

b) Il secondo programma basato su contributi, e in parte finanziato da fondi federali, e quindi non inserito nell'ambito dell'assistenza pubblica, è il sussidio di disoccupazione, l'*Unemployment Insurance* (UI). Anche se in teoria il 90% dei lavoratori è assicurato, esso copre in effetti solo poco più di un terzo della forza lavoro americana: negli anni '50 l'Assicurazione copriva il 50% degli occupati.

Il programma è amministrato dagli stati in relazione a particolari criteri di eleggibilità, collegati alla precedente esperienza di lavoro, ai motivi della perdita di lavoro ecc. Quasi tutti gli Stati, ad esempio, esigono che il lavoro sia stato abbandonato per una giusta causa.

Il programma fu strutturato specialmente in funzione dei lavoratori maschi adulti con impieghi più o meno stabili e a tempo pieno; oggi il mercato del lavoro è soprattutto caratterizzato da lavoratori *part-time*, con impieghi poco stabili e poco remunerati, con molte donne che hanno difficoltà a conciliare gli orari di lavoro con le esigenze familiari⁹². Così uno dei casi di non eleggibilità è quello di una madre che lascia il lavoro per occuparsi dei figli piccoli, dato che non vi è una struttura gratuita e nazionale di asili nido. Molte di queste donne sono così finite a carico dal programma dell'AFDC.

Il sussidio di disoccupazione si rivolge a coloro che sono senza lavoro per mutate condizioni economiche; ma chi richiede i benefici deve aver lavorato regolarmente negli anni precedenti e deve cercare attivamente un nuovo lavoro. Il sussidiato riceve soldi in relazione alla precedente paga (circa il 50-70%), con un massimo determinato da ogni stato: nel 1993 la media era di 173 dollari a settimana. Il sussidio è limitato a sei mesi, nove in tempi di notevole disoccupazione.

Nel 1996 i benefici per la disoccupazione (UI e *Income Support*) furono fusi in un unico sussidio a sostegno di coloro che cercano di entrare nel mercato del lavoro, la *Job-seeker Allowance*. I disoccupati sono oggetto di maggiore controllo, attraverso interviste periodiche, chiamate *Restart*, mirate a verificare l'effettiva disponibilità a lavorare e le ricerche effettuate dal sussidiato per trovare un lavoro.

Non vi è un programma federale per l'assicurazione contro le malattie durante il lavoro, solo 5 Stati danno una protezione del reddito per brevi periodi di malattia o di *handicap* (*Sickness Insurance*).

⁹² J. Handler, *Questions about social Europe by an American Observer*, unpublished paper, U.C.L.A. 1997.

Tabella 10 - Chi ha ricevuto il *Welfare* nel 1993

<i>Aid To Families With Dependent Children (Afdc)</i>	
Numero degli assistiti	14 milioni
Bambini poveri	40%
Caratteristiche sussidiati:	
Bambini	65%
Bianchi	39%
Neri	37%
Ispanici	18%
Madri sotto i 18	1%
Madri con lavori part-time	4%
Madri a scuola o formazione	17%
<i>Benefits mensili:</i>	
1970	373 dollari
1993	676 dollari
Il più alto sussidio mensile (New York)	703 dollari
Il più basso sussidio mensile (Mississippi)	120 dollari
<i>Medicaid</i>	
Totale persone assistite	28.6 milioni
Percentuale della popolazione coperta:	
Totale	11%
Persone sotto i 18 anni	24%
Persone da 65 anni in poi	10%
Persone sotto la linea di povertà	45%
Distribuzione di Benefici e Costi:	
12% di assistiti erano persone sopra i 65 anni	
32% dei fondi spesi per persone sopra i 65 anni	
14% degli assistiti erano	Portatori di handicap
37% dei fondi erano per	
71% degli assistiti erano	sussidiati dall' AFDC
30% dei fondi spesi per	
Buoni Cibo	
Numero assistiti	27 milioni
	44%
Percentuale di tutte le famiglie che ricevono buoni cibo:	
1975	8%
1993	10%
Valore del massimo ammontare per famiglia di 3 persone:	295 dollari
*(I dati sono per il 1992)	

FONTE: R. Albrecht, N. Folbre and The Centre for Popular Economics, *Op.cit*

2.12 I programmi dell'assistenza pubblica.

2.12.1 I Food Stamps

Il programma dei buoni alimentari, insieme alla *Social Security*, ha raggiunto una grande parte dei poveri americani (circa il 70%) ed ha alleviato più di altri le loro condizioni di vita. Nel 1995 ha coperto circa 27 milioni di cittadini (10,4 % della popolazione) per un costo di 22 miliardi di dollari.⁹³

Esso è finanziato dal Governo Federale, ma è a carico degli Stati per quanto riguarda i costi amministrativi. Nel 1989 metà dei sussidiati era costituito da bambini e l'8% anziani. Oggi il programma si basa sull'ipotesi che il 30% del reddito delle famiglie sia destinato all'acquisto di cibo, e contribuisce alla differenza tra quell'ammontare e quello ritenuto sufficiente per una alimentazione adeguata. Esso tuttavia varia in relazione al costo del cibo in ciascuno Stato: il valore medio dei buoni nel 1992 era di 68,5 dollari al mese *pro capite* (il 20% in meno rispetto al 1970).

Le condizioni per ricevere i *food stamps* sono che il reddito lordo della famiglia sia sotto il 130% della linea di povertà federale (963 dollari mensili per una famiglia di tre persone) e il reddito netto deve essere sotto il 100% della linea federale di povertà; il reddito netto viene calcolato deducendo da quello lordo l'EITC (127 dollari al mese), le spese per un anziano o handicappato a carico (fino a 160 dollari mensili) e altre minori (fino a 200 dollari mensili).

Chi lo riceve deve essere iscritto all'Ufficio di Collocamento, essere disponibile a seguire corsi di formazione professionali e ad accettare un lavoro "decente" (con l'eccezione di handicappati fisici o mentali e di chi si occupa di vecchi e malati). In pratica solo l'8% è registrato per il lavoro.

I buoni alimentari vengono assegnati mensilmente, di solito dal *Welfare Office* della contea: tuttavia con essi non si possono acquistare bevande, sigarette, medicine o pasti da consumarsi nel negozio. Questa regola viene spesso aggirata, dando luogo a uno scambio illegale di buoni con altri beni, anche non di prima necessità; si è creata così un'immagine negativa del programma quale fonte di frodi.

Esiste inoltre un programma di emergenza per assegnare buoni a persone che non hanno un tetto o che non dispongono in alcun modo di reddito; i buoni di emergenza devono essere dati entro cinque giorni dalla richiesta.

La famiglia media che riceve buoni alimentari ha in media (nel 1992) 2,6 persone ed un reddito lordo di 516 dollari mensili⁹⁴; i lavoratori che scioperano, i residenti illegali (e dopo il '96 anche i residenti legali) sono esclusi dal programma.

L'idea di un'assistenza nutritiva era già stata adottata da Roosevelt, attraverso la distribuzione di cibo durante la Grande Depressione, sia per smaltire il *surplus* agricolo-alimentare, sia per dare sollievo al grande numero di poveri disoccupati. La distribuzione in natura fu trasformato nel 1939 quando si introdussero i buoni: nel 1943 4 milioni di cittadini già godevano di questi benefici, distribuiti da due terzi delle contee americane. Il programma era sotto la supervisione del Ministero dell'Agricoltura che indicava i beni

⁹³ In C. Howard, *The Hidden Welfare State. Tax Expenditures and Social Policy in the US*, Princeton University Press, Princeton 1997.

⁹⁴ Dep. of Social Security, Research Rep. N° 47, *Social Assistance in OECD*, H.M.S.O., London 1996.

che dovevano essere acquistati, fuori del controllo del Congresso.

Durante la guerra il programma fu abolito, per la fine delle eccedenze e per l'aumento dell'occupazione; non si riuscì a reintrodurlo fino al 1961 a causa dell'opposizione dei congressisti Democratici del sud, che erano a capo delle Commissioni sull'agricoltura.

Dopo che Kennedy aveva riavviato il programma, seppure in misura molto limitata, Johnson lo rinnovò con il *Food Stamps Act* del 1964, aumentando i fondi federali; tuttavia il programma nel 1965 copriva ancora solo 635 mila persone, dato che vi era una discrezionalità a livello statale. I buoni alimentari furono estesi da Nixon nel 1969-70, sia attraverso la determinazione di eleggibilità con uno *standard* federale, sia attraverso l'aumento dei fondi assegnati dal Governo Federale agli stati (più 140% dal '69 al '70). Nel 1973 vi fu un'ulteriore estensione del programma, eliminando la precedente regola per cui gli Stati potevano distribuire cibo invece che i buoni. Inoltre il contributo iniziale a una parte dei buoni a carico dei sussidiati fu abolito nel 1977.

L'estensione del programma da parte di Nixon aveva una logica politica, poiché era preferito dai repubblicani e i conservatori democratici, dal momento che raggiungeva anche i *working poors*, e non solo quelli che erano a carico della pubblica assistenza. Questo allargamento del programma fu visto anche come una risposta al fallimento del *Family Assistance Plan*: inoltre costituiva l'alternativa all'introduzione della *Negative Income Tax*.⁹⁵ Ancora oggi la gestione federale e l'entità della popolazione assistita, rendono il programma meno oggetto di "stigma" rispetto ad altri programmi assistenziali come l'AFDC e la *General Assistance*.

Nel 1985 tutte le famiglie che ricevevano l'AFDC, il *Supplementary Security Income* e l'assicurazione per gli handicappati (la *Disability Insurance*) furono resi eleggibili per l'assegnazione di buoni alimentari. I buoni hanno avuto anche l'effetto di diminuire le differenze dei sussidi dell'AFDC: almeno fino al 1996, negli Stati dove i percipienti avevano minori sussidi da quest'ultimo programma potevano ricevere un maggior valore di buoni alimentari. Essi sono assegnati in base a un *Entitlement*; in altri termini, gli Stati li devono dare a chi ha certi requisiti determinati dalla legge.

2.12.2 Altri programmi di assistenza alimentare

Gli altri più importanti programmi di assistenza "in natura" per l'alimentazione sono:

a) Lo *School Lunch Program*, già attivo dal 1946, con Truman, utilizzato da una metà di bambini poveri americani nelle scuole pubbliche, per un costo di 4,3 miliardi di dollari. Esso è finanziato in gran parte da fondi federali e per avere il pasto gratis la famiglia del bambino deve avere un reddito sotto il 130% della linea di povertà. I bambini dipendenti dall'AFDC erano automaticamente eleggibili, ma solo il 50% l'utilizzava effettivamente.

b) Lo *School Breakfast Program*, creato dal *Child Nutrition Act* del 1966, fornisce la prima colazione ai bambini a scuola. E' finanziato attraverso un sussidio federale agli Stati. Il bambino assistito deve appartenere a una famiglia il cui reddito è sotto il 130% della linea di povertà. Anche questo programma includeva i bambini dell'AFDC, ma era

⁹⁵ K. Finegold, *Agriculture and the Politics of Social Provision, Social Insurance and food stamps*, in M. Weir, A. Orloff, T. Skocpol, *Op. cit.* pp. 231-235.

meno esteso.

c) L'*Emergency Food Assistance Program*, creato nel 1983 durante l'epoca Reagan. Il Governo Federale dà fondi per procurare cibo o pasti caldi a casa, in relazione a criteri d'eleggibilità determinati dagli stati in rapporto a situazioni d'acuto bisogno.

d) WIC, *Special Supplemental Food Program for Women, Infant and Children Food and Nutrition Program*. Il programma non è erogato su base di *entitlements*, ma solo in relazione ai fondi disponibili. Esso dà buoni pasto ai bambini poveri sotto i 5 anni, con seri problemi nutritivi, e alle madri prima e dopo la gravidanza. I criteri d'eleggibilità sono determinati dagli Stati, secondo il reddito e la residenza; i sussidiati devono essere sotto il 185% della linea di povertà. In media il valore dei buoni varia da 1.730 dollari annuali nelle Hawaii, agli 863 dollari del South Carolina. Nel 1991 il programma era utilizzato da 4,8 milioni di persone. Gran parte di essi, circa il 73%, non riceveva sussidi AFDC e i buoni erano destinati ai lavoratori poveri. Il che non ha potuto non esercitare un impatto sulla salute di queste categorie, facendo risparmiare così nel *Medicaid*.

e) Vi sono inoltre programmi per l'assistenza alimentare agli anziani indigenti, ai *native americans*, ai bambini poveri durante i mesi estivi, questi ultimi ora eliminati. Tutti sono basati sui *means tests* (controlli sulle condizioni), con criteri differenti d'eleggibilità nei diversi Stati.

In totale ci sono 12 programmi d'assistenza alimentare, amministrati da 5 diversi dipartimenti federali e un'agenzia indipendente.⁹⁶

2.12.3 Il Supplementary Security Income

Il SSI, il reddito supplementare di sicurezza, introdotto nel 1974, elargisce sussidi monetari a poveri, vecchi, ciechi, invalidi non coperti dalla *Social Security* o da altri programmi di sussistenza. Esso portava sotto una gestione federale la precedente *Old Age Assistance* del 1935, con una spesa che attualmente è di circa 18 miliardi di dollari.

Nel 1993 copriva 6,2 milioni di persone, in gran parte anziani, e solo l'11% era sotto i 18 anni. Circa 890 mila bambini handicappati, sia mentali che fisici, hanno ricevuto i sussidi fino alla riforma del 1996, che ha reso più severi i criteri d'eleggibilità, in seguito a ricorrenti voci di frode nella determinazione degli *handicap*. Il programma è federale ed è basato su controlli delle condizioni. Viene amministrato dalla *Social Security Administration* attraverso la sua rete di uffici nella nazione. I criteri generali sono determinati su base nazionale, ma l'eleggibilità è lasciata alla discrezionalità degli Stati. Nel 1993 il sussidio medio era di 434 dollari al mese. La richiesta alla *Social Security Administration* può essere fatta attraverso il telefono, indicando il numero della *Social Security* (il numero della carta di ogni cittadino americano, equivalente al codice fiscale).

L'eleggibilità è verificata periodicamente, da uno a tre anni. I soldi arrivano con assegni per posta; vi è inoltre la possibilità d'appellarsi per l'esclusione dal sussidio. Le Corti negli anni passati avevano allargato le maglie della definizione di *handicap*, aumentando molto il numero dei sussidiati.

La soglia di eleggibilità è posta all'86% della linea di povertà per il singolo e al 102% per una coppia. Alcuni Stati, specialmente quelli più *liberal* del Nord Est (New York e Pennsylvania) offrono ulteriori supplementi di reddito. Il reddito per determinare

⁹⁶ M. Tanner, *Op. cit.*, pp. 192-194.

l'eleggibilità comprende tutti i redditi ad eccezione dei primi 65 dollari totali al mese, più una metà dei redditi rimanenti ed altri sussidi (ETC, buoni cibo, assistenza per la casa, un terzo dei soldi per i bambini dati da un genitore non presente nella famiglia). Se un assistito vive nella casa d'un altro il sussidio viene diminuito di un terzo.

Alcuni critici hanno segnalato la sua regressività, in quanto per potervi accedere non si calcola il reddito del coniuge, né la proprietà di una casa, di una automobile o di un'assicurazione sulla vita.

Il beneficiario non ha l'obbligo di cercare un lavoro, ma sono previsti solamente degli incentivi.⁹⁷

Il programma passò al Congresso grazie a un gruppo di pressione assai potente a Washington, la *Grey lobby* degli anziani, e anche per l'atteggiamento favorevole dei rappresentanti degli stati del Sud agricolo, che trovavano sempre più cara l'assistenza pubblica a loro delegata.

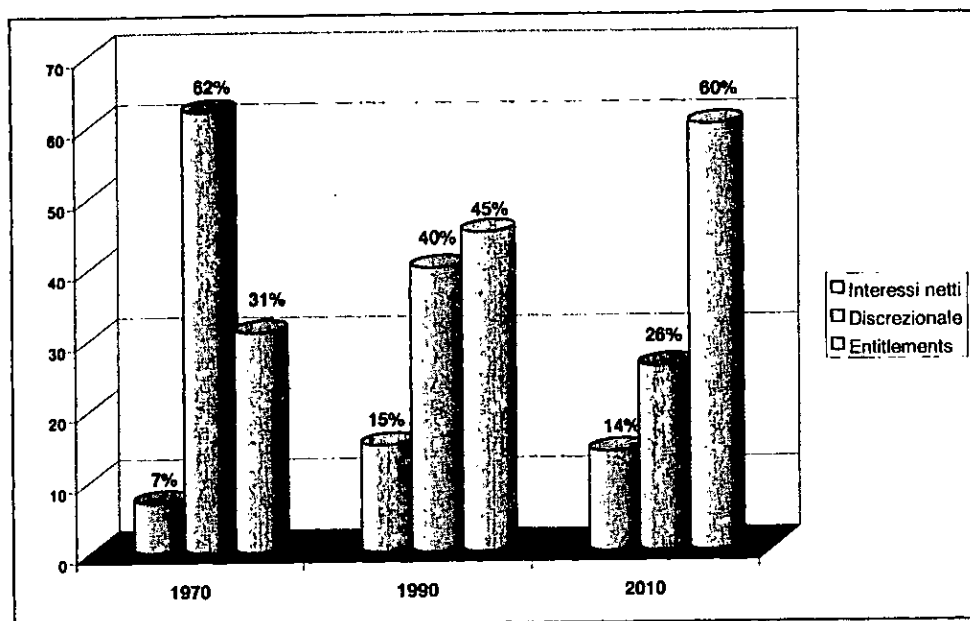
La legge, che non ebbe grande pubblicità e che quindi passò relativamente inosservata presso l'opinione pubblica, era appoggiata inoltre dai *liberals*, che volevano *standards* d'eleggibilità più larghi (allora il Mississippi dava ai vecchi indigenti solo 75 dollari al mese)⁹⁸. Essi speravano inoltre che con il tempo il programma avrebbe incluso sempre più persone. Questa è sicuramente una delle logiche su cui si è basato lo sviluppo della politica sociale americana: una volta introdotto un programma d'assistenza, anche se con difficoltà, esso progressivamente si è esteso sempre di più, soprattutto se è basato su un *entitlement*.

Ciò avviene anche per la mancanza di una revisione annuale nella discussione del bilancio, i fondi per questi programmi sono definiti *mandatory spendings*, per cui, con l'aumento dei cittadini che hanno i requisiti richiesti, la spesa "va avanti da sola". Inoltre ogni nuovo programma crea progressivamente gruppi di pressione e aggregazioni politiche che tendono a ostacolare i tagli.

Dalla tabella seguente vediamo che le spese federali hanno un incremento obbligato a causa della struttura degli *entitlements*, specialmente *Social Security* e *Medicare*; quindi hanno poca rilevanza i programmi politici del Presidente e del Congresso, o le esigenze della nazione. Gli *entitlements* crescono più dell'economia e rappresentano una camicia di forza fiscale.

⁹⁷ Eardley, Bradshaw, Ditch, Gough e Whiteford, *Social Assistance in the OECD Countries*, Volume II, *Country Reports*, London HMSO 1996.

⁹⁸ T. Patterson, *Op. cit.*

Tabella 11 — Spesa per i programmi basati su *entitlements* o discrezionali

FONTE: Da: D. Kendall — *Modernizing Medicare e Medicaid*, Rowman Littlefield Pub, Inc. Oxford 1970.

2.12.4 L'Earned Income Tax Credit

L'EITC, introdotto nel 1975, è un programma basato su crediti d'imposta e deduzioni fiscali per le famiglie di lavoratori con basso reddito. Inizialmente aveva un carattere più assistenziale, ma dall'85 l'EITC si è inserito nella competizione elettorale fra i due partiti per il voto dei lavoratori poveri con figli con un reddito tra 12.500 e 20.000 dollari, circa il 20% degli elettori; molti di essi erano *blue collars* che voltavano le spalle ai Democratici per Reagan. Essi lavoravano e pagavano tasse, non erano sussidiati, e avevano paura di essere sospinti nel *Welfare*. Entrambi i partiti cercarono di rispondere ai loro problemi, e il programma subì uno sviluppo.⁹⁹ Inoltre, l'EITC non aumentava la burocrazia ed era meno "visibile", tuttavia il suo impatto, per annullare le aumentate tasse e contributi della *Social Security*, non cominciò veramente che nel 1993, quando divenne significativo.

Il programma funziona nel modo seguente: se i lavoratori hanno un reddito superiore ai crediti d'imposta del programma, essi lo possono dedurre dalle tasse, se i crediti superano le tasse, possono avere dei rimborsi in contanti. Nel 1996 quattro dollari su cinque spesi dal programma sono stati distribuiti in questo ultimo modo¹⁰⁰. L'EITC incentiva

⁹⁹ C. Howard 1997, *Op. cit.*, pp. 139-143.

¹⁰⁰ Il massimo del beneficio per le famiglie con due o più bambini è di 3.656 dollari su di un reddito di 9.140 dollari e su un reddito lordo di 11.930 dollari e di 2.210 dollari per una famiglia con un bambino, con almeno 6.500 dollari e un reddito lordo di non più di 11.930 dollari.

il conseguimento di un lavoro dando una rete di sicurezza a coloro che ottengono un salario minimo. Si tratta di un indiretto aumento del salario che serve a coprire i contributi della *Social Security*. Dal 1994 esso può essere anche usato da coppie senza figli, tuttavia con benefici bassi, in media 186 dollari, che rappresentano solo il 3% degli stanziamenti; nel bilancio del '93 Clinton era riuscito a portare il finanziamento per il programma a 21 miliardi di dollari. Poco prima del voto finale i collaboratori di Clinton distribuirono ai deputati indecisi il numero di lavoratori poveri o quasi poveri di ogni collegio.¹⁰¹

Più di sei milioni di famiglie di lavoratori con redditi sotto la linea di povertà saranno presto selezionabili per il programma; nel 1998 l'EITC dovrebbe costare oltre 20 miliardi di dollari e dovrebbe raggiungere 16 milioni di lavoratori poveri. L'EITC è il programma federale il cui costo sta aumentando più velocemente (11% in media di crescita annuo dal 1980 al 1992) e diventerà presto il più esteso fra i programmi di trasferimento di reddito.¹⁰²

I critici conservatori hanno messo in evidenza il suo carattere regressivo, poiché la metà degli aventi titolo sta sopra la linea di povertà; due milioni hanno un reddito superiore a 30 mila dollari l'anno¹⁰³. Essi sottolineano che si crea un disincentivo a lavorare di più: con un salario dato per un determinato numero d'ore di lavoro si ottiene lo stesso reddito che si otterrebbe lavorando di più (il 13% in più secondo un recente studio¹⁰⁴).

Nonostante le indicizzazioni che sono state introdotte nel 1983, gli studiosi *liberal* hanno indicato che L'EITC copre solamente il 67% dei potenziali beneficiari. Inoltre il programma non avvantaggia i giovani lavoratori non sposati che stanno inserendosi nel mondo del lavoro. L'assegno viene distribuito una volta l'anno, in primavera: questo pone dei problemi a molti che ne avrebbero bisogno mensilmente. Vi è anche una certa ignoranza del programma, anche se gli uffici del *welfare* gli stanno dando più pubblicità: così è abbastanza irrilevante nella decisione di lavorare per le donne capofamiglia.¹⁰⁵

L'ampliamento del programma però è visto dagli studiosi e dai politici *liberal* come una soluzione per ridurre le assistite dell'AFDC incentivandole ad entrare nel mondo della produzione, rendendo il lavoro più "conveniente", e incoraggiando l'autosufficienza economica.

Per contro, una strategia di aumento del salario minimo rischierebbe di far perdere il lavoro a molti lavoratori sotto i 20 anni e in altre categorie di lavoratori a basso reddito.¹⁰⁶ L'EITC è stato molto efficace, riuscendo nel 1996 a far uscire dalla povertà 4,6 milioni di persone, di cui 2,9 bambini: infatti è specialmente mirato alle famiglie e ne sono stati avvantaggiati gli Ispanici nel Sud, che tendono ad avere più figli, e avere, all'interno del nucleo familiare almeno una persona che lavora, anche se con salari bassi o *part-time*.¹⁰⁷

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ M. Tanner, *Op. cit.*, pp. 106-108.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ G. Acts e K. Watson, *Carrots and Sticks: How does the new U.S. Income Support System encourage Single Parents to work*, for presentation at the II International Research Conference on Social Security, Jerusalem, Jan. 1998.

¹⁰⁶ M.J. Bane e D.T. Ellwood, *Welfare Realities, From Rethoric To Reform*, Harvard Univer. Press, Cambridge-London 1994, pp. 149-150.

¹⁰⁷ K. Porter, W. Primus, D. Rawlings, E. Rosenbaum, *Op. cit.*

2.12.5 L'assistenza per la casa

Già con Roosevelt erano stati creati fondi per l'assistenza abitativa agli indigenti, ma nel 1965 Johnson introdusse l'*Housing Act*, con un concorso federale del 75%, a beneficio degli indigenti che fruissero di mutui gestiti dall'*Housing Administration*.

Le agenzie edilizie locali vennero autorizzate a prendere in leasing alloggi costruiti dai privati per destinarli ad affitto ad equo canone ai meno abbienti. Il Congresso autorizzò il Dipartimento dell'Edilizia a dare mutui agevolati per il risanamento dei "ghetti" urbani.¹⁰⁸

Tutto ciò diede molte occasioni alle famiglie povere, ma creò anche disuguaglianze fra differenti soggetti e guadagni facili per i costruttori. La seconda legge, l'*Housing Urban Development Act* del 1968, aveva esplicitamente il fine di dare una casa decente a tutti gli americani; rilanciò l'edilizia popolare attraverso due programmi, l'assistenza per acquisire la proprietà della casa e il concorso nell'affitto delle case multifamiliari. L'edilizia a sovvenzione federale riuscì a superare il 20% delle nuove costruzioni nei primi anni '70. Questo rapporto diretto tra Amministrazione Federale e costruttori privati non poté però raggiungere i potenziali beneficiari e diede all'opinione pubblica un'immagine assai negativa, sia per l'inefficienza, sia per l'inequità della sua gestione.¹⁰⁹

Dopo varie modifiche e trasformazioni con Nixon e Carter, con cui si cercava di delegare maggiormente agli stati e alle città la gestione dell'edilizia, con un minore apporto federale, si giunse ai tagli alle spese per le infrastrutture urbane dell'amministrazione Reagan. Secondo l'Amministrazione Reagan il Governo Federale aveva creato solo distorsioni e dipendenze; era meglio che le città se la cavassero da sole.

I sindaci, infatti, soprattutto dalla fine degli anni '60, avevano chiesto sempre più soldi a Washington per infrastrutture, edilizia e assistenza, anche con lo scopo di evitare nuove rivolte. E' importante ricordare che fra il '50 e l'80 le industrie si erano dimezzate nelle città, la *middle-class* bianca era emigrata in massa nei sobborghi (almeno 9 milioni), mentre 5 milioni d'afro-americani del Sud, oltre che di Portoricani e Messicani, erano immigrati nelle aree metropolitane. Questi due fenomeni erano tra loro legati, creando una nuova segregazione razziale nelle abitazioni e nei quartieri. Se nel 1960 il reddito medio della popolazione nei sobborghi era del 13% superiore a quello delle città, nel 1980 era superiore del 43% nelle città sopra un milione di abitanti. Inoltre nelle elezioni presidenziali del 1992 solo il 12% dei voti provenivano dalla città, pari a 79 seggi nella Camera dei Rappresentanti.¹¹⁰

Il problema delle città e della dislocazione della povertà è sempre stato centrale per capire la crisi del *Welfare* e le sue possibili soluzioni. Nel 1968 viene approvato il *Fair Housing Act* che impegnava l'edilizia pubblica a impedire ogni discriminazione razziale nelle vendite e negli affitti; questo valeva anche per le abitazioni private. I risultati furono, però, assai modesti soprattutto per la scarsità dei controlli. Sempre nel 1988 uscì un libro di un economista di Chicago, Wilson¹¹¹, nel quale si affermava che lo spostamento dei posti di lavoro nelle industrie e della stessa classe media professionale (anche

¹⁰⁸ W. Wilson, *Op.cit.*

¹⁰⁹ G. Amato, *Op. cit.*

¹¹⁰ F. Sieghel e W. Marshall, *Markets and empowerment: helping cities help themselves*, in W. Marshall, *Building the Bridge, 10 Big Ideas to Transform America*, Rowman and Littlefield, Oxford 1997, pp.129-140.

¹¹¹ W. Wilson, *The Truly Disadvantaged*, University of Chicago Press, Chicago 1987.

afro-americana) verso i sobborghi, aveva lasciato i centri urbani nelle mani della *under-class* afro-americana e portoricana. Infatti nei quartieri in cui le scuole sono di bassa qualità, vi sono poche possibilità di trovare un lavoro e i matrimoni tendono a durare poco. La via di accesso all'*American dream* vi è preclusa; droga, criminalità e *Welfare* appaiono le uniche soluzioni di vita.

Secondo Wilson l'isolamento e la concentrazione di questo tipo di comunità, l'aveva reso differente dal resto della società americana, per cause strutturali ed economiche, non per la "pigrizia" e la degradazione innestata dai sussidi *Welfare*, come affermavano i conservatori.

Data la mancanza d'investimenti in quelle aree, i loro abitanti avevano difficoltà a spostarsi per recarsi a lavorare fuori città. D'altra parte essi non erano qualificati per nuovi mestieri *high-tech* (programmatore di computer, ingegneri software, ecc.). Questa deindustrializzazione è progredita non solo nelle città, ma anche in altre aree del Nord-Est, almeno fino agli anni '90.

Oggi per le città è prevista un'assistenza federale, gestita attraverso il fondo denominato HUD, già creato nel 1965; il finanziamento non è però sufficiente. Su 13,8 milioni di famiglie che avrebbero titolo per ricevere contributi agli affitti, 10 milioni non ricevono alcun aiuto.

L'*Housing Act* del 1990 ha autorizzato l'attribuzione di quote del fondo a Stati e città per vari tipi di assistenza nell'edilizia.

L'aiuto per gli affitti è declinato da 69 miliardi di dollari nel 1977 a 17 miliardi nel 1995, tenendo conto dell'inflazione. Una famiglia è considerata eleggibile se il suo reddito totale è inferiore del 50% al reddito medio di una famiglia della stessa grandezza in quella contea.

I pagamenti dell'AFDC (fino al 1996) erano considerati come reddito, ma non i buoni alimentari o altre forme di assistenza.¹¹⁴

I critici hanno messo in evidenza che la media di questi affittuari ha un reddito superiore del 60% a quelli di altri inquilini non assistiti. Essi affermano che questo sistema disincentiva i proprietari a ristrutturare le case (dato che lo Stato paga in ogni caso) e gli inquilini a tenere bene le abitazioni, mentre non li incentiva a lavorare per andare in quartieri migliori. Essi propongono perciò limiti temporali (due anni) a questi sussidi, riportando le case nell'ambito del mercato e lasciando i casi disperati alla beneficenza privata¹¹⁵.

¹¹² F. Siegel e W. Marshall, *Op. cit.*

¹¹³ D. Eliwood e M. J. Banc, *Op. cit.*

¹¹⁴ L'assistenza per la casa, infatti, non è un *entitlement*, ma è basata sulla disponibilità dei fondi dati dal Congresso e dagli Stati, e anche se in certi casi iniqua, ha degli *standard* abbastanza uniformi nel paese (di solito l'inquilino paga il 30% dell'affitto). Vi è in ogni caso grande disparità di fondi tra le città e gli Stati. L'assistenza alla casa si divide in tre parti: 1) *Public Housing*, introdotto nel 1937, in cui lo Stato è proprietario, con 1,3 milioni di inquilini, 2) il *Publicly Assisted Housing*, di Johnson, con crediti ai costruttori privati e assistenza agli affitti, con 1,7 milioni di inquilini, 3) la *Tenants Base Assistance*, che dà la possibilità di scegliere l'abitazione sul mercato e poi ricevere un sussidio per l'affitto. In genere le famiglie più povere, gli afro-americani e le madri sole che ricevono l'AFDC, sono aiutate dai primi due programmi, nei centri città più degradati: si cerca ora di disperdere questa concentrazione nei nuovi edifici o attirando in queste zone persone meno indigenti. G.T. Kingsley, *Federal Housing Assistance and Welfare Reform: Uncharted Territory*, Series A, N°A-19, The Urban Institute, Washington 1997.

¹¹⁵ V. H. Husock, *Now Let's Put Time Limits To Public Housing*, American Enterprise 1996.

E' infine da sottolineare che sono previste deduzioni consistenti per i mutui delle abitazioni: questo tipo di aiuto rappresenta uno dei più lampanti esempi del "Welfare nascosto", con effetti regressivi e perversi.

Nel 1993 le deduzioni per i mutui sono state usate per 45% (per un ammontare di 51 miliardi di dollari) dal 5% più ricco di contribuenti con reddito superiore a 100 mila dollari l'anno. Un quinto dalle classi medie, con un reddito tra i 30 e i 50 mila dollari l'anno, ha avuto deduzioni fiscali sui mutui (a queste si devono aggiungere diminuzioni di tasse sulla casa).¹¹⁶

Occorre ricordare in ogni caso, che il 40% dei poveri americani oggi ha la proprietà della casa. Clinton e i *New Democrats* tendono a spostare l'accento dell'intervento pubblico verso le città alla creazione di nuove imprese in quelle aree. Da rilevare il ruolo delle micro-imprese nate con l'apporto di piccoli prestiti (garantiti dallo Stato) fino a 10.000 dollari; 30.000 piccoli imprenditori devono la loro esistenza a questo programma.¹¹⁷ Il Presidente ha proposto, per il bilancio del 1999, 283 milioni di dollari per 50.000 nuovi buoni-casa, per dare l'opportunità di vivere più vicini ai luoghi di lavoro, ridurre i pendolari e assicurare più stabilità nell'occupazione.

Nell'ambito dell'assistenza abitativa, vi è da menzionare un altro programma, varato nel 1981, il *Low-Income Home Energy Assistance Program* (LHEAP) che ha lo scopo di contribuire ai costi del riscaldamento e dell'aria condizionata. Questo aiuto viene dato dagli Stati su indicazioni federali; gli Stati determinano l'eleggibilità, di solito il contributo viene concesso agli indigenti che già ottengono altri sussidi di povertà.¹¹⁸ La media dei sussidi del programma, per le due finalità, è di 211 dollari l'anno.

2.12.6 L'Aid to the families with dependent children

L'AFDC, il sussidio alle donne capofamiglia con figli dipendenti, sotto i 18 anni, è l'erede diretto del precedente ADC del 1935, che nel 1967 cambiò nome. Il programma, determinato con criteri federali, è gestito dagli Stati e i criteri di eleggibilità sono decisi localmente. Il programma nacque con un consenso limitato ed è risultato sempre più controverso per la sua valenza etica ed ideologica. Il Governo Federale dava un indirizzo generale perché il sussidio fosse sottoposto a controlli sulle condizioni (*means tests*).

La legittimità etico-politica del programma affondava le proprie radici in un periodo precedente, in cui, come abbiamo visto, le donne povere e le vedove in certi Stati ottenevano un sussidio; la figura della vedova che doveva occuparsi dei suoi bambini, essendo priva di mezzi, infatti riscuoteva una certa compassione nell'opinione pubblica. La madre veniva considerata come colei che rendeva un servizio alla nazione.

Una questione spinosa si poneva però nei casi in cui il padre era vivo, ma assente (ragazze madri, donne divorziate). I criteri di ammissione negli anni '30 e ancora fino ai primi anni '60, specialmente negli Stati del Sud, erano basati su un'impostazione moralistica, esigendo un comportamento "decente" nella vita sessuale e una casa "conveniente" per un sereno sviluppo dei bambini.

Gli Stati del Sud rifiutavano i sussidi alle *Employable Mothers*, ossia alle donne

¹¹⁶ R. Albelda, N. Folbre, *The War to The Poor*, New York 1996, p. 39.

¹¹⁷ W. Marshall, *Op. cit.*

¹¹⁸ T. Eadley, J. Bradshaw, J. Ditch, Gough, P. Whiteford, *Social Assistance in OECD Countries: Country Reports*, HMSO, London 1996.

che potevano essere assunte come domestiche. Così gran parte dei sussidi andava alle vedove bianche e solo il 15% alle donne afro-americane. Ci fu poi, nel 1939, un emendamento alla legge con il quale si estendevano le pensioni della *Social Security* quali *entitlements* delle vedove, diventate così "povere meritevoli". Le donne più povere e non vedove rimasero nel programma di assistenza alimentando un'immagine negativa presso l'opinione pubblica¹¹⁹. La fine della guerra tolse a molte il lavoro costringendole a trovare rifugio in questo programma. Nel frattempo molti centri di accoglienza per i bambini vennero chiusi.

Dominava l'idea, anche fra le donne, che avevano contribuito a scrivere il testo della legge, come la Perkins, che il posto della donna fosse a casa per occuparsi dei bambini piccoli, senza un'emancipazione economica nella famiglia. Esse accettarono che lo schema assicurativo "astratto" fosse riservato ai lavoratori capofamiglia, e che sussidi particolari venissero assegnati alle donne in situazioni difficili, da stabilirsi volta per volta: questo proveniva anche dalla loro prospettiva di assistenti "sul campo".¹²⁰

Ma nel 1962 il programma fu esteso anche alla famiglia in cui i coniugi erano ambedue disoccupati (AFDC-UP, *Unemployment Parent*). Non essendo stata resa obbligatoria la nuova norma Federale, molti stati rurali o poveri non la recepirono. Le sussidiate potevano essere divise in 3 categorie: 1) disoccupate per un periodo limitato; 2) disoccupate le cui opportunità dipendevano da una migliore formazione; 3) disoccupate le cui qualificazioni rendevano il lavoro assai difficile.¹²¹

In base a un emendamento del 1967, tutti coloro che erano inseriti nel programma, con figli sopra i 6 anni, si dovevano iscrivere al programma WIN (*Work Incentive Program*), che si prefiggeva di dare formazione professionale e occasioni di lavoro in aziende pubbliche e private.

Così si incominciò a cambiare la filosofia del programma, poiché il nuovo schema esigeva che anche le donne assistite dovessero andare a lavorare. Questo cambiamento nella concezione del ruolo femminile, conseguente anche all'inserimento massiccio delle donne nel mercato del lavoro delle donne, è stato uno dei motivi della perdita progressiva di consenso del programma, intensificando l'immagine delle assistite come povere non meritevoli.¹²²

La nuova impostazione fu ribadita nello stesso emendamento del 1967, con la regola in base alla quale i primi 30 dollari e un terzo dello stipendio di un nuovo lavoro non venivano contati ai fini dell'ottenimento del sussidio (*income disregard*).¹²³

Tuttavia la spesa per l'AFDC aumentò negli anni 60 del 107%. Tre quarti dell'incremento avvenne tra il 1965 ed il 1968, quindi in una fase di bassa disoccupazione e di sviluppo economico. Ciò anche a causa della mobilitazione della *Welfare Rights Association*, che aiutava i potenziali sussidiati ad orientarsi nei meandri della burocrazia per ottenere i sussidi. Anche la relativa perdita dello stigma per l'assistita, la maggiore disponibilità della burocrazia, le sentenze favorevoli delle Corti ebbero un peso notevole.

¹¹⁹ S. M. Tales, *Whose Welfare? AFDC and Elite Politics*, University Press of Kansas, Lawrence 1996, p. 35.

¹²⁰ L. Gordon, *Social Insurance and Public Assistance: The Influence of Gender in Welfare Thought in the U.S.-1890-1935*, in "The American Historical Review", vol. 97, 1 Feb. 92.

¹²¹ Rosina Becerra, *Unpublished Paper*, UCLA, 1997.

¹²² J. Handler, *The Poverty of Welfare Reform*, Yale University Press, New Haven, London 1995.

¹²³ S. M. Tales, *Op. cit.*

Il sistema dell'AFDC, gestito dagli Stati, ma con contributi federali che andavano (prima del '96) dal 50 all'80%, faceva sì che i sussidi fossero estremamente differenziati fra gli Stati: nel 1995 l'Alaska pagava 900 dollari al mese, il Mississippi 138 dollari a una madre con tre figli.

In molti Stati, specialmente quelli poveri del Sud, una parte delle famiglie pur utilizzando gli altri dei servizi sociali in natura (buoni alimentari, *Medicaid*, contributi per gli affitti) non riusciva a superare la linea federale di povertà, (nel 1994 circa 15.100 dollari annuali per una famiglia di 4 persone).

Nei primi anni '70 il Governo Federale stabilì che essere disoccupati, ai fini dell'eleggibilità all'AFDC-U.P., significava lavorare meno di 100 ore al mese.

In 37 stati fino al 1996 esisteva un sussidio di emergenza, sempre nell'ambito del programma AFDC, in casi disperati, sotto forma di erogazioni monetarie, servizi, cibo, cure mediche (*Emergency AFDC Program*).

Le richieste per ottenere l'AFDC potevano essere fatte solo di persona al locale ufficio del *Welfare*. L'eleggibilità veniva rivista ogni 6 mesi, ma vi era un incontro personale ogni anno. Obbligatorio era anche comunicare ogni cambiamento del reddito. Alcuni Stati richiedevano dichiarazioni mensili sul reddito, sulla struttura familiare ecc. Il reddito totale della famiglia doveva essere minore al 185% dello *standard* dello Stato. Vi era una serie di deduzioni per la determinazione del sussidio: non venivano contati i primi 30 dollari, un terzo del rimanente reddito da lavoro, il reddito d'un figlio studente e in alcuni casi i buoni alimentari e crediti d'imposta (EITC). L'eventuale proprietà patrimoniale era anche determinante ai fini dell'eleggibilità, ma non venivano tenute in conto la casa, un'automobile ed eventualmente i mobili.

Il programma raggiungeva nel 1996, prima della riforma Clinton 4,8 milioni di madri sole con figli a carico, con un costo di 13,8 miliardi di dollari, pari all'1% della spesa federale. Ma il sussidio non è stato indicizzato dal 1970 e quindi il suo valore era diminuito del 40% dai primi anni '70.

a) Il dibattito Ideologico. Il programma è diventato l'oggetto centrale di tutto il dibattito politico ed ideologico degli ultimi 30 anni sul ruolo dell'assistenza pubblica. Per l'opinione pubblica è diventato sinonimo di *Welfare*.

Il primo ad affrontare questo problema fu Pat Moynihan, un contraddittorio *liberal*, poi consigliere di Nixon. Nel 1965 egli scrisse un rapporto per il governo (*The Negro Family: The Case for National Action*)¹²⁴, in cui poneva come centrale il problema della famiglia afro-americana, che per passate ingiustizie, tra cui la schiavitù, era diventata distorta e patologica nella sua struttura e nel suo comportamento; queste distorsioni tendevano ad autoperpetuarsi, trovando nel sussidio dell'AFDC un supporto culturale ed economico.

Assai criticato dalla sinistra, che lo accusò di razzismo, in quanto attribuiva la responsabilità non al "Sistema", ma agli afro-americani che non vi si adattavano, la sua diagnosi è stata rivalutata in seguito, perfino dagli stessi *liberals*.

Moynihan affermava che gli uomini afro-americani erano visti come delle inutili appendici dalle loro donne, poiché queste potevano ottenere, senza di essi, denaro dallo Stato. Poiché il sussidio dava la possibilità solo alle donne di far sopravvivere la famiglia, i matrimoni ne erano usciti a pezzi

¹²⁴ D.P. Moynihan, *Miles To Go*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1996, pp. 178-180.

Quello che Moynihan aveva intuito, e che cercò di realizzare in seguito nel suo abortito progetto del *Family Assistance Plan*, era che una riforma non doveva essere particolaristica, ma doveva includere una parte della classe media lavoratrice: ossia doveva avere un carattere quasi universalistico.

In seguito il dibattito sull'AFDC continuò, ma in un modo più radicale e con soluzioni differenti, soprattutto per opera dei neoconservatori degli anni '70 ed '80, e come Gilder, Glazer e Murray¹²⁵, che scrisse il più influente libro sull'argomento. Egli cercò di dimostrare che l'AFDC, insieme agli altri sussidi, rendeva quasi più conveniente per la madre capofamiglia rimanere assistita piuttosto che cercare di lavorare.

Murray affermava che vi era una correlazione positiva tra dipendenza dal *welfare* e illegittimità delle nascite. La futura ragazza madre pensava che in ogni caso sarebbe riuscita a sopravvivere con i sussidi, e lo stesso atteggiamento era presente nei confronti del divorzio: dai suoi studi egli ricavava che vi era una tendenza per le madri capofamiglia a ricevere sussidi per molti anni.

Si era creata quindi un'accettazione socio-culturale della dipendenza economica dello Stato e dell'irresponsabilità sessuale, con conseguente mancanza di rispetto di se stessi. Anche nel Sud dove i sussidi erano molto più limitati, il *Welfare* aveva aumentato l'illegittimità delle nascite, soprattutto nelle famiglie degli afro-americani. L'AFDC minava l'etica del lavoro e della responsabilità, portando alla criminalità, droga, degrado urbano. Murray proponeva l'eliminazione di ogni forma di assistenza monetaria, per segnalare che la società non avrebbe più pagato per l'irresponsabilità sessuale o la volontà di non lavorare.

Le donne che volevano avere bambini senza avere un reddito sufficiente, dovevano farli adottare o portarli in un orfanotrofio, come nei primi anni del secolo.

Tra i termini che iniziarono a diffondersi nel dibattito di quegli anni vi erano espressioni come "cultura della povertà" e *Underclass*. Il primo era stato usato dallo scrittore *radical* Lewis per descrivere le famiglie povere messicane, che mostravano di essere soprattutto "orientate al presente", senza vedere un nesso causale tra le loro azioni e le loro future conseguenze, intrappolate in uno stile di vita degradato e pieni di risentimento verso il "sistema"¹²⁶.

Banfield riprese questa teoria con un'impostazione di destra, definendo l'*underclass*, e il suo comportamento sociale deviante, quale premessa della violenza e della criminalità. Lo sforzo finanziario dello Stato per l'assistenza era inutile e si doveva eliminare il salario minimo: la situazione degli afro-americani sarebbe stata uguale anche senza il razzismo¹²⁷.

Egli propose di fare educare in strutture particolari i bambini di questa *underclass* per esporli ad un contesto socioculturale "normale", e di dare consigli ed informazioni sul controllo delle nascite agli indigenti.

¹²⁵ a) N. Glazer, *The Limits of Social Policy*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1988

b) C. Murray, *Losing Ground*, Basic Books, New York 1984.

c) G. Gilder, *Wealth and Poverty*, Basic Books, New York 1981.

¹²⁶ O. Lewis, *The Culture of Poverty*, in W.P. Moynihan (ed.); *On understanding poverty. Perspectives on the Social Sciences*, Basic Books, New York, 1967, p. 200.

¹²⁷ E. Banfield, *The Unheavenly City. The Nature and The Future of our Urban Crisis*, Boston 1970, pp.3-4.

¹²⁸ *Ibid*

Questa visione degli afro-americani come portatori di una patologia sociale è ri-proposta spesso a destra; si mette in evidenza che quasi un quarto degli uomini tra i 20 e i 29 anni sono in prigione, mentre meno di un quinto frequenta l'università e il loro reddito medio non supera il 60% di quello dei bianchi.

Anche Murray aveva usato il termine *underclass*, ma con valenza moralistica, con il senso dell'esclusione dei poveri dai confini della cittadinanza e quindi come una oscura minaccia per la maggioranza delle classi medie. Un altro autore influente, Olasky, aveva invece messo in risalto la perdita progressiva nelle classi più svantaggiate di religione, di valori, della pazienza per le avversità, auspicando più che una redistribuzione monetaria, uno sforzo individuale e comunitario dei più abbienti, basato sulla compassione e sulla beneficenza.¹²⁹

Mead continuò questo approccio, affermando che la resistenza ad accettare lavori poco pagati, preferendo i sussidi del *Welfare*, appariva come la causa principale della condizione delle donne assistite: vi era così una variabile ambientale e culturale a spiegare perché i poveri rimanevano dipendenti e irresponsabili. Mead affermò che gli *entitlements* devono essere accompagnati da responsabilità e doveri verso la cittadinanza, con il lavoro al primo posto, e che lo Stato doveva in ultima analisi procurarlo (anche se, così, paradossalmente si aumentava quel *Big Government* che i Repubblicani liberisti volevano smantellare). Esso avrebbe avuto un'utilità nel dare una disciplina nel lavoro a persone che non vi erano abituate. Ma il punto centrale implicito nell'argomentazione, già presente nella filosofia pubblica ottocentesca, è che la cittadinanza è legata, oltre che al voto, al guadagno nel lavoro. In America, in fondo, si è cittadini in quanto si lavora: per cui il *workfare*, più che con l'economia, ha a che fare con la cittadinanza.¹³⁰

Il *workfare* doveva essere quindi obbligatorio, non volontario (come si era già sperimentato, con un relativo successo nella Riverside County in California), in nome di un *welfare state* più rigoroso ed autoritario.¹³¹

Tuttavia il termine *underclass* sfuggiva ad una definizione precisa, era ambiguo e impressionistico, difficilmente verificabile in quanto variabile culturale, e non ha trovato una significativa conferma empirica quale spiegazione del fenomeno delle madri sole a carico del *welfare*.¹³²

Anche il sociologo Wilson, nella sua diagnosi della situazione dei poveri nei centri urbani, aveva usato questo termine, ma ne aveva indicato le cause nella mancanza di lavoro e nell'isolamento economico.

Anche se più del 40% delle donne capofamiglia che vivevano di sussidi erano bianche, la maggiore presenza proporzionale alla loro popolazione di afro-americane o di ispaniche (le *Welfare Queens*, come le chiamava Reagan) suscitava stereotipi negativi e irritazione, in particolare perché il programma d'assistenza gravava sulle tasche dei contribuenti senza far vedere nessun passo in avanti nell'integrazione razziale.¹³³

¹²⁹ Olasky, *The Tragedy of American Compassion*, Washington 1992.

¹³⁰ J. N. Shklar, *American Citizenship. The Quest for Inclusion*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1991, p. 97.

¹³¹ L. Mead, *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*, The Free Press, New York 1986.

¹³² Per il dibattito sul termine *Underclass*: Charles Murray and the *Underclass: The Developing Debate*, I.E.A., London 1996.

¹³³ Questo dipende anche dal fatto che l'immagine di una classe, viene vista come un insieme di dimensioni comportamentali e valori, legati a status socio-economico ed educazione; questo uso comune dimentica il fatto che si può appartenere nello stesso tempo a differenti classi, e che quindi non vi è un'unica e

Alcuni hanno ipotizzato che la situazione di una donna povera capofamiglia e sussidiata dallo Stato sia diventata il capro espiatorio di un declino morale e sociale, che riguarda anche il resto della società americana, anche se forse in misura minore: dagli anni '60 agli anni '90 c'era stato un grande aumento dei divorzi (oggi circa il 40% delle coppie finisce per divorziare) e di nascite fuori del matrimonio (oggi quasi il 25% dei nuovi nati).