

Maurizio Ferrera

PREFAZIONE

Il biennio coperto da questo Quinto Rapporto sul secondo welfare (2020-2021) è stato uno dei più tragici della nostra storia recente. La pandemia da Covid-19 ha provocato danni sociali enormi e ha creato un clima di allarme che le generazioni nate dopo la Seconda guerra mondiale non avevano mai sperimentato. Si è diffusa una incertezza “radicale” a livello sia individuale sia collettivo. La scienza è stata incapace di indicare subito una strada efficace per contenere il virus. La socialità è divenuta una fonte di pericolo. Persino la famiglia si è trasformata in uno scudo bucato: ciascuno è rimasto solo con il proprio corpo, con l’auto-isolamento come unica e ultima garanzia di sicurezza. Il virus si è manifestato e diffuso per il tramite di focolai che hanno colpito con particolare intensità alcune zone e tipi di comunità. Nel tessuto sociale ed economico si sono così formati dei “buchi”, distribuiti in modo non uniforme tra famiglie e territori. I *lockdown* hanno a loro volta provocato conseguenze diverse fra settori produttivi e categorie occupazionali. Nel corso del 2021, alcuni comparti hanno ricominciato a produrre e vendere beni e servizi, a versare le retribuzioni ai dipendenti: in questo modo, il rimbalzo ha consentito di recuperare i livelli pre-crisi. Per altri settori, invece, il calo della domanda si è rivelato altissimo e potenzialmente letale: le cicatrici della pandemia rimarranno così visibili a lungo. Sono inoltre emerse tensioni e veri e propri dilemmi tragici fra valori e obiettivi politici: privilegiare la salute pubblica o le esigenze dell’economia e dunque del reddito delle famiglie? Per quanto e per quali attività limitare la libertà di movimento – un diritto fondamentale – in nome

della tutela della salute? Nei tempi bui del sovraccarico degli ospedali e in particolare dei reparti di terapia intensiva si è sfiorato un dibattito tragico, socialmente e praticamente intrattabile: chi privilegiare nella cura, anche quando questa scelta può condannare un paziente alla morte?

La pandemia e i suoi tanti e inevitabili *spillover* hanno prodotto effetti sistemici di vasta portata. Negli anni Settanta il politologo Robert Keohane coniò il termine "interdipendenza complessa" per caratterizzare il nuovo contesto politico ed economico creato dalle crisi petrolifere. Oggi il dibattito parla invece di *deep interdependence*: la velocità dei processi di innovazione ha trasformato la conoscenza e la tecnologia in fattori trainanti della produzione, infondendo dinamiche di cambiamento "caotico" nell'economia globale. Conoscenze e tecnologie si sviluppano ormai entro network internazionali in modo disperso e si diffondono attraverso catene produttive lunghe e ingarbugliate, che si estendono da un Continente all'altro. L'interdipendenza profonda è il risultato di queste dinamiche, accompagnate dalla globalizzazione della finanza e degli investimenti, dell'informazione e delle telecomunicazioni, della ricerca, e persino del lavoro e del consumo, tramite piattaforme.

La pandemia ha però messo in luce un aspetto della globalizzazione "spinta" di cui era consapevole fino a pochi mesi fa solo una manciata di scienziati: il livello biologico. L'interdipendenza profonda non si ferma al mondo umano e ai suoi artefatti, ma si spinge molto più in basso: coinvolge la connessione evolutiva fra specie viventi e i loro ambienti. Il cambiamento climatico, la crescente densità di popolazione, la mondializzazione degli scambi, degli spostamenti e dei flussi migratori influenzeranno in modo sempre più intenso il XXI secolo. I rischi di malattie, anche gravi o letali, sono destinati ad aumentare. Le principali fonti di rischio saranno collocate proprio nelle interfacce fra mondo umano, animale e ambientale. I nostri sistemi di salute pubblica sono impreparati a questa sfida. Da tempo gli studiosi di scienze della vita raccomandano l'adozione di un nuovo approccio fortemente integrato del paradigma chiamato *One Health*: esiste un solo sistema in cui la salute di ogni elemento umano, animale o ambientale è strettamente interconnesso con gli altri. Per questo dobbiamo

incoraggiare la transizione non solo verso l'economia circolare, ma anche verso la salute circolare, il cui primo obiettivo deve essere quello di governare la biodiversità e la produzione primaria di beni alimentari (il 60% dei patogeni che colpiscono l'uomo sono zoonotici, ossia provengono dal passaggio animale-uomo).

I sistemi a interdipendenza profonda sono caratterizzati da periodi di relativa stabilità, alternati a momenti difficilmente prevedibili di cambiamento improvviso e turbolento. È il modello degli equilibri punteggiati: i punti sono le fasi improvvise di rottura, che impongono il passaggio da vecchi a nuovi equilibri, non sempre facili da individuare e costruire. Questi sistemi sono sì in grado di auto-organizzarsi dal basso, ma sono anche esposti al rischio di auto-disgregazione, come ha drammaticamente mostrato l'emergenza pandemica.

La teoria dei rischi sistemici suggerisce che per interrompere le *escalation* auto-distruttive il più precocemente possibile occorre dispiegare un insieme di difese coordinate e sequenziali: meccanismi di monitoraggio e di allerta, strumenti di contenimento immediato e di pronto intervento, *firewalls* (letteralmente: "muri tagliafuoco") capaci di interrompere le catene dei danni e così via. Non esiste purtroppo un *backstop* a prova di bomba: e ciò a causa dell'inevitabilità degli errori umani di stima e valutazione rispetto a minacce inedite e sconosciute (come appunto il Covid-19). Se le linee di difesa sono dispiegate in sequenza, e ciascuna scatta solo dopo al fallimento di quella precedente, la capacità di neutralizzazione è molto più elevata. È probabile, infatti, che ciascuna barriera difensiva contenga qualche "buco" non intenzionale, come nelle fette del formaggio Emmenthal: la teoria si chiama appunto *Swiss Cheese Theory*¹. Ma è implausibile immaginare che i buchi in ciascuna barriera (ad esempio, le falle in termini di prevenzione sanitaria o terapia intensiva) siano allineati l'uno con l'altro fra diverse barriere. Così se anche una dinamica distruttiva (il contagio virale, il calo della domanda, la crescita improvvisa di un dato bisogno sociale) riesce ad attraversare il primo buco della prima barriera, è difficile che riesca

¹ J. Reason (1990), *Human Error*, Cambridge, Cambridge University Press.

ad attraversare anche uno dei buchi della seconda, della terza e così via. La pandemia di Covid-19 ha prodotto tanti danni anche perché le barriere nazionali contro eventuali epidemie erano quelle standard della sanità pubblica, imperniate sulla cura ospedaliera invece che sulla prevenzione e la medicina di base. Il virus ha così trovato davanti a sé delle vere e proprie autostrade: persino i centri di pronto soccorso sono diventati luoghi d'infezione.

Le metafore della *Swiss Cheese Theory* possono offrire una utile chiave interpretativa delle dinamiche che hanno caratterizzato l'intero sistema di welfare italiano. La crisi Covid-19 ha colpito un Paese già afflitto da un ventennio di stagnazione economica e di crescita delle diseguaglianze sociali e territoriali. La pandemia ha sovrapposto nuove tensioni a forma di "buchi" a un retroterra già intriso di insicurezze, vulnerabilità e povertà, legate all'onda lunga della globalizzazione e a quella più corta della Grande Recessione seguita allo shock finanziario del 2008. Più ancora che per altri Paesi, nel caso italiano è chiaramente emersa non solo la fragilità delle "linee di difesa" esistenti, ma anche la sovrapposizione dei loro "buchi": pensiamo all'assenza di uno schema nazionale di risposta alla non autosufficienza (prima barriera), al sotto-finanziamento dei servizi locali in questo settore (seconda barriera), nonché alle crescenti difficoltà (economiche e pratiche) delle stesse famiglie a sobbarcarsi il carico di cura (terza barriera). Dopo la vera e propria decimazione di anziani nei reparti di terapia intensiva e nelle residenze assistite, la predisposizione di un robusto sistema multi-livello e multi-attore per il sostegno alla non autosufficienza e l'assistenza geriatrica è diventata una priorità assoluta.

Questo Quinto Rapporto ben documenta il ruolo importante che il secondo welfare ha svolto in Italia durante la pandemia nei principali comparti che lo compongono: il welfare aziendale territoriale (WAT), il welfare filantropico (WEF) e il welfare di prossimità (WEP). Dai vari Capitoli emerge chiaramente come l'insieme di iniziative messe in campo in questi ambiti abbiano costituito una importante barriera difensiva che ha mitigato i rischi e risposto ai bisogni, attivandosi su entrambe le "code": quella delle prevenzioni e degli interventi pionieri, da un lato, quella dei sostegni emer-

genziali, dall'altro lato. Il secondo welfare ha consentito e promosso un riposizionamento dei confini del welfare tra Pubblico e privato, da una parte, e nazionale-locale, dall'altra. Sul primo fronte, particolarmente rilevanti sono stati ad esempio l'attività dei fondi sanitari integrativi e le nuove opportunità di sviluppo del welfare aziendale promosse dai contratti collettivi nazionali. A livello decentrato, ciascuno dei tre comparti ha mobilitato risorse e competenze su un ampio ventaglio di settori (si vedano in particolare i Capitoli della terza parte del Rapporto). Il welfare aziendale ha contribuito a contenere i contagi tra i lavoratori, a mantenere il reddito dei lavoratori, a favorire la conciliazione tramite permessi e congedi "su misura" e lo *smart working*. Le Fondazioni filantropiche hanno messo a disposizione risorse finanziarie e *know how*, spesso sostenendo iniziative di "cerniera" fra attori pubblici e privati. Le associazioni intermedie e il Terzo Settore si sono mobilitati per espandere l'offerta di servizi sociali locali, nello sforzo di allinearla alla struttura dei bisogni. Più in generale, il secondo welfare ha contribuito ad attutire le conseguenze di quelle lacune che ancora caratterizzano il primo welfare italiano, che riguardano principalmente il lavoro indipendente, i lavori atipici, i disoccupati di lungo periodo, gli inattivi senza sussidi, i non autosufficienti, gli immigrati. E naturalmente tutte le persone in condizioni di povertà, soprattutto se minori.

Il Rapporto non manca di sottolineare anche alcune criticità che riguardano il secondo welfare: una certa frammentazione funzionale e organizzativa, le difficoltà a superare gli steccati e ad abbracciare appieno, in ottica sistematica, la logica della co-progettazione e co-produzione. Vi sono poi alcuni fronti in ritardo rispetto alle esperienze di altri Paesi. Fra questi possiamo menzionare ad esempio la scarsa offerta di schemi di assicurazione sociale contributiva (su base volontaria, mutualistica o assicurativa) per alcuni nuovi rischi emersi durante la pandemia. Si pensi soprattutto a forme di assicurazione del reddito (*wage insurance*) che coprano le riduzioni percentuali di retribuzione previste per le prestazioni di disoccupazione o la riduzione temporanea delle ore di lavoro, per i congedi di malattia o parentali. Schemi simili sono in vigore da tempo nei Paesi scandinavi, soprattutto in Svezia, dove sono intermediati dai sindacati. Questo "neo-previ-

denzialismo” potrebbe estendere il proprio raggio di copertura anche sul lato dell’offerta (*supply side social insurance*). La crisi Covid-19 ha mostrato l’alto rischio a cui pandemie e *lockdown* espongono le imprese, soprattutto quelle di piccole e medie dimensioni che operano nei settori produttivi più colpiti. In molti Paesi esistono già vari tipi di polizze assicurative che coprono il rischio di interruzione forzosa dell’attività. In Germania è coperto l’80% delle imprese, in Italia solo il 20%. Si tratta di assicurazioni private, dove non sono infrequenti pratiche di scrematura dei rischi. Anche qui si potrebbero fare dei passi avanti, passando a forme di assicurazione sociale collettiva capaci di mutualizzare i rischi “catastrofici” spalmandoli sull’intero bacino di imprese.

Dopo decenni di spinte culturali e istituzionali verso l’allargamento della logica di mercato, è probabile che la pandemia faccia ora oscillare il pendolo verso il recupero della logica dell’interesse pubblico. Un fenomeno che certo non sorprende: lo Stato moderno è nato come risposta al problema della sicurezza personale ed è naturale che i cittadini si rivolgano alle istituzioni pubbliche quando ad essere in gioco sono vita e salute. A ottant’anni dal Piano Beveridge, torna oggi opportuno ricordare una delle sue massime ispiratrici: il profitto è un buon servitore, ma non deve mai essere il padrone. Semmai il rischio è che vi sia un ripiegamento verso forme obsolete di nazional-statalismo, che si accentuino quelle spinte etnocentriche ed etnoregionaliste che hanno fatto la propria comparsa in molti Paesi nel corso degli ultimi due decenni.

La realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) costituirà una opportunità unica per rinnovare nelle sue fondamenta il sistema di welfare italiano, per quanto riguarda sia i confini tra pubblico e non pubblico, sia la divisione del lavoro fra centro e periferia. Ciascuna delle 6 missioni in cui si articola il Piano apre margini importanti per innovazioni su entrambi i fronti. Ciò è vero in particolare per la missione 5 su Inclusione e Coesione (20 miliardi di euro da spendere entro il 2026). Qui il PNRR prevede sia l’accelerazione della riforma del Terzo settore – al cui completamento mancano ancora importanti decreti attuativi – sia la valorizzazione funzionale dei Comuni e delle aree metropolitane, dove le condizioni di

disagio sociale e di vulnerabilità sono più diffuse. Entrambi gli interventi sono volti a sfruttare tutte le possibili sinergie tra imprese sociali, volontariato e amministrazioni locali, “in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il Terzo settore”. Quest’ultimo comparto dovrà dare anche il proprio contributo ad un ampio ventaglio di politiche: dalla realizzazione del Servizio Civile Universale al contrasto della povertà materiale, del disagio abitativo, della non autosufficienza, della disabilità e della rigenerazione urbana. Il Piano menziona poi espressamente il potenziamento dei servizi socioeducativi a favore dei minori nelle regioni del Mezzogiorno, finanziando iniziative del Terzo Settore, con specifico riferimento ai servizi assistenziali nella fascia 0-6 anni e a quelli di contrasto alla dispersione scolastica e di miglioramento dell’offerta educativa nella fascia 5-10 e 11-17 anni.

I tre comparti del secondo welfare potranno inoltre partecipare attivamente alle iniziative sul fronte della formazione, finanziate dall’apposito “Piano Nazionale Nuove Competenze”. È infatti previsto un incisivo rafforzamento del sistema della formazione professionale, promuovendo una rete territoriale dei servizi di istruzione, formazione, lavoro anche attraverso partenariati pubblico-privati. Il welfare aziendale potrà svolgere un ruolo di primo piano nel favorire la rimodulazione degli orari di lavoro e le attività di formazione sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali.

Una lettura attenta del PNRR consente di individuare anche nuovi terreni per una possibile espansione del secondo welfare: dall’economia circolare alla creazione di *Green Communities*, dalla valorizzazione del patrimonio culturale alla rivitalizzazione delle aree interne. Come osserva Franca Maino, la curatrice di questo Rapporto, in tutta la sua drammaticità la pandemia può essere anche vista come una opportunità, un evento focalizzante per ripensare e rafforzare l’architettura istituzionale del nostro welfare. Grazie al programma Next Generation EU, per i prossimi cinque anni disponiamo di una importante dotazione di risorse finanziarie e di una dettagliata cornice progettuale, che prevede peraltro sistemi di monitoraggio e momenti di valutazione. Per tutti i protagonisti del secondo welfare si

tratta di una occasione irripetibile per crescere e definire meglio il proprio ruolo. In quest'ottica, il presente Rapporto può dunque essere letto non solo come un bilancio dell'ultimo biennio, ma anche come una "baseline" rispetto a cui valutare i progressi che ci auguriamo possano essere conseguiti nel prossimo quinquennio.