

Rischi sociali: assicurare non basta. Verso un Welfare state precauzionale?

di Maurizio Franzini*

Social risks: insuring is not enough. Towards a precautionary Welfare state?

One of the essential functions of the Welfare state is to insure individuals against social risks, particularly those of unemployment and illness. The Covid-19 pandemic with its devastating effects invites us to reflect on the role of the Welfare state as an insurer not only to reiterate its crucial importance but also and mainly to consider the advisability of flanking it with what the article calls “a precautionary Welfare state”, i.e. a Welfare state that acts to limit the probability of catastrophic events and, above all, to contain their effects which tend to fall on the weakest segments of society.

Keywords: Welfare State, Social Insurance, Social Protection, Precautionary Principle, Redistribution.

Introduzione

Il Welfare state, scriveva oramai molti anni fa Barr (2001), non esiste soltanto per svolgere quella che egli chiama la funzione Robin Hood, cioè per redistribuire reddito e ricchezza da chi ne ha più a chi ne ha meno. C'è un'altra importantissima funzione che esso svolge. Barr la chiama «funzione *piggy bank* (salvadanaio)» e consiste nell'assicurare gli individui contro un ampio insieme di rischi sociali, dalla disoccupazione alla malattia all'indigenza in vecchiaia¹.

In effetti, come aveva da tempo chiarito – tra gli altri – Briggs (1961), a partire dalla Rivoluzione Industriale una vasta gamma di rischi sociali ha iniziato ad essere trasferita, in molti paesi, dagli individui alla società; ciò è avvenuto con modalità diverse ma, in generale, sempre con positive conseguenze. Anzitutto, come sostiene con forza anche Barr, l'assicurazione sociale obbligatoria, rispetto a rischi di questa natura, risulta più efficiente (in termini di costi complessivi e coperture) dell'assicurazione

* Professore di Politica Economica, Sapienza Università di Roma; maurizio.franzini@uniroma1.it.

1. Sul tema si veda anche Barr (2020).

privata, normalmente basata su principi attuariali. Inoltre, essa è certamente preferibile sotto il profilo dell'equità in quanto, ad esempio, non esclude dalla copertura dei rischi coloro che si trovano in condizioni di debolezza economica. E da ciò si può anche desumere che tra la funzione redistributiva e quella di copertura dei rischi vi sono rilevanti connessioni.

I vantaggi di efficienza e equità che il Welfare assicurativo è in grado di produrre non sempre vengono adeguatamente apprezzati; al contrario spesso si è richiamata l'attenzione sui 'costi' richiesti dal suo funzionamento invocandone un ridimensionamento. Se Barr sentì l'esigenza di tessere l'elogio della funzione di *piggy bank* del Welfare state è anche perché in quegli anni, in diversi paesi, vennero adottati provvedimenti che, nell'interpretazione di Hacker di qualche anno dopo (Hacker, 2019), configuravano un *great shift*, cioè una significativa inversione di marcia sulla strada della socializzazione dei rischi, verso la loro re-individualizzazione.

Se ve ne fosse bisogno la pandemia da Covid-19 dimostra, in vari modi, quanto essenziale sia il Welfare state assicuratore. Essa, però, invita anche a ampliare la riflessione sul rapporto tra rischi e Welfare state. La tesi che sosterrò in queste note è che vi sono molte le ragioni per sviluppare, accanto al Welfare redistributivo e assicuratore un Welfare precauzionale capace di prevenire, e non soltanto indennizzare, devastanti rischi per la società o, almeno, di limitarne le drammatiche conseguenze in termini di costi economici, e non solo economici, come quelli che, appunto, ci ha inflitto la pandemia.

Il Welfare state e i rischi: assicurare basta?

Vi sono rischi rispetto ai quali non è sufficiente che il Welfare state si limiti a fare la *piggy bank*, cioè a mettere nel salvadanaio le risorse destinate a mitigare i danni che subiranno coloro su cui eventualmente si scaricherà l'evento contro cui si assicura. In quei casi la protezione dai rischi richiede anche interventi preventivi che possono, da un lato, rendere meno probabile il verificarsi dell'evento negativo e, dall'altro, contenere i danni che esso procurerà nel caso in cui si verifichi. Da questo punto di vista la pandemia da Covid-19 è un caso più che emblematico e offre numerosi spunti di riflessione.

Prima di entrare nel merito è, però, utile ricordare che interventi di carattere preventivo possono essere adottati, e in varia misura vengono adottati, anche rispetto a altri rischi sociali, diversi dalla pandemia. Ad esempio, quando si sollecita o si impone il ricorso alla medicina preventiva oppure quando, rispetto in particolare al rischio di disoccupazione, si im-

piegano risorse nella direzione di un accrescimento delle capacità e delle competenze individuali (il cosiddetto capitale umano) attuando la strategia che è stata chiamata di *social investment*². In effetti queste politiche possono essere considerate investimenti in grado di produrre, nel lungo termine, benefici sia ai singoli e sia alla società nel suo insieme. Dunque, non si tratta di semplici costi.

Naturalmente puntare soltanto su misure preventive è insufficiente se non altro perché non si può avere la certezza che esse eliminino del tutto la possibilità che l'evento negativo si verifichi. Ad esempio, anche coloro che sono molto dotati di 'capitale umano' possono correre il rischio di restare disoccupati o di subire perdite rilevanti in termini di reddito. Dunque non si tratta di passare da un Welfare protettivo a un Welfare preventivo. Si tratta, piuttosto, di trovare un ragionevole equilibrio tra quelli che possono essere considerati due modi per limitare l'esposizione a vari tipi di rischio sociale. E l'esperienza del Covid-19 ha reso evidente quanto sia importante, per realizzare quell'equilibrio, sviluppare un Welfare preventivo o, con un termine che mi sembra preferibile, precauzionale.

Parlando di precauzione non si può non menzionare la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente del 1992 a Rio de Janeiro che si concluse con l'elencazione di alcuni grandi principi da seguire per fare fronte ai rischi ambientali. Il decimo era il Principio di Precauzione, peraltro già presente nel diritto internazionale, che veniva così definito: «Quando ci sono minacce di danni gravi o irreversibili, la mancanza di certezza scientifica non deve essere usata come ragione per rimandare misure efficaci in termini di costi per prevenire il degrado ambientale».

Dunque, il focus è l'ambiente ma il Principio è generale: l'incertezza di per sé non giustifica l'inazione di fronte a rischi potenzialmente catastrofici. Occorre comunque porsi il problema se agire e nel caso si decida di farlo dovranno adottarsi misure che comportano costi giustificate (nel modo più rigoroso possibile, aggiungerei) dalla loro efficacia.

Il Principio di Precauzione figura anche nel Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (il cosiddetto Trattato di Maastricht), precisamente all'art. 191 a conferma dell'attenzione prestata alla cruciale esigenza di adottare un comportamento attivo di fronte a rischi potenzialmente catastrofici.

Tradurre il principio in norme operative non è affatto agevole. Molte interpretazioni, anche non convergenti, sono state avanzate nel corso degli

2. Con questa strategia si dovrebbe realizzare, secondo l'espressione di Hemerijck (2013), il passaggio dal Welfare della protezione a quello della promozione. In questo caso lo scopo principale è, come dirò anche in seguito, di rendere il Welfare più amichevole nei confronti del mercato.

anni. Quella che considero più convincente³ si basa sul presupposto che incertezza voglia dire incapacità di attribuire un unico e attendibile valore sia alla probabilità che l'evento si verifichi sia all'entità dei danni che ne deriveranno e sull'idea che comportarsi precauzionalmente voglia dire prendere come termini di riferimento i dati peggiori tra quelli considerati possibili. In breve, rispetto alla probabilità dell'evento e ai suoi danni, occorre comportarsi come farebbe un ragionevole pessimista. Una volta acquisiti questi dati si dovrà poi procedere a valutare se i costi immediati della precauzione valgono i benefici che possono derivarne in futuro, e che consistono essenzialmente in danni evitati.

Proviamo ad applicare questo modo di procedere alla pandemia da Covid-19. Chiediamoci: un ragionevole pessimista che probabilità avrebbe attribuito nel 2019, o anche prima, all'evento: «è prossima una pandemia da agente patogeno atmosferico»?

È ricorrente l'affermazione secondo cui la pandemia fosse imprevedibile. Questa è meno di una mezza verità: dagli ambienti scientifici erano venuti numerosi, e ben poco equivoci, moniti. Ne menzione due distanziati tra loro da molti anni.

In un accurato articolo di 13 anni fa, Jones e colleghi (2008) dopo aver analizzato 335 casi di epidemie dal 1940 al 2004 concludevano che vi era indiscutibile evidenza della forte crescita tendenziale del numero di eventi epidemici. Alcuni mesi prima dell'esplosione della pandemia il *Global Preparedness Monitoring Board*, un organismo indipendente presieduto da Gro Harlem Brundtland – la stessa del rapporto delle Nazioni Unite del 1987 da cui è originato 'lo sviluppo sostenibile' –, ha pubblicato *A World at Risk* (Global Preparedness Monitoring Board, 2019). Si tratta di un Rapporto richiesto dal segretario delle Nazioni Unite nel quale si legge che è 'molto reale' il rischio che un agente patogeno diffuso nell'atmosfera provochi una pandemia in grado di provocare 80 milioni di morti e danni economici dell'ordine del 5% del PIL globale. Previsioni drammatiche, dunque, ma certo non esagerate alla luce di quello che sappiamo.

Dunque, appaiono davvero deboli le ragioni per sostenere che la pandemia fosse imprevedibile. La realtà è che era stata prevista e un ragionevole pessimista avrebbe attribuito probabilità 1 a quell'evento. Ciò che non era e non poteva essere previsto era il momento esatto in cui la pandemia sarebbe esplosa. Ma vuole questo forse dire che è razionale e ragionevole non fare nulla rispetto a un pericolo che si manifesterà perché non si sa esattamente quando si manife-

3. Su questo punto e sul dibattito intorno al Principio di Precauzione cfr. Basili, Franzini (2006).

sterà? Se sappiamo che un nemico si sta armando, non addestriamo un esercito perché non conosciamo il momento esatto dell'attacco?

Costi e benefici della precauzione

Veniamo ora alla questione dei costi e dei benefici. Come si è già detto, i costi sono certi e sostenuti nel presente mentre i benefici futuri sono incerti, poiché si manifesteranno soltanto se l'evento negativo si concretizzerà e consistono, sostanzialmente, nei danni e costi che eventualmente si potranno evitare.

Esaminiamo questi ultimi alla luce di quanto è avvenuto con la pandemia da Covid-19. I danni sono stati enormi, alcuni indennizzabili, altri non indennizzabili. I primi sono stati, in gran parte, effettivamente indennizzati grazie al Welfare che c'era già e con le estensioni e gli adattamenti rapidamente introdotti per cercare di colmare alcune sue lacune. Nonostante ciò non sono pochi coloro che hanno subito danni indennizzabili ma non indennizzati, in gran parte proprio per il difetto di disegno del Welfare assicuratore, sul quale molti hanno richiamato l'attenzione, che lasciava scoperte diverse categorie di soggetti e lavoratori, in generale i più deboli (partite IVA, *riders*, lavoratori in nero ecc.).

I danni non indennizzabili sono stati enormi e si contano soprattutto in termini di perdite di vite umane.

Di fronte a ciò il pur necessario ri-disegno del Welfare assicuratore non è sufficiente. Occorre un Welfare precauzionale con il duplice obiettivo di ridurre la probabilità che l'evento negativo si verifichi e, soprattutto, che, nel caso esso si verifichi, i danni siano minori. Cruciale è, al riguardo, la velocità di attuazione e l'efficacia delle misure di contrasto. La precauzione consiste essenzialmente nel predisporre misure in grado di assicurare questo risultato.

Tornando ora al pessimista ragionevole, quali informazioni avrebbe cercato sui danni delle pandemie dopo aver deciso che si trattava di un evento molto probabile? Certamente quelle relative ai danni prodotti da precedenti pandemie. Danni che, come si è già detto, sono economici (normalmente misurati in termini di caduta del PIL)⁴ e di vite umane – che oltre tutto possono significare anche perdite economiche e, dunque, essere valutate (forse un po' cinicamente ma in modo utile a richiamare l'attenzione dei cinici sul problema) in termini economici.

4. Per diverse ragioni questa modalità di misurazione dei costi economici può essere insufficiente. Una di esse è che la pandemia può lasciare 'cicatrici' che riducono anche il PIL e il benessere economico futuro. Si tratta di quelli che vengono chiamati *scarring effects*.

Fan e colleghi (2018) hanno stimato che nel caso dei virus Ebola e SARS i costi complessivi sono stati, 2 o 3 volte superiori a quelli che consistono nella perdita immediata di PIL. Dal canto suo l'influenza del 1918 avrebbe generato costi 5 volte superiori alla caduta del PIL che fu relativamente contenuta. L'incidenza delle morti fu tale che secondo Murray e colleghi (2006) estrapolando il loro numero alla popolazione del 2004 i morti nel mondo sarebbero stati 62 milioni, con una forte concentrazione nei paesi in via di sviluppo.

Questi devastanti effetti delle pandemie storiche accoppiate alla ragionevole certezza che una nuova pandemia era alle porte avrebbero dovuto attivare una decisa risposta precauzionale dotandola di un adeguato ammontare di risorse. A questo riguardo può essere utile riportare quanto emerge da alcuni studi diretti a stimare quella che si chiama 'disponibilità a pagare', cioè le somme monetarie che gli individui dichiarano di essere disposti a sacrificare per proteggersi da eventi devastanti come quelli appena ricordati.

Zui-Shen Yen e collaboratori (2007) hanno rivolto al personale ospedaliero di Taiwan – quindi un segmento probabilmente molto sensibile della popolazione – la seguente domanda: «quanto saresti disposto a pagare per prevenire una nuova pericolosa epidemia come la SARS?». Il valore mediano delle risposte è stato di 1762 dollari e quello medio di 720.

Più di recente Martin e Pindyck (2020) in una indagine internazionale trovano che la 'disponibilità a pagare' per prevenire una pandemia è piuttosto elevata: circa il 10% del consumo di un anno, tenendo conto soltanto del rischio di morte. Se si aggiunge anche il rischio di perdita di benessere materiale, attraverso ad esempio ridotti consumi, naturalmente il dato crescerebbe.

Se questi valori fossero indicativi, anche soltanto approssimativamente, della complessiva 'disponibilità a pagare' dei cittadini dei paesi avanzati si arriverebbe a valori eccezionalmente elevati. In ogni caso essi dimostrano che c'è una forte domanda di misure precauzionali e, dunque, un grande spazio per il Welfare precauzionale.

Quanto precede porta alla conclusione che una applicazione, anche non troppo rigorosa, del Principio di precauzione avrebbe imposto di agire. Lo avrebbe fatto anche un moderato ottimista e non soltanto un ragionevole pessimista. Ma non è andata così e suonano come tragicamente inappropriate affermazioni sulla imprevedibilità dell'evento. La realtà, semplicemente, è racchiusa in questa frase che si legge nel citato rapporto del GPMB: «la maggior parte dei paesi non dedica l'energia e le risorse necessarie per evitare che le epidemie si trasformino in disastri». Energie e risorse che quasi certamente ci sarebbero state se fosse esistito quello che chiamo Welfare precauzionale.

Ma cosa avrebbe dovuto fare un Welfare precauzionale? Quali azioni avrebbero potuto giustificare con la loro prevedibile efficacia i costi necessari per realizzarle?

In generale l'azione precauzionale può essere rivolta sia a ridurre la probabilità che l'evento negativo si verifichi sia a limitare i danni che esso procura nel caso in cui si manifesti. Con riferimento a una pandemia la prima opzione si presenta come fortemente problematica, anche se qualcosa può essere fatto. Secondo alcuni scienziati proteggere l'ambiente, limitare il cambiamento climatico e contrastare la perdita di bio-diversità, equivale a ridurre il rischio che si moltiplichino i virus e che abbia luogo il salto di specie⁵.

Molto si può, invece, fare per definire una strategia che limiti i danni conseguenti all'esplosione della pandemia. Le possibili azioni precauzionali, sotto questo aspetto, possono essere numerose, diversamente costose e classificabili in base allo specifico ruolo che hanno all'interno di una simile strategia.

Si può, in primo luogo, predisporre tempestivamente un sistema che consenta di raccogliere e elaborare tutte le informazioni necessarie a contrastare la diffusione della pandemia. Si tratta, ad esempio, di informazioni sulle più recenti acquisizioni scientifiche che permettono di orientare meglio e molto rapidamente l'azione sanitaria di contrasto. Si tratta anche di sistemi efficaci nel permettere il tracciamento dei contatti, nel fornire informazioni sulla dinamica della pandemia. E si tratta, infine, anche di predisporre tempestivamente un modello che, gestito da competenti, aiuti a interpretare e utilizzare nel miglior modo possibile queste informazioni.

In secondo luogo, si possono allestire le condizioni che consentono, in caso di necessità, di produrre rapidamente tutti gli strumenti che sono in grado di limitare la diffusione del virus e le sue conseguenze letali. Per fare un solo esempio, con riferimento alle deficienze emerse nella pandemia da Covid-19, non occorre un grande sforzo precauzionale per mettersi in condizione di produrre (o comunque di disporre) tempestivamente delle necessarie mascherine.

La terza questione è relativa alla predisposizione di protocolli che consentano di dare risposte coordinate, rapide e coerenti alle varie questioni che sarà necessario affrontare. In questa prospettiva, ma non soltanto in questa, è molto rilevante prevedere il contributo di esperti in tema di de-

5. Questa è, ad esempio, la tesi sostenuta di recente da Mike Ryan, direttore esecutivo dei programmi di emergenza della Organizzazione Mondiale della Sanità, si veda <https://www.australiantimes.co.uk/news/global-obsession-with-economic-growth-will-increase-risk-of-deadly-pandemics-in-future/>.

cisioni in condizioni di complessità ed incertezza, come sono quelle da prendere in una pandemia.

Un ulteriore aspetto della strategia precauzionale riguarda i vaccini. Qualcosa sembra che possa essere fatto, in chiave precauzionale, anche in questo ambito. Ad esempio, B. Graham, vicedirettore del *Vaccine Research Center at the National Institute of Allergy and Infectious Diseases* (NIAID), ha dichiarato che i ricercatori e le aziende farmaceutiche dovrebbero «sviluppare un prototipo [di vaccino] all'interno di ogni gruppo [virale] per tutto il percorso attraverso uno studio clinico. E poi o lo si mette sullo scaffale o lo si registra in letteratura, in modo da avere a disposizione queste informazioni quando accadono cose come questa»⁶.

La domanda che ci si può porre di fronte a questa indicazione è se l'attuale sistema dei diritti di proprietà intellettuale sui vaccini renda agevole metterla in pratica. I privilegi di cui godono le case farmaceutiche sono tali da giustificare più di qualche dubbio e spingono anche a chiedersi se un Welfare precauzionale potrebbe mai essere compatibile con un sistema che prevede il finanziamento pubblico della ricerca privata e la successiva appropriazione da parte dei privati dei diritti di proprietà intellettuale sull'eventuale 'scoperta' di un efficace vaccino. Un sistema di questo tipo, come è emerso in tutta evidenza della pandemia da Covid-19, non mette al riparo dal rischio di ritardi e carenze nella produzione dei vaccini che possono avere effetti drammatici sui costi economici e non della pandemia. Una revisione – che preveda anche un più diretto coinvolgimento del pubblico nella ricerca e nella produzione di vaccini – appare necessaria. Un Welfare precauzionale non potrebbe farne a meno.

Le ragioni per non procedere in questa direzione appaiono molto deboli e certamente debole è l'argomento secondo cui essendo la ricerca di vaccini attività rischiosa occorre assicurare i privati oltre ogni limite contro questo rischio, finanziando la loro ricerca e assegnando loro la proprietà intellettuale. Uno sguardo anche superficiale ai profitti delle case farmaceutiche è sufficiente per concludere che il pubblico non copre un rischio ma finanzia rendite esorbitanti.

Ed è anche poco meno che immorale l'idea, che molti economisti hanno contribuito a diffondere, secondo cui le case farmaceutiche hanno tutte le ragioni per comportarsi con avidità. Una volta c'erano anche le motivazioni intrinseche, quelle che spingono a fare ciò che si fa anche per il suo valore non solo per i profitti che consente. Gli economisti, nel loro

6. Si veda al riguardo <https://pontiac-fever-symptoms.blogspot.com/2020/03/is-there-cure-for-new-coronavirus.html>.

insieme, farebbero bene a richiamare con più frequenza l'importanza di questi valori piuttosto che impegnarsi a giustificare l'avidità. Del resto, deve essere stata qualcosa di molto simile alle motivazioni intrinseche a suggerire a Jonas Salk, lo scopritore di uno dei vaccini contro la polio, la seguente risposta a chi gli chiedeva, nel 1955, perché quel vaccino non fosse stato brevettato: 'ma si può brevettare il sole?'.

L'implicazione di tutto ciò non è che occorre attendere messianicamente case farmaceutiche con motivazioni intrinseche ma che si può immaginare una soluzione diversa, con un diverso e più responsabile ruolo del pubblico. Il Welfare precauzionale richiede anche questo.

Welfare precauzionale: non solo pandemie

Naturalmente, la logica precauzionale si può applicare a molti altri rischi oltre la pandemia. Si è già ricordato che il Principio di Precauzione era stato inizialmente proposto con riferimento ai problemi ambientali ed in particolare al cambiamento climatico che, come è noto, può dare luogo non soltanto a lenti fenomeni di peggioramento del cosiddetto 'capitale naturale' ma anche a improvvisi eventi di carattere catastrofico. Infatti, si legge che il surriscaldamento del pianeta, innalzando il livello dei mari, moltiplica il rischio di inondazioni; la più alta temperatura del mare può determinare la fuoriuscita di enormi quantità di gas serra contenute nella pancia degli oceani; e, ancora, può determinarsi un'alterazione nelle proprietà radioattive dell'atmosfera con la probabile, opposta, conseguenza di un rapido e drammatico abbassamento delle temperature che trasformerebbe la Terra in una palla di ghiaccio.

Al di là di ciò, la logica precauzionale si può applicare anche ad alcuni dei rischi che più tipicamente ricadono nella tradizionale sfera del Welfare, come ad esempio il rischio di disoccupazione e di caduta in povertà.

Sarebbe precauzionale, in questo ambito, limitare i contratti di lavoro che prevedono retribuzioni da *working poor* o mancanza di ogni forma di garanzia, anche minima, del reddito e dell'occupazione, come avviene con molti dei contratti che hanno invaso negli anni recenti il mercato del lavoro. Alcuni decenni fa, in un noto saggio sul futuro del Welfare state, Snower (1993) sosteneva che la cosiddetta 'rivoluzione conservatrice' di Reagan e Thatcher dei primi anni Ottanta, aveva reso necessaria una revisione del Welfare protettivo. La ragione era che quest'ultimo veniva considerato responsabile di indebolire gli incentivi alla ricerca di lavoro e di distorcere il funzionamento del mercato del lavoro, che si ipotizzava 'perfetto' in assenza di disturbi come quelli che, appunto, provocava il Welfare protettivo.

Questa ottica conserva la sua attualità anche ai nostri giorni e lo dimostrano, ad esempio, gli inviti ad allentare i sussidi concessi ai lavoratori nella convinzione che essi, permettendo ai lavoratori di non lavorare, siano i principali responsabili della lentezza del processo di ripresa economica. Il fondamento di questo argomento appare debolissimo, ma ciò che qui conta sottolineare è che l'ottica ricordata si iscrive nel più generale progetto di rendere il Welfare più 'amichevole' nei confronti del mercato – e la teoria del *social investment* prima richiamata era da molti intesa come parte di questo progetto.

La logica precauzionale che in questo caso si sostanzia nel tentativo di limitare il rischio di disoccupazione e di troppo bassi salari spinge a considerare prioritario non l'obiettivo di rendere il Welfare 'più amichevole nei confronti dei mercati' ma quello di rendere i 'mercati più amichevoli nei confronti del welfare' inteso come benessere delle persone, soprattutto le più deboli. La gamma di strumenti idonei a questo scopo è molto ampia e almeno in parte coincide con quelli che caratterizzano le politiche che oggi si usa chiamare pre-distributive (Franzini, 2018).

I costi immediati di queste politiche – dirette a rafforzare il lavoro o alcuni suoi specifici segmenti – possono consistere in riduzione di profitti o di rendite⁷ che in genere affluiscono ai segmenti più ricchi della popolazione. Nel caso, una società 'razionale' dovrebbe valutare se infliggere questi costi per limitare il rischio di disoccupazione e povertà, come richiederebbe un Welfare precauzionale, sia preferibile a consentire profitti e rendite elevate al prezzo di una maggiore esposizione dei segmenti più deboli della società al rischio di povertà e di disoccupazione, imperfettamente coperto dal Welfare assicuratore.

Conclusioni

È accaduto talvolta, nel corso della storia, che eventi catastrofici hanno portato a un rinnovamento delle istituzioni favorevole al progresso sociale. Quegli eventi possono fungere da evidenziatori di problemi pre-esistenti, da serbatoi di idee nuove e anche da livellatori del sempre accidentato sentiero politico che conduce alle riforme. Possono, ma non necessariamente riescono.

In queste note si è cercato di sostenere che la pandemia da Covid-19 invita, per più di una ragione, a interrogarsi sull'opportunità di articolare il Welfare anche in senso precauzionale allo scopo di svolgere meglio la sua

7. Ma non è necessariamente così. Se la conseguenza fosse un aumento di produttività, anche soltanto grazie alla maggiore soddisfazione dei lavoratori e quindi al loro maggiore impegno, nessuno starebbe peggio.

funzione di protettore dei singoli dai rischi sociali che, almeno in alcuni casi – spesso assai drammatici – non può esplicare adeguatamente agendo soltanto come assicuratore.

Si può aggiungere che un Welfare precauzionale che limitasse i danni di eventi catastrofici come le pandemie sarebbe coerente anche con la sua missione di contrasto delle disuguaglianze. Il Covid-19 ha fatto vittime soprattutto tra i più poveri permettendo alla disuguaglianza economica di prolungarsi in una disuguaglianza di esistenza in vita. Inoltre, ha costretto a misure – mi riferisco a quelle riguardanti la didattica – che accrescono le disuguaglianze in funzione delle origini familiari e quindi frenano la già poco dinamica mobilità sociale. Volendo si può aggiungere che crea disuguaglianze complessive tra generazioni, tra quelle che hanno vissuto l'esperienza pandemica in una fase cruciale della loro vita e quelle che, invece, non l'hanno vissuta. Peraltro, adottare atteggiamenti precauzionali anche rispetto ad altri rischi può condurre a contrastare esiti analoghi a questi.

«Molti dei più grandi mali del nostro tempo sono il frutto del rischio, dell'incertezza e dell'ignoranza». Queste parole sono di J. M. Keynes e si leggono nel suo *The End of Laissez-Faire*. Era il 1926, da allora sono stati predisposti diversi rimedi contro quei mali. Ma il percorso non è ancora concluso. E sul tratto di strada che resta da compiere non sarebbe male imbattersi in un rassicurante Ministero della Precauzione e del Benessere.

Riferimenti bibliografici

- BARR N. (2001), *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*, Oxford University Press, Oxford.
- ID. (2020), *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- BASILI M., FRANZINI M. (2006), *Decision Making Under Uncertainty and Irreversibility: A Rational Approach to the Precautionary Principle*, in M. Basili, M. Franzini, A. Vercelli (eds.), *Inequality, Environment and Collective Action*, Routledge, London.
- BRIGGS A. (1961), *The Welfare State in Historical Perspective. The New Economic Insecurity and the Decline of the American Dream*, in C. Pierson, F. G. Castles (eds.), *The Welfare State Reader*, Polity Press, Cambridge.
- FAN V. Y., JAMISON D. T., SUMMERS L. H. (2018), *Pandemic Risk: How Large Are the Expected Losses?*, in "Bulletin of World Health Organization", 96, pp. 129-34.
- FRANZINI M. (2018), *Redistribuire non basta: perché e come intervenire sulle disuguaglianze di mercato*, in M. Franzini, M. Raitano (a cura di), *Il mercato rende diseguali? La distribuzione dei redditi in Italia*, il Mulino, Bologna.
- GLOBAL PREPAREDNESS MONITORING BOARD (2019), *A World at Risk*, in https://apps.who.int/gpmb/annual_report.html.
- HACKER J. (2019) *The Great Shift*, Oxford University Press, Oxford (2nd edition).

- HEMERIJCK A. (2013), *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.
- JONES K., PATEL N., LEVY M. *et al.* (2008), *Global Trends in Emerging Infectious Diseases*, in “Nature”, 451, pp. 990-3.
- MARTIN I. W. R., PINDYCK R. S. (2020), *Welfare Costs of Catastrophes: Lost Consumption and Lost Lives*, Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM) Working Paper 027.2020.
- MURRAY C. J. L., LOPEZ A. D., CHIN B., FEEHAN D., HILL K. H. (2006), *Estimation of Potential Global Pandemic Influenza Mortality on the Basis of Vital Registry Data from the 1918-20 Pandemic: A Quantitative Analysis*, in “The Lancet”, 368, pp. 2211-8, in [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(06\)69895-4/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(06)69895-4/fulltext).
- SNOWER D. (1993), *The Future of the Welfare State*, in “The Economic Journal”, 103, pp. 700-17.
- ZUI-SHEN Y., CHEE-JEN C., SHEY-YING C., CHIUNG-YUAN H. (2007), *How much Would You Be Willing to Pay for Preventing a New Dangerous Infectious Disease: A Willingness-To-Pay Study in Medical Personnel Working in the Emergency Department*, in “American Journal of Infection Control”, 35, 8, pp. 516-20.