

la popolazione stava invecchiando e una grossa parte degli abili al lavoro era disoccupata.⁶⁰ In quegli anni 3 anziani su 4 erano dipendenti da altre persone. Dal '20 al '34 la popolazione era aumentata del 20% mentre era diminuito del 25% il numero dei posti di lavoro. Molto successo ebbe un Mr. Townsend, che propose un piano per distribuire 200 dollari agli anziani sopra i 60 anni, purché si ritirassero dal lavoro e lasciassero il posto ai più giovani.⁶¹

Il programma, anche se federale, fu amministrato dagli Stati, che determinavano i benefici. Vi fu nella legge del '35 un programma statale di assistenza, mirato ai vecchi e poveri, come l'*Old Age Assistance*, che aiutò gli anziani americani fino all'arrivo a maturità delle (O.A.I.), le pensioni della *Social Security* nel 1940 (ancora in quell'anno coprivano solo il 20% degli anziani). Solo nel 1953 una gran parte degli anziani prendevano le pensioni, piuttosto che l'*Old Age Assistance*. Questo programma era co-finanziato dal Governo Federale e dagli Stati. Nella legge fu anche inserito un programma di assistenza ai ciechi.

- b) Il sussidio di disoccupazione: il secondo programma del 1935, su base contributiva, fu l'assicurazione contro la disoccupazione, l'*Unemployment Insurance*. Furono escluse le stesse categorie professionali escluse dalle pensioni. Gli Stati ricevevano i contributi e davano i sussidi ai disoccupati secondo criteri da loro determinati e quindi assai differenziati, contro l'idea di uno *standard* nazionale, che gli autori della legge avevano sostenuto.
- c) Ma il programma più rilevante di assistenza pubblica, non tanto per la sua dimensione, ma per le sue finalità, fu quello alle madri sole con figli a carico, l'*Aid to Dependent Children* (ADC). Questo programma era finanziato con fondi federali, con il concorso alla spesa degli Stati che lo gestivano, amministravano e sceglievano il criterio di *eligibility*.

Un'assicurazione contro le malattie in un primo tempo progettata, fu poi ritirata per paura di non far passare il resto della legge: vi era stata infatti una dura opposizione della *American Medical Association* e delle società di assicurazione. Questo si ripeté ancora durante la Presidenza Truman, che voleva uno schema nazionale obbligatorio. Quest'ultimo, tuttavia, fu bocciato anche con l'accusa che si tentava in tal modo di introdurre una medicina "socialista" e statale, in quel periodo di guerra fredda.

⁶⁰ Graebner, *History of Retirement*, Yale University Press, New Haven 1990.

⁶¹ W. Trattner, *Op. cit.*

⁶² *Ibid*

Tabella 1 - Differenza tra le due parti del Social Security Act

	Assicurazione sociale	Assistenza pubblica
Logica	Diritto acquisito	Per poveri non meritevoli
Fonte di finanziamento	Contributi da salari	Fondi Federali + Fondi Statali
Responsabilità	Generalmente amministrato a livello federale	Amministrato a livello statale o locale
Intrusione amministrativa	Meno intrusivo nella determinazione della eleggibilità/diritti a benefici universalistici	Basato sul controllo delle condizioni/benefici selettivi

FONTE: Rosina Becerra, *Unpublished Paper*, UCLA 1997.

2.5 La politica sociale dal '35 al '61

Dopo la riforma del '35 e alcuni marginali emendamenti durante la guerra, nel 1944 il Congresso approvò la *G.I. Bill of Rights* contenente una serie di sussidi, pensioni, assicurazioni, crediti agevolati, borse di studio a favore di reduci, mutilati, vedove e orfani. Queste misure furono decise al fine di reinserire nel mercato del lavoro e nella società americana coloro che avevano partecipato alla guerra o ne avevano subito le conseguenze. Questo fece sì che i reduci della guerra e le loro famiglie fossero avvantaggiati nel reinserimento nella società americana, specialmente i giovani della classe media bianca. Tutti i benefici erano gestiti dalla *Veterans Administration*, che non poteva resistere alle pressioni della lobby dell'*American Legion*. Così, come dopo la guerra civile e la I° guerra mondiale (nel '33 vi erano ancora 750.000 pensioni d'invalidità, che furono bloccate dai *New Dealers*), questa categoria ebbe un trattamento speciale.⁶³

Tuttavia non vi fu in America quel tremendo sforzo collettivo di tutta la Nazione, che portò l'Inghilterra dopo la guerra a un *welfare state* universalistico, per tutti i cittadini. Questo fu dovuto anche al minore coinvolgimento dei sindacati nel governo nella mobilitazione per la guerra e nella politica del lavoro. Ci furono poi scioperi durante la guerra, che irritarono l'opinione pubblica; inoltre i Democratici, che rimasero al potere fino al 1952, erano in buona parte degli Stati del Sud, rurali e conservatori, gelosi delle prerogative locali.

Tuttavia a causa della guerra le risorse e i poteri del Governo Federale aumentarono molto, e questa situazione rimase inalterata anche in seguito. Inoltre, se durante la depressione e la guerra i poteri locali erano spesso in difficoltà budgetarie, la situazione successivamente mutò; ma il Presidente si dedicò sempre di più a problemi di politica estera, e i vari ministeri che si occupavano di politica sociale non furono più coordinati.⁶⁴

Durante la guerra si era creata una situazione di piena occupazione; dopo ci fu un boom economico, con effetti di aumento del reddito anche per le classi più basse e di relativa redistribuzione, per cui dal 1945 al 1964 il prodotto nazionale lordo si triplicò, al

⁶³ T. Skocpol, G.J. Ikenbe, *The Road to Social Security*, in T. Skocpol, *Social Policy in The United States, Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton University Press, Princeton 1995, pp.194-5.

⁶⁴ T. Skocpol, E. Aminta, *Redefining the New Deal. World War 2 and The Development of Social Provision in the United States*, in T. Skocpol, *Op. cit.*, Princeton University Press, Princeton 1995, pp.199-201.

netto dell'inflazione.

Tuttavia dal '41 al '59 l'economia rurale, specialmente nel Sud, subì una profonda trasformazione per la modernizzazione tecnologica e la minore domanda di manodopera.

Questo ebbe un grande impatto sulla popolazione povera della nazione, specialmente gli afro-americani: nel 1960 il 73% viveva in aree urbane contro il 50% nel 1940.

Con l'amministrazione Eisenhower nel 1950 il programma della *Social Security* fu esteso ad altre categorie di lavoratori e nel 1955 furono inclusi anche gli handicappati e coloro che avevano perso il lavoro per gravi motivi o psichici (*Disability Insurance*). Nel 1953 fu istituito il *Department of Health, Education and Welfare*, un'estensione del precedente *Social Security Board*.

Altre leggi sociali di quegli anni, anche se minori, furono il *National School Lunch Program Act* (1946) per i pasti ai bambini a scuola, un *Housing Act* (1949) per l'assistenza all'edilizia, *The Full Employment Act* (1946) per la stimolazione del mercato del lavoro con strumenti keynesiani, *The School Milk Act* (1954), per il latte nelle scuole.

2.6 La Great Society

Un cambiamento ideologico e politico avvenne con Kennedy: la sua "Nuova Frontiera" prevedeva un impegno per le minoranze povere, in particolare per gli afro-americani nell'ambito di diritti civili; tuttavia la politica economica kennediana fu anche contraddistinta da una riduzione delle tasse per stimolare l'economia.

La grande svolta ci fu con la presidenza del democratico (e populista) Johnson. Eletto nel 1964 con una *landslide* (valanga) di voti, Johnson poteva contare sulla maggioranza del Congresso, in un momento in cui l'economia tirava con ritmi di crescita molto elevati, e con l'aspettativa che questo sarebbe continuato. Il Presidente volle attaccare a fondo il problema della povertà, considerata una macchia per la più ricca democrazia del mondo. Vi era soprattutto l'idea di reintegrare la minoranza povera afro-americana nell'ambito della società americana, e nell'elettorato del partito Democratico⁶⁵, anche attraverso le leggi contro le discriminazioni razziali, come il *Civil Rights Act* del 1964⁶⁶.

Johnson credeva che i nuovi aiuti, insieme con la crescita economica, avrebbero reintegrato gran parte di questi emarginati nel mondo della produzione, di modo che avrebbero potuto usare la *Social Security* su base contributiva, con una parte minore a carico dell'assistenza pubblica. Tuttavia questi programmi, mirati su categorie specifiche e quindi altamente visibili, crearono in seguito reazioni da parte della maggioranza della classe media americana, soprattutto quando le risorse non bastarono più e si dovettero aumentare tasse e debito pubblico. Ciò portò successivamente ai tagli di Reagan e Clinton, anche perché Johnson non era riuscito a creare nuove alleanze politiche trasversali tra i gruppi etnici e sociali.

In pochi anni con un gruppo di riformisti, tra cui politici (Shriver), economisti (Heller), *social workers* (assistenti sociali), e gli attivisti della *National Welfare Rights Organization*, Johnson avviò una serie di programmi, sia in servizi che in danaro, per al-

⁶⁵ Paradossalmente nessuno dei programmi messi in atto contro la discriminazione razziale nel lavoro riuscì pienamente nell'intento. La nascita di una classe media nera si ebbe soltanto tramite l'assunzione di lavoratori all'interno della burocrazia federale (ad es. sono di colore il 25% degli impiegati alle poste e il 23% dei carcerieri). (Stanfield 1992).

⁶⁶ G. Amato, *Op. cit.*, pp. 35-38.

leviare la povertà e ridare a tutti opportunità. Come indicarono criticamente in seguito gli intellettuali neo-conservatori, egli “gettò i soldi sui problemi”, spesso in modo disordinato, con l’idea che l’ingegneria sociale⁶⁷, i soldi di un dividendo fiscale sempre più ampio, e una politica di spesa pubblica, potessero alterare situazioni incancrenite, soprattutto nelle aree urbane.

Poco si fece invece per le zone rurali (come l’Appalacchia), dove pur viveva il 40% dei poveri americani: infatti gran parte dei voti democratici venivano dalle città. Questo ottimismo sulle possibilità della pianificazione sociale può essere evidenziato dai 350 milioni di dollari spesi in studi solo dal Dipartimento del *Welfare* nel 1966. Come legittimazione dei suoi programmi della *Great Society*, egli introdusse l’idea di una comunità nazionale: con una metafora, spesso poi ripetuta dai Democratici, affermò che la nazione è una famiglia che si occupa dei suoi membri in tempi di avversità. Tuttavia lo scopo di questi programmi fu soprattutto quello di distribuire i frutti del benessere e i consumi, poco di incentivare le attitudini per la partecipazione civica (fatta eccezione per le “community actions”).⁶⁸

Le nuove leggi riflettevano, ma nello stesso tempo aumentavano, un forte spirito egualitario, specialmente da parte di quei gruppi che erano stati marginalizzati e che avevano avuto poco peso economico e sociale: afro-americani, ma anche donne, ispanici, vecchi, esigevano il riconoscimento di diritti sempre maggiori. Ci fu un’inflazione delle aspettative, come scrisse il sociologo Daniel Bell⁶⁹; lo Stato rispondeva dando *entitlements* (diritti a prestazioni sociali) senza esigere in cambio doveri, ma nello stesso tempo recando paradossalmente maggiore frustrazione in quei gruppi. Gli assistiti in America crebbero da 7,8 milioni nel 1965 a 11,1 nel 1969, per arrivare a 14,4 milioni nel 74.

Le rivolte degli *slums* e il movimento per i diritti civili, che era ormai presente soprattutto nelle città del Nord, furono insieme causa ed effetto dei nuovi provvedimenti⁷⁰.

I nuovi programmi furono delegati in gran parte alla gestione degli Stati e delle Città, che dovevano concorrere alle spese federali; in altri casi i fondi furono dati alle *community actions*, comunità di quartiere di afro-americani poveri, organizzati e mobilitati da assistenti sociali pagati dallo Stato, con l’ausilio dei leader politici, economici e religiosi della comunità. Questa strategia, propria dell’*Economic Opportunity Act* del 1964, si prefiggeva la risoluzione dei problemi con la *maximum feasible participation*, (massima possibile partecipazione) dei residenti delle aree depresse. L’esperimento non riuscì, nonostante le 1.000 strutture create nel paese.⁷¹ Tuttavia studiosi *liberal* hanno affermato che non vi fu un efficace coordinamento della politica sociale con quella economica e del mercato del lavoro (lavori pubblici, corsi di formazione professionale, grandi interventi di riqualificazione urbana gestiti a livello federale, ecc.). Il Congresso preferiva misure locali per ogni stato ed ogni categoria,⁷² anche se nell’ambito di norme quadro fe-

⁶⁷ N. Glazer, *The Limits of Social Policy*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1988, p. 42.

⁶⁸ M. Sandel, *Democracy's Discontent. America in search of a Public Philosophy*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, (Mass.) 1996, p. 283.

⁶⁹ D. Bell, *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Basic Books, New York 1976.

⁷⁰ R. Tratner, *Op. cit.* p. 325.

⁷¹ S. Marston, *Citizen Action Programs and Participatory Politics in Tucson in H. Ingram e S.R. Smith; Public Policy for Democracy*, The Brookings Institute, Washington 1993, p. 133.

⁷² T. Skocpol, *Op. cit.*

⁷³ M. Weir, *The Federal Government and Unemployment The Frustration of the Policy Innovation from the New Deal to the Great Society* in M. Weir, A.S. Orloff e T. Skocpol, *Op. cit.*

derali: questa situazione continuò anche in seguito, secondo logiche di scambio di voti a fini elettorali (*social pork-barrel*).

I risultati conseguiti, visti da destra come un fallimento rispetto alle eccessive aspettative, secondo la logica delle conseguenze inintenzionali, alleviarono tuttavia le condizioni dei più indigenti. Anche se il fattore principale del cambiamento fu la forte crescita economica dal '59 al '69, queste riforme contribuirono a far uscire dalla povertà 12 milioni di cittadini, lasciandovi tuttavia in maggiore proporzione la minoranza afro-americana e le madri sole con figli a carico⁷⁴.

La *War on Poverty* rallentò anche per la rapida esplosione dei costi della spesa sociale, e più tardi con la guerra del Vietnam, l'inizio della stagflazione e l'arrivo al potere dei Repubblicani; si calcola, tuttavia, che dal 1965 al '95 l'assistenza pubblica in America sia costata 5.300 miliardi di dollari.⁷⁵

2.7 La linea della povertà

Negli anni di Johnson fu stabilita ufficialmente la linea della povertà,⁷⁶ ai fini della determinazione delle condizioni per includere gli assistiti. Il criterio fu stabilito dalla *Social Security Administration*, sulla base di uno studio del 1955, in relazione alla quantità di danaro necessaria per acquistare cibo adeguato da un punto di vista nutritivo, ma al costo più basso. Quindi si moltiplicava questa somma per tre, in quanto si reputava che una famiglia spendesse un terzo del suo reddito per l'alimentazione: la famiglia con risorse inferiori a questo ammontare era considerata "povera". La soglia della povertà viene ridefinita ogni anno, poiché è indicizzata: nel 1995 era di circa 15.141 dollari l'anno per una famiglia di quattro persone. Il criterio usato dal *Bureau of the Census* non tiene conto dell'economia sommersa e di aiuti da parte dei familiari, ma in molti casi neppure dei servizi offerti gratuitamente dallo Stato, come buoni alimentari, assistenza medica, assistenza per le case, asili nido, ecc., che tuttavia non raggiungono tutti i poveri (il 45% di essi ottiene il *Medicaid*, il 35% buoni cibo, il 29% pasti caldi a scuola e il 21% assistenza per la casa). Tuttavia è difficile accettare l'argomento dei conservatori che si deve aggiungere al reddito monetario il valore di un'assicurazione medica corrispondente a *Medicaid*, oppure dei pasti caldi a scuola per i bambini, per determinare se un povero è realmente tale.

D'altra parte si calcola che oggi la spesa per l'alimentazione rappresenti solamente un sesto del reddito di una famiglia. Oggi sono più rilevanti i costi per sanità, trasporti, affitto della casa, strutture di accoglienza per bambini. Nel calcolo non sono incluse le tasse, che riducono il reddito netto; il *Bureau of Census* ha calcolato che se si tenesse conto delle tasse i poveri aumenterebbero dal 15,1% al 23%. Nel complesso se negli anni '60 la soglia della povertà era pari a circa la metà del reddito medio, ora corrisponde a un terzo. Alcuni hanno proposto di cambiare questo criterio e di introdurre una soglia di povertà relativa allo *standard* di vita americano; un concetto che, tuttavia, appare assai ambiguo e poco adatto a trovare un consenso. Inoltre bisogna considerare che ci sono sostanziali differenze nel costo del cibo e della vita tra vari stati e città (New York City è la

⁷⁴ T. Patterson, *Op. cit.*

⁷⁵ M. Tanner, *Op. cit.*

⁷⁶ Per ulteriori dati e una discussione comprensiva della linea di povertà da un punto di vista "conservatore" v. Tanner, *Op. cit.*

più cara). V. Tabelle 2,3,4,5.

Un punto molto rilevante è che la povertà aumenta in relazione alla composizione demografica della popolazione: così per le famiglie numerose la soglia di povertà dovrebbe essere alzata per prendere atto delle economie di scala in certi consumi (riscaldamento in casa, ecc.).

Il problema è differente per le madri sole con figli a carico: questa categoria determina il maggiore tasso di povertà degli Stati Uniti rispetto agli altri paesi O.C.D.E. Inoltre gli U.S.A. si caratterizzano per essere una nazione con reddito medio molto alto e forte disuguaglianza economica: questo fa sì che la sua povertà relativa sia maggiore.⁷⁷ Un centro studi conservatore, l'*Heritage Foundation*, mette invece in evidenza altri dati, con cui intende dimostrare la non così drammatica situazione dei poveri in America: il 91% di essi ha una televisione, il 40% una casa in proprietà, il 53% l'aria condizionata.

Tabella 2 - Chi era povero nel 1993

Poveri in relazione alla popolazione

Persone (Totale)	15%	Popolazione che vive nei centri città	22%
Bambini (sotto 18 anni)	23%	Bambini bianchi	18%
Persone 65 e più anni	2%	Bambini neri	46%
Coppie sposate senza bambini	4%	Bambini ispanici	41%
Coppie sposate con bambini	9%	Tasso di povertà più alto (Mississippi)	25%
Madri sole	46%	Tasso di povertà più basso (Hawaii)	8%

FONTE: R. Alibek e N. Folbre e The Center for Popular Economics, *The War on The Poor*, The New Press, New York 1996.

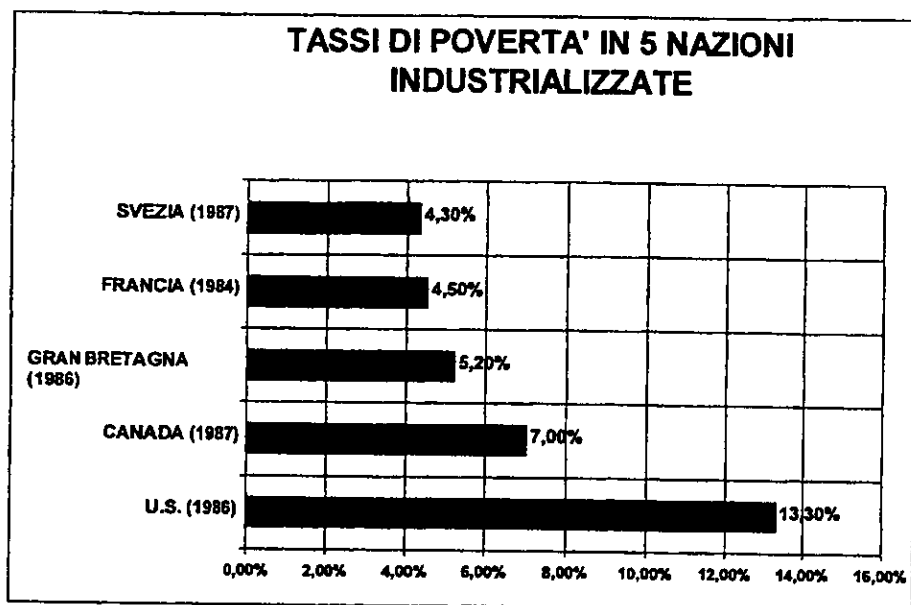
⁷⁷ McKinley e Blackburn, *Comparing Poverty. The United States and Other Industrial Nations*, The American Enterprise Institute Press, Washington 1997.

Tabella 3 - Composizione della popolazione povera

27% della popolazione 40% dei poveri	erano sotto gli 8 anni
12% della popolazione 10% dei poveri	erano sopra i 65 anni
83% della popolazione 67% dei poveri	erano bianchi
13% della popolazione 28% dei poveri	erano afro-americani
10% della popolazione 21% dei poveri	erano ispanici
25% della popolazione 36% dei poveri	viveva nei centri città
8% della popolazione 28% dei poveri	viveva in famiglie con solo la madre
81% delle famiglie 32% dei poveri	lavorava almeno 30 settimane all'anno
64% delle famiglie 12% dei poveri	aveva un lavoratore a tempo pieno tutto l'anno

FONTE: R. Albedin e N. Folbre, *Op. cit.*

Tabella 4 - Tassi di povertà in 5 nazioni industrializzate



Per i paragoni internazionali la povertà è definita qui come il reddito familiare sotto il 40% del reddito medio nazionale.

FONTE: R. Albelda e N. Folbre, *Op. cit.*

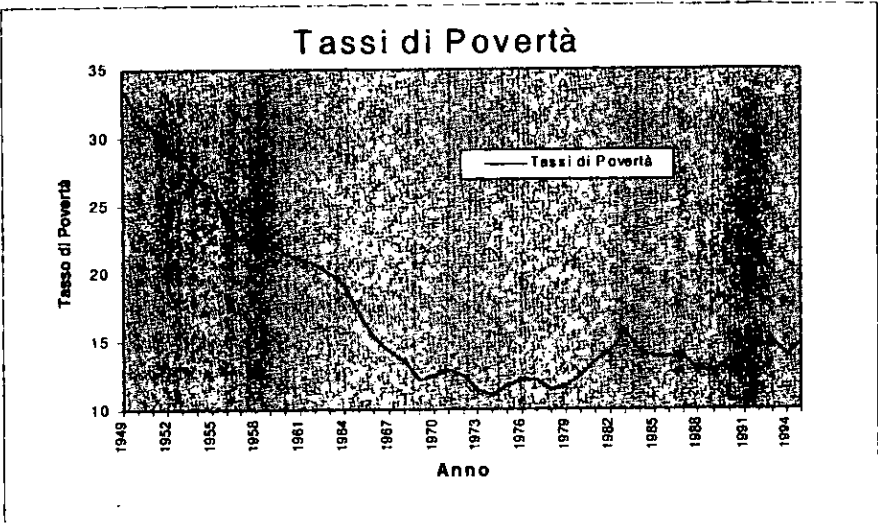
Inoltre afferma che le famiglie nell'ultimo quintile di reddito, secondo statistiche del *Bureau of Labor*, hanno speso, nel 1992, 12.306 dollari contro un reddito medio, prima delle tasse, di 5.980 dollari: ossia una parte notevole delle entrate non viene dichiarata.⁷⁸

Così vediamo che sulla determinazione della povertà in America vi è stato e vi è un intenso dibattito (sulla metodologia del suo calcolo, sulla selezione degli indicatori da usare, se non proprio sulle cifre stesse) che ha carattere più ideologico che scientifico, e che fa delle statistiche le sue armi.

Tutto ciò non è rimasto solo una disputa teorica, ma ha avuto un impatto sulle politiche sociali

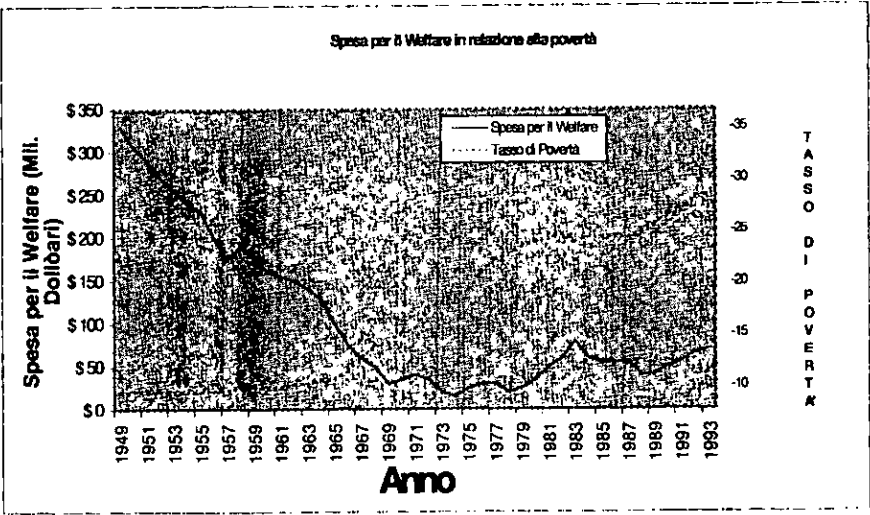
⁷⁸ R. Rector, *How the poor really live: Lessons from Welfare Reform*, Heritage Backgrounder, n. 875, Jan. 31, 1995.

Tabella 5 - Tasso di povertà negli USA (1949 – 1994)



FONTI: M. Tanner, *The end of Welfare Fighting Poverty in Civil Society*, Cato Institute, Washintong 1996.

Tabella 6 – Spesa per il Welfare in relazione alla povertà



FONTI: M. Tanner, *Op. cit.*.

a) La sanità: le più importanti riforme di Johnson furono forse quelle in campo sanitario.

Il primo programma statale per la sanità fu *Medicare*, varato nel 1965. Esso si innestava nel solco dell'organizzazione della *Social Security*, introducendo un'assicurazione sanitaria su base contributiva e obbligatoria per tutti i lavoratori arrivati all'età della pensione. Esso era diviso in due parti: un fondo che copriva le spese ospedaliere e l'assistenza sanitaria a casa, basata su contributi, come la *Social Security*, e un altro che copriva le spese per visite mediche e medicinali. *Medicare* copre oggi il 14% degli americani. La seconda parte è finanziata in parte dalla fiscalità generale e da contributi volontari dei lavoratori. *Medicare* così copre le spese sanitarie di quasi tutti gli anziani, quelle dei non anziani che sono invalidi per più di 2 anni o che hanno malattie terminali ai reni.

Il secondo programma, *Medicaid*, venne varato come programma selettivo, ossia mirato ad alcune categorie di poveri: anziani, che per mancanza di contributi non potevano ottenere *Medicare*, madri sole con figli a carico; handicappati e altri indigenti. Il programma era strutturato con un co-finanziamento di Governo Federale e Stati.

b) L'assistenza alimentare: un altro importante programma di Johnson mirato alla popolazione povera è stato quello dei *food stamps*, o buoni alimentari, che riprendeva un progetto precedente di Roosevelt, reintrodotta limitatamente durante l'amministrazione Kennedy.

Ad esso si aggiunsero altri programmi, inseriti nel *Child Nutrition Act* del 1966, che fornivano pasti caldi ai bambini poveri nelle scuole, ad anziani ed altri indigenti.

c) Servizi sociali per bambini: Johnson introdusse il progetto *Head Start* per gli asili nido e l'assistenza sociale ai bambini poveri fino a 5 anni.

d) Programmi per l'assistenza edilizia: anche in questo settore il presidente Johnson cercò di innovare la legislazione che riguardava le aree urbane, soprattutto i ghetti neri, con contributi sui mutui per le nuove costruzioni e sussidi agli affitti.

e) L'assistenza alle madri capofamiglia: questo fu un programma che Johnson rinnovò ed ampliò, un programma già previsto nel *Social Security Act* del 1935: nel 1967 esso cambiò il nome nell'*Aid to the Families with Dependent Children* (AFDC). Come prima esso era mirato alle sole donne capofamiglia con figli a carico sotto i 18 anni.

2.8 Il dibattito teorico negli anni '70 e l'offensiva della destra.

Gli anni '70 e '80 hanno visto il progressivo rigetto delle riforme sociali di Johnson da parte degli intellettuali e dell'opinione pubblica, parallelamente a una sempre maggiore irritazione della classe media bianca per il *busing* (il sistema di trasporto dei bambini afro-americani nelle scuole dei bianchi) e per l'*affirmative action*, il sistema di quote garantite per l'accesso al lavoro e alle università a favore delle minoranze e delle donne.

Queste due misure e l'aumento della spesa per il *welfare* trovavano sempre più opposizione: nel 1973 il referendum in California (proposizione n. 13) contro l'aumento delle tasse sulle case, fu l'inizio di una serie di iniziative popolari che si estesero rapidamente anche ad altri Stati, dando il segno del cambiamento di direzione della pubblica opinione.

Ma fu nel mondo culturale che la battaglia divenne particolarmente infuocata e

forse decisiva. Negli anni '60 l'*intelligentsija* era stata *liberal* o *radical*, appoggiava le rivolte studentesche, libertarie e antiautoritarie, con forte simpatia per il nuovo *life style* contro culturale dei giovani. Inoltre guardava con comprensione alle rivolte degli afro-americani negli *slums* delle città, attribuendone la colpa al "Sistema".

Negli anni '70, intellettuali in origine *liberal*, o addirittura trozkisti, spesso ebrei e provenienti da New York, come Irving Kristol, Daniel Bell, Nathan Glazer, Norman Phodoretz, Aaron Wildawski, delusi dai risultati delle riforme sociali della *Great Society* e dagli eccessi dei giovani americani, mutarono indirizzo e riuscirono a diffondere il loro nuovo orientamento nelle università, nei giornali e nei centri studi.

Uniti dal vincolo molto forte dell'anticomunismo, vennero definiti "neoconservatori" in quanto diversi per origine sociale, e per ideologia, dai tradizionali conservatori repubblicani bianchi, anglosassoni e protestanti del *business* e dell'*Establishment* della Costa Est.

Essi trovarono ascolto nei nuovi *think-tanks*, come l'*American Enterprise Institute*, l'*Hudson Institute*, l'*Heritage Foundation* e il *Cato Institute*, finanziati da Industrie private, Banche e Fondazioni per diffondere una cultura favorevole alla libera iniziativa economica.

La loro ideologia era basata sulla riaffermazione dei tradizionali valori americani, l'etica del lavoro, la famiglia, la religione, la meritocrazia, e il volontariato della società civile⁷⁹. Veniva da essi messa sotto accusa l'estensione dello stato burocratico (con la sua spinta verso l'eguaglianza nei risultati e non nelle opportunità), messa in moto con l'inflazione degli *entitlements*.

Sotto accusa erano soprattutto gli intellettuali progressisti, che avevano propugnato progetti di riforma sociale e politica: Harrington, l'autore del libro *The other America*, sulla questione della povertà, l'economista Galbraith, lo storico Schlesinger, il politico Shriver e il linguista Chomsky. Sotto accusa finirono anche gli assistenti sociali e quella burocrazia addetta all'amministrazione dei programmi, (la *poorocracy*) che aveva fatto della gestione della povertà la sua professione.

Al gruppo dei neo-conservatori si aggiunsero i politologi Huntington, Lipset, Nisbet e perfino Moynihan, riuniti intorno a influenti riviste, come *The Public Interest* e *Commentary*. Le loro idee trovarono un riscontro nella classe media che si stava spostando sempre più verso destra, ansiosa per i suoi redditi indeboliti dall'inflazione e dalle tasse, insicura per la crisi di *leadership* dopo il Watergate, e per il ruolo meno rilevante dell'America nel mondo, non meno che per l'aumento della disoccupazione, dovuta all'importazione massiccia di prodotti dal Giappone e dal sud-est asiatico. In quegli anni vi fu anche una notevole perdita di iscritti e di potere per i sindacati.

Nel campo dell'economia tre premi Nobel, Friedman a Chicago, Buchanan in Virginia e l'austriaco Von Hayek a Chicago e a Londra, riuscirono con i loro allievi ad acquistare posizioni di maggior rilievo nelle Università e nei giornali. Le loro idee ponevano in discussione tutti i presupposti della precedente strategia economica neokeynesiana di intervento statale nell'economia e di *deficit spending*, sostenendo che un'economia di mercato libera da regolamenti e interventi pubblici avrebbe risolto prima e meglio il problema della povertà.

⁷⁹ J. Wilson — *Foreword*, in M. Gerson (ed.), *The Essential Neo-Conservative Reader*, Addison Wesley, Reading (Mass.) 1996.

Chi fu decisamente influente, anche nel campo della politica e della divulgazione fu Milton Friedman con il suo attacco alla eccessiva creazione di moneta da parte della Banca Centrale e all'enorme aumento del bilancio statale da parte dei politici, anche per motivi sociali⁸⁰. Egli fu *columnist* per 10 anni su Newsweek e il suo stile brillante e paradossale ebbe un grande impatto sull'opinione pubblica. Fra l'altro propose la privatizzazione della struttura dei servizi sociali e una Tassa Negativa sul Reddito (*Negative Income Tax*).

2.9 Nixon

L'avvento del nuovo Presidente nel 1968, nonostante la sua retorica conservatrice e federalista, non determinò alcuno smantellamento dei precedenti programmi. Ma se, come ha affermato Glazer⁸¹, le politiche danno segnali che tendono a cambiare le aspettative, il piano con cui Nixon, consigliato da Moynihan, tentò di cambiare il *welfare*, aveva una filosofia decisamente diversa e nuova.

a) Il *Family Assistance Plan*. L'idea era tratta dall'Imposta Negativa sul Reddito di Milton Friedman. Il *Family Assistance Plan* prevedeva un reddito garantito per famiglie con figli a carico, anche se unite e inserite nel mercato del lavoro, attraverso erogazioni monetarie e diminuzioni progressive delle tasse marginali sul reddito acquisito, in modo da incentivare i poveri ad uscire dal *Welfare*. Migliorare la gestione e i criteri del programma AFDC, eliminare lo *stigma* per gli assistiti, ridurre la burocrazia, dare più scelta ai poveri: questi, in sintesi, erano gli obiettivi del piano. Un altro intento del programma era quello di eguagliare i sussidi tra i vari Stati (specialmente nel Sud, dove erano irrisori), anche riducendo quelli dei più generosi (New York, California, Pennsylvania, etc). Tuttavia questo allarmò la *Welfare Rights Organization*, che con i suoi assistenti sociali temeva di perdere potere e che in ogni caso trovava insufficienti le proposte sui nuovi sussidi.

Inoltre i poveri senza figli (circa il 20%) sarebbero stati relativamente sacrificati; anche i veterani e i ciechi avrebbero perso con il nuovo progetto di legge, cosa che colpì l'opinione pubblica.

Alcuni critici *liberal* hanno detto che la riforma era inadeguata, in quanto la maggioranza dei poveri era troppo vecchia, troppo malata, troppo giovane o lavorava già a livelli minimi di reddito. I Conservatori Repubblicani d'altra parte avevano poca fiducia che questa nuova strategia, dagli inaspettati risultati, potesse risolvere i problemi sul tappeto. Vi era anche ostilità all'equiparazione tra "poveri meritevoli" e "non meritevoli", e si temeva che il denaro dato a questi ultimi potesse minare l'etica del lavoro ed eliminare i costi economici di un comportamento basato sulla pigrizia e l'irresponsabilità.

Perfino l'AFL-CIO si mostrò contraria all'approccio di sussidiare agli stipendi, per il possibile arrivo di lavoratori con basso stipendio nel mercato del lavoro; vi era inoltre diffidenza verso i lavoratori afro-americani e le donne non sindacalizzate, soprattutto nel settore dei servizi⁸².

⁸⁰ M. Friedman, *Capitalism and Liberty* (tr. it. *Efficienza Economica e Libertà*, Vallecchi, Firenze 1967).

⁸¹ N. Glazer, *The Limits of Social Policy*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1988.

⁸² D. King, *Actively Seeking Work. The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the U.S. and Great Britain*, University of Chicago Press, Chicago 1995, p. 208.

Alcuni consiglieri per il bilancio di Nixon, Burns e Anderson⁸³, criticarono il progetto di legge, affermando che esso somigliava al sistema d'assistenza pubblica inglese di Speenhamland del 1797 in cui si dava a tutti i poveri che volevano lavorare un sussidio monetario per poter arrivare ad un livello minimo di sussistenza. Questo sistema era stato già allora accusato di disincentivare al lavoro e lo stesso Tocqueville aveva criticato il metodo, affermando che la carità legale compiaceva la naturale pigrizia umana e degradava i poveri, tenendoli in una condizione di dipendenza⁸⁴.

Il piano di Nixon fu bocciato dal Congresso nel 1970: in seguito la spesa sociale tornò ad aumentare, sia per l'indicizzazione della *Social Security*, sia per l'introduzione di nuovi programmi, sia per l'estensione ad altre categorie di precedenti programmi sociali. Queste spese erano specialmente frutto di decisioni delle varie commissioni del Congresso, per logiche differenti, senza una strategia coerente e sotto la *leadership* presidenziale: così passarono relativamente inosservate.⁸⁵

b) Il *Supplementary Security Income*. Nel 1974 fu introdotto il *Supplementary Security Income* (SSI) o reddito supplementare di sicurezza, che elargiva benefici a poveri, vecchi, ciechi e invalidi non coperti dalla *Social Security* o da altri programmi di sussistenza. Esso portava sotto la gestione federale il programma dell'*Old Age Assistance* del 1935.

c) L'*Earned Income Tax Credit*. Il programma, (EITC), strutturato con crediti d'imposta sul reddito e deduzioni fiscali, fu introdotto nel 1975 a favore delle famiglie di lavoratori con basso reddito per incentivarle ad entrare nel mercato del lavoro.

d) Programmi per l'assistenza alimentare: Anche Nixon rinnovò ed ampliò le leggi per dare assistenza nutritiva ai bambini. Il programma più importante è il WIC (*Woman Infant Children Food and Nutrition Program*), iniziato il 1972, che dava buoni pasti ai bambini poveri sotto i 5 anni con seri problemi nutritivi e alle loro madri, prima e dopo la gravidanza.

2.10 Reagan: i tagli e le innovazioni

La presidenza Carter si contraddistinse più per una battaglia per i diritti umani che per un'azione rilevante nell'ambito del *Welfare*; ma l'opinione pubblica era ormai pronta per l'avvento al potere del carismatico ex Governatore della California, che nel discorso dell'investitura affermò significativamente: *Government is the problem* (il problema è lo Stato). I Democratici non seppero rispondere in modo nuovo, rimanendo legati all'idea del governo Federale come fattore di emancipazione, contro le deleghe alle comunità locali, viste spesso come isole di intolleranza, pregiudizi e disuguaglianze.⁸⁶

Consigliato dagli economisti della "*supply-side economics*", Laffer, Kemp e soprattutto dal giovane capo dell'*Office for the Management of the Budget* (Commissione del Bilancio) Stockman, il Presidente tagliò subito in modo consistente le tasse soprattutto ai ceti medio-alti, sperando in una forte ripresa produttiva attraverso il rilancio degli

⁸³ S. Tales, *Whose Welfare. AFDC and Elite Politics*, University of Kansas Press, Lawrence 1996, p. 90

⁸⁴ A. de Tocqueville, *Memoirs on Pauperism*, Institute of Economic Affairs, London 1997.

⁸⁵ C. Jenks, *Rethinking Social Policy. Race, Poverty and the Underclass*, Harper Perennial, New York 1993, p. 8.

⁸⁶ M. Sandel, *The Political Economy of Citizenship*, in S. Greensberg, T.S. Kocpol, *The New Majority. Towards a Popular Progressive Politics*, Yale University Press, New Haven 1997.

investimenti.

Reagan, definito un “modernizzatore antimodernista”, per la sua retorica enfasi sui valori tradizionali neovittoriani e sul ruolo della libera iniziativa, cercò di tagliare, soprattutto nei primi 2 anni, i servizi sociali per i cittadini poveri “non meritevoli”, con l'intento di riportarli al lavoro. La scure si abbatté soprattutto sull'AFDC, dando meno soldi agli Stati ed esigendo criteri d'eleggibilità più severi: perciò 408 mila famiglie persero i sussidi. Inoltre Reagan effettuò tagli nei programmi dei buoni alimentari e delle pensioni d'invalidità, aumentando così la povertà “relativa”, anche per la grave crisi economica degli anni 82-84.

Anche se Reagan cercò di tagliare la spesa sociale per assistenza e per burocrazia federale, la spesa stessa durante la sua presidenza aumentò, secondo le stime del Cato Institute, da 199 miliardi di dollari a 230. Secondo questi calcoli ci fu quindi solo un cambiamento di rilevanza fra i programmi della spesa sociale: meno 1% AFDC, meno 4% ai buoni cibo, più 102% all'*Earned Income Tax Credit* e più 58% al WIC⁸⁸. Ma la quota federale di tutte le spese sociali diminuì dall'80 all'89 del 15%; questo fu in parte compensato da fondi degli stati, enti locali e organizzazioni *non-profit*.

Reagan non toccò, se non marginalmente, la *Social Security* e poi il *Medicare*, basati su contributi e considerati ormai come diritti acquisiti, e meritati, delle classi medie. In ogni caso si deve notare che era più difficile realizzare riforme radicali in USA che, ad esempio, in Inghilterra a causa della complessità e della decentralizzazione del sistema politico americano.

Il suo consigliere Stockman⁸⁹ si dimise e scrisse un libro in cui analizzava il fallimento della strategia economica e accusava Reagan di essere stato troppo sensibile alle esigenze elettorali. Il Governo, egli diceva, era dominato dal gioco delle pressioni incrociate delle *lobbies*, e perciò non era riuscito a realizzare un progetto rivoluzionario in campo economico e sociale; di conseguenza il *deficit* del bilancio federale aveva raggiunto livelli astronomici, contrariamente all'obiettivo iniziale dei Repubblicani, in gran parte per ragioni militari.

Un importante tentativo di riforma dell'AFDC, appoggiato anche dai democratici, fu fatto con il *Family Support Act* del 1988, che introduceva una serie di incentivi al lavoro, corsi di formazione professionale, e altri programmi (JOBS) per inserire le madri povere capofamiglia nel mondo del lavoro; esso incentivò inoltre la possibilità di sperimentazione dei vari stati.

2.11 I programmi basati su contributi. Le assicurazioni sociali

a) Le pensioni. Il programma previdenziale della *Social Security* copre oggi, dopo successive estensioni di *entitlements*, il 90% dei lavoratori americani (più di 135 milioni) che abbiano contribuito per almeno 10 anni. La *Social Security* gode di un largo consenso, perché è vista come un diritto per i più meritevoli che hanno lavorato. Esso è il programma che più è riuscito a ridurre la povertà negli USA, anche se vi sono ancora 4 milioni di anziani indigenti, soprattutto sopra gli 85 anni (specialmente vedove, afro-

⁸⁸ M. Tanner, *Op. cit.*, p. 55.

⁸⁹ D. A. Stockman, *The Triumph of Politics*, Harper and Row, New York 1986.

americani e donne sole). In ogni caso la percentuale di anziani che vivono nell'indigenza è alquanto minore di quella fra i bambini.

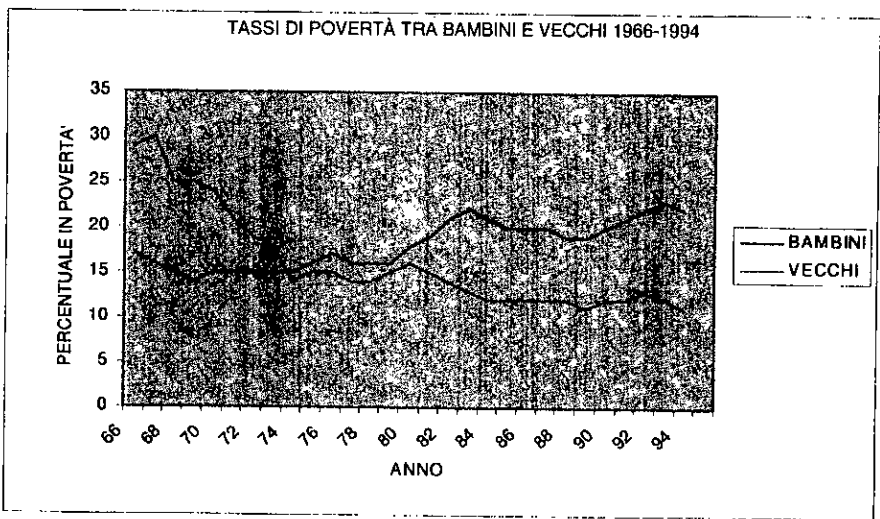
Si calcola che i programmi basati su contributi abbiamo "rimosso" dalla povertà circa il 30% dei poveri, mentre l'assistenza pubblica ha assorbito solamente il 12%. Questo è dovuto anche al fatto che per gli anziani si spende tre volte tanto che per la pubblica assistenza. Fino alla riforma Clinton, tuttavia, l'impatto dell'assistenza stava aumentando⁹⁰.

Nel 1996 la *Social Security* ha rimosso dalla povertà circa il 75,6% degli anziani (12,1 milioni di persone) prima di qualunque altro trasferimento statale. Di questi circa l'80,5% erano bianchi, il 52% Afro-americani, il 47,4 Ispanici. Ciò è dovuto alla differenza, assai marcata precedentemente, nei salari tra bianchi e minoranze, alle leggi sui diritti civili arrivate solo negli anni '60, e per i pochi anni acquisiti dagli Ispanici, per l'inserimento recente nella cittadinanza. Inoltre le minoranze avevano in genere lavori poco qualificati, poco pagati e quindi avevano versato pochi contributi, ed erano relativamente meno anziani dei bianchi.⁹¹

⁹⁰ S. Kamernan e A. Kahn, *Response to Social Assistance expert questionnaire*, USA, 1994.

⁹¹ W. Primis, K. Porter, L. Rawlings, E. Rosenbaum, *Strenghts of the Safety Net*, Center on Budget and Policy Priorities, Washigton 1998.

Tabella 7 - Tassi di povertà tra bambini e vecchi (1966-1994)



FONTE: U.S. Bureau of The Census - in R. Blank, It Takes a Nation, Princeton University Press, Princeton 1997.

Tabella 8 - Fonti del reddito aggregato degli anziani in relazione ai quintili di redditi

Perc. del Reddito da:	Quintile					TOT
	1	2	3	4	5	
Social Security	72.7	72.8	58.2	39.2	19.4	46.6
Pensioni varie	3.3	7.1	15.5	21.6	19.1	15.6
Redditi	1.8	7.1	12.0	20.5	37.7	19.3
Redditi di capitali	5.3	8.7	14.7	19.4	12.3	
Assistenza pubblica	4.2	1.3	0.6	0.2	2.1	
Altri	4.2	3.3	4.33	6.4	2	3.9

FONTE: Calcoli dell'Urban Institute da 1992 Current Population Survey, U.S. Bureau of the Census, cit. in M. Tanner, Op. cit.

Tabella 9 - Fonti di reddito degli anziani per età e per gruppo etnico.

	Età 65 +			Età 85 +		
	Bianchi	Afro- americani	Ispanici	Bianchi	Afro- americani	Ispanici
Sposati						
Social Security	56.8	65.5	61.0	60.9	68.3	82.7
Pensioni	15.3	11.1	10.9	10.3	10.5	11.1
Redditi (altri)	7.4	7.8	7.8	1.6	9.5	0.0
Capitali	17.1	4.7	8.3	24.2	4.3	0.1
Altri	2.8	8.0	9.6	3.0	7.4	6.1
Non Sposati						
Social Security	63.5	69.1	58.0	68.1	73.0	54.8
Pensioni	9.2	6.5	4.8	6.8	4.0	0.3
Redditi (altri)	3.0	6.0	5.4	0.7	0.5	0.0
Capitale	14.2	2.5	3.0	14.7	2.2	5.9
Altri	9.4	15.0	20.8	8.7	20.3	36.8

FONTE: Calcoli dell'Urban Institute da 1992 Current Population Survey, U.S. Bureau of the Census, cit. in M. Tanner, Op. cit.