

1. Cosa possiamo imparare dall'esperienza americana dell'*Electronic Benefit Transfer*: un'introduzione alla ricerca svolta e una sintesi¹

1.1 Premessa

Il *welfare* americano è concepito soprattutto come assistenza, in termini "residuali", non come un sistema universale di protezione sociale. E' tuttavia sorprendente come, nel perseguire caparbiamente, a volte quasi in modo spietato, l'obiettivo di escludere sia i ricchi sia soprattutto i cosiddetti poveri *non meritevoli*, esso abbia finito per adottare procedure e tecnologie - come quella del trasferimento elettronico dei sussidi - l'*Electronic Benefit Transfer* (EBT) - che determinano una sorta di "punto di leva" per riformare il rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione. L'EBT dota il "povero" di un proprio conto bancario "virtuale" e di una "carta" di pagamento elettronico, liberandolo anche dal disturbo di gestire assegni e buoni dei diversi programmi *welfare* per cui è eleggibile. Per ottenere questo risultato, che determina peraltro cospicui risparmi attraverso l'eliminazione di un volume enorme di strumenti cartacei, la pubblica amministrazione americana ha dovuto intraprendere al proprio interno un'opera di sistematica revisione delle regole a livello sia federale che statale. In Europa alcuni cominciano a chiedersi che cosa si potrebbe ottenere, con criteri analoghi, in un contesto di *welfare* universale, nel quale però si vanno moltiplicando clausole restrittive, tickets, accessi condizionali, frequenti mutamenti nei parametri di accesso. La seguente ricerca opera una prospezione di questo campo innovativo, nel quale anche le scelte "tecnologiche" si rivelano essere innanzitutto scelte istituzionali, metodologiche e, infine, fortemente politiche.

1.2 Profilo della ricerca

La ricerca si compone di tre parti, ciascuna delle quali ha oggetti diversi e una diversa tipologia, ed è corredata da una appendice scritta da Rosina Becerra sul *welfare* in California. Il sovrapporsi delle tre sezioni intende focalizzare l'innestarsi delle nuove tecnologie elettroniche, in particolare attraverso il sistema EBT, nella cornice del complesso sforzo di riforma del *welfare* che ha caratterizzato la presidenza Clinton.

Nella prima parte Giovanni Aldobrandini fornisce il necessario sfondo storico e descrittivo del sistema americano di protezione sociale, che è oggi composto da circa 70 programmi, fortemente articolati a livello federale, statale, di contea e di città. La rassegna è particolarmente attenta a quei programmi di assistenza che corrispondono maggiormente al significato attribuito negli Stati Uniti al termine *welfare*, significato notoriamente più restrittivo e più caratterizzato rispetto al significato corrente in Europa, dove *welfare* è - grosso modo - equivalente a "Stato sociale".

Nella seconda parte Giuliano Da Empoli provvede a raccordare l'evoluzione generale del *welfare* americano con il progetto EBT, inquadrando quest'ultimo all'interno della filosofia - tipicamente clintoniana - del *Reinventing government* e dell'iniziativa denominata *National Performance Review* che, sotto la diretta supervisione del Vice Presidente Al Gore, ha costituito la controparte pratica di tale filosofia.

¹ Questo capitolo è stato curato da Edwin Morley-Fletcher.

La terza parte, riprende, con alcuni aggiornamenti, parte di una ricerca sull'EBT che era già stata svolta nel 1995-1996 da Edwin Morley-Fletcher². L'analisi affronta in modo dettagliato le complessità economiche, tecnologiche, istituzionali, metodologiche e politiche che sono costitutive del sistema EBT, mostrando come il programma EBT superi le pur importanti dimensioni di risparmio finanziario e di innovazione tecnica, proponendosi come punto di avvio di una rivoluzione di lungo periodo nella gestione del *welfare* e della stessa macchina statale.

Nel suo insieme, la presente ricerca ha dovuto affrontare le molteplici difficoltà offerte sia dalla vastità degli argomenti coinvolti dalla storia del *welfare* negli Stati Uniti sia l'intensità specialistica di alcuni aspetti, in particolare del sistema EBT. Anticipando alcune delle conclusioni, possiamo affermare che l'EBT ha realizzato l'interazione di due sistemi che sono storicamente e funzionalmente separati: il sistema della pubblica amministrazione e il sistema bancario commerciale. La comprensione dell'EBT e della sua collocazione nella riforma del *welfare* richiede sia la comprensione dei meccanismi dello Stato sociale, sia la comprensione dei meccanismi delle transazioni bancarie e delle nuove tecnologie di pagamento. Poiché una simile prospettiva sintetica è scarsamente diffusa, abbiamo ragione di sperare che questi contributi possano illuminare, sulla base dell'esperienza americana, un territorio che in Europa resta tuttora poco esplorato.

1.3 La parabola del *welfare* americano da Roosevelt a Clinton

La rassegna qui presentata da Giovanni Aldobrandini mostra che la parabola del *welfare* americano è comprensibile solo storicamente, seguendo le complesse vicissitudini dei singoli programmi, non in base a un disegno "razionale" di sistema. La presenza di una forte tradizione di decentramento statale nel campo delle funzioni assistenziali ha reso ancora più intricato l'ordito. La stessa riforma del 1996 ha ribadito il ruolo centrale degli Stati nel *welfare* americano.

E' probabile che neppure i sistemi europei di protezione sociale, spesso basati su filosofie più universaliste e "razionalistiche", si possano effettivamente ricondurre a un disegno organico, ma il *welfare* americano diventa del tutto incomprensibile al di fuori della sua intricata evoluzione, simile per alcuni aspetti alla complessità e alla casualità dell'evoluzione biologica. Tale parabola evolutiva può spiegare anche la diversità di significato che si attribuisce al termine "*welfare*" sulle due sponde dell'Atlantico. Non solo il *welfare* americano è tardivo rispetto ai sistemi europei di sicurezza sociale, ma rivela, fin dalle sue origini, una sorta di estraneità rispetto a una filosofia diffusa e dominante che sottolinea l'autonomia individuale e diffida dell'ingerenza pubblica.

L'innescò del *welfare* è tipicamente costituito negli Stati Uniti da eventi di natura "catastrofica": la Guerra Civile, che porterà ai primi programmi previdenziali a favore dei reduci e delle loro famiglie; la Grande Depressione, che porterà al New Deal di Roosevelt e al *Social Security Act*, vera pietra angolare del *welfare* USA.

E' significativo che il sistema previdenziale della *Social Security* sia stato presentato da Roosevelt come una forma di "assicurazione", pagata dai contributi, e non come

² E. Morley-Fletcher, *Electronic Payment Systems for the Welfare Market*, VISA International (EPO), London 1996, pp. 1-158; *Il sistema di Electronic Benefit Transfer negli Stati Uniti e le prospettive di una "Carta del Cittadino" in Europa*, in "Economia Pubblica", a. XXVI, n. 5, 1996, pp. 35-60.

una forma di assistenza basata su una redistribuzione fiscale. Questa percezione è tuttora prevalente, ed ha lasciato una forte impronta anche nella distinzione fra programmi "federali" come *Social Security* o *Medicare*, che non riguardano solo i "poveri" e programmi "statali", più strettamente associati a funzioni di assistenza ai poveri. Solo questi ultimi sono - di solito - considerati come programmi di *welfare*.

Un cittadino americano non pensa alla pensione della *Social Security* come un programma *welfare*. Analogamente, il programma *Medicare* che paga le cure sanitarie per gli anziani non è considerato una parte del *welfare*, ed è ben distinto dal programma *Medicaid* che, pagando le cure sanitarie degli indigenti a carico della fiscalità generale, è considerato invece *welfare*. In questa accezione fortemente restrittiva, "pauperistica", il *welfare* è pensato come qualcosa di "eccezionale", quasi un corpo estraneo alla fisiologia del sistema, da ricondursi a condizioni particolari di disagio. Reduci, vedove, disabili, bambini nati in contesti familiari "sfortunati" sono le categorie ideologicamente ammesse a fruire della pubblica assistenza.

Anche una certa concezione "maternalista" del *welfare* americano, posta in evidenza nella rassegna di Aldobrandini, è da ricondursi a tale visione: i bambini non portano le responsabilità dei genitori, quindi non possono essere ricondotti alla classificazione tradizionale fra poveri "meritevoli" (*deserving*) e "immeritevoli" (*undeserving*).

La rassegna di Aldobrandini mostra che non considerando questo fondamento ideologico diventa impossibile spiegare il carattere essenzialmente "incrementale" dello sviluppo dei programmi *welfare* negli USA, una volta che questi siano stati creati in circostanze "eccezionali". Gli automatismi del bilancio e delle procedure parlamentari hanno portato spesso ad ampliare l'area del *welfare* in maniera graduale, al di fuori della sfera di maggiore "visibilità" per la pubblica opinione.

Una indagine a sé richiederebbe il fenomeno del "*welfare* nascosto" (*hidden welfare*)³, prevalentemente costituito da esenzioni fiscali - spesso fortemente regressive - per mutui abitativi, assicurazioni sanitarie, prestiti a studenti, ecc. Pur comportando ingenti conseguenze per il bilancio federale, anche maggiori di quelle dei programmi *welfare* più controversi, il "*welfare* nascosto" è rimasto ai margini del dibattito sul *welfare* strettamente inteso.

La fase di maggiore espansione del *welfare* si è compiuta con la presidenza Johnson, sotto la significativa bandiera della "guerra alla povertà". Una guerra è un evento di per sé eccezionale, che implica una vittoria o una sconfitta. La "guerra alla povertà" doveva - in linea di principio - condurre alla eliminazione della povertà, in stretta consonanza con il grande movimento di integrazione razziale e per di diritti civili degli anni '60. I programmi johnsoniani costituivano anche, e soprattutto, il gigantesco tentativo di eliminare la "grande eccezione" della società americana: la presenza di una popolazione afro-americana, "povera" quasi per antonomasia, discendente diretta dalla schiavitù. Al *welfare* johnsoniano era affidata la missione di cancellare questo "peccato originale" della società americana, disinnescando la micidiale sovrapposizione della povertà e della questione razziale.

Quando la presidenza Reagan, in seguito, rivelerà i crescenti malumori dell'elettorato verso la macchina del *welfare* johnsoniano, la rivolta sarà trainata innanzi-

³ V., come particolarmente indicativi al riguardo, M. Zepezauer e A. Naiman, *Take the Rich Off Welfare*, Publishers Group West, Emeryville, CA, 1996, e C. Howard, *The Hidden Welfare State. Tax Expenditures and Social Policy in the U.S.*, Princeton U.P. 1997.

ziutto dalla constatazione che la “guerra” era stata persa: la povertà non era stata eliminata, era soltanto diventata più costosa. Il problema dell’integrazione socioeconomica delle minoranze etniche era irrisolto, ed anzi acuitizzato dalla massiccia immigrazione ispanica. I ghetti nelle grandi città non erano migliorati. I sussidi del programma AFDC per le madri capofamiglia erano accusati (talvolta anche dai leader neri) di aver distrutto la famiglia afroamericana attraverso gli effetti di una micidiale “trappola della povertà” che non rendeva conveniente il lavoro. E’ quindi significativo che lo stesso Clinton, nel 1992, si faccia eleggere promettendo di “porre fine al *welfare* così come lo conosciamo oggi”⁴.

1.4 I paradossi della presidenza Clinton

La presidenza Clinton verrà ricordata come il punto di esplosione delle contraddizioni storiche del *welfare* americano. Nel primo mandato Clinton dispone, sulla carta, di una maggioranza al Congresso e tenta ciò che neppure Roosevelt e Johnson avevano osato: creare un sistema sanitario per tutti i cittadini americani. La riforma sanitaria di Clinton non trova nè l’appoggio del Congresso, nè quello dell’opinione pubblica. L’elettorato manifesta anzi un appoggio crescente per il programma anti-*welfare* di Newt Gingrich. Le elezioni di medio termine del 1994 sono vinte nettamente dai repubblicani, che ottengono il controllo dei due rami del Congresso per la prima volta dopo quarant’anni. Dopo aver posto due volte il veto presidenziale alle proposte di legge repubblicane, nel 1996 Clinton firma una legge di compromesso (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* - PROWRA) che riforma radicalmente il *welfare*, modificando profondamente i meccanismi di spesa e imponendo tagli per 50 miliardi di dollari in cinque anni. L’elettorato premia Clinton facendone il primo presidente democratico dopo Franklin Delano Roosevelt a ricevere un secondo mandato, ma lo costringe a convivere con un Congresso a maggioranza repubblicana. Il messaggio sullo stato dell’unione del gennaio 1998 sembra chiudere il cerchio. Dopo aver conseguito, sulla base di uno sforzo *bipartisan*, l’obiettivo del pareggio del bilancio, Clinton promette di devolvere ogni futuro attivo federale alla difesa della *Social Security*. La linea di difesa viene posta laddove Roosevelt aveva cominciato il cammino.

Molti sono i paradossi della presidenza Clinton e della riforma del *welfare* che si è compiuta sotto di essa. Il presidente che aveva tentato di realizzare la più estesa riforma sanitaria mai tentata in America è lo stesso presidente che deve firmare la sconfitta della “guerra alla povertà” e la ritirata dal *welfare* johnsoniano. E’ quindi il democratico Clinton a sottoscrivere i tagli alla spesa sociale che il repubblicano Reagan non aveva potuto effettuare, sanando gli squilibri del bilancio federale aperti dalla politica di tagli fiscali dello stesso Reagan - una politica sostanzialmente accettata dal *new democrat* Clinton. La

⁴ Giudicata come una delle “più audaci promesse elettorali” della campagna del 1992 (P.J. Q e J. Hinchliffe, *Domestic Policy: The Trials of a Centrist Democrat*, in C. Campbell e B.A. Rockman (eds.), *The Clinton Presidency*, Chatham, New Jersey 1996, p. 279), al punto di rimanere poi un punto essenziale della strategia per la riconferma per il secondo mandato nel 1996 (A. Gore, *Foreward*, p. vii, in W. Marshall (ed.), *Building the Bridge. 10 Big Ideas to Transform America*, Rowman & Littlefield, Lanham (Md.) 1997; ma v. anche: A. From e W. Marshall, *From Big Government to Big Ideas*, pp. 1-7, M. Penn, *Seizing the Center: Clinton's Keys to Victory*, p. 8, F. Siegel e W. Marshall, *Markets and Empowerment*, pp. 140-141, in W. Marshall (ed.), *op. cit.*

rassegna di Aldobrandini invita però a un esame più analitico di tutte le pieghe del tortuoso cammino politico del *welfare* statunitense. Ciò che può apparire “paradossale” se preso al valore nominale, attribuendo alla Presidenza degli Stati Uniti un potere discrezionale che essa non ha, appare ben più ricco di sfumature se si considera la presidenza di Clinton all'interno delle tendenze di lungo periodo. La tendenza dell'elettorato ostile al *welfare* di tipo johnsoniano si era manifestata già alla fine degli anni '70 durante la presidenza Carter, perlomeno a partire dal referendum californiano sulla *Proposition 13*⁵. Una certa “inerzia” del meccanismo elettorale, tuttavia, ha fatto sì che soltanto nel 1994 la Camera dei Rappresentanti tornasse sotto il controllo repubblicano, completando a posteriori il doppio mandato reaganiano. L'elezione alla presidenza di un *new democrat* ostile all'aumento delle tasse, bocciando un Bush considerato inaffidabile su questo terreno, chiude una lunga parabola in modo paradossale solo in superficie.

1.5 “Reinventing Government”

Considerata in questa prospettiva, la promessa di Clinton-Gore di “porre fine al *welfare* così come lo conosciamo oggi”, chiaramente formulata durante la campagna presidenziale del 1992, deve essere presa non come un'espedito propagandistico, ma come una ponderata consapevolezza che l'esperimento del *welfare* johnsoniano era considerato fallito dalla maggioranza dell'elettorato americano. L'operazione di Clinton muove dalla considerazione fondamentale che la fiducia nell'efficacia dell'azione pubblica deve essere ricostruita dalle fondamenta. Come osserva qui Giuliano Da Empoli, la crisi del *welfare* in America “si è sviluppata nel più vasto contesto di una crisi del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini americani”, aggiungendo peraltro che “si tratta di un fenomeno comune alla maggior parte dei paesi occidentali, la causa del quale può essere individuata nelle conseguenze di un lungo periodo di crescita generalizzata della spesa pubblica”.

“Non abbiamo bisogno di più o di meno amministrazione, abbiamo bisogno di un'amministrazione migliore”: è questa la parola d'ordine di David Osborne e di Ted Gaebler, autori di *Reinventing Government*⁶, il best-seller che, più di ogni altro, ha influenzato la riforma del *welfare* voluta da Bill Clinton⁷. Allo slogan reaganiano secondo cui “lo Stato non è la soluzione, lo Stato è il problema”⁸, Clinton oppone la visione di una

⁵ Si tratta del celebre emendamento alla Costituzione dello Stato della California che ha dato il via, dal 1978, al fenomeno della nuova “rivolta fiscale” mirante a porre un tetto uniforme alla tassazione espletata in ambito locale (A. O'Sullivan, T.A. Sexton e S.M. Sheffrin, *Property Taxes and Tax Revolts. The Legacy of Proposition 13*, Cambridge U. P., Cambridge-New York 1995).

⁶ D. Osborne e T. Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading (Ma.) 1992; trad. it. *Dirigere e governare*, con presentazione di S. Cassese, Garzanti, Milano 1995.

⁷ Nella già citata prefazione al volume *Building the Bridge* a cura di W. Marshall, il Vicepresidente Al Gore riconosce nel 1997 che “la riforma del *welfare* e *reinventing government* sono state le due più note iniziative di Clinton il cui profilo generale era già tratteggiato in un volume del 1993 del Progressive Policy Institute” intitolato *Mandate for Change* (op. cit. p. vii). V. anche: D. Osborne, *Reform and Invest: Reinventing Government's Next Steps*, in W. Marshall (ed.), op. cit., pp. 93-109; D. Osborne e P. Plastrik, *Banishing Bureaucracy. The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison-Wesley, Reading (Ma.) 1996.

⁸ “Il governo non è la soluzione ai nostri problemi, è il problema... E' venuta ormai l'ora di sottoporre a controllo e rovesciare di segno la crescita del governo”: è la dichiarazione inaugurale di Ronald Reagan

amministrazione pubblica che “costa meno e funziona meglio”. La tesi di Osborne e Gaebler, secondo la quale l'intera macchina statale è costruita su presupposti ottocenteschi e deve essere “reingegnerizzata” con criteri da tempo sperimentati con successo nel settore privato, è alla base di tutte le maggiori iniziative clintoniane, a cominciare dal *welfare*.

Il complesso progetto di riforma sanitaria si poneva nettamente all'interno di questa concezione. Essa non mirava certo a “nazionalizzare” la sanità, ma perseguiva un sofisticato mix di impresa privata e di “alleanze” di utenti sostenute dalla mano pubblica, con l'intento dichiarato di rimettere in funzione meccanismi di mercato inceppati, integrando nel sistema milioni di cittadini che ne erano esclusi. E' molto probabile che l'enorme complessità del nuovo sistema abbia giocato un ruolo decisivo nel declino del consenso popolare all'iniziativa; non bisogna infatti dimenticare che per molti mesi i sondaggi indicarono una maggioranza di cittadini favorevole agli obiettivi della riforma sanitaria¹⁰.

Come vedremo, l'iniziativa denominata *National Performance Review* e la realizzazione di un sistema elettronico per la gestione delle transazioni *welfare* (EBT - *Electronic Benefit Transfer*) si inscrivono nella medesima logica, anche se a un livello di “visibilità politica” nettamente inferiore a quello - enorme - della progettata riforma sanitaria.

Non va dimenticato che, prima di giungere alla legge di compromesso del 1996, Clinton tentò di imboccare nel 1993-94 una via “sperimentale” e decentrata alla riforma del *welfare*, utilizzando la Sezione 1115 del *Social Security Act* che permette a ogni Stato di sperimentare nuovi programmi *welfare*.

Parallelamente, Clinton varò un forte potenziamento del programma EITC (*Earned Income Tax Credit*) di credito fiscale per i redditi più bassi; il programma fu creato nel 1975 sotto la presidenza Nixon, allo scopo di incentivare i beneficiari del *welfare* a trovare un lavoro, uscendo dalla “trappola della povertà”.

Questa “piccola riforma” del *welfare*, chiaramente mirata all'obiettivo di “reinventare” i meccanismi dell'intervento pubblico senza ridimensionarlo, apparve troppo timida ai repubblicani e, secondo Rosina Becerra, “non era abbastanza visibile al grande pubblico”. Ancora una volta fattori cognitivi e ideologici si rivelavano cruciali per il “new public management” di Clinton. Anche se il decentramento a livello degli Stati e una gamma di incentivi ai redditi più bassi (fra cui lo stesso EITC) costituiscono una parte importante della legge di riforma del 1996, le prime mosse dell'amministrazione Clinton sul terreno del *welfare* apparvero impari alla promessa di “porre fine al *welfare* così come lo conosciamo oggi”.

La vittoria elettorale dei repubblicani di Newt Gingrich nel 1994 indicò con chiarezza che l'elettorato esigeva drastici tagli ai programmi *welfare* più malvisti dall'opinione pubblica e una decisa azione per il pareggio del bilancio federale. La Conferenza dei Governatori si affiancava a questa spinta chiedendo un più deciso passaggio di responsabilità dal governo federale agli Stati nella gestione del *welfare*.

nel discorso di insediamento come Presidente degli Stati Uniti (cit. in R. Skidelsky, *The World After Communism: A Polemic For Our Times*, Macmillan, London 1995, p. 14).

⁹ Che diventerà il motto di tutti i rapporti della *National Performance Review*. V. oltre, alla nota n. 11.

¹⁰ Th. Skocpol, *Boomerang. Clinton's Health Security Effort and the Turn against Government in U.S. Politics*, Norton, New York 1996, p. 13; H. Johnson e D.S. Broder, *The System. The American Way of Politics at the Breaking Point*, Lite, Brown and Co., Boston 1996, p. 90.

La legge di riforma del 1996 risulta in sostanza da un compromesso fra la linea più radicale di pura e semplice eliminazione di interi programmi *welfare* e la linea clintoniana del *new public management*. Non per caso i repubblicani esitarono prima di firmare la legge, incerti fra presentarsi all'elettorato come gli autentici artefici della riforma del *welfare* "strappata a Clinton" ovvero denunciare Clinton come il principale ostacolo a una "vera" riforma. Prevalse, com'è noto, la prima opzione.

Resta da stabilire se il *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PROWRA) possa essere considerato come una prima affermazione della filosofia del *new public management*, come suggerirebbe la successiva rielezione di Clinton. Solo un'attenta analisi e una valutazione dei risultati di lungo periodo potrà verosimilmente rispondere a questa domanda. Come dimostra la storia del *Social Security Act* di Roosevelt, alcuni programmi hanno effetti che si rivelano soltanto a distanza di molti anni. Alcune iniziative di riforma della macchina statale avviate da Clinton potrebbero rivelarsi solo come i primi passi di un lungo cammino.

1.6 La National Performance Review

Poco dopo la sua prima elezione, nel marzo del '93, Clinton diede avvio ad una grande operazione di revisione sistematica delle procedure della pubblica amministrazione, denominata *National Performance Review*¹¹. Il Vice Presidente Gore assunse personalmente la guida di un gruppo di lavoro incaricato di effettuare, entro sei mesi, uno studio dell'amministrazione federale volto a individuare i fattori di inefficienza e i possibili rimedi. "Il nostro obiettivo è quello di rendere il governo federale meno costoso e più efficiente, e di cambiare la cultura della nostra amministrazione, affinché incoraggi le iniziative e dia potere ai cittadini. Vogliamo ridisegnare, reinventare, rinvigorire l'intera amministrazione federale"¹². Il gruppo di ricerca della NPR fu costituito ricorrendo al contributo di dipendenti dell'amministrazione federale, con un netto cambiamento rispetto alle esperienze precedenti, che tendevano a fondarsi sull'apporto di consulenti esterni alla pubblica amministrazione. Fu inoltre richiesto ai membri del gabinetto di creare "Squadre di Reinvenzione" (*Reinvention Teams*) per guidare la trasformazione all'interno dei singoli ministeri e "Laboratori di Reinvenzione" (*Reinvention Laboratories*), finalizzati alla sperimentazione di procedure innovative. Fin dalla terminologia, era evidente l'ispirazione alle teorie del *Reinventing government*.

L'accento venne posto sull'efficienza dell'azione amministrativa, non sui contenuti della stessa. L'obiettivo era quello di migliorare la *performance* in tutte le aree nelle quali l'intervento dell'amministrazione era ritenuto necessario a priori dai *policy-makers*. Dopo aver sottoposto a un approfondito esame ogni Dipartimento del governo federale e

¹¹ V. i vari reports al Presidente della *National Performance Review* da allora presentati ogni anno da Al Gore: *Creating a Government That Works Better & Costs Less*, 1993; *Reengineering Through Information Technology*, (Accompanying Report), 1993; *Putting Customers First. Standards for Serving the American People*, 1994; *The Best Kept Secrets in Government*, 1996; *Access America*, 1997. Qui tutti indicati nell'edizione del U.S. Government Printing Office, Washington, DC, salvo il report del 1995, *Common Sense Government. Works Better and Costs Less*, con prefazione di B. Clinton e introduzione di Ph. K. Howard, edito da Random House, New York.

¹² Office of the Vice President, *From Red Tape to Results, Creating a Government that Works Better and Costs Less*, Report of the National Performance Review, U.S. Government Printing Office, Washington, DC, p. 6.

10 Agenzie amministrative, il 7 settembre 1993, il Vice Presidente Gore presentò le prime conclusioni della NPR. In particolare, furono evidenziati quattro principi fondamentali, dai quali la reinvenzione della burocrazia federale avrebbe dovuto prendere le mosse:

Cutting Red Tape: passare da un sistema in cui le persone sono considerate responsabili per le regole che seguono a uno in cui vengono giudicate secondo i risultati raggiunti.

Putting Customers First: mettere il cittadino-cliente al primo posto, ristrutturando le procedure per soddisfare le richieste dei cittadini grazie a dinamiche di mercato come la competizione e la capacità di scelta dell'utente, e creando incentivi per orientare il comportamento degli impiegati pubblici verso il "cliente".

Empowering Employees to Get Results: trasformare la cultura amministrativa, autorizzando coloro che lavorano in prima linea a prendere più decisioni e a risolvere autonomamente i problemi che si presentano; introdurre una valutazione delle organizzazioni sulla base dei risultati prodotti.

Getting Back to Basics: Producing Better Government for Less: abbandonare le procedure obsolete, eliminare le duplicazioni e porre termine ai privilegi adottando tecnologie avanzate per tagliare i costi.

Nel complesso, furono formulate oltre 1200 raccomandazioni che richiedevano, per essere implementate, il ricorso a diversi strumenti normativi, dalla legge ordinaria all'*executive order* presidenziale al semplice regolamento amministrativo. Ciascun dipartimento venne esaminato sulla base dei principi enunciati e vennero così formulate specifiche raccomandazioni per accrescerne il rendimento. Alcune raccomandazioni furono volte a unificare uffici, altre a eliminare regolamenti e procedure obsoleti, altre ancora a razionalizzare le procedure attraverso l'introduzione di nuove tecnologie.

1.7 La EBT Task Force

Nel contesto della *National Performance Review*, nel 1993 fu creato anche uno speciale gruppo di lavoro fra i dipartimenti e le agenzie interessate, denominato *EBT Task Force*. EBT è l'acronimo per *Electronic Benefit Transfer* - letteralmente "trasferimento elettronico dei benefici". La nozione di "trasferimento elettronico dei benefici" copre una gamma di prestazioni *welfare* che sono solitamente erogate attraverso strumenti cartacei tradizionali: assegni o buoni spendibili per specifiche prestazioni quali i *food stamps* (buoni alimentari).

L'idea di base dell'EBT è che sia possibile sostituire gli strumenti cartacei utilizzati dai diversi programmi *welfare* con una sola "carta", simile nell'aspetto alle comuni "carte" di credito, con la quale i cittadini beneficiari possono comprare beni presso punti di vendita dotati di terminali (POS) e/o accedere agli sportelli automatici delle banche (ATM - *Automated Teller Machine*) per ritirare denaro contante. La sostituzione degli strumenti cartacei con una "carta" di accesso a una rete di transazioni elettroniche è evidentemente mutuata dalle procedure correnti nel sistema bancario commerciale.

Le ragioni per attuare tale sostituzione sono molteplici, ma dal punto di vista della pubblica amministrazione la ragione preminente e più immediata è senza dubbio la realizzazione di un risparmio sui costi di preparazione, invio e circolazione degli strumenti cartacei. La *EBT Task Force* fu creata con l'esplicita missione di pianificare e implementare per il 1999 un sistema EBT a livello nazionale. La stessa *EBT Task Force* quantificò

in 200 milioni di dollari annui il risparmio realizzabile per la pubblica amministrazione, una volta completata l'implementazione del sistema a livello nazionale.

Negli Stati Uniti sperimentazioni locali di sistemi elettronici per la gestione delle transazioni *welfare* erano state avviate fin dal 1984, ma gli esiti erano scarsamente conclusivi. I risultati conseguiti, in meno di tre anni, dall'*EBT Task Force* nella risoluzione di un complesso intreccio di problemi tecnici, organizzativi, economici, e soprattutto normativi (*regulatory*), sono impressionanti per uno *standard* europeo. Nel 1993, dopo dieci anni di importanti sperimentazioni, il quadro istituzionale ed economico di un sistema EBT su scala nazionale appariva ancora molto incerto. La stessa fattibilità economica di un simile sistema risultava ancora soggetta a molti dubbi da parte di vari autorevoli osservatori, come lo *US Congress Office of Technological Assessment* (OTA).

Un rapporto al Vice Presidente Al Gore, intitolato *Creating a Benefit Delivery System That Works Better & Costs Less*¹³, fu pubblicato già nel maggio 1994, con un piano di implementazione in base al quale i servizi EBT per i maggiori programmi di *welfare*, sia federali che statali, sarebbero stati completati entro il marzo del 1999. Ad oggi, come vedremo, la tabella di marcia è stata rispettata, ed è stato dimostrato praticamente che l'EBT è in grado di produrre un *welfare* che "funziona meglio e costa meno".

1.8 I contenuti della legge di riforma del *welfare* (PROWRA) e le sue conseguenze per l'implementazione dell'EBT.

Modificando profondamente i principali programmi *welfare* e i loro meccanismi di finanziamento, la legge di riforma del 1996 non costituisce soltanto una tappa fondamentale della storia del *welfare* in America, ma ha ripercussioni di primo piano sulle procedure che erano state già oggetto della National Performance Review e del progetto EBT. L'EBT, in particolare, diventa esplicitamente uno degli strumenti che debbono contribuire a uno degli obiettivi fondamentali del PROWRA: la riduzione della spesa pubblica di 50 miliardi di dollari in cinque anni.

Le principali disposizioni previste dal "*Personal Responsibility and Work Opportunity Act*" possono essere riassunte in alcuni elementi chiave

Fine degli "Entitlements"

Il sistema americano del *welfare* è fondato sulla nozione di *entitlement* (diritto acquisito). Il che sta a significare che ogni individuo o nucleo familiare che soddisfa determinati criteri in materia di reddito o di disponibilità finanziaria acquisisce il diritto di essere beneficiario di determinate prestazioni assistenziali. Di conseguenza l'ammontare totale del denaro speso per erogare queste prestazioni dipende interamente dalle condizioni economiche generali quali il tasso di disoccupazione ed i livelli salariali. Secondo la nuova legislazione i limiti temporali e/o i contributi generali ora contemplati stanno a significare che non tutti gli individui, le famiglie o i nuclei familiari che - avendo i requisiti necessari - inoltrano richiesta, otterranno l'erogazione delle prestazioni previste.

Delega di poteri agli Stati

Il contesto politico americano è attualmente testimone di due tendenze decisive, una delle quali riguarda il ridimensionamento del governo federale. In conseguenza della

¹³ The Federal EBT Task Force, *From Paper to Electronics: Creating a Benefit Delivery System That Works Better & Costs Less*, Us Government Printing Office, Washington, DC, May 1994.

campagna contro il *big government* è convinzione diffusa che, a livello statale e locale, i politici siano più vicini ai propri collegi elettorali e dunque maggiormente in grado di soddisfare le loro specifiche esigenze.

A rendere più difficile il conseguimento di questo obiettivo, tuttavia, è la sostituzione dei finanziamenti federali ai programmi di "entitlements", con i nuovi *block grants* (i trasferimenti globali).¹⁴

Limiti Temporal per la Partecipazione ai Programmi

Secondo il sistema degli "entitlements" precedentemente in vigore gli individui potevano continuare a beneficiare e a ricevere le prestazioni in denaro fin tanto che potevano dimostrare di soddisfare i criteri di idoneità previsti. Attualmente la partecipazione ai programmi delle prestazioni in denaro è prevista e limitata a un periodo di due anni consecutivi e comunque a un massimo di cinque anni nell'intero arco della vita dell'individuo. Delle eccezioni sono invece previste per soddisfare i bisogni dei bambini e dei minori. Queste limitazioni ridurranno significativamente i ruoli del *welfare* nel tempo. Le disposizioni previste dalla Riforma del '96, unitamente ai requisiti occupazionali, incoraggeranno la migrazione degli individui dal settore del *welfare* incentivandoli a una maggiore partecipazione nel settore del lavoro, così da applicare il principio "dal *welfare* al *workfare*"¹⁵.

¹⁴ Prima dell'emanazione di questa nuova legislazione agli Stati veniva assicurato il rimborso del 50% dei costi amministrativi da loro sostenuti, mentre un'altra copertura dei costi per le prestazioni erogate, che poteva oscillare tra il 50% e il 100%, proveniva dal governo federale. In base alla formula dei *block grants* recentemente emanata, a ogni Stato verrà assegnata una quota fissa di fondi destinati a coprire sia i costi amministrativi che quelli delle prestazioni assistenziali. Se nel bilancio di uno Stato uno di questi due capitoli di spese dovesse eccedere la quota di finanziamento prevista, quello Stato non avrà possibilità alcuna di ricevere ulteriori finanziamenti a copertura. Naturalmente gli Stati stanno attivamente cercando il modo e le vie possibili per limitare le spese massimizzando così le dotazioni di fondi da destinare alle prestazioni assistenziali (Gary L. Glickman, *Modernizzazione dell'infrastruttura di erogazione del welfare negli Stati Uniti*, relazione al seminario "La modernizzazione delle modalità di erogazione dei trasferimenti nel welfare statunitense", svoltosi l'8 ottobre 1996 al CNEL in apertura del ciclo di iniziative dedicate alla "monetica sociale" dal Gruppo di lavoro Mercato Sociale, ora di imminente pubblicazione nel volume *Il CNEL e la riforma dello Stato Sociale*, Roma 1998).

¹⁵ Sono note le due affermazioni-chiave di Clinton circa il lavoro e il *welfare*, secondo le quali "il lavoro è il miglior programma sociale che questo paese abbia mai escogitato" e "il *welfare* dovrebbe costituire una seconda *chance*, non un modo di vita" (P. J. Quirk e J. Hinchliffe, *op. cit.*, p. 279). Per una sintetica valutazione dei programmi di *welfare to work* si vedano, in particolare: in chiave critica, J.F. Haendler e Y. Hasenfeld, *We the Poor People. Work, Poverty & Welfare*, Yale U.P., New Haven 1997; in termini di marcato apprezzamento, S. Crine, *Reforming Welfare: American Lessons*, Fabian Pamphlet 567, Fabian Society, London 1994; R. Nye, *Welfare to Work: The America Works Experience*, con introd. di J. Spiers, The Social Market Foundation, London 1996; *The Economist*, *Where Wisconsin goes, can the world follow?*, November 1^a 1997; L. M. Mead, *From Welfare to Work. Lessons from America*, con commenti di F. Field e A. Deacon, D. Cook, A. Grimes, E. McLaughlin, M. Phillips, J. Philpott, IEA, London 1997. Di particolare interesse anche la riproposizione che della questione è stata fatta nel Regno Unito con il governo *New Labour*, vedasi, ad esempio: J. McCormick e C. Oppenheim (eds.), *Welfare in Working Order*, IPPR, London 1998; D. Willetts, *Welfare to Work*, The Social Market Foundation, London 1998. Di connessa rilevanza anche il dibattito teorico sollecitato da E.S. Phelps, *Rewarding Work. How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*, Harvard U.P., Cambridge (Mass.) 1997 e da D.J. Snower, *Converting unemployment benefits into employment subsidies*, in "American Economic Review, Papers and Proceedings", v. 84, pp. 65-70; Id., *The simple economics of benefit transfers*, in D.J. Snower e G. de la Dehesa, *Unemployment Policy. Government Options for the Labour Market*, Cambridge U.P., Cambridge 1997.