



Dipartimento di Comunicazione ed Economia

**Corso di Laurea Magistrale in
Economia e diritto per le imprese e la pubblica amministrazione**

A. A. 2025/2026

**IL WELFARE STATE EUROPEO
TRA INTEGRAZIONE SOVRANAZIONALE E PERSISTENZA DEI MODELLI NAZIONALI**

Relatore:

Prof. Giancarlo CORSI

Laureando: Giacomo PALMA

Matricola: 137040

Indice

INTRODUZIONE	1
Capitolo I – Cornice concettuale, metodo e genesi dei welfare state	5
1.1 Definizioni operative e confini dell’analisi	5
1.1.1 Il concetto di welfare state.	5
1.1.2 Universalismo e selettività.	6
1.1.3 Stato, mercato e famiglia nel welfare.	8
1.2 Teorie e classificazioni dei regimi di welfare.....	9
1.2.1 I “tre mondi” di Esping-Andersen.....	9
1.2.2 Oltre i tre regimi: il modello dell’Europa del Sud e altri casi.	13
1.2.3 Critiche e integrazioni: il ruolo del genere e altri fattori.....	16
1.3 Metodo di ricerca: comparazione e logica dell’europeizzazione.....	19
1.4 Fonti e dati utilizzati	22
1.5 Origini storiche dei welfare state: il modello Bismarck e le prime assicurazioni sociali 25	
1.6 Il piano Beveridge e la svolta universalistica del secondo dopoguerra (1942).....	27
1.7 Dall’espansione alle riforme (anni ’70 - oggi): crisi fiscali, demografia e flessibilità del lavoro.....	30
Capitolo II – Modelli di welfare in Europa e comparazione	37
2.1 Modello nordico.....	39
2.1.1 Universalismo, cittadinanza sociale e demercificazione.....	40
2.1.2 Servizi pubblici, cura e defamilizzazione	42
2.1.3 Finanziamento fiscale, consenso redistributivo e sostenibilità	44
2.1.4 Evidenze quantitative e criticità del modello	46
2.2 Modello continentale.....	48

2.2.1	Matrice bismarckiana e centralità dello status occupazionale	49
2.2.2	Assicurazioni sociali, contribuzione e tutela dello status.....	51
2.2.3	Famiglia, breadwinner model e segmentazione di genere	53
2.2.4	Spesa, finanziamento e tensione insiders/outsideers.....	55
2.3	Modello mediterraneo.....	58
2.3.1	La specificità sud-europea nella letteratura comparata	59
2.3.2	Familismo, frammentazione e dualismi di copertura	61
2.3.3	Bias pensionistico e squilibrio della spesa sociale	64
2.3.4	Nuovi rischi sociali e necessità di ricalibratura.....	67
2.4	Modello anglosassone.....	69
2.4.1	Mercato, residualità pubblica e selettività.....	70
2.4.2	Means-testing, targeting e rischio di non take-up	72
2.4.3	Il Regno Unito come archetipo teorico e l'Irlanda nel perimetro UE	75
2.4.4	Efficienza della spesa e limiti redistributivi	77
2.5	Comparazione trasversale: finanziamento, coperture, servizi, redistribuzione, ruolo della famiglia.....	79
2.5.1	Finanziamento: fiscalità generale e contributi sociali	80
2.5.2	Criteri di accesso: cittadinanza, contribuzione, selettività e means-testing	81
2.5.3	Trasferimenti monetari e servizi in natura	83
2.5.4	Redistribuzione, povertà e disuguaglianze.....	84
2.5.5	Ruolo della famiglia e grado di defamilizzazione.....	85
2.6	Sintesi comparata con indicatori e focus su Paesi benchmark.....	87
2.6.1	Spesa di protezione sociale in rapporto al PIL	88
2.6.2	Composizione della spesa: pensioni, servizi, famiglia e prestazioni in natura	90

2.6.3	Povert�, disuguaglianza ed efficacia redistributiva	92
2.6.4	Focus su Paesi benchmark.....	94
2.6.5	Sintesi conclusiva e raccordo al Capitolo III	96
Capitolo III – UE e coordinamento dei sistemi di welfare.....		98
3.1	Competenze UE in materia sociale e limiti dell’armonizzazione	99
3.2	Coordinamento della sicurezza sociale e mobilit�	104
3.3	Metodo di coordinamento aperto: logica, strumenti, criticit�	109
3.4	Semestre europeo e dimensione sociale della governance.....	113
3.5	Pilastro europeo dei diritti sociali e strumenti di policy.....	117
3.6	Crisi e stress test del welfare: 2008, pandemia, inflazione/energia.....	123
3.7	Valutazione: convergenza sociale o persistenza dei modelli?	129
CONCLUSIONI		135

INTRODUZIONE

L'oggetto di questa ricerca è il welfare state europeo nel suo delicato equilibrio tra processi di integrazione sovranazionale e persistenti frammentazioni istituzionali a livello nazionale. Negli Stati membri dell'Unione Europea coesistono sistemi di protezione sociale nati da tradizioni diverse, spesso classificati in distinti "regimi di welfare", il che rende complessa qualsiasi armonizzazione sovranazionale. Sullo sfondo vi è la costruzione europea: se da un lato il mercato unico e le politiche UE esercitano pressioni per una convergenza (tramite vincoli economici e coordinamento delle politiche sociali), dall'altro lato le competenze limitate dell'UE in materia sociale e il radicamento storico dei sistemi nazionali hanno finora impedito la creazione di un vero welfare state europeo unificato.¹ Questa tensione tra integrazione e diversità istituzionale costituisce il contesto in cui si inserisce il presente lavoro di tesi.

In tale ambito, la domanda centrale è: *in che misura l'Unione Europea ha inciso sull'armonizzazione dei sistemi di welfare nazionali?* Si tratta di un quesito di grande rilevanza scientifica e politica, poiché tocca il cuore della "dimensione sociale" del processo di integrazione europea. La letteratura mostra posizioni contrastanti: alcuni autori evidenziano progressi verso schemi comuni di protezione sociale grazie a strumenti UE di coordinamento (*soft law*, *Open Method of Coordination*, Pilastro Sociale, ecc.), altri sottolineano come l'UE rimanga essenzialmente un regime di integrazione economica con scarsa capacità di uniformare i modelli sociali dei Paesi membri.² In effetti, l'asimmetria dell'integrazione europea, forte sul versante del

¹ Gøsta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990). Nel testo l'autore propone una tipologia "a regimi" dei welfare states (liberale, conservatore-corporativo, socialdemocratico) fondata su delle variabili istituzionali come la de-mercificazione, la stratificazione e la configurazione dei rapporti tra lo Stato, il mercato e la famiglia, a dimostrazione del perché i sistemi di protezione sociale europei restino strutturalmente eterogenei e quindi difficilmente riconducibili ad un'unica traiettoria di armonizzazione sovranazionale. Maurizio Ferrera, "The 'southern model' of welfare in social Europe," *Journal of European Social Policy* 6, no. 1 (1996): 17–37, <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>. Ferrera integra e problematizza le classificazioni "canoniche" mettendo in luce la specificità mediterranea (Italia, Spagna, Portogallo, Grecia), caratterizzata da una forte segmentazione categoriale, dalla centralità della famiglia (familismo), dagli squilibri di spesa e dalle protezioni diseguali tra insider e outsider, elementi, tutti, che accrescono le frizioni tra l'integrazione europea e le persistenze istituzionali nazionali.

² Jonathan Zeitlin e Bart Vanhercke, "Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond," *Journal of European Public Policy* 25, n. 2 (2018): 149–174, <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363269>. Sul versante "ottimistico", gli autori mostrano come gli strumenti di coordinamento non vincolante (*soft law*) e i meccanismi di governance (in continuità con l'OMC e con l'architettura

mercato unico, debole su quello della politica sociale, ha limitato una vera convergenza dei regimi di welfare, lasciando prevalere le logiche nazionali.³ Questa tesi affronta criticamente tale dibattito, esaminando evidenze storiche e dati comparativi per valutare se e come l'UE abbia promosso una maggiore armonizzazione oppure se persistano profonde differenze tra i sistemi di welfare in Europa.

L'obiettivo principale è fornire una sistematizzazione critica sia delle traiettorie storico-istituzionali dei sistemi di welfare europei, sia dei principali modelli teorici impiegati per classificarli e analizzarli. In prima istanza, la ricerca ricostruisce le origini e l'evoluzione del welfare state in Europa, mettendo in luce come differenti Paesi abbiano sviluppato schemi di protezione sociale in tempi e modi diversi (dalla fase Bismarckiana ottocentesca al modello Beveridge del secondo dopoguerra, fino alle riforme contemporanee).⁴ In secondo luogo, si esaminano i modelli teorici e le tipologie di welfare state elaborate dalla letteratura, dai “tre mondi” di Esping-Andersen (1990) alle successive integrazioni di Ferrera (1996) e altri, valutandone criticamente la capacità esplicativa e le evidenze empiriche a supporto. L'approccio adottato è di tipo comparato: si confrontano dati e indicatori chiave di protezione sociale tra diversi Paesi UE, adottando la logica

del Semester) abbiano progressivamente rafforzato l'integrazione di obiettivi sociali nelle strategie UE, pur senza trasformarsi in armonizzazione legislativa piena. Fritz W. Scharpf, “The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a ‘social market economy’,” *Socio-Economic Review* 8, n. 2 (2010): 211–250, <https://doi.org/10.1093/ser/mwp031>. Dal punto di vista critico, Scharpf argomenta che l'integrazione europea resta strutturalmente sbilanciata a favore del mercato unico (“integrazione negativa”), mentre la capacità di costruire delle politiche sociali comuni (“integrazione positiva”) è limitata da vincoli istituzionali e decisionali; ciò riduce la convergenza dei welfare nazionali.

³ Fritz W. Scharpf, “The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a ‘social market economy’,” *Socio-Economic Review* 8, no. 2 (2010): 211–250, <https://doi.org/10.1093/ser/mwp031>. In questo contributo Scharpf formalizza l'idea di una *asimmetria costituzionale* dell'integrazione europea; l'UE dispone di strumenti giuridici e decisionali particolarmente incisivi per l'integrazione “negativa” (rimozione di barriere e vincoli nazionali al mercato) e, al contrario, di capacità molto più limitate per l'integrazione “positiva” (costruzione di politiche sociali comuni). Ne deriva che, anche quando emergono dei dispositivi di coordinamento e indirizzo (soft law e strumenti di governance), la convergenza sostanziale dei regimi di welfare resta condizionata dalla centralità delle competenze nazionali e dagli elevati requisiti di consenso a livello UE.

⁴ E. P. Hennock, *The origin of the welfare state in England and Germany, 1850–1914: social policies compared* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007). Per la fase “bismarckiana” e, più in generale, per una ricostruzione comparata delle origini europee della protezione sociale moderna, Hennock dimostra come l'istituzionalizzazione dell'assicurazione sociale e delle prime politiche contro i rischi (malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione) proceda con tempi e architetture differenti tra Paesi; ciò produce delle traiettorie nazionali non sovrapponibili. William Beveridge, *Social insurance and allied services* (London: H.M. Stationery Office, 1942) (Cmd. 6404). Il “modello Beveridge” del secondo dopoguerra è qui ricondotto alla sua matrice programmatica: un impianto universalistico e integrato di sicurezza sociale, concepito come leva di ricostruzione e di cittadinanza sociale. Paul Pierson, ed., *The new politics of the welfare state* (Oxford: Oxford University Press, 2001). Per la fase delle riforme contemporanee, il volume inquadra la transizione dalla *espansione* alla *ri-strutturazione* del welfare (vincoli fiscali, mutamenti demografici e del mercato del lavoro), chiarendo perché i processi di riforma assumano forme diverse a seconda di istituzioni, veto points e coalizioni politiche nazionali.

dell'“europeizzazione” per capire in che misura politiche e vincoli comunitari abbiano indotto cambiamenti nei sistemi nazionali. In altri termini, si analizzeranno i meccanismi attraverso cui l'UE può influenzare (o meno) le politiche sociali interne; difatti, mediante le direttive sulla parità, coordinamento dei sistemi pensionistici per i lavoratori mobili, raccomandazioni del Semestre Europeo, e si valuterà se tali strumenti hanno prodotto tendenze di convergenza oppure se i modelli nazionali restano fondamentalmente differenziati.

Per rendere l'analisi gestibile e coerente con gli obiettivi, il campo di indagine è delimitato alle principali aree della protezione sociale. In particolare, il focus riguarda i sistemi pensionistici, le politiche sanitarie, le misure di assistenza e contrasto alla povertà/esclusione sociale, le politiche del lavoro (sussidi di disoccupazione, interventi di workfare) e le politiche per la famiglia (congedi, trasferimenti per figli, servizi di cura). Tali ambiti rappresentano il cuore del welfare state inteso in senso classico,⁵ ovvero l'insieme di interventi pubblici volti a tutelare i cittadini dai principali rischi sociali lungo il corso della vita. Sono invece esclusi dall'analisi settori importanti ma distinti, come l'istruzione e le politiche migratorie: pur interagendo con il welfare (si pensi all'istruzione quale investimento sociale, o all'immigrazione connessa a demografia e lavoro), essi richiederebbero strumenti analitici e fonti specifiche che esulano dagli obiettivi circoscritti di questo studio. Tale delimitazione consente di approfondire con rigore le componenti “core” dello stato sociale europeo, evitando al contempo di disperdere l'analisi su troppe dimensioni eterogenee.

Più in particolare, il Capitolo I definisce il quadro concettuale, il metodo e le radici storiche dei welfare state europei; si introducono le definizioni operative di welfare state e le categorie chiave (universalismo/selettività, ruolo comparato di Stato, mercato e famiglia), si esaminano le principali teorie e classificazioni dei regimi di welfare, si descrive la metodologia comparativa adottata e le fonti empiriche utilizzate, per poi ripercorrere la genesi storica dei sistemi di protezione sociale in Europa (dalle riforme di fine '800 alle trasformazioni degli ultimi decenni). Il Capitolo II è dedicato ai modelli di welfare in Europa e alla loro comparazione: vengono analizzati i quattro modelli idealtipici spesso richiamati in letteratura, nordico (socialdemocratico), continentale (conservatore-corporativo), anglosassone (liberale) e mediterraneo, evidenziandone le caratteristiche istituzionali,

⁵ OECD, *Social Expenditure Database (SOCX)* (pagina dataset e definizioni delle aree di policy della spesa/protezione sociale), <https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.html>. Per le classificazioni e le definizioni operative delle principali voci (pensioni/old age, sanità/health, famiglia/family, disoccupazione/unemployment, politiche attive/ALMP, ecc.), v. anche OECD, *The OECD SOCX Manual: 2019 edition* (PDF), https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/social-spending/socx_manuel_2019.pdf.

i meccanismi di finanziamento, il mix di prestazioni monetarie vs servizi, i diversi gradi di redistribuzione e il ruolo assegnato alla famiglia. Su questa base comparativa, il capitolo esamina indicatori quantitativi (spesa sociale, tassi di povertà, disuguaglianze, ecc.) per valutare convergenze e divergenze tra i Paesi, includendo eventualmente un focus approfondito su alcuni casi nazionali emblematici. Il Capitolo III esplora il ruolo dell'Unione Europea nel campo delle politiche sociali e il coordinamento dei sistemi di welfare: vengono discussi i limiti delle competenze UE (principio di sussidiarietà e resistenze all'armonizzazione), il funzionamento del coordinamento europeo della sicurezza sociale per i lavoratori mobili, l'esperienza del Metodo di Coordinamento Aperto (*Open Method of Coordination*) in materia sociale e le sue criticità, l'integrazione della dimensione sociale nel Semestre Europeo di coordinamento economico, nonché l'affermazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (2017) e del relativo Scoreboard di indicatori come tentativi di rafforzare la convergenza sociale. Si analizzano inoltre gli effetti delle recenti crisi (finanziaria 2008, crisi pandemica da Covid-19, shock energetico-inflattivo) come stress test per i welfare nazionali ed esame della solidarietà europea. Nelle Conclusioni, infine, si tirano le fila rispondendo alla domanda di ricerca posta: si valutano in sintesi gli effetti dell'integrazione europea sui sistemi di welfare, evidenziando progressi, limiti e persistenti differenze, e si discutono le implicazioni dei risultati, i limiti dello studio e alcune prospettive future, ad esempio riguardo alla possibile evoluzione di un modello sociale europeo più coeso oppure al perdurare di traiettorie nazionali divergenti.

Capitolo I – Cornice concettuale, metodo e genesi dei welfare state

1.1 Definizioni operative e confini dell'analisi

1.1.1 Il concetto di welfare state.

In termini generali, con *welfare state* (o *Stato sociale*) si indica l'insieme delle politiche e istituzioni pubbliche attraverso cui lo Stato si assume la responsabilità di garantire il benessere dei cittadini, proteggendoli dai principali rischi sociali e redistribuendo risorse per assicurare standard di vita dignitosi.⁶ Si tratta di un modello di intervento emerso storicamente nelle società a economia capitalistica avanzata, quale risposta ai bisogni generati dall'industrializzazione e dalla trasformazione sociale. Sotto il profilo funzionale, il *welfare state* persegue tipicamente tre finalità: lotta alla povertà, protezione dai rischi sociali (malattia, disoccupazione, invalidità, vecchiaia, ecc.) e promozione dell'uguaglianza di opportunità e del benessere individuale. Per realizzare questi obiettivi, lo Stato sociale interviene nei processi di distribuzione delle risorse mediante trasferimenti monetari, fornitura diretta di servizi e regolamentazione del mercato. Una definizione operativa efficace sottolinea proprio questa dimensione mista, poiché il *welfare state* è un sistema pubblico che opera “attraverso la regolazione del mercato e delle famiglie, la redistribuzione delle risorse e la produzione diretta di servizi”.⁷ In altre parole, il funzionamento concreto dei regimi di

⁶ Asa Briggs, “The Welfare State in Historical Perspective,” *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie* 2, n. 2 (December 1961): 221–258, <https://doi.org/10.1017/S0003975600000412>. Costanzo Ranci e Emmanuele Pavolini, *Le politiche di welfare* (Bologna: Il Mulino, 2015), 549–556, <https://www.pandoracampus.it/store/details/10.978.8815/359360>. La definizione impiegata ricostruisce il welfare state come un'assunzione pubblica di responsabilità per la protezione dai principali rischi sociali e per la redistribuzione necessaria a garantire standard di vita dignitosi, rinviando alla formulazione “classica” di Briggs e alla sua ripresa sistematica nel manuale di Ranci e Pavolini.

⁷ David Garland, “The Welfare State: A Fundamental Dimension of Modern Government,” *European Journal of Sociology* 55, no. 3 (2014): 327–364, <https://doi.org/10.1017/S0003975614000162> (ricostruisce l'emersione storica del welfare state come specifica modalità di governo nelle democrazie capitalistiche avanzate e ne chiarisce funzioni e “settori” d'intervento); Paul Spicker, *The Welfare State: a general theory* (London: Sage, 2000), 132–33, 158–59, PDF, https://www.researchgate.net/profile/Paul-Spicker/publication/256574291_The_welfare_state_a_general_theory/links/5630b80408ae1bdcebcf22a1/The-Welfare-State-A-General-Theory.pdf (inquadramento operativo: obiettivi della politica sociale e strumenti tipici

welfare coinvolge una molteplicità di attori e meccanismi, come si illustrerà oltre, ma ha al centro l'azione dello Stato nel garantire sicurezza economica e sociale ai cittadini. Va inoltre rimarcato che il termine *welfare state* può essere usato sia in senso restrittivo, per indicare le sole politiche sociali pubbliche, sia in senso estensivo, come sinonimo di *welfare system*, includendo l'insieme più ampio di risorse e interventi di natura pubblica, privata e familiare impegnati nel conseguimento del benessere collettivo.⁸ In questa tesi si adotterà principalmente la prima accezione, focalizzata sul ruolo delle politiche pubbliche di protezione sociale.

1.1.2 *Universalismo e selettività.*

Una fondamentale linea di demarcazione nelle modalità di intervento del welfare riguarda il criterio di accesso alle prestazioni: esso può essere di tipo universalistico oppure selettivo (o categoriale). L'*universalismo* implica che i benefici sociali siano riconosciuti a tutti gli appartenenti alla collettività al verificarsi di determinati eventi (ad es. raggiungimento di un'età, nascita di un figlio, condizione di disoccupazione) indipendentemente dal reddito o dallo status occupazionale. Esempi classici sono i sistemi sanitari nazionali finanziati dalla fiscalità generale e aperti a tutti i residenti, oppure le pensioni di base universali erogate a tutti gli anziani al di sopra di una certa età. Al contrario, la *selettività* implica che le prestazioni siano riservate soltanto a determinati beneficiari selezionati in base a requisiti stringenti; possono essere requisiti *categoriali-contributivi* (aver versato contributi sociali, appartenere a una categoria specifica come dipendenti pubblici, ecc.) oppure requisiti *economici* (verifica dei mezzi, cioè una soglia di reddito/ricchezza al di sotto della quale si ha diritto al trasferimento).⁹ Un esempio di prestazione selettiva è un sussidio di povertà

dell'azione pubblica, inclusi rule-making/regolazione, sussidi/trasferimenti e fornitura di servizi); Nicholas Barr, "Welfare state," in Tim Besley, Irene Bucelli e Andrés Velasco (eds), *The London Consensus: Economic Principles for the 21st Century* (London: LSE Press, 2025), 351–390, PDF <https://press.lse.ac.uk/chapters/26/files/ac24e0b9-65e1-4f20-a5a6-391e4c13383b.pdf> (definisce il welfare state come combinazione di interventi pubblici su mercati e famiglie attraverso regolazione, finanziamento/trasferimenti e – quando necessario – produzione diretta di servizi).

⁸ Maurizio Ferrera, "Secondo welfare: perché? Una introduzione," in Franca Maino e Maurizio Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013* (Torino: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2013), 11–18, PDF, https://www.secondowelfare.it/wp-content/uploads/2013/11/1R2W_SINTESI-2.pdf. Il passaggio è utile per chiarire l'ambivalenza d'uso del termine welfare state: in senso restrittivo come insieme delle politiche pubbliche, oppure in senso estensivo come welfare system (o "welfare mix/diamond"), includendo l'interazione tra risorse e interventi dello Stato, del mercato, del terzo settore e della famiglia nel perseguimento del benessere collettivo.

⁹ Sheila Shaver, *Universality and selectivity in income support: a comparative study in welfare legitimacy* (Sydney: Social Policy Research Centre, University of New South Wales, Discussion Paper No. 58, 1995), PDF,

soggetto a *means test*, erogato solo a chi dimostra un reddito inferiore a una certa soglia. In pratica, tutti i sistemi di welfare combinano elementi universalistici e selettivi; non a caso, in molti Paesi europei la sanità è universalistica mentre i sussidi di disoccupazione sono contributivi (accessibili solo a chi ha lavorato e versato contributi), e alcune misure assistenziali sono condizionate al reddito. Il dibattito accademico ha evidenziato pregi e difetti dei due approcci. I sostenitori dell'universalismo sottolineano che esso favorisce la solidarietà diffusa e riduce lo stigma dei beneficiari, oltre ad avere effetti redistributivi spesso più incisivi; difatti, secondo il cosiddetto *paradosso della redistribuzione*, sistemi di welfare più universalistici e inclusivi (che coinvolgono anche il ceto medio) ottengono riduzioni maggiori di povertà e disuguaglianza rispetto a sistemi fortemente mirati solo ai poveri. In tal senso, “*più le prestazioni sono mirate ai poveri, meno riescono a ridurre la povertà*.”¹⁰ Viceversa, i fautori della selettività enfatizzano l'efficacia allocativa di risorse limitate verso chi ne ha più bisogno e il contenimento dei costi, mettendo in guardia dai possibili effetti disincentivanti di trasferimenti universalistici troppo generosi. Nella prassi europea contemporanea, si assiste spesso a tentativi di combinare universalismo e selettività, ad esempio sviluppando forme di *universalismo selettivo* (termine talvolta usato per indicare interventi rivolti “a tutti i poveri”, dunque universalistici nell'insieme dei destinatari ma selettivi rispetto alla condizione di bisogno).¹¹ Il bilanciamento tra le due logiche resta però un terreno di

<https://www.arts.unsw.edu.au/sites/default/files/documents/dp058.pdf>. Il contributo chiarisce la distinzione analitica tra universalismo (accesso basato sull'appartenenza/residenza o su eventi di vita, non condizionato da prova dei mezzi) e selettività (accesso condizionato da criteri categoriali-contributivi o da means test), mostrando come tali criteri strutturino concretamente trasferimenti e servizi (ad es. sanità universalistica vs prestazioni mirate o assicurativo-categoriali).

¹⁰ Walter Korpi e Joakim Palme, “The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries,” *American Sociological Review* 63, n. 5 (October 1998): 661–687, <https://www.jstor.org/stable/2657333>. L'articolo formula il “paradosso della redistribuzione”, sostenendo che assetti più universalistici e inclusivi tendono a produrre, in media, riduzioni maggiori di povertà e disuguaglianza rispetto a schemi fortemente mirati/means-tested. Per una versione circolante in formato working paper (PDF), v. Walter Korpi e Joakim Palme, “The paradox of redistribution and strategies of equality...,” LIS Working Paper No. 174 (1998), <https://www.lisdatacenter.org/wps/liswps/174.pdf>.

¹¹ OECD, *Income support for jobseekers: trade-offs and current policy practice* (Paris: OECD Publishing, 2023), PDF, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/02/income-support-for-jobseekers_a99cb15b/405ed506-en.pdf. Il rapporto inquadra i trade-off tipici delle misure selettive/means-tested (focalizzazione delle risorse, contenimento della spesa) e discute dei possibili effetti disincentivanti legati a soglie, tapering e interazioni con il lavoro (trappole di povertà e di disoccupazione). Thandika Mkandawire, “Targeting and universalism in poverty reduction,” *Social Policy and Development Programme Paper No. 23* (United Nations Research Institute for Social Development, 2005), PDF, <https://www.files.ethz.ch/isn/102839/23.pdf>. Per la combinazione tra universalismo e selettività, l'autore ricostruisce la logica del targeting within universalism (benefici aggiuntivi ai gruppi poveri entro un impianto universalistico) e la razionalità di schemi che, in forma sintetica, possono essere descritti come “universalismo selettivo”.

confronto politico costante, toccando principi di equità, sostenibilità finanziaria e consenso sociale attorno al welfare.

1.1.3 Stato, mercato e famiglia nel welfare.

Un ulteriore confine concettuale da definire riguarda la triangolazione degli attori coinvolti nella produzione del benessere: tradizionalmente si riconosce che questo compito è assolto attraverso l'interazione di Stato, mercato e famiglia.¹² Il *welfare state* in senso stretto riguarda l'intervento pubblico, ma il benessere delle persone dipende anche dalle risorse fornite dal mercato (es. redditi da lavoro, assicurazioni private) e dal sostegno assicurato dalla famiglia e dalle reti sociali informali (es. cura dei figli e degli anziani all'interno del nucleo familiare). Ogni sistema nazionale di welfare presenta un particolare *welfare mix*, ossia una specifica combinazione del ruolo giocato da questi tre pilastri. Nei Paesi scandinavi, infatti, gran parte dei servizi di cura sono forniti dallo Stato (*welfare state* sviluppato) e il mercato ha un ruolo marginale, mentre la famiglia viene “liberata” da molti oneri di cura grazie a servizi pubblici universali (alta defamilizzazione, come si dirà in seguito)<https://www.studocu.com/it/document/universita-politecnica-delle-marche/sociologia-economica-a-l/le-politiche-di-welfare-ranci-pavolini-capp123-sintesi-di-sociologia/12925417>.¹³ Al contrario, in contesti come l'Italia o la Spagna, la famiglia di origine funge storicamente da ammortizzatore sociale primario (forte familismo), integrando o sostituendo

¹² Karl Polanyi, *The great transformation: the political and economic origins of our time* (Boston: Beacon Press, 1944; rist. Boston: Beacon Press, 2001), <https://www.beacon.org/The-Great-Transformation-P46.aspx>. Gøsta Esping-Andersen, *Social foundations of postindustrial economies* (Oxford: Oxford University Press, 1999), <https://academic.oup.com/book/36095>. Le due opere sono richiamate per fondare la “triangolazione” degli attori del benessere; Polanyi inquadra la produzione del benessere come l'esito di rapporti istituzionalmente “incastonati” tra economia e società (quindi non riducibili al solo mercato), mentre Esping-Andersen, nel passaggio ai contesti post-industriali, rimarca l'interdipendenza tra Stato, mercato e famiglia nella copertura dei rischi e nella distribuzione di risorse e servizi.

¹³ Ugo Ascoli e Costanzo Ranci, a cura di, *Dilemmas of the welfare mix: the new structure of welfare in an era of privatization* (New York: Springer, 2002), <https://doi.org/10.1007/978-1-4757-4992-2> (ebook PDF: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-1-4757-4992-2.pdf>). Il volume chiarisce il concetto di *welfare mix* come una combinazione variabile di intervento pubblico, soluzioni di mercato e risorse/solidarietà familiari e sociali nella produzione di benessere. Chiara Saraceno e Wolfgang Keck, *The institutional framework of intergenerational family obligations in Europe* (Conceptual Report, Generations and Gender Programme, 2008), 7–9 e 21, PDF: <https://www.ggp-i.org/wp-content/uploads/2017/08/conceptual-report.pdf>. Il report definisce la defamilizzazione come riduzione della dipendenza dal sostegno familiare—soprattutto nelle attività di cura—e richiama il caso scandinavo come contesto in cui servizi pubblici (childcare e long-term care) “liberano” in misura maggiore le famiglie dagli oneri di cura.

sia il mercato del welfare privato sia l'intervento pubblico limitato in alcuni settori (basso livello di servizi sociali, soprattutto per l'infanzia e la non autosufficienza).¹⁴ In tali sistemi, il carico della cura ricade in modo sproporzionato sulle donne e le reti parentali, configurando un modello di welfare familistico. Il mercato, dal canto suo, interviene sotto forma di assicurazioni complementari (si pensi ai fondi pensione privati o alle polizze sanitarie) e, in alcuni Paesi liberali, come fornitore principale di servizi per chi può acquistarli. Comprendere il ruolo relativo di Stato, mercato e famiglia è cruciale per definire i *confini del welfare*: ad esempio, in uno Stato sociale "residuale" di tipo liberale, lo Stato interviene solo come ultima istanza per i poveri, presumendo che il mercato (attraverso l'occupazione) e la famiglia coprano i bisogni della maggioranza; viceversa, in uno Stato sociale universalistico l'intervento pubblico tende a coprire la gran parte dei bisogni, riducendo la dipendenza degli individui sia dal mercato sia dalla famiglia. Negli ultimi decenni, inoltre, si è affermato un quarto attore nel panorama del welfare mix: il terzo settore (associazioni non profit, cooperative sociali, ONG), spesso sostenuto dallo Stato, che contribuisce alla fornitura di servizi e all'innovazione sociale.¹⁵ In sintesi, la definizione dei confini del welfare impone di considerare non solo *cosa* fa lo Stato, ma anche *cosa non fa* – delegando al mercato, alle famiglie o al terzo settore – e come queste diverse sfere interagiscono nel garantire protezione e benessere ai cittadini.

1.2 Teorie e classificazioni dei regimi di welfare

1.2.1 I "tre mondi" di Esping-Andersen.

¹⁴ Margarita León e Emmanuele Pavolini, "'Social Investment' or Back to 'Familism': The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain," *South European Society and Politics* 19, n. 3 (2014): 353–369, <https://doi.org/10.1080/13608746.2014.948603> (PDF: https://air.unimi.it/retrieve/b97faa16-c031-4077-872f-de688ddfed6b/Leon_M._and_Pavolini_E._2014_.Social_Investment_or_back_to_Familialism._The_impact_of_the_economic_crisis_on_family_policies_in_Southern_Europe.south_european_society_and_politics-2-18.pdf). Gli autori qualificano Italia e Spagna come contesti in cui le politiche per famiglia e cura risultano storicamente più deboli rispetto ad altri modelli europei, con una conseguente centralità della famiglia come "ammortizzatore" e fornitore di cura (in particolare per infanzia e non autosufficienza), dinamica spesso ricondotta al paradigma del familism.

¹⁵ *Ibidem*.

Un contributo teorico fondamentale nello studio comparato dei sistemi di welfare è la tipologia dei “tre regimi” elaborata da Gøsta Esping-Andersen (1990). Nel suo classico studio *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Esping-Andersen parte dall’idea di *regime di welfare* inteso come la combinazione integrata di istituzioni sociali, economiche e familiari che modellano le politiche sociali di un paese. Egli identifica due dimensioni chiave per classificare i diversi sistemi: il grado di *demercificazione* e il grado di *stratificazione sociale*. La demercificazione misura in che misura il welfare state emancipa l’individuo dal mercato, ovvero se una persona può mantenere un tenore di vita dignitoso indipendentemente dalla sua partecipazione al mercato del lavoro. La stratificazione si riferisce invece a come il welfare state incide sulle gerarchie sociali, cioè se tende a ridurre o al contrario a riprodurre le disuguaglianze di classe esistenti.¹⁶ Incrociando queste dimensioni, Esping-Andersen delinea tre tipi ideali di regime di welfare: liberale, conservatore-corporativo e socialdemocratico.

Nel regime liberale (esemplificato da Paesi come Stati Uniti, Regno Unito, Irlanda) lo Stato sociale ha un ruolo residuale: i livelli di demercificazione e destratificazione sono molto bassi <https://www.studocu.com/it/document/universita-politecnica-delle-marche/sociologia-economica-a-l-le-politiche-di-welfare-ranci-pavolini-capp123-sintesi-di-sociologia/12925417>.¹⁷

Lo Stato interviene in modo parco e prevalentemente attraverso programmi assistenziali mirati ai poveri o ai “meritevoli” in condizioni di bisogno estremo, mentre per la maggioranza della popolazione si fa affidamento sul mercato (occupazione, assicurazioni private) e sulla famiglia. Ne risulta un *welfare duale*; da un lato un minimo di “soccorso” pubblico per i meno abbienti (spesso stigmatizzante e di basso importo), dall’altro chi può permetterselo ottiene protezione tramite il mercato (ad es. piani pensionistici e sanitari privati).¹⁸ Il regime esprime la tradizione liberale di valorizzazione dell’autonomia individuale e diffidenza verso l’intervento statale, accettando livelli relativamente alti di disuguaglianza e privatizzazione del rischio sociale.

¹⁶ Gøsta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990), 37–78. In queste pagine l’autore definisce la de-mercificazione come il criterio per misurare in che misura i diritti sociali consentano agli individui di mantenere un tenore di vita dignitoso indipendentemente dalla loro partecipazione al mercato del lavoro, e la impiega – insieme alla stratificazione – per costruire una tipologia comparata dei regimi di welfare. ISBN (ed. Princeton): 9780691094571. Scheda bibliografica (WorldCat): <https://search.worldcat.org/title/three-worlds-of-welfare-capitalism/oclc/60170388>. Anteprima (Google Books): https://books.google.com/books/about/The_Three_Worlds_of_Welfare_Capitalism.html?id=V12FQgAACAAJ.

¹⁷ Deeming, Christopher. 2016. “The Lost and the New ‘Liberal World’ of Welfare Capitalism.” *Social Policy and Society* 16 (3): 405–422. <https://doi.org/10.1017/S1474746415000676>.

¹⁸ C. Bambra. “Cash Versus Services: ‘Worlds of Welfare’ and the Decommodification of Cash Benefits and Health Care Services.” *Journal of Social Policy*, 34 (2005): 195 - 213. <https://doi.org/10.1017/s0047279404008542>.

Nel regime conservatore-corporativo (caratteristico dell'Europa continentale: Germania, Francia, Italia in parte, Austria, ecc.), il *welfare state* presenta un grado medio-alto di demercificazione ma mantiene una stratificazione sociale relativamente elevata.¹⁹ L'intervento pubblico è esteso, soprattutto tramite assicurazioni sociali obbligatorie (previdenza, assicurazione malattia, disoccupazione) legate allo status occupazionale. Tali schemi assicurativi, spesso originati secondo il modello *Bismarckiano*, tendono a conservare le differenze di reddito e status: i diritti e l'entità delle prestazioni dipendono dai contributi versati e quindi dalla posizione nel mercato del lavoro. Ne consegue che i lavoratori “*insiders*” (tipicamente uomini occupati a tempo pieno nel settore formale) godono di protezioni generose commisurate al loro reddito precedente, mentre gruppi “*outsiders*” (precari, disoccupati di lungo periodo, donne fuori dal mercato per cura familiare) ricevono meno tutela. In tale regime il ruolo della famiglia è tradizionalmente promosso (con trasferimenti alle famiglie numerose o in cui la donna resta a casa), in linea con una visione socio-politica conservatrice (sussidiarietà e difesa del modello familiare tradizionale).²⁰ Lo Stato, quindi, protegge principalmente il *breadwinner* maschio e la sua famiglia a carico, con meno enfasi sull'universalismo individuale. Il regime conservatore viene detto *corporativo* perché storicamente organizzato per categorie professionali (impiegati pubblici, operai, artigiani, ecc., con istituzioni separate) e influenzato dall'etica cattolica della sussidiarietà.²¹

Il regime socialdemocratico (proprio dei Paesi nordici: Svezia, Danimarca, Norvegia, ecc.) si contraddistingue per alti livelli sia di demercificazione sia di destratificazione.²² Qui il *welfare state* è universalistico e mirato all'eguaglianza: i diritti sociali sono estesi a tutti i cittadini come tali, indipendentemente dalla posizione lavorativa o dal reddito. Le prestazioni (pensioni, sussidi, servizi) tendono a essere generose e finanziate dalla fiscalità generale, con lo scopo esplicito di

¹⁹ P. Manow. “Electoral Rules, Class Coalitions and Welfare State Regimes, or How to Explain Esping-Andersen with Stein Rokkan.” *Socio-economic Review*, 7 (2008): 101-121. <https://doi.org/10.1093/ser/mwn022>.

²⁰ Emanuele Ferragina. “The ‘two lives’ of Esping-Andersen and the revival of a research programme: Gender equality, employment and redistribution in contemporary social policy.” *Social Policy & Administration* (2024). <https://doi.org/10.1111/spol.13029>.

²¹ Maurizio Ferrera, *Modelli di solidarietà: politica e riforme sociali nelle democrazie* (Bologna: Il Mulino, 1993), <https://www.mulino.it/isbn/9788815040442>. Evelyne Huber and John D. Stephens, *Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets* (Chicago: University of Chicago Press, 2001), <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/D/bo3633601.html> (scheda anche su BiblioVault: <https://www.bibliovault.org/BV.book.epl?ISBN=9780226356471>). Tali riferimenti sono pertinenti per inquadrare il regime conservatore/corporativo come un assetto storicamente fondato su assicurazioni sociali categoriali (status-preserving) e su un'impostazione spesso compatibile con l'idea di sussidiarietà e con un modello di protezione centrato sul breadwinner e sul nucleo familiare a carico, più che su un universalismo individuale pienamente egualitario.

²² A. Hicks and L. Kenworthy. “Varieties of welfare capitalism.” *Socio-economic Review*, 1 (2003): 27-61. <https://doi.org/10.1093/soceco/1.1.27>.

redistribuire risorse e promuovere l'uguaglianza sociale. Il mercato del lavoro è integrato con politiche di piena occupazione e di attivazione, ma l'accesso ai benefici essenziali non è mediato dal lavoro bensì garantito come diritto di cittadinanza. Questo regime ambisce a “*liberare l'individuo sia dalla dipendenza dal mercato sia da quella dalla famiglia*”²³ attraverso un ampio ventaglio di servizi pubblici (asili nido, assistenza anziani, sanità, istruzione gratuita) e trasferimenti universali. Anche la stratificazione è contrastata: sebbene permangano differenze di reddito di mercato, il sistema fiscale e i trasferimenti riducono significativamente le disuguaglianze finali. In sintesi, il modello socialdemocratico incarna l'ideale dello *Stato provvidenza* che promuove attivamente la solidarietà collettiva e l'autonomia individuale dall'assistenza familiare. La tipologia di Esping-Andersen ha avuto un impatto enorme sulle scienze sociali, divenendo riferimento obbligato ma anche oggetto di numerose critiche e revisioni. Lo stesso autore riconobbe successivamente alcune semplificazioni, come l'aver trascurato inizialmente l'analisi dei servizi sociali (focalizzandosi soprattutto sulle pensioni e sui trasferimenti monetari).²⁴ Difatti, il Regno Unito appariva come liberale per struttura dei trasferimenti, ma presentava un servizio sanitario nazionale universale più affine ai principi socialdemocratici, un elemento non colto dalla classificazione originaria basata sui soli schemi di reddito.²⁵ Esping-Andersen, inoltre, fu criticato per aver ignorato alcune realtà geo-politiche e dimensioni sociali, come vedremo nei prossimi paragrafi.

²³ Gøsta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990), 27–28. Nella definizione del regime socialdemocratico, Esping-Andersen sottolinea l'universalismo orientato all'eguaglianza “ad alti standard”, il forte ruolo di servizi e trasferimenti pubblici finanziati fiscalmente e, soprattutto, l'obiettivo di emancipazione che mira a rendere l'individuo meno dipendente sia dal mercato sia dalla famiglia (policy of emancipation addressing “both the market and the traditional family”). Anteprima/scheda: https://books.google.com/books/about/The_Three_Worlds_of_Welfare_Capitalism.html?id=V12FQgAACAAJ; accesso consultabile (prestito digitale): <https://archive.org/details/threeworldsofwel0000espi>.

²⁴ Wil Arts e John Gelissen, “Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report,” *Journal of European Social Policy* 12, n. 2 (2002): 137–158, <https://doi.org/10.1177/0952872002012002114>. Daniel Buhr e Volquart Stoy, “More than just welfare transfers? A review of the scope of Esping-Andersen's welfare regime typology,” *Social Policy and Society* 14, n. 2 (2015): 271–285, <https://doi.org/10.1017/S1474746414000542>. I due contributi sono utili per sostenere che la tipologia di Esping-Andersen è divenuta un *classico* della comparazione dei welfare, ma anche un punto di snodo per delle revisioni successive; in particolare, la letteratura di bilancio dimostra come l'impianto originario abbia privilegiato i trasferimenti monetari e la stratificazione/mercato del lavoro, mentre l'analisi dei servizi (soprattutto cura e social services) è stata sviluppata più compiutamente nella ricerca successiva, anche a seguito di autocorrezioni e rielaborazioni dell'autore e dei suoi interpreti.

²⁵ C. Bambra, “Worlds of Welfare and the Health Care Discrepancy,” *Social Policy and Society*, 4 (2005): 31 - 41. <https://doi.org/10.1017/s1474746404002143>.

1.2.2 Oltre i tre regimi: il modello dell'Europa del Sud e altri casi.

Uno dei primi filoni critici ha riguardato l'adeguatezza della tipologia di Esping-Andersen nel rappresentare tutti i casi empirici. In particolare, studiosi dei Paesi dell'Europa meridionale hanno sostenuto che i sistemi di welfare di Italia, Spagna, Grecia e Portogallo costituiscono una quarta categoria distinta, non pienamente assimilabile al modello conservatore-continentale delineato dall'autore.²⁶ Maurizio Ferrera (1996) propose la definizione di un “*modello sud-europeo*” di welfare, evidenziandone alcune caratteristiche peculiari ricorrenti.²⁷ Tra i tratti distintivi identificati da Ferrera vi sono: un sistema di previdenza frammentato e corporativo, con punte di generosità (ad esempio nei trattamenti pensionistici per i lavoratori “garantiti”) accompagnate però da vistose lacune di protezione per alcune categorie (es. lavoratori precari, disoccupati senza rete, mancata introduzione fino a tempi recenti di un reddito minimo generale);²⁸ la presenza, nel campo sanitario, di servizi nazionali di ispirazione universalistica (ad esempio l'istituzione di Servizi sanitari nazionali in Italia, Spagna, Grecia tra gli anni '70 e '80);²⁹ una bassa penetrazione dello Stato nel welfare locale e un forte intreccio collusivo tra attori pubblici e rete clientelare: in altre parole, accanto ai programmi formali coesistono pratiche informali, favoritismi e scambio politico nella distribuzione di benefici, alimentando “*macchine di patronato*” politico clientelare;³⁰ il ruolo

²⁶ E.e Ferragina, “The ‘two lives’ of Esping-Andersen and the revival of a research programme: Gender equality, employment and redistribution in contemporary social policy.” *Social Policy & Administration* (2024). <https://doi.org/10.1111/spol.13029>.

²⁷ Per l'inquadramento del familismo e del basso grado di defamilizzazione (carico di cura concentrato sulle famiglie, soprattutto sulle donne), utile in chiusura del tuo punto (4), v. anche Sigrid Leitner, “Varieties of familism: the caring function of the family in comparative perspective,” *European Societies* 5, n. 4 (2003): 353–375, <https://doi.org/10.1080/1461669032000127642> (PDF: https://is.muni.cz/el/fss/jaro2016/VPL457/um/62287526/Leitner_Varieties_of_familism.pdf).

²⁸ European Commission, “Two decades on, Italy finally introduces a national minimum income scheme” (scheda/analisi su REI e sul ritardo storico nell'introduzione di una misura nazionale strutturale contro la povertà), PDF, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19024&langId=en>.

²⁹ Italia: Legge 23 dicembre 1978, n. 833, “Istituzione del servizio sanitario nazionale” (G.U. n. 360/1978), PDF, https://presidenza.governo.it/USRI/ufficio_studi/normativa/Legge%2023%20dicembre%201978%2C%20n.%20833.pdf. Spagna: Ministerio de Sanidad, Spanish National Health System (richiama la Ley General de Sanidad 14/1986 come base del perimetro universalistico), PDF, https://www.sanidad.gob.es/en/organizacion/sns/docs/Spanish_National_Health_System.pdf. Grecia: per l'istituzione del NHS/ESY con la Health Act 1397/1983, v. European Observatory/NCBI, Building primary care in a changing Europe – Spain (capitoli di contesto comparato e riferimenti normativi; rimando alla Health Act 1397 per la Grecia), <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK459023/>.

³⁰ Ferrera, “The ‘southern model’ of welfare in social Europe,” <https://doi.org/10.1177/095892879600600102> (per la persistenza di clientelismo e la formazione di “patronage machines” nella distribuzione selettiva di benefici). In chiave politologica comparata su Italia/Spagna (utile come un supporto “esterno” alla categoria ferreriana), v. Jonathan Hopkin e Alfio Mastropaolo, “From patronage to clientelism: comparing the Italian and Spanish experiences,” in

centrale della famiglia come ammortizzatore di ultima istanza, riflesso di un familismo tradizionale sia culturale sia necessario per sopperire alle carenze di servizi pubblici, in sintesi, un basso grado di defamilizzazione e il carico di cura concentrato sul nucleo familiare (in primis sulle donne).³¹ Le cause storiche di queste specificità sono ricondotte da Ferrera e altri sia a fattori politico-istituzionali (tardo sviluppo dello Stato amministrativo, partiti politici che hanno usato il welfare per costruire consenso clientelare, polarizzazione ideologica che ha rallentato riforme universalistiche),³² sia a fattori socio-economici (economie sommerse estese, dualismo occupazionale, ecc.).³³ Va notato che Ferrera e altri autori evidenziano anche le sfide comuni che negli anni '90 i Paesi mediterranei hanno dovuto affrontare, come vincoli di bilancio stringenti (rientro nei parametri di Maastricht) e shock esogeni quali la globalizzazione dei mercati e poi l'Unione Monetaria Europea.³⁴ In tal senso, l'adattamento del modello sud-europeo a tali sfide, dall'invecchiamento demografico alla disoccupazione di massa giovanile, è stato indicato come un

Simona Piattoni (a cura di), *Clientelism, interests, and democratic representation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175340.008>.

³¹ Chiara Saraceno, "Varieties of familism: comparing four southern European and East Asian welfare regimes," *Journal of European Social Policy* 26, n. 4 (2016): 314–326, <https://doi.org/10.1177/0958928716657275>; Sigrid Leitner, "Varieties of familism: the caring function of the family in comparative perspective," *European Societies* 5, n. 4 (2003): 353–375, <https://doi.org/10.1080/1461669032000127642>. Per collegare il familismo e la bassa defamilizzazione alla concentrazione del carico di cura sulle famiglie (in particolare sulle donne), distinguendo tra delle diverse forme di familismo (per "default", sostenuto, prescritto) e i relativi effetti istituzionali.

³² Martin Rhodes, "Southern European welfare states: identity, problems and prospects for reform," *South European Society and Politics* 1, n. 3 (1996): 1–22, <https://doi.org/10.1080/13608749608539480>. Per una ricostruzione delle specificità politico-istituzionali del Sud Europa (sequenze di sviluppo statale più tardive e irregolari; uso politico del welfare nella competizione partitica; difficoltà di universalizzazione in presenza di forti fratture e polarizzazioni), che contribuiscono a spiegare la persistenza di assetti frammentati.

³³ George Katrougalos e Gabriella Lazaridis, "The South European welfare states at the dawn of the new Millennium: identity and problems," *Social Cohesion and Development* 3, n. 1 (2008): 5–25, <https://doi.org/10.12681/scad.8897> (PDF: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/SCAD/article/download/8897/9101>). Maurizio Ferrera, "Democratisation and social policy in Southern Europe," UNRISD Programme Paper (2005), 19–27 e 31–35, PDF: <https://cdn.unrisd.org/assets/library/papers/pdf-files/dferrera2.pdf>. Per collegare le specificità mediterranee ai fattori socio-economici come l'economia sommersa, la segmentazione/dualismo occupazionale e le vulnerabilità degli "outsider", e a fattori politici come il peso di patronage e clientelismo nella costruzione del consenso e nella distribuzione selettiva dei benefici.

³⁴ Maurizio Ferrera, "Reconstructing the welfare state in Southern Europe," in *Survival of the European welfare state*, a cura di Stein Kuhnle (London/New York: Routledge, 2000/2003), 166–181 (versione PDF: <https://louischauvel.org/ferrera.pdf>). European Parliament Research Service, *Social convergence and EU accession* (2017), 5 (sui vincoli di austerità connessi ai criteri di convergenza di Maastricht e al rallentamento della dinamica di spesa sociale), PDF: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608719/EPRS_BRI%282017%29608719_EN.pdf. Per le "sfide comuni" degli anni '90: vincoli di bilancio (convergenza di Maastricht), pressioni della globalizzazione e successivamente della UEM/EMU, che hanno inciso sui margini di riforma e di finanziamento del welfare nei Paesi mediterranei.

processo particolarmente difficile e ancora in corso.³⁵ La proposta di un quarto regime mediterraneo è oggi ampiamente accettata in letteratura, tanto che nei confronti internazionali si parla correntemente di modello “mediterraneo” o “sudeuropeo” di welfare (parallelo ai modelli nordico, continentale e anglosassone).³⁶

Oltre al caso mediterraneo, altri studiosi hanno suggerito ulteriori categorie o sottocategorie oltre i tre (o quattro) regimi originari. Difatti, alcuni autori hanno distinto il modello dell’Europa dell’Est post-comunista, dato che i Paesi dell’ex blocco sovietico, entrati nell’UE dagli anni 2000, presentano assetti di welfare misti frutto della transizione dal socialismo reale al mercato, con tendenze ora verso modelli liberal-assistenziali (p.es. nei Paesi Baltici), ora verso forme neo-corporative (p.es. in Centro Europa) o ancora combinazioni ibride con forte familismo (Europa sud-orientale).³⁷ Fuori dall’Europa, si è spesso discusso di un modello delle democrazie dell’Est Asia (Giappone, Corea del Sud, Taiwan), talora chiamato *welfare productivista* o *Confuciano*, caratterizzato da bassa spesa sociale pubblica, forte enfasi sulla famiglia e sulle imprese come erogatori di welfare (elevato welfare aziendale), nel quadro di regimi autoritari o democratici conservatori con priorità alla crescita economica.³⁸ Esping-Andersen stesso, nelle sue opere successive, riconobbe la particolarità del Giappone che nel 1990 aveva cercato di incasellare faticosamente nel regime conservatore. Un ulteriore caso peculiare è quello dei Paesi dell’Oceania (Australia e Nuova Zelanda): inizialmente Esping-Andersen li incluse nel regime liberale per via del ricorso significativo ai test dei mezzi, ma altri hanno notato che storicamente l’Australia implementò schemi universalistici precoci (pensione di base universale) e un grado di eguaglianza elevato, tali da farne quasi un regime a sé stante o una variante del modello socialdemocratico fuori dal continente europeo.³⁹ In definitiva, il dibattito ha portato la comunità scientifica a interrogarsi: “*tre mondi del welfare capitalism, o di più?*”. La risposta emersa è duplice. Da un lato, si riconosce che i “*casi reali*” di welfare state raramente corrispondono perfettamente ai tipi ideali – spesso

³⁵ E. Ferragina. “The ‘two lives’ of Esping-Andersen and the revival of a research programme: Gender equality, employment and redistribution in contemporary social policy.” *Social Policy & Administration* (2024). <https://doi.org/10.1111/spol.13029>.

³⁶ T. Böger and K. Öktem. “Levels or worlds of welfare? Assessing social rights and social stratification in Northern and Southern countries.” *Social Policy & Administration* (2018). <https://doi.org/10.1111/spol.12455>.

³⁷ T. Cox. “Bifurcation, Stratification and Informality in Post-Socialist Welfare Regimes.” *Intersections*, 4 (2018). <https://doi.org/10.17356/ieejsp.v4i1.404>.

³⁸ Yih-Jiun Lee and Yeun-Wen Ku. “East Asian Welfare Regimes: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State.” *Social Policy & Administration*, 41 (2007): 197-212. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2007.00547.x>.

³⁹ Martin Powell and A. Barrientos. “Welfare regimes and the welfare mix.” *European Journal of Political Research*, 43 (2004): 83-105. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00146.x>.

presentano elementi ibridi e transitori – e che non vi è accordo teorico definitivo su quanti regimi esistano (tre, quattro, cinque...); dall'altro lato, la tipologia di Esping-Andersen rimane un utile punto di partenza per organizzare l'analisi, purché arricchita e adattata con categorie aggiuntive quando necessario.⁴⁰ L'importante è mantenere un approccio critico e flessibile nell'uso di questi schemi classificatori, evitando di forzare realtà complesse entro griglie troppo rigide.

1.2.3 Critiche e integrazioni: il ruolo del genere e altri fattori.

Un aspetto che le tipologie classiche di *welfare* hanno inizialmente trascurato è la dimensione di genere e, correlativamente, il diverso modo in cui i sistemi di *welfare* coinvolgono (o liberano) le donne rispetto agli uomini. Le politiche sociali, infatti, incorporano spesso un modello implicito di famiglia e di divisione del lavoro di cura. Come hanno evidenziato le studiose femministe,⁴¹ molti stati sociali del secondo dopoguerra presupponevano il modello del *male breadwinner*, uomo guadagnatore e donna casalinga, strutturando di conseguenza diritti e benefici (pensioni derivate per le mogli, congedi di maternità brevi, assenza di servizi per l'infanzia, ecc.). Esping-Andersen nel 1990 non affrontò esplicitamente questo tema, venendo criticato per aver ignorato la “dimensione familistica” dei regimi di welfare.⁴² In risposta a ciò, è stato introdotto il concetto di defamilizzazione, inteso come la capacità di un welfare state di attenuare la dipendenza degli individui (in particolare delle donne) dalle responsabilità familiari di cura. Clare Bambra (2007) ha ad esempio calcolato indici di defamilizzazione e mostrato che la classifica dei Paesi può cambiare rispetto ai tre regimi originari se si considera questo parametro; difatti, il Regno Unito, pur liberale

⁴⁰ Wil Arts e John Gelissen, “Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report,” *Journal of European Social Policy* 12, n. 2 (2002): 137–158, <https://doi.org/10.1177/0952872002012002114> (PDF: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0952872002012002114>). Il saggio passa in rassegna l'ampio dibattito successivo a Esping-Andersen portando alla luce, da un lato, che i welfare reali spesso risultano ibridi e non perfettamente sovrapponibili ai tipi ideali (con proposte di 4 o più regimi), e dall'altro che la tipologia dei “tre mondi” resta un quadro euristico utile, purché sottoposto a adattamenti e ad integrazioni categoriali quando richiesto dall'evidenza empirica.

⁴¹ C. Bambra, “The worlds of welfare: illusory and gender blind?,” *Social Policy and Society*, 3 (2004): 201 - 211. <https://doi.org/10.1017/s1474746400171x>.

⁴² Jane Lewis, “Gender and the Development of Welfare Regimes,” *Journal of European Social Policy* 2, n. 3 (1992): 159–173, <https://doi.org/10.1177/095892879200200301> (PDF: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/095892879200200301>). Lewis critica l'impianto originario di Esping-Andersen per la sua sostanziale gender-blindness, a dimostrazione che l'analisi dei regimi di welfare deve includere la dimensione familistica e il ruolo del modello *male breadwinner* e del lavoro di cura non retribuito, che condizionano l'accesso ai diritti sociali e la struttura delle politiche.

in termini di spesa e trasferimenti, offre (almeno dal secondo dopoguerra) un servizio sanitario universalistico e tutele relativamente elevati per le madri single, risultando più defamilizzante di altri regimi continentali.⁴³ In generale, i Paesi nordici risultano altamente defamilizzanti (grazie a servizi pubblici estesi per l'infanzia e congedi parentali generosi anche per le donne lavoratrici), mentre quelli mediterranei sono molto poco defamilizzanti (affidando la cura quasi interamente alle famiglie e alle donne al loro interno).⁴⁴ La precitata prospettiva di genere ha portato alcuni a proporre classificazioni alternative dei regimi di welfare basate sul *family model*; difatti, si parla di regimi “familiari” vs “defamiliari” (leitmotiv nei lavori di Jane Lewis e Anne-Lise Ellingsæter). Ciò non contraddice necessariamente i regimi di Esping-Andersen, ma li integra mostrando un'altra faccia del welfare. Oggi le analisi tipologiche più evolute tengono conto sia della *decommodification* (liberazione dal mercato) sia della *defamilization* (liberazione dalla famiglia) come criteri congiunti per valutare i sistemi.⁴⁵

⁴³ Su questa linea, Clare Bambra propone una operazionalizzazione comparata della defamilizzazione (indicatori legati a partecipazione economica femminile e tutele connesse alla maternità) e mostra che classifiche e “cluster” di Paesi possono variare rispetto ai tre regimi originari se si assume questo parametro: Clare Bambra, “Defamilisation and welfare state regimes: a cluster analysis,” *International Journal of Social Welfare* 16, n. 4 (2007): 326–338, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2007.00486.x>. Per motivare più puntualmente il riferimento al Regno Unito come caso che, pur spesso trattato come liberale sul versante cash/transfers, risulta meno “liberale” almeno in alcune aree (in primis la sanità universalistica del NHS) cfr. Clare Bambra, “Worlds of welfare and the health care discrepancy,” *Social Policy and Society* 4, n. 1 (2005): 31–41, <https://doi.org/10.1017/S1474746404002143> (PDF: <https://durham-repository.worktribe.com/preview/1559462/5207.pdf>).

⁴⁴ Sigrid Leitner, “Varieties of familism: the caring function of the family in comparative perspective,” *European Societies* 5, n. 4 (2003): 353–375, in particolare la discussione comparata che mostra come i Paesi nordici tendano a essere più defamilizzanti, mentre quelli sud-europei si distinguano per dei livelli più elevati di familismo (cura concentrata nelle famiglie e sulle donne). PDF: https://is.muni.cz/el/fss/jaro2016/VPL457/um/62287526/Leitner_Varieties_of_familism.pdf. A supporto empirico (servizi per l'infanzia e congedi), v. OECD, *OECD Family Database* (indicatori comparati su childcare e leave policies), <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-family-database.html>.

⁴⁵ Lyle Scruggs e James Allan, “Welfare-state decommodification in 18 OECD countries: a replication and revision,” *Journal of European Social Policy* 16, n. 1 (2006): 55–72, <https://doi.org/10.1177/0958928706059833>. Henning Lohmann e Hannah Zagel, “Family policy in comparative perspective: the concepts and measurement of familization and defamilization,” *Journal of European Social Policy* 26, n. 1 (2016): 48–65, <https://doi.org/10.1177/0958928715621712> (PDF: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/167709/1/f-20230-full-text-Lohmann-et_al-Family-v3.pdf). Tommy Ferrarini e Ola Sjöberg, “Social policy and health: transition countries in a comparative perspective,” *International Journal of Social Welfare* 19 (Suppl. s1) (2010): S60–S88, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2010.00729.x> (disponibile su [www: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2397.2010.00729.x](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2397.2010.00729.x)). I precitati lavori sono utili per sostenere che le tipologie più recenti non sono limitati alla sola decommodification (diritti/benefici che riducono la dipendenza dal mercato), ma integrano anche delle dimensioni legate a defamilization/familization (politiche che riducono o rafforzano dipendenze familiari, soprattutto nei compiti di cura), in maniera tale da rendere l'inquadramento dei regimi più sensibile a servizi, genere e policy mix.

Oltre al genere, altre integrazioni teoriche hanno riguardato i “nuovi rischi sociali” dell’era post-industriale.⁴⁶ Autori come Bonoli⁴⁷ e Taylor-Gooby⁴⁸ hanno sottolineato che le tipologie fordiste erano tarate su rischi “vecchi” (disoccupazione maschile adulto, malattia, vecchiaia in presenza di forti strutture familiari), mentre oggi sfide come la conciliazione lavoro-famiglia, la disoccupazione giovanile, la formazione permanente, l’invecchiamento attivo, richiedono politiche innovative non ben catturate dai tradizionali regimi. Da qui la proposta di concetti nuovi come lo “stato sociale investitore” (social investment state), trasversale alle tipologie classiche: un modello orientato più a promuovere il *capitale umano* e la partecipazione al mercato (tramite istruzione, sostegno all’occupazione femminile, ecc.) che non soltanto a risarcire ex post i rischi.⁴⁹ Alcuni studiosi, come Cantillon, hanno evidenziato un *paradosso dello Stato sociale investitore*: focalizzandosi su interventi come l’istruzione e la conciliazione, si rischia di trascurare la redistribuzione tradizionale, con effetti inattesi sulle disuguaglianze.⁵⁰ Anche queste prospettive arricchiscono l’analisi dei regimi di welfare, mostrando che essi non sono statici ma evolvono e si adattano a nuove priorità. In sintesi, le teorie e classificazioni dei welfare state si sono moltiplicate: alla tipologia iniziale di Esping-Andersen si sono aggiunti il modello sud-europeo, l’attenzione alla

⁴⁶ Anton Hemerijck, *Changing welfare states* (Oxford: Oxford University Press, 2013). Scheda editore: <https://global.oup.com/academic/product/changing-welfare-states-9780199607600>. Il volume rilegge l’evoluzione dei welfare europei nell’era post-industriale alla luce dei “nuovi rischi sociali” (es. precarizzazione, transizioni lavoro-famiglia, nuove disuguaglianze lungo il ciclo di vita), a dimostrazione di come tali rischi abbiano spinto verso riforme orientate all’“investimento sociale” e a strumenti diversi rispetto alle protezioni fordistiche tradizionali.

⁴⁷ Giuliano Bonoli, “The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states,” *Policy & Politics* 33, n. 3 (2005): 431–449, <https://doi.org/10.1332/0305573054325765> (PDF: <https://bristoluniversitypressdigital.com/downloadpdf/journals/pp/33/3/article-p431.pdf>).

⁴⁸ Peter Taylor-Gooby, “New social risks and welfare states: new paradigm and new politics?,” in Peter Taylor-Gooby (a cura di), *New risks, new welfare: the transformation of the European welfare state* (Oxford: Oxford University Press, 2004), 209–248, <https://doi.org/10.1093/019926726X.003.0009> (scheda libro: <https://academic.oup.com/book/36213>).

⁴⁹ Nathalie Morel, Bruno Palier, e Joakim Palme, a cura di, *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges* (Bristol: Policy Press, 2012), <https://academic.oup.com/policy-press-scholarship-online/book/22513> (anche JSTOR: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt9qgqfg>). Anton Hemerijck, a cura di, *The uses of social investment* (Oxford: Oxford University Press, 2017), <https://academic.oup.com/book/10084> (versione consultabile in repository: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/46784>). Le succitate opere definiscono e consolidano il paradigma dello stato sociale investitore, orientato a politiche “proattive” (capitale umano, conciliazione, occupabilità e partecipazione) oltre la sola compensazione ex post dei rischi.

⁵⁰ Bea Cantillon, “The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era,” *Journal of European Social Policy* 21, n. 5 (2011): 432–449, <https://doi.org/10.1177/0958928711418856> (PDF: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0958928711418856>). Cantillon evidenzia il “paradosso” per cui l’attenzione su politiche di investimento sociale (occupabilità, istruzione, conciliazione) può coesistere con risultati deboli sul fronte della povertà e della disuguaglianza se si indebolisce (o non si rafforza) la redistribuzione monetaria tradizionale.

dimensione di genere e familiare,⁵¹ la considerazione dei Paesi post-comunisti e di altre regioni, e nuovi paradigmi come il social investment. Questo quadro teorico plurale offre gli strumenti concettuali per interpretare la diversità dei sistemi di welfare in Europa, evitando schematismi e tenendo conto dei molteplici fattori (economici, politici, culturali) che ne determinano struttura e *performance*.

1.3 Metodo di ricerca: comparazione e logica dell'europeizzazione

Dal punto di vista metodologico, questo studio adotta un approccio comparativo longitudinale e trasversale. Ciò significa che si confrontano sia diversi paesi tra loro (dimensione cross-country), sia diverse epoche storiche (dimensione temporale), al fine di cogliere somiglianze, differenze ed evoluzioni nei sistemi di welfare. La comparazione è uno strumento fondamentale nelle scienze sociali per testare ipotesi e individuare nessi causali: confrontando, ad esempio, gli esiti di politiche simili in contesti diversi, oppure al contrario politiche diverse in contesti inizialmente simili, è possibile inferire il ruolo dei fattori istituzionali e delle influenze esterne. In questa ricerca, la comparazione viene applicata ai principali indicatori di *performance* dei sistemi di *welfare* (spesa sociale, tassi di povertà, disuguaglianza, occupazione, ecc.) nonché alle caratteristiche istituzionali (modalità di finanziamento, criteri di accesso alle prestazioni, grado di decentramento, ecc.) in un campione di Paesi UE rappresentativi dei diversi modelli (Svezia per il nordico, Germania/Francia per il continentale, Italia/Spagna per il mediterraneo, Regno Unito/Irlanda per il liberale). Si tratta prevalentemente di una comparazione di tipo sistemico più che di singoli programmi: l'unità di analisi principale è il *regime di welfare nazionale* nel suo complesso, anche se all'occorrenza si farà riferimento a singoli settori (pensioni, sanità, ecc.) per evidenziare specificità settoriali. Per

⁵¹ Wil Arts e John Gelissen, "Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report," *Journal of European Social Policy* 12, n. 2 (2002): 137–158, <https://doi.org/10.1177/0952872002012002114> (PDF: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0952872002012002114>). Per la moltiplicazione delle tipologie oltre Esping-Andersen e l'inclusione di variabili "trascurate" (Mediterraneo, genere/famiglia), cfr. Maurizio Ferrera, "The 'southern model' of welfare in social Europe," *Journal of European Social Policy* 6, n. 1 (1996): 17–37, <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>; Jane Lewis, "Gender and the Development of Welfare Regimes," *Journal of European Social Policy* 2, n. 3 (1992): 159–173, <https://doi.org/10.1177/095892879200200301> (PDF: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/095892879200200301>); Clare Bambra, "Defamilisation and welfare state regimes: a cluster analysis," *International Journal of Social Welfare* 16, n. 4 (2007): 326–338, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2007.00486.x>.

rafforzare la robustezza dell'analisi, si è scelto inoltre di inserire riferimenti comparativi extra-europei quando utili (ad esempio confrontando l'UE con altre economie avanzate OCSE su taluni indicatori), così da distinguere ciò che è peculiare del modello sociale europeo nel suo insieme.

Un secondo asse metodologico cruciale è l'applicazione della prospettiva dell'"europeizzazione" al campo delle politiche sociali nazionali. Il concetto di europeizzazione, nella scienza politica, si riferisce all'impatto che il processo di integrazione europea ha sui paesi membri, in termini di adattamento delle istituzioni, delle politiche e persino delle preferenze degli attori domestici.⁵² In questo studio si adotta la logica di europeizzazione per esaminare in che modo e in che misura l'UE abbia influenzato le traiettorie dei sistemi di welfare nazionali. Data la natura sui generis dell'UE, entità politica in cui le competenze sociali restano principalmente a livello statale, l'europeizzazione nel campo sociale tende ad avvenire in forme *indirette* o *soft*. Si considereranno vari meccanismi: dalla legislazione vincolante (ad es. direttive UE in materia di pari opportunità, sicurezza sul lavoro, coordinamento dei regimi pensionistici per migranti intra-UE, ecc.), ai vincoli economico-fiscali (Patto di Stabilità, sorveglianza macroeconomica, condizionalità che possono limitare la spesa sociale), fino ai processi di coordinamento aperto e apprendimento reciproco (come l'*Open Method of Coordination* su inclusione sociale, pensioni, sanità, inaugurato dagli anni 2000, o le raccomandazioni paese-specifiche del Semestre Europeo riguardanti riforme sociali). L'analisi metodologica consisterà nell'integrare evidenze qualitative e quantitative: da un lato, si esamineranno documenti e studi di caso sulle riforme di welfare adottate negli Stati membri (riforme pensionistiche, introduzione di redditi minimi, misure di *flexicurity*) per individuare se vi sia stata una spinta o un'influenza riconducibile a iniziative UE; dall'altro lato, si utilizzeranno indicatori sintetici di *convergenza/divergenza* tra Paesi nel campo sociale (indici di disuguaglianza o di spesa sociale convergono o divergono nell'ultimo trentennio?) per cogliere l'eventuale effetto macro dell'integrazione. Il disegno di ricerca è dunque di tipo *comparato-casuistico*; combina comparazione trasversale su larga scala con approfondimenti di casi specifici dove l'intervento UE è stato più significativo (i piani nazionali di riforma derivanti dal Metodo Aperto di Coordinamento, oppure l'implementazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali di recente introduzione).

⁵² Claudio M. Radaelli, "Europeanisation: Solution or Problem?," European Integration online Papers (EIoP) 8, n. 16 (6 October 2004), 3–4 (Box 1), PDF: <https://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf>. Radaelli definisce l'europeizzazione come un insieme di processi di costruzione, diffusione e istituzionalizzazione di regole (formali e informali), paradigmi di policy, stili e norme elaborati a livello UE e poi incorporati nei discorsi, nelle strutture politiche e nelle politiche pubbliche domestiche, chiarendo così l'idea di "impatto/adattamento" delle istituzioni e delle preferenze degli attori nazionali.

Tale triangolazione metodologica consente di affrontare la domanda di ricerca da angolature diverse, mitigando i bias che deriverebbero dall'usare un solo metodo. In particolare, l'approccio qualitativo ai processi politici nazionali è essenziale per capire i meccanismi causali (ad es. una data riforma è stata adottata per pressione UE o per dinamiche interne? chi erano gli attori coinvolti? c'erano vincoli europei in gioco?), mentre l'approccio quantitativo comparativo permette di valutare l'esito complessivo in termini di convergenza o divergenza delle condizioni socio-economiche.

In ottica di europeizzazione, un'ipotesi di fondo che guiderà l'analisi è che l'UE abbia prodotto più convergenza nei vincoli e negli obiettivi macro-fiscali che non nei modelli di protezione sociale in sé: come argomentato da Scharpf, esiste una sorta di “asimmetria integrativa” per cui le istituzioni europee possono efficacemente imporre discipline di bilancio e regole di mercato (integrazione negativa), ma hanno scarso potere nel modellare direttamente le politiche sociali nazionali (integrazione positiva).⁵³ Questa ipotesi sarà però verificata alla luce dei dati raccolti: se, ad esempio, emergesse che alcuni indicatori di *policy* (come la spesa per assistenza sociale, o la generosità dei sussidi di disoccupazione) hanno seguito traiettorie parallele e convergenti in molti paesi UE, ciò suggerirebbe un'influenza sistemica (potenzialmente legata a pressioni comuni o apprendimento reciproco favorito dall'UE). Al contrario, divergenze persistenti indicherebbero che i fattori domestici prevalgono sul “fattore UE”. In altre parole, il metodo di ricerca combinato, comparativo, longitudinale e focalizzato sul processo di europeizzazione, è coerente con la natura multidimensionale della domanda posta e con l'esigenza di ancorare le affermazioni a evidenze empiriche robuste, evitando generalizzazioni astratte.

⁵³ Fritz W. Scharpf, “The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a ‘social market economy’,” *Socio-Economic Review* 8, n. 2 (April 2010): 211–250, <https://doi.org/10.1093/ser/mwp031>. Scharpf argomenta che l'integrazione UE è asimmetrica; più efficace nel produrre vincoli e liberalizzazioni di mercato (integrazione “negativa”, anche via diritto e giurisprudenza) che nel costruire politiche sociali comuni (integrazione “positiva”), lasciando quindi maggiore convergenza su regole macro-fiscali/di mercato che sui modelli nazionali di welfare. Per una formulazione estesa in versione working paper: Fritz W. Scharpf, *The double asymmetry of European integration: Or: why the EU cannot be a social market economy* (MPIfG Working Paper 09/12, November 2009), PDF: https://ciaotest.cc.columbia.edu/wps/mpifg/0018173/f_0018173_15587.pdf.

1.4 Fonti e dati utilizzati

L'analisi si basa su un insieme di fonti accademiche e istituzionali di comprovata affidabilità, in linea con l'approccio scientifico richiesto. Sotto il profilo quantitativo, per misurare e confrontare i fenomeni di welfare si farà ricorso principalmente a banche dati statistiche ufficiali europee e internazionali. Una fonte centrale è Eurostat, l'ufficio statistico dell'UE, in particolare attraverso il sistema ESSPROS (*European System of Integrated Social Protection Statistics*). L'ESSPROS fornisce una cornice comune per comparare i dati amministrativi sulla protezione sociale nei vari paesi,⁵⁴ garantendo coerenza nelle definizioni di spesa e benefici sociali.⁵⁵ Tramite ESSPROS si disporrà di dati armonizzati sulla spesa sociale (sia aggregata che per funzione: vecchiaia, malattia, famiglia, disoccupazione, ecc.),⁵⁶ sulle fonti di finanziamento (quote di contributi, imposte, ecc.) e sul numero di beneficiari per i principali schemi di welfare.⁵⁷ Un altro strumento fondamentale di Eurostat è l'indagine EU-SILC (*EU Statistics on Income and Living Conditions*), che raccoglie dati campionari comparabili su redditi familiari, condizioni di vita, povertà ed esclusione sociale in tutti i Paesi UE.⁵⁸ L'EU-SILC è la fonte di riferimento per indicatori quali il tasso di povertà relativa, l'indice di disuguaglianza (coefficiente di Gini), il tasso di deprivazione materiale e altri parametri sociali.⁵⁹ Grazie a EU-SILC si possono confrontare gli esiti redistributivi dei sistemi di *welfare*

⁵⁴ European Commission (Eurostat), “Information on data,” Social protection, s.d., <https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/information-data>.

⁵⁵ European Commission (Eurostat), “European system of integrated social protection statistics (ESSPROS) manual and user guidelines 2019 edition,” Products manuals and guidelines, 16 December 2019, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/733f0e0e-216f-11ea-95ab-01aa75ed71a1/language-en>.

⁵⁶ European Commission, Eurostat, “Information on data — Social protection” (sezione ESSPROS: rischi/bisogni e funzioni: sickness/health care, disability, old age, survivors, family/children, unemployment, housing, social exclusion), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/information-data>. (Utile per motivare l'uso di ESSPROS nel confronto per funzione e per chiarire le definizioni operative di benefici/prestazioni).

⁵⁷ European Commission, Eurostat, “Database — Social protection” (dataset ESSPROS su spesa per funzione e per tipologia di beneficio, fonti di finanziamento/receipts, e moduli su beneficiari—es. pension beneficiaries), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/database>. (Riferimento diretto ai dati armonizzati impiegabili: spesa sociale aggregata e per funzione, entrate/finanziamento e indicatori sui beneficiari)

⁵⁸ European Commission, Eurostat, *EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology* (descrizione dell'indagine e del disegno comparabile su redditi e condizioni di vita), [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology); e “Database — Income and living conditions” (tabelle EU-SILC su redditi, povertà, disuguaglianza e deprivazione), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/database>.

⁵⁹ European Commission, Eurostat, *People at risk of poverty or social exclusion (AROPE) — EU-SILC methodology* (definizioni operative degli indicatori di povertà/esclusione, incluse componenti di deprivazione materiale e sociale), PDF, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEP/DF/cache/36566.pdf>; European Commission, Eurostat, “EU-SILC methodology is defined in a legislative framework” (quadro metodologico e comparabilità), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/methodology>; e base normativa del nuovo quadro

(quanti punti di riduzione del Gini ottiene ciascun Paese attraverso tasse e trasferimenti) e monitorare fenomeni come la povertà lavorativa o la povertà infantile, cruciali per valutare la performance dei modelli di *welfare*.

A livello internazionale più ampio, si utilizzerà l'OECD *Social Expenditure Database* (SOCX), messo a disposizione dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico. Il database SOCX contiene serie storiche comparabili della spesa sociale pubblica e privata per i Paesi OCSE (inclusi tutti i membri UE e altri paesi avanzati) dal 1980 ad oggi.⁶⁰ Ciò consente analisi di lungo periodo su trend come l'espansione o il ridimensionamento dello Stato sociale. SOCX fornisce indicatori sia in percentuale di PIL che in percentuale della spesa totale, distinguendo anche la spesa lorda dalla spesa netta (al netto del fisco e delle tasse sui benefici). È uno strumento prezioso per valutare l'impatto delle riforme nel tempo: ad esempio, si potrà osservare l'andamento della spesa pensionistica nei diversi paesi e verificare l'effetto dell'invecchiamento demografico e delle misure di contenimento. SOCX, inoltre, consente di includere anche la componente di welfare privato (spesa sociale complementare fornita da imprese o ONG), benché questa sia significativa solo in alcuni contesti (es. previdenza occupazionale nei paesi anglosassoni). In generale, l'uso congiunto di dati Eurostat e OCSE garantirà un quadro quantitativo completo e attendibile.

Dal punto di vista qualitativo e documentale, le fonti includono sia letteratura scientifica (articoli *peer-reviewed*, libri accademici) sia documenti istituzionali ufficiali. Per la parte teorica e storica, si farà riferimento ai testi classici sul welfare state (Esping-Andersen, *The Oxford Handbook of the Welfare State*⁶¹, Pierson, Hemerijck, ecc.) nonché a manuali specialistici come Ranci &

comune per statistiche su persone e famiglie (IESS, che include EU-SILC), *Regulation (EU) 2019/1700*, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32019R1700>.

⁶⁰ European Commission, Eurostat, "EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology," *Statistics Explained* (aggiornato), https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_statistics_on_income_and_living_conditions_%28EU-SILC%29_methodology; Eurostat, "Database — Income and living conditions (EU-SILC)," <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/database>; per le definizioni operative degli indicatori chiave (povertà, esclusione, deprivazione materiale e sociale, intensità lavorativa molto bassa e indicatore composito AROPE) v. Eurostat, "People at risk of poverty or social exclusion (AROPE)," *Statistics Explained* (PDF), <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/36566.pdf>. Base normativa del quadro comune per le statistiche sociali europee che include EU-SILC: *Regulation (EU) 2019/1700*, EUR-Lex (testo), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1700/oj/eng>; versione PDF: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1700>.

⁶¹ Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger, e Christopher Pierson, eds., *The Oxford Handbook of the Welfare State* (Oxford: Oxford University Press, 2012), <https://global.oup.com/academic/product/the-oxford-handbook-of-the-welfare-state-9780199650514>. Daniel Béland, Kimberly J. Morgan, Herbert Obinger, e Christopher Pierson, eds., *The Oxford Handbook of the Welfare State*, 2nd

Pavolini (2015) *Le politiche di welfare*,⁶² che offre una trattazione ampia dei modelli e delle evoluzioni in chiave comparata. Per la parte sull'UE, saranno utilizzati studi di policy e analisi di esperti (es. articoli di Jonathan Zeitlin, Caroline de la Porte, Fritz Scharpf, Maurizio Ferrera – tra i citati in bibliografia – che affrontano temi come il Metodo di Coordinamento Aperto, il Semestre Europeo, l'integrazione europea del welfare).⁶³

Importanti sono anche i rapporti istituzionali prodotti dalla Commissione Europea e altri organi UE; difatti, *l'Employment and Social Developments in Europe (ESDE)*, rapporto annuale della Commissione che fornisce dati aggiornati e analisi sulle tendenze socio-occupazionali nell'Unione; i Rapporti congiunti sulla protezione sociale e inclusione sociale redatti dalla Commissione e dal Comitato per la Protezione Sociale; il recente *Social Scoreboard* collegato al Pilastro dei Diritti Sociali, che monitora 12 indicatori chiave (povertà, *digital skills*, ecc.) per valutare i progressi sociali degli Stati membri. Tali pubblicazioni forniranno spunti sia fattuali (dati) sia interpretativi sulle dinamiche recenti. Inoltre, per il tema delle sfide demografiche, verrà consultato il Rapporto sull'Invecchiamento (Ageing Report) curato dalla Commissione UE ed Economic Policy Committee, che presenta proiezioni al 2070 sulla spesa pensionistica, sanitaria e assistenziale: ad esempio, il Rapporto 2024 indica che *l'old-age dependency ratio* (rapporto anziani/pop. attiva) nell'UE, pari a circa 34% nel 2024, è destinato quasi a raddoppiare entro il 2100 raggiungendo il

ed. (Oxford: Oxford University Press, 2021), <https://academic.oup.com/edited-volume/41629;https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198828389.001.0001>.

⁶² Costanzo Ranci e Emmanuele Pavolini, *Le politiche di welfare* (Bologna: Il Mulino, 2015), <https://www.pandoracampus.it/store/details/10.978.8815/359360> (ISBN stampa 9788815252319; ISBN digitale 9788815359360).

⁶³ Jonathan Zeitlin e Bart Vanhercke, "Socializing the European Semester: EU social and economic policy coordination in crisis and beyond," *Journal of European Public Policy* 25, n. 2 (2018): 149–174, <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363269> (PDF open access: https://pure.uva.nl/ws/files/29324675/Socializing_the_European_Semester_EU_social_and_economic_policy_coordination_in_crisis_and_beyond.pdf); Caroline de la Porte, "Good governance via the OMC? The cases of employment and social inclusion," *European Journal of Legal Studies* 1, n. 1 (2007): 118–136, PDF: https://ejls.eui.eu/wp-content/uploads/sites/32/pdfs/Spring_Summer2007_GOOD_GOVERNANCE_VIA_THE_OMC-__THE_CASES_OF_%20EMPLOYMENT_AND_SOCIAL_INCLUSION_.pdf; Fritz W. Scharpf, "The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a 'social market economy'," *Socio-Economic Review* 8, n. 2 (2010): 211–250, <https://doi.org/10.1093/ser/mwp031> (PDF: https://pure.mpg.de/rest/items/item_1231981/component/file_1837219/content); Maurizio Ferrera, *The boundaries of welfare: European integration and the new spatial politics of social protection* (Oxford: Oxford University Press, 2005), <https://global.oup.com/academic/product/the-boundaries-of-welfare-9780199284672>. Nel complesso, questi lavori rappresentano "analisi di esperti" su soft law/OMC, Semestre Europeo e limiti strutturali dell'UE nel produrre armonizzazione sociale, ponendo in luce la tensione tra coordinamento e persistente centralità delle politiche nazionali di welfare.

60%, con meno di due attivi per ogni pensionato.⁶⁴ Dati del genere, opportunamente citati, aiuteranno a contestualizzare l'urgenza delle riforme dei welfare state.

1.5 Origini storiche dei welfare state: il modello Bismarck e le prime assicurazioni sociali

Per comprendere le forme odierne dei sistemi di welfare europei è necessario richiamare brevemente le loro radici storiche. Il concetto di Stato che interviene sistematicamente a tutela del benessere sociale è un prodotto della modernità, affermatosi tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, parallelamente allo sviluppo dell'industrializzazione e della democrazia politica.⁶⁵ Tradizionalmente, molti studiosi indicano l'avvio del welfare state “moderno” con le riforme promosse dal cancelliere tedesco Otto von Bismarck negli anni 1880. In Germania, nel periodo del Secondo *Reich*, *Bismarck* introdusse un sistema obbligatorio di assicurazioni sociali per i lavoratori, inizialmente contro gli infortuni sul lavoro (legge del 1884), la malattia (1883) e la vecchiaia/invalidità (1889). Si trattò del primo esempio organico di legislazione sociale statale in una grande potenza industriale. Sul piano politico, Bismarck perseguiva con queste misure uno scopo conservatore: stabilizzare la società di fronte alla “questione sociale” (le proteste operaie, l'ascesa del movimento socialista) mediante concessioni che legassero la classe lavoratrice allo

⁶⁴ Jonathan Zeitlin e Bart Vanhercke, “Socializing the European Semester: EU social and economic policy coordination in crisis and beyond,” *Journal of European Public Policy* 25, n. 2 (2018): 149–174, <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363269> (PDF open access: https://pure.uva.nl/ws/files/29324675/Socializing_the_European_Semester_EU_social_and_economic_policy_coordination_in_crisis_and_beyond.pdf); Caroline de la Porte, “Good governance via the OMC? The cases of employment and social inclusion,” *European Journal of Legal Studies* 1, n. 1 (2007): 118–136, PDF: https://ejls.eui.eu/wp-content/uploads/sites/32/pdfs/Spring_Summer2007/GOOD_GOVERNANCE_VIA_THE_OMC-THE_CASES_OF_%20EMPLOYMENT_AND_SOCIAL_INCLUSION.pdf; Fritz W. Scharpf, “The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a ‘social market economy’,” *Socio-Economic Review* 8, n. 2 (2010): 211–250, <https://doi.org/10.1093/ser/mwp03> (PDF: https://pure.mpg.de/rest/items/item_1231981/component/file_1837219/content); Maurizio Ferrera, *The boundaries of welfare: European integration and the new spatial politics of social protection* (Oxford: Oxford University Press, 2005), <https://global.oup.com/academic/product/the-boundaries-of-welfare-9780199284672>.

⁶⁵ T. H. Marshall, *Citizenship and social class and other essays* (Cambridge: Cambridge University Press, 1950). In questo testo classico Marshall collega l'emersione dello Stato sociale moderno allo sviluppo congiunto di industrializzazione e democratizzazione, interpretando l'espansione dei diritti sociali come componente della cittadinanza nelle società del XX secolo. Copia consultabile (prestito digitale): <https://archive.org/details/citizenshipsocia00mars>; record bibliografico: <https://nla.gov.au/nla.cat-vn886821>.

Stato e sottraessero terreno ai partiti socialisti.⁶⁶ Sotto il profilo socio-economico, le riforme riconoscevano che i nuovi rischi prodotti dal capitalismo industriale, disoccupazione, incidenti nelle fabbriche, infortuni, vecchiaia senza risparmi, non potevano più essere fronteggiati efficacemente né dalla carità privata né dai meccanismi tradizionali di mutuo aiuto comunitario, e richiedevano l'intervento di un apparato pubblico centrale. In effetti, prima di Bismarck esistevano già forme di assistenza (le Poor Laws in Inghilterra fin dal XVII secolo) e mutualità operaie, ma erano frammentate, localizzate e spesso insufficienti. Il sistema Bismarckiano fu innovativo perché obbligatorio, contributivo (finanziato con contributi di lavoratori, datori e Stato) e codificato in leggi nazionali, ponendo il principio che lo Stato si facesse garante istituzionale della sicurezza sociale dei lavoratori.⁶⁷

L'esempio tedesco fu osservato con attenzione dagli altri paesi europei e avviò un processo di diffusione graduale delle assicurazioni sociali. Negli anni successivi, anche l'Impero austro-ungarico, la Francia, il Belgio e altri stati europei introdussero schemi assicurativi (sebbene più tardi e spesso in forma limitata inizialmente a determinate categorie professionali o rischi). In Inghilterra, patria di un liberalismo inizialmente refrattario all'intervento statale, furono i Liberals di Lloyd George e Churchill, nel clima edoardiano, a varare il National Insurance Act nel 1911 che

⁶⁶ Per la ricostruzione dell'avvio "bismarckiano" del welfare state moderno e dei suoi obiettivi politici (gestione della "questione sociale" e tentativo di integrare/legare la classe operaia allo Stato anche per sottrarre consenso alla socialdemocrazia), v. Deutsches Historisches Museum, LeMO, "Die Sozialgesetzgebung" (cronologia e finalità della legislazione sociale: assicurazione malattia 1883, infortuni 1884, invalidità/vecchiaia 1889), <https://www.dhm.de/lemo/kapitel/kaiserreich/innenpolitik/sozialgesetze>; Jürgen Kocka, "Bismarck und die Entstehung des Deutschen Sozialstaats," *Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte* 43 (2016): spec. 401–404 (sintesi delle tre leggi e del loro inquadramento storico-politico), PDF: https://perspectivia.net/servlets/MCRFileNodeServlet/pnet_derivate_00002337/25_kocka_bismarck.pdf. Testi normativi (fonti primarie): "Gesetz, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter" (15 giugno 1883), Wikisource, https://de.wikisource.org/wiki/Gesetz,_betreffend_die_Krankenversicherung_der_Arbeiter (scan/edizione digitale: ZB MED, <https://digital.zbmed.de/zbmedgoltz/content/titleinfo/8562596>); "Unfallversicherungsgesetz" (6 luglio 1884), Wikisource, <https://de.wikisource.org/wiki/Unfallversicherungsgesetz>; "Gesetz, betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung" (22 giugno 1889), Wikisource, https://de.wikisource.org/wiki/Gesetz,_betreffend_die_Invaliditäts-_und_Altersversicherung.

⁶⁷ E. P. Hennock, *The origin of the welfare state in England and Germany, 1850–1914: social policies compared* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), spec. capp. su poor relief e "friendly societies" e sulla transizione verso schemi nazionali obbligatori; anteprima/record: <https://archive.org/details/originofwelfares0000henn>; front matter (PDF): https://assets.cambridge.org/97805215/97708/frontmatter/9780521597708_frontmatter.pdf. Per il contesto pre-bismarckiano di assistenza frammentata e locale in Inghilterra (Poor Laws) e i limiti del sistema, v. *Report from His Majesty's Commissioners for Inquiring into the Administration and Practical Operation of the Poor Laws* (London, 1834), PDF: <https://pombo.free.fr/report1834.pdf>. Sul carattere innovativo e "statuale" della social insurance tedesca come risposta ai rischi del capitalismo industriale—obbligatorietà, finanziamento contributivo (lavoratori/datori e, in alcune componenti, Stato) e codificazione in leggi nazionali—cfr. S. Bauernschuster et al., *Bismarck's Health Insurance and the Mortality Decline* (IZA Discussion Paper, 2018), 2–4, PDF: https://legacy.iza.org/en/papers/7096_06032018.pdf.

introduceva un'assicurazione contro malattia e disoccupazione per parte della forza lavoro. Queste misure prebelliche, tuttavia, erano ancora parziali e corporative: il modello nascente di welfare era prevalentemente un'assicurazione sociale per lavoratori maschi dell'industria, volta a preservare lo status più che a redistribuire ricchezza (come evidenziato dal sociologo T.H. Marshall nella sua teoria della cittadinanza sociale). Durante la Prima Guerra Mondiale e ancor più nel secondo dopoguerra (vedi §1.6), il paradigma si sarebbe ampliato. Ma un evento chiave intermedio fu la Grande Depressione del 1929: la crisi economica globale mise in luce la necessità di strumenti più forti di tutela sociale di massa (milioni di disoccupati) e preparò il terreno per sperimentazioni politiche. Negli Stati Uniti, ad esempio, il New Deal di Roosevelt portò nel 1935 al Social Security Act, creando una pensione pubblica e sussidi di disoccupazione federali, un'innovazione in un paese fino ad allora privo di welfare statale centrale. In Europa, negli anni '30 alcuni paesi introdussero le prime forme di assegni familiari (Francia 1932) e ampliarono le coperture assicurative.⁶⁸

Sostanzialmente, l'origine storica dei welfare state europei può essere ricondotta al modello Bismarckiano di fine '800: un modello basato su assicurazioni sociali obbligatorie e categoriali, il cui obiettivo primario era fornire sicurezza economica ai lavoratori industriali, mantenendo però le stratificazioni esistenti (essendo le prestazioni proporzionali ai contributi e diversificate per categoria professionale). L'impianto corporativo avrebbe poi dominato la costruzione del welfare in molte nazioni continentali fino al XX secolo inoltrato. Tuttavia, come vedremo, nel corso del Novecento emerse un modello alternativo, di ispirazione universalistica, che avrebbe trovato la sua formulazione più celebre nel Rapporto Beveridge del 1942 in Gran Bretagna.

1.6 Il piano Beveridge e la svolta universalistica del secondo dopoguerra (1942)

Mentre il modello Bismarck rappresenta il prototipo del welfare “contributivo-corporativo”, la seconda guerra mondiale fu la culla di un diverso paradigma di Stato sociale, fondato su principi universalistici ed egualitari. Nel pieno del conflitto, nel 1942, l'economista e riformatore sociale inglese William Beveridge pubblicò il rapporto *Social Insurance and Allied Services* (noto come

⁶⁸ Wisnu Setiadi Nugroho. “ROLE OF STATE AND WELFARE STATE: FROM COMMONS, KEYNES TO ESPING-ANDERSEN.”, 19 (2018): 101-115. <https://doi.org/10.18196/jesp.19.2.5002>.

Rapporto Beveridge) – un documento destinato a rivoluzionare le politiche sociali nel Regno Unito e ad esercitare influenza in molti altri paesi. Beveridge delineò una visione organica di welfare state come strumento per combattere quelli che definì i “Cinque Giganti” sulla strada della ricostruzione post-bellica: *Miseria* (Want), *Malattia* (Disease), *Ignoranza* (Ignorance), *Squallore* (Squalor) e *Oziosità* (Idleness). Il suo piano proponeva un sistema di sicurezza sociale “dal nascituro alla tomba” (from cradle to grave), garantito dallo Stato a tutti i cittadini (e non solo ai lavoratori formalmente occupati).⁶⁹ L’idea centrale era l’introduzione di un’assicurazione nazionale generale che coprisse tutti i membri della società contro i principali rischi (disoccupazione, malattia, invalidità, vecchiaia), erogando prestazioni uniformi di base sufficienti a evitare che chiunque cadesse sotto un livello di sussistenza dignitoso. A differenza del modello contributivo puro, Beveridge prevedeva il finanziamento tramite contributi ma anche con fiscalità generale, e soprattutto stabiliva prestazioni *flat-rate* (di importo uguale per tutti) per assicurare un reddito minimo universale in caso di bisogno. Inoltre raccomandava l’istituzione di un Servizio Sanitario Nazionale gratuito e universale, finanziato dalla fiscalità generale, per garantire assistenza medica a tutti indipendentemente dal reddito.⁷⁰

⁶⁹ William Beveridge, *Social insurance and allied services* (London: His Majesty’s Stationery Office, 1942) (Cmd. 6404); UK Parliament, “1942 Beveridge Report,” Living Heritage, n.d., <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/livinglearning/coll-9-health/coll-9-health/>; University of Warwick, Modern Records Centre, “Case study: The Beveridge Report,” last revised 7 August 2023, <https://warwick.ac.uk/services/library/mrc/studying/docs/welfare/bev/>. Il Rapporto Beveridge (1942) costituisce il testo-fondazione del paradigma universalistico del welfare britannico del secondo dopoguerra: non si limita a riformare schemi assicurativi preesistenti, ma propone un disegno unitario di sicurezza sociale e “servizi alleati” orientato alla ricostruzione. La celebre tassonomia dei “cinque giganti” (Want, Disease, Ignorance, Squalor, Idleness) funziona come cornice di policy: identifica, in forma programmatica, i principali ostacoli sociali da rimuovere tramite un intervento pubblico coordinato. La formula “from cradle to grave” sintetizza la portata del progetto, cioè una protezione lungo l’intero ciclo di vita e rivolta alla cittadinanza in senso ampio, segnando una discontinuità rispetto ai modelli contributivo-corporativi incentrati sul lavoro formalmente occupato.

⁷⁰ William Beveridge, *Social insurance and allied services* (London: His Majesty’s Stationery Office, 1942) (Cmd. 6404), par. 304 (testo riprodotto in Fordham University, Internet Modern History Sourcebook, “William Beveridge: Social insurance and allied services (1942),” 26 January 1996, <https://sourcebooks.web.fordham.edu/mod/1942beveridge.asp>); House of Lords Library, *National health service: 70th anniversary* (London: House of Lords Library, 26 June 2018), 6, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LLN-2018-0073/LLN-2018-0073.pdf>; House of Commons Library, “The most civilised thing in the world: the political foundations of the NHS,” 5 July 2018, <https://commonslibrary.parliament.uk/the-most-civilised-thing-in-the-world-the-political-foundations-of-the-nhs/>. Nel disegno beveridgiano l’universalismo non coincide con l’abbandono della logica assicurativa, ma con la sua “ricalibrazione” su base nazionale: l’obiettivo è coprire i rischi tipici dell’interruzione o perdita del reddito lungo il ciclo di vita (disoccupazione, malattia, invalidità, vecchiaia) garantendo prestazioni di base uniformi (*flat-rate*) orientate alla sussistenza (“flat rate of subsistence benefit”), così da evitare cadute sotto uno standard minimo di vita. In termini di finanziamento, la proposta rompe la purezza del modello contributivo stretto, prevedendo una combinazione in cui ai contributi si affianca un ruolo strutturale della fiscalità e della spesa pubblica per le componenti non pienamente assicurabili o per la piena universalizzazione. La stessa architettura concettuale si estende ai servizi: Beveridge raccomanda “comprehensive health and rehabilitation services” disponibili per l’intera comunità; il

In sintesi, Beveridge spostava l'enfasi dalla preservazione dello status dei lavoratori alla abolizione della povertà per l'intera popolazione: *“lo Stato sociale deve porsi come obiettivo l'abolizione della miseria attraverso aiuti a tutti i cittadini (non solo ai lavoratori).”*⁷¹ Egli notava infatti che nel sistema contributivo molti rimanevano esclusi: troppe famiglie non avevano diritto ad alcuna tutela perché membri non lavoratori o con carriere intermittenti. La soluzione, secondo Beveridge, era una “rivoluzione” nel principio di accesso: passare a forme di sostegno su base universalistica, indipendente dal versamento contributivo, affinché nessuno restasse privo di protezione. Le proposte di Beveridge trovarono ampio consenso nell'opinione pubblica britannica, che durante la guerra sperimentava un forte senso di solidarietà nazionale. Nel dopoguerra, il governo laburista di Clement Attlee mise in pratica molte delle raccomandazioni: nel 1945-48 furono create la National Health Service (NHS), le pensioni sociali universalistiche, i sussidi di disoccupazione e malattia estesi, gli assegni familiari universali, dando vita al moderno welfare state britannico di impronta Beveridgiana. Anche altri paesi nel dopoguerra si ispirarono più o meno direttamente a questo modello universalista: ad esempio in Scandinavia, dove già esistevano elementi universalistici anteguerra (la Svezia aveva pensioni popolari fin dal 1913), si consolidò l'idea di welfare esteso a tutti i cittadini come diritto di cittadinanza sociale.

La “svolta Beveridge” segnò dunque l'avvento dell'universalismo post-bellico: per circa tre decenni dopo la seconda guerra mondiale, la maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale attraversò quella che i francesi chiamano i “Trente Glorieuses” (1945-1975), anni di forte crescita economica, piena occupazione e costruzione graduale di stati sociali sempre più ampi. In questo periodo i sistemi di welfare – seppure con differenze di modello – si espansero ovunque: vennero introdotte pensioni pubbliche più generose e spesso indicizzate, sistemi sanitari pubblici (la

compromesso politico-istituzionale del dopoguerra traduce questa direttrice nel NHS, inaugurato nel 1948, finanziato quasi interamente da tassazione generale e progettato per essere accessibile a tutti e gratuito al punto d'uso, segnando la cesura più netta rispetto ai sistemi in cui l'accesso dipende primariamente dal contributo individuale.

⁷¹ Costanzo Ranci e Emmanuele Pavolini, *Le politiche di welfare* (Bologna: Il Mulino, 2015), 471; W. Beveridge, “Social insurance and allied services. 1942,” *Bulletin of the World Health Organization* 78, n. 6 (2000): 847–855 (riproduzione del rapporto *Social Insurance and Allied Services*, Cmd. 6404, 1942). La svolta beveridgiana può essere letta come un mutamento di “funzione” del welfare: dal modello assicurativo-corporativo centrato sulla tutela dello status occupazionale (protezione del lavoratore inserito) a un impianto che assume come fine pubblico prioritario la **rimozione della povertà/miseria** come condizione socialmente destabilizzante per l'intera comunità politica. In questa prospettiva, la garanzia sociale minima non è più un riflesso dell'appartenenza a una categoria professionale, ma un presidio di cittadinanza esteso “a tutti”, coerente con l'idea che il rischio di cadere nel bisogno non sia un'eccezione marginale ma un evento strutturale lungo il ciclo di vita; il lessico dei “giganti” (a partire dal *want*) rende esplicita la finalizzazione anti-povertà e legittima un welfare orientato a standard minimi universalistici, anche quando conserva strumenti assicurativi e contributivi.

maggioranza dei paesi europei tra gli anni '40 e '70 riformò la sanità: i nordici e UK con sistemi universalistici, i continentali con assicurazioni malattia obbligatorie estese), indennità di disoccupazione più inclusive, sussidi e servizi per le famiglie (dagli assegni familiari agli asili nido pubblici, questi ultimi soprattutto nei paesi socialdemocratici). Si affermò insomma l'idea dello Stato sociale come pilastro imprescindibile del patto democratico in Europa – una lezione anche appresa dal tragico intermezzo della guerra: la giustizia sociale divenne parte integrante della ricostruzione democratica. Beveridge stesso ispirò non solo il Regno Unito ma molti riformatori nel continente, e persino nelle colonie in via di decolonizzazione.⁷² Si può dunque affermare che il secondo dopoguerra segnò il trionfo del welfare state in Europa come istituzione legittima e permanente, tanto che già nei primi anni '50 l'Italia inseriva nella Costituzione (art.38) il diritto all'assistenza e previdenza per tutti i cittadini in caso di bisogno.

In conclusione, il Rapporto Beveridge del 1942 rappresenta un momento cardine della storia del welfare: esso sintetizzò i principi di universalità, unitarietà e uguaglianza delle prestazioni sociali, influenzando profondamente la fase di espansione del welfare nel dopoguerra. Mentre il modello Bismarck aveva introdotto il welfare come assicurazione per il lavoratore (visione categoriale), Beveridge lo ridisegnò come sicurezza di base per il cittadino (visione universalistica). La combinazione di questi due modelli ha variamente plasmato i sistemi europei; difatti, paesi come la Germania rimasero più vicini al paradigma assicurativo occupazionale (pur estendendone la portata), paesi come il Regno Unito e i nordici abbracciarono maggiormente l'universalismo Beveridgiano.

1.7 Dall'espansione alle riforme (anni '70 - oggi): crisi fiscali, demografia e flessibilità del lavoro

La fase di espansione pressoché incontestata del welfare state europeo conobbe un punto di svolta a partire dalla metà degli anni '70. Il rallentamento economico seguito alla crisi petrolifera del 1973, l'aumento della disoccupazione strutturale e l'acuirsi di problemi finanziari misero in discussione la sostenibilità dei modelli di welfare costruiti nei decenni precedenti. In molti paesi,

⁷² Martin Powell and A. Barrientos. "Welfare regimes and the welfare mix." *European Journal of Political Research*, 43 (2004): 83-105. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00146.x>.

gli anni '70 e '80 furono segnati da quella che è stata definita la “crisi fiscale dello Stato”⁷³ applicata al welfare: la crescita della spesa sociale, dovuta sia all’ampliamento dei diritti sia all’invecchiamento graduale della popolazione, cominciò a superare il ritmo di crescita dell’economia, causando deficit e pressione fiscale elevata. Il paradigma economico keynesiano entrò in crisi di fronte a fenomeni nuovi come la *stagflazione* (alta inflazione unita a stagnazione economica), e prese piede un orientamento politico più neoliberale in alcuni paesi (es. l’elezione di Margaret Thatcher nel Regno Unito nel 1979 e di Ronald Reagan negli USA nel 1980).⁷⁴ Questi leader promossero politiche di contenimento e ritiro dello Stato dall’economia e dal sociale: privatizzazioni, tagli alla spesa pubblica, enfasi sull’autoresponsabilità individuale. Il governo Thatcher in particolare invertì la rotta del modello Beveridgiano in UK, riducendo il valore reale di molte prestazioni, introducendo criteri più selettivi e inaugurando una stagione di deregulation del mercato del lavoro. Paul Pierson (1994) ha analizzato questo periodo con il concetto di “*politica del welfare retrenchment*” (smantellamento del welfare): a differenza dell’epoca espansiva in cui i politici vincevano estendendo benefici, ora i governi, costretti da vincoli fiscali, dovevano tagliare prestazioni o renderle più efficienti, operazione politicamente rischiosa perché i cittadini si erano nel frattempo affezionati ai diritti sociali acquisiti. Pierson osservò che, nonostante la retorica neoliberale forte, il *dismantling* completo del *welfare* non avvenne: si assistette più che altro a riforme graduali o mascherate (per esempio, non tagli diretti ma riduzioni via inflazione, cambi di indicizzazione, aumenti dei requisiti per accedere alle pensioni, ecc.).⁷⁵ Ciò perché il welfare era

⁷³ James O’Connor, *The fiscal crisis of the state* (New York: St. Martin’s Press, 1973), <https://archive.org/details/fiscalcrisisofst0000ocon>; OECD, “Social Expenditure Database (SOCX),” <https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.html>; OECD, *Fiscal Challenges and Inclusive Growth in Ageing Societies* (Paris: OECD Publishing, 2019), https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/09/fiscal-challenges-and-inclusive-growth-in-ageing-societies_d776b567/c553d8d2-en.pdf. L’etichetta di O’Connor (“crisi fiscale dello Stato”) è spesso impiegata per descrivere il punto in cui, nelle democrazie avanzate, le funzioni pubbliche e le aspettative sociali crescono più rapidamente della capacità di finanziamento, generando tensioni tra spesa, imposizione e deficit. Applicata al welfare, l’idea segnala un meccanismo cumulativo: l’ampliamento dei diritti sociali e la maturazione dei programmi (pensioni, sanità, disoccupazione) stabilizzano e innalzano la spesa nel tempo, mentre i cicli di rallentamento e l’aumento della disoccupazione riducono entrate e contribuzioni. Le serie comparabili del database OCSE SOCX consentono di osservare l’aumento di lungo periodo della spesa sociale (e i suoi driver per funzioni), mentre le analisi OCSE sull’invecchiamento chiariscono perché, dagli anni Settanta in poi, pensioni e salute diventino fattori strutturali di pressione: l’incremento dei rapporti di dipendenza e la dinamica della crescita potenziale rendono più difficile mantenere livelli di spesa crescenti senza riforme, spostando il baricentro del dibattito dalla legittimazione del welfare alla sua sostenibilità finanziaria e alla sua ricalibratura.

⁷⁴ C. Deeming. “The Lost and the New ‘Liberal World’ of Welfare Capitalism: A Critical Assessment of Gøsta Esping-Andersen’s The Three Worlds of Welfare Capitalism a Quarter Century Later.” *Social Policy and Society*, 16 (2016): 405 - 422. <https://doi.org/10.1017/s1474746415000676>.

⁷⁵ Paul Pierson, *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), <https://www.cambridge.org/core/books/dismantling-the-welfare->

ormai istituzionalizzato e godeva di ampio sostegno popolare, rendendo politicamente costoso abolire programmi sociali – un fenomeno noto come “*welfare state resilience*”.

Accanto ai vincoli economici, emersero nel frattempo importanti mutamenti strutturali: uno su tutti, il già citato invecchiamento demografico. I progressi della medicina e il calo delle nascite hanno fatto sì che la popolazione anziana (65+ anni) aumentasse considerevolmente come quota del totale; l'*old-age dependency ratio* nell'UE è passato da circa 20% nel 1970 a 34% nel 2020, e continuerà a salire (oltre 50% verso il 2050 secondo proiezioni Eurostat).⁷⁶ Il trend mette pressione in particolare sui sistemi pensionistici pubblici a ripartizione e sulla spesa sanitaria e di cura a lungo termine. La transizione demografica ha indotto tutti i paesi europei ad avviare riforme pensionistiche dagli anni '90 in poi: aumento dell'età pensionabile (spesso portata a 67 anni o

[state/1EF58A90413CCE29F65E0E99F9138DC2](https://eprints.lse.ac.uk/5553/1/Thatcherism_New_Labour_and_the_Welfare_State.pdf); John Hills, “Thatcherism, New Labour and the welfare state” (London: London School of Economics, CASEpaper, revised July 1998), https://eprints.lse.ac.uk/5553/1/Thatcherism_New_Labour_and_the_Welfare_State.pdf; Christopher Deeming e Ron Johnston, “Coming together in a rightward direction: post-1980s changing attitudes to the British welfare state,” *Quality & Quantity* 52, n. 1 (2018): 395–413, <https://doi.org/10.1007/s11135-017-0473-z>; House of Commons Library, *Pensions and earnings: breaking the link in 1980* (London: House of Commons Library, 4 November 2003), <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN00351/SN00351.pdf>; Simon Deakin e Frank Wilkinson, “Social policy and economic efficiency: the deregulation of the labour market in Britain,” *Critical Social Policy* 11, n. 33 (1991): 40–61, <https://doi.org/10.1177/026101839101103303>. L'etichetta “roll-back of the state” associata ai governi Thatcher rinvia meno a un semplice smantellamento quantitativo e più a una ricalibratura qualitativa delle politiche sociali in senso selettivo e pro-mercato: controllo della spesa e ridefinizione delle priorità, privatizzazioni e quasi-mercati nella fornitura di servizi, crescita del *means-testing* e della “targetizzazione” delle prestazioni (Hills). Nella dimensione distributiva, la strategia di contenimento ha spesso operato per via indiretta, riducendo il valore reale di parti del sistema tramite regole di indicizzazione e criteri più stringenti: un passaggio simbolico è la rottura del legame pensioni–salari del 1980, con effetti di erosione relativa nel tempo (House of Commons Library). Sul versante del lavoro, la “deregulation” indica l'insieme di riforme orientate a flessibilizzare il mercato, ridurre vincoli e riequilibrare rapporti industriali, con ricadute sul nesso welfare–occupazione: se la protezione non può più assumere piena occupazione e crescita come sfondo, tende a spostarsi verso condizionalità, incentivo al lavoro e disciplina dei comportamenti (Deakin e Wilkinson; Deeming e Johnston).

⁷⁶ Eurostat, “Population structure and ageing,” *Statistics Explained*, ultimo aggiornamento 13 febbraio 2025, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing; Eurostat, “Old-age dependency ratio increases across EU regions,” *Products Eurostat News*, 30 settembre 2021, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20210930-1>; Eurostat, “Ageing Europe – statistics on population developments,” *Statistics Explained* (PDF), 15 novembre 2023 (dati estratti a luglio 2020), <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/80393.pdf>. L'invecchiamento demografico costituisce uno dei vincoli strutturali più rilevanti per la sostenibilità del welfare europeo perché modifica in modo persistente il rapporto tra potenziali contribuenti e potenziali beneficiari. Eurostat ricostruisce la dinamica come esito combinato di bassa fecondità e aumento della speranza di vita, con conseguente crescita della quota di popolazione anziana e compressione relativa delle coorti in età lavorativa. In questa cornice, l'*old-age dependency ratio* (rapporto tra persone ≥65 anni e popolazione in età lavorativa, nelle serie Eurostat spesso 20–64) segnala un incremento marcato: la rassegna Eurostat indica, per l'UE, un passaggio da valori intorno a 25,9% nel 2001 a circa 34,8% al 1° gennaio 2020, e le proiezioni (EUROPOP) prefigurano un ulteriore aumento fino a 56,7% nel 2050, cioè meno di due persone in età lavorativa per ogni anziano. Sul piano concettuale, l'indicatore è cruciale perché traduce l'invecchiamento in una misura immediatamente “fiscale-istituzionale”: a parità di regole, più anziani significano maggiore domanda di pensioni, sanità e long-term care, mentre la base contributiva e tributaria cresce più lentamente o si riduce, spostando la questione dal “quanto welfare” al “come ricalibrare” prestazioni, requisiti e finanziamento in un contesto di pressione demografica crescente.

oltre), meccanismi attuariali per legare le prestazioni alla speranza di vita (come il sistema a quota in Svezia o il contributivo pro-rata in Italia), incentivi a prolungare la vita lavorativa, sviluppo di pilastri pensionistici privati integrativi. Parallelamente, l'invecchiamento ha sollevato il tema della sostenibilità dei sistemi sanitari, affrontato con misure di razionamento, introduzione di ticket, potenziamento della prevenzione e della domiciliarità per ridurre costi ospedalieri, ecc.⁷⁷

Un altro fenomeno di fine '900 è stata la crescente flessibilità del mercato del lavoro (o precarizzazione). Per combattere la disoccupazione, molti paesi hanno introdotto forme contrattuali più flessibili (contratti a termine, part-time, lavoro interinale), soprattutto per i giovani e in settori dei servizi in espansione. Ciò ha portato a mercati del lavoro duali, con una parte di lavoratori garantiti e una parte precaria senza continuità contributiva. I sistemi di welfare, progettati sull'assunto di carriere stabili full-time, hanno dovuto adeguarsi: da un lato estendendo le tutele a lavoratori non standard (ad esempio creando sussidi di disoccupazione per i contratti a termine o assicurazioni sanitarie per part-timers), dall'altro promuovendo politiche attive del lavoro e workfare per reinserire rapidamente i disoccupati. La nozione di "attivazione" è divenuta centrale: i sussidi sono stati resi spesso condizionali alla ricerca attiva di impiego o alla frequenza di corsi (condizionalità e *work requirements*).⁷⁸ Ciò, ispirato inizialmente al modello danese della

⁷⁷ Emanuele Ferragina, "The 'two lives' of Esping-Andersen and the revival of a research programme: Gender equality, employment and redistribution in contemporary social policy." *Social Policy & Administration* (2024). <https://doi.org/10.1111/spol.13029>.

⁷⁸ David Rueda, "Insider-Outsider Politics in Industrialized Democracies: the challenge to social democratic parties", *American Political Science Review* 99, n. 1 (2005): 61–74, <https://doi.org/10.1017/S000305540505149X>; Bruno Palier e Kathleen Thelen, "Institutionalizing dualism: complementarities and change in France and Germany", *Politics & Society* 38, n. 1 (2010): 119–148, <https://doi.org/10.1177/0032329209357888>; Patrick Emmenegger, Silja Häusermann, Bruno Palier e Martin Seeleib-Kaiser, eds., *The age of dualization: the changing face of inequality in deindustrializing societies* (Oxford: Oxford University Press, 2012), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199797899.001.0001>; OECD, "Temporary employment" (dataset/indicator), <https://www.oecd.org/en/data/indicators/temporary-employment.html>; OECD, "Part-time employment rate" (dataset/indicator), <https://www.oecd.org/en/data/indicators/part-time-employment-rate.html>; Eurofound (Donald Storrie), *Non-standard forms of employment: recent trends and future prospects* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018), <https://doi.org/10.2806/882537>. La "precarizzazione" di fine Novecento non va intesa solo come moltiplicazione di contratti atipici, ma come trasformazione strutturale della regolazione del lavoro e dei suoi effetti distributivi: l'espansione di rapporti a termine, part-time e forme intermedie (in particolare nei servizi e tra i giovani) è descritta dalle statistiche comparative OCSE e ricostruita da Eurofound come aumento del peso delle *non-standard forms of employment*. La letteratura sulla *dualizzazione* chiarisce il nesso politico-istituzionale di questa traiettoria: riforme "pro-occupazione" spesso hanno prodotto (o consolidato) mercati del lavoro segmentati, dove la protezione e la stabilità restano relativamente alte per gli *insiders* (occupati standard, continuità contributiva), mentre gli *outsiders* (giovani, temporanei, discontinui) sperimentano carriere frammentate e minore capacità di accumulare diritti sociali. In chiave di welfare, il punto critico è che la discontinuità occupazionale si traduce in discontinuità assicurativa: nei sistemi che ancorano prestazioni e requisiti alla contribuzione, la flessibilità può ampliare il divario tra "garantiti" e "precari", rendendo la sostenibilità non solo un problema di finanza pubblica ma anche di equità intergenerazionale e di accesso effettivo ai diritti sociali.

flexicurity, ha poi permeato le raccomandazioni europee e le riforme in diversi paesi (es. il “piano Hartz” in Germania nei primi anni 2000 per riformare i sussidi di disoccupazione e i servizi per l’impiego).⁷⁹

Negli ultimi decenni si è inoltre manifestata la sfida dei nuovi rischi sociali legati alla trasformazione post-industriale: l’insicurezza occupazionale giovanile, la conciliazione vita-lavoro in famiglie con due genitori lavoratori, l’aumento delle famiglie monoparentali a rischio di povertà, la necessità di riqualificazione continua di lavoratori soggetti a rapidi cambiamenti tecnologici, ecc. Questi rischi non erano al centro dei sistemi di welfare tradizionali e hanno richiesto innovazioni di policy: servizi all’infanzia per favorire l’occupazione femminile, sussidi e formazione per disoccupati high-tech o per il reinserimento delle persone poco qualificate, politiche di inclusione attiva per gruppi marginalizzati. In tal senso, si parla di un processo di *ricalibratura* del welfare:⁸⁰ i welfare state hanno dovuto trasformarsi, tagliando in parte le vecchie voci di spesa e investendo su nuove priorità (ad esempio meno pensioni anticipate, più spesa per asili nido e formazione).

Nel contesto europeo, dagli anni ’90 in poi si è assistito anche a un crescente coordinamento in materia sociale a livello UE (trattato in dettaglio nel Cap. III). Basti qui notare che il vincolo esterno

⁷⁹ P. Manow, “Electoral Rules, Class Coalitions and Welfare State Regimes, or How to Explain Esping-Andersen with Stein Rokkan,” *Socio-economic Review*, 7 (2008): 101-121. <https://doi.org/10.1093/ser/mwn022>.

⁸⁰ Maurizio Ferrera e Anton Hemerijck, “Recalibrating European Welfare Regimes,” in *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, a cura di Jonathan Zeitlin e David M. Trubek (Oxford: Oxford University Press, 2003), 88–128, <https://global.oup.com/academic/product/governing-work-and-welfare-in-a-new-economy-9780199257171>; Giuliano Bonoli, “The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states,” *Policy & Politics* 33, n. 3 (luglio 2005): 431–449, <https://doi.org/10.1332/0305573054325765>; Peter Taylor-Gooby, “New social risks in postindustrial society: some evidence on responses to active labour market policies from Eurobarometer,” *International Social Security Review* 57, n. 3 (luglio 2004): 45–64, <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2004.00194.x>; Stefano Ronchi, “Which Roads (if any) to Social Investment? The Recalibration of EU Welfare States at the Crisis Crossroads (2000–2014),” *Journal of Social Policy* 47, n. 3 (luglio 2018): 459–478, <https://doi.org/10.1017/S0047279417000782>. La categoria dei *nuovi rischi sociali* segnala uno spostamento strutturale rispetto ai “vecchi” rischi industriali (disoccupazione ciclica maschile, malattia del breadwinner, vecchiaia) su cui erano tarati molti sistemi novecenteschi: nella società post-industriale diventano centrali l’instabilità occupazionale (soprattutto giovanile), la conciliazione lavoro-cura in famiglie dual-earner, la vulnerabilità economica delle famiglie monoparentali e l’obsolescenza rapida delle competenze in mercati del lavoro tecnologicamente dinamici. In questo contesto, l’innovazione di policy tende a spostare il baricentro da trasferimenti monetari standardizzati verso servizi e investimenti sociali (childcare, long-term care, formazione, politiche attive), con strumenti di inclusione attiva e (ri)qualificazione mirati a sostenere partecipazione lavorativa e capitale umano. Il lessico della *ricalibratura* (Ferrera–Hemerijck) descrive precisamente tale adattamento come riconfigurazione “multidimensionale” del welfare: non mera espansione o retrenchment, ma riorientamento funzionale (nuove priorità di rischio), distributivo (nuovi gruppi target), normativo (nuove giustificazioni: attivazione, pari opportunità, investimento) e istituzionale (nuovi mix tra cash e servizi, Stato e mercato, livelli di governance). Ronchi mostra, su base comparata UE, come queste scelte si traducano anche in trade-off di bilancio tra protezione compensativa e investimento, soprattutto in condizioni di vincolo fiscale.

dell'Unione – bilanci pubblici controllati, competizione economica nel mercato unico – ha fatto da ulteriore catalizzatore per molte riforme nazionali. Alcuni parlano di “*ri-trenchment dorato*” (Palier) per indicare che i paesi più impegnati nell'integrazione (come quelli dell'Eurozona) hanno dovuto convergere su riforme “ortodosse” per mantenere la fiducia dei mercati e rispettare regole comuni.⁸¹

In sostanza, dagli anni '70 ad oggi i welfare state europei sono passati dalla fase espansiva a una fase di aggiustamento strutturale e innovazione sotto vincolo. Nonostante i periodici allarmi su un presunto “declino” o “fine” del welfare state, in realtà esso è sopravvissuto e rimane centrale in Europa – sebbene con costi crescenti e necessità di adattamento continuo. La spesa sociale media nei paesi UE oggi si attesta attorno al 25-30% del PIL, in aumento rispetto al 15% circa degli anni '60[87][88], segno che i sistemi di welfare non sono stati smantellati ma anzi hanno dovuto assorbire nuovi bisogni (si pensi anche alla recente pandemia di Covid-19, che ha richiesto massicci interventi pubblici di sostegno al reddito e alla sanità).⁸² La sfida per il futuro, che riprenderemo

⁸¹ Luis Moreno e Bruno Palier, “*The Europeanisation of welfare: paradigm shifts and social policy reforms*,” in Peter Taylor-Gooby (a cura di), *Ideas and welfare state reform in Western Europe* (London: Palgrave Macmillan, 2005), 145–175, https://doi.org/10.1057/9780230286016_8; European Parliament, *The open method of coordination* (Brussels: European Parliamentary Research Service, October 2014), <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-542142-Open-Method-of-Coordination-FINAL.pdf>; EUR-Lex, *Streamlining open coordination in the field of social protection* (25 January 2005), <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/streamlining-open-coordination-in-the-field-of-social-protection.html>; European Commission, *Vade mecum on the Stability and Growth Pact – 2019 edition* (Brussels: Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 30 April 2019), https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2019-04/ip101_en.pdf; Bruegel, *The implications of the European Union's new fiscal rules* (Policy Brief, 20 June 2024), <https://www.bruegel.org/policy-brief/implications-european-unions-new-fiscal-rules>. Dalla metà degli anni Novanta l'integrazione europea produce un doppio canale di influenza sulle politiche sociali nazionali: (i) un vincolo macro-fiscale “duro” (architettura UEM, sorveglianza dei bilanci, regole del Patto di stabilità e crescita) che incentiva strategie di contenimento della spesa e riforme orientate alla “credibilità” finanziaria; (ii) un coordinamento “morbido” delle politiche sociali e dell'occupazione tramite Open Method of Coordination (Lisbon 2000 e successivi sviluppi su inclusione, pensioni, sanità/long-term care), che opera per linee guida, benchmarking e apprendimento tra pari senza armonizzazione legislativa diretta. In questa prospettiva, Palier interpreta l'UE come *framing variable*: non causa unica delle riforme, ma fattore che incanala tempi e contenuti delle ristrutturazioni del welfare rendendole più compatibili con mercato unico e moneta unica. Ne discende una dinamica tipica dei paesi più vincolati dall'integrazione monetaria (Eurozona): per preservare margini di manovra e fiducia dei mercati entro regole comuni, le riforme tendono a convergere su soluzioni considerate “ortodosse” (ricalcolo/indicizzazione delle prestazioni, innalzamento requisiti, attivazione, riallocazione verso misure pro-occupazione), combinando così europeizzazione economica e coordinamento sociale in un equilibrio strutturalmente asimmetrico.

⁸² Paul Pierson, “The new politics of the welfare state,” *World Politics* 48, n. 2 (gennaio 1996): 143–179, <https://doi.org/10.1353/wp.1996.0004>; Eurostat, “Social protection statistics – early estimates,” *Statistics Explained* (dati 2024), consultabile in: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics_-_early_estimates; Eurostat, “Social protection statistics – social benefits,” *Statistics Explained* (dati 2023), consultabile in: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics_-_social_benefits; OECD, *Social Expenditure (SOCX) Update 2020: Social spending makes up 20% of OECD GDP* (Paris: OECD, novembre 2020), <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/11/social-spending-makes-up-20-of-oecd->

nelle conclusioni, sarà conciliare la sostenibilità finanziaria con l'equità sociale in un contesto di bassa crescita, rivoluzione tecnologica e possibili nuove crisi, evitando sia un regresso a modelli minimalisti sia un immobilismo che renderebbe il *welfare* insostenibile. Le traiettorie di riforma seguite dai diversi paesi offrono lezioni preziose: ad esempio i paesi nordici hanno puntato sulla “strategia social-investment” (investimenti sociali in capitale umano, sostegno all'occupazione femminile, ecc.) combinata con alta tassazione; i paesi continentali hanno introdotto elementi di mercato nei sistemi (es. fondi pensione privati complementari) e restrizioni selettive; i paesi mediterranei hanno iniziato in ritardo a costruire reti di sicurezza di base (ad es. redditi minimi garantiti, prima quasi assenti). Nel complesso, le riforme post-1970 testimoniano la capacità di adattamento del welfare europeo di fronte a crisi e mutamenti strutturali, pur con esiti differenziati a seconda del contesto istituzionale e politico di ciascun paese.⁸³

[gdp_4afe7b22/89e34d81-en.pdf](#); OECD, “Social spending,” (aggiornamenti su SOCX e shock Covid-19), <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/social-spending.html>. La diagnosi di “declino” del welfare state è stata ricondotta, nella letteratura comparata, a una lettura eccessivamente lineare: dagli anni Settanta il welfare europeo entra certamente in una fase di vincolo e ristrutturazione (austerità permanente, riforme selettive, ricalibrature funzionali), ma la sua resilienza dipende da fattori politici e istituzionali che rendono costoso e conflittuale lo smantellamento frontale delle protezioni (Pierson). I dati comparabili confermano questa traiettoria: nell'UE la spesa per prestazioni di protezione sociale resta oggi su livelli elevati e strutturali (Eurostat stima per il 2024 27,3% del PIL; nel 2023 26,7%), segnalando non una “fine”, bensì un adattamento sotto pressione di bilancio e di rischio. Sul lungo periodo, le serie OCSE mostrano inoltre che l'espansione storica parte da basi più contenute (in media 7,8% del PIL nel 1960 per il gruppo di paesi con dati disponibili, secondo SOCX) e cresce fino ai livelli contemporanei; il ciclo pandemico, infine, funziona da stress test: nel 2020 il rapporto spesa sociale/PIL aumenta bruscamente (OCSE: da 20% nel 2019 a 23% nel 2020 in media), indicando che, nelle crisi sistemiche, il welfare rimane l'infrastruttura primaria di stabilizzazione economico-sociale (sanità, sostegni al reddito, ammortizzatori).

⁸³ Emanuele Ferragina. “The ‘two lives’ of Esping-Andersen and the revival of a research programme: Gender equality, employment and redistribution in contemporary social policy.” *Social Policy & Administration* (2024). <https://doi.org/10.1111/spol.13029>.

Capitolo II – Modelli di welfare in Europa e comparazione

Il primo capitolo ha definito le basi concettuali della ricerca, chiarendo il significato di *welfare state*, il rapporto tra universalismo e selettività, il ruolo del welfare mix e le principali categorie elaborate dalla letteratura comparata. A partire da tali premesse, il presente capitolo non ripropone la ricostruzione teorica già svolta, ma la utilizza come strumento interpretativo per analizzare i principali modelli europei di protezione sociale. L'attenzione si sposta, pertanto, dal piano definitorio a quello istituzionale: si tratta di comprendere in che modo categorie come demercificazione, stratificazione, defamilizzazione e diversa articolazione dei rapporti tra Stato, mercato e famiglia trovino concreta espressione negli assetti nazionali e producano esiti sociali non omogenei.

La comparazione è costruita intorno a quattro modelli idealtipici ampiamente richiamati nella letteratura sul welfare europeo: il modello nordico o socialdemocratico, il modello continentale o conservatore-corporativo, il modello mediterraneo o sud-europeo e il modello anglosassone o liberale. Tali modelli non devono essere intesi come categorie rigide, né come descrizioni esaustive dei singoli Paesi. Essi costituiscono piuttosto strumenti analitici, utili a individuare ricorrenze istituzionali e a ordinare differenze che, nella realtà, risultano spesso sfumate, stratificate e attraversate da processi di ibridazione.⁸⁴ Proprio per questa ragione, il capitolo non assume le tipologie come classificazioni statiche, ma le impiega come chiavi di lettura per confrontare assetti istituzionali, composizione della spesa e risultati sociali. L'ordine seguito risponde a una logica comparativa precisa. In primo luogo, viene analizzato il modello nordico, che rappresenta l'espressione più compiuta dell'universalismo socialdemocratico e consente di osservare il nesso tra cittadinanza sociale, servizi pubblici e defamilizzazione. In secondo luogo, si esamina il modello continentale, fondato sulla matrice bismarckiana delle assicurazioni sociali e sulla centralità dello status occupazionale. In terzo luogo, viene approfondito il modello mediterraneo, particolarmente rilevante per la presente ricerca perché mostra la coesistenza tra protezioni forti,

⁸⁴ Gøsta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism* (Princeton: Princeton University Press, 1990), <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691028576/the-three-worlds-of-welfare-capitalism>; Clare Bambra, "Going beyond The three worlds of welfare capitalism: regime theory and public health research", *Journal of Epidemiology and Community Health* 61, n. 12 (2007): 1098-1102, <https://doi.org/10.1136/jech.2007.064295>.

frammentazione categoriale, familismo e peso pensionistico. Infine, viene considerato il modello anglosassone, che consente di mettere in luce la logica liberale della selettività, del *means-testing* e del maggiore ruolo attribuito al mercato. Il capitolo mantiene quindi una doppia prospettiva. Da un lato, ricostruisce le logiche istituzionali dei diversi regimi di *welfare*, considerando i criteri di accesso alle prestazioni, le modalità di finanziamento, il rapporto tra trasferimenti monetari e servizi in natura, il ruolo assegnato alla famiglia e la capacità di rispondere ai nuovi rischi sociali. Dall'altro lato, collega tali logiche a indicatori empirici armonizzati, in particolare quelli prodotti da Eurostat nell'ambito ESSPROS e da EU-SILC per povertà e disuguaglianze.⁸⁵ Questa scelta consente di evitare una trattazione meramente descrittiva dei modelli e permette di verificare se le differenze teoriche trovino riscontro nei livelli di spesa, nella composizione della protezione sociale e negli *outcome* distributivi.

La fonte statistica principale è ESSPROS, il sistema europeo integrato delle statistiche sulla protezione sociale. Esso definisce la protezione sociale come l'insieme degli interventi di organismi pubblici o privati volti ad alleviare famiglie e individui dal peso di rischi o bisogni socialmente riconosciuti, in assenza di una contropartita simultanea o di un accordo individuale. Le funzioni considerate comprendono, tra le altre, malattia e sanità, disabilità, vecchiaia, superstiti, famiglia e figli, disoccupazione, abitazione ed esclusione sociale.⁸⁶ L'adozione di una fonte armonizzata è essenziale perché consente di confrontare Paesi diversi senza sovrapporre categorie nazionali non perfettamente equivalenti. Accanto a ESSPROS, vengono richiamati gli indicatori EU-SILC relativi a povertà e disuguaglianza, in particolare il tasso di rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali e il coefficiente di Gini sul reddito disponibile equivalente. Come ulteriore elemento di triangolazione può essere utilizzato il database OCSE SOCX, utile perché distingue tra spesa sociale monetaria, prestazioni in natura e agevolazioni fiscali con finalità sociale.⁸⁷ Rimane comunque necessario interpretare i dati con cautela. La spesa in percentuale del

⁸⁵ Eurostat, *European System of Integrated Social Protection Statistics ESSPROS – Manual and User Guidelines – 2026 Edition* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2026), <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/23009546/KS-01-25-046-EN-N.pdf/5a1e58c5-1ff3-5503-0b39-efd1da3739cf?t=1770798859113&version=1.0>; Eurostat, “EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology”, *Statistics Explained*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_%28EU-SILC%29_methodology.

⁸⁶ Eurostat, *European System of Integrated Social Protection Statistics ESSPROS – Manual and User Guidelines – 2026 Edition*, cit.

⁸⁷ OECD, *The OECD SOCX Manual – 2019 Edition: A Guide to the OECD Social Expenditure Database* (Paris: OECD, 2019), https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/social-spending/socx_manuel_2019.pdf; OECD, “Social Expenditure Database (SOCX)”, <https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.html>.

PIL, ad esempio, può variare non solo per cambiamenti effettivi del *welfare*, ma anche per dinamiche del denominatore, come mostra il caso irlandese, condizionato da particolari effetti di globalizzazione sul PIL nazionale.⁸⁸

La domanda che guida il capitolo può essere formulata in questi termini: i welfare state europei continuano a presentare configurazioni riconoscibili e differenziate, oppure l'integrazione europea, le crisi economiche e i nuovi rischi sociali hanno prodotto una progressiva convergenza dei modelli? La risposta, come emergerà dall'analisi, non è univoca. Le differenze storiche e istituzionali persistono, ma convivono con tendenze comuni di ricalibratura: maggiore attenzione all'attivazione, alle politiche di cura, alla sostenibilità demografica, alla protezione dei gruppi più vulnerabili e all'investimento sociale. Il capitolo procede quindi dall'analisi dei singoli modelli alla comparazione trasversale, per verificare fino a che punto le divergenze nazionali siano ancora centrali e in quale misura si possa parlare di convergenza sociale europea.

2.1 Modello nordico

Il modello nordico, generalmente associato a Svezia, Danimarca e Finlandia, occupa una posizione centrale nella comparazione europea dei sistemi di welfare. Esso rappresenta, nella letteratura sui regimi di welfare, la configurazione più vicina all'idealtipo socialdemocratico, caratterizzata da una forte responsabilità pubblica nella protezione sociale, da un'ampia estensione dei diritti sociali e da una marcata integrazione tra trasferimenti monetari, servizi alla persona e politiche di partecipazione al mercato del lavoro.⁸⁹ La sua specificità non si esaurisce quindi nel livello della spesa sociale, ma riguarda soprattutto il modo in cui quella spesa viene organizzata: non come intervento residuale per i soli poveri, né come protezione rigidamente dipendente dalla posizione occupazionale, ma come infrastruttura pubblica finalizzata a garantire sicurezza economica, autonomia individuale e inclusione sociale. In termini comparativi, il modello nordico consente di

⁸⁸ Eurostat, "Social protection statistics – overview", *Statistics Explained*, dati ESSPROS 2022, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_overview; Central Statistics Office Ireland, "Social Protection Expenditure in Ireland 2022 – Key Findings," 20 dicembre 2023, <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-spei/socialprotectionexpenditureinireland2022/keyfindings/>.

⁸⁹ Gösta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism* (Princeton: Princeton University Press, 1990), <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691028576/the-three-worlds-of-welfare-capitalism>; Stein Kuhnle, "The Developmental Welfare State in Scandinavia", UNRISD, 2004, PDF: <https://cdn.unrisd.org/assets/library/papers/pdf-files/kuhnle.pdf>.

cogliere un punto essenziale: il welfare non è soltanto un meccanismo di compensazione del rischio, ma anche una forma di organizzazione sociale. Nei Paesi nordici la protezione sociale tende, infatti, a ridurre sia la dipendenza dell'individuo dal mercato, sia la dipendenza dalla famiglia come luogo primario di cura e sostegno. La doppia dimensione, demercificazione e defamilizzazione, spiega perché il modello nordico sia spesso considerato il caso più avanzato di welfare universalistico europeo. Esso non elimina le disuguaglianze, né si sottrae alle pressioni fiscali e demografiche che investono tutti gli Stati sociali maturi; tuttavia, mostra una capacità peculiare di coniugare redistribuzione, servizi pubblici, partecipazione lavorativa e coesione sociale.

2.1.1 Universalismo, cittadinanza sociale e demercificazione

Il primo tratto distintivo del modello nordico è l'universalismo. Con questa espressione non si intende semplicemente l'esistenza di alcune prestazioni aperte a tutti, ma una più ampia logica istituzionale secondo cui la protezione sociale è collegata alla cittadinanza o alla residenza, più che alla condizione di povertà o alla sola appartenenza a una categoria professionale. Il diritto sociale tende quindi a essere costruito come diritto della persona inserita nella comunità politica, e non soltanto come beneficio assistenziale o come corrispettivo di una specifica storia contributiva.⁹⁰ Questa impostazione distingue il modello nordico sia dal modello liberale, nel quale lo Stato interviene in modo più selettivo e residuale, sia dal modello continentale, nel quale molte prestazioni restano legate alla posizione occupazionale e alla contribuzione. Nel regime socialdemocratico, invece, la cittadinanza sociale assume un ruolo ordinante: il welfare non è concepito come rimedio marginale per chi fallisce nel mercato, ma come parte ordinaria della vita collettiva. La protezione sociale entra così nella definizione stessa dell'appartenenza alla comunità politica, contribuendo a costruire un rapporto più diretto tra individuo e Stato. Il concetto teorico che meglio esprime questa logica è la demercificazione. Esping-Andersen utilizza tale categoria per indicare la misura in cui i diritti sociali consentono agli individui di vivere con un livello

⁹⁰ Nanna Kildal e Stein Kuhnle, "The Nordic welfare model and the idea of universalism", in Nanna Kildal e Stein Kuhnle, a cura di, *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience*, London-New York, Routledge, 2005, PDF: <https://blogs.helsinki.fi/nord-wel/files/2009/03/ncoe-kildal-kuhnle-2005.pdf>.

accettabile di sicurezza indipendentemente dalla vendita della propria forza lavoro sul mercato.⁹¹ Un sistema è tanto più demercificante quanto più permette alla persona di non essere interamente esposta alle oscillazioni del reddito di mercato, della disoccupazione, della malattia, della vecchiaia o della condizione familiare. Nel modello nordico questa funzione è particolarmente sviluppata, perché la protezione non si limita a intervenire dopo il verificarsi del bisogno, ma costruisce un insieme di garanzie che accompagnano l'individuo lungo il ciclo di vita. La demercificazione nordica non va però interpretata come semplice "uscita" dal mercato. Al contrario, uno degli aspetti più originali di questo modello è la combinazione tra sicurezza sociale e alta partecipazione lavorativa. I sistemi nordici non si limitano a sostituire il reddito perduto, ma tendono a sostenere l'occupazione attraverso politiche attive del lavoro, formazione, servizi per l'infanzia e strumenti di conciliazione. Il welfare non opera quindi soltanto come protezione passiva, ma come condizione istituzionale che rende possibile una partecipazione più ampia e meno diseguale al mercato del lavoro.⁹² Questa caratteristica consente di superare una lettura riduttiva dell'universalismo. Il modello nordico non è universalistico perché distribuisce indistintamente risorse in modo indifferenziato; lo è perché costruisce un sistema di diritti e servizi rivolto alla generalità della popolazione, modulato su bisogni diversi e finanziato attraverso un ampio patto fiscale. L'universalismo non esclude la differenziazione degli interventi, ma evita che la protezione sia confinata ai soli poveri o ai soli lavoratori stabilmente assicurati. In questo modo il welfare diventa un'istituzione comune, capace di coinvolgere anche le classi medie e non soltanto i gruppi marginali. Da questa impostazione deriva un ulteriore elemento: la minore stigmatizzazione dell'accesso alle prestazioni. Nei sistemi nei quali l'aiuto pubblico è riservato ai poveri e condizionato alla prova dei mezzi, la prestazione può essere percepita come segno di marginalità. Nei sistemi universalistici, invece, l'accesso al *welfare* tende a essere normalizzato, perché servizi e benefici sono parte ordinaria della cittadinanza sociale. Tale aspetto è decisivo per comprendere la maggiore legittimazione politica dei sistemi nordici: il *welfare* non è visto come costo sostenuto

⁹¹ Gøsta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, cit.; Clare Bambra, "Going beyond The three worlds of welfare capitalism: regime theory and public health research", *Journal of Epidemiology and Community Health* 61 (2007): 1098–1102, <https://doi.org/10.1136/jech.2007.064295>.

⁹² Anton Hemerijck, "The Self-Transformation of the European Social Model(s)", *Friedrich Ebert Stiftung*, 2002, PDF: https://www.fes.de/ipg/ONLINE4_2002/ARTHEMERIJCK.PDF.

da alcuni per altri, ma come bene collettivo dal quale, in momenti diversi della vita, tutti possono trarre beneficio.⁹³

2.1.2 Servizi pubblici, cura e defamilizzazione

Il secondo elemento qualificante del modello nordico è l'ampio sviluppo dei servizi pubblici. La protezione sociale non si esaurisce nei trasferimenti monetari, ma comprende una rete articolata di servizi alla persona: cura dell'infanzia, assistenza agli anziani, sanità, politiche per la disabilità, servizi territoriali, istruzione, formazione continua e politiche attive del lavoro. Il precitato profilo rende il modello nordico diverso dai sistemi nei quali la spesa sociale è concentrata prevalentemente su pensioni o trasferimenti monetari. Nei Paesi nordici, infatti, il welfare è anche produzione diretta o finanziamento pubblico di servizi capaci di incidere sulla struttura quotidiana dei bisogni sociali.⁹⁴ La centralità dei servizi ha una conseguenza essenziale: riduce la dipendenza dalla famiglia. Nella letteratura comparata questo processo viene descritto attraverso il concetto di defamilizzazione, cioè la capacità delle politiche pubbliche di attenuare la dipendenza degli individui, soprattutto delle donne, dal lavoro di cura svolto gratuitamente all'interno del nucleo familiare.⁹⁵ Se il welfare garantisce servizi per l'infanzia, assistenza agli anziani e sostegni alla non autosufficienza, la famiglia non scompare come luogo di solidarietà, ma non è più costretta a funzionare come ammortizzatore sociale quasi esclusivo. Questo punto è centrale per una tesi sui modelli europei di welfare, perché consente di distinguere il modello nordico dal modello mediterraneo. Nei sistemi mediterranei, come si vedrà, il deficit di servizi di cura ha storicamente attribuito alla famiglia un ruolo sostitutivo rispetto allo Stato. Nei sistemi nordici, invece, una parte rilevante dei bisogni di cura viene socializzata attraverso servizi pubblici o pubblicamente finanziati. La differenza non è soltanto quantitativa, ma istituzionale: cambia il luogo in cui viene collocata la responsabilità della cura. Nel primo caso essa resta prevalentemente familiare; nel secondo viene assunta come funzione pubblica e collettiva. La questione della defamilizzazione ha

⁹³ Walter Korpi e Joakim Palme, "The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western Countries", *LIS Working Paper* n. 174, 1998, PDF: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/160846/1/lis-wps-174.pdf>.

⁹⁴ Stein Kuhnle, "The Developmental Welfare State in Scandinavia", cit.; Anton Hemerijck, "The Self-Transformation of the European Social Model(s)", cit.

⁹⁵ Clare Bambra, "Going beyond The three worlds of welfare capitalism", cit.; Jane Lewis, "Gender and the development of welfare regimes", *Journal of European Social Policy* 2 (1992): 159–173, <https://doi.org/10.1177/095892879200200301>.

anche una forte dimensione di genere. Le tipologie classiche dei regimi di welfare sono state criticate perché tendevano a concentrarsi sui trasferimenti monetari e sulla posizione del lavoratore nel mercato, lasciando in secondo piano il lavoro non retribuito e il ruolo delle donne nella riproduzione sociale. Jane Lewis ha mostrato che molti welfare state europei sono stati costruiti intorno al modello del male *breadwinner*, nel quale il lavoratore maschio garantisce reddito e diritti derivati alla famiglia, mentre la donna svolge attività di cura non retribuita.⁹⁶ Il modello nordico si discosta in misura significativa da questo schema, perché tende a favorire il dual earner model, nel quale entrambi gli adulti sono considerati potenziali partecipanti al mercato del lavoro.

La presenza di servizi per l'infanzia e di politiche familiari sviluppate non produce soltanto effetti sociali, ma modifica la struttura delle opportunità. Un trasferimento monetario può sostenere il reddito familiare, ma non libera necessariamente tempo di cura; un servizio, invece, può incidere direttamente sulla distribuzione del lavoro non retribuito, sull'occupazione femminile e sull'autonomia economica. In questo senso, il welfare nordico non si limita a proteggere la famiglia, ma riduce la necessità che la famiglia assorba da sola i rischi sociali. I dati Eurostat sulle prestazioni per famiglia e minori confermano questa impostazione. Nel 2022, nell'Unione europea la spesa per family/children benefits era pari a 368 miliardi di euro, corrispondenti al 2,3% del PIL e all'8,6% della spesa complessiva per benefici sociali. Il dato più interessante, ai fini della comparazione nordica, riguarda però la composizione: in Danimarca, Finlandia e Svezia la spesa per prestazioni in natura nel settore famiglia/minori superava quella per pagamenti monetari periodici; inoltre, Eurostat segnala che il child day care costituiva la principale voce di spesa per famiglia e minori in Finlandia, Danimarca e Svezia.⁹⁷ Ciò conferma empiricamente che l'elemento distintivo del modello nordico non è soltanto “spendere molto”, ma spendere in modo tale da sostenere servizi di cura e partecipazione sociale. A ciò si aggiunge un ulteriore elemento: il ridotto ricorso al means-testing in alcune aree della protezione familiare. Sempre con riferimento alle prestazioni per famiglia e minori, Eurostat rileva che nel 2022 non risultavano prestazioni means-tested in Finlandia e Svezia. Il dato è importante perché mostra la persistenza di una logica universalistica anche in un settore, quello delle politiche familiari, nel quale molti Paesi europei

⁹⁶ Jane Lewis, “Gender and the development of welfare regimes”, cit.

⁹⁷ Eurostat, “Social protection statistics – family and children benefits”, dati 2022, online data codes *spr_exp_func* e *spr_exp_ffa*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_family_and_children_benefits.

utilizzano invece criteri selettivi legati al reddito.⁹⁸ La minore dipendenza dalla prova dei mezzi rafforza l'idea di welfare come diritto sociale e non come assistenza subordinata alla certificazione della povertà.

2.1.3 Finanziamento fiscale, consenso redistributivo e sostenibilità

Il terzo tratto qualificante del modello nordico riguarda il finanziamento. Nei Paesi nordici la protezione sociale tende a poggiare in misura rilevante sulla fiscalità generale. Ciò non significa che manchino contributi sociali o componenti assicurative; significa, piuttosto, che il baricentro del sistema è più vicino a un modello *tax-based* rispetto ai regimi bismarckiani continentali, nei quali i contributi di lavoratori e datori di lavoro hanno un ruolo strutturante più marcato.⁹⁹ La fiscalità generale è coerente con l'universalismo. Se i diritti sociali sono collegati alla cittadinanza o alla residenza, e se una quota rilevante della protezione è costituita da servizi pubblici, il finanziamento non può dipendere esclusivamente dalla contribuzione individuale. Esso richiede una base fiscale ampia, capace di sostenere servizi destinati alla collettività. In questo senso, il modello nordico si fonda su un patto redistributivo particolarmente esigente: un'elevata capacità impositiva viene accettata perché il welfare produce benefici riconoscibili per ampie fasce della popolazione. I dati ESSPROS confermano questa impostazione. Nel 2022, nell'Unione europea, le entrate della protezione sociale provenivano per il 41,2% da contributi delle amministrazioni pubbliche, per il 34,5% da contributi sociali dei datori di lavoro e per il 21,3% da contributi delle persone protette. In ogni caso, Eurostat segnala che in Danimarca e Svezia i contributi pubblici costituivano più della metà delle entrate complessive della protezione sociale; in Danimarca, in particolare, tale quota raggiungeva il 74,5%.¹⁰⁰ Questo dato non significa che tutti i Paesi nordici siano identici, ma conferma la forte impronta fiscale del modello, soprattutto se confrontato con i sistemi continentali a base contributiva.

⁹⁸ Eurostat, "Social protection statistics – family and children benefits", cit.

⁹⁹ Eurostat, *European System of Integrated Social Protection Statistics ESSPROS – Manual and User Guidelines – 2026 Edition*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2026, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/w/ks-01-25-046>.

¹⁰⁰ Eurostat, "Social protection statistics – overview", sezione *Social protection receipts*, dati 2022, online data code *spr_rec_sumt*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_overview.

Il finanziamento fiscale del welfare nordico presuppone due condizioni: una capacità amministrativa elevata e un consenso politico-sociale sufficientemente stabile. L'universalismo contribuisce a produrre tale consenso, perché coinvolge anche le classi medie. Se il welfare è percepito come sistema comune, e non come insieme di misure per gruppi residuali, la disponibilità collettiva a finanziarlo tende a essere più ampia. In questa prospettiva, la redistribuzione non dipende soltanto dalla progressività formale delle imposte o dal targeting dei benefici, ma anche dall'ampiezza della coalizione sociale che sostiene il sistema. La letteratura sul paradosso della redistribuzione è particolarmente utile per spiegare questo punto. Korpi e Palme hanno mostrato che i sistemi fortemente selettivi, pur indirizzando formalmente le prestazioni ai poveri, non sempre producono i migliori risultati redistributivi. Ciò avviene perché il targeting ristretto può ridurre la dimensione dei bilanci redistributivi, restringere il consenso politico e aumentare lo stigma. Al contrario, i sistemi più universalistici possono produrre effetti redistributivi più consistenti proprio perché mobilitano risorse maggiori e includono una platea più ampia di beneficiari.¹⁰¹ Il modello nordico è una delle principali conferme empiriche di questa tesi: la redistribuzione non deriva dalla marginalizzazione dei poveri come destinatari esclusivi della politica sociale, ma dall'inclusione dell'intera cittadinanza in un patto di protezione comune. Tale architettura presenta però un costo. Un *welfare* universalistico e fortemente orientato ai servizi richiede livelli elevati di entrate pubbliche, amministrazioni efficienti, capacità di programmazione e fiducia nelle istituzioni. La sostenibilità del modello non può quindi essere data per scontata. Essa dipende dalla capacità di mantenere elevati tassi di occupazione, contenere le disuguaglianze di mercato, finanziare servizi di qualità e adattare la protezione sociale all'invecchiamento demografico. In assenza di tali condizioni, il modello rischia di subire tensioni sul piano fiscale e politico. Negli ultimi decenni, inoltre, i sistemi nordici sono stati sottoposti a pressioni comuni a tutti i welfare europei: invecchiamento della popolazione, aumento della domanda di cura, trasformazioni del mercato del lavoro, immigrazione, vincoli di bilancio e maggiore competizione economica internazionale. Tali pressioni non hanno cancellato il modello, ma ne hanno imposto una costante ricalibratura. La questione non è dunque se il *welfare* nordico sia immobile, ma se riesca a modificarsi senza abbandonare i suoi principi ordinanti: universalismo, servizi, inclusione lavorativa e solidarietà fiscale.¹⁰² Da questo punto di vista, il modello nordico mostra una tensione particolarmente

¹⁰¹ Walter Korpi e Joakim Palme, "The paradox of redistribution and strategies of equality", cit.

¹⁰² Torben M. Andersen, "The Scandinavian model: prospects and challenges", CESifo Working Paper n. 1903, 2007, PDF: https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1_wp1903.pdf; Anton Hemerijck, "European welfare states in motion: From

interessante per l'intera tesi. Da un lato, esso rappresenta il caso più compiuto di protezione universalistica; dall'altro, la sua stessa ambizione lo rende fiscalmente esigente e politicamente vulnerabile. Il consenso redistributivo va continuamente ricostruito, perché l'elevato livello di tassazione può essere sostenuto solo se i cittadini percepiscono il welfare come efficiente, equo e realmente accessibile. La sostenibilità del modello nordico, quindi, non è soltanto economica, ma anche istituzionale e democratica.

2.1.4 Evidenze quantitative e criticità del modello

La comparazione empirica consente di verificare se le caratteristiche teoriche del modello nordico trovino riscontro negli indicatori ufficiali. Secondo Eurostat, nel 2022 la spesa di protezione sociale nell'Unione europea era pari al 27,9% del PIL. Tra i Paesi nordici appartenenti all'UE, la Finlandia registrava un valore pari a circa il 30,1%, la Danimarca circa il 28,1% e la Svezia circa il 27,2%. Si tratta di livelli prossimi o superiori alla media UE, pur con differenze interne tra i tre Paesi.¹⁰³ Il dato conferma che i sistemi nordici restano tra le configurazioni europee a più elevata protezione sociale, ma suggerisce anche una cautela metodologica: la spesa sul PIL non basta, da sola, a definire un regime di welfare. Il punto decisivo, infatti, è la composizione della spesa. Due Paesi possono presentare livelli simili di spesa sociale, ma produrre effetti molto diversi se uno concentra le risorse sulle pensioni e l'altro su servizi, famiglia, cura, politiche attive e inclusione. Nel caso nordico, l'elemento caratterizzante è l'elevata incidenza dei servizi e delle prestazioni in natura in settori strategici, in particolare quelli legati alla cura e alla famiglia. Il dato Eurostat sulle prestazioni per famiglia e minori mostra che Danimarca, Finlandia e Svezia si distinguono per il peso delle prestazioni in natura e per il ruolo del child day care.¹⁰⁴ Tale profilo è coerente con l'idea di welfare orientato non solo alla compensazione del reddito, ma anche alla costruzione di condizioni di autonomia. L'importanza dei servizi emerge anche nel rapporto tra welfare nordico e investimento sociale. Le politiche per l'infanzia, la formazione, l'attivazione e la conciliazione non si limitano a ridurre bisogni immediati, ma producono effetti di lungo periodo sulla partecipazione lavorativa, sulle competenze e sulla riduzione delle disuguaglianze di opportunità. La

social protection to social investment", 2013, PDF: <https://sps.unibocconi.eu/sites/default/files/files/media/attachments/Hemerijck20140313121108.pdf>.

¹⁰³ Eurostat, "Social protection statistics – overview", dati 2022, online data code *spr_exp_type*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_overview.

¹⁰⁴ Eurostat, "Social protection statistics – family and children benefits", cit.

Commissione europea, nel rapporto ESDE 2024, sottolinea che gli investimenti in *early childhood education and care, lifelong learning, upskilling, reskilling* e politiche attive del lavoro possono contribuire alla convergenza sociale verso l'alto nell'Unione europea.¹⁰⁵ Sebbene tale approccio non riguardi soltanto i Paesi nordici, questi ultimi rappresentano uno dei terreni in cui la logica dell'investimento sociale si è storicamente sviluppata con maggiore coerenza. Le stime preliminari Eurostat per il 2024 confermano la persistente intensità della protezione sociale nei Paesi nordici. Nel 2024 la spesa per benefici di protezione sociale nell'UE era pari al 27,3% del PIL; la Finlandia risultava il Paese con il valore più elevato, pari al 32,5%, mentre Danimarca e Svezia rientravano nel gruppo dei Paesi con valori compresi tra il 27% e il 30% del PIL.¹⁰⁶ Poiché si tratta di early estimates, il dato va usato con prudenza e non sostituisce la base 2022 già consolidata; esso tuttavia segnala che la protezione sociale nordica continua a collocarsi tra le più robuste nel contesto europeo. Le criticità del modello non sono marginali. La prima riguarda il fabbisogno fiscale. Un sistema universalistico, fondato su servizi estesi e prestazioni ampie, richiede una pressione fiscale significativa e una costante legittimazione politica. Laddove la fiducia nelle istituzioni si indebolisca o i cittadini percepiscano una riduzione della qualità dei servizi, il consenso verso la tassazione può diventare più fragile. Il modello nordico è dunque particolarmente dipendente dalla qualità amministrativa e dalla capacità dello Stato di trasformare l'imposizione fiscale in servizi visibili e universalmente accessibili. La seconda criticità riguarda la sostenibilità demografica. L'invecchiamento della popolazione aumenta la domanda di sanità, *long-term care* e pensioni, mentre la riduzione della popolazione in età lavorativa può comprimere la base fiscale. Il problema non consiste soltanto nel finanziare la spesa esistente, ma nel mantenere la qualità dei servizi in presenza di bisogni più complessi e continuativi. In un modello centrato sui servizi, la carenza di personale qualificato nella cura, nella sanità e nell'assistenza può diventare una strozzatura tanto rilevante quanto il vincolo finanziario. La terza criticità riguarda la trasformazione del mercato del lavoro. Il modello nordico ha funzionato storicamente in stretta connessione con alti tassi di occupazione, forte organizzazione collettiva, politiche attive e capacità di inclusione. La diffusione di lavori atipici, piattaforme digitali, transizioni occupazionali frequenti e nuove forme di

¹⁰⁵ European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2024*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2024, PDF: https://www.cedefop.europa.eu/files/employment_and_social_developments_in_europe_esde_2024_report.pdf.

¹⁰⁶ Eurostat, "Social protection statistics – early estimates", stime preliminari 2024, online data code *spr_exp_func*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_early_estimates.

vulnerabilità impone un adattamento degli strumenti tradizionali. Anche nei sistemi più universalistici, infatti, il welfare deve confrontarsi con rischi sociali che non coincidono più soltanto con la disoccupazione industriale o con la vecchiaia, ma includono precarietà, conciliazione, competenze obsolete, salute mentale e discontinuità biografiche. La quarta criticità riguarda il rapporto tra universalismo e differenziazione sociale. L'universalismo nordico è nato in società relativamente omogenee, con alti livelli di fiducia sociale e istituzionale. Le trasformazioni demografiche e migratorie rendono più complesso mantenere una percezione condivisa di appartenenza e reciprocità. Ciò non implica il superamento del modello, ma evidenzia che l'universalismo non è un dato automatico: deve essere continuamente sostenuto attraverso politiche inclusive, accesso effettivo ai servizi e capacità di evitare nuove segmentazioni.

Si può quindi asserire che il modello nordico conserva un valore analitico fondamentale perché mostra la massima estensione europea della cittadinanza sociale. La sua forza risiede nella combinazione tra universalismo, servizi pubblici, defamilizzazione, finanziamento fiscale e politiche di partecipazione. Le sue criticità riguardano l'elevato fabbisogno fiscale, la pressione demografica, la necessità di mantenere consenso redistributivo e l'adattamento ai nuovi rischi sociali. Proprio per questo esso costituisce il primo benchmark della comparazione: non un modello perfetto o facilmente esportabile, ma un riferimento teorico ed empirico per misurare quanto gli altri regimi europei si discostino da un welfare fondato sulla cittadinanza sociale e sulla produzione pubblica di autonomia.

2.2 Modello continentale

Il modello continentale, o conservatore-corporativo, rappresenta una delle principali configurazioni storiche del *welfare* europeo. Esso viene generalmente associato a Paesi come Germania, Francia, Austria, Belgio e Lussemburgo, pur con differenze interne significative. La sua matrice storica è riconducibile al modello bismarckiano delle assicurazioni sociali obbligatorie, sviluppato originariamente nella Germania di fine Ottocento e poi divenuto riferimento per numerosi sistemi di protezione sociale dell'Europa centro-occidentale. A differenza del modello nordico, fondato prevalentemente sull'universalismo di cittadinanza, il modello continentale costruisce la

protezione sociale intorno al lavoro, alla contribuzione e all'appartenenza professionale.¹⁰⁷ La logica di fondo non è residuale, come nel modello liberale, ma nemmeno pienamente universalistica. Lo Stato sociale continentale assume una funzione forte di protezione; tuttavia, tale protezione è spesso mediata dalla posizione dell'individuo nel mercato del lavoro. In altri termini, il diritto sociale non nasce primariamente dalla cittadinanza in quanto tale, ma dalla partecipazione a uno schema assicurativo, dalla contribuzione versata e dallo status professionale riconosciuto. Ne deriva un welfare denso, istituzionalmente strutturato e capace di garantire prestazioni anche elevate, ma al tempo stesso esposto al rischio di segmentare la popolazione tra soggetti pienamente inseriti nel sistema contributivo e soggetti collocati ai margini del lavoro regolare. Il modello continentale occupa dunque una posizione intermedia nella comparazione europea. Rispetto al modello nordico, presenta una minore universalizzazione dei diritti sociali e una maggiore dipendenza dalla carriera lavorativa. Rispetto al modello liberale, garantisce invece livelli di protezione più ampi e istituzionalizzati. Rispetto al modello mediterraneo, condivide alcuni tratti assicurativi e familistici, ma tende a presentare apparati amministrativi più consolidati e una minore frammentazione territoriale e categoriale. La sua specificità risiede proprio in questa combinazione: forte protezione pubblica, centralità del lavoro salariato, finanziamento contributivo e conservazione parziale dello status sociale.

2.2.1 Matrice bismarckiana e centralità dello status occupazionale

La caratteristica originaria del modello continentale è la matrice bismarckiana. Con questa espressione si fa riferimento a un sistema di protezione sociale costruito non tanto sull'assistenza ai poveri, quanto sull'assicurazione obbligatoria dei lavoratori contro determinati rischi sociali: malattia, infortunio, invalidità, vecchiaia, disoccupazione. L'idea di fondo è che il lavoratore, attraverso il versamento di contributi, acquisisca diritti sociali tutelati da istituzioni pubbliche o para-pubbliche. Il welfare assume quindi una struttura assicurativa: non interviene soltanto come carità pubblica o assistenza residuale, ma come meccanismo istituzionalizzato di protezione del

¹⁰⁷ Gøsta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism* (Princeton: Princeton University Press, 1990), https://books.google.com/books/about/The_Three_Worlds_of_Welfare_Capitalism.html?id=Vl2FQgAACAAJ. Per l'inquadramento dei regimi continentali e delle riforme bismarckiane, cfr. Bruno Palier, *A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reform in continental Europe* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010), PDF: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/34852>.

reddito e della posizione sociale del lavoratore.¹⁰⁸ Questa impostazione ha avuto un'importanza storica decisiva. Essa ha consentito di superare forme puramente discrezionali di assistenza, riconoscendo ai lavoratori diritti più stabili e prevedibili. Tuttavia, ha anche fissato un tratto che resterà centrale nei regimi continentali: il nesso tra protezione sociale e status occupazionale. Il beneficiario tipico non è il cittadino astratto, ma il lavoratore assicurato; la protezione non è sempre attribuita in modo uniforme a tutti i residenti, ma dipende dalla partecipazione al mercato del lavoro formale e dalla continuità della carriera contributiva. In termini teorici, Esping-Andersen colloca il modello conservatore-corporativo tra i regimi caratterizzati da un livello medio-alto di demercificazione, ma da una limitata destratificazione. Il *welfare* continentale riduce la dipendenza immediata dal mercato, perché garantisce prestazioni in caso di malattia, vecchiaia o disoccupazione; tuttavia, non tende necessariamente a livellare le differenze sociali. Al contrario, spesso le conserva, poiché l'entità delle prestazioni è collegata al reddito precedente, alla categoria professionale e ai contributi versati.¹⁰⁹ Il sistema protegge dunque l'individuo dalla perdita improvvisa del reddito, ma tende a farlo preservando la posizione acquisita nel mercato del lavoro. Per questa ragione il modello continentale viene spesso definito status-preserving. La funzione del welfare non è soltanto evitare la povertà, ma mantenere la continuità del tenore di vita del lavoratore assicurato. Il caso più evidente è quello delle pensioni: nei sistemi contributivi o retributivi, il trattamento pensionistico riflette, in misura più o meno diretta, la storia lavorativa e salariale dell'individuo. Analogamente, le indennità di disoccupazione commisurate al salario precedente possono proteggere il reddito in modo consistente, ma beneficiano soprattutto chi ha avuto una carriera stabile e formalizzata. La centralità dello status occupazionale incide anche sulla struttura istituzionale. Nei sistemi continentali, la protezione sociale è spesso organizzata attraverso enti assicurativi, casse professionali, fondi settoriali o istituzioni legate alle parti sociali. Questa configurazione riflette l'origine corporativa del modello: i diritti sociali non sono soltanto rapporti diretti tra individuo e Stato, ma si collocano all'interno di corpi intermedi, categorie professionali e meccanismi negoziali. Ne deriva una struttura articolata, nella quale il welfare è profondamente

¹⁰⁸ Bruno Palier, *A Long Goodbye to Bismarck?*, cit., PDF: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/34852>. Cfr. anche Eurostat, *European System of Integrated Social Protection Statistics ESSPROS – Manual and User Guidelines – 2026 Edition*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2026, PDF: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/23009546/KS-01-25-046-EN-N.pdf/5a1e58c5-1ff3-5503-0b39-efd1da3739cf?t=1770798859113&version=1.0>.

¹⁰⁹ Gøsta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, cit.; Clare Bambra, “Going beyond The three worlds of welfare capitalism: regime theory and public health research”, *Journal of Epidemiology and Community Health* 61 (2007): 1098–1102, <https://doi.org/10.1136/jech.2007.064295>.

intrecciato con il mercato del lavoro, la contrattazione collettiva e la posizione delle organizzazioni sindacali e datoriali. Questa architettura presenta un vantaggio evidente: consente di costruire tutele robuste e fortemente istituzionalizzate per i lavoratori stabilmente inseriti nel sistema. Allo stesso tempo, però, introduce una vulnerabilità strutturale: se l'accesso alla protezione dipende dal lavoro regolare e dalla contribuzione, coloro che hanno carriere discontinue, rapporti atipici o periodi prolungati di inattività possono restare meno protetti. Il problema non riguarda soltanto la povertà immediata, ma la costruzione dei diritti nel lungo periodo. In un welfare contributivo, le discontinuità lavorative producono discontinuità di protezione.

Il modello continentale deve quindi essere interpretato come un regime ad alta istituzionalizzazione, ma non necessariamente ad alta inclusività universalistica. La sua forza risiede nella stabilità delle tutele per i lavoratori assicurati; la sua criticità emerge quando il mercato del lavoro non corrisponde più al modello implicito su cui esso era stato costruito, cioè occupazione stabile, continuità contributiva, famiglia fondata sul *breadwinner* maschile e bassa incidenza delle carriere frammentate.

2.2.2 Assicurazioni sociali, contribuzione e tutela dello status

Il secondo tratto essenziale del modello continentale riguarda il ruolo delle assicurazioni sociali. Nei sistemi di matrice bismarckiana, la protezione non è finanziata prevalentemente dalla fiscalità generale, come nei modelli più universalistici, ma attraverso contributi sociali versati da lavoratori e datori di lavoro. Il finanziamento contributivo non è un elemento meramente tecnico: esso esprime una precisa concezione del welfare. Il diritto alla prestazione è costruito come diritto assicurativo, maturato attraverso l'appartenenza a uno schema e il versamento di contributi.¹¹⁰ La contribuzione produce una relazione più stretta tra lavoro, prestazione e status. Da un lato, rafforza la legittimazione del diritto sociale, perché il beneficiario non appare come destinatario di assistenza, ma come soggetto che ha contribuito al sistema. Dall'altro lato, però, lega la protezione alle condizioni del mercato del lavoro. Quanto più la carriera è stabile, regolare e ben retribuita, tanto più il soggetto accumula diritti pieni; quanto più la carriera è discontinua, marginale o

¹¹⁰ Eurostat, *European System of Integrated Social Protection Statistics ESSPROS – Manual and User Guidelines – 2026 Edition*, cit. Il manuale precisa che ESSPROS rileva prestazioni sociali e relativo finanziamento, ed è finalizzato alla comparabilità internazionale dei sistemi di protezione sociale: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/w/ks-01-25-046>.

informale, tanto più la protezione tende a indebolirsi. L'elemento assicurativo è particolarmente visibile in tre ambiti: pensioni, disoccupazione e malattia. Nei sistemi pensionistici continentali, la prestazione è spesso collegata alla storia salariale e contributiva, con l'obiettivo di mantenere una certa continuità del reddito dopo l'uscita dal lavoro. Nelle assicurazioni contro la disoccupazione, l'accesso e l'importo delle prestazioni dipendono frequentemente dalla precedente partecipazione al lavoro e dalla contribuzione maturata. Nel campo della malattia, i sistemi assicurativi hanno storicamente riconosciuto diritti attraverso casse o enti legati al lavoro, pur con successive estensioni e universalizzazioni in molti Paesi. Questa struttura spiega perché il modello continentale sia capace di garantire prestazioni generose senza assumere necessariamente una logica universalistica. La generosità può essere elevata, ma non sempre uniforme. Il welfare protegge intensamente coloro che rientrano pienamente nelle categorie assicurate, mentre può risultare meno accessibile o meno adeguato per chi non soddisfa i requisiti contributivi. Il punto critico non è quindi l'assenza di protezione, ma la sua distribuzione selettiva in base alla posizione occupazionale. La letteratura sulle riforme del welfare continentale ha mostrato che questo assetto è entrato progressivamente in tensione con le trasformazioni economiche e sociali degli ultimi decenni. Palier descrive i regimi bismarckiani europei come sistemi sottoposti a un lungo processo di cambiamento, non riducibile a un semplice arretramento dello Stato sociale. Le riforme hanno cercato di contenere la spesa, modificare i sistemi pensionistici, rafforzare l'attivazione, includere gruppi prima meno protetti e correggere alcune rigidità del nesso lavoro-prestazione.¹¹¹ Tuttavia, il cambiamento è avvenuto spesso in modo incrementale, condizionato dalle eredità istituzionali e dagli interessi organizzati incorporati nei sistemi assicurativi. In questa prospettiva, il modello continentale è un caso particolarmente significativo di *path dependence*. Le istituzioni assicurative creano aspettative, diritti acquisiti, categorie protette e interessi organizzati; di conseguenza, le riforme tendono a essere politicamente difficili e tecnicamente complesse. Pierson ha mostrato che i *welfare state* maturi non possono essere analizzati come semplici programmi di spesa facilmente comprimibili: essi producono coalizioni di beneficiari, vincoli elettorali e costi politici elevati per chi intenda ridurre le prestazioni.¹¹² Ciò vale in modo particolare per i sistemi continentali, nei

¹¹¹ Bruno Palier, *A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reform in continental Europe*, cit., PDF: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/34852>.

¹¹² Paul Pierson, "The new politics of the welfare state", *World Politics* 48 (1996): 143–179, <https://doi.org/10.1353/wp.1996.0004>; <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/new-politics-of-the-welfare-state/4183EDE18ABA5FCD2B963F5FD4E405A4>.

quali le assicurazioni sociali non sono solo politiche pubbliche, ma pilastri dell'organizzazione socioeconomica. Il finanziamento contributivo presenta inoltre implicazioni economiche. Poiché una parte rilevante della protezione è finanziata attraverso contributi sul lavoro, il costo del lavoro può risultare più elevato, soprattutto nei Paesi in cui il peso contributivo è marcato. La caratteristica può generare tensioni tra protezione sociale e competitività, specialmente in contesti di globalizzazione, disoccupazione strutturale o pressione alla riduzione del cuneo fiscale. La risposta riformatrice di molti Paesi continentali è stata quella di ampliare parzialmente il ruolo della fiscalità generale, senza però abbandonare del tutto la logica assicurativa.

I dati Eurostat confermano la rilevanza del finanziamento contributivo nell'Unione europea e, più in generale, nei sistemi continentali. Nel 2022, le entrate della protezione sociale nell'UE provenivano per il 41,2% da contributi delle amministrazioni pubbliche, per il 34,5% da contributi sociali dei datori di lavoro e per il 21,3% da contributi delle persone protette.¹¹³ La media europea, tuttavia, nasconde differenze nazionali rilevanti: nei regimi più vicini al modello continentale il contributo di datori di lavoro e persone protette assume un peso particolarmente significativo, coerentemente con l'impronta assicurativa del sistema. Il modello continentale appare quindi caratterizzato da una tensione costante. Il finanziamento contributivo, da una parte, rafforza il legame tra lavoro e protezione e legittima prestazioni anche generose. Dall'altra, esso rende il welfare vulnerabile alla frammentazione del mercato del lavoro e può accentuare le differenze tra carriere forti e carriere deboli. La protezione dello *status*, che costituisce il tratto distintivo del modello, diventa problematica quando lo status occupazionale non è più stabile, omogeneo e generalizzato.

2.2.3 Famiglia, *breadwinner model* e segmentazione di genere

Il modello continentale non può essere compreso senza considerare il ruolo storicamente attribuito alla famiglia. La tradizione conservatore-corporativa ha spesso incorporato una concezione familiare fondata sul male *breadwinner model*, cioè sull'idea del lavoratore maschio come principale percettore di reddito e titolare dei diritti sociali, mentre la donna assumeva prevalentemente funzioni di cura e riproduzione domestica. Questa struttura non riguardava

¹¹³ Eurostat, "Social protection statistics – overview", sezione *Social protection receipts*, dati 2022, online data code *spr_rec_sumt*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_overview.

soltanto le norme culturali, ma era incorporata nei dispositivi istituzionali del welfare: diritti derivati, pensioni di reversibilità, trattamenti familiari, agevolazioni fiscali per nuclei monoreddito e minore sviluppo dei servizi di cura.¹¹⁴ La conseguenza è che la protezione sociale, pur essendo robusta, non era originariamente costruita intorno all'autonomia individuale di ciascun componente della famiglia. Al contrario, essa tendeva a proteggere il nucleo familiare attraverso la posizione del lavoratore principale. In questo modo, il welfare continentale ha garantito sicurezza a molte famiglie, ma ha anche rafforzato forme di dipendenza economica, soprattutto delle donne, rispetto alla carriera contributiva del coniuge. La cittadinanza sociale femminile risultava quindi, almeno in parte, mediata dalla famiglia e non direttamente riconosciuta attraverso diritti individuali pienamente autonomi. Jane Lewis ha mostrato che i regimi di welfare europei non possono essere classificati soltanto sulla base del rapporto tra Stato e mercato, perché essi incorporano anche specifici modelli di famiglia e di divisione sessuale del lavoro.¹¹⁵ Questo rilievo è particolarmente importante per il modello continentale. Se la protezione è legata al lavoro salariato stabile e se il lavoro salariato stabile è storicamente maschile, il welfare finisce per riprodurre disuguaglianze di genere lungo tutto il ciclo di vita. Le differenze nei tassi di occupazione, nel lavoro a tempo parziale, nelle interruzioni di carriera per cura e nei livelli salariali si traducono in differenze contributive e, successivamente, in differenze pensionistiche. Le riforme degli ultimi decenni hanno certamente modificato questo assetto. L'aumento dell'occupazione femminile, l'espansione dei servizi per l'infanzia, l'introduzione di congedi parentali più articolati, la crescente individualizzazione dei diritti e le politiche europee di parità hanno indebolito il modello tradizionale del *breadwinner* maschile. Tuttavia, le tracce istituzionali di quella struttura restano visibili. Nei sistemi in cui la pensione dipende fortemente dalla carriera contributiva, le interruzioni lavorative e il lavoro part-time continuano ad avere effetti cumulativi rilevanti. La disuguaglianza non si manifesta soltanto nel salario presente, ma si accumula nel tempo e riemerge nella vecchiaia. I dati recenti sul *gender pension gap* confermano questa dinamica di lungo periodo. Eurostat ha rilevato che nel 2024 la pensione media delle donne di 65 anni e oltre nell'UE era inferiore del 24,5% rispetto a quella degli uomini; tra i valori più elevati figurava l'Austria, con un divario del

¹¹⁴ Jane Lewis, "Gender and the development of welfare regimes", *Journal of European Social Policy* 2 (1992): 159–173, <https://doi.org/10.1177/095892879200200301>.

¹¹⁵ Jane Lewis, "Gender and the development of welfare regimes", cit.; Clare Bambra, "Going beyond The three worlds of welfare capitalism", cit.

35,6%.¹¹⁶ Il dato non va attribuito meccanicamente al solo modello continentale, poiché i divari pensionistici dipendono da molti fattori nazionali; tuttavia, esso mostra chiaramente come i sistemi pensionistici legati alle carriere lavorative possano riflettere e amplificare disuguaglianze prodotte nel mercato del lavoro e nella divisione familiare della cura. La questione di genere mette quindi in luce un limite specifico del modello continentale: la protezione dello status rischia di proteggere soprattutto lo status di chi ha potuto costruire una carriera piena e continua. Per i soggetti con carriere interrotte o parziali, la logica assicurativa può produrre prestazioni meno adeguate. Ciò vale in particolare per le donne che hanno assunto responsabilità di cura non retribuita, ma riguarda più in generale tutti coloro che alternano occupazione, disoccupazione, formazione, cura e lavoro precario. La segmentazione di genere si intreccia inoltre con il tema dei servizi. Rispetto ai Paesi nordici, i sistemi continentali hanno storicamente fatto maggiore affidamento sulla famiglia e su trasferimenti monetari, mentre i servizi di cura si sono sviluppati in modo più diseguale. L'espansione dei servizi per l'infanzia e della *long-term* care ha contribuito a ridurre questa distanza, ma non l'ha eliminata. Laddove i servizi restano insufficienti o costosi, il carico di cura tende a ricadere sulla famiglia e, dentro la famiglia, in misura prevalente sulle donne. Ciò limita la partecipazione lavorativa femminile e, di riflesso, la costruzione di diritti sociali autonomi. Da questo punto di vista, il modello continentale mostra una tensione tra protezione familiare e autonomia individuale. La famiglia è stata storicamente sostenuta e protetta, ma spesso come unità gerarchica, non come insieme di individui titolari di diritti autonomi. Le riforme contemporanee si muovono verso una maggiore individualizzazione dei diritti e una più ampia defamilizzazione, ma devono fare i conti con assetti istituzionali costruiti intorno a una diversa organizzazione sociale del lavoro e della cura.

2.2.4 Spesa, finanziamento e tensione insiders/outside

La comparazione quantitativa conferma la robustezza dei sistemi continentali. Nel 2022, secondo Eurostat, la Francia presentava il più alto livello di spesa di protezione sociale dell'Unione europea in rapporto al PIL, pari al 34,0%. La Germania si collocava anch'essa su livelli elevati, intorno al

¹¹⁶ Eurostat, "Women's pension 25% lower than men's in 2024", 25 febbraio 2026, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20260225-1>.

30% del PIL, dunque sopra la media UE del 27,9%.¹¹⁷ Questi dati mostrano che il modello continentale non è un welfare debole o residuale: al contrario, esso appartiene al gruppo dei sistemi europei più strutturati e finanziariamente rilevanti. Tuttavia, il livello complessivo di spesa non consente da solo di valutare la qualità o l'efficacia del modello. Occorre osservare la composizione della spesa, i criteri di accesso e la capacità di raggiungere gruppi sociali differenti. Eurostat segnala che, nel 2022, le funzioni *old age e sickness/healthcare* rappresentavano insieme il 68,1% della spesa complessiva di protezione sociale nell'UE.¹¹⁸ Nei sistemi continentali, questa centralità di pensioni, sanità e assicurazioni sociali è particolarmente coerente con l'impianto storico del modello: protezione del reddito, tutela della salute e mantenimento dello status in caso di rischio. La spesa pensionistica è un indicatore importante. Nel 2022, la spesa per pensioni nell'UE era pari al 12,2% del PIL; tra i valori più elevati figuravano Francia, con il 14,7%, e Austria, con il 14,2%.¹¹⁹ Questi dati confermano il peso della protezione della vecchiaia nei sistemi continentali, anche se il caso italiano e quello greco assumono una rilevanza ancora più marcata nella discussione del modello mediterraneo. Nel modello continentale, la spesa pensionistica è legata alla funzione di mantenimento del reddito e alla continuità dello status acquisito nel corso della vita lavorativa. Sul versante del finanziamento, il modello continentale mantiene una forte impronta contributiva. I contributi sociali dei datori di lavoro e delle persone protette rappresentano una componente essenziale delle entrate della protezione sociale. Come già rilevato, nel 2022 essi costituivano complessivamente oltre la metà delle entrate della protezione sociale nell'UE, se si sommano contributi dei datori di lavoro e contributi delle persone protette.¹²⁰ Tale struttura rende il *welfare* continentale fortemente connesso alla dinamica dell'occupazione: quando l'occupazione stabile è ampia, il sistema produce risorse e diritti; quando crescono precarietà, disoccupazione o lavoro discontinuo, la base contributiva e l'accesso alle prestazioni diventano più fragili. La criticità principale del modello è la tensione tra insiders e outsiders. Gli insiders sono i lavoratori stabilmente occupati, con carriere continue e pieno accesso agli schemi assicurativi. Essi

¹¹⁷ Eurostat, “Social protection statistics – overview”, sezione *Developments in social protection expenditure*, dati 2022, online data code *spr_exp_type*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_overview.

¹¹⁸ Eurostat, “Social protection statistics – overview”, sezione *Analysis of the structure of social protection expenditure*, dati 2022, online data codes *spr_exp_type* e *spr_exp_func*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_overview.

¹¹⁹ Eurostat, “Social protection statistics – overview”, sezione *Expenditure on pensions*, dati 2022, online data code *spr_exp_pens*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_overview.

¹²⁰ Eurostat, “Social protection statistics – overview”, sezione *Social protection receipts*, cit.

beneficiano di tutele robuste, soprattutto in materia di pensioni, malattia, disoccupazione e protezione del reddito. Gli outsiders sono invece coloro che presentano legami più deboli con il mercato del lavoro: giovani, lavoratori temporanei, disoccupati di lunga durata, autonomi economicamente fragili, migranti, donne con carriere interrotte, persone impiegate in settori a bassa protezione contrattuale. Per questi soggetti, il modello continentale può risultare meno efficace, perché il diritto alla prestazione richiede spesso requisiti contributivi o occupazionali non sempre raggiungibili.¹²¹ Questa segmentazione è diventata più problematica con l'emersione dei nuovi rischi sociali. Bonoli ha evidenziato come i welfare state maturi siano stati costruiti per fronteggiare rischi tipici della società industriale, quali vecchiaia, malattia e disoccupazione del lavoratore adulto stabilmente occupato. Le società post-industriali, invece, sono attraversate da rischi diversi: instabilità lavorativa, obsolescenza delle competenze, conciliazione tra lavoro e cura, famiglie monoparentali, precarietà giovanile e povertà lavorativa.¹²² Il modello continentale, costruito intorno alla carriera contributiva standard, fatica maggiormente a includere questi rischi se non introduce correttivi universalistici, servizi e politiche di attivazione. Le riforme recenti dei Paesi continentali possono essere interpretate come tentativi di adattamento a questa tensione. Da un lato, gli Stati hanno cercato di contenere la crescita della spesa, soprattutto pensionistica, attraverso modifiche dell'età pensionabile, del calcolo delle prestazioni e dei requisiti contributivi. Dall'altro, hanno introdotto o rafforzato misure di inclusione, redditi minimi, politiche attive del lavoro, servizi per l'infanzia e strumenti di sostegno alle transizioni occupazionali. Non si tratta di un passaggio lineare verso il modello nordico, ma di una ricalibratura interna: il welfare continentale resta assicurativo, ma incorpora elementi più universalistici e attivanti per rispondere a rischi che la vecchia architettura non copriva adeguatamente. La Commissione europea, nei rapporti più recenti sullo sviluppo sociale, insiste proprio sulla necessità di combinare protezione sociale, investimento in competenze, politiche attive del lavoro, accesso ai servizi e sostegno alle transizioni. Il rapporto ESDE 2024 evidenzia che gli investimenti in *upskilling*, *reskilling*, *lifelong learning*, *early childhood education and care* e politiche attive possono contribuire alla

¹²¹ Eurofound, *Social protection 2.0: unemployment and minimum income benefits*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2024, PDF: https://irshare.eu/wp-content/uploads/2024/11/ef24001en_0.pdf. Il rapporto analizza lacune di copertura, non take-up, adeguatezza delle prestazioni e accesso ai servizi.

¹²² Giuliano Bonoli, "The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states", *Policy & Politics* 33 (2005): 431–449, <https://doi.org/10.1332/0305573054325765>; <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/pp/33/3/article-p431.xml>.

convergenza sociale verso l'alto nell'Unione europea.¹²³ Questa prospettiva non coincide con il modello continentale classico, ma indica la direzione verso cui anche i sistemi bismarckiani sono spinti: meno protezione esclusiva dello status acquisito, più capacità di sostenere transizioni, inclusione e adattamento. In conclusione, il modello continentale conserva un'elevata rilevanza nella comparazione europea perché mostra una forma di welfare forte ma selettivamente inclusiva. La sua forza consiste nella capacità di garantire sicurezza ai lavoratori assicurati e di mantenere livelli elevati di protezione sociale. La sua criticità risiede nel fatto che tale sicurezza è storicamente costruita intorno a carriere stabili, famiglie tradizionali e occupazione regolare. Quando queste condizioni si indeboliscono, il modello deve riformarsi per non trasformare la protezione dello status in riproduzione delle disuguaglianze. Il nodo teorico del modello continentale è dunque questo: proteggere senza cristallizzare, assicurare senza escludere, preservare diritti acquisiti senza lasciare scoperti i nuovi rischi sociali.

2.3 Modello mediterraneo

Il modello mediterraneo, o sud-europeo, costituisce una delle principali integrazioni alla classificazione originaria dei regimi di welfare. La sua elaborazione nasce dall'esigenza di spiegare perché i sistemi sociali di Italia, Spagna, Grecia e Portogallo non possano essere ricondotti in modo pieno né al modello continentale-conservatore né al modello liberale.¹²⁴ Questi Paesi condividono con i sistemi bismarckiani alcuni tratti assicurativi, come il rilievo della contribuzione e delle prestazioni legate alla posizione occupazionale; tuttavia, presentano anche caratteristiche peculiari, tra cui la maggiore frammentazione categoriale, la polarizzazione delle tutele, il ruolo sostitutivo della famiglia, lo sviluppo tardivo delle politiche assistenziali generali e un peso particolarmente rilevante della componente pensionistica.¹²⁵ La categoria di “modello mediterraneo” non deve

¹²³ European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2024*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2024, <https://op.europa.eu/webpub/empl/esde-2024/>; PDF: https://www.cedefop.europa.eu/files/employment_and_social_developments_in_europe_esde_2024_report.pdf.

¹²⁴ Maurizio Ferrera, “The ‘southern model’ of welfare in social Europe”, *Journal of European Social Policy* 6, n. 1 (1996): 17–37, <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>; <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/095892879600600102>.

¹²⁵ Maurizio Ferrera, “The ‘southern model’ of welfare in social Europe”, cit.; repository Università degli Studi di Milano: <https://air.unimi.it/handle/2434/726562>.

essere intesa come una semplice variante arretrata del welfare continentale. Una simile lettura sarebbe riduttiva, perché non coglierebbe la specificità della sua architettura istituzionale. Il tratto distintivo dei sistemi sud-europei non consiste soltanto in una minore capacità di spesa o in un ritardo storico di sviluppo, ma nella particolare combinazione tra protezioni forti e protezioni deboli: da un lato, tutele robuste per lavoratori stabilmente inseriti nel mercato del lavoro e per pensionati; dall'altro, coperture più fragili per giovani, donne con carriere discontinue, lavoratori precari, disoccupati di lunga durata, famiglie con minori e soggetti privi di una solida posizione contributiva.¹²⁶ In termini comparativi, il modello mediterraneo è particolarmente importante perché mostra i limiti di un'analisi fondata esclusivamente sul volume complessivo della spesa sociale. Alcuni Paesi sud-europei, soprattutto l'Italia, presentano livelli di spesa di protezione sociale non lontani da quelli dei sistemi continentali più robusti. Tuttavia, la composizione della spesa, i criteri di accesso e la distribuzione dei benefici producono risultati molto diversi. La questione decisiva non è quindi soltanto “quanto” si spende, ma “su quali rischi” si concentra la spesa, “quali gruppi” vengono protetti e “attraverso quali strumenti” viene organizzata la protezione sociale.¹²⁷ Questa prospettiva è essenziale anche rispetto alla domanda centrale della tesi, relativa all'incidenza dell'Unione europea sull'armonizzazione dei sistemi di welfare nazionali. Il modello mediterraneo mostra, infatti, che l'europeizzazione delle politiche sociali non avviene su sistemi omogenei, ma su strutture nazionali profondamente differenziate. L'UE può promuovere obiettivi comuni di inclusione, occupazione, lotta alla povertà, parità di genere e accesso ai servizi; tuttavia, tali obiettivi si innestano su assetti istituzionali segnati da eredità storiche, coalizioni distributive, vincoli fiscali e capacità amministrative molto diverse.¹²⁸

2.3.1 La specificità sud-europea nella letteratura comparata

La specificità del modello mediterraneo è stata tematizzata soprattutto a partire dagli anni Novanta, quando la letteratura comparata ha iniziato a interrogarsi sui limiti della tripartizione proposta da Esping-Andersen. La tipologia dei tre mondi, ossia di quello liberale, conservatore-corporativo e

¹²⁶ Maurizio Ferrera, *Reconstructing the Welfare State in Southern Europe*, PDF: <https://louischauvel.org/ferrera.pdf>.

¹²⁷ Eurostat, “Social protection statistics – overview”, dati ESSPROS 2022, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_overview; PDF: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/92300.pdf>.

¹²⁸ Maurizio Ferrera, “Democratisation and Social Policy in Southern Europe”, UNRISD, 2005, PDF: <https://cdn.unrisd.org/assets/library/papers/pdf-files/dferrera2.pdf>.

socialdemocratico, aveva il merito di collegare le politiche sociali a più ampie configurazioni istituzionali, ma lasciava in posizione problematica i Paesi dell'Europa meridionale.¹²⁹ Italia, Spagna, Grecia e Portogallo presentavano infatti elementi riconducibili alla tradizione bismarckiana, come il legame tra lavoro e prestazione, ma anche tratti non pienamente assimilabili ai welfare continentali dell'Europa centro-occidentale.¹³⁰ Ferrera ha dato sistematicità a questa intuizione, individuando nei Paesi sud-europei una famiglia di welfare caratterizzata da tratti comuni: un sistema di mantenimento del reddito frammentato e corporativo, forti differenze interne tra categorie protette e categorie scoperte, ritardo nello sviluppo di reti generali di assistenza sociale, universalismo sanitario costruito in modo relativamente tardivo e una penetrazione debole o diseguale dello Stato nel welfare locale.¹³¹ La sua tesi è rilevante perché sposta l'attenzione dalla quantità di spesa alla qualità dell'architettura istituzionale. Il modello mediterraneo non viene definito dalla semplice scarsità di welfare, ma da una specifica distribuzione della protezione. Un primo elemento di specificità riguarda la formazione storico-politica dei sistemi sud-europei. In Spagna, Portogallo e Grecia, l'espansione del welfare moderno si è intrecciata con la democratizzazione successiva alla fine dei regimi autoritari. La costruzione di politiche sociali più inclusive è avvenuta dunque in un contesto di transizione politica, modernizzazione amministrativa e progressiva integrazione europea.¹³² In Italia, pur in presenza di una traiettoria diversa dopo il secondo dopoguerra, lo sviluppo dello Stato sociale ha assunto un carattere fortemente categoriale, con un uso della previdenza come strumento di integrazione politica, mediazione sociale e costruzione del consenso.¹³³ Un secondo elemento è la coesistenza tra universalismo settoriale e particolarismo distributivo. I Paesi mediterranei non sono privi di universalismo: in ambito sanitario, ad esempio, Italia, Spagna, Portogallo e Grecia hanno sviluppato sistemi nazionali di ispirazione universalistica, soprattutto tra gli anni Settanta e Ottanta.¹³⁴ Ciononostante, l'universalismo sanitario non si è tradotto automaticamente in una struttura egualmente universalistica dell'intero *welfare*. Accanto a sistemi sanitari pubblici sono rimasti schemi

¹²⁹ Gösta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism* (Princeton: Princeton University Press, 1990), <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691028576/the-three-worlds-of-welfare-capitalism>.

¹³⁰ Maurizio Ferrera, "The 'southern model' of welfare in social Europe", cit.

¹³¹ Maurizio Ferrera, "The 'southern model' of welfare in social Europe", cit.; PDF: <https://kostasantlavdas.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/02/16-southern-model-of-welfare.pdf>.

¹³² Maurizio Ferrera, "Democratisation and Social Policy in Southern Europe", cit.

¹³³ Maurizio Ferrera, "Il modello sud-europeo di welfare state", *Rivista Italiana di Scienza Politica* 26, n. 1 (1996): 67–101, <https://www.cambridge.org/core/journals/italian-political-science-review-rivista-italiana-di-scienza-politica/article/il-modello-sudeuropeo-di-welfare-state/4B34CD6DD555CAC7290982DF054C8289>.

¹³⁴ Maurizio Ferrera, "The 'southern model' of welfare in social Europe", cit.

previdenziali e assistenziali frammentati, prestazioni differenziate per categoria, disuguaglianze territoriali e una debolezza persistente dei servizi sociali locali.¹³⁵ Un terzo elemento è il ritardo nella costruzione di politiche generali di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Rispetto ad altri Paesi europei, i welfare mediterranei hanno introdotto più tardi misure organiche di reddito minimo e strumenti stabili di assistenza per i soggetti non coperti da assicurazioni contributive. Questo ritardo segnala una diversa costruzione della cittadinanza sociale: la vecchiaia, la malattia e il lavoro regolare sono stati riconosciuti come rischi prioritari, mentre povertà in età attiva, vulnerabilità familiare, precarietà e marginalità sociale hanno ricevuto a lungo risposte più frammentarie.¹³⁶ La specificità sud-europea si coglie quindi nella compresenza di protezione intensa e protezione rarefatta. Il modello mediterraneo non è un welfare minimale: in alcuni ambiti, soprattutto pensioni e sanità, può mobilitare risorse molto significative. È però un welfare squilibrato, perché la sua capacità protettiva non si distribuisce in modo uniforme lungo il ciclo di vita e tra i gruppi sociali. Proprio per questo esso risulta particolarmente esposto ai nuovi rischi sociali, cioè a tutte quelle vulnerabilità che sono legate alla precarietà lavorativa, alla conciliazione tra lavoro e cura, alla povertà minorile, all'invecchiamento, alla non autosufficienza e alle transizioni occupazionali discontinue.¹³⁷

2.3.2 *Familismo, frammentazione e dualismi di copertura*

Il familismo è uno dei tratti più rilevanti del modello mediterraneo. Con questo termine non si intende soltanto l'importanza culturale della famiglia nelle società dell'Europa meridionale, ma un assetto istituzionale nel quale la famiglia svolge funzioni di protezione che in altri modelli sono assunte in misura maggiore dallo Stato o da servizi pubblicamente finanziati.¹³⁸ Nei sistemi mediterranei, la famiglia ha storicamente compensato carenze dei servizi pubblici, ritardi delle

¹³⁵ Maurizio Ferrera, *Reconstructing the Welfare State in Southern Europe*, cit.

¹³⁶ Maurizio Ferrera, a cura di, *Welfare state reform in Southern Europe: fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece* (London-New York: Routledge, 2005), <https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9780203356906/welfare-state-reform-southern-europe-maurizio-ferrera>.

¹³⁷ Giuliano Bonoli, "The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states", *Policy & Politics* 33, n. 3 (2005): 431–449, <https://doi.org/10.1332/0305573054325765>; <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/pp/33/3/article-p431.xml>.

¹³⁸ Manuela Naldini, *The family in the Mediterranean welfare states* (London: Frank Cass, 2003), <https://www.routledge.com/The-Family-in-the-Mediterranean-Welfare-States/Naldini/p/book/9781138990937>; repository EUI Cadmus: <https://cadmus.eui.eu/entities/publication/c1daee81-d742-52ef-8e3d-39d1ecd7d887>.

politiche assistenziali, debolezza delle politiche abitative e discontinuità del mercato del lavoro.¹³⁹ Il familismo mediterraneo non va quindi letto come un dato puramente culturale. Esso è anche il risultato di una specifica distribuzione istituzionale delle responsabilità di cura. Quando i servizi per l'infanzia, l'assistenza agli anziani, la long-term care e le politiche territoriali sono insufficienti o diseguali, la famiglia diventa il luogo nel quale vengono assorbiti bisogni sociali che altrove sono presi in carico da istituzioni pubbliche.¹⁴⁰ Leitner, distinguendo diverse forme di familism e defamilism, ha mostrato che le politiche di welfare possono rafforzare o ridurre la dipendenza dalla famiglia: nei Paesi mediterranei, la carenza di alternative pubbliche tende spesso a produrre una forma di familismo implicito, nel quale la famiglia non è formalmente obbligata a svolgere funzioni di cura, ma vi è di fatto costretta dall'insufficienza delle opzioni disponibili.¹⁴¹ Questa impostazione ha conseguenze rilevanti sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro. Quando la cura di bambini, anziani e persone non autosufficienti resta prevalentemente affidata alla famiglia, il lavoro non retribuito tende a concentrarsi sulle donne. Ne derivano carriere più discontinue, maggiore ricorso al part-time, minore accumulazione contributiva e maggiore esposizione alla dipendenza economica lungo il ciclo di vita.¹⁴² Il familismo agisce dunque come meccanismo di riproduzione delle disuguaglianze di genere: non solo limita l'autonomia economica nel presente, ma produce effetti cumulativi anche sulla protezione futura, in particolare sulle pensioni.¹⁴³ La differenza rispetto al modello nordico è particolarmente evidente. Nei sistemi nordici, la cura è in larga misura socializzata attraverso servizi pubblici o pubblicamente finanziati; nei sistemi mediterranei, invece, essa resta spesso privatizzata nella famiglia. Il problema non è che la famiglia svolga funzioni solidaristiche, ma che tali funzioni diventino sostitutive di diritti sociali effettivamente accessibili. Quando ciò accade, la famiglia non rappresenta soltanto una rete di supporto, ma diventa una condizione necessaria per fronteggiare rischi che il welfare pubblico

¹³⁹ Lluís Flaquer, *Family policy and welfare state in Southern Europe* (Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, Working Paper n. 185/00, 2000), PDF: https://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_185.pdf.

¹⁴⁰ Chiara Saraceno e Wolfgang Keck, "Can we identify intergenerational policy regimes in Europe?", *European Societies* 12, n. 5 (2010): 675–696, <https://doi.org/10.1080/14616696.2010.483006>; PDF: <https://moodle2.units.it/mod/resource/view.php?id=223234&redirect=1>.

¹⁴¹ Sigrid Leitner, "Varieties of familism: the caring function of the family in comparative perspective", *European Societies* 5, n. 4 (2003): 353–375, <https://doi.org/10.1080/1461669032000127642>; PDF: https://is.muni.cz/el/fss/jaro2016/VPL457/um/62287526/Leitner_Varieties_of_familism.pdf.

¹⁴² Jane Lewis, "Gender and the development of welfare regimes", *Journal of European Social Policy* 2, n. 3 (1992): 159–173, <https://doi.org/10.1177/095892879200200301>.

¹⁴³ OECD, *Pensions at a Glance 2025*, Paris, OECD Publishing, 2025, PDF: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/11/pensions-at-a-glance-2025_76510fe4/e40274c1-en.pdf.

non copre in modo sufficiente.¹⁴⁴ Alla centralità della famiglia si collega la frammentazione delle coperture. I sistemi mediterranei hanno storicamente protetto in modo più intenso i lavoratori pubblici, i lavoratori dipendenti stabili, le categorie professionali organizzate e i soggetti dotati di una posizione contributiva piena. Al contrario, lavoratori irregolari, giovani, precari, disoccupati di lunga durata, donne con carriere interrotte, autonomi economicamente fragili e persone impiegate nell'economia informale hanno spesso incontrato maggiori difficoltà nell'accesso a prestazioni adeguate.¹⁴⁵ Si produce così un dualismo di copertura: da un lato, soggetti dotati di protezioni robuste; dall'altro, soggetti che dipendono da reti familiari, risorse private o misure assistenziali discontinue. Questo dualismo è una delle caratteristiche più profonde del modello mediterraneo, perché mostra come la cittadinanza sociale non sia distribuita in modo uniforme. L'accesso ai diritti sociali dipende dalla posizione lavorativa, dalla continuità contributiva, dalla residenza territoriale e dalla capacità della famiglia di supplire alle carenze del sistema pubblico.¹⁴⁶ Il dualismo mediterraneo ha anche una dimensione territoriale. In Paesi come Italia e Spagna, il decentramento amministrativo e la diversa capacità istituzionale dei territori possono generare forti disuguaglianze nell'accesso ai servizi. Due cittadini formalmente titolari dello stesso diritto possono incontrare possibilità molto diverse di accesso effettivo a servizi sociali, politiche attive, cura dell'infanzia o assistenza alla non autosufficienza. Il welfare mediterraneo, quindi, non è frammentato soltanto per categorie occupazionali, ma anche per territori.¹⁴⁷

Il caso italiano è emblematico. Naldini e Saraceno hanno mostrato come le politiche sociali e familiari italiane siano rimaste a lungo marginali, frammentarie e lontane da riforme strutturali, nonostante la crescente centralità pubblica dei temi della cura, dell'infanzia, dell'occupazione femminile e della conciliazione.¹⁴⁸ Questa osservazione è utile anche per leggere il modello mediterraneo nel suo insieme: le riforme esistono, ma spesso procedono per aggiustamenti parziali, senza trasformare radicalmente il rapporto tra famiglia, Stato e mercato. I dati Eurostat sulle prestazioni per famiglia e minori confermano la rilevanza di questa dimensione. Nel 2022, nell'UE, la spesa per *family/children benefits* ammontava a 368 miliardi di euro, pari al 2,3% del PIL e

¹⁴⁴ Manuela Naldini, *The family in the Mediterranean welfare states*, cit.

¹⁴⁵ Maurizio Ferrera, "The 'southern model' of welfare in social Europe", cit.

¹⁴⁶ Maurizio Ferrera, *Reconstructing the Welfare State in Southern Europe*, cit.

¹⁴⁷ Manuela Naldini e Chiara Saraceno, "Social and family policies in Italy: not totally frozen but far from structural reforms", *Social Policy & Administration* 42, n. 7 (2008): 733–748, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2008.00635.x>; PDF: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-9515.2008.00635.x>.

¹⁴⁸ Manuela Naldini e Chiara Saraceno, "Social and Family Policies in Italy", cit.

all'8,6% della spesa complessiva per benefici sociali; nello stesso anno, le prestazioni *means-tested* rappresentavano più del 60% della spesa per famiglia e minori in Portogallo e Grecia, rispettivamente 66,2% e 66,1%.¹⁴⁹ Il dato segnala che, in alcuni sistemi mediterranei, la protezione familiare mantiene una forte componente selettiva, coerente con una tradizione meno universalistica rispetto al modello nordico. Il familismo e la frammentazione producono quindi un effetto comune: spostano una parte dei rischi sociali fuori dalla cittadinanza sociale formalizzata. Se il rischio riguarda vecchiaia, pensione o malattia in un settore coperto, la risposta pubblica può essere robusta; se invece riguarda conciliazione, povertà minorile, precarietà giovanile, cura continuativa o esclusione abitativa, la protezione può risultare più debole. Il modello mediterraneo è perciò caratterizzato da una protezione asimmetrica: intensa in alcuni punti, rarefatta in altri.¹⁵⁰

2.3.3 *Bias pensionistico e squilibrio della spesa sociale*

Il bias pensionistico rappresenta probabilmente l'indicatore più evidente dello squilibrio mediterraneo. Con questa espressione si indica la tendenza a concentrare una quota molto elevata della spesa sociale sulla funzione vecchiaia, in particolare sulle pensioni, rispetto ad altre aree della protezione: famiglia, minori, abitazione, inclusione sociale, disoccupazione, politiche attive e servizi di cura.¹⁵¹ Il problema non è la spesa pensionistica in sé, che svolge una funzione essenziale di sicurezza economica, ma lo squilibrio che si produce quando essa assorbe risorse e attenzione politica a scapito di altri rischi sociali. I dati Eurostat confermano la rilevanza del fenomeno. Nel 2022 la spesa per pensioni nell'Unione europea era pari al 12,2% del PIL. L'Italia registrava il valore più elevato tra gli Stati membri, pari al 15,5%, seguita dalla Francia con il 14,7%, dalla Grecia con il 14,3% e dall'Austria con il 14,2%.¹⁵² Il dato mostra che l'elevata spesa pensionistica non è esclusiva dei Paesi mediterranei, poiché anche Francia e Austria presentano valori molto alti. Tuttavia, nel caso sud-europeo essa assume un significato specifico, perché si combina con una maggiore debolezza comparativa dei servizi sociali e delle politiche rivolte a minori, giovani,

¹⁴⁹ Eurostat, “Social protection statistics – family and children benefits”, dati 2022, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_family_and_children_benefits; PDF: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/56867.pdf>.

¹⁵⁰ Maurizio Ferrera, “The ‘southern model’ of welfare in social Europe”, cit.; Sigrid Leitner, “Varieties of Familialism”, cit.

¹⁵¹ Maurizio Ferrera, “The ‘southern model’ of welfare in social Europe”, cit.

¹⁵² Eurostat, “Social protection statistics – overview”, sezione *Expenditure on pensions*, dati 2022, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_overview; PDF: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/92300.pdf>.

famiglie e lavoratori in età attiva.¹⁵³ Anche le stime preliminari Eurostat per il 2024 confermano questa struttura. Nell'UE, le funzioni vecchiaia e superstiti rappresentavano il 47,0% della spesa per benefici sociali. In Grecia la quota raggiungeva il 62,3%, in Italia il 59,9% e in Portogallo il 55,3%.¹⁵⁴ Pur trattandosi di stime preliminari, il dato è coerente con la tendenza di lungo periodo che vede alcuni sistemi sud-europei fortemente orientati alla protezione della vecchiaia. Il peso delle pensioni deve essere interpretato in modo equilibrato. Nei Paesi mediterranei, la pensione ha spesso svolto una funzione sociale più ampia di quella formalmente prevista. Essa ha protetto gli anziani dalla povertà, ha garantito stabilità di reddito alle famiglie, ha sostenuto figli adulti disoccupati o precari e ha funzionato come ammortizzatore intergenerazionale durante le crisi economiche.¹⁵⁵ In molti contesti, il reddito pensionistico non è rimasto confinato all'individuo anziano, ma ha sostenuto l'intero nucleo familiare, compensando la debolezza del mercato del lavoro e l'insufficienza di altre politiche sociali.¹⁵⁶ Il problema emerge quando la centralità della spesa pensionistica limita lo spazio fiscale, politico e amministrativo per altri interventi. Un welfare fortemente orientato alla vecchiaia può essere efficace nel contrasto alla povertà anziana, ma meno adeguato rispetto alla povertà minorile, alla precarietà lavorativa, alla disoccupazione giovanile, alla non autosufficienza, alle politiche abitative e alla conciliazione tra lavoro e cura.¹⁵⁷ In altri termini, la protezione è forte verso un rischio classico della società industriale, la vecchiaia, ma meno attrezzata rispetto ai rischi della società post-industriale.¹⁵⁸ Il bias pensionistico è dunque anche un problema di allocazione intergenerazionale e funzionale. È intergenerazionale perché una quota elevata di risorse è assorbita dalla popolazione anziana, mentre giovani e famiglie con minori incontrano spesso maggiore difficoltà di accesso a servizi e sostegni adeguati. È funzionale perché le politiche di servizio, inclusione attiva e conciliazione richiedono investimenti continuativi, personale qualificato, infrastrutture territoriali e capacità amministrativa, elementi che non possono essere sostituiti da trasferimenti pensionistici.¹⁵⁹ La riforma di questo equilibrio è politicamente

¹⁵³ Eurostat, "Social protection statistics – family and children benefits", cit.

¹⁵⁴ Eurostat, "Social protection statistics – early estimates", stime preliminari 2024, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_early_estimates; PDF: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/121529.pdf>.

¹⁵⁵ Manuela Naldini, *The family in the Mediterranean welfare states*, cit.

¹⁵⁶ Chiara Saraceno e Wolfgang Keck, "Can we identify intergenerational policy regimes in Europe?", cit.

¹⁵⁷ Eurostat, "Social protection statistics – family and children benefits", cit.; Eurostat, "Social protection statistics – overview", cit.

¹⁵⁸ Giuliano Bonoli, "The Politics of the New Social Policies", cit.

¹⁵⁹ European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2024*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2024, <https://op.europa.eu/webpub/empl/esde-2024/>; PDF: https://www.cedefop.europa.eu/files/employment_and_social_developments_in_europe_esde_2024_report.pdf.

complessa. Le pensioni riguardano diritti maturati, aspettative di lungo periodo e gruppi sociali numericamente rilevanti. Pierson ha mostrato che i welfare state maturi generano forti vincoli politici alla riduzione delle prestazioni, poiché i beneficiari sono visibili, organizzati e capaci di reagire elettoralmente.¹⁶⁰ Nei Paesi mediterranei, dove la pensione ha svolto anche una funzione di stabilizzazione familiare, il retrenchment pensionistico è ancora più delicato. La ricalibratura, quindi, non può consistere semplicemente nel comprimere la spesa pensionistica, ma deve costruire un equilibrio nuovo tra sostenibilità previdenziale e rafforzamento delle politiche rivolte ai nuovi rischi.

Le proiezioni demografiche e di finanza pubblica rafforzano questa esigenza. Il *2024 Ageing Report* della Commissione europea analizza l'impatto dell'invecchiamento sulla spesa pubblica per pensioni, sanità, *long-term care* ed educazione fino al 2070.¹⁶¹ Nel caso italiano, la country fiche collegata al rapporto prevede che il rapporto tra spesa pensionistica e PIL, dopo una lieve riduzione nel 2023, torni a crescere dal 2024, raggiungendo un picco del 17,3% nel 2036, prima di ridursi gradualmente negli anni successivi.¹⁶² Questi dati confermano che il tema pensionistico resta centrale nella sostenibilità dei welfare mediterranei. Il bias pensionistico, in definitiva, è il nodo quantitativo e qualitativo del modello mediterraneo. È quantitativo perché assorbe una quota molto elevata della spesa sociale. È qualitativo perché rivela quale rischio sia stato storicamente riconosciuto come prioritario e quale cittadinanza sociale sia stata maggiormente protetta. Il modello mediterraneo ha tutelato con forza la vecchiaia e il lavoro stabile; ha faticato di più a tutelare infanzia, giovani, donne, precari, poveri in età attiva e famiglie prive di solide reti intergenerazionali.¹⁶³

¹⁶⁰ Paul Pierson, "The new politics of the welfare state", *World Politics* 48, n. 2 (1996): 143–179, <https://doi.org/10.1353/wp.1996.0004>; <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/new-politics-of-the-welfare-state/4183EDE18ABA5FCD2B963F5FD4E405A4>.

¹⁶¹ European Commission, *The 2024 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States 2022–2070*, Institutional Paper 279, 2024, https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en; PDF: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/971dd209-41c2-425d-94f8-e3c3c3459af9_en?filename=ip279_lt.pdf.

¹⁶² European Commission, *2024 Ageing Report – Country Fiche: Italy*, PDF: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/82b762d7-21ce-4992-aa97-888fd2c66205_en?filename=2024-ageing-report-country-fiche-Italy.pdf.

¹⁶³ OECD, *Pensions at a Glance 2025: Italy, 2025*, PDF: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/11/pensions-at-a-glance-2025-country-notes_e320013d/italy_bc5e9d26/3dd0d4fa-en.pdf.

2.3.4 Nuovi rischi sociali e necessità di ricalibratura

Il modello mediterraneo è oggi sottoposto a una pressione particolarmente intensa perché i nuovi rischi sociali colpiscono proprio le aree nelle quali esso è storicamente più debole. La letteratura sui *new social risks* evidenzia che i welfare state maturi erano stati costruiti soprattutto per fronteggiare rischi tipici della società industriale: vecchiaia, malattia, invalidità, disoccupazione del lavoratore adulto e perdita temporanea del reddito.¹⁶⁴ Le società post-industriali producono invece vulnerabilità più discontinue e trasversali: instabilità lavorativa, basse retribuzioni, povertà minorile, difficoltà di conciliazione, famiglie monoparentali, cura di lungo periodo, obsolescenza delle competenze e transizioni occupazionali frequenti.¹⁶⁵ I Paesi mediterranei risultano particolarmente esposti a questi rischi per almeno quattro ragioni. La prima è la debolezza relativa delle politiche per l'infanzia e la famiglia rispetto ai bisogni effettivi. La seconda è la forte dipendenza dalle reti familiari, che diventano meno capaci di assorbire bisogni crescenti in presenza di bassa natalità, invecchiamento e instabilità lavorativa. La terza è la segmentazione del mercato del lavoro, che penalizza giovani, donne e lavoratori precari. La quarta è il vincolo fiscale derivante da alti livelli di debito pubblico e dalla rilevanza della spesa pensionistica.¹⁶⁶ La ricalibratura del modello mediterraneo non può quindi essere ridotta a una semplice modernizzazione amministrativa. Essa implica uno spostamento dell'attenzione dalla protezione categoriale alla protezione lungo il ciclo di vita. Questo significa rafforzare i servizi per l'infanzia, la *long-term care*, le politiche attive del lavoro, l'apprendimento permanente, il sostegno alle famiglie con minori, le misure contro la povertà e l'inclusione abitativa.¹⁶⁷ Significa, soprattutto, ridurre la distanza tra protezione degli insiders e vulnerabilità degli outsiders. In questa prospettiva, l'Unione europea assume un ruolo crescente, pur senza disporre di una competenza piena e diretta per uniformare i welfare nazionali. Il Pilastro europeo dei diritti sociali, il Semestre europeo, il Fondo sociale europeo Plus e Next Generation EU hanno contribuito a rafforzare il lessico dell'investimento sociale, della convergenza verso l'alto e dell'accesso ai servizi essenziali.¹⁶⁸ Il

¹⁶⁴ Giuliano Bonoli, "The Politics of the New Social Policies", cit.

¹⁶⁵ Silja Häusermann, "The Politics of Old and New Social Policies", in Giuliano Bonoli e David Natali, a cura di, *The politics of the new welfare state* (Oxford: Oxford University Press, 2012), PDF: <https://www.zora.uzh.ch/server/api/core/bitstreams/91516943-558a-4a6e-9d24-d42c3205ef7e/content>.

¹⁶⁶ Maurizio Ferrera, *Reconstructing the Welfare State in Southern Europe*, cit.; European Commission, *The 2024 Ageing Report*, cit.

¹⁶⁷ European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2024*, cit.

¹⁶⁸ European Commission, *European Pillar of Social Rights Action Plan*, <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>.

rapporto ESDE 2024 della Commissione europea sottolinea che investimenti in competenze, lifelong learning, politiche attive del lavoro, educazione e cura della prima infanzia possono contribuire alla convergenza sociale verso l'alto nell'Unione europea.¹⁶⁹ Per i Paesi mediterranei, questo orientamento europeo è particolarmente rilevante perché interviene proprio sulle aree tradizionalmente più fragili: cura, infanzia, occupazione femminile, giovani, povertà e competenze. Tuttavia, la capacità dell'UE di produrre trasformazioni effettive dipende dalla mediazione nazionale. Le raccomandazioni europee e i fondi possono sostenere riforme, ma non sostituiscono la capacità amministrativa degli Stati, la stabilità delle politiche, la qualità dei servizi territoriali e la costruzione di consenso interno.¹⁷⁰ La ricalibratura incontra inoltre resistenze strutturali. La prima è politica: i beneficiari delle politiche esistenti, in particolare pensionistiche, sono più visibili e organizzati dei beneficiari potenziali di servizi futuri. La seconda è amministrativa: sviluppare servizi richiede personale, infrastrutture, programmazione e coordinamento multilivello, non soltanto stanziamenti di bilancio. La terza è culturale: la transizione da un welfare familistico a un welfare più defamilizzante implica una diversa concezione dei rapporti tra famiglia, Stato e mercato. La quarta è territoriale: nei sistemi con forti divari regionali, le riforme rischiano di produrre effetti diseguali se non sono accompagnate da capacità attuativa locale.¹⁷¹

Sostanzialmente, il modello mediterraneo rappresenta il caso più problematico e, al tempo stesso, più utile per comprendere la tensione tra persistenza nazionale ed europeizzazione. Esso mostra come un *welfare* possa essere finanziariamente rilevante ma socialmente squilibrato, generoso verso alcuni rischi e insufficiente verso altri, forte nella protezione della vecchiaia e fragile nella promozione dell'autonomia di giovani, donne e famiglie con minori. La sua evoluzione dipenderà dalla capacità di preservare le funzioni protettive consolidate senza restare prigioniero del proprio assetto originario. In termini di tesi, questo modello è decisivo perché evidenzia il problema di fondo dell'armonizzazione europea: la convergenza non avviene su una superficie neutra, ma dentro sistemi nazionali segnati da eredità istituzionali profonde.¹⁷²

¹⁶⁹ European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2024*, cit.

¹⁷⁰ Maurizio Ferrera, "Democratisation and Social Policy in Southern Europe", cit.

¹⁷¹ Manuela Naldini e Chiara Saraceno, "Social and Family Policies in Italy", cit.; Maurizio Ferrera, *Reconstructing the Welfare State in Southern Europe*, cit.

¹⁷² Maurizio Ferrera, "The 'southern model' of welfare in social Europe", cit.; European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2024*, cit.

2.4 Modello anglosassone

Il modello anglosassone, o liberale, occupa una posizione peculiare nella comparazione europea dei sistemi di welfare. Esso è tradizionalmente associato al Regno Unito e all'Irlanda, oltre che, in prospettiva extraeuropea, agli Stati Uniti, al Canada, all'Australia e alla Nuova Zelanda. Nella classificazione di Esping-Andersen, il regime liberale si distingue per tre elementi centrali: una minore demercificazione rispetto ai modelli socialdemocratici e conservatore-corporativi; un ruolo più ampio del mercato nella produzione del benessere; una maggiore selettività dell'intervento pubblico, spesso indirizzato ai gruppi più poveri attraverso prestazioni means-tested.¹⁷³ Nel contesto della presente tesi, il modello anglosassone assume una duplice funzione. Da un lato, costituisce un termine di confronto teorico indispensabile, perché mostra la configurazione nella quale il welfare pubblico è più vicino a una logica residuale e selettiva. Dall'altro lato, pone un problema metodologico, poiché il Regno Unito, caso storicamente più rappresentativo del modello liberale in Europa, non appartiene più all'Unione europea. Per questa ragione, nell'analisi quantitativa riferita al perimetro UE, l'Irlanda viene considerata il caso più vicino alla famiglia liberale, pur con le cautele necessarie legate alla specificità della sua struttura economica e statistica.¹⁷⁴ La logica di fondo del modello anglosassone è diversa da quella nordica e da quella continentale. Nel modello nordico la protezione sociale tende a essere costruita come diritto di cittadinanza e come infrastruttura pubblica di autonomia; nel modello continentale essa è fortemente mediata dalla posizione occupazionale e dalla contribuzione; nel modello liberale, invece, lo Stato sociale interviene in modo più circoscritto, lasciando al mercato, alla responsabilità individuale e a forme private o semi-private di protezione un ruolo più rilevante.¹⁷⁵ La protezione

¹⁷³ Gösta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism* (Princeton: Princeton University Press, 1990), <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691028576/the-three-worlds-of-welfare-capitalism>.

¹⁷⁴ Clare Bambra, "Going beyond The three worlds of welfare capitalism: regime theory and public health research", *Journal of Epidemiology and Community Health* 61 (2007): 1098–1102, <https://doi.org/10.1136/jech.2007.064295>; PubMed: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/18000134/>.

¹⁷⁵ Gösta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, cit.; Willem Adema e Pauline Fron, *The OECD SOCX Manual – 2019 Edition*, OECD, 2019, PDF: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/social-spending/socx_manual_2019.pdf.

pubblica non scompare, ma viene spesso configurata come rete minima di sicurezza, orientata soprattutto a impedire cadute estreme del reddito piuttosto che a garantire una piena continuità dello status o un'elevata uguaglianza sostanziale. Questa impostazione non deve essere semplificata fino a identificare il modello anglosassone con l'assenza di welfare. Il Regno Unito, ad esempio, ha storicamente sviluppato un servizio sanitario nazionale universalistico, il National Health Service, fondato sull'accesso in base al bisogno clinico e non alla capacità di pagamento.¹⁷⁶ Tale elemento mostra che i regimi di welfare non sono blocchi perfettamente omogenei: un Paese può presentare tratti liberali nei trasferimenti monetari e, nello stesso tempo, conservare istituzioni universalistiche in specifici settori. Tuttavia, sul piano complessivo, la letteratura continua a classificare il modello anglosassone come liberale perché la sua logica prevalente resta più selettiva, meno demercificante e più market-oriented rispetto agli altri modelli europei.¹⁷⁷

2.4.1 Mercato, residualità pubblica e selettività

Il primo tratto distintivo del modello anglosassone è la centralità del mercato. Nei regimi liberali, il benessere individuale viene in larga misura collegato alla partecipazione al mercato del lavoro, al reddito disponibile, al risparmio privato e alla capacità di acquistare beni e servizi sul mercato. Lo Stato interviene, ma non assume lo stesso grado di responsabilità diretta che caratterizza il modello nordico. La protezione pubblica tende ad avere una funzione correttiva o residuale: interviene quando il mercato e le risorse individuali non sono sufficienti, ma non mira necessariamente a sostituire il mercato come principale fonte di sicurezza sociale.¹⁷⁸ La residualità non significa assenza di politiche sociali. Significa, piuttosto, che il welfare viene concepito come intervento mirato, rivolto soprattutto a chi non riesce a garantirsi autonomamente un livello minimo di reddito o di accesso a determinati beni essenziali. In questo senso, il modello liberale attribuisce un ruolo centrale alla distinzione tra chi può soddisfare i propri bisogni attraverso il mercato e chi, invece, necessita di un sostegno pubblico. La protezione sociale assume così una funzione

¹⁷⁶ Department of Health and Social Care, *The NHS Constitution for England*, versione ufficiale GOV.UK: <https://www.gov.uk/government/publications/the-nhs-constitution-for-england/the-nhs-constitution-for-england>; Department of Health and Social Care, *Handbook to the NHS Constitution for England*, GOV.UK: <https://www.gov.uk/government/publications/supplements-to-the-nhs-constitution-for-england/the-handbook-to-the-nhs-constitution-for-england>.

¹⁷⁷ Clare Bamba, "Going beyond The three worlds of welfare capitalism", cit.

¹⁷⁸ Gøsta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, cit.

prevalentemente compensativa, meno orientata alla costruzione di diritti universali e più legata all'accertamento del bisogno.¹⁷⁹ Questa logica istituzionale produce una minore demercificazione. Se, nel modello nordico, il welfare riduce in modo ampio la dipendenza dell'individuo dal mercato, nel modello anglosassone la partecipazione al mercato resta il canale principale di integrazione sociale. Il soggetto è protetto in misura limitata dalla perdita del reddito di mercato; quando tale reddito viene meno, l'intervento pubblico tende a garantire una soglia minima, non necessariamente una piena continuità del tenore di vita. Ne deriva una maggiore esposizione individuale ai rischi del mercato del lavoro, soprattutto per lavoratori a basso reddito, disoccupati, famiglie monoparentali e soggetti con minori risorse patrimoniali.¹⁸⁰ La selettività è il secondo elemento strutturale. Molte prestazioni nei sistemi liberali sono condizionate alla prova dei mezzi, cioè alla verifica della situazione economica del richiedente. Il principio è quello del targeting: concentrare risorse pubbliche sui gruppi più poveri o più vulnerabili, evitando di finanziare prestazioni universali anche per chi dispone di redditi sufficienti. Sul piano teorico, tale impostazione può essere presentata come più efficiente, perché mira a indirizzare risorse limitate verso chi ne ha maggiore bisogno. Tuttavia, la letteratura comparata ha mostrato che il targeting non garantisce automaticamente migliori risultati redistributivi.¹⁸¹ Il punto decisivo è che la redistribuzione non dipende solo dalla precisione con cui una prestazione individua i poveri, ma anche dalla dimensione complessiva del bilancio redistributivo, dal consenso politico che la sostiene e dalla facilità di accesso effettivo alle misure. Un sistema molto selettivo può essere formalmente progressivo, ma avere un budget ridotto, produrre stigma e raggiungere solo una parte dei beneficiari potenziali. Al contrario, un sistema più universalistico può coinvolgere platee più ampie, costruire coalizioni sociali più robuste e mobilitare maggiori risorse complessive.¹⁸² Ciò è la ragione per cui il modello anglosassone è essenziale nella comparazione. Esso mette alla prova una domanda centrale: un welfare più mirato e meno costoso è anche più efficace nel ridurre

¹⁷⁹ Nicholas Timmins, "Why has the UK's social security system become so means-tested?", *Oxford Open Economics* 3, Supplement 1 (2024): i1274–i1282, <https://doi.org/10.1093/ooec/odad067>; PDF: https://academic.oup.com/ooec/article-pdf/3/Supplement_1/i1274/58618352/odad067.pdf.

¹⁸⁰ Walter Korpi e Joakim Palme, "The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western Countries", LIS Working Paper n. 174, 1998, PDF: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/160846/1/lis-wps-174.pdf>.

¹⁸¹ Walter Korpi e Joakim Palme, "The paradox of redistribution and strategies of equality", cit.

¹⁸² Walter Korpi e Joakim Palme, "The paradox of redistribution and strategies of equality", cit.; Dimitri Gugushvili e Tijs Laenen, "Two decades after Korpi and Palme's 'paradox of redistribution': what have we learned so far and where do we take it from here?", *Journal of International and Comparative Social Policy* 37, n. 2 (2021): 112–127, <https://doi.org/10.1017/ics.2020.24>; PDF: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/CE85800A38AC83F9EEAA1AD45880CC47/S2169976320000248a.pdf>.

povertà e disuguaglianze? La risposta della letteratura non è univoca, ma tende a essere critica verso una fiducia eccessiva nel targeting.

La selettività può ridurre sprechi apparenti, ma può anche indebolire la legittimazione del welfare, perché le prestazioni destinate esclusivamente ai poveri rischiano di essere percepite come interventi per “altri”, non come parte di una cittadinanza sociale condivisa.¹⁸³

Un ulteriore effetto riguarda la stratificazione sociale. Nei sistemi liberali, la combinazione tra prestazioni pubbliche minime e ampio ricorso al mercato tende a produrre una maggiore differenziazione tra chi può acquistare protezione privata e chi dipende esclusivamente dalla rete pubblica. Le classi medie possono ricorrere a pensioni integrative, assicurazioni private, servizi acquistati e risparmio individuale; i gruppi a basso reddito dipendono invece da prestazioni selettive, spesso meno generose e più condizionate. Il welfare liberale può quindi generare una stratificazione duale: protezione privata per chi può permettersela, protezione minima pubblica per chi non dispone di alternative.¹⁸⁴ Il modello anglosassone, tuttavia, non deve essere letto soltanto in termini di debolezza. Esso possiede una propria razionalità istituzionale. La selettività consente di contenere la spesa pubblica, ridurre l'estensione dell'intervento statale, preservare incentivi al lavoro e limitare l'onere fiscale sulle classi medie. Tale razionalità è coerente con una cultura politica che valorizza la responsabilità individuale, la libertà di scelta e la centralità del mercato. La criticità nasce quando questa impostazione si confronta con rischi sociali non più marginali, ma diffusi: bassi salari, precarietà, costi abitativi elevati, famiglie monoparentali, discontinuità lavorative e invecchiamento. In tali condizioni, un welfare residuale può risultare insufficiente a garantire sicurezza sociale diffusa.¹⁸⁵

2.4.2 Means-testing, targeting e rischio di non take-up

Il *means-testing* rappresenta uno degli strumenti più caratteristici del modello liberale. Esso consiste nel subordinare l'accesso a una prestazione alla verifica del reddito, del patrimonio o di altri indicatori economici del richiedente. A differenza delle prestazioni universalistiche, accessibili

¹⁸³ Walter Korpi e Joakim Palme, “The paradox of redistribution and strategies of equality”, cit.

¹⁸⁴ Willem Adema e Pauline Fron, *The OECD SOCX Manual – 2019 Edition*, cit.; OECD, *Social Expenditure Database SOCX*, <https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.html>.

¹⁸⁵ Hans Dubois, Tadas Leončikas e Jorge Molinuevo, *Social protection 2.0: unemployment and minimum income benefits*, Eurofound, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2024, <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/social-protection-20-unemployment-and-minimum-income-benefits>; PDF: https://irshare.eu/wp-content/uploads/2024/11/ef24001en_0.pdf.

a tutti coloro che soddisfano un requisito generale, le prestazioni *means-tested* richiedono una valutazione amministrativa della condizione di bisogno. La logica è selettiva: l'intervento pubblico deve raggiungere prioritariamente chi si colloca sotto una determinata soglia economica.¹⁸⁶ Sul piano finanziario, il means-testing può apparire vantaggioso. Se le risorse pubbliche sono limitate, concentrare l'intervento su chi ha meno può sembrare una scelta più equa ed efficiente rispetto alla distribuzione universalistica. Tuttavia, la comparazione tra regimi di welfare mostra che questa valutazione è incompleta. Il costo di una misura non dipende soltanto dal numero dei destinatari, ma anche dalla complessità amministrativa richiesta per selezionarli, verificare i requisiti, monitorare le variazioni di reddito e prevenire errori o abusi.¹⁸⁷ Il primo problema del *means-testing* è lo stigma. Quando una prestazione è riservata ai poveri, il suo accesso può essere percepito come segnale pubblico di fallimento economico o marginalità sociale. Ciò può ridurre la propensione a richiederla, specialmente in contesti nei quali la cultura politica attribuisce grande valore all'autosufficienza individuale. Lo stigma non è un elemento psicologico secondario, ma una variabile istituzionale: se il disegno della prestazione rende l'accesso socialmente umiliante o burocraticamente gravoso, la misura perde capacità protettiva.¹⁸⁸ Il secondo problema è il non take-up, cioè il mancato utilizzo di prestazioni da parte di soggetti che ne avrebbero diritto. Questo fenomeno può dipendere da molti fattori: mancata conoscenza della misura, difficoltà nella presentazione della domanda, complessità delle procedure digitali, paura dei controlli, stigma, errori amministrativi, requisiti poco chiari o sfiducia nelle istituzioni. Il non take-up rappresenta una criticità particolarmente rilevante nei sistemi selettivi, perché quanto più una prestazione è condizionata e complessa, tanto più aumenta il rischio che una parte dei beneficiari potenziali resti esclusa.¹⁸⁹

Il problema non riguarda soltanto i Paesi anglosassoni, ma in essi assume particolare importanza per la centralità delle misure *means-tested*. Eurofound, in un rapporto del 2024 su disoccupazione e redditi minimi nell'UE, ha rilevato che nessuno Stato membro supera l'80% di take-up tra gli aventi diritto ai benefici di reddito minimo; il rapporto segnala inoltre che circa due terzi dei

¹⁸⁶ Nicholas Timmins, "Why has the UK's social security system become so means-tested?", cit.

¹⁸⁷ Vanessa Fry, Sarah Paul, Robin Paul, *Means-Tested Benefits: The Case of Housing Benefit*, Institute for Fiscal Studies, Report n. 41, PDF: https://ifs.org.uk/sites/default/files/output_url_files/r41.pdf.

¹⁸⁸ Judith Green, Konstantinos Daras, Amanda Davies, Ben Barr, David Singleton, "A model of how targeted and universal welfare entitlements impact on material, psycho-social and structural determinants of health in older adults", *Social Science & Medicine* 187 (2017): 20–28, <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2017.06.015>.

¹⁸⁹ Hans Dubois, Tadas Leončikas e Jorge Molinuevo, *Social protection 2.0*, cit.

disoccupati nell'UE non ricevono benefici o assistenza, spesso a causa di carriere troppo brevi, esaurimento dei diritti o forme di lavoro non standard.¹⁹⁰ Questi dati mostrano che l'accesso effettivo alla protezione non coincide mai automaticamente con l'esistenza formale di una prestazione. Il caso britannico è particolarmente utile per comprendere la logica del means-testing. Universal Credit, introdotto come prestazione unificata per soggetti a basso reddito o fuori dal lavoro, sostituisce progressivamente sei benefici precedenti e viene erogato in base alla condizione economica del richiedente.¹⁹¹ La misura esprime bene la razionalità del modello liberale contemporaneo: semplificare il sistema, concentrare il sostegno sui redditi bassi, mantenere incentivi all'attività lavorativa e rendere più stretto il legame tra beneficio e condizione economica. Allo stesso tempo, essa mostra anche i problemi tipici delle prestazioni selettive: complessità amministrativa, condizionalità, controlli, possibili ritardi e difficoltà di accesso per soggetti più vulnerabili. Il means-testing incide anche sul rapporto tra welfare e lavoro. Nei sistemi liberali, molte prestazioni sono disegnate per evitare che il sostegno pubblico riduca l'incentivo all'occupazione. Da qui derivano condizionalità, obblighi di ricerca attiva, sanzioni, tapering dei benefici al crescere del reddito e forme di workfare. L'obiettivo è impedire che la protezione diventi alternativa stabile al lavoro. Tuttavia, questa impostazione può produrre un'ambivalenza: da un lato, sostiene l'attivazione; dall'altro, può trasformare la protezione sociale in uno strumento fortemente disciplinante, nel quale il beneficiario è costantemente sottoposto a verifica e obblighi.¹⁹² La selettività produce infine effetti politici. Le prestazioni universalistiche tendono a costruire solidarietà ampia, perché coinvolgono gruppi sociali diversi; le prestazioni selettive, invece, possono isolare i beneficiari e rendere più fragile il consenso. Se il welfare è percepito come spesa per minoranze povere, diventa più esposto a tagli, stigmatizzazione e campagne politiche ostili. In questo senso, il problema del modello liberale non è soltanto tecnico, ma democratico: la riduzione della platea dei beneficiari può restringere anche la base sociale che difende il welfare.¹⁹³ Da questa prospettiva, il paradosso della redistribuzione di Korpi e Palme resta un riferimento essenziale. Gli autori mostrano che i sistemi fortemente mirati ai poveri non

¹⁹⁰ Hans Dubois, Tadas Leončikas e Jorge Molinuevo, *Social protection 2.0*, cit.; Eurofound segnala che nessuno Stato membro supera l'80% di take-up tra gli aventi diritto ai benefici di reddito minimo e che circa due terzi dei disoccupati nell'UE non ricevono benefici o assistenza.

¹⁹¹ UK Government, *Universal Credit*, GOV.UK, <https://www.gov.uk/universal-credit>; UK Government, *Universal Credit: Eligibility*, GOV.UK, <https://www.gov.uk/universal-credit/eligibility>.

¹⁹² Nicholas Timmins, "Why has the UK's social security system become so means-tested?", cit.; Hans Dubois, Tadas Leončikas e Jorge Molinuevo, *Social protection 2.0*, cit.

¹⁹³ Walter Korpi e Joakim Palme, "The paradox of redistribution and strategies of equality", cit.

necessariamente riducono povertà e disuguaglianza più dei sistemi universalistici; al contrario, possono ottenere risultati redistributivi inferiori proprio perché mobilitano meno risorse e costruiscono coalizioni politiche più deboli.¹⁹⁴ Tale tesi è stata oggetto di successive revisioni e discussioni, ma conserva un valore analitico forte: invita a non valutare le politiche sociali soltanto in base alla precisione del targeting, ma in base alla loro capacità complessiva di produrre inclusione, consenso e redistribuzione.

2.4.3 Il Regno Unito come archetipo teorico e l'Irlanda nel perimetro UE

Il Regno Unito rappresenta il caso europeo storicamente più utilizzato per descrivere il modello liberale. Nella tipologia di Esping-Andersen, esso viene collocato tra i regimi nei quali il welfare pubblico tende a essere meno demercificante, il mercato mantiene una posizione rilevante e le prestazioni monetarie sono più selettive rispetto ai modelli nordici e continentali.¹⁹⁵ Questa classificazione ha avuto grande influenza, ma richiede alcune precisazioni. La prima precisazione riguarda il carattere composito del welfare britannico. Il Regno Unito non può essere descritto come un sistema interamente residuale, perché il National Health Service rappresenta uno degli esempi più importanti di universalismo sanitario. La Costituzione del NHS afferma che l'accesso ai servizi sanitari deve basarsi sul bisogno clinico e non sulla capacità individuale di pagamento; il relativo *Handbook* precisa che i servizi NHS devono essere gratuiti al punto di utilizzo, salvo eccezioni previste dalla legge.¹⁹⁶ Questo elemento rende il caso britannico più complesso di quanto suggerisca una lettura schematica del modello liberale. La seconda precisazione riguarda l'evoluzione storica. Il welfare britannico del secondo dopoguerra nacque anche sotto l'influenza del Rapporto Beveridge e dell'idea di protezione sociale contro i grandi rischi della vita. Tuttavia, nel corso degli ultimi decenni, il sistema ha accentuato tratti di selettività, condizionalità e attivazione, soprattutto nelle politiche di sostegno al reddito in età lavorativa. La crescente importanza dei benefici *means-tested* e del welfare-to-work ha rafforzato l'immagine del Regno Unito come archetipo liberale, pur in presenza di un settore sanitario universalistico.¹⁹⁷ La terza

¹⁹⁴ Walter Korpi e Joakim Palme, "The paradox of redistribution and strategies of equality", cit.; Dimitri Gugushvili e Tijs Laenen, "Two decades after Korpi and Palme's 'paradox of redistribution'", cit.

¹⁹⁵ Gøsta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, cit.

¹⁹⁶ Department of Health and Social Care, *The NHS Constitution for England*, cit.; Department of Health and Social Care, *Handbook to the NHS Constitution for England*, cit.

¹⁹⁷ Nicholas Timmins, "Why has the UK's social security system become so means-tested?", cit.

precisazione riguarda la collocazione europea. Dopo la Brexit, il Regno Unito non può più essere utilizzato come caso interno all'Unione europea per i confronti statistici UE. Esso resta però essenziale sul piano teorico-comparato, perché la letteratura sui regimi di welfare lo considera uno dei casi più rappresentativi della famiglia liberale. Per questo motivo può essere richiamato come benchmark teorico, mentre l'analisi quantitativa nel perimetro UE deve riferirsi soprattutto all'Irlanda.¹⁹⁸

L'Irlanda è spesso considerata il caso UE più vicino al modello anglosassone. Essa presenta una struttura di welfare meno espansiva rispetto ai sistemi nordici e continentali e un maggiore rilievo di prestazioni selettive e strumenti orientati al reddito. Tuttavia, anche qui occorre evitare semplificazioni. Il dato più citato, cioè la bassa spesa sociale in rapporto al PIL, è fortemente condizionato dalla struttura economica irlandese. Eurostat segnala che nel 2022 la spesa di protezione sociale nell'UE era pari al 27,9% del PIL, mentre l'Irlanda registrava il valore più basso, circa 11,4%.¹⁹⁹ Tuttavia, questo dato deve essere interpretato alla luce degli effetti della globalizzazione sul PIL irlandese. La *Central Statistics Office* irlandese offre una lettura più prudente: nel 2022 la spesa per protezione sociale era pari a 58,4 miliardi di euro, corrispondenti al 12% del PIL, ma al 21% del reddito nazionale lordo modificato, il cosiddetto GNI*.²⁰⁰ Questa distinzione è fondamentale. Nel caso irlandese, il PIL è gonfiato dalla presenza di grandi imprese multinazionali e da flussi contabili che non riflettono integralmente il reddito disponibile interno. Il GNI* è quindi un indicatore più adatto a valutare il peso effettivo della spesa sociale sull'economia nazionale. Se si considera il GNI*, la distanza dell'Irlanda dagli altri Paesi europei si riduce, pur restando evidente una configurazione meno generosa e meno universalistica rispetto ai modelli nordici e continentali. Il caso irlandese mostra dunque un problema metodologico generale: gli indicatori di spesa sociale devono essere interpretati con attenzione. Una bassa spesa in percentuale del PIL non prova automaticamente l'assenza di protezione; allo stesso modo, una spesa elevata non prova automaticamente efficacia redistributiva. Occorre combinare più indicatori: volume della spesa, composizione, accesso alle prestazioni, ruolo del mercato, povertà,

¹⁹⁸ Clare Bambra, "Going beyond The three worlds of welfare capitalism", cit.

¹⁹⁹ Eurostat, "Social protection statistics – overview", dati ESSPROS 2022, online data code *spr_exp_type*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_overview; PDF: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/92300.pdf>.

²⁰⁰ Central Statistics Office Ireland, *Social protection expenditure in Ireland 2022 – Main Results*, 20 dicembre 2023, <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-spei/socialprotectionexpenditureinireland2022/mainresults/>; Central Statistics Office Ireland, *Social protection expenditure in Ireland 2022 – Key Findings*, <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-spei/socialprotectionexpenditureinireland2022/keyfindings/>.

disuguaglianza, spesa privata e capacità di riduzione del rischio sociale.²⁰¹ In questa prospettiva, l'Irlanda è utile non perché sia una copia del Regno Unito, ma perché rappresenta nel perimetro UE il caso più vicino alla logica liberale. Essa consente di osservare un welfare meno orientato all'universalismo di servizi, più sensibile al ruolo del mercato e più selettivo nella costruzione di alcune prestazioni. Tuttavia, proprio le peculiarità irlandesi impongono cautela: il modello liberale europeo non può essere dedotto meccanicamente da un solo Paese, né da un solo indicatore.

2.4.4 Efficienza della spesa e limiti redistributivi

Il modello anglosassone viene spesso presentato come più efficiente sul piano della spesa pubblica. La ragione è evidente: se lo Stato concentra l'intervento sui gruppi poveri e lascia al mercato una parte più ampia della produzione del benessere, il livello complessivo della spesa pubblica può risultare inferiore rispetto ai modelli universalistici. Tuttavia, l'efficienza va definita con precisione. Un welfare meno costoso non è necessariamente più efficiente se produce maggiore povertà, maggiore insicurezza o maggiore ricorso a spesa privata.²⁰² La selettività può ridurre l'esborso pubblico immediato, ma può generare costi indiretti. Se le prestazioni sono poco generose, condizionate o difficili da ottenere, una parte dei bisogni sociali resta insoddisfatta oppure viene trasferita sulle famiglie, sul terzo settore o sul mercato privato. Ciò può produrre disuguaglianze nell'accesso a beni essenziali, soprattutto in settori come abitazione, cura, previdenza integrativa e servizi alla persona. In questo senso, la minore spesa pubblica può corrispondere non a un minor bisogno sociale, ma a una diversa allocazione dei costi.²⁰³

L'efficacia redistributiva del modello liberale è dunque ambivalente. Da un lato, il targeting può essere progressivo perché concentra le risorse sui redditi più bassi. Dall'altro, se il bilancio complessivo è ridotto, se molte persone non accedono alle prestazioni o se la protezione pubblica è troppo bassa, la riduzione effettiva della povertà può essere limitata. La Commissione europea e Eurofound evidenziano che i trasferimenti sociali riducono in modo rilevante il rischio di povertà nell'UE, ma che persistono lacune importanti nella copertura di disoccupati, lavoratori atipici e soggetti con carriere brevi.²⁰⁴ Proprio tali lacune sono particolarmente problematiche nei sistemi

²⁰¹ Willem Adema e Pauline Fron, *The OECD SOCX Manual – 2019 Edition*, cit.; OECD, *Social Expenditure Database SOCX*, cit.

²⁰² OECD, *Social Expenditure Database SOCX*, cit.

²⁰³ Willem Adema e Pauline Fron, *The OECD SOCX Manual – 2019 Edition*, cit.

²⁰⁴ Hans Dubois, Tadas Leončikas e Jorge Molinuevo, *Social protection 2.0*, cit.

in cui l'accesso è selettivo e condizionato. Il modello liberale appare quindi più esposto a una tensione tra targeting e universalismo. Il targeting risponde all'esigenza di contenere la spesa e aiutare chi ha meno; l'universalismo risponde all'esigenza di costruire cittadinanza sociale, consenso e accesso non stigmatizzante. Nessuno dei due principi è privo di problemi. Tuttavia, la comparazione mostra che sistemi troppo selettivi rischiano di indebolire il welfare proprio nei momenti in cui i rischi sociali diventano più diffusi. Se precarietà, bassi salari e costi abitativi coinvolgono fasce ampie della popolazione, un welfare limitato ai soli poveri può non essere sufficiente.²⁰⁵ La questione diventa ancora più rilevante rispetto ai nuovi rischi sociali. I sistemi liberali tendono a favorire politiche di attivazione e incentivi al lavoro, ma possono incontrare difficoltà quando il problema non è soltanto l'assenza di lavoro, bensì la qualità del lavoro: bassi salari, contratti discontinui, part-time involontario, instabilità, working poverty. In questi casi, il mercato non garantisce necessariamente sicurezza sociale anche quando l'individuo lavora. Un welfare troppo residuale può quindi lasciare scoperte persone formalmente occupate ma materialmente vulnerabili.²⁰⁶ Un altro limite riguarda la dipendenza dal mercato privato. Se pensioni, cura, servizi e sicurezza economica sono in parte affidati a risorse private, le disuguaglianze di reddito e patrimonio si traducono più direttamente in disuguaglianze di protezione. Chi dispone di redditi elevati può acquistare assicurazioni, accumulare risparmio e accedere a servizi di qualità; chi dispone di redditi bassi dipende invece da prestazioni pubbliche minime o condizionate. Il modello liberale, quindi, può amplificare il legame tra posizione di mercato e sicurezza sociale.²⁰⁷

Nonostante tali criticità, il modello anglosassone conserva un ruolo importante nella comparazione. Esso mostra che la sostenibilità fiscale e la responsabilità individuale sono dimensioni reali del dibattito sul welfare; segnala il rischio che sistemi troppo generosi possano incontrare vincoli di finanziamento; richiama l'esigenza di evitare disincentivi all'occupazione e di calibrare le politiche sui bisogni effettivi. Tuttavia, il suo limite consiste nel fatto che la riduzione del ruolo pubblico può aumentare la vulnerabilità individuale e rendere più difficile la costruzione di solidarietà

²⁰⁵ Walter Korpi e Joakim Palme, "The paradox of redistribution and strategies of equality", cit.; Dimitri Gugushvili e Tijs Laenen, "Two decades after Korpi and Palme's 'paradox of redistribution'", cit.

²⁰⁶ Giuliano Bonoli, "The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states", *Policy & Politics* 33, n. 3 (2005): 431-449, <https://doi.org/10.1332/0305573054325765>; <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/pp/33/3/article-p431.xml>.

²⁰⁷ Willem Adema e Pauline Fron, *The OECD SOCX Manual – 2019 Edition*, cit.; OECD, Social Expenditure Database SOCX, cit.

sociale ampia. In conclusione, il modello anglosassone costituisce il polo più market-oriented della comparazione europea. La sua logica è fondata su residualità pubblica, selettività, means-testing, responsabilità individuale e maggiore ruolo del mercato. I suoi punti di forza sono il contenimento della spesa, la concentrazione formale delle risorse sui gruppi poveri e la maggiore attenzione agli incentivi al lavoro. Le sue criticità riguardano invece la minore demercificazione, il rischio di stigma e non take-up, la fragilità del consenso redistributivo e la possibilità che i bisogni sociali vengano spostati dal bilancio pubblico alle famiglie e al mercato privato. Per la tesi, questo modello è essenziale perché mostra il limite opposto rispetto al modello nordico: laddove il primo universalizza la protezione per costruire cittadinanza sociale, il modello anglosassone seleziona la protezione per contenere l'intervento pubblico. Il confronto tra questi due poli consente di comprendere meglio la varietà dei *welfare europei* e i limiti di ogni ipotesi di armonizzazione piena.

2.5 Comparazione trasversale: finanziamento, coperture, servizi, redistribuzione, ruolo della famiglia

Dopo l'analisi dei singoli modelli, la comparazione deve spostarsi dal piano descrittivo a quello trasversale. Non è sufficiente affermare che un sistema sia “nordico”, “continentale”, “mediterraneo” o “liberale”: occorre verificare in quali dimensioni istituzionali tali modelli divergano realmente. Le variabili decisive sono almeno cinque: il modo in cui il welfare viene finanziato; i criteri di accesso alle prestazioni; il rapporto tra trasferimenti monetari e servizi; la capacità redistributiva; il ruolo attribuito alla famiglia nella produzione del benessere sociale.²⁰⁸ Queste dimensioni consentono di evitare due errori frequenti. Il primo è ridurre la comparazione al solo volume della spesa sociale. Un Paese può spendere molto, ma concentrare le risorse su rischi tradizionali, come vecchiaia e sanità, lasciando più deboli infanzia, politiche attive, servizi di cura e inclusione sociale. Il secondo errore è trattare i modelli come categorie statiche. In realtà, i regimi di welfare sono configurazioni dinamiche: conservano eredità storiche, ma vengono continuamente

²⁰⁸ Gösta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism* (Princeton: Princeton University Press, 1990), <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691028576/the-three-worlds-of-welfare-capitalism>; Clare Bambra, “Going beyond The three worlds of welfare capitalism: regime theory and public health research”, *Journal of Epidemiology and Community Health* 61 (2007): 1098–1102, <https://doi.org/10.1136/jech.2007.064295>.

ricalibrati da mutamenti demografici, trasformazioni del lavoro, vincoli fiscali, crisi economiche e processi di europeizzazione.²⁰⁹

2.5.1 Finanziamento: fiscalità generale e contributi sociali

Il finanziamento rappresenta una delle principali linee di distinzione tra i modelli di welfare. Esso non è un elemento puramente contabile, ma esprime una precisa concezione del rapporto tra cittadinanza, lavoro e protezione sociale. Nei sistemi nordici, il peso della fiscalità generale è particolarmente rilevante, coerentemente con una logica universalistica nella quale molti diritti sono collegati alla residenza o alla cittadinanza sociale. Nei sistemi continentali e mediterranei, invece, il finanziamento contributivo conserva un ruolo centrale, riflettendo la matrice assicurativa e il legame tra prestazioni e posizione lavorativa. Nei sistemi anglosassoni, infine, la spesa pubblica tende a essere più selettiva, mentre il mercato e la responsabilità individuale assumono un peso maggiore nella copertura dei bisogni sociali.²¹⁰ I dati ESSPROS confermano che, nel 2022, a livello UE le entrate della protezione sociale provenivano per il 41,2% da contributi delle amministrazioni pubbliche, per il 34,5% da contributi sociali dei datori di lavoro e per il 21,3% da contributi delle persone protette. La media europea, tuttavia, nasconde differenze nazionali profonde: la Danimarca presenta una quota molto elevata di finanziamento pubblico generale, mentre i Paesi bismarckiani, come la Germania, continuano a fondarsi in misura significativa su contributi sociali di lavoratori e datori di lavoro. Questa differenza produce conseguenze istituzionali rilevanti. Nei sistemi finanziati prevalentemente dalla fiscalità generale, la protezione tende a essere più facilmente universalizzata, perché non dipende in modo diretto dalla posizione contributiva individuale. Nei sistemi contributivi, invece, la prestazione è spesso percepita come diritto maturato attraverso il lavoro, ma proprio per questo può risultare meno accessibile per chi ha carriere discontinue, lavoro irregolare, lunghi periodi di disoccupazione o attività scarsamente formalizzate. Il finanziamento

²⁰⁹ Paul Pierson, “The new politics of the welfare state”, *World Politics* 48, n. 2 (1996): 143–179, <https://doi.org/10.1353/wp.1996.0004>; <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/new-politics-of-the-welfare-state/4183EDE18ABA5FCD2B963F5FD4E405A4>.

²¹⁰ Eurostat, *European System of Integrated Social Protection Statistics ESSPROS – Manual and User Guidelines – 2026 Edition*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2026, PDF: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/23009546/KS-01-25-046-EN-N.pdf/5a1e58c5-1ff3-5503-0b39-efd1da3739cf?t=1770798859113&version=1.0>.

contributivo rafforza la legittimazione del diritto per gli assicurati, ma può indebolire la protezione degli outsiders.²¹¹

Il modello mediterraneo rende particolarmente evidente questa ambivalenza. Da un lato, la componente contributiva ha garantito protezioni importanti per lavoratori stabili e pensionati; dall'altro, ha lasciato più esposti giovani, donne con carriere interrotte, disoccupati di lunga durata e lavoratori precari.

Nel modello nordico, invece, il finanziamento fiscale consente una maggiore integrazione tra prestazioni monetarie e servizi pubblici. Ciononostante, esso richiede elevata capacità impositiva, fiducia istituzionale e consenso redistributivo. Il modello liberale, infine, riduce tendenzialmente il fabbisogno fiscale pubblico, ma trasferisce una parte dei costi su mercato, famiglie e strumenti privati di protezione.²¹²

La comparazione del finanziamento mostra quindi che non esiste una tecnica neutra di raccolta delle risorse. Fiscalità e contribuzione producono diverse forme di cittadinanza sociale. La fiscalità generale tende a costruire diritti più universalistici; la contribuzione tende a costruire diritti assicurativi; il ricorso al mercato tende a differenziare la protezione secondo la capacità economica individuale. Per questa ragione, il finanziamento è uno dei punti nei quali la divergenza tra i modelli resta più resistente a ogni ipotesi di armonizzazione europea.

2.5.2 Criteri di accesso: cittadinanza, contribuzione, selettività e means-testing

La seconda dimensione comparativa riguarda i criteri di accesso alle prestazioni. Qui emerge una distinzione fondamentale tra diritti di cittadinanza, diritti contributivi e prestazioni selettive. Nel modello nordico, l'accesso tende a essere costruito su base ampia, collegata alla residenza e alla cittadinanza sociale. Nel modello continentale, l'accesso dipende in misura maggiore dallo status occupazionale e dalla storia contributiva. Nel modello mediterraneo, la logica contributiva si combina con frammentazione categoriale e disuguaglianze territoriali. Nel modello anglosassone,

²¹¹ Bruno Palier, *A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reform in continental Europe* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010), <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/34852>; PDF alternativo: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/32042/ssoar-2010-palier-A_long_goodbye_to_Bismarck.pdf.

²¹² Torben M. Andersen, "The Scandinavian model: prospects and challenges", CESifo Working Paper n. 1903, 2007, PDF: https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1_wp1903.pdf; Maurizio Ferrera, "The 'southern model' of welfare in social Europe", *Journal of European Social Policy* 6, n. 1 (1996): 17–37, <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>; Nicholas Timmins, "Why has the UK's social security system become so means-tested?", *Oxford Open Economics* 3, Supplement 1 (2024): i1274–i1282, <https://doi.org/10.1093/ooec/odad067>.

infine, molte prestazioni assumono forma selettiva e sono subordinate alla verifica dei mezzi.²¹³ Queste diverse modalità di accesso non producono soltanto differenze amministrative, ma definiscono differenti rapporti tra individuo e Stato sociale. Il diritto universalistico tende a ridurre lo stigma, perché la prestazione è percepita come parte ordinaria della cittadinanza. Il diritto contributivo rafforza il nesso tra lavoro e protezione, ma può penalizzare chi non riesce a costruire una carriera regolare. Il diritto selettivo concentra risorse sui gruppi poveri, ma richiede procedure di accertamento, controlli e requisiti che possono generare stigma, complessità e non take-up.²¹⁴ Il problema del non take-up è particolarmente importante. Una prestazione formalmente esistente non produce effetti protettivi se una parte significativa degli aventi diritto non riesce ad accedervi o non la richiede. Eurofound ha segnalato, con riferimento a disoccupazione e redditi minimi, che nessuno Stato membro supera l'80% di take-up tra gli aventi diritto ai benefici di reddito minimo e che una quota molto ampia di disoccupati nell'UE non riceve benefici o assistenza, spesso per carriere troppo brevi, esaurimento dei diritti o forme di lavoro non standard.²¹⁵ La selettività, dunque, non può essere valutata soltanto come strumento di efficienza. Essa può ridurre il costo immediato della spesa pubblica, ma può anche restringere l'accesso effettivo, rendere più fragile la legittimazione politica del welfare e isolare i beneficiari come gruppo socialmente distinto. Al contrario, l'universalismo può apparire meno mirato, ma tende a costruire un rapporto più stabile tra cittadini e istituzioni. La differenza è determinante: il welfare universalistico include per redistribuire; il welfare selettivo seleziona per contenere la spesa.²¹⁶

Nei sistemi continentali e mediterranei, la questione è parzialmente diversa. Qui il problema principale non è sempre la prova dei mezzi, ma la dipendenza dalla posizione contributiva. Chi ha lavorato stabilmente accede a protezioni più solide; chi ha lavorato in modo discontinuo o marginale può ricevere prestazioni inferiori o restare fuori da alcuni schemi. La segmentazione insiders/outsiders costituisce quindi il corrispondente, nei modelli assicurativi, del problema del

²¹³ Nanna Kildal e Stein Kuhnle, "The Nordic welfare model and the idea of universalism", in Nanna Kildal e Stein Kuhnle, a cura di, *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience*, London-New York, Routledge, 2005, PDF: <https://blogs.helsinki.fi/nord-wel/files/2009/03/ncoe-kildal-kuhnle-2005.pdf>.

²¹⁴ Hans Dubois, Tadas Leončikas e Jorge Molinuevo, *Social protection 2.0: unemployment and minimum income benefits*, Eurofound, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2024, <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/social-protection-20-unemployment-and-minimum-income-benefits>; PDF: https://irshare.eu/wp-content/uploads/2024/11/ef24001en_0.pdf.

²¹⁵ Hans Dubois, Tadas Leončikas e Jorge Molinuevo, *Social protection 2.0: unemployment and minimum income benefits*, cit.

²¹⁶ Walter Korpi e Joakim Palme, "The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western Countries", LIS Working Paper n. 174, 1998, PDF: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/160846/1/lis-wps-174.pdf>.

non take-up nei sistemi selettivi. In entrambi i casi, il nodo riguarda la distanza tra diritto formale e protezione effettiva.

2.5.3 *Trasferimenti monetari e servizi in natura*

La terza dimensione riguarda il rapporto tra trasferimenti monetari e servizi in natura. Questa distinzione è essenziale perché due sistemi con livelli di spesa simili possono produrre effetti sociali molto diversi. I trasferimenti monetari sostengono il reddito; i servizi modificano invece le condizioni concrete di accesso alla cura, alla salute, all'infanzia, all'autonomia personale e alla partecipazione lavorativa. Per questo motivo la composizione della spesa è spesso più rivelatrice del suo volume complessivo.²¹⁷ Nel 2023, secondo Eurostat, il 64,7% della spesa per benefici di protezione sociale nell'UE era erogato in forma monetaria, mentre il 35,3% era costituito da prestazioni in natura. La quota di cash benefits era particolarmente elevata in Italia, Grecia e Polonia, mentre Svezia, Irlanda e Malta registravano le quote più basse di pagamenti monetari, con un peso maggiore delle prestazioni in natura. Questo dato è rilevante perché intercetta una delle differenze più profonde tra i modelli. I sistemi mediterranei tendono a presentare una maggiore centralità dei trasferimenti monetari, in particolare pensionistici. I sistemi nordici, pur non rinunciando ai trasferimenti, si distinguono per una maggiore incidenza dei servizi, soprattutto nei settori della cura, dell'infanzia e delle politiche attive. I sistemi continentali combinano trasferimenti assicurativi e servizi, ma spesso mantengono una forte centralità delle prestazioni legate allo status lavorativo. I sistemi liberali, infine, possono presentare una rete pubblica più selettiva e un maggiore ricorso a servizi acquistati sul mercato.²¹⁸ La differenza tra cash e in-kind è particolarmente importante per la defamilizzazione. Un trasferimento monetario può sostenere il reddito familiare, ma non necessariamente riduce il carico di cura non retribuito. Un servizio per l'infanzia, un servizio domiciliare per anziani o un sistema di *long-term care*, invece, possono modificare la distribuzione del tempo e del lavoro all'interno della famiglia. La presenza di servizi pubblici o pubblicamente finanziati incide quindi non solo sul reddito disponibile, ma anche

²¹⁷ Eurostat, “Social protection statistics – social benefits”, dati 2023, online data code *spr_exp_fm*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20251118-1>.

²¹⁸ Eurostat, “Social protection statistics – overview”, dati ESSPROS 2022, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_overview; PDF: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/92300.pdf>.

sull'autonomia individuale, sull'occupazione femminile e sulla possibilità di conciliare lavoro e cura.²¹⁹

Eurostat, con riferimento alle prestazioni per famiglia e minori, mostra che nel 2022 la spesa UE in questo ambito era pari all'8,6% della spesa complessiva per benefici sociali. Il dato più significativo, ai fini della comparazione, riguarda la composizione: in Paesi come Finlandia, Danimarca e Svezia, il child day care rappresentava una delle principali voci di spesa per famiglia e minori, confermando il peso dei servizi nei sistemi nordici. Questa diversa composizione produce effetti cumulativi. Dove prevalgono i servizi, il welfare può agire in modo preventivo e abilitante, sostenendo partecipazione lavorativa, sviluppo infantile, autonomia delle persone non autosufficienti e riduzione delle disuguaglianze di genere. Dove prevalgono i trasferimenti monetari, il welfare può proteggere il reddito, ma lasciare irrisolti i bisogni di cura, le disuguaglianze territoriali nell'accesso ai servizi e la dipendenza dalla famiglia. Il confronto tra modello nordico e mediterraneo è, da questo punto di vista, particolarmente netto.

2.5.4 Redistribuzione, povertà e disuguaglianze

La quarta dimensione riguarda la capacità redistributiva. Un sistema di welfare non va valutato soltanto in base alla generosità formale delle prestazioni, ma anche in base alla sua capacità di ridurre povertà e disuguaglianze. La redistribuzione dipende da molti fattori: livello della spesa, progressività fiscale, composizione delle prestazioni, accesso effettivo, universalismo o selettività, rapporto tra trasferimenti e servizi, struttura del mercato del lavoro.²²⁰ La Commissione europea, nel rapporto ESDE 2024, evidenzia che nel 2023 il tasso di rischio di povertà nell'UE era pari al 16,2% dopo i trasferimenti sociali, mentre prima dei trasferimenti, escluse le pensioni, era pari al 24,8%. La differenza di 8,6 punti percentuali conferma il ruolo decisivo dei trasferimenti sociali nella riduzione della povertà monetaria. Ciononostante, l'efficacia redistributiva non coincide automaticamente con il livello della spesa. Un welfare molto costoso può essere meno redistributivo se le risorse si concentrano su prestazioni legate alla carriera contributiva o su gruppi già relativamente protetti. Al contrario, un sistema universalistico può risultare fortemente

²¹⁹ Jane Lewis, "Gender and the development of welfare regimes", *Journal of European Social Policy* 2, n. 3 (1992): 159–173, <https://doi.org/10.1177/095892879200200301>.

²²⁰ European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2024*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2024, <https://op.europa.eu/webpub/empl/esde-2024/>; PDF: https://www.cedefop.europa.eu/files/employment_and_social_developments_in_europe_esde_2024_report.pdf.

redistributivo non perché ogni prestazione sia formalmente mirata ai poveri, ma perché mobilita risorse elevate, riduce lo stigma, coinvolge le classi medie e crea una base politica ampia a sostegno della protezione sociale.²²¹ Il paradosso della redistribuzione, elaborato da Korpi e Palme, è centrale per comprendere questo punto. La tesi, ormai classica nella letteratura comparata, sostiene che i sistemi fortemente selettivi e mirati ai poveri non necessariamente riducono la povertà più dei sistemi universalistici. Il targeting può restringere i bilanci, ridurre il consenso politico e aumentare la stigmatizzazione; l'universalismo, invece, può costruire coalizioni redistributive più ampie e quindi produrre effetti redistributivi più consistenti nel risultato complessivo.²²² Anche gli indicatori di disuguaglianza mostrano che il rapporto tra spesa e risultati è complesso. Nel 2024, il coefficiente di Gini del reddito disponibile equivalente nell'UE era pari a 29,4. Eurostat rileva differenze significative tra Stati membri: Bulgaria, Lituania e Lettonia registravano i valori più elevati, mentre Slovacchia, Cechia, Slovenia e Belgio presentavano livelli inferiori a 25. Queste differenze mostrano che la disuguaglianza non dipende soltanto dalla spesa sociale, ma dalla configurazione complessiva del regime. Il modello nordico tende storicamente a combinare spesa elevata, servizi, tassazione e politiche inclusive. Il modello continentale protegge fortemente il lavoratore assicurato, ma può riprodurre differenze di status. Il modello mediterraneo riduce alcuni rischi, soprattutto la povertà anziana, ma resta più fragile su giovani, famiglie con minori e carriere discontinue. Il modello liberale contiene la spesa pubblica, ma espone maggiormente gli individui alle disuguaglianze di mercato.

2.5.5 Ruolo della famiglia e grado di defamilizzazione

La quinta dimensione trasversale riguarda il ruolo della famiglia. La famiglia non è soltanto un soggetto privato, ma una componente essenziale del welfare mix. In tutti i modelli europei essa svolge funzioni di sostegno, cura e solidarietà; ciò che cambia è il grado in cui tali funzioni sono sostenute, sostituite o alleggerite dalle politiche pubbliche. Per questo la comparazione tra modelli deve includere non solo Stato e mercato, ma anche la distribuzione dei compiti sociali all'interno

²²¹ Walter Korpi e Joakim Palme, "The paradox of redistribution and strategies of equality", cit.; Dimitri Gugushvili e Tijs Laenen, "Two decades after Korpi and Palme's 'paradox of redistribution': what have we learned so far and where do we take it from here?", *Journal of International and Comparative Social Policy* 37, n. 2 (2021): 112–127, <https://doi.org/10.1017/ics.2020.24>; PDF: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/CE85800A38AC83F9EEAA1AD45880CC47/S2169976320000248a.pdf>.

²²² Walter Korpi e Joakim Palme, "The paradox of redistribution and strategies of equality", cit.

del nucleo familiare.²²³ Il modello nordico presenta il grado più elevato di defamilizzazione. Attraverso servizi per l'infanzia, cura degli anziani, politiche di conciliazione e sostegno all'occupazione femminile, lo Stato riduce la necessità che la famiglia assorba da sola i rischi sociali. Ciò non elimina la famiglia come luogo di solidarietà, ma impedisce che essa diventi l'unico ammortizzatore disponibile. Il modello mediterraneo, al contrario, è storicamente caratterizzato da un familismo più marcato: la famiglia compensa carenze di servizi, ritardi delle politiche assistenziali e discontinuità lavorative.²²⁴ Il modello continentale occupa una posizione intermedia. Esso ha storicamente sostenuto la famiglia attraverso il breadwinner model, diritti derivati e prestazioni legate al lavoratore principale. In tal modo ha protetto il nucleo familiare, ma spesso senza riconoscere piena autonomia individuale a tutti i suoi componenti, in particolare alle donne. Il modello liberale, invece, tende a combinare responsabilità individuale, mercato e sostegni selettivi, lasciando alle famiglie e alle risorse private un ruolo significativo nella gestione di rischi come cura, abitazione, reddito insufficiente e assistenza di lungo periodo.²²⁵ La dimensione di genere è decisiva. Nei sistemi nei quali i servizi di cura sono deboli o costosi, il lavoro non retribuito tende a ricadere prevalentemente sulle donne, con effetti sulle carriere, sui redditi e sulle pensioni future. Per questa ragione, le politiche di cura non sono un settore marginale del welfare, ma un indicatore fondamentale della sua capacità di produrre autonomia. Un sistema può ridurre la povertà monetaria attraverso trasferimenti, ma continuare a riprodurre disuguaglianze di genere se non interviene sulla distribuzione sociale del lavoro di cura.²²⁶ La letteratura sul familism ha mostrato che le politiche pubbliche possono rafforzare o attenuare la dipendenza dalla famiglia. Leitner distingue diverse forme di familismo e defamilizzazione, evidenziando che non basta chiedersi se lo Stato “aiuti” la famiglia: occorre capire se quell'aiuto rende la cura familiare una scelta o un obbligo di fatto. Nei sistemi mediterranei, la carenza di alternative pubbliche produce spesso un familismo implicito; nei sistemi nordici, la disponibilità di servizi consente invece una

²²³ Sigrid Leitner, “Varieties of familism: the caring function of the family in comparative perspective”, *European Societies* 5, n. 4 (2003): 353–375, <https://doi.org/10.1080/1461669032000127642>; PDF: <https://direct.mit.edu/euso/article-pdf/5/4/353/2489242/1461669032000127642.pdf>.

²²⁴ Manuela Naldini, *The family in the Mediterranean welfare states* (London: Frank Cass, 2003), <https://www.routledge.com/The-Family-in-the-Mediterranean-Welfare-States/Naldini/p/book/9781138990937>; Lluís Flaquer, *Family Policy and Welfare State in Southern Europe*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Working Papers n. 185/00, 2000, PDF: https://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_185.pdf.

²²⁵ Jane Lewis, “Gender and the development of welfare regimes”, cit.; Bruno Palier, *A Long Goodbye to Bismarck?*, cit.; Nicholas Timmins, “Why has the UK’s social security system become so means-tested?”, cit.

²²⁶ Jane Lewis, “Gender and the development of welfare regimes”, cit.; Clare Bambra, “Going beyond The three worlds of welfare capitalism”, cit.

maggiore libertà individuale rispetto ai vincoli familiari.²²⁷ Questa comparazione è essenziale per comprendere l'europeizzazione del welfare. L'UE non dispone di competenze tali da sostituire i modelli familiari nazionali con un assetto uniforme. Tuttavia, attraverso il Pilastro europeo dei diritti sociali, il Semestre europeo, gli obiettivi su occupazione, infanzia, competenze e inclusione, essa spinge gli Stati membri a rafforzare servizi e accesso effettivo alle prestazioni. Le pressioni europee agiscono quindi soprattutto sulle aree in cui i sistemi più familistici e frammentati mostrano maggiori debolezze: cura, infanzia, occupazione femminile, povertà minorile e inclusione attiva.²²⁸ In conclusione, la comparazione trasversale mostra che i modelli europei di welfare divergono non solo per il livello della spesa, ma per la logica istituzionale che organizza quella spesa. Il modello nordico universalizza e defamilizza; il modello continentale assicura e preserva lo status; il modello mediterraneo protegge fortemente alcuni rischi ma lascia ampie zone di vulnerabilità; il modello anglosassone seleziona l'intervento pubblico e attribuisce maggiore spazio al mercato. La convergenza europea, pertanto, non può essere intesa come cancellazione di tali differenze. Più realisticamente, essa opera come pressione alla ricalibratura: rafforzare servizi, inclusione e accesso effettivo senza eliminare le eredità istituzionali dei singoli regimi.

2.6 Sintesi comparata con indicatori e focus su Paesi benchmark

La comparazione tra modelli di welfare richiede una sintesi finale capace di collegare le differenze teoriche alle evidenze empiriche. Le tipologie discusse nei paragrafi precedenti — nordica, continentale, mediterranea e anglosassone — non devono essere considerate come categorie meramente descrittive, ma come configurazioni istituzionali che producono effetti diversi in termini di spesa, accesso alle prestazioni, composizione degli interventi, redistribuzione e ruolo della famiglia. In questa prospettiva, gli indicatori quantitativi non sostituiscono l'analisi teorica, ma consentono di verificarne la plausibilità empirica.²²⁹ L'uso degli indicatori richiede tuttavia

²²⁷ Sigrid Leitner, "Varieties of Familialism", cit.

²²⁸ European Commission, *European Pillar of Social Rights Action Plan*, <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>; European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2024*, cit.

²²⁹ Eurostat, *European System of Integrated Social Protection Statistics ESSPROS – Manual and User Guidelines – 2026 Edition*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2026, PDF: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/23009546/KS-01-25-046-EN-N.pdf/5a1e58c5-1ff3-5503-0b39-efd1da3739cf?t=1770798859113&version=1.0>.

alcune cautele. La spesa sociale in percentuale del PIL è un dato utile, ma non sufficiente: essa risente della dimensione del denominatore, del ciclo economico, della struttura demografica e delle modalità di contabilizzazione delle prestazioni. Inoltre, due Paesi possono presentare livelli simili di spesa ma configurazioni molto diverse, a seconda che le risorse siano orientate prevalentemente verso pensioni, sanità, famiglia, disoccupazione, servizi in natura o misure di inclusione. Per questa ragione, la sintesi seguente combina tre piani: livello complessivo della spesa, composizione funzionale della protezione sociale e principali indicatori di outcome sociale.

2.6.1 *Spesa di protezione sociale in rapporto al PIL*

Il primo indicatore è la spesa complessiva di protezione sociale in rapporto al PIL. Secondo Eurostat, nel 2022 la spesa totale per protezione sociale nell'Unione europea era pari al 27,9% del PIL. La Francia registrava il valore più alto tra gli Stati membri, pari al 34,0%, mentre l'Irlanda presentava il valore più basso, pari all'11,4%. Eurostat segnala però che il dato irlandese deve essere interpretato con prudenza, perché il rapporto spesa/PIL è influenzato da dinamiche del PIL legate agli effetti della globalizzazione.²³⁰

Paese	Modello prevalente	Spesa di protezione sociale sul PIL, 2022	Lettura comparativa
Francia	Continental	34,0%	Welfare ad alta intensità di spesa, con forte peso di pensioni, sanità e prestazioni assicurative.
Finlandia	Nordico	circa 30,1%	Elevata protezione, con significativa presenza di servizi e politiche di cura.

²³⁰ Eurostat, “Social protection statistics – overview”, dati ESSPROS 2022, online data code *spr_exp_type*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_overview; PDF: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/92300.pdf>.

Germania	Continentale	circa 30,0%	Sistema bismarckiano robusto, fortemente legato a contribuzione e assicurazioni sociali.
Italia	Mediterraneo	circa 29,8%	Spesa elevata, ma fortemente orientata alla funzione pensionistica.
Danimarca	Nordico	circa 28,1%	Elevata protezione finanziata in larga parte dalla fiscalità generale.
Svezia	Nordico	circa 27,2%	Spesa prossima alla media UE, con forte componente di servizi in natura.
Spagna	Mediterraneo	circa 25,9%	Welfare sud-europeo in trasformazione, con tensione tra pensioni, lavoro e inclusione.
Portogallo	Mediterraneo	circa 24,7%	Spesa inferiore alla media UE, ma con peso rilevante della protezione della vecchiaia.
Grecia	Mediterraneo	circa 24,1%	Forte incidenza della spesa per vecchiaia rispetto al totale dei benefici sociali.
Irlanda	Anglosassone/liberale	11,4%	Dato condizionato dal PIL; necessario leggere anche indicatori alternativi come GNI*.

Questa tabella mostra che il livello della spesa non coincide automaticamente con il modello. La Francia, caso continentale, ha il valore più alto dell'Unione; l'Italia, caso mediterraneo, presenta una spesa vicina a quella dei sistemi più robusti; i Paesi nordici non sono sempre al vertice per spesa complessiva, ma si distinguono per la composizione e per il peso dei servizi. L'Irlanda,

invece, conferma la necessità di cautela metodologica: secondo il Central Statistics Office irlandese, nel 2022 la spesa per protezione sociale era pari a 58,4 miliardi di euro, corrispondenti al 12% del PIL ma al 21% del reddito nazionale lordo modificato, cioè il GNI*.²³¹ Il dato più importante è quindi interpretativo: non basta misurare “quanto” un Paese spende, ma occorre capire “come” spende. Un welfare nordico può avere una spesa sul PIL simile a quella di un welfare continentale o mediterraneo, ma produrre effetti differenti se investe di più in servizi di cura, politiche familiari e attivazione. Allo stesso modo, una spesa complessiva elevata può risultare meno efficace verso i nuovi rischi sociali se concentrata soprattutto sulla vecchiaia o su prestazioni collegate alla posizione occupazionale.

2.6.2 *Composizione della spesa: pensioni, servizi, famiglia e prestazioni in natura*

La seconda dimensione riguarda la composizione della spesa. Eurostat rileva che, nel 2022, le funzioni vecchiaia e sanità/malattia rappresentavano insieme il 68,1% della spesa complessiva di protezione sociale nell’UE. In particolare, i benefici per vecchiaia e superstiti rappresentavano il 44,4% della spesa totale, mentre malattia/sanità e disabilità raggiungevano complessivamente il 35,7%.²³²

Indicatore	Dato UE	Paesi/valori rilevanti	Significato comparativo
Spesa totale di protezione sociale	27,9% del PIL, 2022	Francia 34,0%; Irlanda 11,4%	Misura il volume complessivo, ma non la qualità della protezione.
Pensioni	12,2% del PIL, 2022	Italia 15,5%; Francia 14,7%; Grecia 14,3%; Austria 14,2%;	Evidenzia il peso della vecchiaia e il possibile bias pensionistico.

²³¹ Central Statistics Office Ireland, *Social protection expenditure in Ireland 2022 – Key Findings*, 20 dicembre 2023, <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-spei/socialprotectionexpenditureinireland2022/keyfindings/>.

²³² Eurostat, “Social protection statistics – overview”, cit., sezione *Analysis of the structure of social protection expenditure*.

		Irlanda 3,8%	
Vecchiaia e superstiti	47,0% dei benefici sociali, stime 2024	Grecia 62,3%; Italia 59,9%; Portogallo 55,3%	Conferma la forte specializzazione pensionistica di alcuni sistemi mediterranei.
Benefici cash	64,7% dei benefici sociali, 2023	Italia 76,4%; Grecia 75,9%; Polonia 71,4%	Segnala sistemi più orientati a trasferimenti monetari.
Benefici in natura	35,3% dei benefici sociali, 2023	Svezia, Irlanda e Malta hanno le quote più basse di cash benefits	Indica maggiore peso relativo di servizi e prestazioni non monetarie.
Famiglia e minori	8,6% dei benefici sociali UE, 2022	Germania 3,4% del PIL; Lussemburgo e Polonia 3,2%	Misura l'investimento in famiglia, infanzia e cura.

La spesa pensionistica è particolarmente rilevante per comprendere il modello mediterraneo. Nel 2022, la spesa per pensioni nell'UE era pari al 12,2% del PIL; l'Italia registrava il valore più alto, pari al 15,5%, seguita da Francia, Grecia e Austria. Il dato conferma che l'Italia non è caratterizzata da una bassa spesa sociale, ma da una composizione fortemente orientata alla vecchiaia.²³³ Le stime preliminari Eurostat per il 2024 rafforzano questa lettura: nell'UE, vecchiaia e superstiti assorbivano il 47,0% della spesa per benefici sociali; in Grecia la quota raggiungeva il 62,3%, in Italia il 59,9% e in Portogallo il 55,3%. Tali valori non vanno letti come prova di inefficienza, perché le pensioni svolgono una funzione essenziale di protezione contro la povertà anziana; tuttavia, indicano uno squilibrio funzionale quando sono accompagnati da servizi deboli e minori

²³³ Eurostat, "Social protection statistics – overview", cit., sezione *Expenditure on pensions*; cfr. anche Eurostat, "Social protection statistics – pension expenditure and pension beneficiaries", PDF: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/36405.pdf>.

investimenti in infanzia, inclusione, politiche attive e cura.²³⁴ Il confronto tra cash benefits e prestazioni in natura è altrettanto importante. Nel 2023, secondo Eurostat, il 64,7% dei benefici sociali nell'UE era erogato in denaro, mentre il 35,3% era costituito da prestazioni in natura. Le quote più alte di benefici monetari si registravano in Italia, Grecia e Polonia; al contrario, Svezia, Irlanda e Malta avevano le quote più basse di cash benefits, con un peso più elevato delle prestazioni in natura.²³⁵ La differenza tra trasferimenti monetari e servizi è decisiva per la comparazione. Un trasferimento monetario sostiene il reddito, ma non sempre riduce il carico familiare della cura. Un servizio per l'infanzia, una prestazione di long-term care o un servizio territoriale per la non autosufficienza possono invece modificare la distribuzione concreta del lavoro di cura, favorendo l'autonomia individuale e la partecipazione femminile al mercato del lavoro. In questo senso, i modelli più orientati ai servizi producono effetti di defamilizzazione più forti rispetto ai modelli centrati prevalentemente su trasferimenti monetari.²³⁶ Eurostat conferma questa differenza anche nelle politiche per famiglia e minori. Nel 2022, l'UE ha speso 368 miliardi di euro in family/children benefits, pari al 2,3% del PIL e all'8,6% della spesa complessiva per benefici sociali. In Danimarca, Finlandia, Spagna e Svezia, le prestazioni in natura superavano i pagamenti monetari periodici nella spesa per famiglia e minori; inoltre, il child day care era una voce centrale della spesa familiare in Finlandia, Danimarca e Svezia.²³⁷

2.6.3 Povertà, disuguaglianza ed efficacia redistributiva

La terza dimensione riguarda gli outcome sociali. Un sistema di welfare non può essere valutato soltanto per la quantità di risorse mobilitate: occorre considerare la capacità di ridurre povertà,

²³⁴ Eurostat, “Social protection statistics – early estimates”, stime preliminari 2024, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_early_estimates; PDF: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/121529.pdf>.

²³⁵ Eurostat, “64.7% of social benefits in the EU paid in cash”, 18 novembre 2025, online data code *spr_exp_fim*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20251118-1>.

²³⁶ Jane Lewis, “Gender and the development of welfare regimes”, *Journal of European Social Policy* 2, n. 3 (1992): 159–173, <https://doi.org/10.1177/095892879200200301>; Clare Bambra, “Going beyond The three worlds of welfare capitalism: regime theory and public health research”, *Journal of Epidemiology and Community Health* 61 (2007): 1098–1102, <https://doi.org/10.1136/jech.2007.064295>.

²³⁷ Eurostat, “Social protection statistics – family and children benefits”, dati 2022, online data codes *spr_exp_func* e *spr_exp_ffa*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_family_and_children_benefits; PDF: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/56867.pdf>.

disuguaglianze e vulnerabilità. In questo senso, gli indicatori di rischio di povertà e il coefficiente di Gini offrono una misura sintetica, pur non esaustiva, dell'efficacia redistributiva.

Indicatore	Valore UE	Fonte/anno	Lettura
Rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali	16,2%	ESDE 2024, dati 2023	Misura la povertà monetaria residua dopo l'intervento del welfare.
Rischio di povertà prima dei trasferimenti, escluse le pensioni	24,8%	ESDE 2024, dati 2023	Mostra quale sarebbe il rischio senza trasferimenti sociali diversi dalle pensioni.
Riduzione attribuibile ai trasferimenti sociali	8,6 punti percentuali	ESDE 2024	Conferma la funzione redistributiva del welfare.
Tasso AROP dei disoccupati	47,5%	ESDE 2024, dati 2023	Evidenzia la vulnerabilità dei soggetti debolmente integrati nel mercato del lavoro.
Tasso AROP dei minori	19,4%	ESDE 2024, dati 2023	Mostra la rilevanza delle politiche familiari e contro la povertà infantile.
Coefficiente di Gini UE	29,4	Eurostat, dati 2024	Misura la disuguaglianza del reddito disponibile equivalente.

Secondo la Commissione europea, nel 2023 il tasso di rischio di povertà nell'UE era pari al 16,2% dopo i trasferimenti sociali, mentre prima dei trasferimenti, escluse le pensioni, era pari al 24,8%. La differenza di 8,6 punti percentuali conferma il ruolo essenziale del welfare nella riduzione della povertà monetaria. Lo stesso rapporto segnala però che il rischio di povertà restava molto elevato per i disoccupati, pari al 47,5%, e significativo per i minori, pari al 19,4%.²³⁸ Questi dati

²³⁸ European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2024*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2024, <https://op.europa.eu/webpub/empl/esde-2024/>; PDF: https://www.cedefop.europa.eu/files/employment_and_social_developments_in_europe_esde_2024_report.pdf.

confermano una tesi centrale della comparazione: la protezione sociale riduce la povertà, ma non tutti i modelli lo fanno nello stesso modo. Il modello nordico tende a combinare trasferimenti, servizi e partecipazione lavorativa; il modello continentale protegge in modo robusto il lavoratore assicurato, ma può lasciare più fragili gli outsiders; il modello mediterraneo protegge fortemente la vecchiaia, ma fatica di più su giovani, minori e carriere discontinue; il modello anglosassone concentra l'intervento sui gruppi più poveri, ma può produrre stigma, non take-up e minore consenso redistributivo. Il coefficiente di Gini conferma la persistenza di differenze territoriali e istituzionali. Nel 2024, Eurostat indicava per l'UE un Gini pari a 29,4; i valori più elevati di disuguaglianza del reddito disponibile si registravano in Bulgaria, Lituania e Lettonia, mentre i più bassi erano in Slovacchia, Cechia e Slovenia. Germania, Danimarca e Croazia si collocavano vicino alla media UE.²³⁹

La relazione tra spesa e disuguaglianza non è meccanica. Una maggiore spesa può ridurre la disuguaglianza se è associata a servizi accessibili, trasferimenti adeguati e fiscalità redistributiva; può invece avere effetti meno incisivi se si concentra su prestazioni collegate allo status o su gruppi già relativamente protetti. In questa prospettiva, resta centrale il cosiddetto paradosso della redistribuzione: i sistemi fortemente selettivi e mirati ai poveri non sempre riducono la povertà più dei sistemi universalistici, perché possono mobilitare meno risorse, costruire coalizioni politiche più ristrette e produrre stigma.²⁴⁰

2.6.4 Focus su Paesi benchmark

Per rendere più leggibile la comparazione, è utile richiamare alcuni Paesi benchmark. Non si tratta di trasformare i casi nazionali in modelli puri, ma di usarli come riferimenti empirici per comprendere come le diverse logiche istituzionali operino concretamente.

²³⁹ Eurostat, “Living conditions in Europe – income distribution and income inequality”, dati 2024, online data code *ilc_di12*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_income_distribution_and_income_inequality.

²⁴⁰ Walter Korpi e Joakim Palme, “The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western Countries”, LIS Working Paper n. 174, 1998, PDF: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/160846/1/lis-wps-174.pdf>; Dimitri Gugushvili e Tijs Laenen, “Two decades after Korpi and Palme’s ‘paradox of redistribution’: what have we learned so far and where do we take it from here?”, *Journal of International and Comparative Social Policy* 37, n. 2 (2021): 112–127, <https://doi.org/10.1017/ics.2020.24>; PDF: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/CE85800A38AC83F9EEAA1AD45880CC47/S2169976320000248a.pdf>.

- La Finlandia, la Danimarca e la Svezia rappresentano il benchmark nordico. La loro specificità non consiste soltanto in una spesa sociale elevata, ma nella combinazione tra universalismo, servizi pubblici, prestazioni in natura e defamilizzazione. Il peso del child day care nelle politiche familiari di Finlandia, Danimarca e Svezia conferma che il welfare nordico è orientato non solo alla compensazione monetaria, ma alla produzione di servizi che incidono direttamente sull'autonomia individuale e sulla partecipazione lavorativa.²⁴¹
- La Germania e la Francia rappresentano il benchmark continentale. In questi Paesi la spesa sociale è elevata e istituzionalmente densa, ma il welfare resta fortemente collegato alla tradizione assicurativa. La Francia registra il più alto livello di spesa sociale sul PIL nell'UE, mentre la Germania conserva un'impronta bismarckiana fondata su contributi sociali e tutela dello status occupazionale. La forza di questi sistemi è la stabilità delle protezioni; la criticità riguarda la segmentazione tra carriere forti e carriere deboli.²⁴²
- L'Italia, la Spagna, la Grecia e il Portogallo rappresentano il benchmark mediterraneo. Qui la protezione sociale combina elementi assicurativi, familismo, frammentazione e forte incidenza della spesa pensionistica. Il caso italiano è particolarmente significativo: la spesa complessiva è elevata, ma il peso delle pensioni è il più alto dell'UE in rapporto al PIL. Grecia, Italia e Portogallo mostrano inoltre, nelle stime 2024, quote molto elevate di spesa per vecchiaia e superstiti rispetto al totale dei benefici sociali. Ciò conferma il carattere pension-heavy del modello mediterraneo.²⁴³
- L'Irlanda rappresenta il caso più vicino al modello anglosassone nel perimetro attuale dell'UE. Il dato della spesa sociale sul PIL è molto basso rispetto alla media europea, ma va corretto metodologicamente alla luce del GNI*, perché il PIL irlandese è condizionato dalla presenza di multinazionali e da effetti statistici della globalizzazione. L'Irlanda mostra

²⁴¹ Nanna Kildal e Stein Kuhnle, "The Nordic welfare model and the idea of universalism", in Nanna Kildal e Stein Kuhnle, a cura di, *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience*, London-New York, Routledge, 2005, PDF: <https://blogs.helsinki.fi/nord-wel/files/2009/03/ncoe-kildal-kuhnle-2005.pdf>; Torben M. Andersen, "The Scandinavian model: prospects and challenges", CESifo Working Paper n. 1903, 2007, PDF: https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1_wp1903.pdf.

²⁴² Bruno Palier, *A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reform in continental Europe* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010), <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/34852>; PDF alternativo: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/32042/ssoar-2010-palier-A_long_goodbye_to_Bismarck.pdf.

²⁴³ Maurizio Ferrera, "The 'southern model' of welfare in social Europe", *Journal of European Social Policy* 6, n. 1 (1996): 17-37, <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>; <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/095892879600600102>.

quindi sia tratti coerenti con il modello liberale — minore spesa pubblica relativa e maggiore selettività — sia peculiarità che impediscono una lettura troppo meccanica del rapporto tra spesa e protezione sociale.²⁴⁴

Questo *focus* mostra che i modelli sono utili se usati come strumenti interpretativi, non come etichette rigide. Ogni Paese combina elementi diversi: il Regno Unito, pur archetipo liberale, ha un servizio sanitario universalistico; la Spagna, pur mediterranea, presenta nel settore famiglia/minori una quota rilevante di prestazioni in natura; la Francia è continentale ma registra livelli di spesa molto elevati; l'Irlanda appare liberale nei dati ESSPROS ma richiede indicatori alternativi per evitare distorsioni statistiche.

2.6.5 Sintesi conclusiva e raccordo al Capitolo III

La sintesi comparata consente di formulare quattro conclusioni.

- La prima è che i modelli europei di welfare restano profondamente differenziati. Il modello nordico universalizza la protezione e attribuisce un ruolo centrale ai servizi; il modello continentale organizza la sicurezza sociale intorno al lavoro assicurato e alla contribuzione; il modello mediterraneo protegge fortemente la vecchiaia e le categorie stabili, ma presenta fragilità nei servizi e nei nuovi rischi sociali; il modello anglosassone privilegia selettività, mercato e intervento residuale.
- La seconda conclusione è che il livello della spesa sociale non basta a definire la qualità di un *welfare*. Italia e Francia spendono molto, ma secondo logiche diverse; Svezia e Danimarca non si distinguono soltanto per il volume della spesa, ma per la composizione in servizi; l'Irlanda appare poco onerosa in rapporto al PIL, ma il dato è condizionato dalla specificità del denominatore. Il welfare va quindi studiato come combinazione di spesa, accesso, composizione e risultati.
- La terza conclusione è che la composizione della spesa è decisiva. Un sistema centrato sulle pensioni può proteggere efficacemente gli anziani, ma risultare meno adeguato verso minori, giovani, lavoratori precari e famiglie con bisogni di cura. Un sistema orientato ai

²⁴⁴ Nicholas Timmins, “Why has the UK’s social security system become so means-tested?”, *Oxford Open Economics* 3, Supplement 1 (2024): i1274–i1282, <https://doi.org/10.1093/ooec/odad067>; PDF: https://academic.oup.com/ooec/article-pdf/3/Supplement_1/i1274/58618352/odad067.pdf.

servizi, invece, può produrre effetti più profondi sulla defamilizzazione, sull'occupazione femminile e sull'uguaglianza delle opportunità. Da qui l'importanza delle politiche di investimento sociale, che la Commissione europea collega alla convergenza sociale verso l'alto, all'educazione e cura della prima infanzia, al lifelong learning, all'upskilling, al reskilling e alle politiche attive del lavoro.²⁴⁵

- La quarta conclusione riguarda l'europeizzazione. L'Unione europea non ha cancellato le differenze tra i modelli nazionali, né ha costruito un welfare state unitario. Tuttavia, attraverso indicatori comuni, raccomandazioni, fondi, obiettivi sociali e strumenti come il Pilastro europeo dei diritti sociali, essa contribuisce a orientare le riforme nazionali verso alcuni obiettivi condivisi: riduzione della povertà, rafforzamento dei servizi, partecipazione al lavoro, parità di genere, inclusione e sostenibilità.²⁴⁶

Il Capitolo III dovrà quindi verificare se questa pressione europea produca una reale convergenza dei sistemi di *welfare* oppure soltanto una ricalibratura parziale dentro modelli che restano storicamente e istituzionalmente distinti.

²⁴⁵ European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2024*, cit.; European Commission, *The 2024 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States 2022–2070*, Institutional Paper 279, 2024, PDF: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/971dd209-41c2-425d-94f8-e3c3c3459af9_en?filename=ip279_lt.pdf.

²⁴⁶ European Commission, *European Pillar of Social Rights Action Plan*, <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>; European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2024*, cit.

Capitolo III – UE e coordinamento dei sistemi di welfare

Il capitolo precedente ha dimostrato che i modelli europei di *welfare* non possono essere ridotti ad un'unica matrice istituzionale; essi restano differenziati per criteri di accesso, modalità di finanziamento, peso relativo di trasferimenti e servizi, ruolo della famiglia, grado di redistribuzione e capacità di includere i soggetti più esposti ai nuovi rischi sociali. Da questa constatazione discende il problema specifico del presente capitolo ovvero comprendere se l'Unione europea abbia progressivamente prodotto una convergenza sostanziale dei sistemi nazionali oppure se abbia soltanto costruito un insieme di vincoli, indicatori e strumenti di coordinamento capaci di orientare, ma non di uniformare, le traiettorie nazionali. L'ipotesi interpretativa qui adottata è che l'UE non abbia creato un welfare state europeo in senso proprio, poiché la competenza redistributiva, fiscale e organizzativa rimane prevalentemente nazionale; tuttavia, essa ha sviluppato una infrastruttura di governo sociale che incide sui welfare nazionali in modo indiretto, attraverso il diritto della mobilità, la *soft law*, il Semestre europeo, i fondi, il Pilastro europeo dei diritti sociali e, più di recente, strumenti emergenziali e di investimento che hanno attenuato la rigida separazione tra politica economica e politica sociale.²⁴⁷ L'analisi, in tale prospettiva, deve evitare due semplificazioni opposte. La prima consisterebbe nel considerare l'Unione europea un soggetto privo di rilievo in materia sociale, riducendola ad un mero dispositivo di liberalizzazione economica. La seconda consisterebbe, al contrario, nel leggere il Pilastro sociale, il Semestre o i fondi europei come indizi sufficienti di un vero welfare sovranazionale. La realtà istituzionale è più complessa: l'UE non sostituisce lo Stato sociale nazionale, ma ne condiziona l'evoluzione, talvolta accelerando riforme già mature sul piano interno, talvolta introducendo un lessico comune di obiettivi e indicatori, talvolta ancora intervenendo in maniera più incisiva nelle crisi, quando la

²⁴⁷ Jonathan Zeitlin e Bart Vanhercke, "Socializing the European Semester: EU social and economic policy coordination in crisis and beyond," *Journal of European Public Policy* 25, n. 2 (2018): 149–174, <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363269>. Il contributo è utilizzato per ricostruire la progressiva "socializzazione" del Semestre europeo, cioè l'inserimento di obiettivi sociali nella governance economica senza trasformazione dell'UE in welfare state federale. Fritz W. Scharpf, "The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a 'social market economy'," *Socio-Economic Review* 8, n. 2 (2010): 211–250, <https://doi.org/10.1093/ser/mwp031>. Scharpf costituisce il riferimento teorico essenziale per la tesi dell'asimmetria tra integrazione negativa del mercato e debolezza dell'integrazione positiva nel campo sociale.

stabilità dei welfare nazionali diviene condizione della stabilità economica e politica dell'intera Unione.

3.1 Competenze UE in materia sociale e limiti dell'armonizzazione

Il punto di partenza è di natura giuridico-istituzionale. A differenza di quanto avviene in settori come il mercato interno, la concorrenza o la politica monetaria dell'area euro, la politica sociale europea si sviluppa entro un quadro di competenze limitate, concorrenti e di sostegno. Il Titolo X del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea attribuisce all'Unione il compito di sostenere e completare l'azione degli Stati membri in ambiti quali condizioni di lavoro, sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori, integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, parità tra uomini e donne, lotta all'esclusione sociale e modernizzazione dei sistemi di protezione sociale. Tuttavia, la stessa architettura del Trattato delimita con precisione l'intensità dell'intervento europeo: l'Unione può adottare prescrizioni minime in alcuni settori, promuovere cooperazione e coordinamento, ma non può sostituirsi agli Stati nella determinazione dei principi fondamentali dei rispettivi sistemi di sicurezza sociale né compromettere in modo significativo l'equilibrio finanziario di tali sistemi.²⁴⁸

Si tratta di una costruzione che riflette una scelta politica profonda, in quanto il *welfare state* rimane, in Europa, uno degli ambiti principali della sovranità sociale nazionale. Le ragioni sono molteplici. In primo luogo, i sistemi di welfare sono connessi alla fiscalità generale e alla distribuzione interna delle risorse; dunque, incidono direttamente sul patto politico tra cittadini, contribuenti e istituzioni. In più, essi sono il prodotto di traiettorie storiche differenti, quali l'assicurazione sociale bismarckiana, l'universalismo beveridgiano, il familismo mediterraneo, la selettività liberale e la socialdemocrazia nordica che hanno sedimentato interessi organizzati, aspettative sociali e assetti amministrativi difficili da ricondurre ad una disciplina uniforme. Il *welfare*, inoltre, non è solo una tecnica di protezione dai rischi, ma una forma di cittadinanza

²⁴⁸ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 151 e 153, versione consolidata, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12016E151> e <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12016E153>. Il rinvio congiunto agli artt. 151 e 153 TFUE consente di chiarire il doppio registro della competenza sociale dell'Unione; il riconoscimento di finalità sociali comuni, da un lato, e il limite strutturale all'armonizzazione piena dei sistemi nazionali di sicurezza sociale, dall'altro.

sociale, e proprio per questo resta politicamente sensibile. Ne deriva che l'armonizzazione legislativa piena incontra resistenze non soltanto tecniche, ma identitarie e democratiche.²⁴⁹

Il principio di sussidiarietà, letto insieme al principio di proporzionalità, svolge qui una funzione ordinante. L'Unione interviene nella misura in cui gli obiettivi dell'azione non possano essere conseguiti in modo sufficiente dagli Stati membri e possano essere meglio realizzati a livello europeo. Nel campo sociale, però, questa clausola non apre automaticamente la via ad una centralizzazione delle competenze. Essa produce, al contrario, un equilibrio instabile; da un lato, alcuni problemi sociali hanno evidente dimensione transnazionale, come mobilità dei lavoratori, dumping sociale, invecchiamento, nuove forme di lavoro, povertà energetica e sostenibilità dei sistemi pensionistici; dall'altro lato, gli strumenti redistributivi necessari per affrontarli restano perlopiù nazionali. Si spiega così perché l'UE tenda a sviluppare una governance sociale per obiettivi, indicatori e raccomandazioni, più che una legislazione uniforme sul contenuto delle prestazioni.²⁵⁰ Il diritto sociale europeo, in tale quadro, presenta una struttura "a intensità variabile". Vi sono ambiti nei quali l'Unione è intervenuta attraverso direttive vincolanti, soprattutto in materia di parità di trattamento, salute e sicurezza sul lavoro, condizioni minime di lavoro, congedi, informazione e consultazione dei lavoratori. Vi sono poi ambiti nei quali la competenza europea assume forma coordinativa e non sostitutiva, come nel caso della sicurezza sociale dei lavoratori mobili. Vi è, infine, un'ampia area di politiche sociali nazionali, pensioni, assistenza, sanità, servizi sociali, politiche familiari, nelle quali l'UE opera prevalentemente attraverso *soft law*, fondi e sorveglianza macroeconomica. Il risultato non è l'assenza di Europa sociale, ma una Europa sociale frammentata, costruita più per sedimentazione di strumenti che per disegno costituzionale unitario.²⁵¹

²⁴⁹ Stephan Leibfried, "Social Policy: Left to the Judges and the Markets?", in Helen Wallace, Mark A. Pollack e Alasdair R. Young (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, 7ª ed. (Oxford: Oxford University Press, 2015), 263–292, <https://books.google.it/books?id=w6SbBQAAQBAJ>. Il saggio è richiamato per spiegare la tradizionale debolezza della competenza sociale europea e la centralità, nel processo di europeizzazione del welfare, dei giudici, del mercato interno e del coordinamento amministrativo più che di una redistribuzione sovranazionale autonoma.

²⁵⁰ Trattato sull'Unione europea, art. 5, versione consolidata, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12016M005>. La disposizione è rilevante perché radica i principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità, che nel campo sociale impediscono di presumere una competenza generale dell'UE. Sul punto, cfr. Sacha Garben, "The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?", *European Constitutional Law Review* 14, n. 1 (2018): 210–230, <https://doi.org/10.1017/S1574019618000093>, utile per leggere il Pilastro sociale come strumento politico-giuridico che opera entro tali limiti competenziali.

²⁵¹ Karen M. Anderson, *Social Policy in the European Union* (London: Palgrave Macmillan, 2015), <https://doi.org/10.1007/978-1-137-49515-0>. Il volume fornisce l'inquadramento manualistico più adatto alla distinzione, centrale nel capitolo, tra regolazione sociale vincolante, coordinamento delle politiche nazionali e strumenti di soft governance.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea aggiunge un ulteriore livello alla questione. L'art. 34 riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali nei casi di maternità, malattia, infortunio sul lavoro, dipendenza, vecchiaia e perdita del lavoro, nonché il diritto all'assistenza sociale e abitativa per garantire un'esistenza dignitosa a chi non dispone di risorse sufficienti. Tuttavia, la formulazione della Carta rinvia alle modalità stabilite dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali. Ciò significa che il riconoscimento assiologico dei diritti sociali non equivale, di per sé, alla creazione di prestazioni direttamente esigibili in modo uniforme in tutti gli Stati membri. La Carta consolida l'orizzonte normativo della protezione sociale europea, ma non elimina la dipendenza dei diritti sociali dalle scelte nazionali di finanziamento, organizzazione e accesso.²⁵² La conseguenza teorica più importante è che l'armonizzazione dei welfare europei non può essere misurata soltanto sul piano della legislazione. Se si cercasse una disciplina europea uniforme delle pensioni, dell'assistenza, della sanità o dei trasferimenti familiari, la conclusione sarebbe negativa. Se, invece, si osservano i meccanismi di coordinamento, gli indicatori comuni, le raccomandazioni, la condizionalità finanziaria e la costruzione di obiettivi sociali condivisi, emerge una forma più sottile di europeizzazione. L'UE non omologa i modelli, ma crea un ambiente istituzionale nel quale alcune soluzioni diventano più legittime, più finanziabili o più coerenti con il linguaggio europeo della sostenibilità, dell'inclusione e dell'investimento sociale.

Un primo approfondimento necessario riguarda la distinzione tra competenza sociale e capacità redistributiva. L'Unione possiede basi giuridiche per intervenire su specifici profili del lavoro, della sicurezza, della parità e della protezione sociale dei lavoratori, ma non dispone di una autonoma *fiscal capacity* sociale comparabile a quella degli Stati membri. La precitata differenza spiega perché il diritto sociale europeo proceda spesso per standard minimi, coordinamento, condizionalità e fondi, e non per costruzione diretta di prestazioni sociali europee generalizzate. L'art. 153 TFUE consente l'adozione di direttive contenenti prescrizioni minime, ma mantiene una riserva decisiva a favore degli ordinamenti nazionali, specialmente quando l'intervento possa incidere sull'equilibrio finanziario dei sistemi di sicurezza sociale. La conseguenza è che l'UE può

²⁵² Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 34, versione consolidata, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12016P034>. Cfr. Frans Pennings, "Does the EU Charter of Fundamental Rights Have Added Value for Social Security?", *European Journal of Social Security* 24, n. 2 (2022): 117–135, <https://doi.org/10.1177/13882627221095105>. Pennings mostra che l'art. 34 ha un rilievo soprattutto interpretativo e assiologico, ma non converte automaticamente le prestazioni sociali nazionali in diritti sociali uniformemente azionabili a livello europeo.

influenzare le architetture nazionali, ma non può trasformare unilateralmente le basi fiscali, contributive e amministrative dei welfare statali.²⁵³ La formulazione del Titolo X del TFUE mostra inoltre una tensione strutturale tra obiettivi ampi e strumenti limitati. Da un lato, l'art. 151 richiama la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale e la lotta contro l'emarginazione. Dall'altro lato, la concreta attivazione normativa dipende da basi procedurali differenziate, da limiti materiali e, in alcuni casi, da vincoli di unanimità. Il risultato è una politica sociale europea che tende ad assumere forma incrementale: non procede mediante una grande codificazione del welfare europeo, ma attraverso stratificazioni successive, ciascuna legata ad una finestra politica o ad una crisi. La natura incrementale rende l'Europa sociale meno visibile, ma non per questo irrilevante.²⁵⁴ In questa prospettiva, l'armonizzazione sociale deve essere distinta dalla convergenza regolativa. L'armonizzazione presuppone regole comuni direttamente incidenti sui sistemi nazionali; la convergenza regolativa, invece, può derivare da standard minimi, giurisprudenza, indicatori, raccomandazioni, finanziamenti e processi di apprendimento. La seconda forma è più coerente con la struttura costituzionale dell'Unione, perché lascia agli Stati un margine di adattamento istituzionale. Ciononostante, proprio questo margine produce esiti diseguali, in quanto gli Stati dotati di maggiore capacità amministrativa e fiscale tendono a recepire meglio gli indirizzi comuni, mentre quelli con welfare più frammentati o finanze pubbliche più fragili rischiano di trasformare la convergenza in adempimento formale. La questione non è quindi solo giuridica, poiché riguarda la capacità dello Stato sociale nazionale di utilizzare la cornice europea.²⁵⁵

²⁵³ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 153, versione consolidata, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/art_153/oj. Per l'inquadramento istituzionale sintetico delle competenze sociali dell'Unione, v. anche EUR-Lex, "Social policy", <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/social-policy.html>. La fonte è utilizzata per delimitare con precisione il perimetro entro cui l'UE può sostenere e completare l'azione degli Stati membri senza sostituirsi ad essi nella struttura dei welfare nazionali.

²⁵⁴ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 151, versione consolidata, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12016E151>. Per una ricostruzione dell'Europa sociale come costruzione incrementale, fondata su obiettivi comuni ma priva di un assetto federale compiuto, v. Karen M. Anderson, *Social Policy in the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015), <https://doi.org/10.1007/978-1-137-49515-0>.

²⁵⁵ Claudio M. Radaelli, «The Europeanization of Public Policy», in Kevin Featherstone e Claudio M. Radaelli (a cura di), *The Politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press, 2003), 27–56, <https://doi.org/10.1093/0199252092.003.0002>. Il contributo è richiamato come riferimento teorico generale sul concetto di europeizzazione delle politiche pubbliche: Radaelli non analizza specificamente i sistemi di welfare, ma offre la cornice concettuale utile per studiare l'impatto domestico dell'Unione europea sulle politiche nazionali, distinguendo tale processo da una semplice armonizzazione normativa. Per l'applicazione di questa categoria al campo dello Stato sociale, v. Luis Moreno e Bruno Palier, «The Europeanisation of Welfare: Paradigm Shifts and Social Policy Reforms», in Peter Taylor-Gooby (a cura di), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe* (London: Palgrave Macmillan, 2005), 145–175, https://doi.org/10.1057/9780230286016_8. Gli autori discutono

Un secondo profilo riguarda il ruolo della Corte di giustizia. In assenza di un *welfare* europeo pienamente legislativo, la giurisprudenza ha spesso assunto una funzione di raccordo tra libertà di circolazione, cittadinanza europea e accesso a prestazioni sociali. Questo raccordo è ambivalente. Da una parte, ha rafforzato la protezione dei cittadini mobili, impedendo agli Stati di neutralizzare il contenuto sociale della libera circolazione. Dall'altro lato, ha esposto i sistemi nazionali alla pressione del mercato interno e al timore di un uso opportunistico della mobilità sociale, alimentando tensioni politiche sul confine tra solidarietà nazionale e cittadinanza europea. La dimensione giudiziaria della politica sociale europea è dunque un motore di integrazione, ma anche un luogo di conflitto.²⁵⁶ La Carta dei diritti fondamentali rafforza il lessico dei diritti sociali, ma non trasforma automaticamente tali diritti in competenze legislative generali. L'art. 34 riconosce il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali nei casi previsti dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali; la stessa formula rinvia, quindi, ad una struttura multilivello. La Carta opera come parametro interpretativo e come vincolo per le istituzioni e gli Stati quando attuano il diritto dell'Unione, ma non crea di per sé una competenza europea generale in materia di previdenza, assistenza o sanità. Per questa ragione, il suo rilievo è soprattutto sistemico in quanto contribuisce a costituzionalizzare il linguaggio della protezione sociale, pur lasciandone l'attuazione concreta in larga misura agli ordinamenti nazionali.²⁵⁷ L'analisi delle competenze, infine, impone di considerare il rapporto tra *hard law* e *soft law*. Nel campo sociale, la debolezza dell'armonizzazione non ha condotto ad assenza di governo, ma ad una proliferazione di strumenti ibridi: raccomandazioni, linee guida, target, fondi, indicatori, relazioni congiunte,

l'europeizzazione del welfare come processo di convergenza solo parziale, nel quale l'integrazione economica e la costruzione istituzionale europea interagiscono con la persistente decentralizzazione nazionale dei programmi sociali.

²⁵⁶ Stephan Leibfried, «Social Policy: Left to the Judges and the Markets?», in Helen Wallace, Mark A. Pollack e Alasdair R. Young (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, 7ª ed. (Oxford: Oxford University Press, 2015), 263–292, ISBN 9780199689675,

https://books.google.com/books/about/Policy_making_in_the_European_Union.html?id=w6SbBQAAQBAJ. Il saggio è richiamato per spiegare il carattere storicamente asimmetrico della politica sociale dell'Unione europea, sviluppatasi più attraverso gli effetti del mercato interno e della giurisprudenza della Corte di giustizia che mediante una piena competenza redistributiva sovranazionale. In questa prospettiva si colloca anche il Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L 166, 30 aprile 2004, 1–123, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj/ita>. L'atto non realizza un welfare europeo unitario, ma istituisce regole comuni di coordinamento volte a tutelare i diritti di sicurezza sociale delle persone che si spostano nell'Unione, nel rispetto delle caratteristiche proprie delle legislazioni nazionali; ne deriva che il rapporto tra cittadinanza europea, mobilità e welfare si sviluppa principalmente attraverso la conservazione, l'esportabilità e il raccordo dei diritti maturati nei diversi ordinamenti, non attraverso la sostituzione dei sistemi nazionali.

²⁵⁷ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 34, versione consolidata, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12016P034>.

monitoraggi e condizionalità. Il precitato pluralismo strumentale rende l'Europa sociale difficilmente classificabile con le categorie tradizionali del diritto pubblico statale. Il coordinamento non produce sempre diritti individuali azionabili, ma può orientare priorità di bilancio, riforme amministrative e programmi nazionali. Perciò, la sua efficacia non va misurata solo in termini di vincolatività formale, ma anche di capacità di ridefinire il quadro cognitivo entro cui gli Stati decidono le politiche sociali.²⁵⁸

3.2 Coordinamento della sicurezza sociale e mobilità

Il settore nel quale l'Unione europea esercita l'incidenza più antica e tecnicamente strutturata sui *welfare* nazionali è il coordinamento della sicurezza sociale per le persone che si spostano all'interno dell'Unione. La logica di fondo non è l'armonizzazione dei sistemi, bensì la rimozione degli ostacoli alla libera circolazione. In altri termini, l'UE non impone agli Stati di adottare lo stesso sistema pensionistico, sanitario o assistenziale; impone però che l'esercizio della mobilità non comporti la perdita ingiustificata di diritti sociali maturati o maturandi. Il coordinamento nasce quindi come complemento sociale del mercato interno: senza regole di conservazione, totalizzazione ed esportabilità di alcuni diritti, la libertà di circolazione resterebbe formalmente garantita ma sostanzialmente rischiosa per il lavoratore mobile.²⁵⁹

Il regolamento cardine è il Regolamento (CE) n. 883/2004, attuato dal Regolamento (CE) n. 987/2009. Esso si applica, in sintesi, ai regimi di sicurezza sociale relativi a malattia, maternità e paternità assimilate, invalidità, vecchiaia, superstiti, infortuni sul lavoro e malattie professionali, assegni in caso di morte, disoccupazione, prepensionamento e prestazioni familiari. La sua funzione non consiste nel definire il contenuto sostanziale di tali prestazioni, bensì nel stabilire

²⁵⁸ David M. Trubek e Louise G. Trubek, "Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: The Role of the Open Method of Co-ordination," *European Law Journal* 11, n. 3 (2005): 343–364, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2005.00263.x>. Gli autori mostrano come la soft law non sia un semplice surrogato debole del diritto vincolante, ma una tecnica di governo tipica della costruzione della Social Europe, basata su obiettivi, indicatori, benchmarking e apprendimento reciproco.

²⁵⁹ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 48, versione consolidata, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12016E048>. La disposizione attribuisce al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di adottare, nel settore della sicurezza sociale, le misure necessarie a rendere effettiva la libera circolazione dei lavoratori; essa rappresenta quindi la base giuridica del coordinamento, non dell'armonizzazione dei sistemi previdenziali nazionali.

quale legislazione nazionale si applichi, come vadano trattati i periodi assicurativi maturati in Stati diversi, in quali limiti le prestazioni siano esportabili e come le istituzioni nazionali debbano cooperare.²⁶⁰ I principi tecnici del coordinamento possono essere ricondotti a quattro nuclei. Il primo è l'unicità della legislazione applicabile: una persona soggetta al regolamento è normalmente assoggettata alla legislazione di un solo Stato membro, al fine di evitare sia doppia contribuzione sia vuoti di copertura. Il secondo è la parità di trattamento, in base alla quale le persone cui si applica il regolamento godono degli stessi diritti e sono soggette agli stessi obblighi dei cittadini dello Stato competente. Il terzo è la totalizzazione dei periodi assicurativi, lavorativi o di residenza, che impedisce la dispersione dei diritti sociali per effetto di carriere transnazionali. Il quarto è l'esportabilità delle prestazioni in denaro, nei limiti stabiliti dalla disciplina, che consente di non perdere determinati benefici per il solo fatto di risiedere in un altro Stato membro.²⁶¹ Il coordinamento produce effetti importanti, ma anche limiti evidenti. Da un lato, esso rende il welfare compatibile con la mobilità, trasformando la protezione sociale in una componente della cittadinanza europea in movimento. Esso, dall'altra parte, non incide direttamente sulla generosità delle prestazioni né sulla struttura interna dei sistemi. Due lavoratori mobili possono dunque essere protetti dalla stessa architettura di coordinamento, ma accedere a prestazioni molto diverse a seconda della legislazione nazionale applicabile, dei contributi versati, della residenza dei familiari e delle regole interne del paese competente. Il coordinamento corregge le frizioni transfrontaliere, non le diseguaglianze sostanziali tra modelli di welfare. La distinzione è decisiva per la domanda di ricerca della tesi. Nel coordinamento della sicurezza sociale l'Unione europea dimostra di possedere una capacità normativa forte, perché il regolamento è direttamente applicabile e prevale sulle discipline nazionali contrastanti. Ciononostante, questa forza è funzionale ad una finalità circoscritta: garantire l'effettività della libera circolazione, non costruire un sistema redistributivo

²⁶⁰ Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj/ita>; Regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del Regolamento (CE) n. 883/2004, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2009/987/oj/ita>. I due regolamenti costituiscono il nucleo normativo del coordinamento europeo: il primo stabilisce principi e campo di applicazione, il secondo disciplina gli aspetti procedurali e amministrativi.

²⁶¹ Commissione europea, "A-Z on social security coordination", Employment, Social Affairs and Inclusion, https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/moving-working-europe/network-legal-experts-moves/z-social-security-coordination-faqs_en. Per una sintesi istituzionale dei principi del coordinamento, cfr. anche EUR-Lex, "Coordination of social security systems", <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/coordination-of-social-security-systems.html>. Le fonti sono richiamate per individuare i criteri operativi di parità di trattamento, unicità della legislazione applicabile, totalizzazione dei periodi e esportabilità di alcune prestazioni.

comune. Il diritto europeo interviene sulle connessioni tra sistemi nazionali, non sul loro nucleo distributivo. Per questo si può parlare di integrazione dei diritti sociali mobili, ma non di armonizzazione dei *welfare states*.

Le trasformazioni del lavoro hanno inoltre reso più complesso il coordinamento. Telelavoro transfrontaliero, lavoro su piattaforma, distacchi, carriere discontinue, migrazioni temporanee e pluralità di rapporti di lavoro mettono sotto pressione categorie costruite in larga parte per il lavoro subordinato stabile e territorialmente identificabile. La pandemia ha dimostrato in modo emblematico il problema: molti lavoratori hanno svolto attività da remoto dal paese di residenza per datori situati in un altro Stato, rendendo meno lineare il criterio territoriale. Il tema conferma che la mobilità contemporanea riguarda il lavoratore che si trasferisce fisicamente, ma anche il lavoro che si delocalizza digitalmente rispetto al luogo dell'impresa.²⁶² La valutazione complessiva del coordinamento è dunque ambivalente. È uno degli esempi più avanzati di europeizzazione giuridica del welfare, perché rende i sistemi nazionali interoperabili e riduce il rischio che la mobilità produca perdita di diritti. In ogni caso, è anche la prova dei limiti strutturali dell'Europa sociale: la protezione è garantita nella misura in cui può essere collegata ad una legislazione nazionale competente. L'Unione non diventa il soggetto che eroga direttamente la prestazione, ma il soggetto che ordina il rapporto tra prestazioni nazionali diverse. Il coordinamento della sicurezza sociale è il settore in cui l'intervento europeo appare più antico e più tecnico, ma anche uno dei più significativi per comprendere la natura dell'integrazione sociale. Esso non armonizza le prestazioni nazionali, non stabilisce importi comuni e non crea un regime previdenziale europeo. La sua funzione è diversa ovvero quella di evitare che il cittadino che si sposta da uno Stato membro all'altro perda diritti maturati, coperture assicurative o accesso alle prestazioni. In questo senso, il coordinamento è un'infrastruttura giuridica della mobilità. Senza di esso, la libertà di circolazione dei lavoratori resterebbe formalmente garantita, ma socialmente rischiosa, perché ogni passaggio di frontiera potrebbe generare discontinuità contributive, vuoti assicurativi o sovrapposizioni di legislazioni applicabili.²⁶³

²⁶² Fenicia Aceto, "Cross-border workers: navigating the challenges of social security coordination rules in the era of telework in the European Union", *European Labour Law Journal* 15, n. 2 (2024): 255–276, <https://doi.org/10.1177/20319525241239288>. L'articolo è utile perché aggiorna il tema classico del coordinamento alla luce del telelavoro transfrontaliero post-pandemico, mostrando come i criteri di collegamento del Regolamento n. 883/2004 siano sottoposti a nuove tensioni amministrative.

²⁶³ Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj/ita>; Regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2009/987/oj/ita>.

La logica del coordinamento si regge su principi consolidati: unicità della legislazione applicabile, parità di trattamento, totalizzazione dei periodi assicurativi, esportabilità delle prestazioni e cooperazione amministrativa. Tali principi non modificano il contenuto sostanziale dei sistemi nazionali, ma impediscono che la diversità normativa si traduca in penalizzazione della mobilità. La totalizzazione consente, ad esempio, di sommare periodi assicurativi maturati in Stati diversi per verificare il diritto ad una prestazione; l'esportabilità evita che alcune prestazioni siano perse solo perché il beneficiario risiede in un altro Stato membro. Il coordinamento, quindi, è una forma di integrazione funzionale: non uniforma la protezione, ma rende compatibili le differenze nazionali con lo spazio europeo della circolazione.²⁶⁴ Tale modello mostra con particolare chiarezza la differenza tra cittadinanza sociale nazionale e cittadinanza sociale europea. La prima resta il luogo principale della redistribuzione; la seconda assicura che l'esercizio della mobilità non comporti una perdita irragionevole di protezione. Ne deriva una forma di cittadinanza sociale derivata e mobile: il diritto europeo non fornisce direttamente tutte le prestazioni, ma protegge il rapporto tra persona mobile e sistemi nazionali. La forza di questo meccanismo risiede nella sua capacità di rendere praticabile il mercato interno; il limite, invece, è che esso tutela soprattutto chi si muove, mentre incide meno sulle condizioni dei cittadini che restano all'interno di welfare nazionali deboli o segmentati.²⁶⁵

Negli ultimi anni il coordinamento ha assunto anche una dimensione amministrativa e digitale. La crescente mobilità intraeuropea, il lavoro distaccato, il lavoro transfrontaliero, la pluralità di carriere discontinue e la diffusione di forme di lavoro non standard rendono sempre più complesso accertare legislazione applicabile, contributi, prestazioni e residenza. In questa prospettiva, strumenti come lo scambio elettronico di informazioni sulla sicurezza sociale rappresentano non

lex.europa.eu/eli/reg/2009/987/oj/ita. Il richiamo ai testi in EUR-Lex consente di fondare l'analisi su fonti primarie e verificabili, distinguendo il coordinamento tecnico-amministrativo dalla creazione di diritti sociali europei uniformi.

²⁶⁴ European Commission, "Social security coordination", Employment, Social Affairs and Inclusion, https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/moving-working-europe/eu-social-security-coordination_en. La pagina istituzionale riassume i principi essenziali del coordinamento europeo: parità di trattamento, determinazione di un'unica legislazione applicabile, conservazione dei diritti acquisiti e totalizzazione dei periodi assicurativi o contributivi maturati in Stati diversi.

²⁶⁵ Dorte Sindbjerg Martinsen, "The Europeanization of Welfare – The Domestic Impact of Intra-European Social Security", *Journal of Common Market Studies* 43, n. 5 (2005): 1027–1054, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2005.00607.x>. Il contributo è richiamato perché mostra come il coordinamento europeo della sicurezza sociale produca effetti domestici differenziati sui welfare nazionali, senza dar luogo a un modello uniforme. Per una ricostruzione istituzionale generale del coordinamento come garanzia della mobilità, v. anche Parlamento europeo, "Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale", *Note tematiche sull'Unione europea*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/55/coordinamento-dei-sistemi-di-sicurezza-sociale>.

semplici innovazioni tecniche, ma condizioni di effettività dei diritti. Senza cooperazione amministrativa tempestiva, la protezione coordinata rischia di rimanere sulla carta, soprattutto nei casi in cui il lavoratore o il pensionato debba ricostruire carriere contributive frammentate in più ordinamenti.²⁶⁶ Il coordinamento, tuttavia, non elimina le tensioni politiche. Ogni volta che prestazioni familiari, disoccupazione, assistenza sanitaria o pensioni vengono rese esportabili o cumulabili, emerge il problema della sostenibilità percepita e della legittimità redistributiva. Gli Stati membri temono talvolta che il coordinamento trasformi differenze di generosità in incentivi alla mobilità selettiva, mentre i lavoratori mobili rivendicano la non discriminazione come condizione della cittadinanza europea. Il coordinamento della sicurezza sociale è così collocato in uno spazio intermedio: è indispensabile per il mercato interno e per la cittadinanza mobile, ma non dispone della legittimazione redistributiva piena di un sistema previdenziale nazionale.²⁶⁷

Per la tesi qui sostenuta, la lezione più importante del coordinamento è che l'UE produce integrazione sociale quando la protezione diviene funzionale alla mobilità. L'Europa non sostituisce il welfare nazionale, ma impedisce che i confini nazionali lo rendano incompatibile con il mercato interno. La precitata impostazione è coerente con la struttura generale dell'integrazione europea: la dimensione sociale si sviluppa più facilmente quando appare necessaria per rendere effettive libertà economiche già riconosciute. Il coordinamento, quindi, rappresenta un successo tecnico e giuridico, ma anche il limite di un'Europa sociale costruita attorno alla mobilità piuttosto che attorno ad una redistribuzione comune tra tutti i cittadini europei.²⁶⁸

²⁶⁶ Sul rapporto tra coordinamento, digitalizzazione amministrativa e cooperazione tra autorità nazionali, v. anche European Labour Authority, "Activities on social security coordination", <https://www.ela.europa.eu/en/social-security-coordination>. Il riferimento mostra che l'effettività del coordinamento dipende non solo dalle norme, ma anche dall'interoperabilità amministrativa.

²⁶⁷ Michael Dougan, "The Constitutional Dimension to the Case Law on Union Citizenship," *European Law Review* 31, n. 5 (2006): 613–641, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=943081. Il contributo è utilizzato per inquadrare il legame tra cittadinanza dell'Unione, mobilità e accesso alle prestazioni sociali. Per il quadro normativo di riferimento resta centrale il Regolamento (CE) n. 883/2004, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj/ita>.

²⁶⁸ Fritz W. Scharpf, "The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a 'social market economy'," *Socio-Economic Review* 8, n. 2 (2010): 211–250, <https://doi.org/10.1093/ser/mwp031>. La distinzione tra integrazione negativa e integrazione positiva è applicata anche al coordinamento della sicurezza sociale: l'UE è incisiva quando deve rimuovere ostacoli alla mobilità, ma resta debole quando la questione implica redistribuzione autonoma o definizione sostanziale dei livelli di prestazione.

3.3 Metodo di coordinamento aperto: logica, strumenti, criticità

Se il coordinamento della sicurezza sociale rappresenta la componente giuridicamente vincolante dell'Europa sociale della mobilità, il Metodo di coordinamento aperto rappresenta la componente più tipica della governance sociale “morbida”. Esso si afferma con la Strategia di Lisbona del 2000 e nasce dalla necessità di intervenire in settori nei quali l'Unione non disponeva di competenze sufficienti per armonizzare, ma nei quali gli Stati affrontavano problemi comuni: povertà, esclusione sociale, sostenibilità delle pensioni, sanità, *long-term care*, occupazione e modernizzazione dei sistemi di protezione. La logica dell'OMC è quella di combinare obiettivi comuni, indicatori, piani nazionali, *benchmarking*, *peer review* e apprendimento reciproco, senza trasformare questi elementi in obblighi giuridici direttamente sanzionabili.²⁶⁹ Sotto il profilo istituzionale, l'OMC è una risposta alla tensione tra europeizzazione e sovranità sociale. Esso permette all'Unione di entrare in settori ad alta sensibilità nazionale senza imporre modelli uniformi. La Commissione contribuisce alla definizione degli obiettivi e alla produzione di indicatori; il Consiglio e i comitati competenti partecipano alla sorveglianza multilaterale; gli Stati presentano strategie e rapporti nazionali; le performance vengono confrontate e discusse. Il meccanismo punta a generare pressione reputazionale e apprendimento, più che coercizione. In termini teorici, l'OMC sostituisce il comando con la comparazione e la sanzione con la visibilità delle differenze. La letteratura ha letto l'OMC in modi divergenti. Una prima interpretazione, più favorevole, lo considera una forma di governance sperimentale, capace di produrre apprendimento reciproco in contesti nei quali l'eterogeneità istituzionale impedisce l'armonizzazione. In questa prospettiva, la comparazione non serve solo a classificare i paesi, ma a costruire un linguaggio comune di problemi e soluzioni: povertà infantile, inclusione attiva, adeguatezza delle pensioni, sostenibilità di lungo periodo, accesso ai servizi, occupabilità, partecipazione femminile al lavoro. Una seconda interpretazione, più critica, sottolinea invece la debolezza dell'OMC ovvero l'assenza

²⁶⁹ Consiglio europeo di Lisbona, Conclusioni della Presidenza, 23–24 marzo 2000, Parlamento europeo, https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm. Le conclusioni di Lisbona richiamano il metodo aperto di coordinamento come tecnica per diffondere le migliori pratiche e promuovere convergenza verso obiettivi comuni. Cfr. anche EUR-Lex, “Reinforcing the Open Method of Coordination for social protection and social inclusion”, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/reinforcing-the-open-method-of-coordination-for-social-protection-and-social-inclusion.html>, utile per collegare la Strategia di Lisbona alla successiva razionalizzazione dell'OMC sociale.

di vincoli giuridici, la scarsa visibilità pubblica, il limitato coinvolgimento parlamentare, la dipendenza dalla volontà degli Stati e il rischio di subordinazione degli obiettivi sociali a priorità economiche.²⁷⁰

L'ambivalenza emerge con particolare chiarezza nelle politiche di inclusione sociale. L'OMC ha favorito la costruzione di indicatori comparabili e ha reso più visibili alcune dimensioni della povertà che in passato restavano confinate nei dibattiti nazionali. Ciononostante, la sua capacità di modificare concretamente le politiche redistributive è rimasta diseguale. Nei paesi dotati di amministrazioni forti e di tradizioni inclusive, l'OMC ha spesso rafforzato processi già in corso; nei paesi con frammentazione istituzionale, debolezza amministrativa o bassa priorità politica della lotta alla povertà, esso ha prodotto soprattutto documenti, rapporti e adattamenti lessicali. La governance per obiettivi, senza risorse vincolate e senza obblighi di risultato, difficilmente supera da sola i limiti strutturali dei welfare nazionali. L'OMC ha comunque avuto un effetto importante sul piano cognitivo. Esso ha contribuito a trasformare la protezione sociale da materia esclusivamente nazionale a oggetto di osservazione comparativa europea. Termini come inclusione attiva, adeguatezza pensionistica, sostenibilità, accesso ai servizi, investimento sociale e povertà multidimensionale hanno acquisito circolazione transnazionale. In questo senso, anche quando non produce convergenza normativa, l'OMC produce europeizzazione del discorso pubblico e amministrativo. I governi nazionali, infatti, sono indotti a giustificare le proprie scelte entro categorie europee condivise, e ciò può modificare il modo in cui i problemi sociali vengono definiti, misurati e messi in agenda.²⁷¹ Proprio per questo, il giudizio sull'OMC non può essere puramente negativo. Se lo si valuta come sostituto della legislazione, appare debole. Se lo si valuta come strumento di armonizzazione, appare insufficiente. Ma se lo si considera come tecnica di coordinamento in un'area di competenze nazionali, esso ha svolto una funzione preparatoria: ha abituato istituzioni europee e Stati membri a ragionare su indicatori sociali comparabili, ha

²⁷⁰ Caroline de la Porte e Philippe Pochet, "Why and how (still) study the Open Method of Co-ordination (OMC)?", *Journal of European Social Policy* 22, n. 3 (2012): 336–349, <https://doi.org/10.1177/0958928711433629>. Sandra Kröger, "The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, overdetermination, de-politicisation and beyond," *European Integration online Papers* 13, n. 5 (2009), PDF, <https://eiop.or.at/eiop/pdf/2009-005.pdf>. I due contributi sono accostati perché offrono, rispettivamente, un bilancio sulle ragioni per continuare a studiare l'OMC e una critica dei suoi limiti concettuali, democratici e politici.

²⁷¹ Jonathan Zeitlin e Philippe Pochet (a cura di), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies* (Brussels: Peter Lang, 2005), <https://www.peterlang.com/document/1043972>. Il volume è uno dei riferimenti principali per leggere l'OMC come governance sperimentale e multilivello, fondata su obiettivi comuni, indicatori, peer review e apprendimento istituzionale piuttosto che su obblighi giuridici direttamente coercibili.

costruito reti amministrative, ha consolidato il ruolo del Comitato per la protezione sociale e ha preparato il terreno per l'integrazione successiva della dimensione sociale nel Semestre europeo e nel Pilastro europeo dei diritti sociali. La sua importanza storica sta dunque meno nei risultati immediati e più nella costruzione di una infrastruttura cognitiva dell'Europa sociale.

L'Open Method of Coordination nasce come risposta istituzionale ad un problema preciso: come governare settori politicamente sensibili, quali pensioni, inclusione sociale, sanità e long-term care, senza attribuire all'Unione competenze legislative piene. La sua razionalità consiste nel trasformare la diversità dei modelli nazionali in oggetto di confronto sistematico. Gli Stati restano competenti, ma accettano di definire obiettivi comuni, indicatori, piani nazionali, rapporti periodici, *peer review* e processi di apprendimento reciproco. L'OMC è dunque uno strumento di europeizzazione cognitiva; più che imporre regole, produce categorie, metriche e narrazioni condivise su cosa significhi modernizzare il welfare in Europa.²⁷² La forza dell'OMC è stata quella di rendere comparabili ambiti che fino agli anni Novanta erano considerati quasi integralmente domestici. Pensioni adeguate e sostenibili, inclusione sociale, accesso ai servizi sanitari, politiche di cura e lotta alla povertà sono entrati nel lessico europeo non come oggetti di armonizzazione, ma come problemi comuni. Si tratta di una trasformazione che è rilevante, difatti, anche quando non produce obblighi giuridici diretti, un sistema di indicatori modifica ciò che gli attori pubblici considerano politicamente visibile. La povertà minorile, la deprivazione materiale, l'adeguatezza delle pensioni o l'accesso ai servizi di cura diventano grandezze comparabili, e quindi potenzialmente oggetto di pressione politica e reputazionale.²⁷³

Le criticità dell'OMC sono però altrettanto evidenti. In assenza di sanzioni, la sua efficacia dipende dalla disponibilità degli Stati a internalizzare gli obiettivi comuni e dalla capacità delle società civili nazionali di utilizzare il materiale europeo come leva di accountability. Quando questi presupposti mancano, il coordinamento aperto rischia di trasformarsi in produzione documentale priva di effetti. La letteratura ha parlato, a questo riguardo, di sotto concettualizzazione, depoliticizzazione

²⁷² Caroline de la Porte e Philippe Pochet, "Why and how (still) study the Open Method of Co-ordination (OMC)?," *Journal of European Social Policy* 22, n. 3 (2012): 336–349, <https://doi.org/10.1177/0958928711433629>.

²⁷³ European Commission, "Reinforcing the Open Method of Coordination for social protection and social inclusion", EUR-Lex summary, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/reinforcing-the-open-method-of-coordination-for-social-protection-and-social-inclusion.html>. Per il ruolo degli indicatori sociali e del benchmarking, v. David M. Trubek e Louise G. Trubek, "Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: The Role of the Open Method of Co-ordination," *European Law Journal* 11, n. 3 (2005): 343–364, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2005.00263.x>. La nota documenta la dimensione tecnico-comparativa dell'OMC e il suo carattere di soft law istituzionalizzata.

e sovradeterminazione: l'OMC promette apprendimento, ma spesso non chiarisce attraverso quali meccanismi tale apprendimento diventi riforma effettiva. In altri termini, il problema non è soltanto la non vincolatività, ma la debole catena causale tra confronto europeo e cambiamento nazionale.²⁷⁴ Un limite ulteriore riguarda la selettività dell'apprendimento. Gli Stati non apprendono in modo neutrale: selezionano le buone pratiche coerenti con interessi interni, coalizioni politiche, vincoli di bilancio e capacità amministrative. Il metodo aperto può favorire *policy transfer*, anche se difficilmente supera da solo resistenze istituzionali radicate. Ciò spiega perché le raccomandazioni europee in materia di inclusione attiva, servizi per l'infanzia o sostenibilità pensionistica abbiano avuto effetti differenziati. Nei paesi con tradizioni amministrative solide, esse hanno potuto rafforzare riforme già in corso; nei sistemi più frammentati, invece, hanno spesso prodotto adeguamenti parziali o retorici. L'OMC non sostituisce il conflitto politico interno, ma fornisce un repertorio di argomenti e indicatori utilizzabili in quel conflitto.²⁷⁵ Il bilancio dell'OMC deve quindi essere misurato sul piano della costruzione di una infrastruttura conoscitiva più che sul piano dell'armonizzazione. L'OMC ha contribuito a stabilire che le politiche sociali nazionali sono comparabili, valutabili e discutibili in sede europea. Ha creato reti tra amministrazioni, esperti e comitati; ha diffuso indicatori comuni; ha introdotto l'idea di modernizzazione sociale come questione europea. Tuttavia, non ha creato obblighi sostanziali paragonabili a quelli del mercato interno. Da questa asimmetria deriva la sua ambivalenza: esso è stato troppo debole per imporre convergenza, ma abbastanza forte per preparare il terreno al successivo inserimento della dimensione sociale nel Semestre europeo.²⁷⁶

²⁷⁴ Sandra Kröger, "The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, overdetermination, de-politicisation and beyond," *European Integration online Papers* 13, Special Issue 1, n. 5 (2009), <https://eiop.or.at/eiop/texte/2009-005a.htm>. L'articolo costituisce uno dei bilanci critici più citati sull'OMC, perché insiste sui rischi di sottoconcettualizzazione, depoliticizzazione e debole controllo democratico nei nuovi modi di governance sociale europea.

²⁷⁵ Sophie Jacquot, "The Paradox of Gender Mainstreaming: Unanticipated Effects of New Modes of Governance in the Gender Equality Domain," *West European Politics* 33, n. 1 (2010): 118–135, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402380903354163>. Pur riferito alla parità di genere, il contributo è utile per comprendere gli effetti non lineari dei nuovi modi di governance: strumenti concepiti per rafforzare il mainstreaming possono produrre risultati ambivalenti quando non sono accompagnati da risorse, vincoli e responsabilità politiche chiare.

²⁷⁶ Philippe Pochet, "The Open Method of Coordination and the Construction of Social Europe: A Historical Perspective", in Jonathan Zeitlin e Philippe Pochet, con Lars Magnusson (a cura di), *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies* (Brussels: P.I.E.-Peter Lang, 2005), 37–82, <https://www.peterlang.com/document/1043972>. V. anche Sandra Kröger (a cura di), *What We Have Learnt: Advances, Pitfalls and Remaining Questions in OMC Research*, *European Integration online Papers* 13, Special Issue 1 (2009), https://eif.univie.ac.at/EIoP_Archive/vol_13_2009.php. Le fonti sono utilizzate per collegare la genealogia dell'OMC alle sue ambivalenze applicative, distinguendo il potenziale di apprendimento istituzionale dai limiti di vincolatività, politicizzazione e controllo democratico.

3.4 Semestre europeo e dimensione sociale della governance

Il Semestre europeo, istituito dopo la crisi finanziaria e del debito sovrano, nasce come dispositivo di coordinamento delle politiche economiche, fiscali e di bilancio. La sua logica originaria è strettamente connessa alla sorveglianza macroeconomica: prevenire squilibri, monitorare sostenibilità finanziaria, coordinare riforme strutturali e garantire coerenza con il Patto di stabilità e crescita. Fin dall'inizio il Semestre incide anche sui *welfare* nazionali, perché molte raccomandazioni specifiche per paese riguardano pensioni, mercato del lavoro, sanità, inclusione sociale, istruzione, formazione, servizi per l'impiego, partecipazione femminile e sostenibilità della spesa. La novità è che le politiche sociali vengono progressivamente incorporate in un ciclo annuale di sorveglianza economica. Tale incorporazione ha generato un ampio dibattito. Secondo una lettura critica, il Semestre ha inizialmente accentuato l'asimmetria dell'integrazione europea: le politiche sociali entravano nella governance economica soprattutto come variabili di aggiustamento, cioè come aree da riformare per migliorare competitività, sostenibilità e disciplina di bilancio. In questa prospettiva, pensioni e sanità venivano osservate principalmente come costi futuri; il mercato del lavoro come fattore di competitività; le politiche di inclusione come complemento all'attivazione lavorativa. La dimensione sociale risultava dunque subordinata agli obiettivi economici, più che posta su un piano paritario.²⁷⁷

Una seconda lettura, più dinamica, sottolinea invece che il Semestre è stato progressivamente “socializzato”. L'inclusione di indicatori occupazionali e sociali, il rafforzamento del ruolo della Direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione della Commissione, l'azione del Comitato per l'occupazione e del Comitato per la protezione sociale, nonché l'integrazione del Pilastro europeo dei diritti sociali hanno aumentato il peso delle priorità sociali nel ciclo di governance. Il Semestre non è diventato una politica sociale europea in senso stretto, ma è divenuto il luogo nel quale sostenibilità economica e performance sociale vengono lette insieme. L'evoluzione è centrale per valutare la capacità dell'UE di orientare i welfare nazionali senza armonizzarli. La socializzazione del Semestre si manifesta in tre passaggi. Il primo riguarda gli

²⁷⁷ Paul Copeland e Mary Daly, “The European Semester and EU Social Policy,” *Journal of Common Market Studies* 56, n. 5 (2018): 1001–1018, <https://doi.org/10.1111/jcms.12703>. Gli autori analizzano 290 raccomandazioni specifiche per paese e mostrano che il progresso della politica sociale nel Semestre è stato reale ma condizionato, poiché spesso subordinato a obiettivi di mercato, occupazione e sostenibilità fiscale.

indicatori: la misurazione delle performance sociali entra nel processo di sorveglianza, rendendo comparabili fenomeni come povertà, esclusione, disoccupazione giovanile, competenze, disuguaglianze, accesso ai servizi e redditi disponibili. Il secondo riguarda le raccomandazioni: alcuni Stati ricevono indicazioni non solo su consolidamento fiscale o riforme pensionistiche, ma anche su inclusione, servizi sociali, povertà infantile, salute e politiche attive. Il terzo riguarda il legame tra riforme e risorse; non a caso con *NextGenerationEU* e il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, molte raccomandazioni del Semestre sono state connesse a investimenti e milestone nazionali, riducendo la distanza tra indirizzo europeo e attuazione interna.²⁷⁸ Il limite resta però evidente: le raccomandazioni non producono automaticamente riforme e la loro attuazione dipende da capacità amministrativa, coalizioni politiche, contesto fiscale e priorità nazionali. Inoltre, la stessa categoria di “dimensione sociale” è ambigua. Essa può indicare una finalità redistributiva e inclusiva, ma può anche indicare una politica sociale funzionale alla crescita, alla produttività e all’aumento dell’offerta di lavoro. Il Semestre tende spesso a privilegiare questa seconda accezione, soprattutto quando collega welfare, competenze, occupazione e sostenibilità finanziaria. La domanda critica diventa allora se la socializzazione del Semestre abbia riequilibrato l’integrazione europea oppure se abbia semplicemente tradotto le politiche sociali nel linguaggio della competitività.

L’introduzione del *Social Convergence Framework* costituisce uno sviluppo recente di grande rilievo. Nel 2023 il Comitato per l’occupazione e il Comitato per la protezione sociale hanno elaborato un quadro volto a rafforzare la dimensione sociale del Semestre e a identificare rischi per la convergenza sociale verso l’alto. La logica non è creare una procedura sanzionatoria paragonabile a quella sugli squilibri macroeconomici, ma costruire un’analisi più strutturata delle divergenze sociali tra Stati membri. Nel ciclo 2024 il quadro è stato applicato su base pilota, con una prima fase fondata sugli indicatori principali del *Social Scoreboard* e una seconda fase di approfondimento per gli Stati segnalati. La valutazione del 2024 ha riconosciuto potenzialità e limiti: maggiore strutturazione analitica, ma anche dubbi sul valore aggiunto, sulla tempestività

²⁷⁸ Jonathan Zeitlin e Bart Vanhercke, “Socializing the European Semester: EU social and economic policy coordination in crisis and beyond,” *Journal of European Public Policy* 25, n. 2 (2018): 149–174, <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363269>. Gli autori mostrano come, dopo una fase iniziale dominata dalla sorveglianza macroeconomica, il Semestre abbia gradualmente incorporato obiettivi sociali e occupazionali, anche grazie all’azione strategica di attori istituzionali europei e nazionali.

degli indicatori, sulla visibilità politica e sull'onere amministrativo.²⁷⁹ Il *Social Convergence Framework* è importante perché conferma un mutamento di paradigma. Il problema non è più soltanto coordinare politiche economiche compatibili con l'euro e il mercato interno, ma evitare che divergenze occupazionali e sociali persistenti compromettano la coesione dell'Unione. Anche qui la tensione resta aperta, in quanto l'identificazione dei rischi non equivale alla capacità di imporre correzioni redistributive; la sorveglianza sociale non dispone dello stesso apparato coercitivo della sorveglianza fiscale; e la convergenza verso l'alto può restare un obiettivo dichiarato più che un risultato garantito. Il Semestre, dunque, è oggi il principale luogo di intersezione tra governance economica e sociale, ma non elimina il carattere nazionale dei welfare. Il Semestre europeo segna un passaggio qualitativo rispetto all'OMC, perché colloca il coordinamento sociale dentro una procedura annuale di sorveglianza economica e di bilancio. In origine, la sua logica era prevalentemente macroeconomica: prevenire squilibri, monitorare finanze pubbliche e coordinare riforme strutturali. La dimensione sociale vi entra inizialmente in posizione subordinata, spesso come variabile funzionale alla crescita, all'occupazione e alla sostenibilità fiscale. Tuttavia, proprio perché il Semestre dispone di maggiore visibilità istituzionale, la sua progressiva socializzazione ha avuto effetti più incisivi dell'OMC: quando un problema sociale diventa oggetto di *Country-Specific Recommendation*, esso acquisisce un grado di priorità politica superiore.²⁸⁰ La letteratura ha descritto questa evoluzione come socializzazione del Semestre. L'espressione non indica una conversione piena della governance economica in governance sociale, ma un processo attraverso il quale obiettivi occupazionali, inclusione, povertà, competenze, servizi sociali e adeguatezza della protezione entrano nelle analisi della Commissione, nei *Joint Employment Reports* e nelle raccomandazioni. Tale processo è stato favorito sia dall'esperienza della crisi dell'euro, che ha mostrato i costi sociali dell'austerità, sia dall'adozione del Pilastro europeo dei diritti sociali. La socializzazione del Semestre resta però fragile, poiché gli

²⁷⁹ Consiglio dell'Unione europea, "Introduction of a Social Convergence Framework in the European Semester – Key Messages from the Employment Committee and the Social Protection Committee", doc. 9481/23, 23 maggio 2023, PDF, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9481-2023-INIT/en/pdf>. Consiglio dell'Unione europea, "Assessment of the Social Convergence Framework as implemented on a pilot basis in the 2024 European Semester cycle", doc. 15563/24, 15 novembre 2024, PDF, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15563-2024-INIT/en/pdf>. I documenti sono richiamati per mostrare la trasformazione recente del Semestre in direzione di un monitoraggio più esplicito dei rischi di divergenza sociale.

²⁸⁰ European Commission, "The European Semester", https://commission.europa.eu/topics/economy-and-euro/european-semester_en. Per l'analisi critica del rapporto tra Semestre e politica sociale, v. Paul Copeland e Mary Daly, "The European Semester and EU Social Policy," *Journal of Common Market Studies* 56, n. 5 (2018): 1001–1018, <https://doi.org/10.1111/jcms.12703>. Il confronto tra fonte istituzionale e letteratura scientifica consente di distinguere l'architettura formale del ciclo di coordinamento dai suoi effetti sostanziali sulle politiche sociali nazionali.

obiettivi sociali competono con vincoli fiscali, riforme del mercato del lavoro e priorità di competitività.²⁸¹

La natura ibrida del Semestre si coglie bene nelle raccomandazioni paese-specifiche. Esse possono chiedere il consolidamento delle finanze pubbliche, la sostenibilità pensionistica e l'efficienza della spesa; ma possono anche sollecitare investimenti in politiche attive, riduzione della povertà, accesso ai servizi per l'infanzia, inclusione dei gruppi vulnerabili, rafforzamento delle competenze e modernizzazione dei sistemi sanitari. Tale compresenza genera ambivalenza, in quanto una stessa raccomandazione può presentare la riforma sociale come strumento di inclusione o come mezzo per migliorare l'efficienza economica. Il welfare, nel Semestre, è raramente un fine esclusivamente redistributivo; è spesso anche una condizione di occupabilità, crescita e sostenibilità.²⁸²

L'introduzione del Social Scoreboard ha rafforzato la dimensione conoscitiva del Semestre. Gli indicatori collegati al Pilastro sociale consentono di monitorare occupazione, disoccupazione, competenze, disuguaglianze, rischio di povertà, redditi, giovani NEET, impatto dei trasferimenti sociali, servizi per l'infanzia e altre variabili rilevanti. Tale passaggio è metodologicamente importante perché sposta l'attenzione dalla mera spesa sociale agli esiti sociali. Non basta spendere molto considerato che occorre verificare se i trasferimenti riducono la povertà, se le competenze migliorano, se l'accesso ai servizi è effettivo. Il limite è che l'indicatore misura, ma non decide: la traduzione del dato in riforma resta politica.²⁸³

Il *Social Convergence Framework* costituisce l'evoluzione più recente di questa logica. Esso mira a identificare rischi alla convergenza sociale verso l'alto attraverso una prima analisi basata sugli indicatori principali del *Social Scoreboard* e una seconda analisi più approfondita per i paesi

²⁸¹ Jonathan Zeitlin e Bart Vanhercke, "Socializing the European Semester: EU social and economic policy coordination in crisis and beyond," *Journal of European Public Policy* 25, n. 2 (2018): 149–174, <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363269>. Il saggio è rilevante perché attribuisce la socializzazione del Semestre non solo a modifiche procedurali, ma anche all'azione di attori istituzionali e sociali capaci di usare il ciclo di governance per inserire priorità occupazionali e inclusive.

²⁸² Paul Copeland e Mary Daly, "The European Semester and EU Social Policy," *Journal of Common Market Studies* 56, n. 5 (2018): 1001–1018, <https://doi.org/10.1111/jcms.12703>. Gli autori mostrano che le Country-Specific Recommendations sociali restano spesso collegate ad obiettivi di crescita, attivazione e sostenibilità. Per il ciclo più recente del Semestre, v. European Commission, "2025 European Semester Autumn Package", 18 dicembre 2024, https://commission.europa.eu/news-and-media/news/eu-guidance-how-address-europes-socio-economic-challenges-2025-2024-12-18_en.

²⁸³ European Commission, "Information on data", Eurostat, European Pillar of Social Rights, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/information-data>. Per l'uso del Social Scoreboard nel Semestre, v. European Commission e Council of the European Union, Joint Employment Report 2026, https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/joint-employment-report-2026_en. Le fonti sono impiegate per mostrare come gli indicatori sociali siano divenuti parte della sorveglianza ordinaria dell'UE.

segnalati. La novità è concettuale: la divergenza sociale diventa un rischio da monitorare nell'architettura del Semestre, non solo un effetto collaterale delle politiche nazionali. Ciò non equivale ad un potere correttivo automatico, ma rende più difficile ignorare scostamenti persistenti in materia di lavoro, competenze e protezione sociale. La convergenza sociale viene così istituzionalizzata come criterio di valutazione della governance europea.²⁸⁴ La connessione tra Semestre e Piani nazionali di ripresa e resilienza ha ulteriormente rafforzato il rapporto tra raccomandazioni europee e riforme nazionali. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza collega risorse finanziarie, milestone, target e riforme; molte misure nazionali in materia di lavoro, competenze, sanità, inclusione e servizi sociali si collocano entro questa architettura. A differenza dell'OMC, qui il coordinamento non si limita alla reputazione o all'apprendimento: l'erogazione delle risorse dipende dal raggiungimento di obiettivi concordati. Tuttavia, anche in questo caso, l'effetto sociale dipende dalla qualità dell'attuazione nazionale e dalla capacità di trasformare investimenti temporanei in servizi stabili.²⁸⁵

3.5 Pilastro europeo dei diritti sociali e strumenti di policy

La proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali nel 2017 rappresenta uno dei momenti simbolicamente più rilevanti nella recente evoluzione dell'Europa sociale. Il Pilastro articola venti principi e diritti organizzati attorno a tre ambiti: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione. Esso include temi centrali per la presente tesi: assistenza all'infanzia, protezione sociale, prestazioni di disoccupazione, reddito minimo, assistenza sanitaria, inclusione delle persone con disabilità, *long-term care*, alloggio e assistenza

²⁸⁴ European Commission, "Commission analyses social convergence in nine EU countries", 21 aprile 2026, https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/news/commission-analyses-social-convergence-nine-eu-countries-2026-04-21_en; Council of the European Union, "Messages on the introduction of a Social Convergence Framework in the European Semester", 16 giugno 2025, PDF, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9595-2025-INIT/en/pdf>. Il Social Convergence Framework è richiamato perché segna un passaggio dal semplice monitoraggio degli indicatori alla valutazione dei rischi di divergenza sociale tra Stati membri.

²⁸⁵ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj/ita>. Per la lettura del RRF come tecnologia giuridica di nuova governance europea, v. Federico Fabbrini, "The Recovery and Resilience Facility as a New Legal Technology of European Governance", *Journal of European Integration* 47, n. 1 (2025): 85–100, <https://doi.org/10.1080/07036337.2024.2361830>. La fonte serve a distinguere il carattere finanziario-programmatico del RRF dalla tradizionale soft governance del Semestre.

ai senzatetto. La sua ambizione è fornire una bussola comune per riforme nazionali e iniziative europee, non creare immediatamente diritti soggettivi uniformi in tutti gli Stati membri.²⁸⁶ Il Pilastro va interpretato come uno strumento ibrido. Da un lato, non è un trattato e non modifica direttamente il riparto delle competenze. Dall'altro lato, ha una forte funzione di orientamento politico, perché consente alla Commissione, al Consiglio e agli Stati di presentare iniziative sociali come attuazione di un quadro comune. Il suo valore giuridico immediato è limitato; il suo valore politico e programmatico, invece, è significativo. Esso riordina la dimensione sociale dell'Unione attorno ad un linguaggio di diritti e principi, riducendo la frammentazione discorsiva prodotta da anni di strategie, raccomandazioni e processi di coordinamento. *L'Action Plan* del 2021 ha tradotto il Pilastro in obiettivi quantitativi per il 2030. La Commissione ha proposto tre target principali: almeno il 78% della popolazione tra 20 e 64 anni occupata; almeno il 60% degli adulti coinvolti ogni anno in attività di formazione; riduzione di almeno 15 milioni del numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale, inclusi almeno 5 milioni di bambini. Si tratta di obiettivi che non sono meri indicatori statistici: essi costruiscono una metrica europea della convergenza sociale e permettono di valutare le riforme nazionali rispetto ad un orizzonte comune. Anche in questo caso, però, la trasformazione di obiettivi europei in politiche effettive dipende dagli Stati membri.²⁸⁷

Il *Social Scoreboard* è lo strumento statistico che accompagna il Pilastro e alimenta il Semestre europeo. Esso organizza indicatori relativi a pari opportunità, condizioni del mercato del lavoro, protezione sociale e inclusione. La sua funzione è duplice. In primo luogo, rende visibili le differenze tra Stati membri e permette di individuare situazioni “critiche” o “da monitorare”. In secondo luogo, trasforma i principi del Pilastro in grandezze misurabili, cioè in variabili che possono entrare nelle raccomandazioni, nei rapporti congiunti sull'occupazione e, più recentemente, nel *Social Convergence Framework*. La costruzione di indicatori, dunque, non è neutrale: definisce cosa conta come problema sociale europeo. La centralità degli indicatori

²⁸⁶ Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, Proclamazione interistituzionale sul Pilastro europeo dei diritti sociali, 2017/C 428/09, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32017C1213%2801%29>. Il testo individua venti principi e diritti articolati in tre capitoli: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione sociale e inclusione.

²⁸⁷ Commissione europea, *The European Pillar of Social Rights Action Plan* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021), <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>; Commissione europea, “European Pillar of Social Rights Action Plan”, https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/european-pillar-social-rights-building-fairer-and-more-inclusive-european-union/european-pillar-social-rights-action-plan_en. Il piano d'azione indica tre target UE per il 2030: occupazione al 78%, partecipazione degli adulti alla formazione al 60% e riduzione di almeno 15 milioni delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale.

produce vantaggi e rischi. Il vantaggio è la comparabilità: senza indicatori comuni, la convergenza sociale resterebbe una nozione retorica. Il rischio è la riduzione della complessità del welfare a misure sintetiche. Alcuni aspetti fondamentali, come qualità dei servizi, capacità amministrativa locale, accessibilità territoriale, intensità della cura familiare o segmentazione interna dei sistemi, sono difficili da catturare in indicatori headline. Inoltre, la disponibilità dei dati può essere tardiva, e ciò limita la capacità del Semestre di reagire tempestivamente a shock sociali. Il *Social Scoreboard* è quindi indispensabile, ma non sufficiente: deve essere integrato da analisi qualitative e contestuali. Il Pilastro ha favorito anche alcune iniziative normative e programmatiche: direttiva su condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili, direttiva sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, raccomandazioni su reddito minimo adeguato, garanzia europea per l'infanzia, strategie per competenze e inclusione, politiche su *long-term care* e accesso ai servizi essenziali. Tali strumenti mostrano che il Pilastro opera come cornice di legittimazione. Non crea da solo l'obbligo di uniformare i welfare, ma rafforza la possibilità di adottare iniziative mirate in settori specifici, spesso combinando diritto vincolante, raccomandazioni, fondi e monitoraggio.²⁸⁸

Sotto il profilo finanziario, il Pilastro si intreccia con il Fondo sociale europeo Plus, con il Dispositivo per la ripresa e la resilienza e con altri strumenti di investimento. Il Fondo sociale europeo Plus 2021–2027 sostiene occupazione, inclusione sociale, istruzione, competenze e contrasto alla povertà; il Dispositivo per la ripresa e la resilienza ha collegato investimenti e riforme nazionali a priorità europee, incluse coesione sociale e territoriale, resilienza sanitaria, transizioni verde e digitale, politiche per l'infanzia e competenze. In questo modo, l'UE non si limita a raccomandare: orienta anche l'allocazione di risorse. Tuttavia, la gestione resta in larga misura nazionale e l'efficacia dipende dalla qualità dei piani, dalla capacità di spesa e dalla coerenza delle riforme interne.²⁸⁹ Nel complesso, il Pilastro europeo dei diritti sociali rappresenta una forma di costituzionalizzazione debole della dimensione sociale europea. Non muta radicalmente il riparto

²⁸⁸ Ane Aranguiz, “Social mainstreaming through the European pillar of social rights: Shielding ‘the social’ from ‘the economic’ in EU policymaking,” *European Journal of Social Security* 20, n. 4 (2018): 341–363, <https://doi.org/10.1177/1388262718820616>. L'autrice interpreta il Pilastro come possibile strumento di social mainstreaming nella governance europea, ma evidenzia anche la tensione tra valore politico-programmatico e limitata forza giuridica immediatamente vincolante.

²⁸⁹ Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+), EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1057/oj/ita>. Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj/ita>. I due strumenti sono richiamati insieme perché traducono gli obiettivi sociali in canali finanziari diversi: fondi strutturali sociali, da un lato, e condizionalità programmatica dei piani nazionali di ripresa, dall'altro.

delle competenze, ma crea un punto di riferimento stabile per valutare le politiche nazionali, orientare il Semestre, finanziare riforme e costruire consenso attorno all'idea di convergenza sociale verso l'alto. La sua forza sta nella capacità di collegare diritti, indicatori e strumenti finanziari; la sua debolezza sta nella dipendenza dall'attuazione nazionale e nella mancanza di un bilancio sociale europeo comparabile, per scala e funzione, ai welfare states nazionali.

Il Pilastro europeo dei diritti sociali rappresenta il tentativo più esplicito di ricomporre la frattura tra integrazione economica e protezione sociale. La sua proclamazione nel 2017 non ha creato un catalogo di diritti immediatamente azionabili in senso pieno, ma ha fissato venti principi organizzati attorno a pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione e inclusione sociale. Il significato politico del Pilastro consiste nell'affermare che il mercato unico e l'Unione economica e monetaria non possono funzionare stabilmente senza una base sociale riconoscibile. In questo senso, il Pilastro opera come cornice normativa, discorsiva e programmatica: non sostituisce i Trattati, ma orienta l'interpretazione delle priorità europee.²⁹⁰ La sua debolezza giuridica è, allo stesso tempo, la sua forza politica. Proprio perché non introduce un *welfare* federale, il Pilastro è stato accettabile per Stati membri con tradizioni sociali differenti; proprio perché formula principi ampi, ha potuto fungere da piattaforma comune per iniziative legislative, raccomandazioni e strumenti di monitoraggio. Alcuni principi sono rimasti prevalentemente programmatici, altri hanno trovato attuazione in atti specifici, in quanto la conciliazione vita-lavoro, condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili, salari minimi adeguati, protezione dei lavoratori delle piattaforme, garanzie per l'infanzia, reddito minimo. Il Pilastro, pertanto, non è una fonte unica, ma un generatore di agenda.²⁹¹

La Direttiva sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare mostra come il Pilastro possa tradursi in standard minimi. Essa interviene su congedo di paternità, congedo parentale, congedo per prestatori di assistenza e modalità di lavoro flessibili, cercando di correggere una delle fratture

²⁹⁰ Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, Proclamazione interistituzionale sul Pilastro europeo dei diritti sociali, 2017/C 428/09, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 428, 13 dicembre 2017, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32017C1213%2801%29>. La proclamazione è rilevante perché non crea, di per sé, un catalogo di diritti sociali direttamente uniformi, ma fornisce una cornice di orientamento per legislazione, finanziamenti, Semestre europeo e monitoraggio tramite Social Scoreboard.

²⁹¹ Ane Aranguiz, "Social Mainstreaming through the European Pillar of Social Rights: Shielding 'the Social' from 'the Economic' in EU Policymaking," *European Journal of Social Security* 20, n. 4 (2018): 341–363, <https://doi.org/10.1177/1388262718820616>. Sulla natura programmatica e al tempo stesso agenda-setting del Pilastro, v. anche Sacha Garben, "The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?", *European Constitutional Law Review* 14, n. 1 (2018): 210–230, <https://doi.org/10.1017/S1574019618000093>. Le fonti sono impiegate per sostenere che il Pilastro produce soprattutto orientamento politico, mainstreaming e legittimazione di interventi successivi.

storiche dei welfare europei: la distribuzione diseguale del lavoro di cura tra uomini e donne. La direttiva non uniforma i sistemi familiari nazionali, ma introduce un nucleo comune di diritti volto a sostenere partecipazione femminile al lavoro, parità e defamilizzazione parziale della cura. Per i paesi mediterranei, dove il familismo resta più marcato, tale intervento assume particolare rilievo come pressione verso servizi e congedi più equilibrati.²⁹²

La Direttiva sui salari minimi adeguati, adottata nel 2022, è un ulteriore segnale della trasformazione dell'Europa sociale. Essa non istituisce un salario minimo europeo uniforme, né impone agli Stati con forte contrattazione collettiva di introdurre un salario legale. Tuttavia, definisce criteri procedurali di adeguatezza, rafforza la promozione della contrattazione collettiva e collega la questione salariale alla dignità del lavoro e alla lotta contro la povertà lavorativa. Ciò è rilevante perché la povertà non riguarda più soltanto l'assenza di lavoro, ma anche la bassa qualità dell'occupazione. La direttiva conferma che l'UE interviene sempre più su rischi sociali prodotti dal mercato del lavoro contemporaneo.²⁹³

La direttiva sul lavoro tramite piattaforma si colloca nello stesso movimento. Essa affronta il problema della qualificazione del rapporto di lavoro, della gestione algoritmica e della protezione dei dati personali dei lavoratori delle piattaforme. Anche qui non si crea un regime previdenziale europeo, ma si interviene su una trasformazione del lavoro che rischia di eludere categorie nazionali consolidate. La rilevanza per il welfare è evidente: se il lavoro digitale frammenta status occupazionali e responsabilità datoriali, anche l'accesso a protezione sociale, contribuzione, malattia, disoccupazione e sicurezza sul lavoro diventa più incerto. L'Unione tenta quindi di presidiare la frontiera tra innovazione economica e protezione sociale.²⁹⁴

²⁹² Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1158/oj/ita>. Per il nesso tra conciliazione, cura e defamilizzazione, v. Clare Bamba, "Defamilisation and Welfare State Regimes: A Cluster Analysis," *International Journal of Social Welfare* 16, n. 4 (2007): 326–338, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2007.00486.x>. Il riferimento consente di collegare una direttiva puntuale alla più ampia trasformazione dei modelli familiari di welfare.

²⁹³ Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2041/oj/ita>. Per un'analisi recente delle implicazioni della direttiva nel rapporto tra diritto UE e ordinamenti nazionali, anche alla luce della sentenza della Corte di giustizia dell'11 novembre 2025, causa C-19/23, v. Diego Álvarez Alonso, "Directive (EU) 2022/2041 on Adequate Minimum Wages: ECJ Judgment on its Validity and Implications from the National Perspective of Spain", *Italian Labour Law E-Journal* 18, n. 2 (2025): 37–49, <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/23544>. La direttiva è rilevante perché, pur non imponendo un salario minimo uniforme, interviene sulle procedure nazionali di adeguatezza salariale e contrattazione collettiva.

²⁹⁴ Direttiva (UE) 2024/2831 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/2831/oj/ita>. V. anche Consiglio dell'Unione europea, "EU rules on platform work",

Il Pilastro è stato accompagnato dall'Action Plan del 2021, che ha fissato tre obiettivi principali per il 2030: almeno il 78% di occupazione nella fascia 20-64 anni, almeno il 60% degli adulti coinvolti ogni anno in attività di formazione e riduzione di almeno 15 milioni delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale, inclusi almeno 5 milioni di minori. Questi target sono importanti perché traducono principi sociali in grandezze monitorabili. Tuttavia, la loro natura aggregata nasconde differenze profonde tra Stati e gruppi sociali. Il raggiungimento medio europeo non garantisce automaticamente convergenza considerato che occorre verificare quali paesi migliorano, quali restano indietro e se i gruppi vulnerabili sono effettivamente raggiunti.²⁹⁵ La Raccomandazione del Consiglio sul reddito minimo adeguato del 2023 conferma un altro punto determinante, difatti, l'Unione si muove anche nel campo dell'assistenza sociale, ma prevalentemente attraverso strumenti non vincolanti. Il reddito minimo è un ambito altamente redistributivo, legato alla fiscalità e alla definizione nazionale della povertà. Per questo motivo l'UE non impone un unico schema, ma raccomanda adeguatezza, accessibilità, copertura effettiva, attivazione e collegamento con servizi di inclusione. La raccomandazione è politicamente importante perché riconosce che la protezione contro la povertà estrema è parte della convergenza sociale europea; resta però affidata alla volontà e alla capacità degli Stati membri.²⁹⁶ La Child Guarantee, infine, mostra il tentativo di orientare i welfare verso investimenti sociali precoci. L'accesso dei minori vulnerabili a educazione e cura della prima infanzia, istruzione, assistenza sanitaria, alimentazione adeguata e abitazione dignitosa è presentato non solo come misura anti-povertà, ma come investimento nel capitale umano e nella coesione futura. Il punto è rilevante per

<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/platform-work-eu/>. La fonte è utilizzata come esempio di emersione di nuovi rischi sociali e lavorativi cui l'UE risponde mediante regolazione minima comune, senza assorbire le competenze nazionali in materia di welfare.

²⁹⁵ Commissione europea, *The European Pillar of Social Rights Action Plan* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021), <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>. Il piano d'azione è richiamato per i tre headline targets al 2030 — occupazione, formazione degli adulti e riduzione di povertà/esclusione sociale — che trasformano il Pilastro da proclamazione di principi in agenda monitorabile mediante indicatori e ciclo del Semestre.

²⁹⁶ Raccomandazione del Consiglio, del 30 gennaio 2023, relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva, 2023/C 41/01, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32023H0203%2801%29>. Per una lettura politologica del percorso verso la Raccomandazione, v. Viola Shahini, Angelo Vito Panaro e Matteo Jessoula, "The Politics of Minimum Income Protection in the EU: The Long Road to a Council Recommendation", in Bart Vanhercke, Sebastiano Sabato e Slavina Spasova (a cura di), *Social Policy in the European Union: State of Play 2023. An Ambitious Implementation of the Social Pillar* (Brussels: ETUI-OSE, 2024), 95–114, ISBN 978-2-87452-705-0, https://www.etui.org/sites/default/files/2024-06/Social%20policy%20in%20the%20European%20Union-state%20of%20play%202023_2024.pdf. La nota mostra come la protezione del reddito minimo resti affidata a raccomandazioni e coordinamento, non ad armonizzazione legislativa piena.

la comparazione tra modelli, in quanto i paesi con servizi universalistici robusti partono avvantaggiati, mentre quelli con welfare più familistici o frammentati devono costruire capacità istituzionale. La garanzia europea può quindi favorire convergenza, ma soltanto se i piani nazionali trasformano gli obiettivi in servizi territoriali effettivi.²⁹⁷

3.6 Crisi e stress test del welfare: 2008, pandemia, inflazione/energia

Le crisi degli ultimi quindici anni hanno funzionato come stress test per i sistemi di welfare e per la stessa Europa sociale. La crisi finanziaria del 2008 e la successiva crisi del debito sovrano hanno messo in tensione il rapporto tra protezione sociale e disciplina di bilancio. In molti paesi, soprattutto dell'Europa meridionale, la risposta europea è stata inizialmente associata a consolidamento fiscale, riforme pensionistiche, riduzione della spesa, flessibilizzazione del lavoro e razionalizzazione dei servizi. Ciò ha alimentato l'idea di una Europa più forte nell'imporre sostenibilità che nel garantire protezione. La crisi ha quindi accentuato la percezione dell'asimmetria, visto che il mercato e la stabilità finanziaria apparivano protetti da regole più dure rispetto ai diritti sociali.²⁹⁸ Anche la crisi del 2008, tuttavia, ha prodotto effetti non lineari. La pressione al contenimento della spesa non ha determinato un semplice smantellamento generalizzato del *welfare*. In molti casi, come mostrato dalla letteratura sulla resilienza dello Stato sociale, le riforme hanno assunto la forma della ricalibratura: innalzamento dell'età pensionabile, rafforzamento dell'attivazione, maggiore selettività di alcune prestazioni, revisione dei meccanismi di indicizzazione, sviluppo di politiche attive e servizi per l'impiego, attenzione alla sostenibilità di lungo periodo. Il welfare non scompare, ma viene ridefinito alla luce di vincoli demografici,

²⁹⁷ Raccomandazione (UE) 2021/1004 del Consiglio, del 14 giugno 2021, che istituisce una garanzia europea per l'infanzia, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2021/1004/oj/ita>. Per il quadro operativo, v. Commissione europea, "European Child Guarantee", https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/social-protection-social-inclusion/addressing-poverty-and-supporting-social-inclusion/investing-children/european-child-guarantee_en. La fonte è richiamata perché collega la lotta alla povertà minorile all'accesso effettivo a servizi essenziali, confermando la logica dell'investimento sociale.

²⁹⁸ Kees van Kersbergen, Barbara Vis e Anton Hemerijck, "The Great Recession and welfare state reform: Is retrenchment really the only game left in town?", *Social Policy & Administration* 48, n. 7 (2014): 883–904, <https://doi.org/10.1111/spol.12055>. Charles Dannreuther, "The European Social Model after the crisis: the end of a functionalist fantasy?", *Journal of Contemporary European Studies* 22, n. 3 (2014): 329–341, <https://doi.org/10.1080/14782804.2014.938621>. Entrambi i contributi sono utilizzati per leggere la crisi del 2008 come stress test dei welfare europei e come momento di ricalibratura del rapporto tra protezione sociale, consolidamento fiscale e governance economica.

fiscali e occupazionali. Tale traiettoria conferma che i modelli nazionali resistono, ma cambiano ai margini e nelle priorità interne.

La crisi pandemica da Covid-19 ha segnato una discontinuità più netta. A differenza della crisi precedente, la risposta europea ha assunto fin dall'inizio una forte dimensione protettiva. SURE, istituito dal Regolamento (UE) 2020/672, ha fornito assistenza finanziaria temporanea agli Stati membri per sostenere regimi di riduzione dell'orario di lavoro, misure simili e alcune misure sanitarie connesse al luogo di lavoro. La Commissione segnala che lo strumento ha mobilitato fino a 100 miliardi di euro in prestiti favorevoli e che sono stati erogati 98,4 miliardi a 19 Stati membri, con disponibilità terminata il 31 dicembre 2022. Qui l'UE non ha armonizzato i sistemi di cassa integrazione o short-time work, ma ha sostenuto finanziariamente strumenti nazionali di protezione dell'occupazione, riconoscendo che la stabilità sociale era condizione della ripresa economica.²⁹⁹

NextGenerationEU e il Dispositivo per la ripresa e la resilienza hanno ulteriormente modificato il quadro. Per la prima volta, l'Unione ha emesso debito comune su larga scala per finanziare riforme e investimenti nazionali, collegandoli a priorità comuni. Pur non essendo uno strumento di welfare in senso stretto, il Dispositivo ha inciso su sanità, servizi territoriali, politiche attive del lavoro, istruzione, competenze, inclusione, digitalizzazione amministrativa e coesione. La logica è quella della resilienza, in quanto i *welfare* nazionali non sono solo costi da contenere, ma infrastrutture sociali che permettono alle economie di resistere agli shock. Si tratta di una trasformazione rilevante rispetto alla fase dell'austerità, anche se il carattere temporaneo dello strumento impedisce di considerarlo una vera *fiscal capacity* sociale permanente. Lo shock energetico, inflattivo successivo al 2021–2022 ha posto un problema diverso. A differenza della pandemia, che ha colpito immediatamente occupazione e salute pubblica, l'inflazione energetica ha eroso redditi reali, aumentato il rischio di povertà energetica e costretto gli Stati a introdurre trasferimenti, bonus, calmieri, riduzioni fiscali o sostegni selettivi. La risposta è rimasta largamente nazionale, ma dentro una cornice europea di coordinamento e attenzione alla sostenibilità fiscale. Tale episodio mostra ancora una volta la natura multilivello dell'Europa sociale: l'UE può definire orientamenti e

²⁹⁹ Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE), EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/672/oj/ita>. Commissione europea, “SURE – The European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency”, Economy and Finance, https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en. La pagina istituzionale riporta l'erogazione complessiva di 98,4 miliardi di euro in prestiti a 19 Stati membri e la conclusione della disponibilità dello strumento al 31 dicembre 2022; il dato è utilizzato per qualificare SURE come solidarietà finanziaria emergenziale, non come mutualizzazione permanente del welfare.

strumenti energetici, ma la protezione distributiva immediata dipende dai bilanci nazionali e dalla capacità amministrativa interna. I dati più recenti confermano che il welfare europeo entra in una fase di tensione strutturale. *L'Employment and Social Developments in Europe 2025* segnala una performance occupazionale elevata, con tasso di occupazione UE al 75,8% nel 2024, ma richiama al tempo stesso il problema della sostenibilità dell'offerta di lavoro e delle persone fuori dalla forza lavoro. Il rapporto analizza 51 milioni di residenti UE tra 20 e 64 anni inattivi, individuando donne, anziani e migranti come gruppi principali, pari a oltre l'80% del totale. Questo dato è determinante; la sostenibilità futura del *welfare* non dipende solo dal controllo della spesa, ma dalla capacità di ampliare partecipazione, competenze, servizi di cura, inclusione lavorativa e riconoscimento delle barriere che impediscono l'accesso al lavoro.³⁰⁰ Le proiezioni demografiche rafforzano questa conclusione. L'Ageing Report 2024 della Commissione e del Comitato di politica economica evidenzia che l'invecchiamento continuerà a incidere su pensioni, sanità e long-term care fino al 2070. Ne deriva che la questione sociale europea non può più essere ridotta all'alternativa tra espansione e retrenchment. Il problema diventa come rendere i *welfare* capaci di sostenere transizioni demografiche, tecnologiche, climatiche e occupazionali senza produrre nuove esclusioni. In questa prospettiva, il linguaggio europeo dell'investimento sociale assume centralità: servizi per l'infanzia, formazione permanente, politiche attive, inclusione delle donne e degli anziani, salute preventiva e *long-term care* sono spesa corrente, nonché condizioni di sostenibilità futura.³⁰¹

La sequenza 2008–Covid–inflazione/energia permette dunque di formulare una distinzione. Nella crisi finanziaria, l'UE ha accentuato la sorveglianza della sostenibilità e ha spesso spinto verso riforme di contenimento o ricalibratura. Nella pandemia, ha sviluppato strumenti di solidarietà finanziaria e protezione dell'occupazione. Nello shock inflattivo, ha mostrato nuovamente la centralità della risposta nazionale, ma entro un quadro europeo più attento all'impatto sociale delle

³⁰⁰ European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2025* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2025), DOI 10.2767/9505984, ISBN 978-92-68-31314-5, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f159d66d-91da-11f0-97c8-01aa75ed71a1/language-en>. Il rapporto è utilizzato per aggiornare l'analisi del welfare europeo alle tensioni più recenti del mercato del lavoro: tasso di occupazione UE al 75,8% nel 2024, carenze di manodopera e circa 51 milioni di residenti tra 20 e 64 anni fuori dalla forza lavoro.

³⁰¹ European Commission e Economic Policy Committee, *The 2024 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022–2070)*, Institutional Paper 279 (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024), https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en. Per la prospettiva dell'investimento sociale, cfr. Anton Hemerijck (a cura di), *The Uses of Social Investment* (Oxford: Oxford University Press, 2017), <https://doi.org/10.1093/oso/9780198790488.001.0001>. Le fonti collegano l'invecchiamento demografico, la sostenibilità di lungo periodo e la necessità di investire in occupazione, competenze e servizi di cura.

politiche economiche. L'Europa sociale non emerge come welfare state unitario, ma come capacità crescente di riconoscere che gli *shock* economici producono rischi sociali comuni e che la stabilità dell'Unione richiede meccanismi di protezione più coordinati. La crisi finanziaria del 2008 e la successiva crisi dell'euro hanno costituito il primo grande stress test per l'Europa sociale contemporanea. In quella fase, la risposta europea fu segnata da una forte enfasi sul consolidamento fiscale, sulla sostenibilità del debito e sulle riforme strutturali. I welfare nazionali furono chiamati ad assorbire aumento della disoccupazione, povertà e insicurezza, ma al tempo stesso subirono pressioni di contenimento della spesa. La conseguenza fu una divaricazione tra paesi con maggiore spazio fiscale e paesi sottoposti a vincoli più severi. La crisi mostrò così che, in assenza di strumenti comuni anticiclici, i welfare nazionali reagiscono agli *shock* in modo profondamente diseguale.³⁰² La pandemia da Covid-19 ha prodotto una risposta diversa. L'Unione ha sospeso temporaneamente le regole fiscali ordinarie, ha attivato strumenti emergenziali e ha riconosciuto che la protezione dell'occupazione e dei redditi era condizione della stabilità economica. SURE è stato l'esempio più evidente; uno strumento temporaneo basato su prestiti a condizioni favorevoli per finanziare regimi di riduzione dell'orario, cassa integrazione o misure analoghe. Dal punto di vista della tesi, SURE è importante perché mostra una forma embrionale di stabilizzazione sociale europea, pur senza diventare assicurazione europea contro la disoccupazione. Non redistribuisce permanentemente, ma mutualizza temporaneamente la capacità di risposta allo shock.³⁰³

La valutazione di SURE deve essere prudente. Da un lato, la Commissione e la Corte dei conti europea hanno riconosciuto la rapidità di reazione e il contributo alla preservazione dell'occupazione durante la crisi pandemica. La Corte, d'altra parte, ha segnalato che il pieno impatto dello strumento non è sempre misurabile con precisione. Questa ambivalenza è istruttiva: gli strumenti europei possono essere decisivi nel ridurre la pressione finanziaria sugli Stati, ma la verifica dei risultati dipende dalla qualità dei dati nazionali e dall'attribuzione causale tra misure

³⁰² Kees van Kersbergen, Barbara Vis e Anton Hemerijck, "The Great Recession and Welfare State Reform: Is Retrenchment Really the Only Game Left in Town?", *Social Policy & Administration* 48, n. 7 (2014): 883–904, <https://doi.org/10.1111/spol.12063>. Per il nesso tra crisi e modello sociale europeo, v. Charles Dannreuther, "The European Social Model after the crisis: the end of a functionalist fantasy?", *Journal of Contemporary European Studies* 22, n. 3 (2014): 329–341, <https://doi.org/10.1080/14782804.2014.938621>. La nota sostiene la tesi secondo cui le crisi non producono un'unica direzione di retrenchment, ma combinazioni differenziate di austerità, ricalibratura e investimento sociale.

³⁰³ Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, che istituisce SURE, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/672/oj/ita>. Commissione europea, "SURE", Economy and Finance, https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en. Il rinvio è impiegato per mostrare che SURE ha operato come dispositivo temporaneo di prestito a sostegno dei regimi nazionali di riduzione dell'orario e protezione dell'occupazione, confermando una forma di solidarietà condizionata e non strutturale.

sostenute dall'UE e dinamiche occupazionali. Anche qui, quindi, l'efficacia dell'Europa sociale è mediata dalla capacità amministrativa interna.³⁰⁴ *NextGenerationEU* e il Dispositivo per la ripresa e la resilienza hanno segnato un'ulteriore innovazione. A differenza degli strumenti emergenziali puramente difensivi, il RRF ha collegato risorse a riforme e investimenti, includendo anche sanità, istruzione, competenze, politiche attive, inclusione sociale, coesione territoriale e capacità amministrativa. L'elemento più rilevante è il passaggio da una logica di sorveglianza ad una logica di investimento condizionato: l'Unione non si limita a raccomandare, ma finanzia e monitora milestone e target. Ciò aumenta l'incidenza europea sulle riforme nazionali, ma non elimina il rischio di attuazione diseguale, ritardi, frammentazione progettuale e difficoltà nel rendere permanenti i servizi creati con risorse temporanee.³⁰⁵

La crisi energetica e inflattiva del 2022-2023 ha prodotto un terzo stress test, diverso dai precedenti. Qui il problema non era soltanto perdita di occupazione, ma erosione del potere d'acquisto, aumento della povertà energetica e compressione dei redditi medio-bassi. I welfare nazionali sono stati chiamati a proteggere famiglie e imprese attraverso bonus, tariffe regolate, trasferimenti, tagli fiscali o sostegni selettivi. L'Unione ha agito soprattutto sul versante energetico, con REPowerEU e misure di coordinamento, ma gli effetti distributivi sono rimasti prevalentemente nazionali. Ciò conferma che, quando lo shock colpisce il costo della vita, la capacità redistributiva interna continua a fare la differenza.³⁰⁶ La sequenza 2008-pandemia-inflazione consente di osservare un cambiamento nella filosofia della governance europea. Dopo il 2008, il lessico dominante era quello della sostenibilità finanziaria e delle riforme strutturali; durante la pandemia, la priorità è

³⁰⁴ Corte dei conti europea, Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE): SURE financing contributed to preserving jobs during the COVID-19 crisis, but its full impact is not known, Special Report 28/2022, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/sure-28-2022/en/>. Commissione europea, "Ex-post evaluation of SURE", completata nel febbraio 2025, https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en. Le fonti sono accostate perché consentono una valutazione equilibrata: SURE ha contribuito alla tutela dell'occupazione durante la pandemia, ma la misurazione piena dell'impatto causale resta complessa.

³⁰⁵ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj/ita>. Per la dimensione sociale del RRF, v. European Commission, "Recovery and Resilience Facility", https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en. Il riferimento è utilizzato per mostrare che il RRF collega risorse finanziarie, riforme nazionali e obiettivi comuni, spostando il coordinamento europeo verso una forma più incisiva di programmazione condizionata.

³⁰⁶ European Commission, "EU action to address the energy crisis", aggiornato 8 maggio 2026, https://commission.europa.eu/topics/energy/eu-action-address-energy-crisis_en ; European Commission, "REPowerEU", https://commission.europa.eu/topics/energy/repowereu_en. Per l'impatto sociale della crisi energetica, v. Eurofound, *The cost-of-living crisis and energy poverty in the EU: Social impact and policy responses* (Dublin: Eurofound, 2022), <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/cost-living-crisis-and-energy-poverty-eu-social-impact-and-policy-responses>. Le fonti sono richiamate per collegare la risposta energetica europea agli effetti distributivi su famiglie vulnerabili, povertà energetica e adeguatezza delle misure compensative nazionali.

diventata preservare redditi e occupazione; nella crisi energetica, è emersa la necessità di proteggere il potere d'acquisto e accompagnare la transizione verde. Non si tratta di una sostituzione lineare dell'austerità con solidarietà, ma di una maggiore consapevolezza del fatto che *shock* comuni richiedono strumenti comuni. L'Europa sociale resta incompleta, ma l'idea che la resilienza dei *welfare* nazionali sia interesse dell'intera Unione è molto più forte che nel decennio precedente.³⁰⁷ Un ulteriore elemento di stress è demografico. L'invecchiamento della popolazione europea aumenta la pressione su pensioni, sanità e long-term care, mentre la contrazione della popolazione in età lavorativa mette in discussione la base contributiva dei sistemi assicurativi. L'Ageing Report della Commissione e del Comitato di politica economica dimostra che la sostenibilità della spesa legata all'età è ormai una dimensione centrale della governance economica europea. La sostenibilità, tuttavia, non può essere letta solo come contenimento della spesa; in società anziane, welfare deboli nella cura possono ridurre occupazione femminile, aggravare disuguaglianze familiari e spostare costi invisibili sulle reti informali. La demografia, quindi, collega sostenibilità finanziaria e qualità sociale.³⁰⁸ Le crisi hanno infine mostrato che la convergenza sociale non può essere affidata soltanto alla crescita economica. Prima della pandemia, molti paesi registravano miglioramenti occupazionali, ma permanevano povertà lavorativa, precarietà, divari territoriali e insufficiente accesso ai servizi. L'ESDE 2025 insiste sulla necessità di mobilitare il potenziale delle persone fuori dalla forza lavoro, in particolare donne, anziani e migranti, in un contesto di carenze di manodopera e competenze. Ciò conferma che il welfare contemporaneo deve essere al tempo stesso protettivo e capacitante: proteggere dai rischi, ma anche rimuovere ostacoli alla partecipazione. Questa è forse la principale eredità delle crisi,

³⁰⁷ Maurizio Ferrera, "The European Social Union: How to Piece It Together", in Bart Vanhercke, Dalila Ghailani e Slavina Spasova (a cura di), *Social Policy in the European Union: State of Play 2018* (Brussels: ETUI-OSE, 2018), 17–34, <https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b9a1-456b-748b-e053-3a05fe0a3a96/Chapter%2B1.pdf>. V. anche Maurizio Ferrera, "The European Social Union: A Missing but Necessary 'Political Good'", in Frank Vandenbroucke, Catherine Barnard e Geert De Baere (a cura di), *A European Social Union after the Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), 3–46, <https://doi.org/10.1017/9781108235174.003>. Ferrera è utilizzato per la nozione di Social Union: non welfare federale, ma cornice di solidarietà, coordinamento e capacità comuni a supporto dei welfare nazionali.

³⁰⁸ European Commission e Economic Policy Committee, *The 2024 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022–2070)*, Institutional Paper 279 (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024), <https://doi.org/10.2765/022983>. Per il rilievo della long-term care, v. European Commission e Social Protection Committee, *2021 Long-Term Care Report: Trends, Challenges and Opportunities in an Ageing Society*, vol. I (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021), <https://doi.org/10.2767/677726>. La nota fonda l'argomento secondo cui l'invecchiamento rende la convergenza sociale dipendente anche dalla capacità dei sistemi nazionali di sviluppare servizi di cura sostenibili.

poiché la protezione sociale non è un residuo del passato, ma infrastruttura della resilienza economica.³⁰⁹

3.7 Valutazione: convergenza sociale o persistenza dei modelli?

Alla luce dell'analisi svolta, la risposta alla domanda se l'Unione europea produca convergenza dei sistemi di welfare deve essere articolata. Se per convergenza si intende armonizzazione istituzionale forte, la risposta è negativa. I modelli nazionali restano profondamente differenziati: il Nord Europa conserva una forte impronta universalistica e di servizi; l'Europa continentale mantiene il peso delle assicurazioni sociali e dello status occupazionale; l'Europa mediterranea continua a mostrare familismo, squilibri intergenerazionali e centralità pensionistica; il modello liberale conserva maggiore selettività e ruolo del mercato. L'UE non ha eliminato queste differenze, né dispone degli strumenti fiscali e redistributivi per farlo in modo pieno. Se però per convergenza si intende avvicinamento graduale di obiettivi, linguaggi, indicatori e priorità, la risposta cambia. L'Unione ha certamente prodotto una convergenza cognitiva e procedurale. Gli Stati discutono di povertà, occupazione, competenze, inclusione, pensioni, sanità e long-term care entro quadri comuni. Le *performance* sono misurate da Eurostat, dal Social Scoreboard, dai rapporti della Commissione e dal Semestre. Le riforme nazionali vengono lette alla luce del Pilastro sociale e delle raccomandazioni specifiche per paese. I fondi europei orientano investimenti in direzioni coerenti con priorità comuni. Tale livello di convergenza non è superficiale: modificare indicatori, categorie e incentivi significa modificare anche il modo in cui i governi definiscono il successo o l'insuccesso delle politiche sociali. Occorre poi distinguere tra convergenza verso l'alto e convergenza per adattamento vincolato. La prima implica miglioramento degli standard sociali, riduzione delle disuguaglianze, estensione dei servizi e rafforzamento delle capacità protettive. La seconda implica invece aggiustamento dei sistemi nazionali a vincoli comuni di sostenibilità,

³⁰⁹ European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2025: Unlocking the potential of people for higher labour market participation* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2025), DOI 10.2767/9505984, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f159d66d-91da-11f0-97c8-01aa75ed71a1/language-en>. Il rapporto analizza 51 milioni di residenti UE tra 20 e 64 anni fuori dalla forza lavoro e identifica donne, anziani e migranti come gruppi centrali per la sostenibilità dell'offerta di lavoro; il dato è impiegato per collegare mercato del lavoro, inclusione e sostenibilità finanziaria del welfare.

competitività e disciplina fiscale. La storia dell'Europa sociale contiene entrambe le dinamiche. Il Pilastro, SURE e alcune iniziative di investimento sociale indicano una direzione di convergenza verso l'alto; la fase post-2008 e parte della governance macroeconomica mostrano invece una convergenza per contenimento, nella quale gli Stati sono spinti a riformare il *welfare* per renderlo finanziariamente sostenibile più che socialmente espansivo.

Il punto centrale è che l'europeizzazione dei welfare opera per stratificazione. Al primo livello vi è il diritto vincolante della mobilità, che coordina sistemi nazionali senza armonizzarli. Al secondo livello vi è la soft law dell'OMC, che produce apprendimento e indicatori ma non obblighi sanzionabili. Al terzo livello vi è il Semestre, che combina sorveglianza economica e sociale e può generare raccomandazioni politicamente rilevanti. Al quarto livello vi è il Pilastro sociale, che costruisce un quadro di principi e obiettivi. Al quinto livello vi sono i fondi e gli strumenti straordinari, che orientano riforme e investimenti. Nessuno di questi livelli, preso isolatamente, crea un welfare state europeo; insieme, però, essi costruiscono una infrastruttura di coordinamento che condiziona progressivamente le politiche nazionali. Tale infrastruttura produce effetti differenziati a seconda dei modelli. Nei paesi nordici, l'Europa sociale tende a rafforzare obiettivi già coerenti con servizi, inclusione e partecipazione al lavoro. Nei paesi continentali, essa spinge verso ricalibratura dei sistemi assicurativi, maggiore attivazione e sostenibilità delle pensioni. Nei paesi mediterranei, gli strumenti europei possono sostenere il rafforzamento di servizi, politiche attive e misure contro la povertà, ma incontrano limiti amministrativi e vincoli fiscali. Nei sistemi più liberali, l'UE può attenuare la selettività attraverso standard minimi e obiettivi di inclusione, senza però trasformare il ruolo del mercato. L'effetto dell'UE, dunque, non è uniforme: passa attraverso filtri nazionali e produce adattamenti diversi. Ne deriva una conclusione coerente con l'impianto complessivo della tesi: l'Unione europea incide sull'armonizzazione dei sistemi di welfare nazionali soprattutto in senso debole, procedurale e orientativo, non in senso forte, sostitutivo e redistributivo. Essa non costruisce un modello unico, ma riduce la piena autonomia cognitiva degli Stati: nessun welfare nazionale può ormai essere pensato senza riferimento a indicatori europei, vincoli macroeconomici, obiettivi sociali comuni, regole di mobilità e strumenti finanziari dell'Unione. Si tratta di un risultato significativo che, comunque, non equivale alla nascita di uno Stato sociale europeo. Il possibile elemento nuovo, da sviluppare nelle conclusioni, riguarda allora il passaggio da una Europa sociale come "correzione" del mercato ad una Europa sociale come condizione di resilienza dell'integrazione. Dopo la pandemia, la protezione del

lavoro, la salute pubblica, la cura, le competenze e l'inclusione non appaiono più soltanto come politiche nazionali da coordinare, ma come beni sistemici europei. La stabilità del mercato interno e dell'unione monetaria dipende dalla capacità dei welfare nazionali di assorbire shock comuni. In questo senso, l'UE potrebbe evolvere non verso un welfare state unitario, ma verso una "unione sociale" fondata su standard minimi, capacità di investimento, monitoraggio della convergenza e strumenti anticiclici comuni. Tale evoluzione, tuttavia, non è garantita. Essa richiede risorse, consenso politico, maggiore visibilità democratica e una migliore integrazione tra obiettivi sociali e governance economica. Senza questi elementi, il rischio è che il Pilastro sociale resti una cornice programmatica forte sul piano simbolico ma debole sul piano redistributivo, e che il Semestre continui a oscillare tra socializzazione e primato della sostenibilità fiscale. La persistenza dei modelli nazionali non è dunque un residuo destinato a scomparire, ma una caratteristica strutturale dell'Europa sociale. L'armonizzazione piena appare improbabile; più plausibile è una convergenza selettiva, diseguale e reversibile, guidata da obiettivi comuni ma attuata attraverso istituzioni nazionali differenti.

In sostanza, il capitolo conferma che l'Unione europea ha inciso in modo rilevante, ma non totalizzante, sull'evoluzione dei *welfare* nazionali. Il suo impatto maggiore non consiste nell'avere sostituito i regimi nazionali con un modello europeo, bensì nell'avere creato un campo europeo di coordinamento sociale. In questo campo, norme sulla mobilità, OMC, Semestre, Pilastro, *Social Scoreboard*, *Social Convergence Framework*, fondi e strumenti di crisi interagiscono con le traiettorie storiche dei singoli paesi. Il risultato è una europeizzazione senza uniformazione: una pressione continua verso obiettivi condivisi, che convive con la persistenza dei modelli nazionali e con profonde differenze nelle capacità di protezione, redistribuzione e inclusione.

La valutazione complessiva deve partire da un chiarimento metodologico: convergenza non significa identità istituzionale. I modelli nazionali di welfare possono avvicinarsi per obiettivi, standard minimi, indicatori o risultati, pur mantenendo strutture differenti di finanziamento e organizzazione. Un sistema nordico continuerà a fondarsi su servizi universalistici estesi; un sistema continentale su assicurazioni sociali e status occupazionale; un sistema mediterraneo su combinazioni più familistiche e categoriali. L'effetto dell'UE non consiste nel cancellare queste differenze, ma nel fissare soglie comuni, rendere comparabili le performance e premiare alcune traiettorie di riforma. La domanda corretta è quindi: l'Unione riduce le divergenze sociali più gravi,

oppure si limita a descriverle?³¹⁰ Una prima conclusione è che l'UE produce convergenza procedurale più che convergenza sostanziale. Gli Stati parlano sempre più lo stesso linguaggio, quale l'occupazione, l'inclusione, le competenze, la povertà, l'adeguatezza, la sostenibilità, l'accesso ai servizi, i *social investment*, la convergenza verso l'alto. Utilizzano indicatori comuni e partecipano a cicli di monitoraggio condivisi. La convergenza degli strumenti, in ogni caso, non coincide sempre con la convergenza dei risultati. Persistono differenze significative nella capacità dei trasferimenti di ridurre la povertà, nella disponibilità di servizi di cura, nell'efficacia delle politiche attive e nella protezione degli outsiders. La convergenza europea resta quindi più forte a livello di governance che a livello di esperienza sociale quotidiana.³¹¹

Una seconda conclusione riguarda la direzione della convergenza. La formula europea della *upward social convergence* è normativamente ambiziosa: non basta avvicinare i paesi, occorre farlo verso standard più elevati. Le crisi hanno dimostrato, comunque, che la convergenza può essere anche verso il basso, quando vincoli fiscali, precarizzazione o arretramento dei servizi riducono la protezione. La novità del *Social Convergence Framework* è proprio il tentativo di monitorare il rischio di divergenze persistenti. Ma il monitoraggio non è sufficiente se non è accompagnato da risorse, capacità amministrativa e responsabilità politica. L'Europa sociale, per essere effettiva, deve trasformare l'identificazione dei rischi in percorsi di correzione.³¹² Una terza conclusione concerne il rapporto tra protezione e investimento. L'UE ha favorito una visione del welfare come investimento sociale: competenze, occupabilità, servizi per l'infanzia, politiche attive e inclusione

³¹⁰ Wil Arts e John Gelissen, "Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-Art Report", *Journal of European Social Policy* 12, n. 2 (2002): 137–158, <https://doi.org/10.1177/0952872002012002114>. Per la persistenza dei regimi e la loro trasformazione graduale, v. Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger e Christopher Pierson (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (Oxford: Oxford University Press, 2010), <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199579396.001.0001>. Le fonti permettono di sostenere che l'europeizzazione non cancella le famiglie di welfare, ma ne influenza le traiettorie di adattamento.

³¹¹ European Commission, "Social Scoreboard", Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/dashboard/social-scoreboard/>; European Commission e Council of the European Union, *Joint Employment Report 2026*, https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/joint-employment-report-2026_en. Per la distinzione tra convergenza degli strumenti e convergenza degli esiti, v. Bea Cantillon, "The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era", *Journal of European Social Policy* 21, n. 5 (2011): 432–449, <https://doi.org/10.1177/0958928711418856>. La nota segnala che il monitoraggio comune non equivale necessariamente ad esiti redistributivi convergenti.

³¹² European Commission, "Commission analyses social convergence in nine EU countries", 21 aprile 2026, https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/news/commission-analyses-social-convergence-nine-eu-countries-2026-04-21_en; Council of the European Union, "Messages on the introduction of a Social Convergence Framework in the European Semester", 16 giugno 2025, PDF, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9595-2025-INIT/en/pdf>. Sulla nozione di Social Union come cornice normativa per la convergenza verso l'alto, v. Frank Vandenbroucke, "The Idea of a European Social Union: A Normative Introduction," in Frank Vandenbroucke, Catherine Barnard e Geert De Baere (a cura di), *A European Social Union after the Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), 3–46, <https://doi.org/10.1017/9781108235174.002>.

nel mercato del lavoro. Tale impostazione è utile perché supera l'idea della spesa sociale come costo improduttivo; tuttavia, rischia di sottovalutare le funzioni redistributive pure, specialmente per chi non può essere rapidamente attivato. Minori poveri, anziani non autosufficienti, persone con disabilità, lavoratori poveri, migranti vulnerabili e disoccupati di lungo periodo richiedono non solo investimento, ma anche protezione adeguata. La convergenza sociale deve quindi combinare investimento sociale e sicurezza del reddito, altrimenti resta squilibrata verso i soggetti più occupabili.³¹³ Una quarta conclusione riguarda i fondi europei. FSE+, RRF, REACT-EU e altri strumenti hanno aumentato la capacità dell'Unione di sostenere riforme sociali, ma non hanno eliminato la dipendenza dai sistemi nazionali. Le risorse europee possono finanziare infrastrutture, servizi, competenze e inclusione; tuttavia, la stabilità del *welfare* richiede personale, programmazione ordinaria, continuità finanziaria e integrazione tra livelli di governo. Se i fondi restano progetti separati, la loro capacità trasformativa diminuisce. La vera misura dell'impatto europeo non è dunque la spesa impegnata, ma la capacità di generare istituzioni sociali permanenti, soprattutto nei territori più deboli.³¹⁴ Alla luce di questi elementi, la risposta alla domanda di ricerca deve essere sfumata. L'Unione europea ha inciso sull'armonizzazione dei sistemi di welfare nazionali, ma prevalentemente attraverso coordinamento, indirizzo, standard minimi e finanziamenti, non attraverso unificazione. Ha costruito un lessico comune, ha reso comparabili le performance, ha protetto la mobilità, ha promosso alcuni diritti minimi e ha sperimentato strumenti di solidarietà in crisi. Tuttavia, la struttura profonda dei welfare resta nazionale. La convergenza esiste, ma è selettiva, diseguale e reversibile. L'Europa sociale non è assente; è incompleta. Non è

³¹³ Anton Hemerijck (a cura di), *The Uses of Social Investment* (Oxford: Oxford University Press, 2017), <https://doi.org/10.1093/oso/9780198790488.001.0001>. Per la critica al possibile paradosso dello Stato dell'investimento sociale, v. Bea Cantillon, "The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era", *Journal of European Social Policy* 21, n. 5 (2011): 432–449, <https://doi.org/10.1177/0958928711418856>. Le fonti sono impiegate per evitare una lettura meramente ottimistica dell'investimento sociale: esso può rafforzare capacità e occupazione, ma non sostituisce automaticamente le politiche redistributive tradizionali.

³¹⁴ Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+), EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1057/oj/ita>. Per un esempio di criticità nel passaggio da risorse europee a capacità strutturale nazionale, v. Corte dei conti europea, *EU support to long-term care in the EU: measures to address structural challenges need to be better targeted and monitored*, Special Report 21/2024, <https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2024-21>. La nota chiarisce che i fondi europei possono sostenere riforme sociali, ma non garantiscono da soli capacità amministrativa, continuità dei servizi e convergenza effettiva.

un welfare state europeo; è una cornice di governo multilivello che orienta, condiziona e talvolta sostiene i welfare nazionali.³¹⁵

³¹⁵ Maria Jepsen e Amparo Serrano Pascual, “The European Social Model: An Exercise in Deconstruction”, *Journal of European Social Policy* 15, n. 3 (2005): 231–245, <https://doi.org/10.1177/0958928705054087>. Per la tesi della persistente asimmetria, v. Fritz W. Scharpf, “The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot Be a ‘Social Market Economy’”, *Socio-Economic Review* 8, n. 2 (2010): 211–250, <https://doi.org/10.1093/ser/mwp031>. Per una lettura evolutiva della Social Union, v. Maurizio Ferrera, “The European Social Union: A Missing but Necessary ‘Political Good’”, in Frank Vandenbroucke, Catherine Barnard e Geert De Baere (a cura di), *A European Social Union after the Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), 3–46, <https://doi.org/10.1017/9781108235174.003>. La nota sintetizza le due letture di fondo del capitolo: persistenza dei limiti strutturali dell’Europa sociale e graduale emersione di una cornice comune di solidarietà.

CONCLUSIONI

Il percorso svolto consente di tornare alla domanda di ricerca formulata nell'introduzione: in che misura l'Unione europea ha inciso sull'armonizzazione dei sistemi di welfare nazionali? La risposta che emerge dall'analisi non può essere né affermativa in senso pieno né negativa in senso assoluto. L'Unione europea non ha costruito un welfare state sovranazionale unitario, né ha cancellato la pluralità dei regimi nazionali di protezione sociale. Al tempo stesso, essa non è rimasta esterna all'evoluzione dei welfare europei. Il suo impatto si colloca in una zona intermedia, più complessa e più interessante; l'UE ha inciso sui sistemi nazionali attraverso vincoli, procedure, indicatori, standard minimi, strumenti di coordinamento, fondi e narrazioni comuni, producendo una europeizzazione selettiva delle politiche sociali, ma non una loro piena armonizzazione istituzionale. La principale conclusione della tesi è, dunque, che l'integrazione europea ha favorito una convergenza debole, procedurale e orientativa, più che una convergenza forte, sostitutiva e redistributiva. I sistemi nazionali continuano a restare radicati nelle rispettive traiettorie storiche: il modello nordico mantiene una forte impronta universalistica e di servizi; quello continentale conserva la centralità dello status occupazionale e delle assicurazioni sociali; quello mediterraneo mostra ancora tratti di familismo, squilibrio pensionistico e protezioni segmentate; quello anglosassone, per quanto ridimensionato nel perimetro dell'UE dopo la Brexit, continua a costituire un riferimento analitico per comprendere le forme più residuali e selettive di protezione sociale. La costruzione europea non ha dissolto queste differenze, ma le ha inserite in un ambiente comune di regole, obiettivi e comparazioni.³¹⁶ Questa distinzione tra armonizzazione e convergenza è

³¹⁶ Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton: Princeton University Press, 1990), ISBN 9780691028576, https://books.google.com/books/about/The_Three_Worlds_of_Welfare_Capitalism.html?id=ERCnDwAAQBAJ; Maurizio Ferrera, «The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe», *Journal of European Social Policy* 6, n. 1 (1996): 17-37, <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>; Wil Arts e John Gelissen, «Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-Art Report», *Journal of European Social Policy* 12, n. 2 (2002): 137-158, <https://doi.org/10.1177/0952872002012002114>. Le fonti sono richiamate per fondare la persistenza della pluralità dei regimi di welfare e per chiarire che le tipologie devono essere impiegate come strumenti analitici, non come categorie statiche o esaustive.

essenziale. Per armonizzazione, in senso stretto, si dovrebbe intendere la costruzione di discipline comuni capaci di sostituire o uniformare le architetture nazionali della protezione sociale. Un simile esito non si è realizzato. Non esiste una pensione europea comune, non esiste un sistema sanitario europeo unitario, non esiste un reddito minimo europeo direttamente erogato dall'Unione, non esiste un bilancio sociale federale comparabile a quello degli Stati nazionali. I grandi pilastri del *welfare*, previdenza, sanità, assistenza, politiche familiari, ammortizzatori sociali, restano competenza primaria degli Stati membri. La convergenza, invece, indica un processo più graduale e meno visibile: gli Stati continuano a decidere entro cornici nazionali, ma lo fanno sempre più spesso utilizzando categorie, indicatori, vincoli e obiettivi elaborati a livello europeo.

Il primo capitolo ha dimostrato perché questa resistenza all'unificazione non sia un accidente, ma il prodotto di una lunga sedimentazione storica. I *welfare* europei nascono da matrici differenti. La tradizione bismarckiana fonda la protezione sociale sul lavoro, sul contributo e sull'appartenenza categoriale; la tradizione beveridgiana valorizza invece la sicurezza sociale come diritto tendenzialmente universalistico; le esperienze socialdemocratiche nordiche spingono più avanti il nesso tra cittadinanza, servizi pubblici e uguaglianza; i paesi dell'Europa meridionale costruiscono sistemi spesso più tardivi, frammentati e fortemente dipendenti dalla famiglia. La precitata pluralità originaria ha prodotto istituzioni, aspettative sociali e coalizioni politiche difficilmente riducibili ad un'unica forma europea. La storia, dunque, non costituisce uno sfondo descrittivo, trattandosi di una variabile esplicativa centrale; i modelli di *welfare* non sono semplici politiche pubbliche modificabili in modo rapido, bensì assetti istituzionali densi, sorretti da interessi, identità e compromessi sociali accumulati nel tempo.

Il secondo capitolo ha confermato tale ipotesi sul piano comparativo. La distinzione tra modello nordico, continentale, mediterraneo e anglosassone non va intesa come una classificazione rigida, ma come una griglia interpretativa che consente di cogliere differenze persistenti nella distribuzione dei rischi tra Stato, mercato e famiglia. In particolare, è emerso che il livello complessivo della spesa sociale non basta a definire la qualità di un sistema di *welfare*. Due Paesi possono spendere quote simili di PIL in protezione sociale e ottenere risultati molto diversi in termini di povertà, inclusione, uguaglianza di genere, accesso ai servizi e protezione dei nuovi rischi. Ciò che conta è la composizione della spesa, il peso relativo di trasferimenti e servizi, il grado di universalismo o selettività, la capacità redistributiva e la distribuzione dei compiti di cura tra istituzioni pubbliche e famiglia.

Proprio da questo punto di vista, la comparazione ha messo in luce che l'Europa sociale non coincide con un unico modello sociale europeo già realizzato. Esiste piuttosto un campo europeo di welfare, attraversato da famiglie istituzionali diverse e da processi di ibridazione. I modelli nazionali si sono modificati nel tempo, ma non hanno perso del tutto la propria impronta originaria. Le riforme pensionistiche, l'attivazione delle politiche del lavoro, l'espansione dei servizi per l'infanzia, l'introduzione di misure di reddito minimo e il rafforzamento delle politiche contro la povertà hanno prodotto adattamenti significativi; tuttavia, tali riforme sono state filtrate dai contesti nazionali. In altre parole, l'uropeizzazione non agisce su uno spazio vuoto, ma su sistemi già strutturati, nei quali gli stessi stimoli europei possono generare esiti diversi.

Il terzo capitolo ha mostrato il meccanismo attraverso cui questa influenza europea si esercita. Il primo limite è giuridico. I Trattati riconoscono obiettivi sociali importanti, ma non attribuiscono all'Unione una competenza generale a organizzare direttamente i sistemi di welfare. Il principio di sussidiarietà, il ruolo degli Stati membri, la natura politicamente sensibile della redistribuzione e l'assenza di un bilancio sociale federale impediscono di configurare l'UE come un vero Stato sociale sovranazionale. Da qui deriva l'asimmetria di fondo dell'integrazione europea: l'Unione possiede strumenti molto incisivi per costruire il mercato interno e garantire le libertà economiche, mentre dispone di strumenti più limitati per costruire politiche sociali comuni pienamente redistributive.³¹⁷

Tale asimmetria, tuttavia, non equivale ad assenza di politica sociale europea. Essa spiega piuttosto la forma peculiare che la dimensione sociale dell'UE ha assunto. In mancanza di un potere armonizzatore generale, l'Unione ha sviluppato una pluralità di strumenti indiretti: direttive minime in materia di lavoro e parità, coordinamento della sicurezza sociale per i lavoratori mobili, fondi strutturali, raccomandazioni, benchmarking, indicatori, procedure di sorveglianza multilaterale e, più recentemente, strumenti finanziari emergenziali o condizionati a riforme. L'UE non sostituisce i welfare nazionali, poichè contribuisce a definire l'ambiente istituzionale nel quale essi operano. La sua influenza è quindi reale, ma mediata; incisiva, ma non totalizzante; crescente, ma ancora dipendente dalla volontà politica e amministrativa degli Stati membri. Il coordinamento della sicurezza sociale costituisce l'esempio più chiaro di tale logica. Il Regolamento (CE) n.

³¹⁷ Fritz W. Scharpf, «The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot Be a 'Social Market Economy'», *Socio-Economic Review* 8, n. 2 (2010): 211-250, <https://doi.org/10.1093/ser/mwp031>. Il saggio costituisce il riferimento teorico centrale per interpretare la sproporzione tra la forza dell'integrazione negativa, legata al mercato interno, e la debolezza dell'integrazione positiva, necessaria alla costruzione di politiche sociali comuni.

883/2004 non crea un sistema europeo di sicurezza sociale, ma raccorda i sistemi nazionali per evitare che la mobilità intraeuropea comporti perdita di diritti o duplicazione di obblighi. La sua funzione è proteggere il cittadino mobile, non uniformare le legislazioni sociali. I principi di parità di trattamento, unicità della legislazione applicabile, totalizzazione dei periodi assicurativi ed esportabilità di alcune prestazioni dimostrano in modo paradigmatico il tipo di integrazione sociale possibile nell'UE; non una sostituzione degli ordinamenti nazionali, ma una rete di connessione tra ordinamenti diversi.³¹⁸ Il Metodo di coordinamento aperto ha rappresentato un secondo passaggio decisivo. Con l'OMC, l'Unione ha cercato di governare ambiti ad alta sensibilità nazionale, inclusione sociale, pensioni, sanità, *long-term care*, senza ricorrere alla legislazione vincolante. La logica è quella della soft law: obiettivi comuni, indicatori condivisi, piani nazionali, monitoraggio reciproco, apprendimento tra pari. L'OMC non produce obblighi giuridici paragonabili a quelli di un regolamento o di una direttiva; tuttavia, contribuisce a costruire un lessico comune della riforma sociale e a rendere comparabili le performance nazionali. Il suo limite è evidente: senza sanzioni e senza forti leve finanziarie, l'efficacia dipende dalla capacità degli Stati di tradurre l'apprendimento in riforme effettive. Il suo merito, però, è altrettanto rilevante: ha reso le politiche sociali nazionali oggetto di osservazione e valutazione europea stabile.³¹⁹

Il Semestre europeo ha rafforzato ulteriormente questa dinamica, ma dentro un equilibrio ambivalente. Nato come strumento di coordinamento economico e fiscale, esso ha progressivamente incorporato una dimensione sociale più visibile. Le raccomandazioni specifiche per Paese hanno iniziato a riguardare non soltanto deficit, debito e competitività, ma anche occupazione, inclusione, pensioni, sanità, povertà, competenze e accesso ai servizi. La letteratura parla, non a caso, di socializzazione del Semestre: gli obiettivi sociali sono entrati nella *governance* economica dell'Unione. Tuttavia, questa socializzazione resta condizionata dalla struttura originaria dello strumento. La politica sociale viene spesso letta in connessione con la sostenibilità

³¹⁸ Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L 166, 30 aprile 2004, 1-123, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj/ita>; Regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del Regolamento (CE) n. 883/2004, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L 284, 30 ottobre 2009, 1-42, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2009/987/oj/ita>. I due regolamenti dimostrano che il coordinamento europeo della sicurezza sociale mira a proteggere i diritti delle persone mobili senza sostituire i sistemi nazionali.

³¹⁹ Caroline de la Porte e Philippe Pochet, «Why and How (Still) Study the Open Method of Co-ordination (OMC)?», *Journal of European Social Policy* 22, n. 3 (2012): 336-349, <https://doi.org/10.1177/0958928711433629>. L'articolo è utilizzato per interpretare l'OMC come modalità di governance fondata su soft law, indicatori, benchmarking e apprendimento reciproco, particolarmente rilevante nei settori sociali nei quali l'armonizzazione legislativa resta politicamente e giuridicamente limitata.

di bilancio, l'occupabilità, la produttività e la resilienza macroeconomica; ciò rafforza la visibilità del *welfare*, ma può anche ridurre l'autonomia normativa rispetto alla logica economica.³²⁰ Il Pilastro europeo dei diritti sociali ha aggiunto un ulteriore livello politico e simbolico. Con i suoi venti principi, esso ha fornito una cornice comune per parlare di lavoro equo, protezione sociale, inclusione, istruzione, pari opportunità, assistenza all'infanzia, reddito minimo, sanità e long-term care. Il suo Action Plan ha tradotto questa cornice in obiettivi misurabili per il 2030, confermando la volontà dell'Unione di orientare gli Stati verso una convergenza sociale ascendente. Anche in questo caso, però, l'ambivalenza è evidente. Il Pilastro non è una costituzione sociale vincolante capace di trasformare automaticamente i principi in diritti azionabili e prestazioni uniformi. È piuttosto una piattaforma politico-programmatica, rafforzata da indicatori e strumenti finanziari, che può incidere nella misura in cui viene incorporata nel Semestre, nei fondi europei e nelle riforme nazionali.³²¹ Le crisi recenti hanno costituito il banco di prova più severo di questa architettura. La crisi finanziaria e dei debiti sovrani ha evidenziato la fragilità di un'integrazione economica capace di imporre vincoli forti ma meno attrezzata a sostenere simmetricamente i costi sociali dell'aggiustamento. In molti Paesi, soprattutto dell'Europa meridionale, le politiche di austerità hanno accentuato tensioni già presenti: disoccupazione, povertà, precarietà, pressione sui sistemi sanitari e difficoltà di protezione degli outsider. La pandemia, invece, ha prodotto una risposta europea diversa. Strumenti come SURE e il Dispositivo per la ripresa e la resilienza hanno mostrato che, in presenza di uno *shock* sistemico, l'Unione può mobilitare risorse comuni per sostenere occupazione, investimenti e riforme. Anche qui, tuttavia, non si è passati ad un welfare federale: si è costruita una solidarietà finanziaria straordinaria, temporanea o condizionata, a sostegno delle capacità nazionali di protezione e riforma.³²² Lo *shock* energetico-inflattivo ha

³²⁰ Jonathan Zeitlin e Bart Vanhercke, «Socializing the European Semester: EU Social and Economic Policy Coordination in Crisis and Beyond», *Journal of European Public Policy* 25, n. 2 (2018): 149-174, <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363269>; Paul Copeland e Mary Daly, «The European Semester and EU Social Policy», *Journal of Common Market Studies* 56, n. 5 (2018): 1001-1018, <https://doi.org/10.1111/jcms.12703>. I contributi sono richiamati per descrivere l'ingresso progressivo, ma ancora condizionato, degli obiettivi sociali nella governance economica dell'Unione.

³²¹ Commissione europea, *The European Pillar of Social Rights Action Plan* (Brussels, 2021), <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>; Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea, Proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, C 428, 13 dicembre 2017, 10-15, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32017C1213\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32017C1213(01)). Il Pilastro è qui considerato come cornice politico-programmatica della convergenza sociale ascendente, non come fonte immediata di un welfare europeo uniforme.

³²² Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE), in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L 159, 20 maggio 2020, 1-7, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/672/oj/ita>; Regolamento (UE) 2021/241

confermato un ulteriore elemento. Le crisi contemporanee non colpiscono soltanto la finanza pubblica, ma la vita quotidiana dei cittadini: redditi reali, costo dell'abitare, accesso all'energia, povertà lavorativa, capacità delle famiglie di sostenere consumi essenziali. Il welfare, dunque, non può essere considerato una spesa residuale o un costo da comprimere nei momenti di difficoltà; esso è una infrastruttura di stabilizzazione economica e democratica. Questa è forse la trasformazione interpretativa più rilevante emersa dalla ricerca: la dimensione sociale dell'Unione non può più essere letta soltanto come correzione del mercato, ma come condizione di resilienza del mercato unico, della moneta comune e della legittimazione politica dell'integrazione. Da qui discende una risposta complessiva alla domanda di ricerca. L'Unione europea ha inciso sull'armonizzazione dei sistemi di welfare nazionali soprattutto in senso indiretto. Ha inciso perché ha reso comparabili i sistemi, ha introdotto obiettivi comuni, ha promosso standard minimi, ha collegato riforme e risorse finanziarie, ha condizionato le politiche nazionali attraverso vincoli macroeconomici e raccomandazioni, ha rafforzato la tutela dei cittadini mobili e ha costruito un linguaggio europeo della protezione sociale. Non ha inciso, invece, nel senso di aver prodotto una piena uniformazione dei regimi, né nel senso di aver creato un sistema redistributivo europeo autonomo. Il risultato è una europeizzazione dei welfare nazionali, non la nascita di un welfare state europeo in senso proprio. La presente conclusione permette anche di chiarire il significato dell'espressione "modello sociale europeo". Se intesa come un insieme unitario e omogeneo di istituzioni sociali, essa è fuorviante. Non esiste un unico modello sociale europeo capace di sostituire le varianti nazionali. Se invece l'espressione viene intesa come un orizzonte normativo comune, fondato sull'idea che mercato, cittadinanza e protezione sociale debbano essere tenuti insieme, essa conserva una forte utilità analitica. Il modello sociale europeo non è una realtà istituzionale compiuta, ma una grammatica politica condivisa, dentro la quale gli Stati continuano a muoversi in modo differenziato. La sua forza non sta nell'uniformità, ma nella capacità di orientare la comparazione, la critica e la riforma dei sistemi nazionali.

Le implicazioni teoriche della ricerca sono tre. La prima riguarda l'uso delle tipologie di welfare. I modelli di Esping-Andersen, le integrazioni di Ferrera e le successive revisioni della letteratura

del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L 57, 18 febbraio 2021, 17-75, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj/ita>. Le due fonti mostrano come la risposta europea alla crisi pandemica abbia rafforzato la dimensione finanziaria della solidarietà europea, pur senza trasformarla in un sistema redistributivo permanente paragonabile a quello di uno Stato sociale federale.

restano strumenti preziosi, ma devono essere impiegati in modo dinamico. I regimi di welfare non sono blocchi statici; sono traiettorie istituzionali che si adattano a pressioni demografiche, economiche, politiche ed europee. La seconda implicazione riguarda il concetto di europeizzazione: esso non deve essere confuso con l'armonizzazione. L'europeizzazione può operare anche senza uniformità legislativa, attraverso incentivi, apprendimento, vincoli, indicatori e mutamento cognitivo. La terza implicazione riguarda il rapporto tra integrazione economica e politica sociale: l'Europa sociale non può essere analizzata separatamente dall'architettura economica dell'Unione, perché una parte significativa dell'impatto europeo sui *welfare* passa proprio attraverso regole fiscali, moneta unica, mercato interno e sorveglianza macroeconomica. Le implicazioni politiche sono altrettanto rilevanti. La ricerca mostra che il futuro dell'Europa sociale non dipenderà soltanto dall'aggiunta di nuovi principi o dichiarazioni solenni, ma dalla capacità di rendere coerenti governance economica e obiettivi sociali. Se le politiche sociali vengono riconosciute come elementi di resilienza e non come mere variabili di costo, allora il coordinamento europeo può favorire una convergenza verso l'alto. Se, al contrario, la dimensione sociale resta subordinata alla sola logica dell'aggiustamento fiscale o della competitività, il rischio è che l'integrazione continui a produrre pressioni asimmetriche: forti vincoli economici e deboli capacità redistributive. La sfida consiste quindi nel trasformare il coordinamento sociale da complemento del mercato a componente strutturale della governance europea. Un ulteriore risultato riguarda la distinzione tra protezione e investimento. Negli ultimi anni l'UE ha promosso una lettura del welfare come investimento sociale: politiche attive del lavoro, formazione permanente, istruzione, competenze, servizi per l'infanzia, occupazione femminile, inclusione dei giovani. La precitata impostazione è importante perché sposta il *welfare* da una funzione puramente compensativa ad una funzione preventiva e abilitante. Tuttavia, essa non può sostituire la protezione classica. Le crisi dimostrano che i cittadini non hanno bisogno soltanto di essere resi più occupabili, ma anche di essere protetti quando il lavoro manca, il reddito scende, i prezzi aumentano, la salute è minacciata o la cura familiare diventa insostenibile. Un welfare europeo coerente dovrebbe quindi integrare investimento e protezione, evitando sia il riduzionismo assistenziale sia quello produttivistico.

La ricerca consente inoltre di formulare una valutazione sul rapporto tra crisi e apprendimento istituzionale. La crisi del 2008 ha prodotto un apprendimento incompleto, spesso dominato dalla priorità della disciplina fiscale. La pandemia ha generato un apprendimento più ampio, perché ha

mostrato l'interdipendenza tra salute pubblica, occupazione, reddito, coesione sociale e stabilità economica. Il fatto che l'Unione abbia creato strumenti come SURE e *NextGenerationEU* non deve essere sovrainterpretato come nascita di uno Stato sociale europeo, anche se non va neppure minimizzato. Esso segnala che, in determinate condizioni, la protezione sociale nazionale diviene un bene europeo, perché il suo collasso avrebbe effetti sistemici sull'intera integrazione. Si tratta di un passaggio che è centrale, in quanto il *welfare* resta nazionale nella struttura, ma diventa europeo nella rilevanza. Da questo punto di vista, il contributo più originale che può essere tratto dal lavoro è l'idea di una Europa sociale come infrastruttura di resilienza. Nella fase classica dell'integrazione, la politica sociale europea appariva spesso come una dimensione accessoria, chiamata a correggere gli effetti distributivi del mercato unico. Nella fase contemporanea, segnata da crisi finanziarie, pandemia, inflazione, transizione digitale, invecchiamento demografico e trasformazione ecologica, la protezione sociale diventa invece una condizione di tenuta dell'integrazione stessa. Senza welfare resilienti, il mercato unico perde legittimità; senza protezione del lavoro e dei redditi, la mobilità può trasformarsi in precarietà; senza servizi e inclusione, la cittadinanza europea resta debole; senza convergenza sociale, le divergenze economiche e territoriali rischiano di alimentare fratture politiche. Naturalmente, questa interpretazione non elimina i limiti dell'Unione. La capacità dell'UE di incidere sui sistemi nazionali resta diseguale. Alcuni strumenti sono fortemente dipendenti dal ciclo politico; altri sono condizionati dalla capacità amministrativa degli Stati; altri ancora producono effetti più rilevanti nei Paesi che ricevono maggiori risorse o che sono sottoposti a più intense pressioni di riforma. La stessa *upward social convergence* resta un obiettivo fragile: può significare avvicinamento verso standard più elevati, ma può anche restare un lessico politico se non accompagnata da risorse adeguate, monitoraggio efficace e impegni nazionali credibili. L'Europa sociale, quindi, non procede automaticamente. Essa dipende da conflitti politici, coalizioni, priorità di bilancio, capacità amministrative e orientamenti ideologici.

Anche i limiti metodologici dello studio vanno esplicitati. La ricerca ha privilegiato le principali aree del *welfare state* classico, pensioni, sanità, assistenza, contrasto alla povertà, lavoro e famiglia, lasciando sullo sfondo ambiti importanti come istruzione, politiche migratorie, abitazione e long-term care nella loro dimensione più tecnica. Inoltre, l'analisi comparata per modelli consente di cogliere tendenze generali, ma non sostituisce studi di caso approfonditi sui singoli Paesi. Alcune dinamiche nazionali, ad esempio la qualità amministrativa, il ruolo delle parti sociali, la struttura

dei partiti o le differenze territoriali interne, richiederebbero indagini specifiche. Infine, attribuire causalmente una riforma nazionale all'Unione europea è sempre complesso, perché le politiche sociali sono il risultato di pressioni multiple: demografia, economia, vincoli fiscali, orientamenti politici, conflitto sociale e apprendimento internazionale. Questi limiti, tuttavia, non indeboliscono la conclusione generale; al contrario, la rendono più prudente. L'UE non è la causa unica delle trasformazioni dei welfare nazionali, ma è una variabile sempre più difficile da ignorare. Le riforme del welfare non possono essere spiegate soltanto guardando alle istituzioni nazionali, così come non possono essere comprese immaginando un'imposizione europea meccanica. La realtà è fatta di interazione: gli Stati recepiscono, reinterpreta, resistono, selezionano e adattano gli impulsi europei. Per questo motivo, la categoria più adeguata non è quella di armonizzazione piena, ma quella di ricalibratura europeizzata. I welfare nazionali si riformano restando nazionali, ma lo fanno dentro uno spazio europeo che orienta diagnosi, priorità, tempi e strumenti.

Le prospettive future dipenderanno da almeno quattro nodi. Il primo è demografico: l'invecchiamento della popolazione aumenterà la pressione su pensioni, sanità e assistenza di lungo periodo, rendendo sempre più difficile conciliare sostenibilità finanziaria e adeguatezza delle prestazioni. Il secondo è lavorativo, in quanto la digitalizzazione, le piattaforme, il lavoro autonomo economicamente dipendente e la frammentazione delle carriere mettono in crisi sistemi ancora costruiti intorno al lavoratore standard. Il terzo è territoriale, poiché le divergenze tra regioni, aree urbane e periferiche, Nord e Sud dell'Europa possono rendere la convergenza sociale più difficile. Il quarto è climatico ed energetico, considerato che la transizione verde produrrà nuovi costi distributivi e richiederà strumenti di protezione per lavoratori, famiglie e territori esposti. In tale scenario, l'Unione potrebbe assumere tre possibili traiettorie. La prima è conservativa: mantenere l'attuale equilibrio, fatto di coordinamento, fondi e raccomandazioni, senza salto qualitativo nella capacità sociale. La seconda è regressiva: riportare la dimensione sociale in posizione subordinata rispetto alla disciplina fiscale e alla competitività, lasciando che le divergenze nazionali si approfondiscano. La terza è evolutiva: rafforzare il collegamento tra Pilastro sociale, Semestre, fondi europei e obiettivi misurabili di inclusione, fino a costruire una governance sociale più visibile e più vincolante, pur senza trasformare l'UE in uno Stato sociale federale. Quest'ultima traiettoria appare la più coerente con la logica emersa dalla ricerca: non cancellare i modelli nazionali, ma rafforzare la capacità comune di impedire che le divergenze diventino fratture sociali e politiche.

In altre parole, l'armonizzazione dei welfare europei rimane limitata, ma l'europeizzazione delle politiche sociali è ormai un dato strutturale. La tensione tra integrazione e diversità, posta all'inizio della ricerca, non si risolve a favore di uno dei due poli. L'Unione non ha assorbito i *welfare* nazionali, ma li ha progressivamente messi in relazione; non ha imposto un modello unico, ma ha costruito criteri comuni di valutazione; non ha prodotto piena redistribuzione sovranazionale, ma ha sperimentato forme di solidarietà finanziaria; non ha superato i regimi storici, ma ne ha condizionato la ricalibratura. Il *welfare* europeo contemporaneo va quindi compreso come un sistema multilivello incompiuto: nazionale nella titolarità delle prestazioni, europeo nei vincoli e negli obiettivi, ibrido negli strumenti, asimmetrico nelle competenze, ma sempre più centrale per la tenuta dell'integrazione. La risposta finale alla domanda di ricerca può essere formulata in questi termini: l'Unione europea ha inciso sull'armonizzazione dei sistemi di welfare nazionali in misura significativa ma non risolutiva. Ha prodotto coordinamento più che unificazione, convergenza procedurale più che omogeneità sostanziale, orientamento comune più che redistribuzione federale. La sua influenza è stata maggiore nel definire problemi, priorità, indicatori e vincoli che nel sostituire direttamente le scelte nazionali. Ciononostante, proprio questa forma indiretta di influenza ha modificato profondamente il modo in cui gli Stati pensano e riformano il welfare. Il futuro dell'Europa sociale dipenderà dalla capacità di trasformare tale influenza da meccanismo episodico o emergenziale in una architettura stabile di resilienza, capace di conciliare mercato, diritti sociali e pluralismo istituzionale.

BIBLIOGRAFIA

Autori

- Andersen Torben M., The Scandinavian model: prospects and challenges, CESifo Working Paper n. 1903, 2007.
- Anderson Karen M., Social Policy in the European Union, Palgrave Macmillan, London, 2015.
- Aranguiz Ane, Social mainstreaming through the European Pillar of Social Rights: Shielding ‘the social’ from ‘the economic’ in EU policymaking, in *European Journal of Social Security*, vol. 20, n. 4, 2018.
- Arts Wil e Gelissen John, Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-Art Report, in *Journal of European Social Policy*, vol. 12, n. 2, 2002.
- Ascoli Ugo e Ranci Costanzo, Dilemmas of the welfare mix: the new structure of welfare in an era of privatization, Springer, New York, 2002.
- Bambra Clare, The worlds of welfare: illusory and gender blind?, in *Social Policy and Society*, vol. 3, 2004.
- Bambra Clare, Cash Versus Services: ‘Worlds of Welfare’ and the Decommodification of Cash Benefits and Health Care Services, in *Journal of Social Policy*, vol. 34, 2005.
- Bambra Clare, Worlds of Welfare and the Health Care Discrepancy, in *Social Policy and Society*, vol. 4, 2005.
- Bambra Clare, Defamilisation and welfare state regimes: a cluster analysis, in *International Journal of Social Welfare*, vol. 16, n. 4, 2007.
- Bambra Clare, Going beyond The three worlds of welfare capitalism: regime theory and public health research, in *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 61, 2007.
- Barr Nicholas, Welfare state, in Besley Tim, Bucelli Irene e Velasco Andrés (a cura di), *The London Consensus: Economic Principles for the 21st Century*, LSE Press, London, 2025.
- Béland Daniel, Morgan Kimberly J., Obinger Herbert e Pierson Christopher (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2021.
- Beveridge William, Social insurance and allied services, His Majesty’s Stationery Office, London, 1942.
- Böger Tobias e Öktem Kerem, Levels or worlds of welfare? Assessing social rights and social stratification in Northern and Southern countries, in *Social Policy & Administration*, 2018.
- Bonoli Giuliano, The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states, in *Policy & Politics*, vol. 33, n. 3, 2005.
- Briggs Asa, The Welfare State in Historical Perspective, in *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie*, vol. 2, n. 2, 1961.
- Buhr Daniel e Stoy Volquart, More than just welfare transfers? A review of the scope of Esping-Andersen’s welfare regime typology, in *Social Policy and Society*, vol. 14, n. 2, 2015.

- Cantillon Bea, The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era, in *Journal of European Social Policy*, vol. 21, n. 5, 2011.
- Castles Francis G., Leibfried Stephan, Lewis Jane, Obinger Herbert e Pierson Christopher (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Copeland Paul e Daly Mary, The European Semester and EU Social Policy, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, n. 5, 2018.
- Cox Terry, Bifurcation, Stratification and Informality in Post-Socialist Welfare Regimes, in *Intersections*, vol. 4, 2018.
- Dannreuther Charles, The European Social Model after the crisis: the end of a functionalist fantasy?, in *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 22, n. 3, 2014.
- De la Porte Caroline, Good governance via the OMC? The cases of employment and social inclusion, in *European Journal of Legal Studies*, vol. 1, n. 1, 2007.
- De la Porte Caroline e Pochet Philippe, Why and How (Still) Study the Open Method of Coordination (OMC)?, in *Journal of European Social Policy*, vol. 22, n. 3, 2012.
- Deakin Simon e Wilkinson Frank, Social policy and economic efficiency: the deregulation of the labour market in Britain, in *Critical Social Policy*, vol. 11, n. 33, 1991.
- Deeming Christopher, The Lost and the New 'Liberal World' of Welfare Capitalism: A Critical Assessment of Gøsta Esping-Andersen's *The Three Worlds of Welfare Capitalism* a Quarter Century Later, in *Social Policy and Society*, vol. 16, 2016.
- Deeming Christopher e Johnston Ron, Coming together in a rightward direction: post-1980s changing attitudes to the British welfare state, in *Quality & Quantity*, vol. 52, n. 1, 2018.
- Dougan Michael, The constitutional dimension to the case law on Union citizenship, in *European Law Review*, vol. 31, n. 5, 2006.
- Emmenegger Patrick, Häusermann Silja, Palier Bruno e Seeleib-Kaiser Martin (a cura di), *The age of dualization: the changing face of inequality in deindustrializing societies*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Esping-Andersen Gøsta, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton, 1990.
- Esping-Andersen Gøsta, *Social foundations of postindustrial economies*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Ferragina Emanuele, The 'two lives' of Esping-Andersen and the revival of a research programme: Gender equality, employment and redistribution in contemporary social policy, in *Social Policy & Administration*, 2024.
- Ferrera Maurizio, *Modelli di solidarietà: politica e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- Ferrera Maurizio, Il modello sud-europeo di welfare state, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 26, n. 1, 1996.
- Ferrera Maurizio, The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe, in *Journal of European Social Policy*, vol. 6, n. 1, 1996.
- Ferrera Maurizio, Reconstructing the welfare state in Southern Europe, in Kuhnle Stein (a cura di), *Survival of the European Welfare State*, Routledge, London-New York, 2000/2003.

- Ferrera Maurizio, *The boundaries of welfare: European integration and the new spatial politics of social protection*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Ferrera Maurizio, *Democratisation and Social Policy in Southern Europe*, UNRISD, 2005.
- Ferrera Maurizio, *Secondo welfare: perché? Una introduzione*, in Maino Franca e Ferrera Maurizio (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, 2013.
- Ferrera Maurizio, *The European Social Union: A Missing but Necessary 'Political Good'*, in Vandenbroucke Frank, Barnard Catherine e De Baere Geert (a cura di), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.
- Ferrera Maurizio, *The European Social Union: How to Piece It Together*, in Vanhercke Bart, Ghailani Dalila e Spasova Slavina (a cura di), *Social Policy in the European Union: State of Play 2018*, ETUI-OSE, Brussels, 2018.
- Ferrera Maurizio (a cura di), *Welfare state reform in Southern Europe: fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Routledge, London-New York, 2005.
- Ferrera Maurizio e Hemerijck Anton, *Recalibrating European Welfare Regimes*, in Zeitlin Jonathan e Trubek David M. (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- Flaquer Lluís, *Family policy and welfare state in Southern Europe*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2000.
- Garland David, *The Welfare State: A Fundamental Dimension of Modern Government*, in *European Journal of Sociology*, vol. 55, n. 3, 2014.
- Green Judith, Daras Konstantinos, Davies Amanda, Barr Ben e Singleton David, *A model of how targeted and universal welfare entitlements impact on material, psycho-social and structural determinants of health in older adults*, in *Social Science & Medicine*, vol. 187, 2017.
- Gugushvili Dimitri e Laenen Tijs, *Two decades after Korpi and Palme's 'paradox of redistribution': what have we learned so far and where do we take it from here?*, in *Journal of International and Comparative Social Policy*, vol. 37, n. 2, 2021.
- Häusermann Silja, *The Politics of Old and New Social Policies*, in Bonoli Giuliano e Natali David (a cura di), *The politics of the new welfare state*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Hemerijck Anton, *The Self-Transformation of the European Social Model(s)*, Friedrich Ebert Stiftung, 2002.
- Hemerijck Anton, *Changing welfare states*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- Hemerijck Anton, *European welfare states in motion: From social protection to social investment*, 2013.
- Hemerijck Anton (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, 2017.
- Henock E. P., *The origin of the welfare state in England and Germany, 1850-1914: social policies compared*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- Hicks Alexander e Kenworthy Lane, *Varieties of welfare capitalism*, in *Socio-Economic Review*, vol. 1, 2003.
- Hills John, *Thatcherism, New Labour and the welfare state*, London School of Economics, London, 1998.

- Hopkin Jonathan e Mastropaolo Alfio, From patronage to clientelism: comparing the Italian and Spanish experiences, in Piattoni Simona (a cura di), *Clientelism, interests, and democratic representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- Huber Evelyn e Stephens John D., *Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets*, University of Chicago Press, Chicago, 2001.
- Jacquot Sophie, The Paradox of Gender Mainstreaming: Unanticipated Effects of New Modes of Governance in the Gender Equality Domain, in *West European Politics*, vol. 33, n. 1, 2010.
- Jepsen Maria e Serrano Pascual Amparo, The European Social Model: An Exercise in Deconstruction, in *Journal of European Social Policy*, vol. 15, n. 3, 2005.
- Katrougalos George e Lazaridis Gabriella, The South European welfare states at the dawn of the new Millennium: identity and problems, in *Social Cohesion and Development*, vol. 3, n. 1, 2008.
- Kildal Nanna e Kuhnle Stein, The Nordic welfare model and the idea of universalism, in Kildal Nanna e Kuhnle Stein (a cura di), *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience*, Routledge, London-New York, 2005.
- Kocka Jürgen, Bismarck und die Entstehung des Deutschen Sozialstaats, in *Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte*, vol. 43, 2016.
- Korpi Walter e Palme Joakim, The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries, in *American Sociological Review*, vol. 63, n. 5, 1998.
- Kröger Sandra, The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, overdetermination, de-politicisation and beyond, in *European Integration online Papers*, vol. 13, Special Issue 1, n. 5, 2009.
- Kuhnle Stein, *The Developmental Welfare State in Scandinavia*, UNRISD, 2004.
- Lee Yih-Jiun e Ku Yeun-Wen, East Asian Welfare Regimes: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State, in *Social Policy & Administration*, vol. 41, 2007.
- Leibfried Stephan, Social Policy: Left to the Judges and the Markets?, in Wallace Helen, Pollack Mark A. e Young Alasdair R. (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2015.
- Leitner Sigrid, Varieties of familism: the caring function of the family in comparative perspective, in *European Societies*, vol. 5, n. 4, 2003.
- León Margarita e Pavolini Emmanuele, Social Investment or Back to Familism: The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain, in *South European Society and Politics*, vol. 19, n. 3, 2014.
- Lewis Jane, Gender and the Development of Welfare Regimes, in *Journal of European Social Policy*, vol. 2, n. 3, 1992.
- Lohmann Henning e Zagel Hannah, Family policy in comparative perspective: the concepts and measurement of familization and defamilization, in *Journal of European Social Policy*, vol. 26, n. 1, 2016.
- Manow Philip, Electoral Rules, Class Coalitions and Welfare State Regimes, or How to Explain Esping-Andersen with Stein Rokkan, in *Socio-Economic Review*, vol. 7, 2008.
- Marshall T. H., *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge University Press, Cambridge, 1950.

- Martinsen Dorte Sindbjerg, *The Europeanization of Welfare: The Domestic Impact of Intra-European Social Security*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n. 5, 2005.
- Morel Nathalie, Palier Bruno e Palme Joakim (a cura di), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, Policy Press, Bristol, 2012.
- Moreno Luis e Palier Bruno, *The Europeanisation of welfare: paradigm shifts and social policy reforms*, in Taylor-Gooby Peter (a cura di), *Ideas and welfare state reform in Western Europe*, Palgrave Macmillan, London, 2005.
- Naldini Manuela, *The family in the Mediterranean welfare states*, Frank Cass, London, 2003.
- Naldini Manuela e Saraceno Chiara, *Social and family policies in Italy: not totally frozen but far from structural reforms*, in *Social Policy & Administration*, vol. 42, n. 7, 2008.
- Nugroho Wisnu Setiadi, *Role of State and Welfare State: From Commons, Keynes to Esping-Andersen*, 2018.
- O'Connor James, *The fiscal crisis of the state*, St. Martin's Press, New York, 1973.
- Palier Bruno, *A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reform in continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010.
- Pierson Paul, *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.
- Pierson Paul, *The new politics of the welfare state*, in *World Politics*, vol. 48, n. 2, 1996.
- Pierson Paul (a cura di), *The new politics of the welfare state*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Pochet Philippe, *The Open Method of Coordination and the Construction of Social Europe: A Historical Perspective*, in Zeitlin Jonathan e Pochet Philippe, con Magnusson Lars (a cura di), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Peter Lang, Brussels, 2005.
- Polanyi Karl, *The great transformation: the political and economic origins of our time*, Beacon Press, Boston, 1944.
- Powell Martin e Barrientos Armando, *Welfare regimes and the welfare mix*, in *European Journal of Political Research*, vol. 43, 2004.
- Radaelli Claudio M., *The Europeanization of Public Policy*, in Featherstone Kevin e Radaelli Claudio M. (a cura di), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- Radaelli Claudio M., *Europeanisation: Solution or Problem?*, in *European Integration online Papers*, vol. 8, n. 16, 2004.
- Ranci Costanzo e Pavolini Emmanuele, *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2015.
- Rhodes Martin, *Southern European welfare states: identity, problems and prospects for reform*, in *South European Society and Politics*, vol. 1, n. 3, 1996.
- Ronchi Stefano, *Which Roads (if any) to Social Investment? The Recalibration of EU Welfare States at the Crisis Crossroads (2000-2014)*, in *Journal of Social Policy*, vol. 47, n. 3, 2018.
- Rueda David, *Insider-Outsider Politics in Industrialized Democracies: the challenge to social democratic parties*, in *American Political Science Review*, vol. 99, n. 1, 2005.
- Saraceno Chiara, *Varieties of familism: comparing four southern European and East Asian welfare regimes*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 26, n. 4, 2016.

- Saraceno Chiara e Keck Wolfgang, The institutional framework of intergenerational family obligations in Europe, Generations and Gender Programme, 2008.
- Saraceno Chiara e Keck Wolfgang, Can we identify intergenerational policy regimes in Europe?, in European Societies, vol. 12, n. 5, 2010.
- Scharpf Fritz W., The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a ‘social market economy’, in Socio-Economic Review, vol. 8, n. 2, 2010.
- Scruggs Lyle e Allan James, Welfare-state decommodification in 18 OECD countries: a replication and revision, in Journal of European Social Policy, vol. 16, n. 1, 2006.
- Shaver Sheila, Universality and selectivity in income support: a comparative study in welfare legitimacy, Social Policy Research Centre, University of New South Wales, Sydney, 1995.
- Spicker Paul, The Welfare State: a general theory, Sage, London, 2000.
- Taylor-Gooby Peter, New social risks in postindustrial society: some evidence on responses to active labour market policies from Eurobarometer, in International Social Security Review, vol. 57, n. 3, 2004.
- Taylor-Gooby Peter, New social risks and welfare states: new paradigm and new politics?, in Taylor-Gooby Peter (a cura di), New risks, new welfare: the transformation of the European welfare state, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Timmins Nicholas, Why has the UK’s social security system become so means-tested?, in Oxford Open Economics, vol. 3, Supplement 1, 2024.
- Trubek David M. e Trubek Louise G., Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: The Role of the Open Method of Co-ordination, in European Law Journal, vol. 11, n. 3, 2005.
- Van Kersbergen Kees, Vis Barbara e Hemerijck Anton, The Great Recession and welfare state reform: Is retrenchment really the only game left in town?, in Social Policy & Administration, vol. 48, n. 7, 2014.
- Zeitlin Jonathan e Pochet Philippe (a cura di), The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies, Peter Lang, Brussels, 2005.
- Zeitlin Jonathan e Vanhercke Bart, Socializing the European Semester: EU Social and Economic Policy Co-ordination in Crisis and Beyond, in Journal of European Public Policy, vol. 25, n. 2, 2018.

Norme e report istituzionali

- Bruegel, The implications of the European Union’s new fiscal rules, Policy Brief, 2024.
- Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, art. 34, versione consolidata.
- Central Statistics Office Ireland, Social protection expenditure in Ireland 2022 - Key Findings, 2023.
- Central Statistics Office Ireland, Social protection expenditure in Ireland 2022 - Main Results, 2023.
- Commissione europea, A-Z on social security coordination, Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Commissione europea, EU action to address the energy crisis, 2026.
- Commissione europea, European Pillar of Social Rights Action Plan, 2021.
- Commissione europea, Ex-post evaluation of SURE, 2025.

Commissione europea, Reinforcing the Open Method of Coordination for social protection and social inclusion.

Commissione europea, REPowerEU.

Commissione europea, Social Scoreboard.

Commissione europea, Social security coordination, Employment, Social Affairs and Inclusion.

Commissione europea, The European Semester.

Commissione europea, Two decades on, Italy finally introduces a national minimum income scheme.

Commissione europea ed Economic Policy Committee, The 2024 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070), 2024.

Consiglio dell'Unione europea, Assessment of the Social Convergence Framework as implemented on a pilot basis in the 2024 European Semester cycle, doc. 15563/24, 2024.

Consiglio dell'Unione europea, Introduction of a Social Convergence Framework in the European Semester - Key Messages from the Employment Committee and the Social Protection Committee, doc. 9481/23, 2023.

Consiglio dell'Unione europea, Messages on the introduction of a Social Convergence Framework in the European Semester, 2025.

Consiglio europeo di Lisbona, Conclusioni della Presidenza, 23-24 marzo 2000.

Corte dei conti europea, Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE), Special Report 28/2022, 2022.

Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza.

Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea.

Direttiva (UE) 2024/2831 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali.

EUR-Lex, Streamlining open coordination in the field of social protection, 2005.

Eurofound, Non-standard forms of employment: recent trends and future prospects, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Eurofound, Social protection 2.0: unemployment and minimum income benefits, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024.

European Commission, Ageing Report - Country Fiche: Italy.

European Commission, Employment and Social Developments in Europe 2024, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024.

European Commission, Employment and Social Developments in Europe 2025, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025.

European Commission, Employment and Social Developments in Europe 2025: Unlocking the potential of people for higher labour market participation, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025.

European Commission, European Pillar of Social Rights Action Plan, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

European Commission, Social Scoreboard.

European Commission e Council of the European Union, Joint Employment Report 2026, 2026.

European Commission e Eurostat, European system of integrated social protection statistics (ESSPROS) manual and user guidelines 2019 edition, 2019.

European Commission e Eurostat, Information on data - Social protection.

European Commission e Eurostat, Social protection database.

European Parliament Research Service, Social convergence and EU accession, 2017.

Eurostat, 64.7% of social benefits in the EU paid in cash, 2025.

Eurostat, Database - Income and living conditions (EU-SILC).

Eurostat, Database - Social protection.

Eurostat, EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology.

Eurostat, European System of Integrated Social Protection Statistics ESSPROS - Manual and User Guidelines - 2026 Edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2026.

Eurostat, Living conditions in Europe - income distribution and income inequality, dati 2024.

Eurostat, Old-age dependency ratio increases across EU regions, 2021.

Eurostat, People at risk of poverty or social exclusion (AROPE).

Eurostat, Population structure and ageing, 2025.

Eurostat, Social protection statistics - early estimates, dati 2024.

Eurostat, Social protection statistics - family and children benefits, dati 2022.

Eurostat, Social protection statistics - overview, dati ESSPROS 2022.

Eurostat, Social protection statistics - pension expenditure and pension beneficiaries.

Eurostat, Social protection statistics - social benefits, dati 2023.

Eurostat, Women's pension 25% lower than men's in 2024, 2026.

House of Commons Library, Pensions and earnings: breaking the link in 1980, 2003.

House of Commons Library, The most civilised thing in the world: the political foundations of the NHS, 2018.

House of Lords Library, National health service: 70th anniversary, 2018.

Italia, Legge 23 dicembre 1978, n. 833, Istituzione del servizio sanitario nazionale.

OECD, Fiscal Challenges and Inclusive Growth in Ageing Societies, OECD Publishing, Paris, 2019.

OECD, Income support for jobseekers: trade-offs and current policy practice, OECD Publishing, Paris, 2023.

OECD, Pensions at a Glance 2025, OECD Publishing, Paris, 2025.

OECD, Pensions at a Glance 2025: Italy, 2025.

OECD, Social Expenditure (SOCX) Update 2020: Social spending makes up 20% of OECD GDP, 2020.

OECD, Social Expenditure Database (SOCX).

OECD, Social spending.

OECD, Temporary employment.

OECD, The OECD SOCX Manual - 2019 Edition: A Guide to the OECD Social Expenditure Database, 2019.

Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea, Proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali, 2017.

Raccomandazione (UE) 2021/1004 del Consiglio, del 14 giugno 2021, che istituisce una garanzia europea per l'infanzia.

Raccomandazione del Consiglio, del 30 gennaio 2023, relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva, 2023/C 41/01.

Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

Regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del Regolamento (CE) n. 883/2004.

Regolamento (UE) 2019/1700 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 ottobre 2019, che istituisce un quadro comune per le statistiche europee sulle persone e sulle famiglie.

Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, che istituisce SURE.

Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+).

Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Report from His Majesty's Commissioners for Inquiring into the Administration and Practical Operation of the Poor Laws, London, 1834.

Spagna, Ministerio de Sanidad, Spanish National Health System.

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 48, versione consolidata.

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 151, versione consolidata.

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 153, versione consolidata.

Trattato sull'Unione europea, art. 5, versione consolidata.

UK Parliament, 1942 Beveridge Report, Living Heritage.

University of Warwick, Modern Records Centre, Case study: The Beveridge Report, 2023.