

ex assistiti. Lo Stato di New York sta cercando tuttavia di delegare l'onere alla sua metropoli. Lo Stato ha deciso di investire 630 milioni di dollari per strutture di accoglienza per bambini, servizi sociali, e lavoro per le madri assistite, attraverso 700 milioni di dollari per lavori pubblici. Per un anno le ex assistite che cominciano a lavorare potranno beneficiare del *Medicaid*. Coloro che lavoreranno avranno un incentivo pari al 33% del reddito guadagnato. Nonostante ciò, vi sono circa 20.000 bambini in lista d'attesa per gli asili nido. Anche i servizi di adozione e le strutture di accoglienza temporanee sono state tagliate, lasciando 1000 bambini dormire sul pavimento degli uffici. Per affrontare la situazione sono stati stanziati 22,7 milioni di fondi federali e statali.

Nel 1997 il quinto più povero della popolazione aveva un reddito medio di 7000 dollari l'anno, minore di 10 anni fa. Vi è una domanda sempre maggiore di pasti caldi, dopo l'abolizione dei sussidi per le donne e gli immigrati. Molti bambini vengono ora lasciati a strutture permanenti di accoglienza (*foster-care*)²¹⁷. Poiché nell'anno fiscale 1994 la città ha risparmiato 530 milioni di dollari l'anno tagliando l'assistenza, i *liberals* raccomandano che ulteriori fondi vengano destinati alle strutture per i bambini.²¹⁸ In questa città vi è un alto tasso di disoccupazione, circa il 9%: il sindaco Giuliani ha vantato di aver tagliato il numero dei beneficiari di sussidi del 30% (oggi sono circa 790.000), ma gran parte di esse sono state escluse per le rigide sanzioni e regole, piuttosto che per i lavori trovati. Questo tuttavia non è ammesso dal sindaco, che si è rifiutato addirittura di fornire le cifre. Un'altra caratteristica di New York è l'aumento del 50% del rifiuto di nuova assistenza, e un uso massiccio del *workfare*, una strategia che, da sola, non ha di solito portato a grandi sbocchi nell'occupazione.²¹⁹

Il New Jersey ha investito molto in asili nido e in sanità per le ex assistite, esigendo in cambio il lavoro o la partecipazione a corsi di formazione professionale o ad attività socialmente utili. Le donne al di sotto dei 19 anni devono, in ogni caso, identificare il padre, andare a scuola e vivere con un adulto.

Dalla sperimentazione sta emergendo che è molto più vantaggioso e meno costoso cercare di inserire le ex sussidiate immediatamente nel mondo del lavoro, piuttosto che mantenerle per lunghi periodi in corsi di formazione professionale o in posti lavori utili per la comunità.

Vi sono tuttavia molti casi disperati in cui c'è poco da fare, che l'economia non riuscirà mai ad assorbire. Ci si domanda che cosa succederà a queste donne alla fine del periodo di transizione; alcuni studiosi propongono di lasciare queste donne ancora nell'assistenza pubblica, modalità già prevista dalla legge agli Stati, per non più del 20% delle sussidiate.

Superato il problema dei fondi da assegnare ai sussidiati, il tono del dibattito è cambiato. In un editoriale dell'11.9.1997, il *New York Times* affermava: "Coloro che ottenevano il *welfare*, i *Paria* di ieri stanno eliminando il loro stato di *out-cast* e i legislatori sono guidati meno dall'ideologia e più da progetti concreti e pratici".

Il *New York Times* del 28.9.1997 scriveva che vi erano stati risultati positivi, emersi sia dagli esperimenti statali sia dalla legge del 1996. Dal gennaio '96 al giugno '97

²¹⁷ *Remember the Neediest Children*, in "The New York Times", 21-12-1997.

²¹⁸ "Welfare Bulletin", Welfare How Center, vol. III, Gen./Feb 1998.

²¹⁹ "The New York Times", 15 aprile 1998. Il Governatore Pataki ha addirittura proposto di eliminare dai sussidi tutta la famiglia, se il capofamiglia si rifiuta di partecipare subito al *workfare*, con conseguenze dure per i bambini.

il Wyoming aveva diminuito i sussidiati del 59%, il New York del 12%, l'Oregon del 35%, il Tennessee del 36%, il Wisconsin del 41,7% e la South Carolina del 35%. Haway è l'unico Stato dove vi era stato dal 1993 un aumento del 36% degli assistiti.

Lo stesso giornale (14.10.1997) ha scritto che la Corte Suprema ha impedito che gli Stati dessero alle assistite un sussidio *welfare* inferiore a quello che la cittadina percepiva nello Stato di provenienza. Il problema del trattamento per sussidiati che cambiano residenza è oggetto di disputa tra stati e cittadini, e spesso finisce nei tribunali. Le Corti sono spesso orientate verso la protezione di questa categoria, dando anche la possibilità di ottenere un sussidio maggiore in uno stato più generoso. Ciò in base al principio del diritto a viaggiare e della clausola federale (e statale) di uguale protezione (sentenza "Roe Vs Anderson")²²⁰.

Anche i piccoli imprenditori stanno cercando sempre di occupare gli ex sussidiati; grandi *corporations* come Marriot e Sprint hanno istituito dei programmi di *welfare to work*. Sono sempre più consistenti gli incentivi da parte del Governo Federale perché si appalti al settore *non profit* e alle imprese private la formazione professionale e il *workfare*, concedendo deduzioni fiscali a chi assume le ex assistite²²¹. Così, mentre vi è una certa riluttanza ad assumere, per la poca esperienza lavorativa o la mancanza di preparazione dell'assistito, si teme d'altra parte che finanziare con soldi pubblici i datori di lavoro per nuove assunzioni non costituisca altro che una forma di sostegno a tipologie di nuova occupazione che avrebbero avuto luogo in ogni caso.

Vi sono tuttavia opposizioni ideologiche di sinistra, da parte di chi pensa che il settore privato non sia equo o sia troppo anonimo nei confronti delle ex assistite, ciascuna delle quali ha particolari problematiche. Si teme inoltre un effetto di *creaming* ossia che le imprese private assumano solo le persone più qualificate, lasciando sulle spalle della comunità i casi più difficili²²². In ogni caso ci vorrebbe più contatto tra uffici del *welfare* e imprese: infatti, secondo i risultati di un'indagine dell'*American Management Association* solo il 63% di esse assume le assistite o ha dei programmi precisi per esse, a causa di mancanza di informazioni.

Per risolvere il problema è stata creata la *Welfare to Work Partnership*, nel Maggio 1997, con compiti di coordinamento e di assistenza tecnica per le aziende che vogliono assumere: nel 1998 ne raggruppa circa 4.000.

I risultati non sono ancora chiari: tuttavia mentre nei primi tempi vi era una tendenza delle neolavoratrici a rientrare nel *welfare* presto, alcune indagini hanno messo in evidenza che imprese che avevano assunto ex assistite, le hanno visto dare migliori risultati e rimanere occupate più a lungo che altre. Molto dipende dagli Stati, e dai servizi da loro offerti (sanità, formazione professionale, asili nido, ecc.). Malati mentali, drogati, semi analfabeti, hanno invece grossi problemi.²²³

Anche i servizi sociali vengono progressivamente appaltati al settore privato. Se il

²²⁰ "Welfare Bulletin", vol. III, n.1-2 1998.

²²¹ Nella legge di bilancio del 1997 sono stati concessi alle imprese crediti fiscali del 35% per i primi 10.000 dollari di salari pagati nel primo anno di lavoro, e il 50% dei primi 10.000 dollari del secondo anno, per incoraggiare ad assumere e tenere gli ex assistiti. Questi si aggiungono al *Work Opportunity Tax Credit*, che danno 2.400 dollari di crediti per il primo anno di salari a 8 categorie di persone che cercano lavoro.

²²² Rosina Becerra, *Op. cit.*

²²³ "International Herald Tribune", 28-5-1998.

Kansas ha già privatizzato tutti i servizi per i bambini, la contea di Dode in Florida, la più popolosa, ha delegato alla Lockheed la gestione dei servizi sociali. Nel 1997 sembrò possibile che il Congresso approvasse leggi per permettere anche la privatizzazione della gestione dei buoni alimentari e di *Medicaid*, ma questo approccio ha trovato l'opposizione dei Repubblicani moderati. Tuttavia alcuni Stati stanno preparando progetti pilota in questa direzione. La Florida e l'Arizona vorrebbero affidare la determinazione dell'eleggibilità ad agenzie private, come in Wisconsin²²⁴. Uno dei problemi che sorgono con questa *devolution* (delega a stati, città e contee) sarà la difficoltà di ottenere dati sufficienti per verificare i risultati dell'esperimento, ed eventualmente per cambiare metodi e finalità. Tuttavia alcune informazioni stanno incominciando ad arrivare²²⁵.

Un altro punto fondamentale messo in risalto dai conservatori è la nuova professionalità dei burocrati. La città di Denver ha inviato i suoi assistenti sociali a corsi di formazione e aggiornamento per poter seguire con maggiore attenzione le assistite nell'inserimento nel mondo del lavoro. Questo avviene anche in Oregon, prima dell'esclusione dei sussidi. Nell'Ottawa Conty, nel Michigan, i *social workers* devono recarsi a domicilio delle assistite e risolvere i loro problemi per l'inserimento nel mondo del lavoro. Precedentemente la burocrazia addetta al *welfare* era sovraccarica di lavoro; con la diminuzione del numero delle assistite, ci potrebbe essere l'opportunità per i burocrati di seguire meglio e con più impegno coloro che sono rimaste nel *welfare*. In ogni caso, in quasi tutti gli Stati, gli impiegati dell'amministrazione sono incaricati di mettere in risalto l'importanza di trovare subito un lavoro, indirizzare le assistite agli uffici di collocamento, dare informazioni, spiegare le regole dei programmi *work fare*, spesso facendo firmare un certificato di responsabilità, per ricevere i benefici. Negli uffici di vari Stati è stata creata una gestione di apprendimento della ricerca del lavoro: come inviare le lettere di presentazione, scrivere il curriculum, come vestirsi durante l'intervista di lavoro, ecc.²²⁶

Un particolare approccio al problema è stato quello della contea di Pensacola (Florida), dove una commissione di cittadini è stata incaricata di esaminare i casi e decidere l'esclusione dai requisiti di lavoro: il risultato è stato un rigore inflessibile, più drastico di quello dei Repubblicani conservatori al Congresso.²²⁷ Alcuni sondaggi tra le persone assistite, hanno dimostrato che pure nella maggioranza di quest'ultime vi è un'accettazione circa il fatto che dovrebbero esserci limiti temporali ai sussidi, che ad un certo punto si dovrebbe lavorare e che non è giusto dare soldi aggiuntivi a chi ha figli fuori del matrimonio. Questo dimostra come siano forti i valori della *work ethic*, anche tra i poveri.

Dalla introduzione della legge del 1996, 2 milioni di donne e bambini non sono più assistiti; nel 1997 i sussidiati sono diminuiti del 18%, ma molti di essi non sono entrati nel mondo del lavoro, sia perché si sono rifiutati di cooperare, sia perché carichi di problemi che li escludono dai requisiti. Le statistiche del Governo Federale hanno evidenziato che circa il 38% di coloro che hanno lasciato il *welfare* vi sono stati costretti per le sanzioni degli Stati. Risultati simili si sono evidenziati in tutti gli Stati - quali il Massachusetts, il New Mexico, il Maryland, il Tennessee - che hanno condotto le prime ricer-

²²⁴ "Welfare News", Vol. 2, N°6, Dic. 97, p. 3.

²²⁵ R. Nathan, *The Newest New Federalism for Welfare: Where are we Now and Where are we headed*, Rockfeller Reports, Oct 1997, in "Welfare News", vol. III, Gen./Feb. 1998.

²²⁶ P. Holcomb, Ladonna Pavetti, C. Ratcliffe, S. Riedinger, Op.cit.

²²⁷ S. Hayward, Op. cit.

che: gli ex-sussidiati che hanno trovato lavoro sono circa il 50%²²⁸. Trenta Stati hanno deciso di togliere i sussidi a coloro che non cooperano. Nel Tennessee circa il 40% di coloro che hanno lasciato il *welfare*, circa 14.000 persone, hanno perso i sussidi. L'Idaho in un giorno solo ha eliminato metà delle assistite, poiché non avevano accettato le nuove regole²²⁹. Così vi è stata una drastica riduzione delle domande di sussidi, motivate dalla paura di incontrare un non-accettazione o un inserimento in programmi *workfare*.

Il dibattito è sempre più acceso tra chi vede queste misure come un duro ma necessario stimolo all'inserimento nel mondo del lavoro e chi le considera come troppo severe e cariche di ripercussioni drammatiche per le ex-sussidiate e per i loro bambini. Un recente sondaggio dell'International Union of Gospel Mission ha rilevato che il 20% di 15.000 senzatetto afferma di essere finito in tale condizione per la perdita dei sussidi²³⁰. Ciò è avvenuto soprattutto nel caso di drogati e alcolizzati che ricevevano il S.S.i. oppure la "Disability Insurance", ma anche individui rimasti disoccupati da poco tempo hanno subito la stessa sorte. Molte donne che ricevono i sussidi dell'AFDC potrebbero compiere questo percorso. Tuttavia, è già significativo che con tagli di simili proporzioni molte donne e molti bambini non siano finiti letteralmente sulla strada. Secondo molte ricerche, il 34% degli introiti delle sussidiate dipendeva dall'AFDC, il 25% dai buoni alimentari e il 36% da lavori in nero, contributi di parenti e amici o da beneficenza. Questo confermerebbe le tesi della destra sulle frodi e le dichiarazioni scorrette sul proprio reddito. Non si sa se tuttavia questi ammortizzatori potranno bastare nel lungo periodo.²³¹

3.3.4 Conclusione

Alcuni sono arrivati alla paradossale conclusione che la riforma del '96 non fa che trasferire la dipendenza dal ministero per l'assistenza sociale al ministero per i lavori pubblici: così il rispetto di sé stessi non avrebbe motivo di aumentare con un lavoro artificialmente sovvenzionato dallo Stato. Ci si chiede inoltre se, nell'eventualità di un aumento della disoccupazione per l'emergere di nuove tecnologie, abbia ancora un senso obbligare le persone a trovare una occupazione qualunque, o se viceversa non converrebbe prepararsi a cambiare i valori basati sul ruolo del lavoro.²³² In questa seconda ipotesi, sistemi di *basic income* o reddito sociale garantito per tutti²³³ potrebbero rivelarsi l'unica

²²⁸ "The New York Times", 30-12-1997.

²²⁹ B. Vobejda e J. Havemann, *Behind The Cheers for Welfare Reform, Some Rough figures*, Herald Tribune, 24-3-98.

²³⁰ Christian Century, 17-2-1997.

²³¹ "The New York Times", 30-12-97.

²³² Questa situazione infatti non sarebbe facilmente ricomposta, nonostante uno sforzo pubblico e privato per una maggiore educazione e formazione dei lavoratori poveri, con una loro riconversione a lavori più qualificati, dove la domanda è maggiore. Infatti, alcuni studi ipotizzano un tempo medio lungo, perché questa rivoluzione tecnologica così radicale, dopo quella industriale, riesca a dare effetti positivi sui salari. Nota J. Greenwood. *The Third Industrial Revolution. Technology, Productivity and Income Inequality*, The A.E.I. Press, Washington. 1997.

²³³ R. Plant, *Free Lunches don't Nourish Reflections on Entitlements and Citizenship*, in G. Drover, P. Kerrans, *New Approaches to Welfare Theory*, Elgar Brookfield 1993, pp. 46-47; M.L. Murray, "...And Economic Justice For All". *Welfare Reform for the 21st Century*, Sharpe, Armonk (New York) 1997. Si vedano peraltro, per una linea di analisi alternativa, meno in contrasto con i principi del *workfare* in quanto mirante a sussidiare consistentemente i lavori oggi meno remunerati e le attività di training per

soluzione di lungo periodo, anche per il momento ancora politicamente improponibile.²³⁴

accedere a skills più qualificati, le proposte contenute in: E. Phelps, *Rewarding Work, How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*, Harvard U.P., Cambridge (Mass.) 1997.

²³⁴ Il *basic income* è l'espressione inglese con la quale è venuta a diffondersi nuovamente, a partire dagli anni '80, un'ipotesi radicale di riforma delle politiche sociali, che fin dalla fine del secolo scorso era tornata a più riprese ad "aleggiare" nel dibattito politico europeo (ad esempio in Italia con E. Rossi, *Abolire la miseria* (1946), poi ripubblicato a cura di P. Sylos Labini, Laterza, Roma-Bari 1977), assumendo di volta in volta formulazioni e definizioni via via diverse: diritto alla vita, minimo vitale, dividendo nazionale, dividendo sociale, minimo sociale garantito, allocazione universale, reddito di cittadinanza, ecc. (E. Morley-Fletcher, *Per una storia dell'idea di "minimo sociale garantito"*, in "Quaderni della Rivista Trimestrale", ottobre 1980-marzo 1981, pp. 297-321; Id., *Hypotheses of Post-Socialist Economy*, con pref. di J.E. Meade, Third International Conference of B.I.E.N., European University Institute, 19-22 September, Firenze 1990, pp. 1-85; W. Van Trier, *Every One A King. An investigation into the meaning and significance of the debate on basic incomes with special reference to three episodes from the British Inter-War experience*, Department Sociologie, Katholieke Universiteit, Leuven 1995); Id., "Cole's Social Dividend". An Explanatory Footnote to E. Durbin's *New Jerusalem*, paper presented at the 1997 History of Economic Science Conference, The College of Charleston, South Carolina, 20-23 June 1997; M. Heim, *Actualité de "L'Ordre Nouveau"*, in *L'Ordre Nouveau*, rééd. par les soins de la Fondation E. Chanoux, intr. de A. Marc, préf. par M. Heim, Index réalisés par M. Geay-Ouadia, Le Châtea, Aoste 1997, vol. IV, pp. 15-143.

Nell'accezione corrente *basic income* è inteso come erogazione in moneta di un importo vicino alla soglia di sussistenza, che sostituirebbe gran parte delle prestazioni sociali attuali. Esso sarebbe universale e incondizionato, con un assegno per tutti, proveniente dalla fiscalità generale, restituito per via fiscale dalle classi più alte. Esso potrebbe essere più equo ed efficiente del sistema attuale, eliminando trappole della povertà e "welfare perverso", assicurando più libertà di scelta nei servizi; sarebbe inoltre il primo passo verso il "reddito di cittadinanza", per dare a tutti una vita dignitosa, con maggiori risorse del *basic income*, e una eliminazione pressoché totale del *welfare state*. Per la discussione contemporanea su questa tematica si rinvia in primo luogo al *Basic Income Research Group (BIRG) Bulletin* (che ha iniziato le pubblicazioni nel 1984), poi trasformatosi in *Citizen's Income Bulletin* (dal 1993), e alla fondamentale *Basic Income European Network (BIEN) Newsletter* (pubblicata dal 1986). Da segnalarsi, tuttavia, anche i bollettini dell'AIRE (*Association pour l'instauration du revenu d'existence*) promossa da Y. Bresson e del *Réseau d'étude sur le M.S.G.*, pubblicato dal Centre International de Formation Européenne. Fra gli interventi di maggior rilievo si segnalano: Th. Schmid (Hrsg.), *Befreiung von falscher Arbeit. Thesen zum garantierten Mindesteinkommen*, Washenbachs, Berlin 1984; H. Büchele e L. Wohlgenannt, *Grundeinkommen ohne Arbeit. Auf dem Weg zu einer kommunikativen Gesellschaft*, Europaverlag, Wien 1985; *L'allocation universelle*, numero speciale di "La Revue Nouvelle", 4/1985; M. Opielka e G. Vobruba (Hrsg.), *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung*, Fischer, Frankfurt am Main 1986; B. Rhys-Williams, *Stepping Stones to Independence. National Insurance After 1990*, con pref. di J.E. Meade, Aberdeen U.P., Aberdeen 1989; H. Parker, *Instead of the Dole. An enquiry into integration of the tax and benefit systems*, Routledge, London 1989; T. Walters, *Basic Income. Freedom from Poverty, Freedom to Work*, Boyars, London 1989; S. Milano, *Le revenu minimum garanti dans la C.E.E.*, PUF, Paris 1989; Y. Bot, Y. Bresson, H. Guitton, P. Lavagne, R. Macaire, F. Perdrizet, B. Valentin dit Frère Sylvain, *Repenser la solidarité*, intr. de H. Guitton, Editions Universitaires, Paris 1991; Ch. Euzeby, *Le revenu minimum garanti*, La Découverte, Paris 1991; *Garantir le revenu. Une des solutions à l'exclusion*, Document n° 3, "Transversales Science Culture", Mai 1992; Ph. Van Parijs (ed.), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, Verso, London 1992; Y. Bresson, *Le partage du temps et des revenus*, Economica, Paris 1994; J.-M. Ferry, *L'Allocation universelle. Pour un revenu de citoyenneté*, Cerf, Paris 1995; A.B. Atkinson, *Incomes and the Welfare State. Essays on Britain and Europe*, Cambridge U.P., Cambridge 1995; Ph. Van Parijs, *Real Freedom For All. What (if anything) can justify capitalism?*, Clarendon, Oxford 1995; A. Gorz, *Sortir de la société salariale*, in *Misères du présent Richesse du possible*, Galilée, Paris 1977, pp. 121-178.

In Italia vedasi il dibattito avviatosi al riguardo su "Politica ed Economia" (con articoli di G. Standing, M. Paci, C. Saraceno, F. Vianello, C. D'Apice, C. Offe, V. Capecchi, C. Ravajoli, E. Morley-Fletcher,

Un bilancio definitivo della riforma, per ora incerto, potrà trarsi solamente tra qualche anno. La speranza di un esito favorevole risiede soprattutto nella continua espansione dell'economia, ma anche nella capacità di sperimentazione sociale e nella volontà politica degli Stati di affrontare, seppure con spese maggiori, il reinserimento nel mondo del lavoro di questa categoria di donne e di disoccupati. Secondo il *Congressional Budget Office*, i programmi di *workfare* costeranno circa 13 miliardi di dollari più dell'ammontare consentito dal Congresso, se si vorranno conseguire i risultati voluti dalla legge (senza contare gli asili nido, i cui fondi rimarranno inferiori a quelli necessari di almeno 1,8 miliardi di dollari)²³⁵.

Queste strutture per i bambini e gli adolescenti rappresenteranno forse la chiave di volta del successo della riforma, sia per lo sviluppo cognitivo, morale ed emozionale della nuova generazione, che le permetterà di uscire dal ciclo della povertà, sia per la maggiore possibilità che offrirà di lavorare alle madri sole.

In ogni caso la riforma, nata sotto la spinta di varie forze e motivazioni e apparsa assai "dura" all'inizio, è stata alterata, per volontà del Presidente, per il peso esercitato da specifici gruppi di pressione, per motivi elettorali, per le riforme innovative e migliorative di alcuni Stati, e forse anche per la coscienza nel Congresso che erano stati commessi degli errori. Così essa risulta oggi differente, sia nei "tagli" operati alle prestazioni sociali, che nei fondi a disposizione per nuovi servizi; ma lo è anche nell'impegno particolare che molti Stati stanno dando agli obiettivi desiderati, spesso in modo superiore alle aspettative. Anche se rimane in certi casi l'idea solo di tagliare il *welfare*, con motivazioni d'immagine, senza modulare le politiche verso il fine fondamentale del mantenimento della dignità umana degli indigenti, sia dentro che fuori del lavoro.

E. Pugliese e L. Balbo) e su "Inchiesta", "Materiali Ires", "Nuova Rassegna Sindacale", e "Quarantacinque" negli anni '88 e '89; un dibattito, si badi bene, avviatosi nello stesso periodo in cui doveva registrarsi la concomitante pubblicazione di A. Gorz, *Métamorphoses du travail. Quête de sens. Critique de la raison économique*, Galilée, Paris 1988 (poi tradotto in Italia, per le edizioni Bollati Boringhieri, solo nel 1992, ma già preceduto da *La strada del paradiso. L'agonia del capitale*, Edizioni Lavoro, Roma 1984), di R. Dahrendorf, *Un reddito minimo garantito* (in *Per un nuovo liberalismo*, Laterza, Roma-Bari 1998, pp. 135-147) e di J.E. Meade, *Agathotopia*, con pref. di E. Morley-Fletcher (Feltrinelli, Milano 1989), poi ampliata in J.E. Meade, *Libertà, eguaglianza ed efficienza*, con pref. di M.M. Sigiani (Feltrinelli, Milano 1995). Ma v. anche M.L. Mirabile, *Il reddito minimo garantito. Il welfare tra nuovi e vecchi diritti*, Ediesse, Roma 1991; G. Nevola, *Il reddito minimo garantito: due filosofie sociali del welfare state*, in "Stato e Mercato", aprile 1991, pp. 159-184; B. Morandi, *Il diritto all'essenziale*, in *Impresa & No. Ipotesi per una alternativa*, Manifestolibri, Roma 1991; R. Brunetta, *La fine della società dei salariati. Dal welfare state alla piena occupazione*, Marsilio, Venezia 1994; G. Bottone, *Crisi dei sistemi di sicurezza sociale in Europa e implementazione del reddito di cittadinanza*, in "Economia Pubblica", n. 3, 1995, pp. 77-102; A. Balzarotti, M. Ponti e F. Silva, *Reddito di cittadinanza: un'utopia?*, in "Il Mulino", n.3, 1996, pp. 545-564; D. Rizzi e N. Rossi, *Minimo vitale e "flat tax"*, in "Il Mulino", n.4, 1996, pp. 706-713; L. Ferrajoli, *Il futuro dello stato sociale e il reddito minimo garantito*, in G. Azzariti, M. Bascetta, G. Bronzini, M.G. Campari, L. Ferrajoli, A. Gorz, G. Mazzetti, S. Mezzadra, M. Revelli, *Ai confini dello stato sociale*, Manifestolibri 1995, pp. 63-72; G. Mazzetti, *Il reddito di cittadinanza, in Quel pane da spartire. Teoria generale della necessità di redistribuire il lavoro*, Bollati Boringhieri, Torino 1997, pp. 160-178; A. Caillé, C. Offe, D. Purdy, Ph. Van Parijs, A. Fumagalli, M. Buscetta, G. Bronzini, *La democrazia del reddito universale*, Manifestolibri, Roma 1997; M. Ferrera, *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna 1998.

²³⁵ Researcher, *Welfare Work and the States*. 6-12-1996, p. 1061.

Tabella 25 - Caratteristiche Principali del P.W.O.R.A. Data Effettiva Luglio 1997

TITOLI	MISURE PRINCIPALI
1) Quote di attribuzione per l'assistenza temporanea a Famiglie Bisognose (TANF - <i>Temporary Assistance for Needy Children</i>)	Elimina tutti i requisiti fondamentali di: - <i>Aid to the Families with Dependent Children</i> (AFDC) - <i>Job Opportunities and Basic Skills Program</i> (IOBS) - <i>Emergency Assistance Program</i> aggiunge: - Assistenza monetaria dal 1° ottobre 1996²³⁶ - Requisiti di lavoro: si esige il lavoro per almeno un adulto nella famiglia che ha ricevuto aiuto per più di 24 mesi e che una specifica percentuale delle famiglie assistite entri nel mondo del lavoro 1) Il totale delle famiglie che lavorano devono aumentare dal 25% nell'anno fiscale '97 al 50% nell'anno fiscale 2002. 2) Le famiglie con un solo genitore da 20 ore lavorative la settimana, devono arrivare a 30 ore la settimana nell'anno fiscale 2000; Le famiglie con 2 genitori fino a 35 ore la settimana. 3) Stabilisce cosa costituisce un'attività lavorativa. 4) Pone delle sanzioni agli stati e ad individui che non ottemperano ai requisiti di partecipazione al lavoro. - Limiti temporali: 5 anni nella vita, con un'eccezione del 20% per casi molto difficili. - Proibisce di assegnare i sussidi a madri sotto i 20 anni ad eccezione che frequentino la scuola o altre attività educative o vivano in una casa con un adulto (genitore) accanto. - Migrazione fra gli stati: limita i benefici per persone da altri stati per ottenere il livello dello stato precedente. - Mantenimento dell'impegno. - Identificazione della paternità: la donna deve cooperare o il sussidio diminuisce del 25%.
II - <i>Supplemental Security Income</i> (SSI)	Cambia gli <i>standard</i> di eleggibilità che definiscono i bambini come handicappati. Elimina l'eleggibilità per cittadini non anziani (NOTA: la recente legislazione ha cambiato la norma)
III - <i>Child Support Enforcement</i>	Programma - Richiede un registro di assistenza centralizzato di casi per i bambini, e dall'ottobre 1998, un sistema centralizzato di erogazione dei pagamenti. - Coordinazione tra gli stati. - Dati Finanziari: procedure per dare ad uffici di assistenza ai bambini dati di genitori non presenti nella famiglia, e informazioni su coloro con obblighi precedenti. Fiscalità - Elimina i primi 50 dollari richiesti da assegnare alle madri sole di famiglie bisognose, ma le spese statali controbilancerebbero i 50 dollari. Riordina sussidi che in qualche modo siano destinati alle madri sole che si occupano dei bambini. - Incentivi di pagamenti federali: cambia il sistema di incentivi precedente, con un sistema basato su misure di performance (dall'ottobre 1999). - Requisiti per l'identificazione del padre: espande i requisiti. Penalità se non si arriva a particolari miglioramenti. - Fondi per l'automazione: si danno fondi federali per sistemi automatizzati nell'assistenza ai bambini.

²³⁶ L'anno fiscale federale comincia il 1° ottobre, mentre molti stati cominciano l'anno fiscale il 1° luglio

TITOLI	MISURE PRINCIPALI
IV - Restrizione di sussidi <i>welfare</i> e benefici pubblici per i Non Residenti	Rende gli immigrati non eleggibili per SSI e Buoni Cibo (ad eccezione dei rifugiati, veterani, esiliati politici o che abbiano lavorato 10 anni). Inoltre gli stati possono decidere di non dare TANF, Fondi di Attribuzione Per i Servizi Sociali e Medicaid agli immigrati. Gli immigrati che arrivano negli Stati Uniti dopo il passaggio della legge non sono eleggibili per tutti i sussidi dati su controlli di condizioni per 5 anni, eccetto che per servizi sanitari di emergenza e certi programmi alimentari ed educativi.
V - Protezione dei bambini	Estende il periodo per permettere agli stati di ricevere fondi federali per lo sviluppo di sistemi di informatica nell'assistenza ai bambini - <i>Child Welfare Services Base Management System</i> .
VI - Struttura di accoglienza dei bambini	Riconferma il <i>Child Care and Development Block Grant</i> (CCDBG) e consolida i programmi per l'accoglienza ai bambini in un più esteso C.C.B.D.G. Decide uno stanziamento di fondi per l'accoglienza ai bambini e agli stati, consistente di fondi già esistenti C.C.D.B.G. e due fondi addizionali che devono essere spesi per l'assistenza o per i bambini a rischio di ottenere l'assistenza (almeno 70% dei fondi). Almeno un 4% devono essere spesi per attività disegnate a migliorare la qualità delle strutture per l'accoglienza dei bambini.
VII - Programmi Alimentari per i Bambini	Riforma parte del <i>Child and Adult Care Food Program</i> per assegnare sussidi a bambini poveri e poter risparmiare. Concede agli stati l'opzione di negare certi buoni alimentari a immigrati illegali ed elimina fondi per prime colazioni e programmi alimentari per l'estate.
VIII - Buoni cibo	Riduce buoni cibo, limita il ricevimento dei buoni cibo per 3 mesi per gran parte degli adulti abili al lavoro che non lavorano e non hanno bambini, e modifica regolamenti che riguardano gli <i>electronic benefits transfers</i> . In particolare per: - Requisiti lavorativi: abili al lavoro (dai 18 ai 50 anni) massimo di 3 mesi per un periodo di 3 anni, a meno che non lavorino almeno 20 ore alla settimana. Il requisito lavorativo può essere eliminato se 1) il tasso di disoccupazione supera il 10%, o 2) non vi sono abbastanza lavori per dare un lavoro ai sussidiati. - I genitori sotto i 20 anni non possono più essere trattati come una famiglia separata per i buoni cibo. - <i>Electronic Benefit Transfer</i> (EBT). Impone a tutti gli stati di utilizzarlo entro l'ottobre 2002.
IX - Altre	Include norme che riducono l'allocazione di fondi del <i>Social Services Block Grant</i> agli stati per il 15%

FONTE: la tabella è stata sviluppata usando differenti fonti di informazione: rapporti dal *California Legislative Analyst's Office* (Agosto 1996); i rapporti del *National Automation Clearing House Association* (NACHA) presi dai siti web, e dalle leggi del *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* del 1996 (HR3734). In Rosina Becerra (UCLA), appunti inediti, 1997.

3.4 Il discorso sullo stato dell'Unione del 27 gennaio 1998²³⁷

Il discorso sullo stato dell'unione ha indicato gli obiettivi programmatici per il 1998, integrando alcuni aspetti della riforma del '96 e accogliendo alcuni suggerimenti dei critici *liberal*. Le principali proposte formulate da Clinton sono:

- 1) destinare ogni dollaro del surplus di bilancio alla *Social Security*, studiando insieme con i Repubblicani i modi per riformarla, così da assicurare gli stessi benefici di oggi ai pensionati del futuro;
- 2) aumento del salario minimo;

²³⁷ *State of The Union Address*, President W. J. Clinton, *A White House Summary*.

- 3) nuove deduzioni fiscali per consentire la costruzione di 5.000 nuove scuole e per assunzione di 100.000 nuovi insegnanti;
- 4) crediti fiscali per i primi 2 anni di frequenza universitaria per i bisognosi e i meritevoli;
- 5) copertura sanitaria, attraverso *Medicare*, dei lavoratori dai 55 ai 65 anni;
- 6) introduzione di una carta dei diritti del paziente;
- 7) aumento dei crediti d'imposta e delle deduzioni fiscali per il pagamento di asili nido e strutture d'assistenza per i bambini, in modo da consentire a una famiglia di 4 persone, con un reddito di 35.000 dollari e notevoli spese per i bambini, di non pagare più le tasse federali;
- 8) maggiori investimenti pubblici nei centri delle città, interventi per la riqualificazione urbana, incentivi e deduzioni ad indigenti per l'acquisto di una casa;
- 9) creazione di strutture ricreative e di doposcuola per gli adolescenti, per allontanarli dalla droga e dalla criminalità.

4. New Public Management e trasferimento elettronico dei sussidi²³⁸

La riforma degli istituti assistenziali avviata dall'amministrazione Clinton nel '93 prevede l'impiego di nuove tecnologie elettroniche. Si tratta di uno degli elementi caratterizzanti della riforma, il cui impatto sulla struttura del *welfare* statunitense non deve essere sottovalutato.

Lungi dal risolversi in una mera operazione d'immagine, l'introduzione di procedure elettroniche si colloca nel quadro di un vasto processo di "reinvenzione" della pubblica amministrazione USA.

Nel corso di questo capitolo, pertanto, analizzeremo i caratteri generali del cosiddetto *new public management*, così com'è venuto sviluppandosi negli Stati Uniti. Ci soffermeremo, poi, sulle ragioni per le quali la *card technology* ha potuto essere individuata dall'amministrazione americana come una delle leve del cambiamento.

4.1 La crisi della pubblica amministrazione USA

Abbiamo già analizzato nello scorso capitolo le cause della crisi del *welfare* statunitense. Ora, è necessario aggiungere che questa si è sviluppata nel più vasto contesto di una crisi del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini americani.

Si tratta di un fenomeno comune alla maggior parte dei paesi occidentali, la causa del quale può essere individuata nelle conseguenze di un lungo periodo di crescita generalizzata della spesa pubblica. Di tale crescita, inizialmente sostenuta dagli elevati tassi di sviluppo registrati nel corso degli anni '50 e '60, ci interessano in questa sede solo due caratteri distintivi, che aiutano a comprendere la crisi fiscale esplosa alla fine degli anni '70.

In primo luogo, com'è noto, negli Stati Uniti la spesa per trasferimenti diretti, pur aumentando rispetto alla quota destinata agli investimenti, non ha mai raggiunto livelli "europei"²³⁹. Ai fini di ciò che diremo tra poco, tuttavia, è importante notare soprattutto che il malcontento dei contribuenti può manifestarsi anche ad un livello di spesa pubblica relativamente poco elevato, se essi sono costretti a provvedere privatamente alle proprie esigenze sanitarie e previdenziali. E' questo il caso di una larga parte dell'elettorato americano, tenuto a stipulare contratti di assicurazione con compagnie private per tutelare la propria salute e la propria vecchiaia²⁴⁰.

Una seconda caratteristica della crescita della spesa pubblica statunitense, peraltro comune alla maggior parte degli altri paesi industrializzati, è stata rappresentata dal ridotto incremento della produttività nel settore pubblico. Ciò significa che alla crescita della spesa pubblica non ha corrisposto un soddisfacente incremento del numero e della qualità dei servizi offerti ai cittadini. Una situazione resa insostenibile dal confronto con i considerevoli guadagni di produttività registrati dal settore privato²⁴¹.

Le conseguenze fiscali di una situazione di questo genere non sono difficili da

²³⁸ Questo capitolo è stato curato da Giuliano Da Empoli

²³⁹ H. Keman, *Proliferation of the welfare state*, in K.A. Eliassen e J.C. Kooiman, *Managing public organisations*, Sage, London 1993, pp. 13 - 33.

²⁴⁰ C.D. Foster e F. J. Plowden, *The State Under Stress. Can the hollow state be good government?*, Open University Press, Buckingham e Philadelphia 1996, p. 7.

²⁴¹ *Ibid.*

immaginare. Ed è proprio nei confronti della crescente pressione fiscale che, verso la fine degli anni '70, ha cominciato a manifestarsi l'insofferenza dei contribuenti statunitensi. In quel periodo, infatti, ha avuto inizio un brusco declino dei salari reali, originato da una crescita di lungo periodo della competizione internazionale e da un'ondata recessiva congiunturale, ma prolungata. Questa situazione si è tradotta, tra il 1973 e il 1989, in un calo del 4% dei salari reali (che erano invece quasi raddoppiati tra il '48 e il '73).

Non è difficile immaginare la reazione dell'elettorato di fronte ad un fenomeno di questo genere. Dopo anni di sostanziale sostegno alla crescita della spesa pubblica, si è creata una forte corrente di opinione favorevole ad una riduzione della spesa che conducesse ad un conseguente allentamento della pressione fiscale.

Questo movimento ha trovato, tra la fine degli anni '70 e i primi anni '80, uno sbocco politico, sia a livello di singoli stati, che a livello di governo federale. Con risultati, tuttavia, completamente diversi.

A livello locale e statale, infatti, esistono precise limitazioni legislative alla possibilità di finanziare la spesa mediante il ricorso a deficit di bilancio. Di conseguenza, per rispettare la forte opposizione popolare a qualsiasi incremento della pressione fiscale, i governi locali sono stati costretti a porre un freno alla spesa pubblica²⁴².

A livello federale, al contrario, l'inesistenza di vincoli normativi in materia di deficit pubblico ha favorito lo sviluppo di sperimentazioni nel campo della politica economica. In particolare, mentre l'effetto dei tagli sulla spesa sociale veniva sostanzialmente vanificato dalla crescita della spesa militare, il calo della pressione fiscale è stato finanziato attraverso l'accumulazione di considerevoli deficit di bilancio, rimasta sostanzialmente incontrollata fino ai primi anni '90.

Soprattutto, per il profilo di nostro interesse, è necessario sottolineare che l'approccio di radicale contrarietà ad ogni forma di intervento statale (sintetizzato dalla formula di Ronald Reagan: *"State isn't the answer, it's the problem"*) ha impedito ai governi repubblicani di conseguire sostanziali incrementi di produttività e miglioramenti nella qualità dell'amministrazione pubblica. Al contrario del governo Thatcher, che ha avviato nell'88 una profonda riforma della pubblica amministrazione fondata sul principio della separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa²⁴³, le amministrazioni repubblicane non sono mai andate aldilà di alcuni tagli sulla spesa sociale²⁴⁴. Ci si è preoccupati, insomma, più di ridurre l'ambito di intervento dei poteri pubblici che di migliorare la qualità dell'intervento stesso.

4.2 Il *new public management*

Il *new public management* nasce, negli Stati Uniti, come risposta a questa tendenza e alla sua incapacità di risolvere i problemi della pubblica amministrazione.

²⁴² B.S. Bauch, *The effect of constitutional debt limits on state governments' use of public authorities*, in *Public Choice* n. 68/1991, pp. 57-69.

²⁴³ Sull'argomento, si vedano: P. Greer, *Transforming central government: the next steps initiative*, Open University Press, Buckingham 1993; *Next steps agencies in government: Review 1995*, London, HMSO, 1996; D. Osborne e P. Plastrik, *Banishing bureaucracy, the five strategies for reinventing government*, Addison Wesley, New York 1997.

²⁴⁴ Per un confronto tra l'esperienza britannica e quella statunitense: R. Savoie, Thatcher, Reagan, Mulrooney, *In search of a new bureaucracy*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh 1994.

L'obiettivo degli studiosi che si riconoscono in questa corrente di pensiero è quello di elaborare strumenti per accrescere l'efficienza della pubblica amministrazione, indipendentemente dal suo ambito di azione.

Il *new public management* si sottrae, pertanto, alla disputa tra statalisti e antistatalisti. "Non abbiamo bisogno di più o di meno amministrazione, abbiamo bisogno di un'amministrazione migliore", è questa la parola d'ordine di David Osborne e di Ted Gaebler, autori di *Reinventing government*, il bestseller che, più di ogni altro, ha influenzato la riforma del *welfare* voluta da Bill Clinton.²⁴⁵

In effetti, il *new public management* tende a presentarsi come una dottrina politicamente neutrale, che può essere fatta propria sia da governi progressisti che da governi conservatori. Se negli Stati Uniti le riforme sono state adottate da un esecutivo democratico, altrove (si pensi al già citato caso della Gran Bretagna) sono stati governi conservatori a "reinventare" la pubblica amministrazione²⁴⁶.

In entrambi i casi è stato necessario superare alcuni pregiudizi. Nel caso dei governi conservatori si è trattato, come abbiamo visto, di lasciarsi alle spalle una tradizionale propensione per l'antistatalismo, per concentrarsi invece su un'opera di valorizzazione della pubblica amministrazione. Per i governi progressisti, al contrario, si è trattato, come vedremo tra poco, di accettare il peso determinante che soggetti e meccanismi privati possono assumere nel perseguimento di obiettivi di pubblica utilità.

Il punto di partenza della riflessione sulla "reinvenzione della pubblica amministrazione" è rappresentato da una considerazione di carattere storico. Viene sottolineata l'arretratezza della struttura organizzativa dell'amministrazione pubblica, sviluppatasi nel corso dell'era industriale.

A tale origine storica si fa risalire la struttura della pubblica amministrazione: piramidale, centralizzata e sovradimensionata, contraddistinta da regole vincolanti e standardizzate. Concepita per soddisfare esigenze emerse negli anni '30 e '40, la pubblica amministrazione appare agli autori di *Reinventing government* totalmente inadeguata a svolgere il proprio ruolo nella società post-industriale.

Di fronte alla flessibilità di una società mobile, fondata sulla circolazione dell'informazione e della conoscenza, la pubblica amministrazione assume la veste di un monolite lento e inefficiente, incapace di seguire le trasformazioni della società e, a maggior ragione, di perseguire l'interesse pubblico nell'ambito di tali trasformazioni.

A questo vizio di origine, gli autori del *new public management* fanno risalire tutti i difetti della amministrazione pubblica. Si spiega così la varietà e la pervasività delle misure suggerite dagli studiosi. Misure volte a fornire l'emersione di una vera e propria nuova cultura amministrativa, fondata sull'*entrepreneurial government*.

Si tratta di una cultura gestionale che trae ispirazione principalmente dal crescente successo, nel settore privato, delle ricette elaborate dal *business consulting* e degli studi di *management*²⁴⁷. Autorità riconosciute del settore, come Peter Drucker e Tom Peters, vengono frequentemente citate dagli autori del *new public management*, spesso ap-

²⁴⁵ D. Osborne e T. Gaebler, *Reinventing government*, Reading MA, Addison Wesley, 1992.

²⁴⁶ Per un'analisi di due ulteriori casi nazionali significativi: P. Weller e G. Davis, *New Ideas, Better Government*, St. Leonards, Australia, Allen & Unwin, 1996; J. Boston, J. Martin, J. Pallot, P. Walsh, *Public management: the New Zealand model*, Oxford University Press, 1996.

²⁴⁷ C. Pollitt, *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience*, Oxford, Blackwell, 1990.

partenenti essi stessi al mondo del *business consulting*.

David Osborne e Ted Gaebler, tuttavia, pur riconoscendo esplicitamente il loro debito intellettuale nei confronti di questi studiosi, avvertono l'irriducibile diversità che separa le amministrazioni pubbliche da quelle private. Sulla scorta degli studi compiuti da S.Q. Wilson²⁴⁸, concludono pertanto che "government cannot be run like a business".

Al contrario, sostengono che la crisi delle amministrazioni pubbliche investe i mezzi dei quali esse si valgono, e non i fini che esse perseguono. Uno dei fili conduttori di tutta l'opera è rappresentato dalla dimostrazione di come obiettivi equitativi possano essere conseguiti attraverso le riforme suggerite. Il fascino esercitato dalle idee di Osborne e Gaebler su molti amministratori pubblici sta proprio in questo profilo. Nell'idea che attraverso l'*entrepreneurial government* sia possibile conseguire al tempo stesso risparmi di spesa e miglioramenti nella qualità dei servizi, accrescendo la produttività, anziché operando "tagli" di bilancio.²⁴⁹

4.3 I dieci comandamenti di *Reinventing Government*

Come sottolineato da Sabino Cassese nell'introduzione alla traduzione italiana di *Reinventing Government*²⁵⁰, i due autori combinano, tra i dieci principi sui quali dovrebbe a loro avviso fondarsi la riforma della pubblica amministrazione, elementi di novità, derivati in larga misura dall'esperienza del settore privato, con idee più convenzionali, già ampiamente approfondite in sede di studi amministrativi. Passeremo brevemente in rassegna tali principi, per passare poi all'analisi dell'introduzione dell'*Electronic Benefit Transfer System*.

Osborne e Gaebler nutrono una spiccata predilezione per forme di amministrazione indiretta, da loro ribattezzata sotto la denominazione di "amministrazione catalitica". L'idea, già introdotta da Jean Monnet con riferimento all'amministrazione comunitaria, è che lo Stato debba "non fare, ma far fare", che debba separare i compiti di indirizzo da quelli di gestione, affidando i secondi al settore privato o al cosiddetto "terzo settore".

Si tratta di un principio già ampiamente discusso e applicato al di fuori degli Stati Uniti, la validità del quale viene in generale fatta risalire a considerazioni di carattere empirico.

In primo luogo, è stato osservato che le amministrazioni incaricate sia di funzioni di indirizzo che di funzioni di gestione sono generalmente soffocate dal peso dei loro compiti gestionali. Questa situazione danneggia, il più delle volte, la loro capacità di elaborazione strategica e impedisce un'effettiva tutela degli interessi pubblici coinvolti.

Inoltre, forme di amministrazione indiretta consentono ai poteri pubblici una flessibilità molto maggiore. Attraverso quello che nel settore privato si chiamerebbe *outsourcing* e che nel settore pubblico si definisce invece *contracting out*,

²⁴⁸ J.Q. Wilson, *Bureaucracy: What government agencies can do and why they do it*, cit. in D. Osborne e T. Gaebler, cit. p. 21.

²⁴⁹ Osborne and Gaebler hold out the promise that, where their principles are followed, governments will be able to cut costs without cutting services, indeed they should improve, cit. in C.D. Foster-F.J. Plowden, *Op. cit.*, p. 44.

²⁵⁰ S. Cassese, *Presentazione* di D. Osborne e T. Gaebler, *Dirigere e governare*, Milano, Garzanti, 1995, pp. 7-18.

l'amministrazione si libera di alcuni vincoli, legati soprattutto al regime giuridico del personale, che frenano la sua capacità di adattamento ai mutamenti esterni. Concentrandosi sugli obiettivi, in effetti, l'amministrazione acquisisce attraverso il *contracting out* una considerevole libertà di manovra sul fronte dei mezzi di azione. Nel caso che quelli impiegati dovessero rivelarsi inadeguati, l'amministrazione può cambiarli, facendo ricorso a nuove tecniche di gestione o, più semplicemente, a nuovi *partner*.

Osborne e Gaebler aggiungono alle tradizionali argomentazioni in favore di moduli di amministrazione indiretta, una interessante elencazione delle opzioni tecniche offerte dal *contracting out*. In proposito, si va dal franchising all'impiego di associazioni di volontariato, dal *project financing* alla fornitura di assistenza tecnica.

Secondo principio di Osborne e Gaebler, "l'amministrazione comunitaria: responsabilizzare le comunità anziché servirle".

Anche qui si tratta di un'idea ampiamente sviluppata altrove. Lo stesso art. 43 della Costituzione italiana fa riferimento alla possibilità di riservare per legge l'esercizio di alcune attività imprenditoriali a "comunità di lavoratori o di utenti".

L'idea dei due studiosi americani è che l'accento posto sulla neutralità e sulla professionalità dell'amministrazione pubblica privi la stessa dell'indispensabile apporto dei cittadini. I quali, invece, sarebbero capaci di dare un contributo decisivo alla soluzione dei problemi con i quali si scontrano ogni giorno.

Anche qui, Osborne e Gaebler sottolineano la maggiore flessibilità delle comunità rispetto alle burocrazie pubbliche e i risparmi di spesa ai quali un loro coinvolgimento potrebbe condurre.

In terzo luogo, *Reinventing Government* esplicita un principio già implicito nella propensione per l'amministrazione indiretta. Si tratta dell'introduzione di meccanismi concorrenziali, tra le amministrazioni pubbliche, tra soggetti privati e tra amministrazioni e privati. Anche questo è un principio non nuovo, volto ad accrescere l'efficienza dell'azione amministrativa (*more bang for the buck*), a promuovere l'innovazione, a servire l'interesse degli utenti/clienti.

Il rilievo del contributo offerto da Osborne e Gaebler su questo fronte sta, come sotto molti altri profili, nella ricca casistica di applicazioni pratiche. Il problema, in effetti, consiste soprattutto nell'applicazione concreta delle regole di concorrenza, da parte dei poteri pubblici, in ambiti nei quali ciò non era mai stato ritenuto possibile.

Gli esempi offerti dagli studiosi americani nel campo dell'istruzione pubblica, appaiono, da questo punto di vista, estremamente stimolanti. Vedremo tra poco quale possa essere l'effetto pro-concorrenziale dell'introduzione di procedure elettroniche di trasferimento di *benefit* pubblici.

Quarta proposta di Osborne e Gaebler: una deregolamentazione che consenta alle amministrazioni di concentrarsi sul conseguimento dei propri obiettivi, anziché sul rispetto delle regole.

Alla radice di questa proposta, c'è la convinzione che le regole stringenti imposte alle amministrazioni per prevenire l'arbitrio e il malaffare siano eccessivamente vincolanti, al punto da impedire il buon funzionamento della macchina amministrativa. Riducendo il grado di formalizzazione delle procedure amministrative è possibile, secondo i due autori, accrescere l'efficienza, la capacità innovativa e la flessibilità della pubblica amministrazione.

Non è chiaro, tuttavia, fino a che punto sia concretamente possibile misurare la

correttezza del comportamento degli amministratori pubblici senza imporre un certo grado di procedimentalizzazione. La tradizione weberiana ha posto l'accento sulla formalizzazione delle procedure per tutelare gli individui dall'arbitrio della burocrazia, per limitare i margini di discrezionalità delle amministrazioni nei confronti di leggi promulgate dai rappresentanti del popolo, per porre un argine alla corruzione, ai favoritismi, al nepotismo. Non è certo che questi obiettivi possano essere conseguiti dalla *mission-driven administration* prefigurata dai due studiosi americani.

La quinta proposta di Osborne e Gaebler si ricollega direttamente alla precedente ed è forse una delle più interessanti. Si pone l'accento, infatti, sulla misurazione dei risultati dell'azione amministrativa. L'obiettivo è quello di arrivare ad un'amministrazione che finanzia gli output, anziché concentrare la propria attenzione solo sugli input.

Naturalmente, la definizione del criterio di valutazione dei risultati non è sempre facile. L'esempio della città californiana di Sunnyvale, che ha introdotto "indicatori di prestazione" in settori diversi come la tutela dell'ambiente, la circolazione stradale e la spesa assistenziale, consente tuttavia ai due autori di affermare che essa è possibile nella maggior parte dei casi. L'introduzione di bilanci orientati ai risultati, lo strumento principale di un'amministrazione focalizzata sugli *output*, sarebbe pertanto ipotizzabile nella quasi totalità dei capitoli di spesa.

Sesto pilastro del *Reinventing government*, l'"amministrazione guidata dal cliente". Gli autori constatano che, il più delle volte, le istituzioni agiscono in un'ottica autoreferenziale, per soddisfare interessi interni all'apparato pubblico, piuttosto che bisogni della collettività. Questo fenomeno appare loro intollerabile, specie alla luce della crescente individualizzazione della società post-industriale, che diversifica ulteriormente la gamma delle esigenze degli utenti.

Osborne e Gaebler fanno risalire le ragioni dell'autoreferenzialità della pubblica amministrazione al fatto che "contrariamente alle aziende private, la maggioranza delle istituzioni pubbliche non viene finanziata direttamente dai clienti" (p. 217 v. it.). Il loro suggerimento, di conseguenza, è quello di "mettere il timone nelle mani dei clienti", affidando a questi ultimi le risorse finanziarie e la facoltà di decidere a quale fornitore di servizi rivolgersi. Propongono, pertanto, la generalizzazione di sistemi basati sui *vouchers* e su soluzioni che assegnino alle amministrazioni una somma di denaro fissa per ogni cliente servito.

I vantaggi garantiti da simili sistemi appaiono essere considerevoli. In termini di responsabilizzazione delle istituzioni pubbliche, di depoliticizzazione delle procedure di scelta dei fornitori, di accresciute possibilità di scelta per gli utenti. Solo la predisposizione di efficienti sistemi di informazione, tuttavia, sarebbe in grado di garantire che le scelte degli utenti possano essere caratterizzate da un sufficiente grado di consapevolezza.

Settimo principio dell'*entrepreneurial government*, ovviamente, "guadagnare anziché spendere". Sfruttare, cioè, tutte le occasioni per conseguire un profitto dallo svolgimento di attività amministrative. La ricerca di entrate che non derivino dalle imposte, resa spasmodica dalla crisi fiscale, passa per l'imposizione di tariffe sui servizi forniti dalle amministrazioni pubbliche.

Anche qui, per gli autori di *Reinventing Government*, il problema consiste, il più delle volte, nella mentalità degli amministratori, tradizionalmente orientata alla spesa, più che al profitto. Uno degli esempi, assai efficaci, forniti in merito è quello delle Olimpiadi. Fino al 1984, sono state considerate un oneroso onore dagli Stati che le ospitavano. La

gestione dei Giochi Olimpici di Los Angeles ha dimostrato che potevano trasformarsi in un'occasione di profitto per le amministrazioni ospitanti.

L'ottavo comandamento di Osborne e Gaebler potrebbe apparire paradossale. Viene auspicata, in effetti, la creazione di un'amministrazione anticipatrice, capace di una programmazione di lungo periodo.

In un'epoca nella quale si chiede soprattutto alle istituzioni di essere flessibili, di sapersi adattare al mutare della realtà, la proposta può sembrare intempestiva. I due studiosi adottano, però, un atteggiamento estremamente pragmatico, che li mette al riparo di qualsiasi accusa di costruttivismo ideologico.

La loro idea è che la carenza sul fronte della prevenzione sia una importante causa di spreco. La retroazione risulta, infatti, quasi sempre più costosa della prevenzione. Osborne e Gaebler suggeriscono, pertanto, di dare vita a nuclei di riflessione orientati al lungo periodo, che siano in grado di svolgere una funzione di *intelligence* per le proprie amministrazioni di riferimento.

La penultima proposta contenuta in *Reinventing Government* non ha, praticamente, bisogno di alcuna spiegazione. E', infatti, al centro del dibattito sulla forma di Stato svoltosi nel corso degli ultimi anni nel nostro paese. Si tratta del decentramento amministrativo, inteso come mezzo per avvicinare le istituzioni ai cittadini e per spezzare la catena di dipendenza gerarchica che impedisce alle amministrazioni locali di rispondere tempestivamente ai bisogni dei cittadini.

L'ultimo rimedio suggerito da Osborne e Gaebler ripete, in parte, concetti già sviluppati in altri capitoli. L'idea è quella di sfruttare meccanismi di mercato per raggiungere obiettivi pubblici. Un'azione di "strutturazione" dei mercati deve "creare incentivi che spingano gli individui nella stessa direzione in cui vuole muoversi la comunità, lasciandoli però liberi di prendere decisioni su base autonoma" (p. 344, v. it.). Questo può avvenire facendo ricorso ad una molteplicità di strumenti, che non si discostano poi troppo dal tradizionale armamentario della *regulation by guidelines* già praticata da tempo dalle amministrazioni occidentali.

4.4 La riforma della pubblica amministrazione USA

Reinventing Government venne pubblicato, negli Stati Uniti, quando Bill Clinton era ancora Governatore dell'Arkansas. Egli, tuttavia, impressionato dalle idee di rinnovamento contenute nel saggio di Osborne e Gaebler, le introdusse tra le tematiche centrali della sua campagna elettorale.

Eletto alla Casa Bianca, Clinton diede, nel marzo del '93, l'avvio ad una grande operazione di monitoraggio e di riforma della pubblica amministrazione. Il Vice Presidente Gore assunse personalmente la guida di un gruppo di lavoro incaricato di effettuare, entro sei mesi, una *National Performance Review*, uno studio sull'amministrazione federale volto ad individuare i fattori di inefficienza e i possibili rimedi. "Il nostro obiettivo è quello di rendere il governo federale meno costoso e più efficiente, e di cambiare la cultura della nostra amministrazione, affinché incoraggi le iniziative e dia potere ai cittadini. Vogliamo ridisegnare, reinventare, rinvigorire l'intera amministrazione federale".

Il gruppo di ricerca della NPR fu costituito ricorrendo al contributo di dipendenti dell'amministrazione federale. Un netto cambiamento rispetto alle esperienze precedenti, che tendevano a fondarsi sull'apporto di consulenti esterni alla pubblica amministrazione.