

2.14 La Welfare Society

Un'altra caratteristica dell'aiuto agli indigenti negli USA è il grande ruolo del settore *non profit*. Oggi, secondo la rivista *Giving USA* si calcola che 143 miliardi di dollari sono spesi in attività culturali, filantropiche o religiose, da individui (109 miliardi), aziende (8 miliardi) e fondazioni (13 miliardi), o lasciti (13 miliardi) per il tramite di circa un milione e mezzo di associazioni *non profit*. Il 9% della forza lavoro, più di quella impiegata nel settore pubblico, federale e statale, e l'8% del reddito nazionale lordo passano per il settore *non profit*.¹⁶¹

Con questo tasso di "generosità", relativamente il più alto al mondo, soltanto 12 miliardi di dollari raggiungono specificatamente le famiglie povere, includendo un terzo di contributi federali. Il patrimonio totale del settore *non profit* ammonta a 500 miliardi di dollari.

Il politologo Putnam ha affermato che negli ultimi anni si rivela, tuttavia, una minore partecipazione civica. Questo si deduce da vari fenomeni, come la sempre minore partecipazione dei genitori alle riunioni scolastiche e alla politica. Egli attribuisce la tendenza alla sempre maggiore presenza nel tempo libero degli americani della televisione e del computer (Internet).¹⁶²

In ogni caso, negli anni '90, circa il 60% degli adulti americani ha prestato volontariamente lavoro non pagato in associazioni filantropiche religiose culturali o di beneficenza. Inoltre l'80% degli americani, secondo uno studio della *World Values Survey* del 1990, fa parte di associazioni spontanee. Tutto questo proviene, come già notava Tocqueville, dall'originale spirito religioso di origine protestante che anima la società americana.¹⁶³

Questa grande ricchezza e opportunità della civiltà americana è tuttavia vista con un certo scetticismo da alcuni commentatori ed economisti *liberal*. Essi affermano che i tagli della riforma del 1996 fanno sì che i contributi federali al settore *non profit* dovrebbero aumentare entro il 2002 del 120%, per sostituire i sussidi tagliati.

Anche se le donazioni sono aumentate negli anni 80 del 13% l'anno, vi è stata una diminuzione nei primi anni '90. I contributi statali e le deduzioni fiscali nei bilanci federali alle *Charities* stanno diminuendo nei bilanci federali e vi sono proposte per ulteriori tagli. Poco convinti della possibile supplenza privata all'iniziativa pubblica, i *liberal*

¹⁶¹ Sta emergendo l'esigenza di una maggiore professionalità nella gestione delle donazioni: così vi sono fondazioni (Robin Hood, New Profit ecc.), che danno consulenza finanziaria e manageriale ad altre fondazioni, gestite a volte in modo antiquato. V. *The Gospel of Wealth*, in "The Economist", May 30 - June 5 1998.

Vi è peraltro anche chi sostiene che l'aumento degli appalti al *non profit* nell'area dei servizi sociali, negli ultimi anni, ha portato all'emergere di nuove associazioni, per rappresentare le politiche perseguite dalle organizzazioni, e di trattative con lo Stato, che assomigliano alla politica delle lobbies, e a tentativi di restringere il ruolo del "pubblico". Così vi è stato un decremento di partecipazione alla vita politica (elezioni, partiti), e un aumento verso i gruppi di pressione, come queste associazioni, con obiettivi specifici, migliore management e flessibilità nel rispondere alle esigenze dei vari gruppi. Tutto questo ha determinato un cambiamento nel significato della cittadinanza "sociale". Vedi S. Ratgleb Smith, *The New Politics of Contacting: Citizenship and the Non-Profit Role*, in H. Ingrana, S. Ratgleb Smith (ed.) *Public Policy for Democracy*, The Brookings Institute, Washington 1993, pp.198-219.

¹⁶² R. Putnam, *Bowling Alone, America's Declining Social Capital*, in "Journal of Social Democracy", Jan. 1995.

¹⁶³ S. M. Lipset, *American Exceptionalism. A Double Edged Sword*, Norton, New York 1996, p. 280.

mettono in evidenza una disparità nella determinazione geografica delle donazioni e degli aiuti (molto nelle città del Nord Est, poco al Sud e nelle zone rurali). Vi sono forti differenze di organizzazione, gestione e ore di volontariato, anche perché gran parte del *non profit* è basato localmente, per statuto o legami con una particolare comunità; esso è meno flessibile a cambiamenti nella struttura sociale ed economica della popolazione, anche se ciò sta mutando con la globalizzazione e con la fusione di grandi aziende donatrici.

Alcune di queste organizzazioni mancano di efficienza rispetto ai servizi appaltati ai privati, con *over laps* (sovrapposizioni) nella gestione dei programmi. Molti donatori e volontari hanno gli stessi pregiudizi dei politici a Washington: così probabilmente ci saranno meno ore di volontariato e meno fondi per assistere i poveri e incrementi maggiori nelle donazioni a biblioteche, ospedali, musei, università.¹⁶⁴

E' interessante notare una innovativa proposta, poi sbocciata in esperimenti pilota, che si innesta nella tradizione del volontariato americano della *Welfare Society*, ma incentivata dal mercato. Essa fu elaborata da Edgar Cahn¹⁶⁵, che ideò i *Service Credits*, o buoni servizio. Si tratta di buoni non monetari per assistenza sociale, volti ad eliminare la gestione costosa e inefficiente della burocrazia e il suo approccio ugualitario e impersonale. La proposta era alternativa all'azione di varie società private e filantropiche, e la Croce Rossa l'ha criticata perché eliminerebbe l'*animus donandi* del volontariato.

Il meccanismo è il seguente. Da una parte c'è una organizzazione (una "banca") con una propria amministrazione, dall'altra vi sono gli assistiti e i donatori. I donatori possono essere addestrati e formati dietro un compenso, ma nel momento in cui prestano servizi e assistenza, ricevono un credito che la "banca" scambia con prestazioni fornite loro, in altri momenti, da altri donatori. Il meccanismo può essere molto utile nell'assistenza agli anziani, ai bambini, ai malati, con un approccio personalizzato e domiciliare.

L'organizzazione, strutturata su base geografica e comunitaria, deve raccordarsi con altre organizzazioni (o "banche") che coprono altre zone. Gli esperimenti hanno dato scarsi risultati, anche perché limitati e avviati con pochi mezzi.

¹⁶⁴ J. Wolpert, *How Federal Cutbacks affect the Charitable sector* in L. Staehli, J. Kodras, C. Flint, *State Devolution in America*, Sage Publications, London 1997.

¹⁶⁵ C. Offe, R. Hense, *Economia senza mercato*, Editori Riuniti, Roma 1997.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 23 — I principali cambiamenti nei programmi selettivi per i poveri negli Stati Uniti

Food Stamps	Aid form families with dependent children (Afdc)	Earned Income Tax Credit (Eitc)
1971 Livelli di prestazione uniformi 1974 Estensione del programma: tutti gli Stati sono tenuti a partecipare. 1977 La soglia di povertà diventa il nuovo limite di eleggibilità, per cui le famiglie devono superare delle prove dei mezzi (reddito/beni). 1980 Adeguamento annuale anziché semestrale dei livelli di prestazione; restrizione dei criteri di eleggibilità degli studenti. 1981 <i>Obra</i>: per la prima volta un criterio di eleggibilità basato sul reddito lordo viene applicato a tutte le famiglie senza un anziano o un disabile a carico; le deduzioni sul reddito vengono abbassate al 18%; gli adeguamenti in base all'inflazione vengono posticipati; i lavoratori che partecipano agli scioperi vengono esclusi dal programma. 1982 <i>Food Stamp Amendments</i>: la prestazione massima è ridotta dal 100% al 99% del <i>Thrifty Food Plan</i> (Tfp); gli adeguamenti allo standard e le deduzioni di assistenza abitativa vengono posticipati all'ottobre 1983. 1984 La prestazione massima dei buoni viveri viene ripristinata al costo pieno del Tfp; viene introdotta una soglia di reddito netto per persone non anziane e non disabili in aggiunta alla soglia rispetto al reddito lordo; computo e adeguamento dei benefici vengono arrotondati per difetto (al dollaro inferiore). 1985 <i>Food Security Act</i>: le famiglie in cui tutti i membri ricevono le prestazioni Afdc e S.s.i. sono rese eleggibili dal punto di vista categoriale per i buoni viveri; il reddito da lavoro e altre deduzioni vengono aumentate fino al maggio 1988 <i>Hunger Prevention Act</i>: aumento della prestazione massima dei buoni viveri e specificazione degli aumenti futuri in percentuale al Tfp del giugno dell'anno precedente (1989: 100; 65%; 1990: 102,05%; 1991 e anni seguenti: 103%); aumento della deduzione per l'assistenza ai familiari a carico da 160 dollari per famiglia 160 dollari per persona dipendente; la prestazione Eitc non è più considerata reddito conteggiabile. 1992 Mancata diminuzione della prestazione per i buoni viveri, nonostante la leggera diminuzione del costo del Tfp; esenzione dei guadagni degli studenti fino all'età di 21 anni. 1993 <i>Obra</i>: aumento del tetto all'assistenza e della deduzione per l'assistenza ai figli o ad altri familiari a carico.	1961 Introduzione dello schema Afdc-Up: le famiglie il cui capofamiglia è disoccupato hanno diritto ad una prestazione (nei primi 25 anni del programma, gli Stati potevano erogare prestazioni solo a famiglie mono-parentali con figli in stato di bisogno). 1967 <i>Thirty and one-third rule</i>: 30 dollari e un terzo del reddito aggiuntivo sono esentati dalla prova dei mezzi. 1971 La normativa federale stabilisce che un genitore per ottenere la prestazione Afdc debba lavorare meno di 100 ore in un mese per essere classificato come disoccupato (però alcuni Stati hanno incluso nello schema Afdc-Up famiglie in cui il principale percettore di reddito lavora anche 35 ore alla settimana). 1981 <i>Obra</i>: introduzione di una soglia di reddito che fa divieto agli Stati di erogare prestazioni alle famiglie con un reddito lordo superiore al 150% dello standard statale di risposta ai bisogni e richiesta agli Stati di considerare come reddito le prestazioni Eitc percepite mensilmente dai destinatari dell'Afdc che lavorano; la regola dell'esenzione dei 30 dollari e un terzo del reddito viene limitata a 4 mesi; vengono esclusi per 12 mesi dall'esenzione i beneficiari dell'Afdc che prima rinunciano alla copertura e poi ne fanno nuovamente richiesta; introduzione di un tetto alle deduzioni relative ai costi di assistenza per i figli e alle spese di lavoro. 1984 <i>Deficit Reduction Act</i>: aumento della soglia di reddito lordo al 185% dello standard statale di risposta ai bisogni; l'esenzione dei 30 dollari viene portata a 12 mesi (mentre per un terzo del reddito il limite rimane a 4 mesi); la prestazione Eitc deve essere conteggiata solo quando è effettivamente percepita; viene ripristinato per 9 mesi lo schema <i>Medicaid</i> per coloro che ne hanno perso il diritto insieme con la perdita del diritto all'Afdc a causa del limite di 4 mesi per l'esenzione sul reddito. La normativa del 1981 è così in parte abrogata o attenuata. 1987 <i>Obra</i>: viene autorizzato un finanziamento federale pari al 75% per coprire i costi del programma statale di controllo degli abusi, ma viene vietata l'implementazione di norme che potrebbero limitare l'assistenza di emergenza per famiglie senza casa e per destinatari dell'Afdc particolarmente bisognosi. 1988 <i>Family Support Act</i>: si richiede agli Stati di esentare la prestazione Eitc nella determinazione dell'eleggibilità allo schema Afdc; cresce il livello di esenzione per le spese da lavoro e per i costi di assistenza ai figli; si richiede agli Stati di offrire entro l'ottobre 1990 programmi per l'occupazione e programmi di formazione (jobs: Job Op)	1975 <i>Tax Reduction Act</i>: introduzione di crediti d'imposta pari al 10% del primo 4.000 dollari: diminuzione graduale del 10% di reddito al di sopra di quel limite fino ad arrivare a zero in corrispondenza di un reddito lordo di circa 8.000 dollari. 1978 <i>Revenue Act</i>: il livello massimo del credito d'imposta è portato a 500 dollari (pari al 10% del reddito fino a 5.000 dollari); il livello massimo del credito d'imposta vale fino ad un reddito di 6.000 dollari; oltre tale soglia, diminuzione graduale del credito fiscale, fino allo zero in corrispondenza di un reddito di 10.000 dollari; è consentito anticipare il pagamento Eitc rispetto alla dichiarazione dei redditi annuale. 1979 <i>Technical Corrections Act</i>: sia la prestazione Eitc anticipata sia quella erogata sotto forma di somma complessiva devono essere considerate come reddito rispetto ai programmi Afdc e SSI. 1981 <i>Obra</i>: la gestione del programma Afdc deve supporre che i destinatari dell'Afdc che lavorano ricevano il pagamento Eitc anticipato 1984 <i>Deficit Reduction Act</i>: il credito massimo è portato a 550 dollari (pari all'11% del reddito fino a 5.000 dollari); la soglia di reddito è portata a 6.500 dollari; diminuzione graduale del credito fiscale, fino allo zero in corrispondenza di un reddito di 11.000 dollari; abrogazione delle norme del 1981: ai fini dell'erogazione della prestazione Afdc la prestazione Eitc deve essere considerata solo come reddito accertabile. 1986 <i>Tax Reform Act</i>: indicizzazione del credito e diminuzione graduale dei livelli in base all'inflazione; per il 1987 e il 1988 il livello di aumento viene specificato; innalzamento della soglia di entrata fiscale per le famiglie povere e indicizzazione della soglia in base all'inflazione. 1986; si richiede che tutti gli Stati attuino entro l'aprile 1987 un programma per l'occupazione e la formazione-lavoro per coloro che ricevono i buoni viveri e deve pertanto ridurre l'ammontare della prestazione Afdc anche qualora il beneficiario non sia stato in grado di richiedere il pagamento Eitc anticipato. 1988 <i>Unger Prevention Act</i>: nel determinare i buoni viveri bisogna escludere la prestazione Eitc in quanto reddito accertabile. 1988 <i>Family Support Act</i>: nel determinare la prestazione Afdc bisogna escludere la prestazione Eitc in quanto reddito conteggiabile. 1990 <i>Obra</i>: il programma Eitc viene ampliato e vengono previste variazioni collegate alla dimensione della famiglia (le famiglie con 2 o più figli a carico hanno diritto a crediti d'imposta più elevati); vengono introdotti due nuovi crediti supplementari (per i bambini al di sotto di 1 anno; per il premio di assicurazione sanitaria); aumentano i tassi del credito fiscale per una famiglia con 1 figlio a carico (dal 14% nel 1990 al 23% nel 1994); le prestazioni Eitc non devono essere considerate come reddito per determinare l'eleggibilità ai seguenti schemi: Afdc, Eitc, Food stamps, SSI, Lihemp, Medicaid, assistenza abitativa per le persone a basso reddito.

Fonte: J. Alber *Il ripensamento del Welfare State in Germania e negli Stati Uniti*, Rivista italiana di scienza politica, A XXVII, n. 1, aprile 1997

3. La riforma Clinton del 1996¹⁶⁶

3.1 La genesi politica

La legge firmata nell'agosto 1996 ha alle sue spalle un intenso dibattito. Già Clinton nella sua campagna elettorale del 1992 aveva parlato di riformare il *welfare* secondo un'impostazione di "dura compassione" (*tough love*). In sintonia con gli altri *New Democrats* proponeva di porre i limiti temporali all'assistenza e di incentivare seriamente gli assistiti ad entrare nel mondo del lavoro, ricreando una responsabilizzazione verso la cittadinanza e verso la famiglia. Egli si accorgeva che vi era un risentimento verso i poveri, specialmente da parte della classe medio bassa della popolazione; in ogni caso il partito Democratico stava sempre più diventando un partito della classe medio-alta. Questo aveva portato a una insoddisfazione degli afro-americani che si sentivano esclusi, e che mostravano di assumere posizioni sempre più volatili nelle elezioni, dichiarandosi nei sondaggi indipendenti.

Alcuni stati avevano già adottato piani per limitare temporaneamente e quantitativamente i sussidi alle donne capofamiglia, anche attraverso corsi di formazioni professionali e programmi di lavoro (*workfare*). Il nuovo Presidente incoraggiò queste soluzioni, anche se fossero costate più dei normali sussidi AFDC; questo percorso era precedentemente impedito da un emendamento del 1962 al *Social Security Act* e che impediva di aumentare gli stanziamenti. Inoltre Clinton incrementò il credito d'imposta attraverso il programma EITC, estendendolo alle famiglie senza figli.

Fra i cittadini americani vi era una crescente preoccupazione, interpretata soprattutto dai rappresentanti repubblicani, per il sempre maggiore afflusso di immigrati dai paesi latino-americani, circa 800.000 l'anno. Gli ispanici costituivano ormai l'11% della popolazione e si avviavano a raggiungere gli afro-americani (15% della popolazione). Nel 1997 l'immigrazione legale è stata di 1.200.000 persone e 25,8 milioni di americani sono nati all'estero. Gli immigrati latino-americani arrivavano sia legalmente che illegalmente; molti pensavano che utilizzassero gratuitamente sussidi e servizi pubblici senza assolvere i doveri dei cittadini. Si pensava che questa forza lavoro entrasse ed uscisse, soprattutto dal Messico, in relazione alle possibilità di lavoro, facendosi mantenere, nei periodi di disoccupazione, dai contribuenti americani.

Dietro questa visione si nascondeva l'ansia per un'America sempre più "multiculturale", con vincoli sociali e valori condivisi sempre più labili; in particolare si temeva un'America sempre più ispanica (specialmente in Florida, Texas e California), costretta ad assorbire cittadini con lingua, valori e comportamenti diversi, ma anche con una scarsa qualificazione professionale e una forte propensione a cadere nell'assistenzialismo. Non si teneva in dovuto conto il notevole apporto di costoro allo sviluppo dell'economia americana. Anche gli afro-americani in genere pensavano che i nuovi arrivati, persino gli Haitiani, non dovessero ottenere lavoro prima che i "veri" americani avessero le loro opportunità. Ma non vi fu un grande consenso verso le rigide misure della riforma: premevano i gruppi politici conservatori, anche per ragioni di risparmio. Il problema era percepito specialmente negli Stati e città di forte immigrazione.

Dopo le elezioni, il progetto di riforma sull'assistenza alle donne capofamiglia e

¹⁶⁶ Questo capitolo è stato curato da Giovanni Aldobrandini.

agli immigrati perse la priorità nell'agenda del Presidente, che si gettò nel tentativo di realizzare un'assicurazione sanitaria per tutti.

Quest'ultima riforma non convinse l'opinione pubblica, e trovò l'opposizione dell'*American Medical Association* e delle società di assicurazione. Inoltre il Congresso la giudicava troppo burocratica e complessa¹⁶⁷.

Dopo il fallimento della riforma sanitaria, Clinton creò un comitato di 32 esperti, tra cui il professore di Harvard David Elwood, che fu incaricato di determinare le linee di una nuova legge sul *welfare*. Il comitato cercò di trovare punti di compromesso su cui determinare un consenso a un nuovo progetto di legge da presentare al Governo. Il piano prevedeva un limite di due anni ai sussidi, ma anche una maggiore formazione professionale, un aumento dei crediti d'imposta (EITC), copertura sanitaria, maggiori fondi per asili nido e lavori pubblici, creati a livello federale, per chi non riusciva a trovare lavoro nel settore privato.¹⁶⁸

Il piano sarebbe costato molto di più della pura assistenza, anche se Clinton cercò di prevenire l'opposizione sottolineando che sarebbe stato limitato solo alle madri nate dopo il 1971. Nella stessa sinistra del suo partito Clinton incontrò una contestazione da parte di ben 93 esponenti del Congresso. Nel gennaio 1994 fu pubblicato un documento di un centro studi conservatore, a firma di William Bennet, Jack Kemp (ex consigliere di Reagan) e Jeanne Kirkpatrick (ex ambasciatore dell'ONU); essi proponevano clamorosamente una eliminazione totale del sistema dei sussidi AFDC per ritornare al "senso comune morale della precedente politica sociale"; evidente era peraltro la volontà politica di togliere ai Democratici l'iniziativa sulla riforma del *welfare*.¹⁶⁹

Ma il 1994 vide anche una vittoria netta dei Repubblicani nelle *mid-term elections* per il Congresso: tra loro primeggiavano i conservatori più radicali, guidati da Newt Gingrich, che avevano sottoscritto il manifesto il "Patto con l'America", pubblicato il 27-9-1994.

La vittoria repubblicana fu interpretata come un attacco al *Big Government* e come una netta indicazione per una maggiore autonomia locale nella gestione dei servizi¹⁷⁰, con una nuova enfasi sui valori della famiglia, in sintonia con i fondamentalisti protestanti.

I Repubblicani si appropriarono della proposta di limitare a due anni l'erogazione di *welfare benefits*, ma con l'intento di ridare agli Stati un'ampia discrezionalità per risolvere i problemi, senza lavori pubblici federali aggiuntivi. Clinton rispose ponendo due volte il veto alle leggi approvate dal Congresso nel dicembre del '95 e nel giugno del '96.

Divenne chiaro che per far passare la riforma occorreva anche l'appoggio Democratico. Del resto molti esponenti del Congresso di entrambi i partiti erano dell'avviso che la vera priorità fosse la progressiva riduzione del deficit del bilancio. Durante le trattative che seguirono, l'esigenza di tutelare alcune protezioni sociali per i bambini fu sostenuta con successo da Clinton e dai Democratici.¹⁷¹

I Governatori degli Stati appoggiavano la riforma, affermando che era meglio rispondere localmente ai bisogni delle loro popolazioni e che erano già stati avviati estesi

¹⁶⁷ Per una analisi approfondita del progetto di riforma v. T. Skocpol, *Boomerang. Clinton health security effort and the turn against Government*, W. Norton, New York 1996.

¹⁶⁸ S. Tales, *Whose Welfare? Afdc And Elite Politics*, University Press of Kansas, Lawrence 1996, p. 153.

¹⁶⁹ *Ibid.* p. 152.

¹⁷⁰ Anche se il livello degli introiti statali e locali è quasi uguale a quello degli introiti federali.

¹⁷¹ Rosina Becerra, *Unpublished paper*, UCLA, 1997.

programmi di *workfare*. Essi concordavano nel porre limiti temporali al *welfare*, nella richiesta di fondi federali in caso di recessione e nell'aggiungere 4 milioni di dollari destinati all'assistenza dei bambini¹⁷². Nel febbraio '96 presentarono al Congresso il loro progetto, che però fu respinto. Fu presentato un secondo progetto, che si caratterizzava per il mantenimento della quota federale del 100%, per i programmi AFDC, JOBS, e per servizi sociali di emergenza.

A tre mesi dalle elezioni presidenziali, per ingraziarsi la classe media e convincerla che egli era stato coerente alle sue promesse iniziali¹⁷³, il 21 agosto Clinton firmò il *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*.

Negli stessi giorni aumentò il salario minimo, anche in cambio di deduzioni fiscali al business, dando un segnale all'opinione pubblica che si era ricreato un contratto sociale in base al quale il lavoro era premiato e l'ozio punito¹⁷⁴.

La legge trovò l'opposizione della sinistra democratica, del Senatore Moynihan, di Clinton Elwood, di Bane e di Peter Edelman, che accusò Clinton di aver svenduto i bambini poveri: tutti gli esperti di politica sociale si dimisero dal comitato presidenziale. Così la riforma fu alquanto incoerente, frutto di compromessi, e di logiche diverse: l'accento sulla responsabilizzazione, l'idea che i sussidi riducessero la volontà di lavorare, la resistenza al *Big Government*, e la volontà di risparmiare. Essa ha quindi un carattere evolutivo, nella linea delle riforme precedenti, e uno rivoluzionario, con la *devolution* e la fine degli *entitlements*. Tuttavia molti dei Congressisti che la votarono non approfondirono molto la questione.

3.2 Le misure della riforma

La nuova legge prevedeva l'esclusione degli immigrati legali dai programmi dei buoni alimentari, *Supplementary Security Income* e *Medicaid*, a meno che non avessero lavorato per almeno 10 anni (rifugiati, esiliati e veterani erano esclusi da questa restrizione). Gli immigrati arrivati in USA dopo la legge non avrebbero potuto ottenere i sussidi per 5 anni (eccetto che per cure mediche in casi d'emergenza e per esigui supporti alimentari).

Si prevedeva che le misure sugli immigrati avrebbero apportato un risparmio di 23 miliardi di dollari in cinque anni, sui 54 previsti in totale dalla riforma.¹⁷⁵ (Dopo il cambiamento del 1997, solo 11,7).

Tali misure avrebbero perciò rappresentato la quota più importante dei risparmi, unitamente a quelli sui buoni alimentari e a quelli ottenibili attraverso la carta elettronica per i servizi sociali (*Electronic Benefit Transfer*). Secondo la *National Conference of State Legislatures*, 600 mila immigrati avrebbero perso l'accesso al *Medicaid*, un milione non sarebbe stato "eleggibile" per i buoni alimentari; inoltre 500 mila vecchi, bambini, ciechi e handicappati avrebbero perso i sussidi del *Supplementary Security Income*, se la legge del 1996 fosse stata applicata alla lettera, cosa che poi non avvenne. Così nonostante che il 104° Congresso avesse rifiutato di ridurre i numeri così alti degli immigrati legali, è stata creata un'assimilazione di *status* tra immigrati legali e non legali. L'onere

¹⁷² *Welfare to work*, Washington, DCMII Publications, 1996

¹⁷³ R. Morris, *Winning the Presidency in the Nineties*, Random House, New York 1997.

¹⁷⁴ D. Ellwood, *Unpublished paper*, 1997.

¹⁷⁵ E. Addis, *Il mito del welfare cattivo e la riforma americana*, in "Qualità ed equità", n.4 1996.

dei sei Stati che hanno i tre quarti degli immigrati (tra cui California e New York), sarebbe divenuto assai pesante. Queste misure hanno messo così in risalto il ruolo del cittadino, in una nazione che non gli dava particolare rilevanza, eccetto per i diritti politici o la possibilità di accedere a ruoli pubblici.¹⁷⁶

Clinton, in seguito, ha accelerato di molto la naturalizzazione dei residenti legali (circa 1.100.000, raddoppiando così il numero del 1995)¹⁷⁷; inoltre ha aumentato alcuni programmi d'assistenza ai bambini ed eliminato alcune clausole restrittive per le eleggibilità a certi programmi sociali, ridando a molti la possibilità di ricevere buoni alimentari per il periodo più ampio previsto dalla legge. 27 Stati nel frattempo forniscono informazioni ed assistenza per dare la cittadinanza ai residenti legali, rendendoli quindi eleggibili per i buoni alimentari. In generale vi è una tendenza sia al Congresso che negli Stati ad essere più flessibili e meno rigorosi nelle misure verso gli immigrati, anche per il potenziale di voti che essi hanno, una volta divenuti cittadini. Infine nel 1997 sono stati ridati, agli immigrati anziani e handicappati, il *Medicaid* e il *SSI*, se già li ricevevano e a tutti gli immigrati legali, già presenti nel 1996, se fossero rimasti handicappati dopo quella data. Non solo: nel 1998, per le proteste delle organizzazioni di questi gruppi, anche con il consenso dei Repubblicani, e sempre per motivi elettorali, sono stati concessi di nuovo i buoni cibo a vecchi, bambini e handicappati. I rifugiati politici li potranno avere per 7 anni, invece che 5; i buoni cibo avranno un costo aggiuntivo di 816 milioni di dollari.¹⁷⁸

La nuova legge ha sostituito anche l'AFDC, cioè la sezione IV del *Social Security Act* del 1935, che copriva 12.200.000 persone, di cui circa 7 milioni di bambini. La riforma giungeva in un momento di riduzione del numero di madri assistite (circa il 20% in meno dal '93 alla fine del '96)¹⁷⁹.

La legge creava un'altra struttura, il TANF o *Temporary Assistance for Needy Children* (Assistenza temporanea per bambini bisognosi). Il TANF è basato su blocchi di finanziamento federale attribuiti ad ogni Stato in somma fissa (*block-grants*), calcolati sulla base di quanto era stato erogato per i programmi sociali ad ogni Stato nel 1994-95.

Il totale delle attribuzioni era di 16,4 miliardi di dollari annuali per 5 anni; a ciò si aggiungevano più di 2,3 miliardi di dollari per asili nido o strutture d'accoglienza per i bambini (il doppio degli stanziamenti precedenti).

Così si delineava la natura del nuovo contratto tra Governo e cittadini: più formazione e servizi in cambio dell'obbligo di lavorare o frequentare corsi di formazione professionale, pena la perdita del sussidio. Secondo i critici *liberal*, questo tipo di *workfare* è ben diverso dal *Fair Work*, il lavoro creato da interventi pubblici, che fu tipico del *New Deal*.

La nuova legge presuppone che il limite temporale dei sussidi possa modificare il comportamento delle assistite, incentivandole ad essere attive e meno dipendenti dallo Stato, inducendole a non chiedere il sussidio e a darsi da fare per trovare un'occupazione sin dall'inizio. Si è messo anche in risalto che per la tipica assistita dal *welfare* il sussidio avrà meno valore, in quanto un mese di sussidio oggi eliminerà la possibilità di averne uno in futuro più o meno prossimo; tuttavia questo sarà relativo al numero di annualità di

¹⁷⁶ M. Fix, K. Timilin, *Welfare Reform and the Devolution of Immigrant Policy*, The Urban Institute Series, N°A-15, Oct. 1997.

¹⁷⁷ Clinton moves to protect legal Aliens Welfare Benefits, in "The Washington Post", Aug. 24, 1996.

¹⁷⁸ "International Herald Tribune" 14-5-1998.

¹⁷⁹ Per una descrizione dettagliata delle misure della legge v. anche Cap. 1, 1.8, Cap. 2, Tab.25, Cap.4, 4.5.

welfare già ottenute, alla propensione al rischio, alle prospettive di vita e naturalmente alle scelte degli Stati.¹⁸⁰

Essa ipotizza, come d'altronde il programma JOBS del 1988, che gran parte delle madri povere capofamiglia possa rapidamente entrare nel mercato del lavoro¹⁸¹. Nonostante gli straordinari risultati dell'economia (la disoccupazione è oggi al 4,8%, la più bassa in 25 anni), è dubbio che ciò possa avvenire per tutte.

L'espansione economica ha aumentato di molto i posti di lavoro e i salari nel settore della tecnologia specializzata, nei servizi, nell'informatica, meno nei lavori *part-time* e poco pagati (35 milioni di lavori in più dal 1973 al 1991, e 2 milioni di lavoro all'anno, negli anni successivi). Si pensa che l'offerta di nuova forza lavoro poco qualificata resterà superiore alla domanda nei prossimi anni.¹⁸²

Gli Stati dovettero presentare i loro programmi di *workfare* al Governo Federale entro il mese di ottobre 1996 (l'anno fiscale del Governo Federale comincia, infatti, il 1° Ottobre)¹⁸³. Per ricevere il totale della quota dei fondi federali devono spendere almeno il 75% dei soldi statali spesi nell'anno 1994 per AFDC, JOBS, *Child Care* e assistenza sociale d'emergenza. Gli Stati devono riuscire, attraverso misure da loro scelte, a ridurre del 25% il numero di madri capofamiglia a carico del welfare entro il 1997, per arrivare al 50% in meno entro il 2002¹⁸⁴. Entro la fine dell'anno 1997 la quota di famiglie con genitori disoccupati non separati (oggi circa il 7% dei sussidiati) deve ridursi del 75%. Nel primo anno in molti Stati queste condizioni non si sono verificate, e dovrebbero perciò scattare conseguenti penalità nelle attribuzioni dai fondi federali. Si prevede però che verranno accordate eccezioni, come in passato.¹⁸⁵

Subiranno penalità finanziarie anche gli Stati che non riescono a inserire nel mondo del lavoro la percentuale di madri sole assistite dall'AFDC indicata dal Governo Federale.

Una nota incoraggiante potrebbe essere data dal fatto che, essendo i contributi federali congelati ai livelli del '94 o del '95, quando i sussidiati erano molto di più, i fondi disponibili saranno in proporzione maggiori per gli attuali assistiti, già diminuiti per il

¹⁸⁰ R. Lerman, G. Acs, K. Watson, *Op. cit.*

¹⁸¹ Si può notare che, rispetto a JOBS, vi è un cambiamento di filosofia: infatti esso incentivava specialmente la formazione professionale e l'educazione, con poca connessione con il mondo del lavoro, tanto da farli rimanere spesso dei fini a sé stessi. L'idea di *Work First* della riforma, insiste invece in particolare sul tentativo di inserire subito gli assistiti nel lavoro. Uno studio dell'*Urban Institute*, ha diviso questa strategia in due parti: *Work Mandate*, che stabilisce un breve periodo può prendere i sussidi e cercare un lavoro, seguito dall'obbligo di partecipare a un lavoro socialmente utile o in un lavoro sussidiato, per ricevere i soldi. Quindi un *Work First Participation Model*, concentrato specialmente a far ottenere all'assistito un lavoro nel settore privato, con un accento sulla formazione professionale e l'aiuto per una ricerca di un impiego. V. P. Holcomb, Ladonna Pavetti, C. Ratcliffe, S. Riedinger, *Building an Employment focused welfare System: Work First and other Work Oriented Strategies in 5 States*, The Urban Institute, Washington 1998.

¹⁸² Rosina Becerra, *Op. cit.*

¹⁸³ I 40 Stati che avevano già approntato piani con limiti temporali per il welfare sono stati autorizzati a non modificarli, ottenendo subito i fondi federali senza dover applicare la legge fino al 2001. I rimanenti, invece, si sono dovuti affrettare a far approvare i loro programmi dalle rispettive assemblee legislative.

¹⁸⁴ Gli Stati, secondo la nuova legge, devono raccogliere i dati relativi ai programmi welfare e presentarli al *Department of Health and Human Services*, in modo che il Ministero possa valutare i risultati ottenuti con le ex-assistite, determinare una graduatoria e applicare, eventualmente, sanzioni.

¹⁸⁵ *Ibid.*

boom economico e per i programmi di *workfare* avviati. Si calcola che saranno stanziati 3 miliardi di dollari più di quelli che sarebbero stati assegnati con il precedente metodo. Ciò darebbe la possibilità di spendere di più per asili nido, formazione, trasporti per arrivare sul posto di lavoro ecc. Tuttavia qualche Stato ha già preferito destinare i risparmi a una riduzione delle tasse¹⁸⁶.

Il nuovo meccanismo dà inoltre adito al rischio che Stati come New York o California, che davano sussidi molto più alti in precedenza, possano diventare calamite per gli assistiti degli Stati meno "generosi". Ci potrebbe così essere una "corsa verso il basso" nell'offerta dei servizi o dei sussidi da parte degli Stati. Anche se finora ciò non è ancora avvenuto, si deve aspettare qualche anno per verificare il risultato.

Per andare incontro ai problemi degli Stati poveri o meno "generosi", nel 1997 800 milioni di dollari sono stati assegnati in più agli Stati che hanno una popolazione povera crescente o che davano sussidi limitati. Occorre ricordare che gli Stati determinavano la spesa per il programma AFDC con grande disparità (per una famiglia di quattro persone 300 dollari al mese nel Mississippi e 1800 nel Connecticut).

In base alla nuova legge, le donne sole già assistite devono lavorare almeno 20 ore la settimana nel primo anno e 30 ore nel 2000, mentre le famiglie con 2 genitori disoccupati devono arrivare ad almeno 35 ore settimanali. Se il lavoro non viene trovato nel settore privato, può essere svolto in settori di pubblica utilità (pulire i parchi, controllare i cortili scolastici ecc.).

Inoltre nel 1997 sono stati stanziati ulteriori fondi sia per gli immigrati sia per i casi più difficili (che richiedono asili per i bambini, formazione professionale, creazione di posti di lavoro, ecc.); tali fondi aggiuntivi saranno divisi nel 1998 e il 1999 tra gli Stati e le Autorità locali. Per quanto riguarda i fondi alle autorità locali, essi saranno mirati specialmente alle aree molto povere; per quanto riguarda i fondi agli Stati, dovranno essere spesi soprattutto per donne capofamiglia con poca esperienza di lavoro o scarsa istruzione. Aiuti sono previsti anche alle donne che hanno subito abusi durante il lavoro precedente¹⁸⁷.

La legge del '96 dà facoltà di togliere i sussidi alle ragazze non sposate sotto i 18 anni, a meno che non vivano a casa dei loro genitori oppure frequentino la scuola o un corso di formazione.

Incentivi monetari saranno dati agli Stati dove si registreranno cali delle nascite fuori del matrimonio. Le madri che non coopereranno ad indicare il padre assente si vedranno tagliare i benefici del 25%; in alcuni casi gli Stati avranno la possibilità di tagliarli del tutto.

La riforma del '96 ha una filosofia decisamente moralistica; il testo della legge comincia così: "Il matrimonio è il fondamento di una società che funziona e il matrimonio è un'essenziale istituzione per una società di successo che vuole promuovere l'interesse dei bambini".¹⁸⁸

Per la maggiore severità dei criteri di selezione nel programma del *Supplementary Security Income*, decine di migliaia di bambini handicappati potrebbero perdere i sussidi e 6,7 milioni di famiglie potrebbero perdere 440 dollari di buoni alimentari nel 1998¹⁸⁹.

¹⁸⁶ "The New York Times", 30 Dic. 1997.

¹⁸⁷ "White House Briefing Room", 3-9-1997.

¹⁸⁸ Block grants for temporary assistance for needy children, in *Public Law*, 104-193, 1996

¹⁸⁹ E. Addis, *Il mito del Welfare Cattivo e la Riforma Americana*, in *Qualità ed Equità*, n. 4, 1996.

Tuttavia Clinton nella legge del bilancio del 1997 ha stabilito che quei bambini non perdessero i servizi del *Medicaid*.

Si calcola che alla fine del primo quinquennio, 2,6 milioni di persone in più finiranno sotto la linea di povertà, un milione di famiglie perderà ogni sussidio, il 10% delle famiglie avrà una diminuzione nel reddito lordo di circa 1300 dollari l'anno¹⁹⁰.

Gli adulti disoccupati e senza figli dipendenti avranno buoni alimentari solamente per tre mesi ogni tre anni. Questa misura dovrebbe colpire circa un milione di persone, secondo il *Congressional Budget Office*. Essa costituisce un ulteriore esempio dell'impostazione "maternalista" della politica sociale americana. Tuttavia in molti stati sono stati creati corsi di formazione professionale per permettere agli ex sussidiati di ottenere i buoni alimentari; inoltre sono state fatte eccezioni per le zone con alta disoccupazione. La legge del bilancio del 1997 ha ridato 1,5 miliardi di dollari in buoni cibo. Questi sono stati restituiti a questa categoria di adulti, che vuole lavoro ma non ne trova ancora. La legge concede agli Stati di esentare fino al 15% di coloro (70.000 individui al mese) che a causa della riforma li perderebbero.

La politica dei Repubblicani circa i buoni alimentari è stata assai severa e restrittiva, anche perché questo programma veniva visto come oggetto di frode e abusi. Dopo la riforma, chi cercherà di frodare sarà in ogni caso non selezionabile per dieci anni. Alcuni di questi problemi saranno forse risolti attraverso l'introduzione dell'*Electronic Benefit Transfer*, le carte di pagamento dell'assistenza sociale, che elimineranno molti costi amministrativi e aumenteranno le possibilità di controllo.

Oggi l'economia americana è in una fase di espansione e assorbe i lavoratori *part-time* o poco specializzati, ma ci potrebbero essere problemi in una fase in cui il ritmo della crescita diminuisse o addirittura vi fosse una recessione, considerando che i sussidi di disoccupazione sono ora molto limitati, sia nel tempo, che nella quantità¹⁹¹.

La riforma del '96 appare così caratterizzata da un approccio di delega agli Stati, come già era successo altre volte quando il Governo era pressato, non sapeva che fare e voleva dimostrare una riaffermazione dell'etica del lavoro¹⁹². Ellwood ha addirittura ipotizzato che il nuovo approccio possa essere inteso come un modo indiretto di far decadere il programma AFDC, lasciando al loro destino la categoria delle madri capofamiglia. Alcuni a destra pensavano che valesse la pena di sacrificare una generazione, per risolvere il problema anche per il futuro.

Ma è il problema delle città che si rivela come uno dei più acuti e dei più difficili

¹⁹⁰ Rosina Becerra, *Op. cit.*

¹⁹¹ Infatti il boom degli ultimi anni ha beneficiato in proporzione soprattutto le classi alte. E questo partendo da una situazione in cui la disparità tra i redditi tra la classe più ricca e quella più povera era la più alta del mondo. Uno studio del *Center for the Budget and Policy Priorities* ha evidenziato che da metà degli anni '80 il reddito delle famiglie nel quintile superiore è aumentato del 16% e quello nel quintile inferiore è diminuito del 3% in termini reali. Questa differenza è ancora più radicale, se si esamina lo sviluppo dagli anni '70, (più 30% e meno 20%). Ma anche il quintile medio di reddito è diventato più povero. (*The Economist* 20.12.1997 – 12.01.1998, p. 63).

Questo è avvenuto anche per gli Afro-americani: dal 1975 al 1992 la media del reddito del quintile più basso e di quello immediatamente precedente sono diminuiti del 33% e del 13%, e il reddito del quintile più alto è aumentato del 23%. W. Wilson, *The New Social Inequality and Affirmative Action* in S. Greenberg e T. Skocpol, *The New Majority. Towards a Popular Progressive Politics*, Yale University Press, New Haven 1997.

¹⁹² Handler, *The poverty of Welfare Reform*, Yale University Press, New Haven 1996

da risolvere: nelle città è concentrato il maggior numero di donne sussidiate attraverso l'AFDC. Dato che nei centri delle città non ci sono molti posti di lavoro, le madri capofamiglia dovrebbero andare a lavorare nei sobborghi, senza avere quella rete di contatti personali che li potrebbe aiutare a trovare impieghi in luoghi lontani; in ogni caso, non potrebbero abitare nei sobborghi, sia perché il costo degli affitti è troppo alto, sia perché, specialmente le afro-americane, non vi sarebbero bene accolte. Inoltre i costi dei trasporto non sono a buon mercato o sono male strutturati. (Così, dato che poche delle assistite possiedono una automobile, o hanno problemi a recarsi al lavoro specie la sera o nei fine settimana, Clinton nel 1998 ha proposto 600 milioni di dollari di stanziamenti per aumentare e migliorare i trasporti).

L'aumento della povertà e l'abbandono degli adolescenti a se stessi, viene visto dai critici *liberal* (Becerra, Handler) come un potenziale fattore di aumento della criminalità, specialmente negli *slums*. Questo sposterebbe gli oneri su altri sistemi, come quello giudiziario. Essi prevedono anche una delega ed un passaggio delle responsabilità, anche finanziaria, dagli Stati alle contee e alle città.

Molti si chiedono come gli Stati possano creare lavori pubblici, asili nido e corsi di formazione professionale per diminuire la dipendenza in poco tempo, senza investire molti più soldi: è lo stesso problema dal *Family Support Act*, senza il successo sperato. Il *workfare* costa molto di più del sussidio: si calcola che fino ad oggi l'onere aggiuntivo per gli Stati sia nell'ordine del 20%. Così diventa difficile inserire le donne nel lavoro, aumentare i servizi sociali, salvaguardare i bambini e nello stesso tempo risparmiare. L'unica via d'uscita, come abbiamo visto, è data da una possibile diminuzione degli assistiti, o tagliando o riuscendo nell'obiettivo della riforma.

Il sociologo Wilson, che ha sempre messo l'accento sul degrado urbano, ha avalato la proposta di ripetere, almeno in parte, il grande programma di lavori pubblici della *Work Program Administration* di Roosevelt, investendo soprattutto in infrastrutture o nella riqualificazione urbana. A suo avviso ciò si potrebbe fare con un salario inferiore del 15% di quello minimo, ma con più crediti d'imposta e con maggiori servizi sanitari e sociali. Inoltre, si dovrebbero reintegrare i sobborghi con i centri urbani, in modo da riequilibrare le occasioni di lavoro. Egli trova interessante la proposta dell'economista del M.I.T. Thurow, secondo il quale 285.000 persone dipendenti dal *welfare* potrebbero costituire la manodopera per riqualificare le infrastrutture deteriorate di New York¹⁹³.

Altri mettono in questione questa teoria "pessimista" sul destino delle città. Anche per il recentissimo boom economico, i lavoratori bianchi con una inadeguata formazione professionale sono andati via dai centri urbani, lasciando spazi e opportunità di lavoro, specialmente per i nuovi immigrati ispanici, più disponibili a muoversi per cercare lavoro, al contrario degli afro-americani che di solito preferiscono lavorare nei servizi o nella burocrazia pubblica.

Tuttavia negli ultimi anni anche il settore dei servizi si è molto rivitalizzato anche nei centri delle città, specialmente nel settore delle nuove tecnologie¹⁹⁴.

Contrariamente all'opinione comune, dagli studi emerge che la maggioranza dei poveri non vive nei "ghetti", dove vi abita solo il 12,5% (il 26% nel caso degli afro-

¹⁹³ W.J. Wilson, *When Works Disappears*, in "Political Science Quarterly", vol. 111, n 4, 1996-97.

¹⁹⁴ F. Siegel e W. Marshall, *Markets ed Empowerment: helping cities help themselves* in W. Marshall, *Building the Bridge, 10 Big Ideas to transform America*, Rowman & Little Field, Lanham 1997, pp.129-140.

americani), anche se gli abitanti dei ghetti sono i più poveri in senso assoluto e forse i più degradati (molti maschi sono in prigione o dediti alla delinquenza, all'alcool o alla droga). Gran parte degli indigenti vive nelle aree metropolitane (in senso lato) e una piccola parte nelle zone rurali¹⁹⁵.

Nuova è anche la concorrenza della "Tecnurbia", ossia dei corridoi di comunicazione, che non sono né città né sobborghi. Un decimo dei lavoratori della contea di Los Angeles lavora a domicilio attraverso le nuove tecnologie e l'informatica¹⁹⁶.

Già prima della riforma del '96 un sesto degli uomini che lavorava in impieghi poco remunerati non riusciva a mantenere la propria famiglia; inoltre le donne poco qualificate che lavoravano part-time avevano poche possibilità di aumentare il reddito o di salire nella scala sociale, nonostante un notevole sforzo lavorativo¹⁹⁷. L'Urban Institute ha previsto che queste donne, anche se inserite nel mondo del lavoro, rimarranno in ogni caso povere.

Anche se l'opinione pubblica si è dimostrata favorevole alla riforma del *welfare*¹⁹⁸, recenti sondaggi d'opinione hanno messo in evidenza che molti sarebbero disposti a pagare più tasse per aumentare i corsi di formazione professionale o i lavori sussidiati, purché le donne lavorino e vivano secondo i valori morali e sociali prevalenti. Inoltre vi è consenso su un intervento pubblico verso i veramente indigenti e per l'assistenza ai bambini.¹⁹⁹ Tuttavia, contraddittoriamente, una maggioranza degli intervistati vuole in ogni caso una diminuzione delle spese per il *welfare*, anche perché vi è una netta sopravvalutazione della quota del bilancio destinata a questo uso. In ogni caso questo orientamento contrario al sistema, sviluppatosi notevolmente negli ultimi anni, pare da mettersi in relazione alla presenza di una Amministrazione Democratica al potere, generalmente vista come più favorevole alle spese. Ma l'opinione pubblica è sempre più orientata verso il centro, scettica riguardo alle *policies* federali, ma anche rispetto ai conservatori più oltranzisti.

E' da aggiungere che, dopo la riforma, anche le donne dipendenti dal *welfare* stanno cominciando a perdere la loro immagine negativa presso l'opinione pubblica (tanto da convincere la rete televisiva NBC in Alabama a curare settimanalmente un programma che affronta la realtà delle assistite in un'ottica estremamente favorevole²⁰⁰).

¹⁹⁵ D. Eliwood e M. J. Bane, *Welfare Realities From Rhetoric To Reform*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1994.

¹⁹⁶ F. Siegel e W. Marshall in W. Marshall, *Op. cit.*

¹⁹⁷ K.M. Harris, *Teen Mothers and The Revolving Door*, Temple University Press, Philadelphia 1997.

¹⁹⁸ Nel 1990 solo un Americano su 10 pensava che i poveri si trovassero in quella situazione non per loro responsabilità, mentre la maggioranza in Europa ne dà la colpa a fattori strutturali.

¹⁹⁹ R. Weaver, R. Shapiro, L. Jacobs, *Public Opinion on Welfare Reform. A Mandate for what?*, in W. Dickens ed. *Social Science and Welfare Reform*, Brookings Institute, Washington 1997.

²⁰⁰ "The New York Times", 30-12-1997

Tabella 24 - Livelli di consenso alla introduzione di un reddito garantito per tutti

Percentuali di "molto favorevole" o "favorevole" perché lo Stato provveda a dare un reddito di base garantito a tutti o aiuti ai poveri per l'Università			
Nazione	(1) Reddito garantito per tutti	(2) Aiuto a i poveri per andare alla Università	(2)-(1) Differenza
Germania	51	84	33
Olanda	48	74	26
Gran Bretagna	59	83	24
Stati Uniti	20	75	55

FONTE: in K. MC. Fater, R. Lawson WJ. Wilson, *Poverty, Inequality and The Future of Social Policy, Western States in The New World Order*, Russell Sage Foun, New York 1995.

Un altro punto su cui la riforma di Clinton sta avendo effetti controversi riguarda gli ex assistiti del *welfare* inseriti provvisoriamente nei lavori sussidiati dagli Stati; in particolare si discute se essi debbano avere il salario minimo previsto per il settore privato. La questione oggi è assai dibattuta al Congresso, dove la proposta di adottare il salario minimo è già stata bocciata una volta.

Il problema è risolto con soluzioni differenti nei vari Stati, anche se Clinton sta cercando di andare di premere per un'adozione generalizzata del salario minimo. A ciò si oppongono i governatori degli Stati, che temono il peso finanziario eccessivo del *workfare*.²⁰¹

Questa situazione sta mettendo i lavoratori del *workfare* contro i *working-poor*s, (lavoratori a basso reddito), con cui essi competono per i lavori meno remunerati²⁰². Alcuni economisti fanno osservare che solitamente una disoccupazione bassa, come quella di oggi, tende ad aumentare il livello dei salari, mentre l'ingresso massiccio di persone nel mercato del lavoro potrebbe avere un effetto opposto²⁰³.

Ad esempio, a New York City la municipalità sta contrattando per affidare la pulizia delle stazioni delle metropolitane ai lavoratori *welfare* mentre attualmente questo lavoro viene eseguito da lavoratori iscritti al sindacato²⁰⁴.

Gran parte dei sindacati sono a favore del salario minimo e della sindacalizzazione di questi nuovi lavoratori e lavoratrici, anche perché si calcola che nel 1998 essi saranno circa un milione.

Un comunicato del sindacato AFL - CIO del 17/2/97 ha messo in evidenza i rischi dei propri associati che lavorano nell'amministrazione e nell'offerta dei servizi sociali, riaffermando la necessità delle contrattazioni collettive e il valore dell'estensione della rappresentanza sindacale ai nuovi lavoratori del *workfare*.²⁰⁵

Da alcuni, specialmente a sinistra, la riforma è stata vista come una risposta ad una ristrutturazione economica basata sulla deindustrializzazione americana e sulla globalizzazione nella produzione dei manufatti e nella circolazione dei capitali. Le località (Città, Stati) sarebbero continuamente in competizione tra di loro per attrarre investimenti

²⁰¹ J. De Parle, *White House Calls for Minimum Wage in Welfare Plane*, in "The New York Times", 16-5-97

²⁰² *Wages of Welfare*, in "The New York Times", 7-7-1997.

²⁰³ A. Luchitelle, *Push to put Welfare Recipients to Work Pushes Others from Jobs*, in "The New York Times", 17-2-1997

²⁰⁴ "Welfare News!", Vol. 2, N° 6, Dec. 97.

²⁰⁵ *Policy Community on line, Issues of the welfare to work*, 1998.

con una forza lavoro sempre meno remunerata e più flessibile (struttura lavorativa più dispersa, con attività *part-time* e decentrate).²⁰⁶ Le autorità locali hanno avuto sempre meno dal Governo federale per fini sociali, già dal 1962 al 1990: la loro quota di spese era diminuita dal 31 al 25%, pur essendo governati specialmente da Democratici. Oggi nessuno Stato o città vuole aumentare le tasse alle imprese o alle classi alte.

Un'organizzazione, l'ACORN (*Association of Community Organization for Reform Now*, erede della *Welfare Rights Association* degli anni '60), attiva già da 27 anni, sta diventando assai importante nella difesa dei diritti e degli interessi dei lavoratori *workfare* e delle assistite del *welfare*, ottenendo deleghe di rappresentanza per trattare con i datori di lavoro e gli amministratori del *welfare*. Ad esempio, in elezioni non ufficiali gestite da volontari, l'ACORN ha ricevuto la delega a rappresentare 38.000 lavoratori del *workfare* di New York.²⁰⁷

3.3 Gli esperimenti degli Stati

3.3.1 Il Wisconsin

Uno dei casi più interessanti è quello del Wisconsin, sempre all'avanguardia nelle soluzioni di politica sociale fin dagli anni precedenti il *New Deal*. Il piano del Wisconsin è stato disegnato anche con il contributo di centri studi conservatori come l'*Hudson Institute* e il *Natural Center for Neighborhood Enterprise*.

Il nuovo approccio, già iniziato prima del '96 con il nome *Wisconsin Works* (W2), è stata attaccato da sinistra come una strategia per aumentare il numero dei lavoratori con salari molto bassi. Esso richiede che le donne già nelle liste dell'AFDC si debbano presentare agli uffici delegati dalla amministrazione del programma, e non a quelli di collocamento. Gli addetti di questi uffici hanno una maggiore professionalità e una maggiore motivazione. Lo Stato ha addirittura incentivato monetariamente gli impiegati dei servizi sociali attraverso buoni per ogni assistito in più inserito nel mondo del lavoro²⁰⁸. Anche coloro che hanno figli con pochi mesi di vita vengono smistati a corsi di formazione professionale o a determinati lavori pubblici (come la pulizia dei parchi) e privati, con deduzioni fiscali per le imprese. Tutte le assistite tra il marzo 1996 e il settembre 1997 dovevano utilizzare 60 ore di ricerca nel lavoro nei primi 30 giorni. Ogni contatto con un datore di lavoro veniva considerato un'ora: vi sono state esenzioni per persone con situazioni particolari (disturbi psichici ecc.). Molto danaro è stato investito per dare alle madri capofamiglia, alle coppie di genitori disoccupati e ai loro bambini una maggiore assistenza sanitaria (*Medicaid*), integrazione di reddito e soprattutto asili nido, anche se non d'alta qualità²⁰⁹. Nei primi mesi del 1998 ulteriori fondi hanno eliminato 6.000 bambini dalle liste di attesa.

Per i lavoratori poveri è prevista una compartecipazione al costo dei centri d'assistenza per bambini con regolare licenza. Inoltre una particolare strategia, il *Pay for*

²⁰⁶ M. Cope *Responsability, Regulation, And Retrenchment: The End Of Welfare?*, in L. Staeheli, J. Kodras, C. Grint, *State Devolution In America*, Sage, Thousand Oaks 1997.

²⁰⁷ E. Kaplan, *Workfare now?*, in "The New York Times", 11-4-1997.

²⁰⁸ S. Hayward, *The Shocking Success of Welfare Reform*. The Heritage Foundation in "The Journal of American Citizenship Policy Review", gen./feb. 1998

²⁰⁹ Time, 23.12.96.

Performance, è stata adottata: le sanzioni (minori sussidi) sono legate direttamente al numero di ore non utilizzate nel lavoro. Queste sanzioni includono addirittura i buoni cibo: per cui l'ammontare dei benefici e delle penalità può variare mese per mese.²¹⁰

I risultati di questo esperimento sono assai incoraggianti, soprattutto per il numero delle donne che abbandonano la dipendenza dal *welfare* (il 41% delle assistite ha lasciato il *welfare*), anche se il costo di ogni famiglia assistita è aumentato per lo Stato quasi del doppio. L'obiettivo del programma è a lungo termine, quando più gente lavorerà e i costi diminuiranno.

Vi sono tuttavia problemi per la mancanza di gradualità dell'esperimento, per il sovraccarico del lavoro amministrativo, per la confusione delle famiglie assistite a causa dei nuovi provvedimenti, per errori nella determinazione delle persone "pronte al lavoro"²¹¹. Tutti i servizi che riguardavano gli assistiti sono stati concentrati sotto una stessa autorità, con responsabilità anche per la formazione professionale.

3.3.2 Il Massachusetts

Il piano del Massachusetts è molto ambizioso, anche se severo. I benefici vennero tagliati, già prima della riforma del '96, alle 48.000 sussidiate abili al lavoro. Tutte le madri che non abbiano bambini sotto i sei anni devono ottenere un lavoro o lavorare 20 ore la settimana in occupazioni per la comunità, a partire da due mesi dopo l'ingresso nel *welfare*. In precedenza esse hanno l'opportunità, anche se non l'obbligo, di avere una formazione e di cercare un lavoro. Coloro che sono inseriti nel *workfare* devono lavorare almeno 25 ore la settimana, e cercare lavoro per altre 15 ore. La dipendenza da alcool o droga non è presa in considerazione ai fini dei sussidi. Coloro che hanno figli piccoli sotto i 6 anni devono seguire corsi di formazione professionale e, in seguito, devono lavorare. (Sono esenti gli handicappati, coloro che si occupano dei vecchi e degli handicappati, donne negli ultimi mesi di gravidanza, e adolescenti che vanno a scuola: il punto è che le esenzioni valgono per l'obbligo di lavorare, non per i limiti temporali ai sussidi). Si prevede che il costo sarà molto maggiore soprattutto per asili nido e strutture d'accoglienza per bambini; inoltre asili nido sono offerti gratuitamente nei mesi estivi e nei periodi in cui si cerca il lavoro.

Nessun aiuto verrà dato ai bambini nati da madri già a carico del *welfare*; le donne sotto i 20 anni devono vivere in case gestite dallo Stato, e in ogni caso devono identificare il padre, se vogliono evitare penalità finanziarie. Fino ad oggi poco è stato fatto per obbligare il padre a partecipare al mantenimento del figlio.

Dopo due anni, i sussidi vengono interrotti in ogni caso, ma i datori di lavoro sono incentivati ad assumere gli ex sussidiati attraverso rimborsi parziali degli stipendi e deduzioni fiscali²¹². Il Massachusetts tuttavia, nonostante la sua rigida politica, applica come altri Stati generose "*income disregards*", ossia i sussidi continuano anche se in misura minore, per vari mesi dopo l'ottenimento di un lavoro *part-time*, in relazione alla retribuzione oraria. Queste già esistevano con la vecchia legge dell'AFDC, ma sono state aumentate per invogliare al lavoro: addirittura si pagano 149 dollari al mese a coloro che la-

²¹⁰ P. Holcomb, Ladonna Pavetti, C. Ratcliffe, S. Riedinger, *Op. cit.*

²¹¹ *Welfare News*, in "Welfare Law Center", Vol. 3, n° 1, 2-3-1997, p.4

²¹² J. Handler, *Op. cit.*

vorano 40 ore al mese, un anno dopo l'assunzione.²¹³

3.3.3 Altri esperimenti

Dall'esperienza dei vari Stati emerge che le ex sussidiate dell'AFDC, pur lavorando, continuano ad avere una paga minima, una rotazione rapida degli impieghi e pochi servizi. Dalle statistiche risulta che la preparazione scolastica e professionale, la possibilità di risposarsi, i figli non più piccoli, la possibilità d'avere aiuti dal resto della famiglia e, soprattutto, lo sviluppo dell'economia dello Stato di residenza sono gli indicatori più significativi per l'inserimento nel mondo del lavoro delle donne povere capofamiglia.²¹⁴

Anche da uno studio del *White House Economic Advisers Council* lo sviluppo dell'economia risulta come il fattore responsabile della diminuzione delle donne nel *welfare* per il 40% dei casi, mentre un ulteriore 31% è dovuto agli esperimenti di *workfare*; il 29% restante è attribuito all'aumento dei crediti di imposta (EITC) e alla offerta di strutture di accoglienza per i bambini.²¹⁵

In ogni caso, il tasso di disoccupazione per le donne senza qualificazione professionale sotto i 35 anni è del 18,2%. Il 47% delle donne assistite non ha un diploma di scuola superiore, quando il tasso di disoccupazione per i non diplomati è il doppio di quello dei diplomati. Solo il 3% dei laureati si trova sotto la linea di povertà, in un paese in cui il 22% della popolazione è laureata: così la mobilità sociale è diminuita per coloro senza formazione o educazione.²¹⁶

Al contrario di certi stereotipi, non risultano essere fattori molto rilevanti: il tempo speso per cercare lavoro, l'età della donna, l'appartenenza afro-americana, il tempo passato nel *welfare*.

La studiosa dell'UCLA Rosina Becerra, come altri politologi e sociologi *liberal* (Schookpol, Blank, Handler, Ellwood) continuano a mettere in evidenza l'utilità di un aumento dei crediti d'imposta, di un salario minimo più alto, di una copertura sanitaria per tutti, di uffici di collocamento più efficienti e di una migliore assistenza ai bambini (centri di accoglienza gratuiti o almeno a costi minori).

Ogni Stato è andato in una propria direzione nella politica sociale a favore dei bambini, certe volte anche in modo originale. Le Hawaii hanno appaltato i servizi a strutture private. L'Ohio ha aumentato del 20% le spese per gli asili nido e l'assistenza ai bambini, legandole però al sistema delle scuole pubbliche. La Georgia ha deciso di dare asili nido ad ogni bambino povero sotto i 4 anni, investendo 157 milioni di dollari. In Florida, i cittadini di 6 contee hanno votato per aumentare le tasse sulle proprietà immobiliari per finanziare i *Child Service Councils*, che danno migliore e maggiore assistenza ai bambini. Il Presidente ha invitato gli stati affinché, entro il 2002, gran parte dei bambini, oggi in strutture di accoglienza, siano accolti in famiglie adottive.

Pochi Stati, fra cui New York, hanno deciso di investire in lavori pubblici per gli

²¹³ P. Holcomb, Ladonna Pavetti, C. Ratcliffe, S. Riedinger, *Op. cit.*

²¹⁴ Rosina Becerra, *Unpublished paper*, UCLA, 1997.

²¹⁵ R. Vobejda, in "The Washington Post", 16-5-1997.

²¹⁶ Nonostante alcuni luoghi comuni, dalle statistiche emerge che il tasso di mobilità economica tra i quintili di reddito, seppure alto, non è cambiato negli ultimi 25 anni e non è di molto superiore a quello di altri paesi dell'OCDE- V D. McMurrer, I. Sawhill, *Getting Ahead. Economic and Social Mobility in America*, The Urban Institute, Washington, 1997, p.31.,