevanza (Contat et al. 2024). Assicuratori e valutatori dei rischi raccolgono informazioni sugli immobili per formare portafogli con mutui caratterizzati da profili di rischio simili nella forma di *residential mortgage-backed security* (MBS) poi venduti sul mercato dei capitali. Questa pratica permette ai creditori di 'riciclare' il loro capitale in nuovi mutui, trasferendo parte del rischio ad altri attori, fra i quali Freddy Mac e Fannie Mae (GSE), le due entità federali che assicurano la gran parte dei mutui immobiliari nel paese. Inoltre, in riferimento al ruolo dello stato quale assicuratore di ultima istanza, i creditori immobiliari fanno anche leva sulle erogazioni del Federal Emergency Management Agency (FEMA), ed in particolare sulle sue attività di assistenza post-disastro, incluse quelle di sospensione temporanea dei pagamenti dei mutui e le moratorie dei pignoramenti. I CRT sono quindi uno strumento decisivo per la produzione e riproduzione di un modello di sottostima sistemica dei rischi climatici e di disincentivazione di decisioni di pianificazione orientate all'adattamento attraverso scelte di delocalizzazione. Tuttavia, in anni recenti si sono registrati primi tentativi di una maggiore interiorizzazione dei rischi climatici entro i meccanismi di garanzia pubblica di mutui immobiliari e le polizze assicurative. Il governo federale ha chiesto alle GSE di incorporare dispositivi di *placed-based risk pricing* nelle loro procedure di credito e gestione del rischio. Dal 2021 al 2023, anche il *Federal Insurance Programme* ha istituito delle procedure di *risk-based pricing*, prima

6 È in questo modo che «la classe media [...] ha finito per finanziare case dal valore di diversi milioni di dollari a Malibu», una tendenza distributiva che non può che continuare in un contesto nel quale le perdite dovute a eventi aumentano in modo significativo. Per approfondire, si invita a consultare l'articolo: <https://www.nytimes.com/2025/01/16/opinion/la-fires-climate-home-insurance.html>.

aggiustando i premi per i nuovi clienti e dando ai clienti già in essere residenti in aree ad alto rischio periodi di aggiustamento più lunghi (De Ruig et al 2022). Tuttavia, qualora Fanni Mae e Freddy Mac procedessero davvero a disinvestire da questi crediti potenzialmente rischiosi, questo determinerebbe processi di svalutazione nei relativi mercati immobiliari con effetti sociali potenzialmente paragonabili a quelli di una forte recessione, sebbene probabilmente più concentrati dal punto di vista territoriale. Un approccio conseguente di *derisking* dovrebbe necessariamente consistere in radicali politiche di ripianificazione che non solo arrestassero la colonizzazione di nuovi territori a rischio, ma che anche perseguissero la delocalizzazione della popolazione da situazioni di forte esposizione al rischio, specie nel quadro di programmi di ricostruzione post-disastro. Il chi - quale gruppo sociale, in quale territorio - deve delocalizzarsi e a quali condizioni deve farlo - sulla base di quali criteri e secondo quali strumenti di sostegno - rappresenta il problema distributivo essenziale di qualsiasi politica di *managed retreat* da territori a rischio (Knuth et al. 2025). Queste politiche potranno essere 'guidate' dal disastro, con flussi di popolazione in uscita a causa delle difficili condizioni di vita determinate da un evento catastrofico. Oppure potranno essere guidate dal mercato, ovvero dall'anticipazione di impatti finanziari negativi dovuti al cambiamento climatico da parte di proprietari, promotori, investitori, creditori ed assicuratori. Le forme di espulsione associate a queste due prime modalità, tuttavia, non hanno necessariamente una correlazione lineare con la posizione sociale. I gruppi sociali forti sono associati al poter restare in territori a rischio in virtù della disponibilità di risorse per sostenere crescenti costi assicurativi e investimenti per ridurre gli impatti degli eventi climatici. I gruppi sociali centrali sono spesso associati alla rilocalizzazione per la loro inferiore capacità di sostenere costi troppi elevati di assicurazione e adattamento ma sufficienti a rilocarsi in contesti più sicuri. I gruppi sociali deboli possono essere associati sia al restare in condizioni di forte esposizione al rischio, e quindi di svalutazione del proprio patrimonio, sia allo spostarsi verso condizioni territoriali a rischio comunque elevato o caratterizzate da altre forme di svantaggio. Dall'analisi degli impatti sociali delle strategie di *managed retreat* già realizzate negli Usa emerge quindi un quadro articolato, ma caratterizzato da evidenti disuguaglianze. Alcune sono esito del disegno stesso dei programmi - il *Fema Hazard Mitigation Programme* offre sostegno solo ai proprietari e non agli affittuari - altre del funzionamento dei meccanismi di finanziamento. La distanza percorsa da chi deve rilocarsi tende a diminuire nel caso di abitanti di quartieri a prevalente presenza bianca, segno che questi sono più capaci di mantenere legami con il luogo di origine (Marandi et al. 2021). Inoltre, guardando agli interventi di riparazione

post-disastro di Fema, maggiore è la percentuale di residenti afroamericani in un territorio, minore la probabilità dei residenti di ottenere un'ispezione senza la quale non si può ottenere sostegno finanziario. Anche quando le vittime di disastri residenti in quartieri a prevalenza afroamericana riescono ad ottenere un'ispezione è più frequente vedano negata la propria richiesta mentre anche gli importi risultano più bassi (Raker 2023). La mitigazione di tali esiti diseguali era il fine di iniziative sulle politiche messe in opera dall'amministrazione Biden quali l'impegno a spendere almeno il 40% degli stanziamenti federali a favore di popolazioni svantaggiate (Cha et al. 2022). L'avvento della nuova amministrazione Trump - ed in particolare il bando di qualsiasi politica detta di *Diversity, Empowerment and Inclusion* (Dei) - condurrà necessariamente alla rimozione di qualsiasi criterio di discriminazione positiva nell'allocazione dei fondi.

4 **Il contesto italiano. La statalizzazione diretta dei rischi climatici, ma fino a quando?**

Quello che possiamo definire il 'welfare dei rischi territoriali' in Italia è significativamente diverso da quello statunitense, ma sembra - sebbene lentamente - convergere verso di esso proprio allorquando quest'ultimo sembra entrare in crisi. Ad essere viceversa simili, sebbene come esito di traiettorie e forme diverse, è la comune e forte centratura dell'economia politica della casa sulla residenza in proprietà (*homeownership*). Limitandoci all'ultimo quarantennio, lo stato ha ampiamente favorito l'accesso alla proprietà immobiliare (Coppola 2012) familiare eliminando la tassazione sugli immobili di residenza, prevedendo trattamenti fiscali generosi per le successioni sia mobiliari sia immobiliari intra-familiari, liberalizzando il mercato dell'affitto e quindi gli usi potenziali di un immobile di proprietà e infine riconoscendo il ruolo dell'auto-costruzione informale attraverso interventi di condono che hanno permesso l'accesso di milioni di persone alla proprietà della casa al di fuori dei meccanismi legali (Chiodelli et al. 2021). Come rilevato in altri paesi considerati parte della famiglia dei sistemi abitativi dell'Europa meridionale (Allen 2006), i trasferimenti intra-familiari - sia finanziari, sia immobiliari - hanno giocato e giocano un ruolo decisivo nella diffusione della residenza in proprietà, sebbene nel tempo, non diversamente da quanto accade a livello globale, il ricorso ai mutui sia andato crescendo, anche a seguito del mutare delle condizioni macro-economiche con l'avvento dell'euro e in virtù di politiche nazionali che hanno defiscalizzato l'accesso al credito immobiliare (Schwartz, Seabrooke 2009). Nonostante tali evoluzioni, la casa in Italia è rimasta meno finanziarizzata che in altri contesti e questo ha

contribuito a ridurre il peso di meccanismi e istituti di valutazione del rischio nel funzionamento del mercato immobiliare. Coerentemente, in Italia, lo stato non ha mai previsto né un obbligo assicurativo in relazione a rischi quali sismi e alluvioni per i proprietari delle abitazioni né per la concessione di un mutuo immobiliare, agendo da assicuratore di ultima istanza ovvero finanziando la ricostruzione degli immobili distrutti nel caso di disastri. Le risorse impiegate nelle ricostruzioni sono quelle della fiscalità generale ed il loro impiego non si fonda su alcuna valutazione delle variabili condizioni di esposizione e vulnerabilità a determinati rischi. Condizioni, che in parte non trascurabili, dipendono sia da scelte pianificatorie molto permissive sia da comportamenti individuali, informali se non illegali, ma successivamente legalizzati per via delle citate sanatorie (Chiodelli et al. 2021). Alla scarsa capacità dello stato di regolare le strategie di insediamento di imprese e gruppi sociali anche al fine di ridurre l'esposizione ai rischi è quindi corrisposto un risoluto e prolifico interventismo nella ricostruzione dei territori colpiti da disastri dai caratteri universalistici, sebbene di un universalismo che possiamo definire 'proprietario' (Coppola 2017). Limitandoci agli ultimi 15 anni, lo stato ha speso quasi 41 miliardi di euro nelle ricostruzioni post-sisma, la gran parte dei quali per la ricostruzione di patrimoni privati (Balducci et al. 2021). Tali ricostruzioni si fondano su regimi di finanziamento stabiliti *ad hoc* successivamente ad ogni disastro, circostanza che si intende ora superare attraverso l'adozione di un codice della ricostruzione (Mantini 2023). Lo stato trasferisce risorse ai privati nella forma di un 'indennizzo del danno subito', dando quindi centralità ai proprietari e marginalizzando di fatto chi vive in affitto, che spesso fa parte delle componenti più vulnerabili della popolazione. Nel quadro di ricostruzioni che non perseguono la ricostituzione del patrimonio in affitto quale obiettivo rilevante, questi gruppi sociali si trovano a rimanere più a lungo negli alloggi temporanei, sono lasciati di frequente senza sostegno con l'esaurimento dei programmi di assistenza e sono complessivamente più esposti al rischio di espulsione dal territorio coinvolto dal disastro (Balducci et al. 2021). Ma i regimi di indennizzo producono disuguaglianze anche fra gli stessi proprietari. Possedere un immobile esterno alle perimetrazioni post-sisma - i cosiddetti 'crateri' - può limitare fortemente le dimensioni del finanziamento a fronte di danni comunque ingenti. Dato il dipendere dell'avvio della ricostruzione dall'attivazione delle richieste di indennizzo da parte dei proprietari, gli abitati già soggetti a spopolamento e con un'alta incidenza di proprietari assenti o irreperibili tendono ad avere ricostruzioni più lente e incomplete con effetti sulla qualità della vita dei proprietari invece presenti e sul valore patrimoniale dei loro alloggi (Caramaschi, Coppola 2021). Inoltre, specie in contesti ad elevata vulnerabilità sismica, la ricostruzione produce

divari di valori e desiderabilità fra i patrimoni ricostruiti e quindi efficientati e quelli non danneggiati o solo riparati, facendo filtrare quest'ultimo verso la domanda abitativa dei gruppi sociali più svantaggiati. Rifunzionalizzazioni e valorizzazioni, ridefinizione della composizione sociale, forme di polarizzazione fra aree e patrimoni nuovamente attrattivi ed aree e patrimoni ulteriormente marginalizzati, processi di declassamento di determinate porzioni del territorio, accelerazione dello spopolamento: pur in presenza di un forte impegno finanziario pubblico nelle ricostruzioni, è il mercato a guidare processi di ricomposizione socio-spatiale successivi alle ricostruzioni (Caramaschi, Coppola 2021).

Tabella 1 Regimi di indennizzo nelle recenti ricostruzioni post-sisma

	Abitazioni principali	Abitazioni non principali	‘Fuori cratero’
L'Aquila 2009	100% (Ord. 3779 e 3790/2009)	80% (max €80.000) (Ord. 3779 e 3790/2009)	80% (max €80.000) (Ord. 3779 e 3790/2009)
Emilia-Romagna 2012	100% (Ord. 51 e 86/2012; 14/2016)	50%-100% (Ord. 51 e 86/2012; 14/2016)	50%-100% (Ord. 51 e 86/2012; 14/2016)
Centro Italia 2016-17	100% (DL 189/2016; Ord. 8/2016)	100% (DL 189/2016; Ord. 8/2016)	50% (100% se nei centri storici/borghi) (DL 189/2016; Ord. 8/2016)

Fonte: Balducci et al. 2021

Un vettore importante di trasformazione del welfare dei rischi territoriali in Italia è la diversificazione dei rischi. Alla tradizionale attenzione per il rischio sismico - il 48% del territorio nazionale, dove vivono circa 21 milioni di persone, è classificato come ad alta pericolosità sismica - va affiancandosi una crescente attenzione verso i danni prodotti da eventi meteorici ed i relativi impatti idrogeologici, acutizzati dalla crisi climatica. La maggiore selettività spaziale delle dinamiche di danno ed il peso delle scelte insediative nella determinazione dell'esposizione del patrimonio immobiliare propri a tali eventi, rispetto a quelli sismici, stanno contribuendo a mutare i termini tradizionali del welfare dei rischi territoriali. Il valore delle abitazioni esposte al rischio di alluvione è pari a 991 miliardi di euro, ovvero il 23,3% di quello dell'intero patrimonio residenziale, con forti concentrazioni sia in regioni a basso reddito - la Calabria - sia in regioni ad alto reddito quali il Veneto e l'Emilia-Romagna (Loberto, Spuri 2023). Il 15% del territorio italiano, abitato da oltre 10 milioni di persone, è a pericolosità media o elevata, con un picco osservabile proprio in Emilia-Romagna (56%). Mentre la spesa per riparare i danni degli eventi sismici è rimasta sui livelli storici - circa 3 miliardi l'anno - quella per il dissesto idrogeologico è passata da una media di 1 miliardo all'anno a 3,3 miliardi di euro.

Negli ultimi vent'anni, l'Italia è stata la maggior beneficiaria del Fondo di solidarietà dell'UE per l'emergenza idrogeologica, con oltre 3 miliardi di euro ricevuti, pari a circa il 37% dell'importo totale erogato a 28 Paesi europei (Ance-Cresme 2023). Anche la spesa dei comuni per la sistemazione del suolo e per le infrastrutture idrauliche è più che raddoppiata. Inoltre, una parte rilevante delle coste è esposta a un crescente rischio di inondazione (Conti et al. 2018). In questo quadro, pur in assenza dei segnali generati da una estesa copertura assicurativa, il valore di mercato di componenti sempre più ampie del patrimonio immobiliare sta incorporando gli impatti di rischi percepiti in modo sempre più ampio. Edifici lungo i corsi d'acqua e in particolare seminterrati, piani terra e primi piani delle abitazioni nelle zone a rischio alluvione perdono valore risultando quindi economicamente accessibili a gruppi sociali subordinati che si ritrovano così più esposti al rischio (Loberto, Spuri 2023). Già oggi, porzioni non trascurabili dei patrimoni costieri sono andate specializzandosi in forme di abitare precario e informale, cui sono frequentemente soggette le comunità straniere e gruppi sociali vulnerabili che non si trovano a competere con gli usi turistici che invece investono le parti più pregiate e sicure dei litorali (Chiodelli et al. 2021).

In questo contesto, il tradizionale approccio di universalismo proprietario all'indennizzo degli eventi catastrofici in capo alla fiscalità generale appare sempre più messo in discussione. Da una parte si assiste a una spinta alla responsabilizzazione di imprese e famiglie per mezzo della prefigurazione di obblighi assicurativi, dall'altra a un ritorno alla delocalizzazione quale possibile strumento delle politiche di ricostruzione post-disastro. «È finito il tempo in cui lo Stato poteva erogare risorse per tutti e per sempre», ha dichiarato il ministro della Protezione civile Nello Musumeci,⁷ in relazione alla previsione di un obbligo - contenuto in un disegno di legge di iniziativa governativa del 2023 - a contrarre una polizza contro i rischi naturali da parte dei proprietari immobiliari.⁸ Tale obbligo è entrato in vigore per le imprese il 31 Marzo 2025 ed è previsto entrare in vigore entro i successivi cinque anni anche per le 'persone fisiche' proprietari di immobili residenziali e non residenziali. La previsione di questo obbligo ha generato un'immediata controversia perché, come anticipato dallo stesso ministro, è stata percepita come una minaccia di 'patrimoniale sulla casa'. Un collega di governo di Musumeci, il ministro delle infrastrutture Matteo Salvini, ha

⁷ Per approfondire, si consiglia di consultare il seguente articolo: https://www.ilsole24ore.com/radiocor/nRC_20.09.2024_11.01_23910239?refresh_ce=1.

⁸ Per approfondire si rimanda al seguente articolo sul sito Edilportale: https://www.edilportale.com/news/2024/09/ambiente/polizza-anti-calamita-sulla-casa-obbligatoria_101356_52.html.

rapidamente chiarito che il suo partito si opporrà a tale obbligo assicurativo, dichiarando che «lo Stato può dare delle indicazioni, questo vale anche per l'assicurazione, può dare un consiglio, però non viviamo in uno Stato etico, dove lo Stato impone, dove lo Stato vieta o obbliga a fare».⁹ Al di là dell'effettività dell'entrata in vigore di tale obbligo anche per le abitazioni, lo scambio chiarisce la portata della posta in gioco della misura. Ad oggi, solo il 6% delle abitazioni risultano assicurate (Ania 2024) mentre l'obbligo di copertura è previsto esclusivamente in relazione ai beni ricostruiti nell'ambito di programmi di ricostruzione, in particolare in relazione al caso recente del sisma del Centro Italia. La copertura assicurativa per gli immobili residenziali in relazione ai rischi di alluvione e incendio presenta, come già abbiamo visto negli Usa, alcuni ostacoli peculiari, fra i quali il più rilevante è il forte rischio di anti-selezione, ovvero l'adesione alle polizze solo da parte dei proprietari molto esposti al rischio con l'implicazione di rischi di insolvibilità per gli assicuratori e di premi troppo elevati per gli assicurati. La previsione di un obbligo assicurativo ridurrebbe tali rischi portando i premi a 'poche decine di euro' nel caso di una copertura realmente universale (Ania 2024). Si tratta tuttavia di stime, e di stime che provengono dall'organizzazione di rappresentanza degli assicuratori che, da parte sua, deplora l'assenza nel mercato assicurativo nazionale di 'modelli consolidati e condivisi con il mercato internazionale per una stima della distribuzione del danno' che costituiscono tra l'altro una 'condizione imprescindibile perché una compagnia possa rivolgersi ad un riassicuratore al fine di mitigare la concentrazione delle proprie esposizioni' (Ania 2024). Il percorso verso l'introduzione dell'obbligo assicurativo sugli immobili residenziali sembra quindi ancora lungo, sebbene l'introduzione di quello sulle imprese costituisca un passaggio critico nella ridefinizione del welfare dei rischi territoriali la cui portata è evidente.

Come dicevamo, il secondo segnale di tale ridefinizione è il ritorno d'interesse nei confronti della delocalizzazione quale strumento di riduzione dell'esposizione del patrimonio e della popolazione nel quadro dei programmi di ricostruzione post-disastro. Lo stato italiano ha già impiegato tale strumento e l'ha fatto perfino su una scala imponente in un passato non particolarmente remoto. Si pensi alle ricostruzioni con rilocalizzazioni di massa avvenute a seguito di eventi idrogeologici in Calabria negli anni Cinquanta, del disastro del Vajont e del sisma del Belice negli anni Sessanta (Parrinello 2013),

⁹ Per contestualizzare la dichiarazione riportata nel testo si rimanda alla seguente notizia sul sito Ansa: https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2024/09/21/salvini-no-ad-assicurazione-obbligatoria-sulla-casa_ab9afb13-c284-4d99-b797-ece724539b27.html.

del bradisismo a Pozzuoli negli anni Settanta (Petino et al. 2023) e, in misura più limitata, del terremoto dell’Irpinia. Egualmente, il caso del sostanziale abbandono programmato del centro storico di Taranto – non in seguito a un disastro, bensì in seguito alle condizioni di degrado dovute anche al disinvestimento pubblico – e della rilocalizzazione dei suoi abitanti entro i piani di edilizia economica e popolare è quantitativamente e qualitativamente rilevante (Romeo 2019). Sebbene non funzionale al suo abbandono programmato, anche la delocalizzazione selettiva di molti abitanti del centro storico di Napoli verso i nuovi quartieri realizzati nell’ambito del Piano straordinario di edilizia residenziale (Pser) formulato a seguito del sisma del 1980 può essere incluso in questa sequenza (Vitellio 2005). Queste politiche sono rapidamente diventate oggetti controversi – per i loro effetti sociali e territoriali – mentre viceversa andava affermandosi il modello del recupero urbano e, nel quadro del post-disastro, del ‘com’era dov’era’. Allo stesso tempo, piani di delocalizzazione temporanea di massa – il caso più rilevante e sicuramente quello del progetto CASE dell’Aquila – hanno prodotto effetti duraturi sulla popolazione, la struttura urbana e la geografia sociale (Forino 2015). La durata dei processi di ricostruzione – particolarmente significativa in relazione alla forte presenza di popolazione anziana in alcuni dei territori colpiti dai sismi, l’area appenninica prima di tutto – e la natura di alcune delle scelte di residenzialità temporanea fanno di queste ultime delle politiche di rilocalizzazione di fatto della popolazione. Tuttavia, occorre sottolineare come tali programmi di delocalizzazione non muovessero da un obiettivo di riduzione dell’esposizione al rischio, bensì dalla necessità di ‘gestire la popolazione’ in relazione a un quadro di possibilità e compatibilità propriamente urbanistiche dovuto precisamente alla scelta di ricostruire gli abitati originari. Viceversa, l’attuale ritorno di interesse per lo strumento della delocalizzazione, e in particolare della delocalizzazione selettiva, si è prodotto nel contesto dell’attuale intensificazione degli effetti idrogeologici della crisi climatica (Benadusi et al. 2024). Tale evoluzione è dovuta a vari fattori. Il primo risiede nella natura di alcuni degli effetti della crisi climatica che, diversamente dai tradizionali oggetti delle più massicce forme di intervento pubblico in Italia ovvero i sismi, pongono con maggiore evidenza la questione dell’adeguatezza di precedenti scelte insediative in relazione al possibile più frequente ripetersi di pericoli del medesimo tipo e di intensità ancora maggiore. Il secondo risiede invece nella percezione della crescente insostenibilità fiscale di modelli di ricostruzione che non incorporino azioni di mitigazione del rischio futuro attraverso la riduzione dell’esposizione di patrimoni e popolazioni. La riproposizione dello strumento della rilocalizzazione si è manifestata in particolare nell’ambito delle ricostruzioni successive al sisma e

gli eventi franosi ad Ischia e le alluvioni in Emilia-Romagna. Prima ancora, questo era stato impiegato nel caso della ricostruzione di Scaletta Zanclea, un comune del messinese colpito da un'alluvione nel 2009 (Falconieri 2017), e in quella successiva al crollo del Ponte Morandi a Genova - entro la quale gli abitanti di alcuni edifici della 'zona rossa' di cui è stata decisa la demolizione sono stati rilocati per mezzo dell'erogazione di un contributo per l'acquisto di un nuovo immobile altrove. In Emilia-Romagna, nel quadro del piano di ricostruzione successivo alle alluvioni del 2023 e 2024, è stata prevista la possibilità della rilocazione di abitazioni e imprese da aree considerate 'non difendibili'. La rilocazione non sarebbe obbligatoria, se non in casi specifici nei quali i comuni potrebbero agire per mezzo dell'esproprio, e sarebbe assistita, come ad Ischia, attraverso l'erogazione di un sostegno per l'acquisto di un altro immobile oppure per la costruzione di un nuovo immobile in un altro sito reso disponibile attraverso meccanismi di compensazione urbanistica. Ad essere coinvolto sarebbe, secondo il Presidente della Regione, «qualche migliaio di edifici» che corrisponderebbero a circa il 5% degli immobili colpiti dall'alluvione e che non sarebbe possibile 'difendere'.¹⁰ Elemento significativo, il rifiuto di accettare la proposta di delocalizzazione potrebbe condurre alla non indennizzabilità del proprio immobile nel caso di nuovi eventi. A Ischia, il piano di ricostruzione a seguito del sisma del 2017 e dell'alluvione del 2022, prevede la delocalizzazione di circa 260 edifici in tre comuni. Le zone colpite sono state classificate secondo una nuova tassonomia che include l'individuazione di aree dove sono previsti interventi di 'decompressione insediativa', al fine di ridurre l'esposizione della popolazione a rischi sismici e idrogeologici. Tali aree si concentrano prevalentemente in frazioni collinari dove sono previsti interventi di miglioramento idrogeologico e di naturalizzazione da realizzarsi anche su aree acquisite al demanio pubblico a seguito delle operazioni demolizione e delocalizzazione. Ad essere coinvolti in queste operazioni sono sia edifici danneggiati e considerati esposti a livelli di rischio non mitigabili sia edifici danneggiati o non danneggiati la cui demolizione è funzionale alla realizzazione delle citate opere di difesa e rinaturalizzazione. Nel piano sono anche previste delle cosiddette 'arie di atterraggio' dove dovrebbero trasferirsi gli abitanti delocalizzati, sia in edifici esistenti sia in edifici da realizzare (Regione Campania 2021). L'introduzione dello strumento della delocalizzazione - che avviene

10 Per approfondire, si invita alla lettura del seguente articolo: https://corrieredibologna.corriere.it/notizie/cronaca/25_febbraio_09/alluvione-l-emilia-romagna-prepara-le-delocalizzazioni-solo-volontarie-chi-lascera-casa-avra-un-indennizzo-chi-resta-si-assumerà-fcee3213-735b-4b68-a14a-95a610935xlk.shtml

ad Ischia in una misura senza precedenti nei decenni recenti - non solo ha generato controversie a livello locale ma appare ancora di incerta attuazione. Sebbene il commissario straordinario abbia già deliberato alcune delocalizzazioni, i costi complessivi dell'intero piano - la realizzazione di tutte le delocalizzazioni costerebbe almeno 200 milioni di Euro - sono molto elevati e vanno ben oltre le risorse messe a disposizione fino ad oggi. Per realizzarlo, il governo ha avuto accesso ad un finanziamento della Banca Europea degli Investimenti (BEI), una innovazione molto significativa dal punto di vista del finanziamento delle ricostruzioni post-disastro.¹¹

5 Verso un nuovo welfare dei rischi territoriali

La crescente frequenza e intensità di eventi climatici estremi invita a ritornare criticamente sui tradizionali meccanismi di risposta pubblica ai disastri, osservandone i mutamenti e le linee di tendenza. Riprendendo e combinando diversi filoni di studi sulle crisi, che pongono al centro dell'analisi il ruolo della decisione in risposta a eventi dirompenti, e sulla 'società del rischio', che mettono a fuoco l'inassicurabilità come condizione emergente in un mondo sempre più esposto a pericoli di difficile prevedibilità, abbiamo mostrato come sia urgente guardare ai regimi di indennizzo ed agli strumenti di riduzione dell'esposizione del patrimonio immobiliare ai rischi quali elementi centrali della risposta pubblica alle crisi territoriali. Condividiamo, in questa prospettiva, l'idea secondo la quale la crisi climatica dovrebbe indurre a ripensare profondamente i meccanismi di quello che abbiamo definito come welfare dei rischi territoriali 'internalizzando' alcuni shock, quali quelli prodotti dalla crisi climatica, ancora considerati esogeni secondo una concezione novecentesca del welfare state (Hay 2023). Gli impatti crescenti di questi ultimi sul patrimonio immobiliare, inteso come bene di scambio oggetto di diffuse strategie di accumulazione finanziaria e di bene d'uso per l'abitare, andranno assumendo un ruolo sempre più importante nell'economia politica della casa e del territorio nel capitalismo contemporaneo. I meccanismi di produzione e riproduzione delle disuguaglianze socio-spatiali e, necessariamente, le forme di welfare che li trattano ne risulteranno egualmente modificati, con impatti in termini di equità e giustizia che rimangono ancora largamente da concettualizzare.

11 Per approfondire, si invita alla lettura del seguente articolo: <https://finanza.lastampa.it/News/2024/11/25/ischia-dalla-bei-1-miliardo-di-euro-per-la-ricostruzione-post-sisma-e-frana/MTQxXzIwMjQtMTEtMjVfVExC>.

Il caso degli Usa mostra come equilibri ereditati fra sostegno pubblico alle strategie di accumulazione finanziaria per via immobiliare e governo dei rischi finanziari dovuti ai rischi territoriali siano ormai prossimi a giunture critiche. Come abbiamo visto, in un quadro segnato dalla crescente incapacità del sistema assicurativo di coprire l'insieme del territorio e dei gruppi sociali, emerge con chiarezza una tensione fondamentale tra sostegno welfarista contro i rischi e *derisking* finanziario attraverso attive politiche di adattamento che facciano leva anche sulla rilocalizzazione. Tale tensione ridefinisce i termini tradizionali entro i quali sono state trattate le disuguaglianze socio-spatiali in relazione ai disastri, intensificando alcune e facendone emergere di nuove. Come abbiamo visto, nonostante il contesto regolativo italiano sia significativamente diverso da quello statunitense, l'evoluzione recente di discorsi e politiche sulla gestione e la mitigazione dei rischi lascerebbero supporre una convergenza verso il modello invalso negli USA proprio allorquando questo pare entrare in crisi. In particolare, l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria contro i rischi 'naturali' per le imprese e - in prospettiva - per gli immobili residenziali ed il ritorno di interesse per lo strumento della delocalizzazione, sembrano andare nella direzione di una convergenza con quel modello. Tali politiche paiono suggerire si proceda in direzione di una maggiore finanziarizzazione della casa, nella forma della sua incorporazione in mercati assicurativi attraverso l'espansione di modelli di valutazione e prezzamento del rischio che intrattengono, a loro volta, inevitabili relazioni di forte indipendenza con i meccanismi del credito immobiliare e con le scelte pubbliche di pianificazione. Le forme che andrà assumendo il welfare dei rischi territoriali nei prossimi anni appaiono ancora poco discernibili, come poco chiaro è il ruolo che nel nuovo mix assumerà lo stato sia nei termini della partecipazione della fiscalità generale, sia nei termini del suo intervento diretto nelle scelte di ripianificazione e ricostruzione. Gli impatti in termini di disuguaglianze socio-spatiali potranno in diversi casi risultare non dissimili da quelli osservati nel precedente modello di 'universalismo proprietario', ma in molti altri potranno assumere viceversa forme diverse che occorre indagare. Uno sforzo corale e tempestivo di ricerca da parte di chi, da diverse prospettive disciplinari, si occupa di queste questioni sarà dunque necessario per documentare tendenze che già si producono e prefigurare quelle si annunciano.

Bibliografia

- Allen, J. (2006). «Welfare Regimes, Welfare Systems and Housing in Southern Europe». *European Journal of Housing Policy*, 6(3), 251-77.
- Ance-Cresme (2023). *Lo stato di rischio del territorio italiano nel 2023*. Roma: Cresme Ricerche S.p.A.
- Anderson, D.R. (1976). «All Risks Rating within a Catastrophe Insurance System». *The Journal of Risk and Insurance*, 43(4), 629-51.
- Anderson, B. (2016). «Governing Emergencies: The Politics of Delay and the Logic of Response». *Transactions of the Institute of British Geographers*, 41(1), 14-26.
- Armondi, S. (2023). «Spatial Strategies for Getting Ready? The Weak Linkage amid Preparedness and Urban Policy». Armondi, S.; Balducci, A.; Bovo, M.; Galimberti, B. (eds), *Cities Learning from a Pandemic. Towards Preparedness*. London; New York: Routledge, 47-62.
- Armondi, S.; Pessina, G. (c.d.s.). *Critical Spatial Thinking and Extreme Events. Tools for Multiple Disciplines*. Cham: Springer.
- Baravikova, A.; Coppola, A.; Terenzi, A. (2021). «Operationalizing Urban Resilience: Insights from the Science-Policy Interface in the European Union». *European Planning Studies*, 29(2), 241-58.
- Balducci, A. et al. (2021). «Nei territori sismici: principi fondamentali per una legge quadro per le ricostruzioni». Coppola, A.; Del Fabbro, M.; Lanzani, A.; Pessina, G.; Zanfi, F. (a cura di), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*. Bologna: il Mulino, 57-69.
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Berlin: Suhrkamp.
- Beck, U. (1993). «Risikogesellschaft und Vorsorgestaat – Zwischenbilanz einer Diskussion». Ewald, F. (Hrsg.), *Der Vorsorgestaat*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 535-58.
- Beck, U. (2009). *World at Risk*. Cambridge: Polity.
- Béjin, A.; Morin, E. (éds) (1976). «La notion de crise». *Communications*, 25. https://www.persee.fr/issue/comm_0588-8018_1976_num_25_1?sectionId=comm_0588-8018_1976_num_25_1_1376.
- Benadusi, M.; Mattia, M.; Bartolo, V.L. (2024). «Faglie di rischio. Delocalizzazioni, spaesamenti e appaesamenti alle pendici del Monte Etna». *Antropologia Pubblica*, 10(2), 55-92.
- Boin, A.; t'Hart, P.; Kuipers, S. (2018). «The crisis approach». Rodriguez, H.; Donner, W.; Trainor, J.E. (eds), *Handbook of Disaster Research*. 2nd ed. New York: Springer, 23-38.
- Bougen, P. (2003). «Catastrophe risk». *Economy and Society*, 32, 253-74.
- Caramaschi, S.; Coppola, A. (2021). «Post-Disaster Ruins: The Old, the New and the Temporary». O'Callaghan, C.; Di Feliciano, C. (eds), *The New Urban Ruins. Vacancy, Urban Politics and International Experiments in the Post-Crisis City*. Bristol: Policy Press, 125-44.
- Centemeri, L.; Tomassi, I. (2022). «Disasters and catastrophes». Pellizzoni, L.; Leonardi, E.; Asara, V. (eds), *Handbook of Critical Environmental Politics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 232-44.
- Cha, J.M.; Farrell, C.; Stevis, D. (2022). «Climate and environmental justice policies in the first year of the Biden administration». *Publius: The Journal of Federalism*, 52(3), 408-27.
- Collier, S.J. (2008). «Enacting catastrophe: preparedness, insurance, budgetary rationalization». *Economy and Society*, 37(2), 224-50.

- Contat, J.; Hopkins, C.; Mejia, L.; Suandi, M. (2024). «When climate meets real estate: A survey of the literature». *Real Estate Economics*, 52(3), 618-59.
- Coppola, A. (2012). *The Welfare State in Italy. Housing Policy*. Seoul: Korean Institute for Health and Social Affairs (KIHASA).
- Coppola, A. (2017). «Roma: la metropolizzazione parassitaria e i suoi modi informali». Cellamare, C. (a cura di), *Fuori raccordo: Abitare l'altra Roma*. Roma: Donzelli editore.
- Coppola, A.; Di Giovanni, G.; Fontana, C. (2021). «Prolific, but Undemanding. The State and the Post-Disaster Reconstruction of a Small Regional Capital: The Case of L'Aquila, Italy». *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 103(3), 235-52.
- Coppola, A. (2023). «Dalla questione urbana alla 'nuova questione territoriale'. Alcune note sulle diseguaglianze socio-spaziali in Italia». *Città in controtendenza*, 41, 50-73.
- Chiodelli, F. et al. (2021). «The Production of Informal Space: A Critical Atlas of Housing Informalities in Italy between Public Institutions and Political Strategies». *Progress in Planning*, 149, 100495.
- Crocq, L.; Huberson, S.; Vraie, B. (2009). *Gérer les grandes crises: Sanitaires, écologiques, politiques et économiques*. Paris: Odile Jacob.
- Curci, F.; Chiffi, D. (eds) (2024). *Fragility and Antifragility in Cities and Regions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Curry, J.A.; Webster, P.J. (2011). «Climate Science and the Uncertainty Monster», *Bulletin of the American Meteorological Society*, 92(12), 1667-82.
- Davis, M. (1998). *Ecology of Fear: Los Angeles and the Imagination of Disaster*. New York: Verso.
- De Ruig, L.T. et al. (2022). «How the USA Can Benefit from Risk-Based Premiums Combined with Flood Protection». *Nature Climate Change*, 12(11), 995-8.
- Dello Buono, R. (2012). «Writing the Relationship of Resistance and Social Change». Fasenfest, D.; Dello Buono, R. (eds), *Social Change, Resistance and Social Practices: Studies in Critical Social Sciences*. Chicago, Ill.; London: Haymarket, 1-55.
- Duit, A.; Feindt, P.H.; Meadowcroft, J. (2016). «Greening Leviathan: The Rise of the Environmental State?». *Environmental Politics*, 25(1), 1-23.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- Ewald, F. (1991). «Insurance and Risk». Burchell, G.; Gordon, C.; Miller, P. (eds), *The Foucault effect: Studies in governmentality*. London: Harvester Wheatsheaf, 197-210.
- Falconieri, I. (2017). *Smottamenti. Disastri, politiche pubbliche e cambiamento sociale in un comune siciliano*. Roma: Cisu.
- Forino, G. (2015). «Disaster Recovery: Narrating the Resilience Process in the Reconstruction of L'Aquila (Italy)». *Geografisk Tidsskrift – Danish Journal of Geography*, 115(1), 1-13.
- Hallegatte, S. et al. (2012). «From Growth to Green growth. A Framework». Working paper 17841. National Bureau of Economic Research.
- Hay, C. (2023). «The 'New Orleans effect': The Future of the Welfare State as Collective Insurance against Uninsurable Risk». *Renewal*, 31(3), 63-81.
- Jessop, R. (2016). *The State. Past, Present, Future*. Cambridge: Polity.
- Keck, F. (2015). «Monitoring Animals, Preparing Humans: An Ethnographical Study of Avian Influenza». Revet, S.; Langumier, J. (eds), *Governing Disasters: Beyond Risk Culture*. London: Palgrave Macmillan, 59-83.
- Klein, N. (2007). *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. New York: Metropolitan Books.

- Knuth, S. et al. (2025). «Interrupted Rhythms and Uncertain Futures: Mortgage Finance and the (Spatio-)Temporalities of Climate Breakdown». *Journal of Urban Affairs*, 47(1), 35-52.
- Kunreuther, H. (1968). «The Case for Comprehensive Disaster Insurance». *Journal of Law and Economics*, 11(1), 133-63.
- Lagadec, P. (1991). *La Gestion des Crises: Outils de Réflexion à l'Usage des Décideurs*. Paris: McGraw-Hill.
- Lakoff, A. (2007). «Preparing for the Next Emergency». *Public Culture*, 19(2), 247-71.
- Laganier, R.; Veyret, Y. (eds) (2022). *Territorial Crisis Management: From Emergency to Reconstruction*. London: ISTE-Wiley.
- Lemos, M.C. et al. (2016). «Linking development to climate adaptation: Leveraging generic and specific capacities to reduce vulnerability to drought in NE Brazil». *Global Environmental Change*, 39, 170-9.
- Libaert, T. (2018). *Communication de crise*. Montreuil: Pearson.
- Loiberto, M.; Spuri, M. (2023). «L'impatto del rischio di alluvione sulla ricchezza immobiliare in Italia (The Impact of Flood Risk on Real Estate Wealth in Italy)». *Bank of Italy Occasional Paper*, 768.
- Loughran, K.; Elliott, J.R. (2022). «Unequal Retreats: How Racial Segregation Shapes Climate Adaptation». *Housing Policy Debate*, 32(1), 171-89.
- Mantini, P. (2023). *Verso il codice della ricostruzione*. Milano: Franco Angeli.
- Marandi, A.; Main, K.L. (2021). «Vulnerable City, Recipient City, or Climate Destination? Towards a Typology of Domestic Climate Migration Impacts in US Cities». *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 11, 465-80.
- Mehta, L.; Adam, H.N.; Srivastava, S. (eds) (2022). *The Politics of Climate Change and Uncertainty in India*. London: Routledge.
- Mela, A.; Mugnano, S.; Olori, D. (a cura di) (2017). *Territori Vulnerabili. Verso una nuova sociologia dei disastri italiani*. Milano: Franco Angeli.
- Morin, E. (2020). *Sur la crise*. Paris: Flammarion.
- Olori, D. (2024). *Il futuro non è scritto. Disastro, territorio e organizzazione sociale*. Napoli: Orthotes.
- Parrinello, G. (2013). «The City-Territory: Large-Scale Planning and Development Policies in the Aftermath of the Belice Valley Earthquake (Sicily, 1968)». *Planning Perspectives*, 28(4), 571-93.
- Pearce, L. (2003). «Disaster Management and Community Planning, and Public Participation: How to Achieve Sustainable Hazard Mitigation». *Natural Hazards*, 28, 211-28.
- Pelling, M.; Dill, K. (2009). «Disaster Politics: Tipping Points for Change in the Adaptation of Sociopolitical Regimes». *Progress in Human Geography*, 34(1), 21-37.
- Pellizzoni, L.; Leonardi, E.; Asara, V. (eds) (2022). *Handbook of Critical Environmental Politics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Perry, R.W. (2018). «Defining Disaster: an evolving concept», Rodríguez, H.; Donner, W.; Trainor, J.E. (eds), *Handbook of Disaster Research*. 2nd ed. New York: Springer, 3-22.
- Pessina, G. (2021). «Fragilità, rischi ambientali e presidio del territorio. Prospettive transdisciplinari a partire dalle aree interne». Coordinamento Rete Nazionale Giovani Ricercatori per le Aree Interne (a cura di), *Le Aree Interne Italiane. Un banco di prova per interpretare e progettare i territori marginali*. Trento: ListLab, 96-115.
- Quarantelli, E.L. (2005). «A Social Science Research Agenda for the Disasters of the 21st Century: Theoretical, Methodological and Empirical Issues and Their Professional Implementation». Perry, R.W.; Quarantelli, E.L. (eds), *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*. Bloomington, IN: Xlibris, 325-96.

- Quenault, B. (2016). «La rhétorique de la résilience, une lueur d'espoir à l'ère de l'anthropocène? Vers un changement de paradigme fondé sur l'acceptation de la catastrophe». Rudolf, F. (éd.), *Les villes à la croisée des stratégies globales et locales des enjeux climatiques*. Laval, Québec: Presses de l'Université Laval, 49-98.
- Radeloff, V.C. et al. (2005). «The Wildland-Urban Interface in the United States». *Ecological applications*, 15(3), 799-805.
- Raker, E.J. (2023). «Stratifying Disaster: State Aid, Institutional Processes, and Inequality in American Communities». *Social Forces*, 102(2), 430-53.
- Regione Campania (2021). *Piano di Ricostruzione dell'Isola di Ischia. Documento preliminare. Relazione*. Napoli: Regione Campania.
- Remes, J.; Horowitz, A. (2021). *Critical Disaster Studies*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Romeo, S. (2019). *L'acciaio in fumo: l'Ilva di Taranto dal 1945 a oggi*. Roma: Donzelli.
- Sørensen, M.P. (2017). «Ulrich Beck: Exploring and Contesting Risk». *Journal of Risk Research*, 21(1), 6-16.
- Schwartz, H.M.; Seabrooke, L. (2009). «Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy: Old Welfare States and the New Politics of Housing». *Comparative European Politics*, 6(3), 237-61.
- Swilling, M. (2013). «Economic Crisis, Long Waves and the Sustainability Transition: An African Perspective». *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 6, 96-115.
- Tierney, K.J. (2007). «From the Margins to the Mainstream? Disaster Research at the Crossroads». *Annual Review of Sociology*, 33(1), 503-25.
- Tooze, J.A. (2021). *Shutdown: How COVID shook the world's economy*. London: Penguin.
- Vale, J.L.; Campanella, T.J. (2005). *The Resilient City: How Modern Cities Recover from Disaster*. New York: Oxford University Press.
- Valent, G. (2019). «Disaster Recovery and Violence in Neoliberal Times: Community and Spatial Fragmentation in L'Aquila». *Disaster Prevention and Management*, 28(4), 446-59.
- Vitellio, I. (2005). «Regimi urbani a Napoli negli anni 80». *Archivio di Studi Urbani e regionali*, 82, 51-86.