

Requisiti Lavorativi

Chiaramente la soluzione ideale al problema della dipendenza dal *welfare* è quella della piena occupazione. Benché questo non costituisca un obiettivo realisticamente conseguibile nel breve termine, la Legge richiede ai beneficiari dei programmi assistenziali federali e statali di concorrere attivamente alla forza lavoro oppure di dar prova di una concreta volontà in tal senso inserendosi nei programmi e nelle liste di collocamento al lavoro e partecipando ai servizi educativi.

Non Idoneità degli Stranieri

Nel corso degli ultimi venti anni gli USA sono stati oggetto di una nuova ondata di immigrazione legale e clandestina. Per la maggior parte, questi immigrati si sono integrati e trasformati in unità produttive della società, tuttavia i sostenitori di una politica restrittiva che nega il diritto alle prestazioni alla maggioranza delle popolazioni straniere hanno sostenuto che la popolazione di recente immigrazione stava "spiazzando" la forza lavoro americana nel settore dei lavori mal retribuiti ed era dunque maggiormente dipendente dal *welfare* rispetto alla popolazione generale.

EBT obbligatorio per tutti gli Stati.

La legge di riforma impone a tutti gli Stati di adottare entro l'anno 2002 il sistema EBT per l'erogazione dei buoni alimentari.

Regulation E. Un importante provvedimento tecnico contenuto nella legge stabilisce inoltre che la Direttiva E (*Regulation E*) non è applicabile all'EBT, nel caso dei programmi che fanno dipendere l'assegnazione di un sussidio statale dall'accertamento delle fonti di reddito. La *Regulation E* stabilisce limiti alle responsabilità del titolare di una "carta" di pagamento, in caso di smarrimento o furto della "carta", addossandone i relativi costi all'emittente della "carta". L'esenzione delle "carte" EBT dalla *Regulation E* risolve uno dei punti più controversi in ordine alla convenienza economica dell'EBT per la pubblica amministrazione, in quanto "emittente di fatto" delle "carte" EBT.

1.9 Un "conto virtuale" EBT per i cittadini "non-bancarizzati": la creazione di un nuovo settore nel sistema dei pagamenti.

L'EBT ha introdotto nell'universo del *welfare* una distinzione per molti versi inedita: quella fra cittadini "bancarizzati" (*banked*) e "non bancarizzati" (*unbanked*). L'importanza di tale distinzione si può comprendere meglio considerando il numero e il volume delle transazioni coinvolte dal sistema *welfare*.

Al momento della introduzione della riforma, nel 1996, le diverse agenzie federali e statali trasferivano ogni anno quasi 500 miliardi di dollari ai beneficiari privati del *welfare* (nel senso più lato ed "europeo") del termine, sotto forma di sussidi monetari, buoni alimentari, pensioni della *Social Security*, prestiti agli studenti, ecc. Quasi il 70 per cento di tali pagamenti era basato su strumenti cartacei. Gli strumenti cartacei erano utilizzati nel 60 per cento dei pagamenti effettuati direttamente dal governo federale, per oltre 400 miliardi di dollari. Per quanto riguarda i pagamenti effettuati dagli Stati, gli strumenti cartacei erano utilizzati quasi nel 100% dei casi, per un ammontare di circa 95 miliardi di dollari¹⁶. Questa differenza deriva dal fatto che la maggior parte dei beneficiari dispone di

¹⁶ D.B. Humphrey, *The Economics of Electronic Benefit Transfer Payments*, in "Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly", v. 82/2, Spring 1996, p. 77.

un conto bancario su cui può essere perciò effettuato un accredito elettronico (*direct deposit*). In particolare, i beneficiari della *Social Security*, che ricevono un pagamento federale, hanno un conto bancario nel 58% dei casi. Al contrario, la maggior parte (75% circa) dei beneficiari del programma AFDC (*Aid to Families with Dependent Children*) e del programma di buoni alimentari (*food stamps*) non dispone di un conto bancario; questi programmi sono amministrati dai singoli Stati. Il 10% cento delle famiglie americane non ha un conto bancario, e coloro che sono inclusi nei programmi più strettamente *welfare*, come AFDC e *food stamps*, appartengono in genere a questa categoria di *unbanked*. Ovviamente, è impossibile trasferire elettronicamente i fondi *welfare* a coloro che sono privi di un conto bancario. Per essi bisogna ricorrere perciò a strumenti cartacei, più costosi sia per la pubblica amministrazione sia per gli stessi beneficiari.

Si può riassumere l'obiettivo fondamentale dell'EBT in questo modo: creare un "conto virtuale" per milioni di cittadini che, essendo privi di conto bancario, ricevono prestazioni dai programmi di *welfare*. Costoro potranno accedere al proprio conto virtuale attraverso una "carta" di pagamento, utilizzabile sia presso i terminali dei punti di vendita (POS) sia presso gli sportelli automatici delle banche (ATM).

La *EBT Task Force* aveva quantificato (prima del PROWRA) in 110 miliardi di dollari annui il valore delle prestazioni che potevano essere accreditate elettronicamente in questi conti virtuali. L'EBT crea in tal modo un nuovo settore del sistema dei pagamenti, la cui entità è del tutto paragonabile - negli USA - a quello gestito dai grandi circuiti commerciali di pagamento come Visa o Mastercard.

Le stime della stessa *EBT Task Force* indicano che la pubblica amministrazione ha ogni convenienza a incoraggiare attivamente la creazione di questi conti virtuali. Pur dovendo sostenere sia un certo investimento per l'implementazione di un sistema EBT a livello nazionale, sia un costo corrente per il mantenimento dei conti virtuali, il risparmio netto generato dall'accredito elettronico (e quindi dalla eliminazione degli strumenti cartacei) è stato stimato nell'ordine di 200 milioni di dollari all'anno.

1.10 La scelta strategica del *piggybacking*: la fusione delle transazioni *welfare* con le transazioni bancarie.

Per comprendere meglio le scelte istituzionali ed economiche che stanno alla base dell'EBT, occorre fare un piccolo passo a ritroso. In molte delle sperimentazioni a livello statale e di contea, i sistemi EBT erano stati sistemi *ad hoc*, in larga misura indipendenti dal sistema commerciale dei pagamenti, anche se spesso si avvalevano della capillare rete ATM (sportelli automatici bancari) per il prelievo di denaro contante. Numerosi studi avevano inoltre messo in rilievo l'opportunità di ricorrere a "carte" con microprocessore (*smart cards*) anziché alle consuete "carte" con banda magnetica, in ragione della loro capacità di operare *off-line* (dialogando con il terminale locale) e di memorizzare un maggior numero di dati.

Bisogna tenere ben presente che anche in Europa le ormai numerose applicazioni *welfare* delle *smart cards* e delle "carte" magnetiche operano con *standard ad hoc*, senza alcuna connessione con le tecnologie e le procedure dei sistemi commerciali di pagamento.

Negli Stati Uniti ha infine prevalso la scelta strategica del *piggybacking*, cioè di "appoggiare" l'intero EBT sulla infrastruttura commerciale dei pagamenti, utilizzando gli

standard, le procedure e le reti già disponibili. Tale scelta presenta importanti vantaggi economici: in particolare è possibile raggiungere notevoli economie di scala senza effettuare massicci investimenti, dal momento che ci si limita a sfruttare gli investimenti già effettuati dal settore privato. Ma ai vantaggi economici si somma un ulteriore vantaggio: dovendosi uniformare alle procedure correnti del sistema commerciale, i diversi sistemi EBT a livello statale sarebbero risultati più facilmente compatibili fra loro. Questa caratteristica non può essere sottovalutata, poiché le sperimentazioni EBT locali stavano portando a un proliferare di scelte istituzionali e tecnologiche, potenzialmente incompatibili fra loro.

Pur lasciando ampio spazio all'iniziativa statale, le specifiche adottate dalla *EBT Task Force* prevedevano una completa interoperabilità fra i diversi sistemi statali, in modo tale che i titolari della "carta" EBT di uno Stato fossero in grado di utilizzare la "carta" anche in altri Stati. Questa caratteristica - che è costitutiva dei grandi sistemi internazionali di pagamento - non è banale. Basti pensare al contesto europeo. Pur adottando una stessa moneta, le infrastrutture elettroniche dei sistemi governativi potrebbero risultare incompatibili fra loro se fossero sviluppate secondo metodologie *stand-alone*.

La scelta compiuta dal governo americano con l'EBT ha dunque una duplice valenza:

- portare a una fusione il sistema delle transazioni governative con il sistema delle transazioni bancarie, rinunciando a sviluppare uno *standard* indipendente
- sfruttare il *piggybacking* per ottenere sia economie importanti sia la interoperabilità fra i diversi sistemi statali.

Tali scelte hanno un potenziale di lungo periodo le cui implicazioni non sono sempre intuitive e che si esplicheranno nel tempo via via che le tecnologie di transazione elettronica penetreranno nel tessuto della pubblica amministrazione.

1.11 La seconda scelta istituzionale dell'EBT: mercato aperto o emittenti designati dal governo ?

Una volta computa la scelta del *piggybacking*, una seconda scelta istituzionale si presentava all'amministrazione Clinton e alla *EBT Task Force*. Adottando procedure compatibili con quelle della infrastruttura commerciale, era possibile sia ammettere una pluralità di emittenti delle "carte" EBT, realizzando un vero e proprio mercato aperto per i servizi EBT, sia designare l'emittente "dall'alto" attraverso una gara fra i possibili concorrenti.

Mentre la *EBT Task Force* non ha teoricamente dismesso la prima possibilità, che rimarrebbe aperta per una seconda fase dell'EBT, la scelta è caduta sul modello del *Government Designated Issuer* (GDI), vale a dire di un emittente monopolista in ogni singolo Stato, designato attraverso una gara d'appalto.

All'inizio del 1998, mentre erano ancora aperte le gare in molti Stati, il gruppo Citibank ha già acquisito il contratto EBT per 26 Stati su 50. Il numero di istituzioni private che hanno vinto gare EBT è molto piccolo. Entro il 1998 i contratti EBT saranno definiti in tutti gli Stati. E' molto probabile che gli emittenti designati non saranno più di tre o quattro, con una netta prevalenza di Citibank. Tale prevalenza non è un frutto accidentale, ma è il risultato di un forte impegno pluriennale di Citibank nella tecnica dei conti virtuali che sta alla base dell'EBT.

La scelta del *Government Designated Issuer* ha dato luogo in diversi Stati pure a battaglie legali fra i concorrenti, anche perché non tutti gli Stati hanno adottato le medesime procedure per le gare di appalto. Particolarmente controversa è stata la procedura che riservava il ruolo di "emittente" alle istituzioni finanziarie, cioè alle banche. Tale regola escludeva ovviamente i potenziali gestori non-bancari, ansiosi di entrare nell'industria dei pagamenti attraverso la porta dell'EBT.

Per valutare in modo approfondito il caso americano, bisogna tener conto di molte sue specificità. Innanzitutto ogni Stato è libero di far entrare nell'EBT un "pacchetto" diverso di programmi *welfare*. L'unico programma che è presente nei sistemi EBT di tutti gli Stati è quello dei *food stamps*. Questo fatto è suggerito innanzitutto da fattori economici, poiché i buoni alimentari cartacei hanno costi amministrativi molto elevati e possono quindi generare elevati risparmi attraverso la gestione elettronica. I buoni alimentari, inoltre, non sono accreditabili su un conto bancario normale, e richiedono quindi in ogni caso un conto virtuale ad hoc per l'accredito elettronico. La legge di riforma del 1996 ha sancito questo fatto, imponendo che entro il 1999 tutti gli Stati adottino l'EBT per i buoni alimentari.

Bisogna sottolineare, tuttavia, che l'architettura delle procedure EBT è stata concepita per gestire programmi diversi con un'unica "carta". La stragrande maggioranza degli Stati ha optato per sistemi EBT che gestiscono un pacchetto di programmi. Le economie di scala sono particolarmente evidenti nel caso in cui vi sia un elevato grado di sovrapposizione fra i beneficiari dei diversi programmi. La sovrapposizione risulta elevata soprattutto per i programmi AFDC e *food stamps*, i principali programmi amministrati a livello statale.

Vi è una distinzione di fondo fra i programmi che assegnano fondi federali e i programmi amministrati dagli Stati. I programmi federali trasferiscono i fondi ai beneficiari in date prefissate; dal momento dell'addebito i fondi sono di proprietà del beneficiario. Tecnicamente, questi programmi sono definiti "pre-funded". I programmi statali trasferiscono i fondi in funzione del momento in cui il beneficiario li utilizza; di conseguenza, il beneficiario non ha una vera proprietà del valore trasferito. Questa peculiarità è particolarmente evidente nel caso dei buoni alimentari, dove al beneficiario non viene trasferito denaro ma soltanto un potere d'acquisto ristretto a determinate categorie di beni. I conti virtuali generati da questa modalità di finanziamento sono tecnicamente definiti *day-of-draw*, nel senso che il trasferimento avviene giorno per giorno sulla base dell'utilizzo effettivo dei fondi da parte del beneficiario.

In conseguenza di questa differenza "istituzionale", il sistema EBT gestisce in modo unificato due tipi di conto. Il primo è di carattere *volontario*, ed è riservato ai beneficiari di fondi federali; legalmente non è distinguibile da un normale conto bancario e il beneficiario deve sostenerne i costi. Il secondo è di tipo *obbligatorio*, è riservato ai beneficiari dei programmi "statali" e non dà luogo a un vero conto bancario; il costo del conto è sussidiato dagli Stati.

In un certo numero di casi, il beneficiario riceve sia fondi federali sia benefici statali; ne deriva un terzo tipo di conto, "misto", che deve rispettare due modalità diverse di finanziamento e due insiemi di regole. E' notevole che le procedure varate dalla *EBT Task Force* siano in grado di gestire i tre tipi di conto attraverso una sola "carta", valida per tutti i programmi.

Le complicazioni generate dalla diversa tipologia dei conti hanno avuto un ruolo

importante nell'opzione a favore di emittenti designati dalla pubblica amministrazione, anche perché il sistema commerciale dei pagamenti avrebbe incontrato notevoli ostacoli tecnico-procedurali nella gestione degli speciali conti virtuali *day-of-draw*, che esulano dalla normale tipologia bancaria.

L'esperienza americana dimostra che non è facile superare il divario fra il sistema di regole degli apparati governativi e il sistema di regole dell'industria dei pagamenti. L'EBT ha saputo individuare una soluzione compatibile con le procedure del sistema commerciale dei pagamenti a un costo conveniente per la pubblica amministrazione, mantenendo un alto grado di semplicità per i cittadini utenti. La soluzione individuata si basa su emittenti privati che si impegnano a rispettare le procedure fissate dalla pubblica amministrazione, ricevendo in cambio un monopolio a termine delle transazioni EBT in ogni Stato.

Una soluzione ispirata a criteri di mercato aperto, lasciando competere liberamente in ogni mercato emittenti diversi, richiede probabilmente un ulteriore sforzo procedurale sia sul lato delle regole amministrative della pubblica amministrazione sia sul lato delle tecniche adottate dalle istituzioni finanziarie. In altri termini, il processo di fusione dei due sistemi richiede una concertazione procedurale approfondita. Gli Stati Uniti, grazie allo sforzo dell'amministrazione Clinton, hanno già intrapreso questo cammino, nel quale l'attuale sistema EBT rappresenta solo il primo gradino. L'evoluzione tecnologica dei sistemi commerciali di pagamento (*smart cards*, transazioni su reti aperte come Internet) potrà apportare i suoi benefici al sistema della pubblica amministrazione soltanto se questa avrà iniziato a rendere compatibili le proprie procedure con quelle del sistema commerciale dei pagamenti.

Diversamente, le tecnologie elettroniche saranno applicabili al *welfare* solo attraverso sistemi direttamente gestiti dalla pubblica amministrazione, che dovrà sostenerne i costi e i rischi. Uno dei rischi maggiori è che le applicazioni di singoli Stati e di singole amministrazioni risultino incompatibili fra loro. Si determinerebbero così duplicazioni, sovrapposizioni, maggiori costi per la pubblica amministrazione, maggiori disagi per gli utenti. Lo sforzo di creare uno *standard* per le transazioni Stato-cittadini compatibile con lo *standard* del mercato aperto trova qui la sua più profonda giustificazione.

1.12 Dall'EBT all'*electronic commerce*. La metodologia dei conti virtuali nella "reinvenzione" della pubblica amministrazione americana.

La metodologia definita dall'esperienza dell'EBT a partire dai programmi di *welfare* si sta dimostrando valida anche in altri settori della pubblica amministrazione. L'attuale programma EPIC (*Electronic Processes Initiatives Committee del President's Management Council*), in particolare, estende tale metodologia all'ambito degli acquisti effettuati dai vari settori della pubblica amministrazione. La terminologia adottata da EPIC (*electronic commerce*)¹⁷ si riferisce esplicitamente alle tecniche tipiche dei mercati commerciali di Internet¹⁸. Questo riferimento è giustificato soprattutto dall'adozione dei

¹⁷ Electronic Processes Initiatives Committee of President's Management Council, *Electronic Commerce for Buyers and Sellers. A Strategic Plan for Electronic Federal Purchasing and Payment*, Washington, March 1998.

¹⁸ P. Gardner, *Electronic Trading*, Butterworth-Heinemann, Oxford 1994; J. Lederman e R.A. Klein (eds.), *Virtual Trading*, Probus Publishing, Chicago (Ill.) 1995; P. Loshun, *Electronic Commerce. On-*

“cataloghi elettronici” *on-line* ai quali si possono rivolgere i diversi centri di acquisto delle agenzie pubbliche per selezionare l’offerta più competitiva. Ma l’altra metà del processo (il pagamento e la documentazione dell’atto di acquisto) si basa sulle procedure tipiche delle “carte” di pagamento commerciale, in questo caso le *purchasing cards* da tempo utilizzate dalle aziende private per i propri acquisti. Ed è su questo versante che si rivela la profonda affinità metodologica fra programma EBT e programma EPIC: entrambi creano “conti virtuali” simili a quelli bancari determinando la possibilità di inserire nella prassi della pubblica amministrazione le procedure *standard* dei sistemi commerciali di pagamento. Sia nel caso dei conti *welfare* sia nel caso dei conti per l’acquisto, i fondi non sono trasferiti effettivamente al titolare dei conti stessi, ma sono trasferiti ai fornitori di beni e servizi. Il trasferimento di denaro dai conti virtuali avviene in forma condizionata; in altri termini il denaro è spendibile solo per merci predefinite e in forme predefinite (*tied-money*). Questo denaro “condizionale” implica perciò, accanto al trasferimento elettronico dei fondi, il trasferimento delle informazioni che controllano le condizioni del trasferimento monetario. L’elaborazione e la comunicazione su carta, con metodi ordinari, delle informazioni di controllo sono particolarmente costose e lasciano margini importanti di discrezionalità ai diversi apparati burocratici. La gestione elettronica di tali informazioni è, invece, molto meno costosa, a patto che avvenga contestualmente alla gestione del trasferimento elettronico dei fondi.

La metodologia comune a EBT e EPIC, basata sui conti virtuali, determina una modalità specifica di utilizzo di nuove tecnologie come la “carta” a microprocessore (*smart card*) e Internet. Tale metodologia di fatto induce le agenzie pubbliche a non creare proprie procedure e propri *standard*, ma viceversa ad adottare procedure e *standard* omogenei a quelli del settore commerciale.

Grazie a tale opzione, l’utente *welfare* o l’ufficio acquisti di una agenzia pubblica si collocano nei confronti dei fornitori come un qualsiasi cliente privato, e l’intero processo diventa “trainato dal cliente” (*customer-driven*). Le sottili opzioni metodologiche dell’EBT si rivelano così scelte istituzionali importanti per la riforma e la “reinvenzione” dell’apparato pubblico. L’uso delle nuove tecnologie ne risulta interamente modellato.

Le opzioni americane si rivelano in tutta la loro portata quando vengono poste a confronto con altre opzioni che sembrano, al momento, emergere in alcuni paesi europei, dove l’adozione della “carta” a microprocessore avviene spesso secondo *standard* e procedure *ad hoc*.¹⁹

Line Ordering and Digital Money, Charles River Media, Rockland (Mass.) 1995; R. Kalakota e A.B. Whinston, *Frontiers of Electronic Commerce*, Addison-Wesley, Reading (Mass.) 1996; R. Hammond, *Digital Business. Surviving and thriving in an on-line world*, Hodder & Stoughton, London 1996; G. Beauré d’Augères, P. Bresse e S. Thuillier, *Paiement numérique sur Internet*, International Thomson, Paris 1997; P. Loshin e P. Murphy, *Electronic Commerce. On-line Ordering and Digital Money*, Charles River Media, Rockland (Mass.) 1997; A.B. Whinston, *The Economics of Electronic Commerce*, Macmillan Technical Publishing, Indianapolis 1997.

¹⁹ Caratteristica, al riguardo, l’intricata questione delle carte sanitarie: C.O. Köhler, O. Rienhoff, O.P. Schaeffer, *Health Cards ‘95*, IOS, Amsterdam 1995; A. Pernice, H. Doaré e O. Rienhoff (eds.), *Healthcare Card Systems. EUROCARDS Concerted Action. Results and Recommendations*, IOS, Amsterdam 1995; D. Markwell, *Interopérabilité des cartes de santé: les actions de l’UE et du G7*, e F. Sicurello, *The development of health cards and their applications in Italy*, entrambi in Ch. Copin (ed.), *Le Guide de la Carte, Analyses et Synthèses*, Paris 1996, rispettivamente pp. 58-61 e 66-71; D.L. Maloney, *Overview of Card Technologies in Health Care*, e O.P. Schaefer, *The Evolution of Health Care Cards & Networks in Europe*, in *CardTech/SecurTech*, Conference Proceedings, Bethesda (MD) 1997,

1.13 Alcune conclusioni della ricerca.

Le tradizionali distinzioni fra *welfare* “residuale” di tipo americano e *welfare* “universale” (o “bismarckiano”) di tipo europeo affondano le proprie radici in una lunga evoluzione storica, segnata da notevoli differenze nei valori che orientano le scelte politiche e gli elettorati. Stanno emergendo, tuttavia, alcuni tratti comuni che rendono particolarmente interessante l’esperienza americana, e in particolare la lezione metodologica dell’EBT.

Sia negli Stati sia in Europa la crisi fiscale degli Stati e dei sistemi *welfare* ha condotto a due conseguenze simili:

- una crescente sfiducia nella capacità della pubblica amministrazione di gestire in modo efficiente le situazioni connesse alla disoccupazione e alla povertà
- uno sforzo crescente per concentrare risorse decrescenti sui bisogni di particolari gruppi della popolazione, senza determinare effetti devastanti di “trappola della povertà”.

Ricorrendo a un neologismo poco elegante, potremmo condensare queste tendenze sotto il denominatore comune di una ricerca di *efficienza transazionale della pubblica amministrazione*.

E’ ben noto che i sistemi universali di *welfare*, tipici dell’esperienza europea, hanno il vantaggio di avere costi di transazione bassi, nel momento in cui la semplice qualità di cittadino è sufficiente ad ottenere l’accesso ad una prestazione. Ma nel momento in cui anche i sistemi di tipo universale *condizionano e misurano* l’accesso a determinate prestazioni - subordinandole a fattori di reddito, di bisogno, ecc. - questo vantaggio transazionale viene perso. Da questo punto di vista, le problematiche di un *welfare* di impianto “residuale” non divergono più da quelle di un *welfare* universalistico: entrambi debbono trattare l’onere delle transazioni derivanti dalla verifica del rapporto fra condizione e prestazione. Tale onere può essere affrontato e sostenuto separatamente da ogni singola amministrazione del *welfare* oppure può essere sottoposto a una metodologia unificata volta a ridurre i costi di transazione con i cittadini. Da questo punto di vista, l’EBT indica che gli Stati Uniti hanno attivamente imboccato una strada ben definita: appoggiare le transazioni *welfare* sullo *standard* delle transazioni commerciali, con effetti di economie di scala e di elevata compatibilità anche in presenza di un sistema fortemente differenziato

vol. II, rispettivamente pp. 739-748 e pp. 749-760; L. Van den Broek e A. J. Sikkel (eds.), *Health Cards '97*, IOS, Amsterdam 1997. Ma vedasi anche l’ambizioso progetto della *tarjeta de la seguridad social* del Governo spagnolo, con sistema di identificazione biometrica: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Tesorería General de la Seguridad Social, *Proyecto de tarjeta de la seguridad social. Plegos de prescripciones técnicas para los concursos abiertos de contratación del suministro de los distintos componentes del proyecto TASS*, B.O.E., n. 177, 26 julio 1995, n. 179, 28 julio 1995; J.M. Salmerón, *The Spanish Social Security Card Project (TASS)*, in *Card Tech/Secur Tech '96 Conference Proceedings*, Rockville (MD) 1996, v. II, pp. 217-243. Per un inquadramento più generale sull’impiego delle “carte” da parte governativa si rinvia a: Perri 6 e I. Briscoe, *On the Cards: Privacy, Identity and Trust in the Age of Smart Technologies*, Demos, London 1996; P. Gosling, *Government in the Digital Age*, Bowerdean, London 1997; V. Catania e D. Magionesi, *L’uso delle carte elettroniche*, in Forum per la Tecnologia dell’Informazione, *La Tecnologia dell’Informazione e della Comunicazione in Italia. Rapporto 1996*, Angeli, Milano 1997, pp.376-383; V. Catania, *Il documento di identità elettronico per il cittadino*, e AIPA, *La realizzazione della Rete unitaria*, entrambi in *La Tecnologia dell’Informazione e della Comunicazione in Italia. Rapporto 1998*, Angeli, Milano 1998, rispettivamente alle pp. 525-538 e 412-427; EPIC, *Federal Smart Card Implementation Plan*, U.S. G.S.A., Office of Governmentwide Policy, Office of Electronic Commerce, January 30, Washington 1998; G. Lawson, *Netstate. Creating electronic Government*, Demos, London 1998.

per tipologia dei programmi e per livello territoriale. Questa scelta implica l'esplicita rinuncia a costruire *standard* procedurali e tecnologici separati per la pubblica amministrazione. Gli effetti di riorganizzazione dell'assetto tradizionale della burocrazia sono destinati a esplicarsi a lungo termine, ma cominciano a essere oggettivamente valutabili in termini di efficienza transazionale. Sarebbe tuttavia un errore considerare questi effetti di efficienza senza considerare i loro ampi risvolti politico-istituzionali: se non altro perché il raggiungimento di quegli effetti richiede una profonda revisione della macchina amministrativa dello Stato.

2. Il *Welfare State* Americano²⁰

2.1 Introduzione

Questo studio cercherà di spiegare l'evoluzione, la filosofia e le caratteristiche dei principali programmi d'assistenza del *welfare state* in USA.

La spesa sociale americana si divide, infatti, in più di 70 progetti²¹, ciascuno con una differente logica e un differente tipo di gestione²²; ciascuno è nato e si è sviluppato in particolari momenti della storia del paese.

Il *welfare state* in America, come sappiamo, è nato dopo, in modo diverso ed è relativamente meno esteso dai suoi equivalenti europei. Ma la sua struttura lo rende un elemento importante di quello che è stato chiamato il "modello americano", nella risposta alle nuove sfide economiche, culturali e sociali del mondo contemporaneo. Molte di loro dipendono dalla globalizzazione, dalle nuove tecnologie, dalle curve demografiche, da un progressivo passare ad un mondo di servizi.

Il *welfare state*, sia in America sia in Europa, è rimasto, dopo la fine del comunismo, uno dei pochi elementi distintivi tra "destra" e "sinistra", circa il ruolo del mercato o dello Stato, anche se ha sempre più rilevanza, un terzo settore, il *non profit*, che si esplica nel volontariato e nelle donazioni private. In questo dibattito s'innesta la contrapposizione tra più stato sociale ma più disoccupazione (come in Europa) o meno stato sociale e più occupazione (come in America).

Si potrebbe affermare che la destra liberista americana si rifà alla filosofia dell'Illuminismo Scozzese (Smith, Ferguson), mentre la sinistra *liberal* trova la sua origine nell'Illuminismo francese e nel razionalismo universalista.

Ma come vedremo, specialmente in America questo schema non è semplice, è invece complesso, multiforme e in continua evoluzione.

Forse uno dei tratti comuni alle diverse esperienze nazionali, è il tentativo di spiegare e quindi di risolvere quello che ormai è stato percepito come un problema e non come una "condizione naturale": la povertà, comunque la si voglia definire²³.

2.2 Filosofia e logica del *Welfare* in USA

Il *welfare state*, com'è noto, nasce su iniziativa di Bismarck nel 1883 per assicurare i lavoratori industriali, con fini di cooptazione politica anti-socialista e con un'impostazione paternalista e autoritaria.

Ma la parola fu coniata da un vescovo inglese durante la seconda guerra mondiale,

²⁰ Questo capitolo è stato curato da Giovanni Aldobrandini.

²¹ M. Tanner, *The end of Welfare. Fighting poverty in the civil society*, Cato Institute, Washington 1996, p. 62.

²² Secondo la Conservatrice *Heritage Foundation* i Repubblicani avrebbero identificato altri 338 programmi, nascosti nelle pieghe dei bilanci dei differenti Ministeri e non indicati come volti a diminuire la povertà. R. Rector, W. Lauber, *America's Failed \$5,4 Trillion War on Poverty*, The Heritage Foundation, 1995.

²³ Nel 1995, 39 milioni di americani, il 15,1% della popolazione, vivevano in condizione di povertà. Per una discussione del criterio di determinazione della povertà, V. *infra* il cap. 2.6, "La Great Society".

in funzione propagandistica contro la Germania, definita come il *Warstate*²⁴.

Il termine *Welfare*, negli Stati Uniti d'America, ha un'accezione negativa e rimane nell'opinione comune all'assistenza pubblica ai poveri), e solo pochi cittadini lo definiscono come l'insieme di tutti i programmi statali della spesa sociale, volti ad assicurare i cittadini dai rischi del ciclo vitale, analogamente a quello che in Italia è conosciuto come stato sociale.

Così si delinea subito la prima specificità del *Welfare* americano, specificità d'origine inglese: la distinzione fra poveri in *deserving poors*, o indigenti meritevoli, (coloro cioè che per motivi fuori del loro controllo non possono lavorare: vecchi, bambini, malati, disoccupati in momenti di grave crisi economica) e *undeserving poors*, ovvero indigenti non meritevoli (coloro che sono abili al lavoro, ma che per vari motivi sono "oziosi", in quanto non cercano di entrare nel mercato del lavoro²⁵).

Questa distinzione proviene già dalle leggi elisabettiane d'assistenza locale ai poveri (1601), che dopo varie trasformazioni sfociarono nella *New Poor Law* (1834). In essa si stabiliva che i *deserving poors* dovessero essere inseriti in *workhouses*, che dovevano riabilitare il povero, riformandone il carattere: tenendolo provvisoriamente recluso, in una situazione che in ogni caso fosse peggiore della minima condizione di vita possibile nel mercato del lavoro (principio della *less eligibility*)²⁶. Quest'impostazione si rifaceva ad una visione pessimistica della natura umana e a una psicologia utilitaristica, in cui l'individuo opera con un calcolo razionale utilitario, scegliendo tra il piacere e la sofferenza; il sistema della *workhouse* doveva incentivare il povero ad uscirne, essere attivo e cercare un lavoro per stare meglio.

Il principio del "bastone" e la "carota", da usare volta per volta verso coloro che sono definiti non meritevoli e quindi non moralmente giustificabili, è una delle logiche a cui ha risposto gran parte della politica sociale americana nella sua storia. Solo in alcuni periodi, come nella "guerra alla povertà" degli anni '60, vi è stata l'idea di eliminare il problema della povertà, operando una certa redistribuzione del reddito e assicurando alcuni diritti "sociali", per incrementare le opportunità di avanzamento economico e sociale.

Alcuni critici di sinistra hanno visto il *welfare state* essenzialmente come uno strumento del capitale e dello Stato, per controllare e regolare i poveri, concedendo prestazioni sociali in tempi di mobilitazione di massa contro l'ordine costituito, oppure diminuendo i fondi, e il numero dei sussidiati quando questa situazione finiva²⁷.

Il principio del *blame the victim*, ossia che la responsabilità morale della sua condizione ricade solo sul povero, è alla base di molti programmi del *welfare* e trova molto consenso in America; mentre il principio del *blame the system*, ossia che la colpa è del sistema, capitalistico e ineguale²⁸, è stato proprio di tutti coloro che vogliono un maggiore intervento dello Stato, dai *liberals*, ai *radicals*, ai neo-marxisti.

²⁴ P. Flora e A. Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction, New Brunswick 1982, p. 19.

²⁵ M. Katz, *Improving poor people. The Welfare state, the underclass and urban schools as history*, Princeton University Press, Princeton 1996, p. 24.

²⁶ W. I. Trattner, *From poor law to Welfare state*, The Free Press, New York 1995, p. 54.

²⁷ F. Fox Pieven e R. Cloward, *Regulating the poor. The functions of public Welfare*, New York 1971.

²⁸ N. Glazer, *The Limits of Social Policy*, Harvard University Press, London 1988, p. 3.

Il *welfare state* americano si presenta inoltre come residuale²⁹ e particolaristico, al contrario di quasi tutti i sistemi europei, ossia copre solo particolari aree di bisogno, da accertare volta per volta con *mean tests* (controlli sulle condizioni del richiedente). Non è quindi universalistico, ossia basato sul principio di cittadinanza e di residenza, finanziato dalle tasse generali, con una *safety net* (rete di protezione sociale) per tutti, secondo il modello di Beveridge, oppure basato su una serie d'assicurazioni pubbliche per tutti i lavoratori e le loro famiglie, finanziate dai contributi, secondo il modello di Bismarck³⁰. In ogni caso il *welfare state* si era orientato nel suo sviluppo in Europa, nelle intenzioni dei suoi autori, verso due obiettivi fondamentali: più sicurezza e più eguaglianza.³¹ C'è chi ne ha visto l'emergere e la presenza come intimamente legati alla politica economica delle nazioni, con effetti sull'occupazione, i salari, e la struttura sociale.³²

In America si cerca invece soprattutto di isolare le aree di bisogno, non di integrarle, anche se questo crea *stigma*, ossia un'immagine socialmente negativa evidenziante la dipendenza. Esiste, in effetti, un sistema assicurativo di pensioni d'anzianità, di copertura sanitaria per gli anziani e un sussidio di disoccupazione. Esso è nato e si è sviluppato con grande consenso, perché essendo finanziato con i contributi del lavoro e quindi meritato, si rivolge ai *deserving poor*. Di fatto non solo i poveri, ma quasi tutti gli Americani ne usufruiscono, e non viene perciò considerato come *welfare*. Ciò ha fatto ipotizzare ad alcuni autori che i pregiudizi maggiori sono verso i programmi selettivi, per le esigue coalizioni politiche che li sostengono, per la mancanza di gruppi di pressione organizzati o per l'esiguità dei voti da loro rappresentati³³; un'altra ragione proviene dal fatto che essi non includono la classe media, che ne subisce invece l'onere fiscale³⁴.

Esistono inoltre nell'ambito del *melting pot* americano linee di segmentazione per etnia, sesso, ma soprattutto razza: ispanici, indiani, orientali, afro-americani, sono percepiti come "l'altro", il "diverso". Essendo stati inclusi tardi nell'ambito della cittadinanza politica rischiano, in certi momenti, di essere ricacciati dalla coscienza collettiva in una dimensione di "devianti", rispetto alle norme, ai comportamenti e ai valori dell'*american way of life*.

Così la storia della cittadinanza in America può essere vista come una lotta d'inclusione ed esclusione dei vari gruppi sociali.

Il *welfare state* americano è un sistema apparso in ritardo rispetto a quello europeo (il *Social Security Act* di Roosevelt è del 1935), quando gli altri stati europei avevano realizzato già importanti riforme. Esso si è sviluppato incrementalmente con progressive estensioni di diritti e benefici, in un modo che spesso appare disordinato e incoerente, con modalità di gestione, di spesa e d'eleggibilità che cambiavano da programma a programma³⁵. Il sistema politico e decisionale decentrato, l'autonomia degli stati e dei vari livelli di governo a ciò preposti (Governo Federale, Stati, Contee, Città e anche Corti) costitui-

²⁹ R. Titmuss, *Social Policy: An Introduction*, Allen e Unwin, London 1974.

³⁰ G. Bonoli, *Classifying Welfare states. A two dimensional approach* in "Journal of Social Policy", vol. 26, part. 3, Jul 97.

³¹ P. Flora e A. Heidenheimer, *Op. cit.*

³² G. Esping Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990, p.2.

³³ V. Esping Andersen (1990), Flora (1986), in J. Alber *Il ripensamento del Welfare State in Germania e negli Stati Uniti*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", a. XXVII, n. 1, aprile 1997.

³⁴ V. Wilensky (1975) e Esping Andersen (1990), *Id.*

³⁵ Cfr. G. Amato, *Democrazia e redistribuzione. Un sondaggio nel Welfare americano*, Il Mulino, Bologna 1983, pp. 105-114.

scono uno dei fattori di frammentazione. Inoltre molti dei programmi cosiddetti privati hanno una partecipazione pubblica finanziaria diretta o indiretta, specialmente a favore dei datori di lavoro. E' difficile così determinare una differenza tra programmi pubblici e privati nell'allocazione delle risorse verso il "sociale".³⁶

Inoltre, secondo dati del *Bureau of the Census*, su una popolazione di 255,6 milioni di persone (1992) la struttura etnica appare molto frammentata: 209,2 milioni di bianchi, 30,6 milioni di afro-americani e 22,6 milioni di ispanici, orientali (cinesi, giapponesi, coreani) e *Native Americans* (indiani) costituiscono minoranze meno numerose, ma rilevanti.

Nel 1995 è stato speso in programmi federali per i poveri, basati sui controlli delle condizioni, il 5,3 del P.I.L., di cui 350 miliardi di dollari dal governo e il resto dagli Stati in modo complementare. A questi si devono aggiungere le spese sociali operate autonomamente dagli Stati, dalle contee e dalle città.

2.3 La storia fino al *New Deal*

La storia dell'assistenza sociale in America è essenziale per capire i limiti posti alla sua estensione, analizzarne l'attuale struttura e prevederne il possibile sviluppo.

Il periodo coloniale e d'indipendenza hanno portato a certe caratteristiche della lotta alla povertà ancora oggi presente. Uno di essi è il localismo anti centralistico: l'idea che fosse responsabilità delle comunità e quindi degli stati, fornire i servizi e l'assistenza ai bisognosi è sempre stata presente nella storia americana, traendo la sua origine da Jefferson e dagli anti federalisti. Essa è stata cavalcata politicamente, almeno nell'ultimo dopoguerra, dai repubblicani, in particolare con la presidenza di Nixon e Reagan.

Inoltre bisogna considerare la tradizionale vitalità della società civile (già osservata da Tocqueville) e la pluralità di varie associazioni private, filantropiche, etniche e religiose soprattutto di fede evangelica, molto attive nell'assistenza agli indigenti³⁷.

Nella storia della cultura politica si trovano molte delle ragioni della logica del *welfare* americano: gli Stati Uniti nacquero da una rivoluzione politica contro uno stato aristocratico e corrotto, contro la sua fiscalità invadente. Così l'anti statalismo, l'idea d'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, il valore dato ai diritti dell'individuo, alla libertà e proprietà privata, hanno creato una particolare auto percezione, di "eccezionalità" verso le altre nazioni³⁸.

Inoltre è opinione comune l'idea, già di Paine, che il mercato, non lo Stato asservito ai potenti, costituisca la vera garanzia d'uguaglianza: di qui la diffidenza verso il *Big Government*, la burocrazia e le tasse.

L'eredità puritana, con il suo accento sul sacrificio e sul lavoro dell'individuo come via alla salvezza, ha fatto sì che la povertà sia sempre stata vista come un fallimento morale.

Inoltre la frontiera, con il mito del libero e avventuroso pioniere del *West*, ha aumentato il valore del rischio e dell'iniziativa individuale. All'inizio dell'800 ci fu l'avvento al potere di una classe commerciale e industriale, con comportamenti e valori

³⁶ C. Howard, *The Hidden Welfare State*, Princeton University Press, Princeton, 1977, pp. 30-31.

³⁷ B. Sham, *The Myth of American Individualism*, Princeton University Press, Princeton 1991.

³⁸ S. Lipset, *American Exceptionalism. A Double Edged Sword*, W.W. Norton, New York 1996.

acquisitivi, differenti da quelli dei Padri Fondatori, che enfatizzavano soprattutto un carattere virtuoso, razionalità e solidarietà, per il perseguimento del bene comune (è ciò che può considerarsi il retroterra della cultura politica repubblicana)³⁹.

Tutto questo, insieme con l'arrivo di milioni d'immigranti che cercavano e trovavano il benessere materiale nella *Land of opportunities*, ha rinforzato nella cultura politica un certo darwinismo sociale, facendo dell'individualismo, del liberalismo, del pluralismo i tratti caratteristici della civiltà americana⁴⁰.

Se gran parte degli americani condivide queste idee, non bisogna trascurare la tradizione del "comunitarismo", che dà priorità alla famiglia, alla responsabilizzazione etica e sociale dei concittadini per la loro comunità, attraverso le associazioni spontanee⁴¹.

I comunitaristi rifiutano lo stato Sociale burocratico, distante e omogeneizzatore nel dare aiuti e servizi ai cittadini più indigenti o marginalizzati⁴².

Oggi il movimento comunitarista, pur essendo decisamente avverso a un'America di distinte "tribù" socioculturali in lotta tra loro e pur affermando la necessità di valori condivisi, ha implicitamente riconosciuto l'esigenza di una realizzazione di un *welfare* flessibile o addirittura autogestito, secondo le particolari culture dei gruppi (afro-americani, ispanici, donne, omosessuali, ecc.). Quindi esso si schiera a favore di un *welfare* "multiculturale", che tenga conto delle particolari identità e dei bisogni delle diverse comunità⁴³. Si pone così il problema di una ridistribuzione del *welfare* non solo in senso verticale (tra classi) o orizzontale (tra generazioni), ma anche tra gruppi culturali differenti: s'intende così caratterizzare non una tendenza centrifuga di questi gruppi, ma la necessità di un riconoscimento della loro identità, che porta quindi a un concetto di cittadinanza più articolato, non solamente legato a uno *status* legale⁴⁴.

La variabile esplicativa della cultura politica nazionale viene tuttavia rifiutata da alcuni politologi, che non accettano il presupposto di uno sviluppo del *welfare* come risposta funzionale a nuove domande sociali.

Essi riportano il dibattito sull'origine e la struttura del *welfare*, nell'ambito della storia dello Stato con il suo apparato fiscale, amministrativo e giudiziario, con un approccio quindi istituzionale, che considera decisivo il gioco dei gruppi di pressione e l'incrementalismo del bilancio pubblico ad opera della burocrazia⁴⁵.

Essi fanno anche notare che un quasi *welfare* si era sviluppato negli ultimi decenni del secolo scorso, dopo la Guerra Civile, con i sussidi a reduci, mutilati e vedove: tra il 1880 e il 1910 gli USA dedicavano un quarto della spesa federale a queste pensioni, arrivando a coprire quasi un terzo degli anziani sopra i 65 anni; inoltre oltre 300 mila vedove e bambini venivano mantenuti a spese dello Stato.

Questo programma rimase in piedi fino alla morte dei beneficiari, ma in parte so-

³⁹ G. Wood, *The radicalism of the American Revolution*, (tr. it. *I Figli della Libertà*, Giunti, Firenze 1991).

⁴⁰ G. Hartz, *The Liberal Tradition in America*, Harvest Book, San Diego and New York 1995.

⁴¹ R. Ellis, *American Political Cultures*, Oxford University Press, Oxford 1993.

⁴² A. Etzioni, *The spirit of Community*, Fontana, London 1993.

⁴³ P. Leonard, *Postmodern Welfare Reconstructing an Emancipatory Project*, Sage, London pp. 12-22.

⁴⁴ W. Kimlika, *Multicultural Citizenship*, in G. Shafir (ed.), *The Citizenship Debates. A Reader*, Minnesota University Press, Minneapolis 1997.

⁴⁵ A.S. Orloff e T. Skocpol, *Why not equal protection? Explaining the politics of public spending in Britain 1900-11 and the United States 1880-1920*, in *Britain and America Studies in Comparative History, 1760-1970*, Yale University Press, New Haven 1997, pp. 240-274.

pravvisse, anche per ragioni clientelari e dei partiti, alimentando nell'opinione pubblica un'immagine negativa dello Stato "interventista", corrotto e inefficiente. Così, nonostante si affermasse anche in America un nuovo movimento politico e culturale rogressista, simile a quello dei liberali inglesi, che avevano iniziato il *welfare state*, le ragioni e le modalità dell'assegnazione dei sussidi allontanarono questi riformatori da una strategia pubblica per ridurre la povertà.⁴⁶

I partiti erano allora dominati da gruppi di pressione, coalizioni d'interessi e *machines*, apparati elettorali delle varie componenti etniche della popolazione, contribuendo a impedire il costituirsi di un movimento politico organizzato su linee di classe.⁴⁷

Ci fu inoltre nel secolo scorso, e all'inizio di questo, una rilevante mobilitazione delle donne, già presenti nelle Università, nel mondo del lavoro e nell'assistenza sociale, anche se prive di diritti politici, per far accettare agli Stati alcune leggi sociali, per programmi d'assistenza ai bambini e per impedire il facile licenziamento della manodopera femminile. Così la prima struttura federale d'assistenza e di coordinamento di politiche sociali fu appunto il *Children Bureau* (1912), che creò 3.000 centri prenatali, fece visitare 3.000.000 di case, fornendo assistenza e informazioni sanitarie per l'infanzia, canalizzando risorse nelle zone dove la mortalità infantile era alta.

Negli anni '10 e '20, in 42 stati furono istituiti dei sussidi alle madri povere, affinché esse si potessero occupare dei figli a casa, e non fossero costrette a darli in adozione o ad orfanotrofi (*Mother pensions*). Nulla o poco invece veniva dato agli uomini poveri e disoccupati; inoltre si introdussero dei salari minimi per le donne in quanto "madri della razza".⁴⁸

In tal senso si può parlare di un *welfare state* "maternalista". Nella politica sociale americana si è sempre avuta un'attenzione particolare alle famiglie con figli; sia nell'inclusione nei programmi d'assistenza, che nell'ammontare dei sussidi gli uomini non sposati e le famiglie senza figli sono stati relativamente meno favoriti.⁴⁹

Un altro fattore rilevante della politica sociale è stato il ruolo delle Corti statali e della Corte Suprema.

La Corte Suprema aveva sempre accettato fino agli anni '30 un'interpretazione totalmente liberista dei diritti degli individui fissati nella costituzione. Paradigmatica la sentenza del 1905 (*Lochner v. New York*) in cui si impediva agli stati la possibilità di regolare in qualunque modo i contratti tra datore di lavoro e lavoratore.⁵⁰

Roosevelt dovette affrontare a più riprese la Corte Suprema; solo la Corte presieduta dal giudice Warren negli anni '60 emise sentenze più aperte, ma senza mai avallare l'idea che gli *entitlements* (diritti acquisiti) dei programmi sociali fossero diritti equiparati

⁴⁶ T. Skocpol, *Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton University Press, Princeton 1997, pp. 143-45.

⁴⁷ M. Weir, A.S. Orloff, T. Skocpol, *Understanding American Politics*, in M. Weir, A.S. Orloff e T. Skocpol, *The Politics of Social Policy in the U.S.*, Princeton University Press, Princeton 1988, p. 21.

⁴⁸ T. Skocpol e G. Retter, *Gender and the origin of modern social policy in Britain and the United States*, in T. Skocpol, *Social policy in the United States, Future possibilities in Historical Perspectives*, Princeton University Press, Princeton 1995.

⁴⁹ Nel 1990 solo il 44% dei poveri non sposati ricevevano sussidi di qualche genere, contro il 94% delle madri povere sole, con figli a carico. Le coppie senza figli sono le meno assistite con il 15, 3% sul totale della popolazione, poveri e non poveri.

⁵⁰ E. Bussiere, *(Dis)Entitling the poor. The Warren Court, Welfare Rights and the American Political Tradition*, Pennsylvania State University, University Park (PA) 1997.

a quelli politici e civili, prefigurando una “cittadinanza sociale” secondo l’approccio di Marshall.⁵¹ In ogni caso la Corte sancì nel 1969 come incostituzionale la pratica allora vigente in molti stati di subordinare l’assistenza ad almeno un anno di residenza.⁵²

Ci fu invece uno sforzo notevole, sia da parte pubblica che privata, per l’istruzione primaria e l’educazione superiore: l’educazione infatti era vista come un fattore essenziale per la formazione del carattere e per la mobilità sociale⁵³.

Il *welfare state* americano nacque tardi anche perché lo Stato centrale non dispose di una burocrazia estesa sul territorio nazionale e di un bilancio con ampie risorse. Ancora nel 1927 l’insieme di tutte le spese (federali, statali e locali) rappresentava il 9% del P.I.L..

Le prime consistenti *income taxes* federali sono del 1913, e ancora nel 1939 solo quattro milioni di americani pagavano tasse sul reddito. La seconda guerra mondiale modificò questo stato di cose, ma le nuove entrate andarono verso sussidi ai veterani e aiuti alle città e agli Stati, non alle spese sociali. Ancora oggi gli USA sono tra i Paesi dove si pagano meno tasse al mondo⁵⁴ (il 35% per il più alto scaglione di reddito).

Verso l’introduzione del *welfare state* ci fu indifferenza, se non opposizione, fra i sindacati, più interessati agli aumenti dei salari e alla creazione di posti di lavoro; ci furono resistenze perfino da parte delle società filantropiche e religiose di assistenza ai poveri che ritenevano negativa l’intrusione statale nella beneficenza privata.

2.4 Il New Deal

Il primo vero intervento di politica sociale fu il *Social Security Act* del 1935 che, nelle parole di Roosevelt, voleva “portare alcune salvaguardie contro gli infortuni che non possono essere totalmente eliminati in questo nostro mondo sociale”. Il termine sicurezza sociale trovava la sua legittimità nell’idea che il bisogno era stato provocato non da incapacità personali, ma in quella occasione da fenomeni sociali e che quindi doveva essere tamponato da provvedimenti pubblici.⁵⁵ La legge non aveva nessun intento di ridistribuire il reddito o di risolvere il problema della povertà, ma aveva semmai una funzione di supporto al mercato del lavoro in quel momento di grave crisi economica e di disoccupazione. Nel 1939, al momento peggiore, il 25% della forza lavoro era disoccupata, ossia 13 milioni di persone; il lavoro fu quindi l’obiettivo fondamentale della politica di quel tempo.

La legge fu preparata da alcuni intellettuali, tecnici ed esperti, spesso presenti nelle formulazioni delle politiche sociali: Hopkins, Witte, Cohen e la Perkins, la prima donna americana a guidare un Ministero. Molto rilevante fu l’influenza della Scuola del Wisconsin: un gruppo di tecnocrati, accademici e assistenti sociali aveva elaborato, nelle relazioni sociali, quello che fu chiamato l’approccio “preventivo”, basato su una concer-

⁵¹ T.H. Marshall (1949), *Citizenship and Social Class*, in *Class, Citizenship and Social Development*, Anchor, New York 1965.

⁵² M. Ferrera, *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 101.

⁵³ Ancora oggi lo sforzo finanziario pubblico per l’educazione è tra i più alti al mondo, anche se la qualità delle scuole elementari e secondarie è alquanto basso.

⁵⁴ F. Elliot Brownlee, *Federal Taxation in America. A Short History*, W. Wilson Center Press and Cambridge University Press, Cambridge 1996, p. 43.

⁵⁵ G. Ritter, *Storia dello Stato Sociale*, Laterza, Bari, Roma 1996, p.19.

tazione tra datori di lavoro e lavoratori, e su incentivi e penalità agli imprenditori in relazione alla situazione di sicurezza sul lavoro, di mantenimento dell'occupazione, di rapporti efficienti e umani con i salariati, ecc.. In questo Stato nacque anche la prima assicurazione contro la disoccupazione (1932), che si basava su un'imposizione fiscale per i datori di lavoro per creare "riserve per la disoccupazione" per le industrie. Non vi sarebbero stati fondi pubblici per assicurare i lavoratori; colui che veniva licenziato, e non disponeva di copertura o la sua impresa aveva esaurito le riserve, doveva arrangiarsi.⁵⁶

La legge si strutturò fondamentalmente in due parti: una assicurativa, basata sui contributi dei lavoratori, l'altra mirata all'assistenza dei bisognosi, finanziata dalla fiscalità generale. Questa differenziazione è ancora oggi alla base del *Welfare* americano, ed ha reso i programmi per l'assistenza ai poveri, gestiti localmente e basati sui controlli delle condizioni del reddito, più esposti ai tagli: infatti presto furono percepiti come mirati agli *undeserving poor*, poveri non meritevoli⁵⁷ (v. Tab.1).

Tuttavia anche Roosevelt era favorevole ad una gestione decentrata di certi programmi; in quei tempi l'ideologia dei diritti degli Stati era vitale e diffusa, non solo utilizzata per motivi razziali dagli Stati del Sud.

Negli anni '30 il 35% della popolazione, circa 46 milioni di persone ricevettero qualche forma di sostegno nei lavori pubblici o nell'assistenza. Così nel 1940 le spese pubbliche per tutto il *welfare* furono di sei miliardi di dollari, l'8% del GNP. I fondi federali rappresentarono il 41%, gli statali il 39% e quelli locali il 20%.⁵⁸

La legge si strutturava in varie sezioni:

- a) la prima riguardava le pensioni di vecchiaia per gli ultra sessantacinquenni, basate unicamente su contributi versati dai lavoratori e dai datori di lavoro. Essa negava qualunque apporto federale, diversamente da altri paesi dove l'obiettivo era la garanzia di un minimo vitale. Il programma fu accettato anche perché assomigliava ad un sistema di assicurazione privata gestita dallo Stato. Queste pensioni vennero considerate per la prima volta come un *entitlement*, un diritto, e non come una carità. Decisivo a tale scopo fu il ruolo di Altmayer, un tecnocrate, che amministrò il *Social Security Board* dal 1935 al 1954, e che riuscì a propagandare quest'immagine "individualista" della pensione, per eliminare l'opposizione conservatrice e vincere le diffidenze degli stessi lavoratori. I benefici erano in relazione ai salari e agli anni lavorati; dal programma furono esclusi i lavoratori autonomi, i domestici, e i lavoratori agricoli (in gran parte afro-americani), per l'opposizione dei Rappresentanti e dei Senatori Democratici del Sud agricolo, specialmente cotoniero, che misero il veto per motivi di controllo del mercato del lavoro e di razza.⁵⁹

Nella logica del programma vi era l'idea di eliminare il peso dell'assistenza agli anziani dalle spalle dei figli inseriti nella produzione, in un momento in cui

⁵⁶ T. Skocpol, G.J. Ikenberry, *The Road to Social Security in T. Skocpol- Social Policy in The United States, Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton University Press, Princeton 1995, p.149.

⁵⁷ T. Skocpol, *Op. cit.*, pp. 136-166.

⁵⁸ T. Patterson, *America's Struggle Against Poverty 1900 - 1994*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1995, p. 76.

⁵⁹ K. Finegold, *Agriculture and The Politics of U.S. Social Provision, Social Insurance and Food stamps*, in M. Weir, A. Orloff, T. Skocpol *The Politics of Social Policy in The U.S.* Princeton University Press, Princeton 1988 - Pag. 237-241.