

Maurizio Ferrera

INTRODUZIONE

È ormai da molti anni che il dibattito internazionale osserva e riflette su un insieme di cambiamenti che investono in misura sempre più intensa le principali sfere della nostra società. Pensiamo alle sfide socio-demografiche, in particolare all'invecchiamento della popolazione e a quella "rivoluzione" di genere che sta investendo i rapporti familiari, i sistemi educativi e il mercato del lavoro. Oppure alle trasformazioni occupazionali, in particolare alla crescente precarizzazione dei contratti d'impiego, soprattutto per i giovani; trasformazioni a loro volta connesse a dinamiche più ampie: globalizzazione, interdipendenza, integrazione europea, crescita impetuosa dei settori "ad alta intensità di conoscenza". Senza dimenticare la dirompente metamorfosi dei processi di produzione e comunicazione innescati dalla quarta rivoluzione tecnologica e dall'ascesa della cosiddetta *infosfera*. Interagendo fra loro, questi cambiamenti stanno provocando un "salto di fase": il passaggio dal modello socio-economico novecentesco ad un modello nuovo, dai contorni ancora sfumati e in divenire. Le società europee si trovano nel bel mezzo di una Grande Trasformazione, di cui riconosciamo le principali sfide, ma a cui non sappiamo ancora come rispondere in modo coerente e sistematico.

Il termine Grande Trasformazione fu coniato a metà del Novecento dallo storico Karl Polanyi, in riferimento all'ascesa del capitalismo di mercato durante il XIX secolo. Nella ricostruzione di Polanyi, tale trasformazione registrò due movimenti. Il primo fu una fase di rottura delle istituzioni e delle pratiche pre-industriali, che creò le condizioni per l'espansione del libero mercato. L'industrializzazione capitalista provocò tuttavia una preoccupante "questione sociale", che diede origine, appunto, al secondo movimento. La società reagì alle nuove insicurezze e diseguaglianze prodotte dal *laissez faire* e si mobilitò per creare il welfare state. Come sappiamo, il connubio (più o meno) virtuoso tra mercato e welfare è stato il tratto distintivo del modello europeo novecentesco.

La Grande Trasformazione 2.0 sta riproponendo, sotto nuove spoglie, una sin-

drome simile. L'insieme dei mutamenti in atto (accelerati dalla crisi dell'ultimo decennio) sta infatti causando un sovvertimento della tradizionale struttura di rischi e opportunità. Territori, gruppi sociali, famiglie, persone si trovano ad affrontare situazioni di bisogno e insicurezza non previste: depauperamento e marginalizzazione geo-economica dell'area in cui si vive e lavora, obsolescenza di risorse e competenze un tempo sufficienti a garantire reddito e occupazione stabili, scarsità di lavoro e contratti atipici, spirali di impoverimento, grandi difficoltà nel conciliare responsabilità lavorative e vita familiare, nuove forme di competizione per risorse scarse (lavoro, welfare) sulla scia dei flussi migratori.

Almeno per la maggioranza dei cittadini, il primo welfare fornisce ancora tutele nei confronti di alcuni bisogni essenziali, come malattia, infortunio, disabilità, disoccupazione o indigenza estrema. Anche se in forme meno generose di un tempo, i sistemi pensionistici continuano dal canto loro a sussidiare lunghi periodi di inattività a partire da una certa età, che oggi non coincide più necessariamente con la "vecchiaia" biologica. Ma la scarsità di tutele e servizi a fronte delle nuove e sempre più intense vulnerabilità produce inedite diseguaglianze e nuove povertà. Come avvenne in corrispondenza della prima Grande Trasformazione, il "primo movimento" della seconda provoca oggi rotture, turbolenze, disordine. Le *chance* di vita delle persone perdono le àncore tradizionali che le rendevano un tempo ragionevolmente stabili e prevedibili lungo il corso della vita.

La sfida per il futuro è chiara. Occorre orchestrare il "secondo movimento", dare un ordine alla nuova costellazione di rischi e opportunità e ricreare su nuove basi il circolo virtuoso fra mercato e welfare. Come si avviò, un secolo e mezzo fa, la risposta della società agli eccessi del capitalismo? Gli studi sulla nascita del welfare state hanno focalizzato l'attenzione soprattutto sulla mobilitazione del movimento operaio, tramite partiti e sindacati. Polanyi aveva però sottolineato che l'aggregazione degli interessi e le mobilitazioni collettive contro un Mercato senza regole erano state precedute da una moltitudine di esperimenti: un processo lento di auto-protezione, che procedette dal basso verso l'alto, inizialmente privo di una cornice organizzativa su larga scala o di collanti ideologici omogenei. A livello locale sorsero iniziative spontanee e contingenti di risposta ai rischi e ai bisogni, senza reciproca connessione. Tale effervescenza sociale coinvolse molti attori diversi, con risorse di provenienza e dimensioni molto disparate. Le dinamiche che condussero al collegamento trasversale fra iniziative e attori, alla formazione di reti e coalizioni in grado di agire in senso verticale (grandi organizzazioni capaci di azione collettiva) non fu lineare né sistematico. Eppure fu da questo crogiuolo che nacque l'ambizioso progetto di costruire una protezione sociale di massa e poi l'effettiva istituzione del welfare state.

Sulla base delle ricerche che il nostro Laboratorio ha svolto negli ultimi otto anni, ci sembra di poter dire che l'insieme di iniziative che noi chiamiamo "secondo welfare" possano essere ormai considerate come un'avanguardia del nuovo contro-movimento originato dalle sfide della Grande Trasformazione 2.0. Precisiamo subito, a scanso di equivoci, che non pensiamo affatto che il secondo welfare si candidi a sostituire il primo. Sin dall'inizio del nostro lavoro, abbiamo sempre chiaramente detto che il modello del futuro dovrà essere una combinazione virtuosa (efficiente, efficace ed equa) fra primo welfare (pubblico e inclusivo, adeguatamente finanziato e opportunamente ricalibrato) e secondo welfare. Sappiamo però che la ricalibratura del primo welfare è lenta, finanziariamente e politicamente difficile: è dunque inevitabile che si creino o si allarghino le lacune di copertura, per quel che riguarda sia i potenziali destinatari sia il ventaglio di prestazioni e servizi. Grazie alla sua flessibilità, al coinvolgimento di attori e risorse non pubbliche, il secondo welfare ha una capacità di risposta più rapida e anche una spiccata propensione a sperimentare forme di innovazione sociale. A seconda dei casi e dei contesti, le iniziative di secondo welfare (che spesso prevedono già, sin dall'inizio, un collegamento con l'attore pubblico) possono nel tempo aumentare di scala, essere intercettate, agganciate, innestate e financo fatte proprie e assorbite dal primo welfare.

Del resto successe proprio così, come si è detto, durante la prima Grande Trasformazione: i fondi di risparmio locali e/o categoriale divennero previdenza pensionistica obbligatoria; le società di mutuo soccorso spianarono la strada alle assicurazioni di malattia, infortunio, maternità, invalidità, disoccupazione e così via. Non tutto, si badi bene, fu statalizzato. In Svezia i fondi per la disoccupazione sono a tutt'oggi finanziati e gestiti dai sindacati. Nel Regno Unito o in Olanda la previdenza volontaria occupazionale non è mai stata assorbita all'interno dell'assicurazione pensionistica pubblica e si è trasformata in previdenza complementare regolata dai contratti collettivi, senza finanziamento statale. In Germania e soprattutto in Svizzera l'assicurazione sanitaria è oggi garantita e sussidiata dallo Stato, ma in collaborazione con fondi e mutue assicurative non pubbliche. Se lo si analizza nel dettaglio, il primo welfare è sempre stato un sistema misto, anche nel Nord Europa. Non dovremmo dunque stupirci (e non vi sarebbe certo nulla di male) se dalla Grande Trasformazione 2.0 nascesse un nuovo modello di protezione anch'esso misto, basato su un nuovo mix di attori e risorse e una nuova articolazione funzionale e distributiva, allineata alla nuova costellazione di rischi e bisogni.

Il secondo welfare ha ormai abbondantemente superato la fase dei "cento fiori", della spontaneità assoluta, contingente e spesso effimera in cui ancora si trovava quando abbiamo avviato i nostri "Percorsi" otto anni fa. Come già suggerivamo nel *Terzo Rapporto*, siamo entrati nella fase della "strutturazione": la sfera del secondo

welfare si sta consolidando sotto il profilo organizzativo, funzionale, finanziario. L'interesse crescente e il coinvolgimento diretto delle parti sociali e di altre associazioni categoriali (soprattutto nel lavoro autonomo) segnala che questa sfera sta giocando un ruolo sempre più importante non solo per la produzione di servizi e prestazioni, ma anche come canale di articolazione e aggregazione degli interessi. In questa prospettiva, la tesi della "disintermediazione" (la sparizione di quelle strutture intermedie fra società e partiti/Stato) che è stata oggetto di attenzione e dibattito negli ultimi anni va profondamente ripensata. Lungi dall'essere "nudo" e unitario nel confronto con le élite, il "popolo" che affronta ogni giorno le sfide della Grande Trasformazione 2.0 si sta auto-organizzando per colmare le lacune di quel primo welfare che le élite non riescono a ricalibrare.

I capitoli di questo *Rapporto* ben documentano gli ordini di grandezza dei vari comparti del secondo welfare. Ricordiamo qui qualche numero. La previdenza complementare ha 7,9 milioni di iscritti (di cui quasi 5 milioni tramite fondi collettivi), i fondi sanitari integrativi ne contano 10,6 milioni. Il welfare aziendale è previsto da circa la metà dei contratti di secondo livello che prevedono forme premiali correlate alla produttività e metà delle famiglie di lavoratori dipendenti dichiarano che la propria azienda fornisce almeno una prestazione di welfare integrativo. Oltre l'11% della popolazione è impegnata in volontariato formale, mentre il 12% in attività informali. Insomma – e limitandoci ai comparti più significativi – il raggio di copertura del secondo welfare riguarda ormai quasi la metà degli italiani. Il valore finanziario e la rilevanza economica di questa sfera sono difficili da quantificare, anche per l'alto grado di sovrapposizione fra voci sia sul versante delle entrate sia su quello delle uscite. Molte spese non pubbliche sono indirettamente sussidiate dalle agevolazioni fiscali e risulta molto complesso calcolare i saldi netti. Peraltro, anche questi sarebbero fuorvianti. Il secondo welfare funziona anche come volano per la produzione e gli scambi di beni e servizi e per la crescita dell'occupazione – con ritorni significativi anche sul gettito fiscale. Il settore non profit occupa oltre ottocentomila persone e quello delle cooperative (attive prevalentemente nel welfare) un milione e duecentomila. L'OCSE calcola che la spesa sociale volontaria non pubblica ammonta a quasi l'1% del Pil. Un valore che, a spanne, andrebbe probabilmente moltiplicato per tre.

Non sono ancora disponibili ricerche approfondite sugli effetti distributivi del secondo welfare, sulla loro efficacia complessiva nel rispondere ai nuovi bisogni. Dati il raggio di copertura e la significativa quantità di risorse investite, misurare e valutare le iniziative di questa sfera è un'esigenza che si fa ogni giorno più pressante. Come è noto, in Italia l'effetto della spesa sociale pubblica nel ridurre il rischio di povertà è alto per quanto riguarda le pensioni, ma molto basso per tutte le altre prestazioni. Siccome il secondo welfare insiste tipicamente su rischi e bisogni di adulti e minori,

piuttosto che di chi si è ritirato dal lavoro, è probabile che il suo impatto incida proprio laddove il welfare pubblico è più carente.

Ciò detto, la natura spontanea, *bottom up* del secondo welfare lo espone naturalmente a forti rischi di differenziazione e segmentazione settoriale e categoriale e, come sempre avviene nel nostro Paese, a marcati dualismi territoriali. Anche al Sud qualcosa si muove, ma non abbastanza: è anzi più che probabile che la concentrazione delle iniziative nel Centro-Nord contribuisca ad accrescere il divario rispetto al Sud. La soluzione non sta solo nel rafforzamento del primo welfare nelle regioni meridionali, ma anche nella "vitalizzazione" delle loro economie civili con il contributo degli attori più robusti e delle reti già consolidate nelle altre parti del Paese (come è già avvenuto, ad esempio, grazie al sistema delle Fondazioni di origine bancaria).

Negli anni, *Percorsi di secondo welfare* ha non solo documentato la genesi e l'evoluzione di specifiche iniziative, ma anche cercato di cogliere dinamiche di fondo e di inserirle in cornici di senso più generali, capaci di oltrepassare la stanca giustapposizione tra pubblico e privato, fra Stato e Mercato. Riflettendo sulle dinamiche di strutturazione sopra menzionate, quest'anno possiamo proporre una nuova (ma in realtà "antica") lente interpretativa. Grazie al secondo welfare, dalla Grande Trasformazione 2.0 potrà emergere un modello sociale che possiamo definire "neo-tocquevilliano", ossia imperniato su quell'*esprit d'association* che Alexis de Tocqueville considerava "il mezzo universale attraverso cui le persone rispondono ai bisogni collettivi". Grazie all'eredità del Novecento, abbiamo la possibilità di ri-diventare *tocquevilliani* dopo essere stati *beveridgiani*, ossia potendo già contare su un primo welfare inclusivo e universale. A nostro modo di vedere, non è (come sicuramente penserà qualcuno) un'evoluzione regressiva. Perché, come sosteneva il grande pensatore e politico liberale francese, "l'arte dell'associazione non indebolisce lo Stato, ma lo rafforza".

