

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **XXI**

n. **2/VI**

## CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

### **Indagine sulla riforma dell'assistenza sociale**

VI. La gestione elettronica dell'erogazione delle prestazioni assistenziali  
negli USA

*richiesta il 21 marzo 1997, ad iniziativa della XII Commissione (Affari sociali),  
ai sensi dell'articolo 147, comma 2, del regolamento*

---

*Trasmessa alla Presidenza il 9 settembre 1998*

---

PAGINA BIANCA

## PREMESSA

*L'indagine sulla riforma dell'assistenza sociale, svolta dal CNEL su richiesta della Camera dei deputati, nell'ambito dell'istruttoria legislativa svolta dalla XII Commissione (Affari sociali) sulle proposte di legge riguardanti la riforma dell'assistenza sociale, si articola in sei distinti rapporti di ricerca, presentati nel corso del seminario dal titolo « temi e proposte per una riforma dell'assistenza sociale » svoltosi a Roma – Palazzo San Macuto – il 21 aprile 1998.*

*I rapporti di ricerca sono pubblicati, a cura della Camera dei deputati, nei seguenti volumi:*

- DOC XXI n. 2/I L'assistenza ai non autosufficienti: azione pubblica e meccanismi di mercato.
- DOC XXI n. 2/II Il ruolo degli organismi *non profit* nel settore assistenziale.
- DOC XXI n. 2/III Spesa pubblica per l'assistenza, ruolo degli Enti locali e « trappole della povertà ».
- DOC XXI n. 2/IV L'articolazione istituzionale e organizzativa dell'assistenza in alcuni Paesi OCSE.
- DOC XXI n. 2/V Analisi delle problematiche istituzionali, economiche e sociali relative all'introduzione del concetto di « minimo vitale » – Comparazioni internazionali.
- DOC XXI n. 2/VI La gestione elettronica delle erogazioni assistenziali negli USA.

PAGINA BIANCA

LETTERE DEL PRESIDENTE DELLA CAMERA  
E DEL PRESIDENTE DEL CNEL

PAGINA BIANCA

## IL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

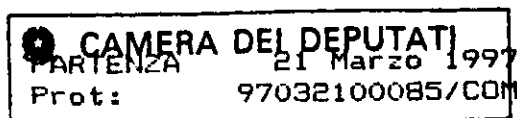
Caro e Illustre Presidente,

La XII Commissione affari sociali della Camera dei deputati ha iniziato l'esame delle proposte di legge riguardanti la riforma dei servizi sociali.

E' questo un tema complesso, la cui trattazione richiede l'attivazione di tutti gli strumenti che il regolamento della Camera mette a disposizione delle Commissioni al fine di garantire una completa istruttoria alle deliberazioni da assumere nell'ambito del procedimento legislativo. Sulla base di tali considerazioni, la XII Commissione nella seduta del 19 marzo scorso ha deliberato, ai sensi dell'articolo 147, comma 2, del regolamento, di richiedere un'indagine del CNEL sui sistemi assistenziali dei principali Paesi dell'Unione europea, degli Stati Uniti e del Canada, individuandone contestualmente l'oggetto e le finalità.

La inviterei, pertanto, ai sensi del citato articolo 147, comma 2, del regolamento, ad assumere le iniziative opportune affinché il Consiglio da Lei presieduto possa compiere l'indagine, nei termini definiti dal documento allegato.

*Enrico*  
*Vittorio*



Prof. Giuseppe DE RITA  
Presidente del CNEL  
ROMA

PAGINA BIANCA

*Camera dei Deputati*

**FINALITA' E OGGETTO DELL'INDAGINE RICHIESTA AL CNEL, AI SENSI  
DELL'ARTICOLO 147, COMMA 2, DEL REGOLAMENTO, SUI SISTEMI  
ASSISTENZIALI DEI PRINCIPALI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA, DEGLI  
STATI UNITI E DEL CANADA**

La XII Commissione ha al proprio esame in sede referente una serie di proposte di legge (n 354 e abbinate) di riforma del sistema dell'assistenza sociale. Si tratta di una tematica di estrema importanza ed attualità in quanto interviene su un aspetto delicato della più generale riforma del *Welfare State*.

La complessità della materia richiede l'attivazione di tutti gli strumenti di conoscenza a disposizione del Parlamento per approfondire le diverse tematiche che, in modo diretto o indiretto, risultano connesse con l'assistenza sociale.

Un aspetto principale che fa da cornice a tutto il dibattito è rappresentato dalla comparazione con i sistemi di protezione sociale degli altri paesi e, in particolare, con quelli degli altri Stati membri dell'Unione europea, degli Stati Uniti ed del Canada nonché con le politiche di protezione sociale impostate in sede comunitaria. Al riguardo appare sempre più necessario disporre di studi comparati aggiornati che siano in grado di evidenziare le similitudini e le differenze sul piano dei modelli seguiti nei diversi paesi e sugli aspetti quantitativi della spesa sociale.

Quanto al primo aspetto, la semplice ricostruzione normativa dei diversi interventi pubblici non sempre riesce a fornire il quadro di insieme delle politiche di protezione sociale: è importante invece disporre di analisi che diano conto delle tendenze generali di impostazione dell'intervento pubblico e del rapporto con gli attori privati del sistema sociale.

Quanto al secondo aspetto, i dati disponibili sulla spesa assistenziale risultano difficilmente comparabili e scarsamente aggregabili stante la diversità delle contabilità nazionali e la difficile limitazione del settore dell'assistenza all'interno della più generale spesa sociale. Risulta pertanto opportuno promuovere una riclassificazione di tale spesa in modo da avere la possibilità di un confronto apprezzabile tra i vari paesi comunitari.

Gli aspetti più rilevanti sui quali concentrare tale indagine sembrano essere i seguenti:



*Camera dei Deputati*

- *la ripartizione delle competenze tra il centro e la periferia*: è necessario conoscere come vengono ripartite le competenze tra lo Stato e le diverse articolazioni delle autonomie territoriali nella prospettiva di dare concreta attuazione al principio di sussidiarietà;

- *le relazioni tra il pubblico ed il privato*: si tratta di individuare quali siano i punti di equilibrio tra l'intervento pubblico e quello del privato nelle sue diverse rappresentazioni (privato, privato sociale, nonprofit, volontariato);

- *le forme dell'intervento*: poiché la configurazione delle prestazioni varia da sistema a sistema si rende necessario una descrizione delle forme dell'intervento assistenziale con particolare riferimento alle prestazioni economiche;

- *la spesa*: la riclassificazione della spesa sociale è uno degli obiettivi più importanti per una comparazione dei sistemi assistenziali dei diversi paesi europei ed è necessario pertanto individuare indici omogenei capaci di dare conto degli aspetti quantitativi dei trasferimenti pubblici e degli investimenti privati;

- *i soggetti beneficiari*: non sempre sono rintracciabili criteri omogenei in base ai quali individuare soggetti aventi diritto all'assistenza sociale, è indispensabile quindi ricostruire le figure di beneficiari degli interventi assistenziali e individuare i criteri in base ai quali si fa luogo alle prestazioni, specificando, ove previsto, attraverso quali modalità si realizza il concorso alla spesa;

- *il rapporto tra i sistemi di protezione pubblica e le forme di mutualità integrativa*.



*Il Presidente  
del Consiglio Nazionale  
dell'Economia e del Lavoro*

Roma, 9 settembre 1998

PROT. N. 2482-2/2

Caro e illustre Presidente,

sono lieto di poterLe trasmettere ufficialmente copia della stesura definitiva, per la stampa, dei sei rapporti di ricerca presentati il 21 aprile scorso in occasione del seminario di presentazione dell'indagine svolta dal CNEL, su richiesta della vostra XII Commissione affari sociali, sulla riforma dell'assistenza sociale. I rapporti, a norma dell'art.147, comma 2° del Regolamento della Camera dei Deputati, saranno pubblicati a cura della Camera.

Con i più cordiali saluti,

  
Giuseppe De Rita



-----  
On. Luciano Violante  
Presidente  
Camera dei Deputati  
Palazzo Montecitorio  
00100 ROMA

PAGINA BIANCA

## INDICE

|                                                                                                                                                         |      |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|----|
| 1. <i>Cosa possiamo imparare dall'esperienza americana dell'Electronic Benefit Transfer: un'introduzione alla ricerca svolta e una sintesi</i>          |      |    |
| 1.1 Premessa .....                                                                                                                                      | Pag. | 23 |
| 1.2 Profilo della ricerca .....                                                                                                                         | »    | 23 |
| 1.3 La parabola del <i>welfare</i> americano da Roosevelt a Clinton .....                                                                               | »    | 24 |
| 1.4 I paradossi della presidenza Clinton .....                                                                                                          | »    | 26 |
| 1.5 « <i>Reinventing Government</i> » .....                                                                                                             | »    | 27 |
| 1.6 La <i>National Performance Review</i> .....                                                                                                         | »    | 29 |
| 1.7 La <i>EBT Task Force</i> .....                                                                                                                      | »    | 30 |
| 1.8 I contenuti della legge di riforma del <i>welfare</i> (PROWRA) e le sue conseguenze per l'implementazione dell'EBT .....                            | »    | 31 |
| 1.9 Un « conto virtuale » EBT per i cittadini « non-bancarizzati »: la creazione di un nuovo settore nel sistema dei pagamenti .....                    | »    | 33 |
| 1.10 La scelta strategica del <i>piggybacking</i> : la fusione delle transazioni <i>welfare</i> con le transazioni bancarie .....                       | »    | 34 |
| 1.11 La seconda scelta istituzionale dell'EBT: mercato aperto o emittenti designati dal governo? .....                                                  | »    | 35 |
| 1.12 Dall'EBT all' <i>electronic commerce</i> . La metodologia dei conti virtuali nella « reinvenzione » della pubblica amministrazione americana ..... | »    | 37 |
| 1.13 Alcune conclusioni della ricerca .....                                                                                                             | »    | 39 |
| 2. <i>Il Welfare State Americano</i>                                                                                                                    |      |    |
| 2.1 Introduzione .....                                                                                                                                  | »    | 41 |
| 2.2 Filosofia e logica del <i>Welfare</i> in USA .....                                                                                                  | »    | 41 |
| 2.3 La storia fino al <i>New Deal</i> .....                                                                                                             | »    | 44 |
| 2.4 Il <i>New Deal</i> .....                                                                                                                            | »    | 47 |
| 2.5 La politica sociale dal '35 al '61 .....                                                                                                            | »    | 50 |
| 2.6 La <i>Great Society</i> .....                                                                                                                       | »    | 51 |
| 2.7 La linea della povertà .....                                                                                                                        | »    | 53 |
| 2.8 Il dibattito teorico negli anni '70 e l'offensiva della destra .....                                                                                | »    | 58 |
| 2.9 Nixon .....                                                                                                                                         | »    | 60 |
| 2.10 Reagan: i tagli e le innovazioni .....                                                                                                             | »    | 61 |
| 2.11 I programmi basati su contributi. Le assicurazioni sociali .....                                                                                   | »    | 62 |
| 2.12 I programmi dell'assistenza pubblica:                                                                                                              |      |    |
| 2.12.1 I Food Stamps .....                                                                                                                              | »    | 67 |
| 2.12.2 Altri programmi di assistenza alimentare .....                                                                                                   | »    | 68 |
| 2.12.3 Il Supplementary Security Income .....                                                                                                           | »    | 69 |
| 2.12.4 L' <i>Earned Income Tax Credit</i> .....                                                                                                         | »    | 71 |
| 2.12.5 L'assistenza per la casa .....                                                                                                                   | »    | 73 |
| 2.12.6 L' <i>Aid to the families with dependent children</i> .....                                                                                      | »    | 75 |
| 2.12.7 L'assistenza sanitaria: Medicaid .....                                                                                                           | »    | 86 |

|                                                                                                                                                                   |      |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----|
| 2.12.8 <i>Head Start</i> e altri programmi per bambini .....                                                                                                      | Pag. | 89  |
| 2.12.9 <i>General istance</i> .....                                                                                                                               | »    | 91  |
| 2.12.10 <i>Veterans Pensions</i> .....                                                                                                                            | »    | 91  |
| 2.12.11 <i>JTPA. - Job Traning Partnership Act</i> .....                                                                                                          | »    | 92  |
| 2.12.12 Interazioni fra i principali programmi .....                                                                                                              | »    | 95  |
| 2.13 <i>Il Welfare</i> nascosto .....                                                                                                                             | »    | 95  |
| 2.14 <i>La Welfare Society</i> .....                                                                                                                              | »    | 97  |
| <br>3. <i>La riforma Clinton del 1996</i> .....                                                                                                                   |      |     |
| 3.1 La genesi politica .....                                                                                                                                      | »    | 100 |
| 3.2 Le misure della riforma .....                                                                                                                                 | »    | 102 |
| 3.3 Gli esperimenti degli Stati:                                                                                                                                  |      |     |
| 3.3.1 Il Wisconsin .....                                                                                                                                          | »    | 110 |
| 3.3.2 Il Massachusetts .....                                                                                                                                      | »    | 111 |
| 3.3.3 Altri esperimenti .....                                                                                                                                     | »    | 112 |
| 3.3.4 Conclusione .....                                                                                                                                           | »    | 116 |
| 3.4 Il discorso sullo stato dell'Unione del 27 gennaio 1998 .....                                                                                                 | »    | 120 |
| <br>4. <i>New Public Management e trasferimento elettronico dei sussidi</i> .....                                                                                 | »    | 122 |
| 4.1 La crisi della pubblica amministrazione USA .....                                                                                                             | »    | 122 |
| 4.2 Il <i>new public management</i> .....                                                                                                                         | »    | 123 |
| 4.3 I dieci comandamenti di <i>Reinventing Government</i> .....                                                                                                   | »    | 125 |
| 4.4 La riforma della pubblica amministrazione USA .....                                                                                                           | »    | 128 |
| 4.5 Il trasferimento elettronico dei sussidi (EBT) .....                                                                                                          | »    | 129 |
| <br>5. <i>Lo sviluppo dell'EBT negli USA</i> .....                                                                                                                |      |     |
| 5.1 Le scelte dell'EBT .....                                                                                                                                      | »    | 135 |
| 5.1.1 Le scelte Economico-Tecniche .....                                                                                                                          | »    | 136 |
| 5.1.2 Le scelte istituzionali .....                                                                                                                               | »    | 138 |
| 5.1.3 Le scelte per il futuro .....                                                                                                                               | »    | 139 |
| 5.2 Fase 1: 1983-1990 la sperimentazione locale .....                                                                                                             | »    | 139 |
| 5.2.1 Il Progetto della Contea di Reading (Pennsylvania) .....                                                                                                    | »    | 139 |
| 5.2.2 Il Progetto della Contea di Ramsey (Minnesota) .....                                                                                                        | »    | 140 |
| 5.2.3 Il Progetto dello Iowa .....                                                                                                                                | »    | 142 |
| 5.2.4 Il Sistema della « Carta di Indipendenza » del Maryland ...                                                                                                 | »    | 142 |
| 5.2.5 Il Progetto del New Mexico .....                                                                                                                            | »    | 144 |
| 5.3 Fase 2: l'Iniziativa a livello federale. Dal <i>Farm Bill</i> al Comitato di Gestione Interagenzie dell'EBT .....                                             | »    | 144 |
| 5.3.1 Il Leland Act ( <i>Farm Bill</i> ) .....                                                                                                                    | »    | 144 |
| 5.3.1.1 Il Memorandum Presidenziale sulla Gestione per Obiettivi ( <i>Management by Objectives</i> - MBO). Si forma il Comitato di Gestione Interagenzie dell'EBT | »    | 145 |
| 5.3.1.2 La « Carta » del Comitato di Gestione Interagenzie dell'EBT .....                                                                                         | »    | 145 |
| 5.3.2 Esperimenti e Progetti di EBT off-line con Chip Cards:                                                                                                      |      |     |
| 5.3.2.1 Il Progetto dell'Ohio .....                                                                                                                               | »    | 145 |
| 5.3.2.2 Il progetto della Carta WIO del Wyoming .....                                                                                                             | »    | 147 |
| 5.3.2.3 Il progetto della Carta Ibrida: Maine, New Hampshire & Vermont .....                                                                                      | »    | 148 |

|                                                                                                                                                                                                        |      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----|
| 5.3.3 Settembre 1991 - Aprile 1992: il Regolamento EBT di <i>Food Stamps</i> & AFDC .....                                                                                                              | Pag. | 148 |
| 5.3.3.1 Regole per Applicare l'EBT al Programma AFDC ..                                                                                                                                                | »    | 148 |
| 5.3.3.2 Il Food and Nutrition Service (FNS) dell'USDA (Ministero dell'Agricoltura) emana le Regole per attuare il Leland Act del 1990 .....                                                            | »    | 148 |
| 5.3.4 La Comunità economica si muove .....                                                                                                                                                             | »    | 149 |
| 5.3.4.1 Il Progetto Houston e la Carta di Pagamento Diretta ..                                                                                                                                         | »    | 149 |
| 5.3.5 L'EBT nell'Era dell'Amministrazione Clinton:                                                                                                                                                     |      |     |
| 5.3.5.1 Il Rapporto Phoenix sullo Sviluppo dei Modelli di Infrastruttura Finanziaria dell'EBT .....                                                                                                    | »    | 150 |
| 5.4 Fase 3. La Task Force Federale per l'EBT inizia ad operare e il Governo Federale collabora. Le Istituzioni Finanziarie chiedono un Prototipo Interstatale di EBT e un Sistema Nazionale di EBT ... | »    | 151 |
| 5.4.1 Dal Rapporto Gore nasce la Federal EBT Task Force. Il Maryland sviluppa il primo sistema EBT a dimensione statale ..                                                                             | »    | 151 |
| 5.4.1.1 La Verifica Nazionale dei Risultati .....                                                                                                                                                      | »    | 151 |
| 5.4.1.2 Maryland: il Primo Sistema EBT Operante a Livello Statale .....                                                                                                                                | »    | 151 |
| 5.4.1.3 Il Rapporto sulla Verifica Nazionale dei Risultati (NPR Report) .....                                                                                                                          | »    | 151 |
| 5.4.1.4 Il Rapporto dell'Ufficio di Verifica sulla Tecnologia del Congresso .....                                                                                                                      | »    | 151 |
| 5.4.1.5 Il varo della EBT Task Force .....                                                                                                                                                             | »    | 152 |
| 5.4.2 Federal Reserve: la Regolamentazione E in EBT; l'EBT Task Force e lo Schema delle Regole Operative:                                                                                              |      |     |
| 5.4.2.1 La decisione della Federal Reserve sulla Regolamentazione E .....                                                                                                                              | »    | 152 |
| 5.4.2.2 Il Memorandum di Intesa Interagenzie sulla EBT ..                                                                                                                                              | »    | 152 |
| 5.4.2.3 Il Rapporto della EBT Task Force al Vice Presidente ..                                                                                                                                         | »    | 153 |
| 5.4.2.4 Il Rapporto della EBT Task Force sulla Regolamentazione E .....                                                                                                                                | »    | 153 |
| 5.4.2.5 Il Rapporto sulla Valutazione dei Risultati .....                                                                                                                                              | »    | 154 |
| 5.4.2.6 Lo Schema delle Regole Operative per l'EBT .....                                                                                                                                               | »    | 155 |
| 5.4.3 Dall'Invito a Concorrere dell'Alleanza degli Stati del Sud (SAS) all'Invito a Concorrere Nazionale:                                                                                              |      |     |
| 5.4.3.1 Il Prototipo di Invito a Concorrere per l'EBT della SAS .....                                                                                                                                  | »    | 155 |
| 5.4.3.2 L'Ingresso di Kentucky e Mississippi nel Sistema EBT della SAS .....                                                                                                                           | »    | 156 |
| 5.4.3.3 Avvio di un Progetto di Passaporto Sanitario ( <i>Health Passport</i> ) che utilizzi <i>Smart Card</i> da parte dell'Associazione dei Governatori dell'Ovest: Studio di Fattibilità .....      | »    | 156 |
| 5.4.3.4 La Corte Distrettuale degli Stati Uniti respinge il ricorso di Transactive al Tesoro per la procedura di Invito a Concorrere .....                                                             | »    | 158 |
| 5.4.3.5 Risultati della Gara SAS; la Gara NCS .....                                                                                                                                                    | »    | 159 |
| 5.4.3.6 La Carta Wyo .....                                                                                                                                                                             | »    | 159 |
| 5.4.3.7 Luglio 1996 - Febbraio 1997: Il Progetto dell'Ohio di una Carta con Applicazioni Multiple .....                                                                                                | »    | 159 |
| 5.4.4 Stato di Avanzamento di EBT:                                                                                                                                                                     |      |     |
| 5.4.4.1 Estensione di EBT, Regole Operative e Marchio Quest .....                                                                                                                                      | »    | 160 |
| 5.4.4.2 La Migrazione verso la Carta Intelligente ( <i>smart card</i> ) ..                                                                                                                             | »    | 162 |

|                                                                                                                                                                                                                                     |          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 6. Le scelte economiche e istituzionali nell'evoluzione del sistema EBT degli Stati Uniti                                                                                                                                           |          |
| 6.1 Definizione dei termini del problema. Le scelte istituzionali e le scelte di fondo:                                                                                                                                             |          |
| 6.1.1 L'erogazione dei <i>Welfare Benefit</i> : servizi governativi in natura o servizi forniti dal mercato? .....                                                                                                                  | Pag. 163 |
| 6.1.2 L'erogazione cartacea di <i>Welfare Benefit</i> negli USA è un servizio monopolistico « quasi in natura » .....                                                                                                               | » 163    |
| 6.1.3 L'introduzione dell'EBT rimette potenzialmente in discussione la gestione monopolistica dell'erogazione dei <i>benefit</i> .                                                                                                  | » 164    |
| 6.1.4 La radice delle scelte per l'EBT: soluzioni monopolistiche a confronto con soluzioni di mercato .....                                                                                                                         | » 164    |
| 6.2 Scelte istituzionali: un modello tecnico e le sue implicazioni strategiche:                                                                                                                                                     |          |
| 6.2.1 Profilo del percorso decisionale .....                                                                                                                                                                                        | » 165    |
| 6.2.2 Il rischio della disintegrazione del monopolio governativo nella erogazione dei <i>benefit</i> .....                                                                                                                          | » 165    |
| 6.2.3 I trend precedenti il 1993 verso la disintegrazione del monopolio dell'EBT .....                                                                                                                                              | » 166    |
| 6.2.4 Le regole del Modello Phoenix .....                                                                                                                                                                                           | » 167    |
| 6.2.5 Deposito prefinanziato .....                                                                                                                                                                                                  | » 168    |
| 6.2.6 <i>Day of Draw</i> (finanziamento al momento del prelievo) .....                                                                                                                                                              | » 168    |
| 6.2.7 Le conseguenze della regolamentazione del Modello Phoenix secondo il CMIA: il monopsonio governativo sull'erogazione dei <i>benefit</i> è ristabilito e l'emittente dell'EBT deve essere designato dall'amministrazione ..... | » 173    |
| 6.2.8 La soluzione di mercato. La prima scelta non-dichiarata della <i>EBT Task Force</i> : gli ostacoli della regolamentazione .                                                                                                   | » 174    |
| 6.3 Il risultato finale della sequenza delle scelte istituzionali:                                                                                                                                                                  |          |
| 6.3.1 Come l'appalto del prototipo SAS per l'acquisizione dei servizi EBT (1995) ha implementato il modello Phoenix del 1992 .....                                                                                                  | » 176    |
| 6.3.2 Le « quattro parti » dei servizi EBT .....                                                                                                                                                                                    | » 176    |
| 6.3.3 « Combinazione » di gare federali e statali .....                                                                                                                                                                             | » 176    |
| 6.4 La scelta tecnologica: l'opzione <i>piggybacking</i> (appoggio sul privato) della <i>Task Force</i> :                                                                                                                           |          |
| 6.4.1 L'Ufficio per il Rapporto sulla Tecnologia del congresso suggerisce uno schema pilota sulle tecnologie EBT .....                                                                                                              | » 177    |
| 6.4.2 Il rapporto della « <i>EBT Task Force</i> » sulle opzioni tecnologiche: l'opzione <i>piggybacking</i> per il primo scaglione dei programmi di <i>welfare</i> .....                                                            | » 178    |
| 6.4.3 Le opzioni per il secondo e il terzo scaglione dei programmi: il rilancio del sistema EBT .....                                                                                                                               | » 179    |
| 6.4.4 L'opzione <i>off-line</i> .....                                                                                                                                                                                               | » 181    |
| 6.5 Le scelte istituzionali indicate nel Rapporto della <i>EBT Task Force</i> .....                                                                                                                                                 | » 182    |
| 6.5.1 I fondamenti dell'EBT. Il <i>Core Standard</i> Finanziario .....                                                                                                                                                              | » 182    |
| 6.5.2 Le Regole operative dell'EBT: i rapporti con le istituzioni finanziarie .....                                                                                                                                                 | » 183    |
| 6.6 Il Modello di « Allocazione dei Costi » della <i>EBT Task Force</i> .                                                                                                                                                           | » 183    |
| 6.6.1 La partecipazione del Governo ai costi operativi .....                                                                                                                                                                        | » 183    |
| 6.6.2 Investimento governativo ridotto nello sviluppo del POS .                                                                                                                                                                     | » 184    |

|                                                                                                                              |      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----|
| 6.7 L'attuale ritorno economico della serie di scelte istituzionali .                                                        | Pag. | 184 |
| 6.8 Il Modello Economico dell'EBT come emerge dal prototipo di<br>Invito a Concorrere dell'Associazione degli Stati del Sud: |      |     |
| 6.8.1.1 Le scelte dipendenti dalla regolamentazione E ....                                                                   | »    | 184 |
| 6.8.1.2 Conti Prefinanziati/Carta Federale per i <i>Benefit</i><br>Previdenziali .....                                       | »    | 185 |
| 6.8.1.3 Conti Finanziati al momento del prelievo/Carta<br>Statale per <i>Benefit</i> Previdenziali .....                     | »    | 185 |
| 6.8.1.4 Conti Combinati: Carte Federali e Statali .....                                                                      | »    | 186 |
| 6.8.1.5 Capacità della Carta Singola per <i>Benefit</i> Federali e<br>Statali .....                                          | »    | 186 |
| 6.8.2 Un ambiente operativo uniforme .....                                                                                   | »    | 187 |
| 6.8.2.1 Varianti di EBT nei confronti di EFT .....                                                                           | »    | 187 |
| 6.8.2.2 Le nuove tecnologie .....                                                                                            | »    | 188 |
| 7. <i>L'economia dell'EBT come economia dell'amministrazione</i>                                                             |      |     |
| 7.1 L'erogazione elettronica: scelta tecnologica o istituzionale? ....                                                       | »    | 189 |
| 7.2 Un nuovo « Mercato »: cittadini « non-bancarizzati » e <i>benefit</i><br>« non bancarizzabili » .....                    | »    | 190 |
| 7.3 EBT: Come bancarizzare i non-bancarizzati .....                                                                          | »    | 190 |
| 7.3.1 Clienti EBT bancarizzati e non-bancarizzati per i paga-<br>menti del <i>welfare</i> .....                              | »    | 190 |
| 7.3.2 Miliardi di dollari non-bancarizzati diventano bancarizzati<br>o quasi-bancarizzati .....                              | »    | 191 |
| 7.3.3 Valori finanziari del « primo scaglione » EBT .....                                                                    | »    | 191 |
| 7.3.4 L'economicità dell'EBT dal punto di vista dei percettori .                                                             | »    | 191 |
| 7.3.5 L'economicità dell'EBT dal punto di vista dei dettaglianti .                                                           | »    | 192 |
| 7.4 Economicità per l'amministrazione: i costi del sistema cartaceo<br>nei confronti di quelli EBT:                          |      |     |
| 7.4.1 Il Costo per l'amministrazione dell'erogazione cartacea ..                                                             | »    | 193 |
| 7.4.1.1 Percettori di erogazione cartacea .....                                                                              | »    | 193 |
| 7.4.1.2 Il costo annuale per l'amministrazione dell'eroga-<br>zione cartacea .....                                           | »    | 193 |
| 7.4.1.3 Erogazione cartacea: costo mensile per percettore .                                                                  | »    | 194 |
| 7.4.2 Rapporto della EBT Task Force: i risparmi attesi e la<br>ripartizione dei costi .....                                  | »    | 195 |
| 7.4.3 I risparmi annuali dell'amministrazione derivanti dal-<br>l'EBT .....                                                  | »    | 195 |
| 7.4.4 Ulteriori vantaggi: riduzione delle frodi e miglioramento<br>dell'affidabilità .....                                   | »    | 195 |
| 7.4.5 Facilitare la riforma del <i>welfare</i> .....                                                                         | »    | 196 |
| 7.5 I costi di transazione e i costi di allocazione nei sistemi EBT .                                                        | »    | 196 |
| 7.5.1 La allocazione dei costi nell'evoluzione dell'EBT .....                                                                | »    | 197 |
| 7.6 Il modello di costo della « EBT Task Force » .....                                                                       | »    | 198 |
| 7.6.1 Costo mensile di manutenzione EBT per singola posizione<br>amministrativa .....                                        | »    | 199 |
| 7.6.2 Costi mensili per posizione amministrativa:                                                                            |      |     |
| 7.6.2.1 Costi mensili per case:                                                                                              | »    | 199 |
| 7.6.2.2 Costo mensile dell'EBT per ogni singola posizione<br>amministrativa .....                                            | »    | 199 |
| 7.6.2.3 Struttura di un case secondo la EBT Task Force .                                                                     | »    | 200 |

|                                                                                                                                                                                                        |      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----|
| 7.6.3 Costi annuali del sistema EBT .....                                                                                                                                                              | Pag. | 200 |
| 7.6.4 Costi annuali dell'EBT per l'amministrazione .....                                                                                                                                               | »    | 201 |
| 7.7 Il modello del prototipo SAS: sussidi del governo ed economia del GDI (emittente designato dal governo) .....                                                                                      | »    | 201 |
| 7.7.1 Scelte di sussidio del governo: dal rapporto EBT al prototipo SAS .....                                                                                                                          | »    | 202 |
| 7.7.1.1 Il governo riduce i Casi specifici di applicazione dell'EBT .....                                                                                                                              | »    | 202 |
| 7.7.2 Tipi di carte EBT statali .....                                                                                                                                                                  | »    | 203 |
| 7.7.2.1 I costi mensili per caso e i costi annuali per l'amministrazione .....                                                                                                                         | »    | 203 |
| 7.7.2.2 I « reali » costi di manutenzione per l'amministrazione e i prezzi « reali » dell'EBT .....                                                                                                    | »    | 204 |
| 7.7.2.3 Le differenze tra carte EBT federali e statali: strutture di costo e problema del flottante .....                                                                                              | »    | 204 |
| 7.7.2.4 Due importanti fattori trascurati nel modello economico dell'« EBT Task Force » .....                                                                                                          | »    | 205 |
| 7.7.2.4.1 Spese per l'incasso degli assegni .....                                                                                                                                                      | »    | 205 |
| 7.7.2.4.2 Entrata per interessi .....                                                                                                                                                                  | »    | 205 |
| 7.8 Alcune conclusioni per quanto riguarda il sistema di pagamento delle prestazioni di <i>welfare</i> negli USA .....                                                                                 | »    | 206 |
| 8. <i>La metodologia dei conti virtuali nella « reinvenzione » della pubblica amministrazione americana</i> .....                                                                                      |      |     |
| 8.1 Dall'EBT all' <i>electronic commerce</i> .....                                                                                                                                                     | »    | 220 |
| 8.2 La metodologia dei conti virtuali .....                                                                                                                                                            | »    | 222 |
| 8.3 Il concetto di <i>electronic commerce</i> nella pubblica amministrazione .....                                                                                                                     | »    | 224 |
| 8.4 L'esperienza delle <i>purchasing cards</i> nella pubblica amministrazione USA .....                                                                                                                | »    | 224 |
| 8.5 I Cataloghi Elettronici .....                                                                                                                                                                      | »    | 225 |
| 8.6 I principi di EPIC per lo sviluppo dell' <i>electronic commerce</i> (EC) ..                                                                                                                        | »    | 226 |
| 8.7 La logica economica dei conti virtuali .....                                                                                                                                                       | »    | 227 |
| 8.8 Conclusione .....                                                                                                                                                                                  | »    | 229 |
| 9. <i>Appendice: la riforma del welfare in California</i> .....                                                                                                                                        | »    | 231 |
| 9.1 Premessa .....                                                                                                                                                                                     | »    | 231 |
| 9.2 La crescita del numero dei casi seguiti dall'AFDC .....                                                                                                                                            | »    | 232 |
| 9.3 Gli inizi della riforma AFDC in California .....                                                                                                                                                   | »    | 233 |
| 9.4 Il Progetto Dimostrativo <i>California Work Pays</i> .....                                                                                                                                         | »    | 234 |
| 9.5 La risposta della California alla Legge sulla Responsabilità Personale e le Opportunità di Lavoro del 1996 (PRWORA, <i>Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act</i> ) ..... | »    | 234 |
| 9.6 La legislazione sul <i>welfare</i> in California .....                                                                                                                                             | »    | 236 |
| 9.7 Dal regime assistenziale al lavoro: è possibile in California?:                                                                                                                                    |      |     |
| 9.7.1 L'economia della California .....                                                                                                                                                                | »    | 239 |
| 9.7.2 Ci sono abbastanza posti di lavoro? .....                                                                                                                                                        | »    | 241 |
| 9.8 Una nota finale .....                                                                                                                                                                              | »    | 244 |
| 10. <i>Bibliografia</i> .....                                                                                                                                                                          | »    | 245 |

## INDICE DELLE TABELLE

|                                                                                                             |      |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----|
| Tabella 1 - Differenza tra le due parti del Social Security Act .....                                       | Pag. | 50  |
| Tabella 2 - Chi era povero nel 1993 .....                                                                   | »    | 54  |
| Tabella 3 - Composizione della popolazione povera .....                                                     | »    | 55  |
| Tabella 4 - Tassi di povertà in 5 nazioni industrializzate .....                                            | »    | 56  |
| Tabella 5 - Tasso di povertà negli USA (1949-1994) .....                                                    | »    | 57  |
| Tabella 6 - Spesa per il <i>Welfare</i> in relazione alla povertà .....                                     | »    | 57  |
| Tabella 7 - Tassi di povertà tra bambini e vecchi (1966-1994) .....                                         | »    | 64  |
| Tabella 8 - Fonti del reddito aggregato degli anziani in relazione ai quintili di redditi .....             | »    | 64  |
| Tabella 9 - Fonti di reddito degli anziani per età e per gruppo etnico .                                    | »    | 64  |
| Tabella 10 - Chi ha ricevuto il <i>Welfare</i> nel 1993 .....                                               | »    | 66  |
| Tabella 11 - Spesa per i programmi basati su <i>entitlements</i> o discrezionali .....                      | »    | 71  |
| Tabella 12 - Tassi di povertà per razza (in percentuale sul totale della popolazione) .....                 | »    | 81  |
| Tabella 13 - Tassi di natalità e numeri di nascite per donne sole o sposate .....                           | »    | 81  |
| Tabella 14 - AFDC - Chi entra nel <i>welfare</i> .....                                                      | »    | 85  |
| Tabella 15 - AFDC - Chi esce dal <i>welfare</i> .....                                                       | »    | 85  |
| Tabella 16 - La spesa per la sanità negli Stati Uniti .....                                                 | »    | 89  |
| Tabella 17 - Finanziamento e gestione dei programmi di assistenza pubblica .....                            | »    | 93  |
| Tabella 18 - Tassi di crescita dei maggiori programmi sociali 1980-1992 (in miliardi di dollari 1992) ..... | »    | 93  |
| Tabella 19 - I più importanti programmi di assistenza pubblica in USA .                                     | »    | 94  |
| Tabella 20 - Numero degli assistiti per programma .....                                                     | »    | 94  |
| Tabella 21 - Costi amministrativi del programma di assistenza pubblica .                                    | »    | 94  |
| Tabella 22 - Percentuale dell'ammontare di dollari ottenuta da ciascuna categoria di reddito .....          | »    | 96  |
| Tabella 23 - I principali cambiamenti nei programmi selettivi per i poveri negli Stati Uniti .....          | »    | 99  |
| Tabella 24 - Livelli di consenso alla introduzione di un reddito garantito per tutti .....                  | »    | 109 |
| Tabella 25 - Caratteristiche Principali del P.W.O.R.A. Data Effettiva Luglio 1997 .....                     | »    | 119 |
| Tabella 26 - Modello EBT dello Stato della Pennsylvania .....                                               | »    | 140 |
| Tabella 27 - Sistema di compensazione finanziaria su base ATM della Contea di Ramsey .....                  | »    | 141 |
| Tabella 28 - Sistema di compensazione finanziaria tramite POS della Contea di Ramsey .....                  | »    | 141 |
| Tabella 29 - Modello EBT dello Stato dello Iowa .....                                                       | »    | 142 |
| Tabella 30 - Modello EBT del Maryland - Sistema di compensazione finanziaria su base ATM .....              | »    | 143 |

|                                                                                                                                                                                              |          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Tabella 31 - Modello EBT del Maryland - Sistema di compensazione finanziaria tramite POS .....                                                                                               | Pag. 143 |
| Tabella 32 - Modello dello Stato del New Mexico .....                                                                                                                                        | » 144    |
| Tabella 33 - Modello EBT <i>off-line</i> dello Stato dello Ohio .....                                                                                                                        | » 146    |
| Tabella 34 - Il progetto pilota WIC del Wyoming .....                                                                                                                                        | » 148    |
| Tabella 35 - Il modello EBT di Houston .....                                                                                                                                                 | » 150    |
| Tabella 36 - Modello di conto di deposito pre-finanziato .....                                                                                                                               | » 161    |
| Tabella 37 - Modello con finanziamento al momento del prelievo .....                                                                                                                         | » 161    |
| Tabella 38 - Modello di finanziamento misto .....                                                                                                                                            | » 172    |
| Tabella 39 - Infrastruttura finanziaria EBT. Requisiti specifici dei vari programmi di assistenza .....                                                                                      | » 172    |
| Tabella 40 - Albero delle scelte: erogazione tramite il mercato o monopolistica « in natura » .....                                                                                          | » 175    |
| Tabella 41 - Configurazione in espansione del nucleo dei servizi essenziali .....                                                                                                            | » 180    |
| Tabella 42 - Altri pagamenti pubblici .....                                                                                                                                                  | » 181    |
| Tabella 43 - I percettori dei programmi del primo scaglione e l'EBT nazionale .....                                                                                                          | » 190    |
| Tabella 44 - I percettori dei programmi del primo scaglione e l'EBT nazionale .....                                                                                                          | » 191    |
| Tabella 45 - Percettori dei programmi del primo scaglione .....                                                                                                                              | » 193    |
| Tabella 46 - Costi annuali in milioni di dollari .....                                                                                                                                       | » 193    |
| Tabella 47 - Costo mensile in dollari per ogni singola posizione amministrativa per percettori non bancarizzati .....                                                                        | » 194    |
| Tabella 48 - Costi operativi annui per la pubblica amministrazione .....                                                                                                                     | » 195    |
| Tabella 49 - L'allocazione dei costi nell'evoluzione dell'EBT .....                                                                                                                          | » 197    |
| Tabella 50 - Imputazione dei costi per segmento di transazione EBT ...                                                                                                                       | » 198    |
| Tabella 51 - Costo di manutenzione in dollari per singola posizione amministrativa .....                                                                                                     | » 199    |
| Tabella 52 - Costo in dollari per singola posizione amministrativa .....                                                                                                                     | » 199    |
| Tabella 53 - Costo in dollari per singola posizione amministrativa .....                                                                                                                     | » 200    |
| Tabella 54 - Percettori dei programmi del primo scaglione e utenti EBT ..                                                                                                                    | » 200    |
| Tabella 55 - Costi annuali in milioni di dollari .....                                                                                                                                       | » 201    |
| Tabella 56 - Costi annuali in milioni di dollari .....                                                                                                                                       | » 201    |
| Tabella 57 - Articolazione dei sussidi offerti dal governo .....                                                                                                                             | » 202    |
| Tabella 58 - Carta EBT « statale » .....                                                                                                                                                     | » 202    |
| Tabella 59 - Tipi di carte EBT statali .....                                                                                                                                                 | » 203    |
| Tabella 60 - Costi per il Governo, senza il margine del GDI .....                                                                                                                            | » 203    |
| Tabella 61 - Applicazioni potenziali di carta integrata governativa .....                                                                                                                    | » 210    |
| Tabella 62 - Linee di credito alternative per il trasferimento elettronico delle prestazioni di <i>welfare</i> .....                                                                         | » 211    |
| Tabella 63 - Livello di attuazione dell'EBT nei singoli stati all'inizio del 1998 .....                                                                                                      | » 212    |
| Tabella 64 - Mappa degli stadi di implementazione dell'EBT .....                                                                                                                             | » 219    |
| Tabella 65 - Alternative per il regime assistenziale: l'Assemblea Legislativa e il Governatore della California .....                                                                        | » 237    |
| Tabella 66 - Le professioni a crescita più rapida in California e relativi requisiti .....                                                                                                   | » 242    |
| Tabella 67 - Reddito necessario per la famiglia media in carico all'AFDC - genitore solo con due figli - per poter abbandonare il regime assistenziale ed entrare nel mondo del lavoro ..... | » 243    |

Il presente rapporto è il sesto di una serie di rapporti sulla riforma dell'assistenza che il Gruppo di lavoro Mercato sociale del CNEL ha predisposto per la XII Commissione Affari sociali della Camera dei Deputati.

Il Gruppo di lavoro è coordinato da Edwin Morley-Fletcher ed è composto da Carlo Canali De Rossi, Carla Collicelli, Silvia Costa, Giulio De Caprariis, Lia Ghisani, Andrea Gianfagna, Antonio Lamanna, Beniamino Lapadula, Piero Lauriola, Stefano Lepri, Giovanni Magliaro, Sandro Naccarelli, Vittorio Pagani, Pietro Talamo, Marco Giuseppe Venturi.

La stesura del presente rapporto è stata curata da Giovanni Aldobrandini, Rosina M. Becerra, Giuliano Da Empoli e Edwin Morley-Fletcher.

PAGINA BIANCA

## 1. Cosa possiamo imparare dall'esperienza americana dell'*Electronic Benefit Transfer*: un'introduzione alla ricerca svolta e una sintesi<sup>1</sup>

### 1.1 Premessa

Il *welfare* americano è concepito soprattutto come assistenza, in termini "residuali", non come un sistema universale di protezione sociale. E' tuttavia sorprendente come, nel perseguire caparbiamente, a volte quasi in modo spietato, l'obiettivo di escludere sia i ricchi sia soprattutto i cosiddetti poveri *non meritevoli*, esso abbia finito per adottare procedure e tecnologie - come quella del trasferimento elettronico dei sussidi - l'*Electronic Benefit Transfer* (EBT) - che determinano una sorta di "punto di leva" per riformare il rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione. L'EBT dota il "povero" di un proprio conto bancario "virtuale" e di una "carta" di pagamento elettronico, liberandolo anche dal disturbo di gestire assegni e buoni dei diversi programmi *welfare* per cui è eleggibile. Per ottenere questo risultato, che determina peraltro cospicui risparmi attraverso l'eliminazione di un volume enorme di strumenti cartacei, la pubblica amministrazione americana ha dovuto intraprendere al proprio interno un'opera di sistematica revisione delle regole a livello sia federale che statale. In Europa alcuni cominciano a chiedersi che cosa si potrebbe ottenere, con criteri analoghi, in un contesto di *welfare* universale, nel quale però si vanno moltiplicando clausole restrittive, tickets, accessi condizionali, frequenti mutamenti nei parametri di accesso. La seguente ricerca opera una prospezione di questo campo innovativo, nel quale anche le scelte "tecnologiche" si rivelano essere innanzitutto scelte istituzionali, metodologiche e, infine, fortemente politiche.

### 1.2 Profilo della ricerca

La ricerca si compone di tre parti, ciascuna delle quali ha oggetti diversi e una diversa tipologia, ed è corredata da una appendice scritta da Rosina Becerra sul *welfare* in California. Il sovrapporsi delle tre sezioni intende focalizzare l'innestarsi delle nuove tecnologie elettroniche, in particolare attraverso il sistema EBT, nella cornice del complesso sforzo di riforma del *welfare* che ha caratterizzato la presidenza Clinton.

Nella prima parte Giovanni Aldobrandini fornisce il necessario sfondo storico e descrittivo del sistema americano di protezione sociale, che è oggi composto da circa 70 programmi, fortemente articolati a livello federale, statale, di contea e di città. La rassegna è particolarmente attenta a quei programmi di assistenza che corrispondono maggiormente al significato attribuito negli Stati Uniti al termine *welfare*, significato notoriamente più restrittivo e più caratterizzato rispetto al significato corrente in Europa, dove *welfare* è - grosso modo - equivalente a "Stato sociale".

Nella seconda parte Giuliano Da Empoli provvede a ricordare l'evoluzione generale del *welfare* americano con il progetto EBT, inquadrando quest'ultimo all'interno della filosofia - tipicamente clintoniana - del *Reinventing government* e dell'iniziativa denominata *National Performance Review* che, sotto la diretta supervisione del Vice Presidente Al Gore, ha costituito la controparte pratica di tale filosofia.

<sup>1</sup> Questo capitolo è stato curato da Edwin Morley-Fletcher.

La terza parte, riprende, con alcuni aggiornamenti, parte di una ricerca sull'EBT che era già stata svolta nel 1995-1996 da Edwin Morley-Fletcher<sup>2</sup>. L'analisi affronta in modo dettagliato le complessità economiche, tecnologiche, istituzionali, metodologiche e politiche che sono costitutive del sistema EBT, mostrando come il programma EBT superi le pur importanti dimensioni di risparmio finanziario e di innovazione tecnica, proponendosi come punto di avvio di una rivoluzione di lungo periodo nella gestione del *welfare* e della stessa macchina statale.

Nel suo insieme, la presente ricerca ha dovuto affrontare le molteplici difficoltà offerte sia dalla vastità degli argomenti coinvolti dalla storia del *welfare* negli Stati Uniti sia l'intensità specialistica di alcuni aspetti, in particolare del sistema EBT. Anticipando alcune delle conclusioni, possiamo affermare che l'EBT ha realizzato l'interazione di due sistemi che sono storicamente e funzionalmente separati: il sistema della pubblica amministrazione e il sistema bancario commerciale. La comprensione dell'EBT e della sua collocazione nella riforma del *welfare* richiede sia la comprensione dei meccanismi dello Stato sociale, sia la comprensione dei meccanismi delle transazioni bancarie e delle nuove tecnologie di pagamento. Poiché una simile prospettiva sintetica è scarsamente diffusa, abbiamo ragione di sperare che questi contributi possano illuminare, sulla base dell'esperienza americana, un territorio che in Europa resta tuttora poco esplorato.

### 1.3 La parabola del *welfare* americano da Roosevelt a Clinton

La rassegna qui presentata da Giovanni Aldobrandini mostra che la parabola del *welfare* americano è comprensibile solo storicamente, seguendo le complesse vicissitudini dei singoli programmi, non in base a un disegno "razionale" di sistema. La presenza di una forte tradizione di decentramento statale nel campo delle funzioni assistenziali ha reso ancora più intricato l'ordito. La stessa riforma del 1996 ha ribadito il ruolo centrale degli Stati nel *welfare* americano.

E' probabile che neppure i sistemi europei di protezione sociale, spesso basati su filosofie più universaliste e "razionalistiche", si possano effettivamente ricondurre a un disegno organico, ma il *welfare* americano diventa del tutto incomprensibile al di fuori della sua intricata evoluzione, simile per alcuni aspetti alla complessità e alla casualità dell'evoluzione biologica. Tale parabola evolutiva può spiegare anche la diversità di significato che si attribuisce al termine "*welfare*" sulle due sponde dell'Atlantico. Non solo il *welfare* americano è tardivo rispetto ai sistemi europei di sicurezza sociale, ma rivela, fin dalle sue origini, una sorta di estraneità rispetto a una filosofia diffusa e dominante che sottolinea l'autonomia individuale e diffida dell'ingerenza pubblica.

L'innescò del *welfare* è tipicamente costituito negli Stati Uniti da eventi di natura "catastrofica": la Guerra Civile, che porterà ai primi programmi previdenziali a favore dei reduci e delle loro famiglie; la Grande Depressione, che porterà al New Deal di Roosevelt e al *Social Security Act*, vera pietra angolare del *welfare* USA.

E' significativo che il sistema previdenziale della *Social Security* sia stato presentato da Roosevelt come una forma di "assicurazione", pagata dai contributi, e non come

<sup>2</sup> E. Morley-Fletcher, *Electronic Payment Systems for the Welfare Market*, VISA International (EPO), London 1996, pp. 1-158; *Il sistema di Electronic Benefit Transfer negli Stati Uniti e le prospettive di una "Carta del Cittadino" in Europa*, in "Economia Pubblica", a. XXVI, n. 5, 1996, pp. 35-60.

una forma di assistenza basata su una redistribuzione fiscale. Questa percezione è tuttora prevalente, ed ha lasciato una forte impronta anche nella distinzione fra programmi "federali" come *Social Security* o *Medicare*, che non riguardano solo i "poveri" e programmi "statali", più strettamente associati a funzioni di assistenza ai poveri. Solo questi ultimi sono - di solito - considerati come programmi di *welfare*.

Un cittadino americano non pensa alla pensione della *Social Security* come un programma *welfare*. Analogamente, il programma *Medicare* che paga le cure sanitarie per gli anziani non è considerato una parte del *welfare*, ed è ben distinto dal programma *Medicaid* che, pagando le cure sanitarie degli indigenti a carico della fiscalità generale, è considerato invece *welfare*. In questa accezione fortemente restrittiva, "pauperistica", il *welfare* è pensato come qualcosa di "eccezionale", quasi un corpo estraneo alla fisiologia del sistema, da ricondursi a condizioni particolari di disagio. Reduci, vedove, disabili, bambini nati in contesti familiari "sfortunati" sono le categorie ideologicamente ammesse a fruire della pubblica assistenza.

Anche una certa concezione "maternalista" del *welfare* americano, posta in evidenza nella rassegna di Aldobrandini, è da ricondursi a tale visione: i bambini non portano le responsabilità dei genitori, quindi non possono essere ricondotti alla classificazione tradizionale fra poveri "meritevoli" (*deserving*) e "immeritevoli" (*undeserving*).

La rassegna di Aldobrandini mostra che non considerando questo fondamento ideologico diventa impossibile spiegare il carattere essenzialmente "incrementale" dello sviluppo dei programmi *welfare* negli USA, una volta che questi siano stati creati in circostanze "eccezionali". Gli automatismi del bilancio e delle procedure parlamentari hanno portato spesso ad ampliare l'area del *welfare* in maniera graduale, al di fuori della sfera di maggiore "visibilità" per la pubblica opinione.

Una indagine a sé richiederebbe il fenomeno del "*welfare* nascosto" (*hidden welfare*)<sup>3</sup>, prevalentemente costituito da esenzioni fiscali - spesso fortemente regressive - per mutui abitativi, assicurazioni sanitarie, prestiti a studenti, ecc. Pur comportando ingenti conseguenze per il bilancio federale, anche maggiori di quelle dei programmi *welfare* più controversi, il "*welfare* nascosto" è rimasto ai margini del dibattito sul *welfare* strettamente inteso.

La fase di maggiore espansione del *welfare* si è compiuta con la presidenza Johnson, sotto la significativa bandiera della "guerra alla povertà". Una guerra è un evento di per sé eccezionale, che implica una vittoria o una sconfitta. La "guerra alla povertà" doveva - in linea di principio - condurre alla eliminazione della povertà, in stretta consonanza con il grande movimento di integrazione razziale e per di diritti civili degli anni '60. I programmi johnsoniani costituivano anche, e soprattutto, il gigantesco tentativo di eliminare la "grande eccezione" della società americana: la presenza di una popolazione afro-americana, "povera" quasi per antonomasia, discendente diretta dalla schiavitù. Al *welfare* johnsoniano era affidata la missione di cancellare questo "peccato originale" della società americana, disinnescando la micidiale sovrapposizione della povertà e della questione razziale.

Quando la presidenza Reagan, in seguito, rivelerà i crescenti malumori dell'elettorato verso la macchina del *welfare* johnsoniano, la rivolta sarà trainata innanzi-

<sup>3</sup> V., come particolarmente indicativi al riguardo, M. Zepezauer e A. Naiman, *Take the Rich Off Welfare*, Publishers Group West, Emeryville, CA, 1996, e C. Howard, *The Hidden Welfare State. Tax Expenditures and Social Policy in the U.S.*, Princeton U.P. 1997.

zitutto dalla constatazione che la "guerra" era stata persa: la povertà non era stata eliminata, era soltanto diventata più costosa. Il problema dell'integrazione socioeconomica delle minoranze etniche era irrisolto, ed anzi acuitizzato dalla massiccia immigrazione ispanica. I ghetti nelle grandi città non erano migliorati. I sussidi del programma AFDC per le madri capofamiglia erano accusati (talvolta anche dai leader neri) di aver distrutto la famiglia afroamericana attraverso gli effetti di una micidiale "trappola della povertà" che non rendeva conveniente il lavoro. E' quindi significativo che lo stesso Clinton, nel 1992, si faccia eleggere promettendo di "porre fine al *welfare* così come lo conosciamo oggi"<sup>4</sup>.

#### 1.4 I paradossi della presidenza Clinton

La presidenza Clinton verrà ricordata come il punto di esplosione delle contraddizioni storiche del *welfare* americano. Nel primo mandato Clinton dispone, sulla carta, di una maggioranza al Congresso e tenta ciò che neppure Roosevelt e Johnson avevano osato: creare un sistema sanitario per tutti i cittadini americani. La riforma sanitaria di Clinton non trova nè l'appoggio del Congresso, nè quello dell'opinione pubblica. L'elettorato manifesta anzi un appoggio crescente per il programma anti-*welfare* di Newt Gingrich. Le elezioni di medio termine del 1994 sono vinte nettamente dai repubblicani, che ottengono il controllo dei due rami del Congresso per la prima volta dopo quarant'anni. Dopo aver posto due volte il veto presidenziale alle proposte di legge repubblicane, nel 1996 Clinton firma una legge di compromesso (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* - PROWRA) che riforma radicalmente il *welfare*, modificando profondamente i meccanismi di spesa e imponendo tagli per 50 miliardi di dollari in cinque anni. L'elettorato premia Clinton facendone il primo presidente democratico dopo Franklin Delano Roosevelt a ricevere un secondo mandato, ma lo costringe a convivere con un Congresso a maggioranza repubblicana. Il messaggio sullo stato dell'unione del gennaio 1998 sembra chiudere il cerchio. Dopo aver conseguito, sulla base di uno sforzo *bipartisan*, l'obiettivo del pareggio del bilancio, Clinton promette di devolvere ogni futuro attivo federale alla difesa della *Social Security*. La linea di difesa viene posta laddove Roosevelt aveva cominciato il cammino.

Molti sono i paradossi della presidenza Clinton e della riforma del *welfare* che si è compiuta sotto di essa. Il presidente che aveva tentato di realizzare la più estesa riforma sanitaria mai tentata in America è lo stesso presidente che deve firmare la sconfitta della "guerra alla povertà" e la ritirata dal *welfare* johnsoniano. E' quindi il democratico Clinton a sottoscrivere i tagli alla spesa sociale che il repubblicano Reagan non aveva potuto effettuare, sanando gli squilibri del bilancio federale aperti dalla politica di tagli fiscali dello stesso Reagan - una politica sostanzialmente accettata dal *new democrat* Clinton. La

<sup>4</sup> Giudicata come una delle "più audaci promesse elettorali" della campagna del 1992 (P.J. Q e J. Hinchliffe, *Domestic Policy: The Trials of a Centrist Democrat*, in C. Campbell e B.A. Rockman (eds.), *The Clinton Presidency*, Chatham, New Jersey 1996, p. 279), al punto di rimanere poi un punto essenziale della strategia per la riconferma per il secondo mandato nel 1996 (A. Gore, *Foreward*, p. vii, in W. Marshall (ed.), *Building the Bridge. 10 Big Ideas to Transform America*, Rowman & Littlefield, Lanham (Md.) 1997; ma v. anche: A. From e W. Marshall, *From Big Government to Big Ideas*, pp.1-7, M. Penn, *Seizing the Center: Clinton's Keys to Victory*, p. 8, F. Siegel e W. Marshall, *Markets and Empowerment*, pp. 140-141, in W. Marshall (ed.), *op. cit.*

rassegna di Aldobrandini invita però a un esame più analitico di tutte le pieghe del tortuoso cammino politico del *welfare* statunitense. Ciò che può apparire “paradossale” se preso al valore nominale, attribuendo alla Presidenza degli Stati Uniti un potere discrezionale che essa non ha, appare ben più ricco di sfumature se si considera la presidenza di Clinton all'interno delle tendenze di lungo periodo. La tendenza dell'elettorato ostile al *welfare* di tipo johnsoniano si era manifestata già alla fine degli anni '70 durante la presidenza Carter, perlomeno a partire dal referendum californiano sulla *Proposition 13*<sup>5</sup>. Una certa “inerzia” del meccanismo elettorale, tuttavia, ha fatto sì che soltanto nel 1994 la Camera dei Rappresentanti tornasse sotto il controllo repubblicano, completando a posteriori il doppio mandato reaganiano. L'elezione alla presidenza di un *new democrat* ostile all'aumento delle tasse, bocciando un Bush considerato inaffidabile su questo terreno, chiude una lunga parabola in modo paradossale solo in superficie.

### 1.5 “Reinventing Government”

Considerata in questa prospettiva, la promessa di Clinton-Gore di “porre fine al *welfare* così come lo conosciamo oggi”, chiaramente formulata durante la campagna presidenziale del 1992, deve essere presa non come un'espedito propagandistico, ma come una ponderata consapevolezza che l'esperimento del *welfare* johnsoniano era considerato fallito dalla maggioranza dell'elettorato americano. L'operazione di Clinton muove dalla considerazione fondamentale che la fiducia nell'efficacia dell'azione pubblica deve essere ricostruita dalle fondamenta. Come osserva qui Giuliano Da Empoli, la crisi del *welfare* in America “si è sviluppata nel più vasto contesto di una crisi del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini americani”, aggiungendo peraltro che “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”.

“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*<sup>6</sup>, il best-seller che, più di ogni altro, ha influenzato la riforma del *welfare* voluta da Bill Clinton<sup>7</sup>. Allo slogan reaganiano secondo cui “lo Stato non è la soluzione, lo Stato è il problema”<sup>8</sup>, Clinton oppone la visione di una

<sup>5</sup> Si tratta del celebre emendamento alla Costituzione dello Stato della California che ha dato il via, dal 1978, al fenomeno della nuova “rivolta fiscale” mirante a porre un tetto uniforme alla tassazione espletata in ambito locale (A. O'Sullivan, T.A. Sexton e S.M. Sheffrin, *Property Taxes and Tax Revolts. The Legacy of Proposition 13*, Cambridge U. P., Cambridge-New York 1995).

<sup>6</sup> D. Osborne e T. Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading (Ma.) 1992; trad. it. *Dirigere e governare*, con presentazione di S. Cassese, Garzanti, Milano 1995.

<sup>7</sup> Nella già citata prefazione al volume *Building the Bridge* a cura di W. Marshall, il Vicepresidente Al Gore riconosce nel 1997 che “la riforma del *welfare* e *reinventing government* sono state le due più note iniziative di Clinton il cui profilo generale era già tratteggiato in un volume del 1993 del Progressive Policy Institute” intitolato *Mandate for Change* (op. cit. p. vii). V. anche: D. Osborne, *Reform and Invest: Reinventing Government's Next Steps*, in W. Marshall (ed.), op. cit., pp. 93-109; D. Osborne e P. Plastrik, *Banishing Bureaucracy. The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison-Wesley, Reading (Ma.) 1996.

<sup>8</sup> “Il governo non è la soluzione ai nostri problemi, è il problema... E' venuta ormai l'ora di sottoporre a controllo e rovesciare di segno la crescita del governo”: è la dichiarazione inaugurale di Ronald Reagan

amministrazione pubblica che “costa meno e funziona meglio”. La tesi di Osborne e Gaebler, secondo la quale l'intera macchina statale è costruita su presupposti ottocenteschi e deve essere “reingegnerizzata” con criteri da tempo sperimentati con successo nel settore privato, è alla base di tutte le maggiori iniziative clintoniane, a cominciare dal *welfare*.

Il complesso progetto di riforma sanitaria si poneva nettamente all'interno di questa concezione. Essa non mirava certo a “nazionalizzare” la sanità, ma perseguiva un sofisticato mix di impresa privata e di “alleanze” di utenti sostenute dalla mano pubblica, con l'intento dichiarato di rimettere in funzione meccanismi di mercato inceppati, integrando nel sistema milioni di cittadini che ne erano esclusi. E' molto probabile che l'enorme complessità del nuovo sistema abbia giocato un ruolo decisivo nel declino del consenso popolare all'iniziativa; non bisogna infatti dimenticare che per molti mesi i sondaggi indicarono una maggioranza di cittadini favorevole agli obiettivi della riforma sanitaria<sup>9</sup>.

Come vedremo, l'iniziativa denominata *National Performance Review* e la realizzazione di un sistema elettronico per la gestione delle transazioni *welfare* (EBT - *Electronic Benefit Transfer*) si inscrivono nella medesima logica, anche se a un livello di “visibilità politica” nettamente inferiore a quello - enorme - della progettata riforma sanitaria.

Non va dimenticato che, prima di giungere alla legge di compromesso del 1996, Clinton tentò di imboccare nel 1993-94 una via “sperimentale” e decentrata alla riforma del *welfare*, utilizzando la Sezione 1115 del *Social Security Act* che permette a ogni Stato di sperimentare nuovi programmi *welfare*.

Parallelamente, Clinton varò un forte potenziamento del programma EITC (*Earned Income Tax Credit*) di credito fiscale per i redditi più bassi; il programma fu creato nel 1975 sotto la presidenza Nixon, allo scopo di incentivare i beneficiari del *welfare* a trovare un lavoro, uscendo dalla “trappola della povertà”.

Questa “piccola riforma” del *welfare*, chiaramente mirata all'obiettivo di “reinventare” i meccanismi dell'intervento pubblico senza ridimensionarlo, apparve troppo timida ai repubblicani e, secondo Rosina Becerra, “non era abbastanza visibile al grande pubblico”. Ancora una volta fattori cognitivi e ideologici si rivelavano cruciali per il “new public management” di Clinton. Anche se il decentramento a livello degli Stati e una gamma di incentivi ai redditi più bassi (fra cui lo stesso EITC) costituiscono una parte importante della legge di riforma del 1996, le prime mosse dell'amministrazione Clinton sul terreno del *welfare* apparvero impari alla promessa di “porre fine al *welfare* così come lo conosciamo oggi”.

La vittoria elettorale dei repubblicani di Newt Gingrich nel 1994 indicò con chiarezza che l'elettorato esigeva drastici tagli ai programmi *welfare* più malvisti dall'opinione pubblica e una decisa azione per il pareggio del bilancio federale. La Conferenza dei Governatori si affiancava a questa spinta chiedendo un più deciso passaggio di responsabilità dal governo federale agli Stati nella gestione del *welfare*.

---

nel discorso di insediamento come Presidente degli Stati Uniti (cit. in R. Skidelsky, *The World After Communism: A Polemic For Our Times*, Macmillan, London 1995, p. 14).

<sup>9</sup> Che diventerà il motto di tutti i rapporti della *National Performance Review*. V. oltre, alla nota n. 11.

<sup>10</sup> Th. Skocpol, *Boomerang. Clinton's Health Security Effort and the Turn against Government in U.S. Politics*, Norton, New York 1996, p. 13; H. Johnson e D.S. Broder, *The System. The American Way of Politics at the Breaking Point*, Lite, Brown and Co., Boston 1996, p. 90.

La legge di riforma del 1996 risulta in sostanza da un compromesso fra la linea più radicale di pura e semplice eliminazione di interi programmi *welfare* e la linea clintoniana del *new public management*. Non per caso i repubblicani esitarono prima di firmare la legge, incerti fra presentarsi all'elettorato come gli autentici artefici della riforma del *welfare* "strappata a Clinton" ovvero denunciare Clinton come il principale ostacolo a una "vera" riforma. Prevalse, com'è noto, la prima opzione.

Resta da stabilire se il *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PROWRA) possa essere considerato come una prima affermazione della filosofia del *new public management*, come suggerirebbe la successiva rielezione di Clinton. Solo un'attenta analisi e una valutazione dei risultati di lungo periodo potrà verosimilmente rispondere a questa domanda. Come dimostra la storia del *Social Security Act* di Roosevelt, alcuni programmi hanno effetti che si rivelano soltanto a distanza di molti anni. Alcune iniziative di riforma della macchina statale avviate da Clinton potrebbero rivelarsi solo come i primi passi di un lungo cammino.

### 1.6 La National Performance Review

Poco dopo la sua prima elezione, nel marzo del '93, Clinton diede avvio ad una grande operazione di revisione sistematica delle procedure della pubblica amministrazione, denominata *National Performance Review*<sup>11</sup>. Il Vice Presidente Gore assunse personalmente la guida di un gruppo di lavoro incaricato di effettuare, entro sei mesi, uno studio dell'amministrazione federale volto a 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"<sup>12</sup>. Il gruppo di ricerca della NPR fu costituito ricorrendo al contributo di dipendenti dell'amministrazione federale, con un netto cambiamento rispetto alle esperienze precedenti, che tendevano a fondarsi sull'apporto di consulenti esterni alla pubblica amministrazione. Fu inoltre richiesto ai membri del gabinetto di creare "Squadre di Reinvenzione" (*Reinvention Teams*) per guidare la trasformazione all'interno dei singoli ministeri e "Laboratori di Reinvenzione" (*Reinvention Laboratories*), finalizzati alla sperimentazione di procedure innovative. Fin dalla terminologia, era evidente l'ispirazione alle teorie del *Reinventing government*.

L'accento venne posto sull'efficienza dell'azione amministrativa, non sui contenuti della stessa. L'obiettivo era quello di migliorare la *performance* in tutte le aree nelle quali l'intervento dell'amministrazione era ritenuto necessario a priori dai *policy-makers*. Dopo aver sottoposto a un approfondito esame ogni Dipartimento del governo federale e

<sup>11</sup> V. i vari reports al Presidente della *National Performance Review* da allora presentati ogni anno da Al Gore: *Creating a Government That Works Better & Costs Less*, 1993; *Reengineering Through Information Technology, (Accompanying Report)*, 1993; *Putting Customers First. Standards for Serving the American People*, 1994; *The Best Kept Secrets in Government*, 1996; *Access America*, 1997. Qui tutti indicati nell'edizione del U.S. Government Printing Office, Washington, DC, salvo il report del 1995, *Common Sense Government. Works Better and Costs Less*, con prefazione di B. Clinton e introduzione di Ph. K. Howard, edito da Random House, New York.

<sup>12</sup> Office of the Vice President, *From Red Tape to Results, Creating a Government that Works Better and Costs Less*, Report of the National Performance Review, U.S. Government Printing Office, Washington, DC, p. 6.

10 Agenzie amministrative, il 7 settembre 1993, il Vice Presidente Gore presentò le prime conclusioni della NPR. In particolare, furono evidenziati quattro principi fondamentali, dai quali la reinvenzione della burocrazia federale avrebbe dovuto prendere le mosse:

*Cutting Red Tape*: passare da un sistema in cui le persone sono considerate responsabili per le regole che seguono a uno in cui vengono giudicate secondo i risultati raggiunti.

*Putting Customers First*: mettere il cittadino-cliente al primo posto, ristrutturando le procedure per soddisfare le richieste dei cittadini grazie a dinamiche di mercato come la competizione e la capacità di scelta dell'utente, e creando incentivi per orientare il comportamento degli impiegati pubblici verso il "cliente".

*Empowering Employees to Get Results*: trasformare la cultura amministrativa, autorizzando coloro che lavorano in prima linea a prendere più decisioni e a risolvere autonomamente i problemi che si presentano; introdurre una valutazione delle organizzazioni sulla base dei risultati prodotti.

*Getting Back to Basics: Producing Better Government for Less*: abbandonare le procedure obsolete, eliminare le duplicazioni e porre termine ai privilegi adottando tecnologie avanzate per tagliare i costi.

Nel complesso, furono formulate oltre 1200 raccomandazioni che richiedevano, per essere implementate, il ricorso a diversi strumenti normativi, dalla legge ordinaria all'*executive order* presidenziale al semplice regolamento amministrativo. Ciascun dipartimento venne esaminato sulla base dei principi enunciati e vennero così formulate specifiche raccomandazioni per accrescerne il rendimento. Alcune raccomandazioni furono volte a unificare uffici, altre a eliminare regolamenti e procedure obsoleti, altre ancora a razionalizzare le procedure attraverso l'introduzione di nuove tecnologie.

### 1.7 La EBT Task Force

Nel contesto della *National Performance Review*, nel 1993 fu creato anche uno speciale gruppo di lavoro fra i dipartimenti e le agenzie interessate, denominato *EBT Task Force*. EBT è l'acronimo per *Electronic Benefit Transfer* - letteralmente "trasferimento elettronico dei benefici". La nozione di "trasferimento elettronico dei benefici" copre una gamma di prestazioni *welfare* che sono solitamente erogate attraverso strumenti cartacei tradizionali: assegni o buoni spendibili per specifiche prestazioni quali i *food stamps* (buoni alimentari).

L'idea di base dell'EBT è che sia possibile sostituire gli strumenti cartacei utilizzati dai diversi programmi *welfare* con una sola "carta", simile nell'aspetto alle comuni "carte" di credito, con la quale i cittadini beneficiari possono comprare beni presso punti di vendita dotati di terminali (POS) e/o accedere agli sportelli automatici delle banche (ATM - *Automated Teller Machine*) per ritirare denaro contante. La sostituzione degli strumenti cartacei con una "carta" di accesso a una rete di transazioni elettroniche è evidentemente mutuata dalle procedure correnti nel sistema bancario commerciale.

Le ragioni per attuare tale sostituzione sono molteplici, ma dal punto di vista della pubblica amministrazione la ragione preminente e più immediata è senza dubbio la realizzazione di un risparmio sui costi di preparazione, invio e circolazione degli strumenti cartacei. La *EBT Task Force* fu creata con l'esplicita missione di pianificare e implementare per il 1999 un sistema EBT a livello nazionale. La stessa *EBT Task Force* quantificò

in 200 milioni di dollari annui il risparmio realizzabile per la pubblica amministrazione, una volta completata l'implementazione del sistema a livello nazionale.

Negli Stati Uniti sperimentazioni locali di sistemi elettronici per la gestione delle transazioni *welfare* erano state avviate fin dal 1984, ma gli esiti erano scarsamente conclusivi. I risultati conseguiti, in meno di tre anni, dall'*EBT Task Force* nella risoluzione di un complesso intreccio di problemi tecnici, organizzativi, economici, e soprattutto normativi (*regulatory*), sono impressionanti per uno *standard* europeo. Nel 1993, dopo dieci anni di importanti sperimentazioni, il quadro istituzionale ed economico di un sistema EBT su scala nazionale appariva ancora molto incerto. La stessa fattibilità economica di un simile sistema risultava ancora soggetta a molti dubbi da parte di vari autorevoli osservatori, come lo *US Congress Office of Technological Assessment* (OTA).

Un rapporto al Vice Presidente Al Gore, intitolato *Creating a Benefit Delivery System That Works Better & Costs Less*<sup>13</sup>, fu pubblicato già nel maggio 1994, con un piano di implementazione in base al quale i servizi EBT per i maggiori programmi di *welfare*, sia federali che statali, sarebbero stati completati entro il marzo del 1999. Ad oggi, come vedremo, la tabella di marcia è stata rispettata, ed è stato dimostrato praticamente che l'EBT è in grado di produrre un *welfare* che "funziona meglio e costa meno".

#### 1.8 I contenuti della legge di riforma del *welfare* (PROWRA) e le sue conseguenze per l'implementazione dell'EBT.

Modificando profondamente i principali programmi *welfare* e i loro meccanismi di finanziamento, la legge di riforma del 1996 non costituisce soltanto una tappa fondamentale della storia del *welfare* in America, ma ha ripercussioni di primo piano sulle procedure che erano state già oggetto della National Performance Review e del progetto EBT. L'EBT, in particolare, diventa esplicitamente uno degli strumenti che debbono contribuire a uno degli obiettivi fondamentali del PROWRA: la riduzione della spesa pubblica di 50 miliardi di dollari in cinque anni.

Le principali disposizioni previste dal "*Personal Responsibility and Work Opportunity Act*" possono essere riassunte in alcuni elementi chiave

##### *Fine degli "Entitlements"*

Il sistema americano del *welfare* è fondato sulla nozione di *entitlement* (diritto acquisito). Il che sta a significare che ogni individuo o nucleo familiare che soddisfa determinati criteri in materia di reddito o di disponibilità finanziaria acquisisce il diritto di essere beneficiario di determinate prestazioni assistenziali. Di conseguenza l'ammontare totale del denaro speso per erogare queste prestazioni dipende interamente dalle condizioni economiche generali quali il tasso di disoccupazione ed i livelli salariali. Secondo la nuova legislazione i limiti temporali e/o i contributi generali ora contemplati stanno a significare che non tutti gli individui, le famiglie o i nuclei familiari che - avendo i requisiti necessari - inoltrano richiesta, otterranno l'erogazione delle prestazioni previste.

##### *Delega di poteri agli Stati*

Il contesto politico americano è attualmente testimone di due tendenze decisive, una delle quali riguarda il ridimensionamento del governo federale. In conseguenza della

<sup>13</sup> The Federal EBT Task Force, *From Paper to Electronics: Creating a Benefit Delivery System That Works Better & Costs Less*, Us Government Printing Office, Washington, DC, May 1994.

campagna contro il *big government* è convinzione diffusa che, a livello statale e locale, i politici siano più vicini ai propri collegi elettorali e dunque maggiormente in grado di soddisfare le loro specifiche esigenze.

A rendere più difficile il conseguimento di questo obiettivo, tuttavia, è la sostituzione dei finanziamenti federali ai programmi di "entitlements", con i nuovi *block grants* (i trasferimenti globali).<sup>14</sup>

#### *Limiti Temporali per la Partecipazione ai Programmi*

Secondo il sistema degli "entitlements" precedentemente in vigore gli individui potevano continuare a beneficiare e a ricevere le prestazioni in denaro fin tanto che potevano dimostrare di soddisfare i criteri di idoneità previsti. Attualmente la partecipazione ai programmi delle prestazioni in denaro è prevista e limitata a un periodo di due anni consecutivi e comunque a un massimo di cinque anni nell'intero arco della vita dell'individuo. Delle eccezioni sono invece previste per soddisfare i bisogni dei bambini e dei minori. Queste limitazioni ridurranno significativamente i ruoli del *welfare* nel tempo. Le disposizioni previste dalla Riforma del '96, unitamente ai requisiti occupazionali, incoraggeranno la migrazione degli individui dal settore del *welfare* incentivandoli a una maggiore partecipazione nel settore del lavoro, così da applicare il principio "dal *welfare* al *workfare*"<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Prima dell'emanazione di questa nuova legislazione agli Stati veniva assicurato il rimborso del 50% dei costi amministrativi da loro sostenuti, mentre un'altra copertura dei costi per le prestazioni erogate, che poteva oscillare tra il 50% e il 100%, proveniva dal governo federale. In base alla formula dei *block grants* recentemente emanata, a ogni Stato verrà assegnata una quota fissa di fondi destinati a coprire sia i costi amministrativi che quelli delle prestazioni assistenziali. Se nel bilancio di uno Stato uno di questi due capitoli di spese dovesse eccedere la quota di finanziamento prevista, quello Stato non avrà possibilità alcuna di ricevere ulteriori finanziamenti a copertura. Naturalmente gli Stati stanno attivamente cercando il modo e le vie possibili per limitare le spese massimizzando così le dotazioni di fondi da destinare alle prestazioni assistenziali (Gary L. Glickman, *Modernizzazione dell'infrastruttura di erogazione del welfare negli Stati Uniti*, relazione al seminario "La modernizzazione delle modalità di erogazione dei trasferimenti nel welfare statunitense", svoltosi l'8 ottobre 1996 al CNEL in apertura del ciclo di iniziative dedicate alla "monetica sociale" dal Gruppo di lavoro Mercato Sociale, ora di imminente pubblicazione nel volume *Il CNEL e la riforma dello Stato Sociale*, Roma 1998).

<sup>15</sup> Sono note le due affermazioni-chiave di Clinton circa il lavoro e il *welfare*, secondo le quali "il lavoro è il miglior programma sociale che questo paese abbia mai escogitato" e "il *welfare* dovrebbe costituire una seconda *chance*, non un modo di vita" (P. J. Quirk e J. Hinchliffe, *op. cit.*, p. 279). Per una sintetica valutazione dei programmi di *welfare to work* si vedano, in particolare: in chiave critica, J.F. Haendler e Y. Hasenfeld, *We the Poor People. Work, Poverty & Welfare*, Yale U.P., New Haven 1997; in termini di marcato apprezzamento, S. Crine, *Reforming Welfare: American Lessons*, Fabian Pamphlet 567, Fabian Society, London 1994; R. Nye, *Welfare to Work: The America Works Experience*, con introd. di J. Spiers, The Social Market Foundation, London 1996; The Economist, *Where Wisconsin goes, can the world follow?*, November 1<sup>a</sup> 1997; L. M. Mead, *From Welfare to Work. Lessons from America*, con commenti di F. Field e A. Deacon, D. Cook, A. Grimes, E. McLaughlin, M. Phillips, J. Philpott, IEA, London 1997. Di particolare interesse anche la riproposizione che della questione è stata fatta nel Regno Unito con il governo *New Labour*, vedasi, ad esempio: J. McCormick e C. Oppenheim (eds.), *Welfare in Working Order*, IPPR, London 1998; D. Willetts, *Welfare to Work*, The Social Market Foundation, London 1998. Di connessa rilevanza anche il dibattito teorico sollecitato da E.S. Phelps, *Rewarding Work. How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*, Harvard U.P., Cambridge (Mass.) 1997 e da D.J. Snower, *Converting unemployment benefits into employment subsidies*, in "American Economic Review, Papers and Proceedings", v. 84, pp. 65-70; Id., *The simple economics of benefit transfers*, in D.J. Snower e G. de la Dehesa, *Unemployment Policy. Government Options for the Labour Market*, Cambridge U.P., Cambridge 1997.

*Requisiti Lavorativi*

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

*Non Idoneità degli Stranieri*

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

*EBT obbligatorio per tutti gli Stati.*

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

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

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

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

Al momento della introduzione della riforma, nel 1996, le diverse agenzie federali e statali trasferivano ogni anno quasi 500 miliardi di dollari ai beneficiari privati del *welfare* (nel senso più lato ed "europeo") del termine, sotto forma di sussidi monetari, buoni alimentari, pensioni della *Social Security*, prestiti agli studenti, ecc. Quasi il 70 per cento di tali pagamenti era basato su strumenti cartacei. Gli strumenti cartacei erano utilizzati nel 60 per cento dei pagamenti effettuati direttamente dal governo federale, per oltre 400 miliardi di dollari. Per quanto riguarda i pagamenti effettuati dagli Stati, gli strumenti cartacei erano utilizzati quasi nel 100% dei casi, per un ammontare di circa 95 miliardi di dollari<sup>16</sup>. Questa differenza deriva dal fatto che la maggior parte dei beneficiari dispone di

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La metodologia definita dall'esperienza dell'EBT a partire dai programmi di *welfare* si sta dimostrando valida anche in altri settori della pubblica amministrazione. L'attuale programma EPIC (*Electronic Processes Initiatives Committee del President's Management Council*), in particolare, estende tale metodologia all'ambito degli acquisti effettuati dai vari settori della pubblica amministrazione. La terminologia adottata da EPIC (*electronic commerce*)<sup>17</sup> si riferisce esplicitamente alle tecniche tipiche dei mercati commerciali di Internet<sup>18</sup>. Questo riferimento è giustificato soprattutto dall'adozione dei

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

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

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

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

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

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

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

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

### 1.13 Alcune conclusioni della ricerca.

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Il *Welfare State* Americano<sup>20</sup>

### 2.1 Introduzione

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

La spesa sociale americana si divide, infatti, in più di 70 progetti<sup>21</sup>, ciascuno con una differente logica e un differente tipo di gestione<sup>22</sup>; ciascuno è nato e si è sviluppato in particolari momenti della storia del paese.

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

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

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

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

Forse uno dei tratti comuni alle diverse esperienze nazionali, è il tentativo di spiegare e quindi di risolvere quello che ormai è stato percepito come un problema e non come una "condizione naturale": la povertà, comunque la si voglia definire<sup>23</sup>.

### 2.2 Filosofia e logica del *Welfare* in USA

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

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

<sup>20</sup> Questo capitolo è stato curato da Giovanni Aldobrandini.

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

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

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

in funzione propagandistica contro la Germania, definita come il *Warstate*<sup>24</sup>.

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

Così si delinea subito la prima specificità del *Welfare* americano, specificità d'origine inglese: la distinzione fra poveri in *deserving poors*, o indigenti meritevoli, (coloro cioè che per motivi fuori del loro controllo non possono lavorare: vecchi, bambini, malati, disoccupati in momenti di grave crisi economica) e *undeserving poors*, ovvero indigenti non meritevoli (coloro che sono abili al lavoro, ma che per vari motivi sono, "oziosi", in quanto non cercano di entrare nel mercato del lavoro<sup>25</sup>).

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

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

Alcuni critici di sinistra hanno visto il *welfare state* essenzialmente come uno strumento del capitale e dello Stato, per controllare e regolare i poveri, concedendo prestazioni sociali in tempi di mobilitazione di massa contro l'ordine costituito, oppure diminuendo i fondi, e il numero dei sussidiati quando questa situazione finiva<sup>27</sup>.

Il principio del *blame the victim*, ossia che la responsabilità morale della sua condizione ricade solo sul povero, è alla base di molti programmi del *welfare* e trova molto consenso in America; mentre il principio del *blame the system*, ossia che la colpa è del sistema, capitalistico e ineguale<sup>28</sup>, è stato proprio di tutti coloro che vogliono un maggiore intervento dello Stato, dai *liberals*, ai *radicals*, ai neo-marxisti.

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

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

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

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

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

Il *welfare state* americano si presenta inoltre come residuale<sup>29</sup> e particolaristico, al contrario di quasi tutti i sistemi europei, ossia copre solo particolari aree di bisogno, da accertare volta per volta con *mean tests* (controlli sulle condizioni del richiedente). Non è quindi universalistico, ossia basato sul principio di cittadinanza e di residenza, finanziato dalle tasse generali, con una *safety net* (rete di protezione sociale) per tutti, secondo il modello di Beveridge, oppure basato su una serie d'assicurazioni pubbliche per tutti i lavoratori e le loro famiglie, finanziate dai contributi, secondo il modello di Bismarck<sup>30</sup>. In ogni caso il *welfare state* si era orientato nel suo sviluppo in Europa, nelle intenzioni dei suoi autori, verso due obiettivi fondamentali: più sicurezza e più eguaglianza.<sup>31</sup> C'è chi ne ha visto l'emergere e la presenza come intimamente legati alla politica economica delle nazioni, con effetti sull'occupazione, i salari, e la struttura sociale.<sup>32</sup>

In America si cerca invece soprattutto di isolare le aree di bisogno, non di integrarle, anche se questo crea *stigma*, ossia un'immagine socialmente negativa evidenziante la dipendenza. Esiste, in effetti, un sistema assicurativo di pensioni d'anzianità, di copertura sanitaria per gli anziani e un sussidio di disoccupazione. Esso è nato e si è sviluppato con grande consenso, perché essendo finanziato con i contributi del lavoro e quindi meritato, si rivolge ai *deserving poor*. Di fatto non solo i poveri, ma quasi tutti gli Americani ne usufruiscono, e non viene perciò considerato come *welfare*. Ciò ha fatto ipotizzare ad alcuni autori che i pregiudizi maggiori sono verso i programmi selettivi, per le esigue coalizioni politiche che li sostengono, per la mancanza di gruppi di pressione organizzati o per l'esiguità dei voti da loro rappresentati<sup>33</sup>; un'altra ragione proviene dal fatto che essi non includono la classe media, che ne subisce invece l'onere fiscale<sup>34</sup>.

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

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

Il *welfare state* americano è un sistema apparso in ritardo rispetto a quello europeo (il *Social Security Act* di Roosevelt è del 1935), quando gli altri stati europei avevano realizzato già importanti riforme. Esso si è sviluppato incrementalmente con progressive estensioni di diritti e benefici, in un modo che spesso appare disordinato e incoerente, con modalità di gestione, di spesa e d'eleggibilità che cambiavano da programma a programma<sup>35</sup>. Il sistema politico e decisionale decentrato, l'autonomia degli stati e dei vari livelli di governo a ciò preposti (Governo Federale, Stati, Contee, Città e anche Corti) costitui-

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

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

<sup>31</sup> P. Flora e A. Heidenheimer, *Op. cit.*

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

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

<sup>34</sup> V. Wilensky (1975) e Esping Andersen (1990), *Id.*

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

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

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

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

### 2.3 La storia fino al *New Deal*

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

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

Inoltre bisogna considerare la tradizionale vitalità della società civile (già osservata da Tocqueville) e la pluralità di varie associazioni private, filantropiche, etniche e religiose soprattutto di fede evangelica, molto attive nell'assistenza agli indigenti<sup>37</sup>.

Nella storia della cultura politica si trovano molte delle ragioni della logica del *welfare* americano: gli Stati Uniti nacquero da una rivoluzione politica contro uno stato aristocratico e corrotto, contro la sua fiscalità invadente. Così l'anti statalismo, l'idea d'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, il valore dato ai diritti dell'individuo, alla libertà e proprietà privata, hanno creato una particolare auto percezione, di "eccezionalità" verso le altre nazioni<sup>38</sup>.

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

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

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

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

<sup>37</sup> B. Sham, *The Myth of American Individualism*, Princeton University Press, Princeton 1991.

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

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

Tutto questo, insieme con l'arrivo di milioni d'immigranti che cercavano e trovavano il benessere materiale nella *Land of opportunities*, ha rinforzato nella cultura politica un certo darwinismo sociale, facendo dell'individualismo, del liberalismo, del pluralismo i tratti caratteristici della civiltà americana<sup>40</sup>.

Se gran parte degli americani condivide queste idee, non bisogna trascurare la tradizione del "comunitarismo", che dà priorità alla famiglia, alla responsabilizzazione etica e sociale dei concittadini per la loro comunità, attraverso le associazioni spontanee<sup>41</sup>.

I comunitaristi rifiutano lo stato Sociale burocratico, distante e omogeneizzatore nel dare aiuti e servizi ai cittadini più indigenti o marginalizzati<sup>42</sup>.

Oggi il movimento comunitarista, pur essendo decisamente avverso a un'America di distinte "tribù" socioculturali in lotta tra loro e pur affermando la necessità di valori condivisi, ha implicitamente riconosciuto l'esigenza di una realizzazione di un *welfare* flessibile o addirittura autogestito, secondo le particolari culture dei gruppi (afro-americani, ispanici, donne, omosessuali, ecc.). Quindi esso si schiera a favore di un *welfare* "multiculturale", che tenga conto delle particolari identità e dei bisogni delle diverse comunità<sup>43</sup>. Si pone così il problema di una ridistribuzione del *welfare* non solo in senso verticale (tra classi) o orizzontale (tra generazioni), ma anche tra gruppi culturali differenti: s'intende così caratterizzare non una tendenza centrifuga di questi gruppi, ma la necessità di un riconoscimento della loro identità, che porta quindi a un concetto di cittadinanza più articolato, non solamente legato a uno *status* legale<sup>44</sup>.

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

Essi riportano il dibattito sull'origine e la struttura del *welfare*, nell'ambito della storia dello Stato con il suo apparato fiscale, amministrativo e giudiziario, con un approccio quindi istituzionale, che considera decisivo il gioco dei gruppi di pressione e l'incrementalismo del bilancio pubblico ad opera della burocrazia<sup>45</sup>.

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

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

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

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

<sup>41</sup> R. Ellis, *American Political Cultures*, Oxford University Press, Oxford 1993.

<sup>42</sup> A. Etzioni, *The spirit of Community*, Fontana, London 1993.

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

<sup>44</sup> W. Kimlika, *Multicultural Citizenship*, in G. Shafr (ed.), *The Citizenship Debates. A Reader*, Minnesota University Press, Minneapolis 1997.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ci fu invece uno sforzo notevole, sia da parte pubblica che privata, per l’istruzione primaria e l’educazione superiore: l’educazione infatti era vista come un fattore essenziale per la formazione del carattere e per la mobilità sociale.<sup>53</sup>

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

Le prime consistenti *income taxes* federali sono del 1913, e ancora nel 1939 solo quattro milioni di americani pagavano tasse sul reddito. La seconda guerra mondiale modificò questo stato di cose, ma le nuove entrate andarono verso sussidi ai veterani e aiuti alle città e agli Stati, non alle spese sociali. Ancora oggi gli USA sono tra i Paesi dove si pagano meno tasse al mondo<sup>54</sup> (il 35% per il più alto scaglione di reddito).

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

#### 2.4 Il New Deal

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

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

<sup>51</sup> T.H. Marshall 1949), *Citizenship and Social Class*, in *Class, Citizenship and Social Development*, Anchor, New York 1965.

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

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

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

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

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

La legge si strutturò fondamentalmente in due parti: una assicurativa, basata sui contributi dei lavoratori, l'altra mirata all'assistenza dei bisognosi, finanziata dalla fiscalità generale. Questa differenziazione è ancora oggi alla base del *Welfare* americano, ed ha reso i programmi per l'assistenza ai poveri, gestiti localmente e basati sui controlli delle condizioni del reddito, più esposti ai tagli: infatti presto furono percepiti come mirati agli *undeserving poor*, poveri non meritevoli<sup>57</sup> (v. Tab.1).

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

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

La legge si strutturava in varie sezioni:

- a) la prima riguardava le pensioni di vecchiaia per gli ultra sessantacinquenni, basate unicamente su contributi versati dai lavoratori e dai datori di lavoro. Essa negava qualunque apporto federale, diversamente da altri paesi dove l'obiettivo era la garanzia di un minimo vitale. Il programma fu accettato anche perché assomigliava ad un sistema di assicurazione privata gestita dallo Stato. Queste pensioni vennero considerate per la prima volta come un *entitlement*, un diritto, e non come una carità. Decisivo a tale scopo fu il ruolo di Altmayer, un tecnocrate, che amministrò il *Social Security Board* dal 1935 al 1954, e che riuscì a propagandare quest'immagine "individualista" della pensione, per eliminare l'opposizione conservatrice e vincere le diffidenze degli stessi lavoratori.

I benefici erano in relazione ai salari e agli anni lavorati; dal programma furono esclusi i lavoratori autonomi, i domestici, e i lavoratori agricoli (in gran parte afro-americani), per l'opposizione dei Rappresentanti e dei Senatori Democratici del Sud agricolo, specialmente cotoniero, che misero il veto per motivi di controllo del mercato del lavoro e di razza.<sup>59</sup>

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

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

<sup>57</sup> T. Skocpol, *Op. cit.*, pp. 136-166.

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

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

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

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

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

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

<sup>60</sup> Graebner, *History of Retirement*, Yale University Press, New Haven 1990.

<sup>61</sup> W. Trattner, *Op. cit.*

<sup>62</sup> *Ibid*

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

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

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

### 2.5 La politica sociale dal '35 al '61

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

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

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

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

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

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

netto dell'inflazione.

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

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

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

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

## 2.6 La Great Society

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

La grande svolta ci fu con la presidenza del democratico (e populista) Johnson. Eletto nel 1964 con una *landslide* (valanga) di voti, Johnson poteva contare sulla maggioranza del Congresso, in un momento in cui l'economia tirava con ritmi di crescita molto elevati, e con l'aspettativa che questo sarebbe continuato. Il Presidente volle attaccare a fondo il problema della povertà, considerata una macchia per la più ricca democrazia del mondo. Vi era soprattutto l'idea di reintegrare la minoranza povera afro-americana nell'ambito della società americana, e nell'elettorato del partito Democratico<sup>65</sup>, anche attraverso le leggi contro le discriminazioni razziali, come il *Civil Rights Act* del 1964<sup>66</sup>.

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

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

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

<sup>66</sup> G. Amato, *Op. cit.*, pp. 35-38.

leviare la povertà e ridare a tutti opportunità. Come indicarono criticamente in seguito gli intellettuali neo-conservatori, egli "gettò i soldi sui problemi", spesso in modo disordinato, con l'idea che l'ingegneria sociale<sup>67</sup>, i soldi di un dividendo fiscale sempre più ampio, e una politica di spesa pubblica, potessero alterare situazioni incancrenite, soprattutto nelle aree urbane.

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

Le nuove leggi riflettevano, ma nello stesso tempo aumentavano, un forte spirito egualitario, specialmente da parte di quei gruppi che erano stati marginalizzati e che avevano avuto poco peso economico e sociale: afro-americani, ma anche donne, ispanici, vecchi, esigevano il riconoscimento di diritti sempre maggiori. Ci fu un'inflazione delle aspettative, come scrisse il sociologo Daniel Bell<sup>69</sup>; lo Stato rispondeva dando *entitlements* (diritti a prestazioni sociali) senza esigere in cambio doveri, ma nello stesso tempo recando paradossalmente maggiore frustrazione in quei gruppi. Gli assistiti in America crebbero da 7,8 milioni nel 1965 a 11,1 nel 1969, per arrivare a 14,4 milioni nel 74.

Le rivolte degli *slums* e il movimento per i diritti civili, che era ormai presente soprattutto nelle città del Nord, furono insieme causa ed effetto dei nuovi provvedimenti<sup>70</sup>.

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

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

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

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

<sup>70</sup> R. Trattner, *Op. cit.* p. 325.

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

<sup>72</sup> T. Skocpol, *Op. cit.*

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

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

I risultati conseguiti, visti da destra come un fallimento rispetto alle eccessive aspettative, secondo la logica delle conseguenze inintenzionali, alleviarono tuttavia le condizioni dei più indigenti. Anche se il fattore principale del cambiamento fu la forte crescita economica dal '59 al '69, queste riforme contribuirono a far uscire dalla povertà 12 milioni di cittadini, lasciandovi tuttavia in maggiore proporzione la minoranza afro-americana e le madri sole con figli a carico<sup>74</sup>.

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

## 2.7 La linea della povertà

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

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

<sup>74</sup> T. Patterson, *Op. cit.*

<sup>75</sup> M. Tanner, *Op. cit.*

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

più cara). V. Tabelle 2,3,4,5.

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

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

Tabella 2 - Chi era povero nel 1993

Poveri in relazione alla popolazione

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

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

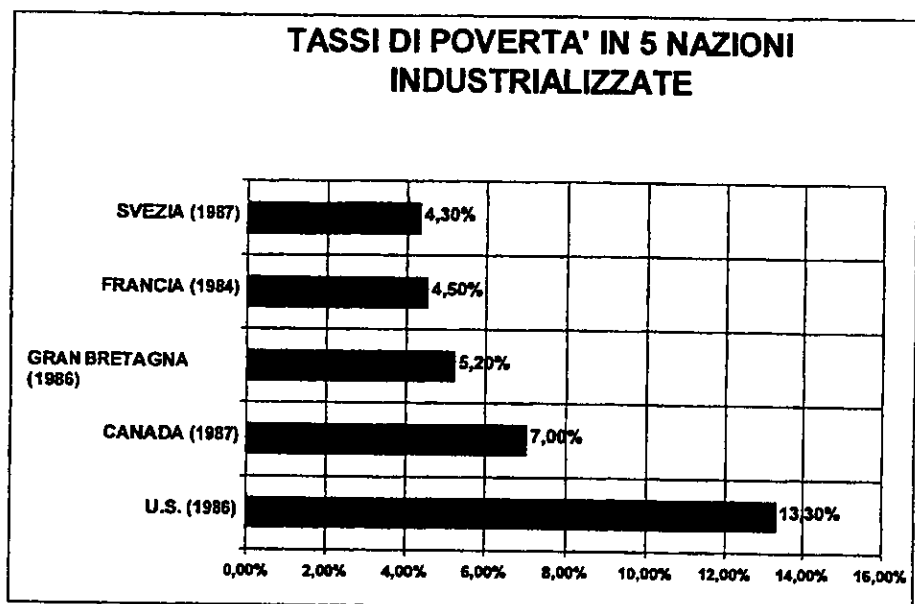
<sup>77</sup> McKinley e Blackburn, *Comparing Poverty. The United States and Other Industrial Nations*, The American Enterprise Institute Press, Washington 1997.

Tabella 3 - Composizione della popolazione povera

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

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

Tabella 4 - Tassi di povertà in 5 nazioni industrializzate



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

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

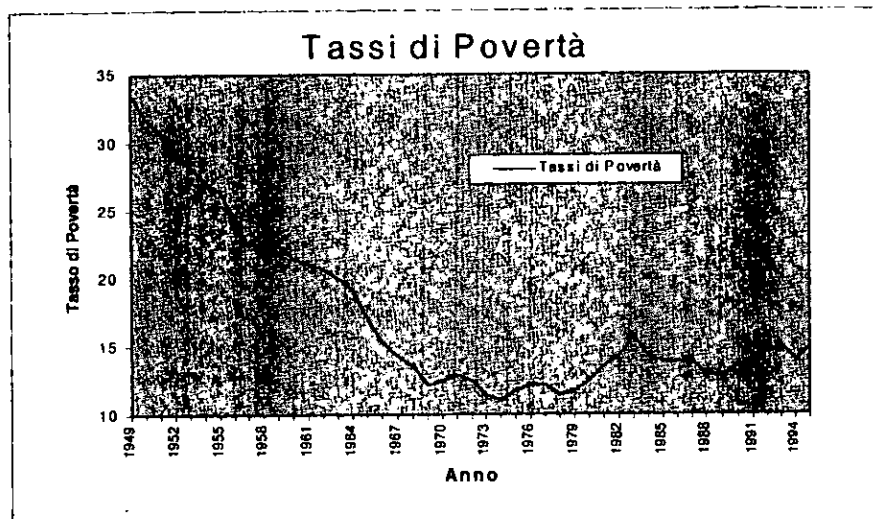
Inoltre afferma che le famiglie nell'ultimo quintile di reddito, secondo statistiche del *Bureau of Labor*, hanno speso, nel 1992, 12.306 dollari contro un reddito medio, prima delle tasse, di 5.980 dollari: ossia una parte notevole delle entrate non viene dichiarata.<sup>78</sup>

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

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

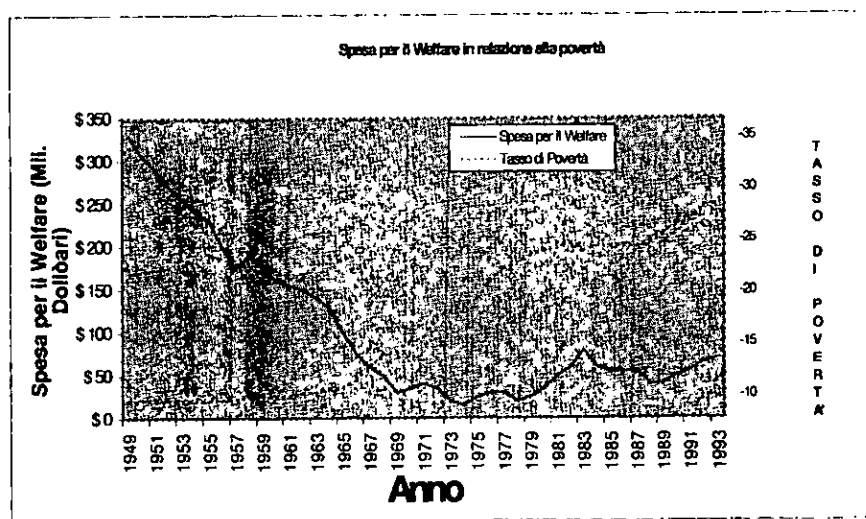
<sup>78</sup> R. Rector, *How the poor really live: Lessons from Welfare Reform*, Heritage Backgrounder, n. 875, Jan. 31, 1995.

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



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

Tabella 6 - Spesa per il Welfare in relazione alla povertà



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La loro ideologia era basata sulla riaffermazione dei tradizionali valori americani, l'etica del lavoro, la famiglia, la religione, la meritocrazia, e il volontariato della società civile<sup>79</sup>. Veniva da essi messa sotto accusa l'estensione dello stato burocratico (con la sua spinta verso l'eguaglianza nei risultati e non nelle opportunità), messa in moto con l'inflazione degli *entitlements*.

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

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

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

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

Chi fu decisamente influente, anche nel campo della politica e della divulgazione fu Milton Friedman con il suo attacco alla eccessiva creazione di moneta da parte della Banca Centrale e all'enorme aumento del bilancio statale da parte dei politici, anche per motivi sociali<sup>80</sup>. Egli fu *columnist* per 10 anni su Newsweek e il suo stile brillante e paradossale ebbe un grande impatto sull'opinione pubblica. Fra l'altro propose la privatizzazione della struttura dei servizi sociali e una Tassa Negativa sul Reddito (*Negative Income Tax*).

## 2.9 Nixon

L'avvento del nuovo Presidente nel 1968, nonostante la sua retorica conservatrice e federalista, non determinò alcuno smantellamento dei precedenti programmi. Ma se, come ha affermato Glazer<sup>81</sup>, le politiche danno segnali che tendono a cambiare le aspettative, il piano con cui Nixon, consigliato da Moynihan, tentò di cambiare il *welfare*, aveva una filosofia decisamente diversa e nuova.

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

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

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

Perfino l'AFL-CIO si mostrò contraria all'approccio di sussidiare agli stipendi, per il possibile arrivo di lavoratori con basso stipendio nel mercato del lavoro; vi era inoltre diffidenza verso i lavoratori afro-americani e le donne non sindacalizzate, soprattutto nel settore dei servizi<sup>82</sup>.

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

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

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

Alcuni consiglieri per il bilancio di Nixon, Burns e Anderson<sup>83</sup>, criticarono il progetto di legge, affermando che esso somigliava al sistema d'assistenza pubblica inglese di Speenhamland del 1797 in cui si dava a tutti i poveri che volevano lavorare un sussidio monetario per poter arrivare ad un livello minimo di sussistenza. Questo sistema era stato già allora accusato di disincentivare al lavoro e lo stesso Tocqueville aveva criticato il metodo, affermando che la carità legale compiaceva la naturale pigrizia umana e degradava i poveri, tenendoli in una condizione di dipendenza<sup>84</sup>.

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

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

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

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

## 2.10 Reagan: i tagli e le innovazioni

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

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

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

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

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

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

investimenti.

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

Anche se Reagan cercò di tagliare la spesa sociale per assistenza e per burocrazia federale, la spesa stessa durante la sua presidenza aumentò, secondo le stime del Cato Institute, da 199 miliardi di dollari a 230. Secondo questi calcoli ci fu quindi solo un cambiamento di rilevanza fra i programmi della spesa sociale: meno 1% AFDC, meno 4% ai buoni cibo, più 102% all'*Earned Income Tax Credit* e più 58% al WIC<sup>88</sup>. Ma la quota federale di tutte le spese sociali diminuì dall'80 all'89 del 15%; questo fu in parte compensato da fondi degli stati, enti locali e organizzazioni *non-profit*.

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

Il suo consigliere Stockman<sup>89</sup> si dimise e scrisse un libro in cui analizzava il fallimento della strategia economica e accusava Reagan di essere stato troppo sensibile alle esigenze elettorali. Il Governo, egli diceva, era dominato dal gioco delle pressioni incrociate delle *lobbies*, e perciò non era riuscito a realizzare un progetto rivoluzionario in campo economico e sociale; di conseguenza il *deficit* del bilancio federale aveva raggiunto livelli astronomici, contrariamente all'obiettivo iniziale dei Repubblicani, in gran parte per ragioni militari.

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

## 2.11 I programmi basati su contributi. Le assicurazioni sociali

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

<sup>88</sup> M. Tanner, *Op. cit.*, p. 55.

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

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

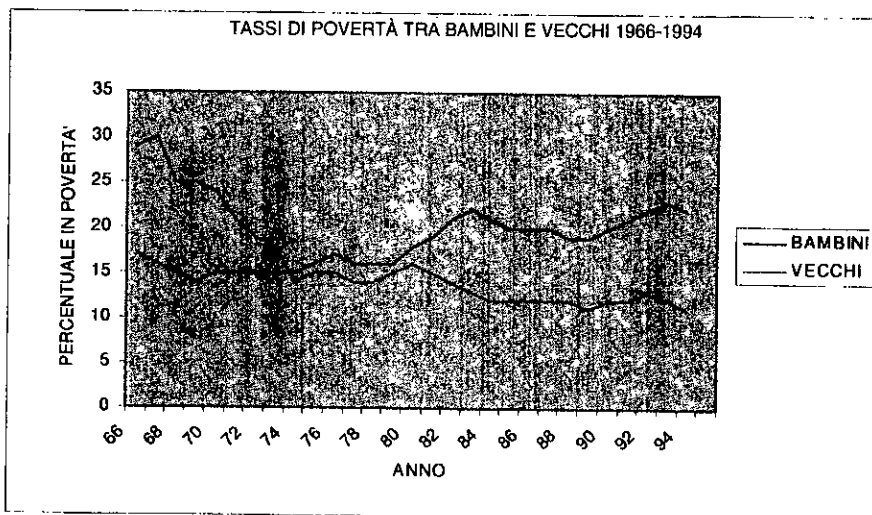
Si calcola che i programmi basati su contributi abbiamo "rimosso" dalla povertà circa il 30% dei poveri, mentre l'assistenza pubblica ha assorbito solamente il 12%. Questo è dovuto anche al fatto che per gli anziani si spende tre volte tanto che per la pubblica assistenza. Fino alla riforma Clinton, tuttavia, l'impatto dell'assistenza stava aumentando<sup>90</sup>.

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

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

<sup>91</sup> W. Primis, K. Porter, L. Rawlings, E. Rosenbaum, *Strengths of the Safety Net*, Center on Budget and Policy Priorities, Washington 1998.

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



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

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

| Perc. del Reddito da:    | Quintile |      |      |      |      | TOT  |
|--------------------------|----------|------|------|------|------|------|
|                          | 1        | 2    | 3    | 4    | 5    |      |
| Social Security          | 72.7     | 72.8 | 58.2 | 39.2 | 19.4 | 46.6 |
| Pensioni varie           | 3.3      | 7.1  | 15.5 | 21.6 | 19.1 | 15.6 |
| Redditi                  | 1.8      | 7.1  | 12.0 | 20.5 | 37.7 | 19.3 |
| Redditi di capitali 5.8  | 5.3      | 8.7  | 14.7 | 19.4 | 12.3 |      |
| Assistenza pubblica 10.4 | 4.2      | 1.3  | 0.6  | 0.2  | 2.1  |      |
| Altri                    | 4.2      | 3.3  | 4.33 | 6.4  | 2    | 3.9  |

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

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

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

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

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

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

Il programma fu strutturato specialmente in funzione dei lavoratori maschi adulti con impieghi più o meno stabili e a tempo pieno; oggi il mercato del lavoro è soprattutto caratterizzato da lavoratori *part-time*, con impieghi poco stabili e poco remunerati, con molte donne che hanno difficoltà a conciliare gli orari di lavoro con le esigenze familiari<sup>92</sup>. Così uno dei casi di non eleggibilità è quello di una madre che lascia il lavoro per occuparsi dei figli piccoli, dato che non vi è una struttura gratuita e nazionale di asili nido. Molte di queste donne sono così finite a carico dal programma dell'AFDC.

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

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

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

---

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

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

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

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

## 2.12 I programmi dell'assistenza pubblica.

### 2.12.1 I Food Stamps

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

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

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

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

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

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

La famiglia media che riceve buoni alimentari ha in media (nel 1992) 2,6 persone ed un reddito lordo di 516 dollari mensili<sup>94</sup>; i lavoratori che scioperano, i residenti illegali (e dopo il '96 anche i residenti legali) sono esclusi dal programma.

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

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

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

che dovevano essere acquistati, fuori del controllo del Congresso.

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

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

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

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

### 2.12.2 Altri programmi di assistenza alimentare

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

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

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

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

meno esteso.

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

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

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

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

### 2.12.3 Il Supplementary Security Income

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

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

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

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

<sup>96</sup> M. Tanner, *Op. cit.*, pp. 192-194.

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

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

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

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

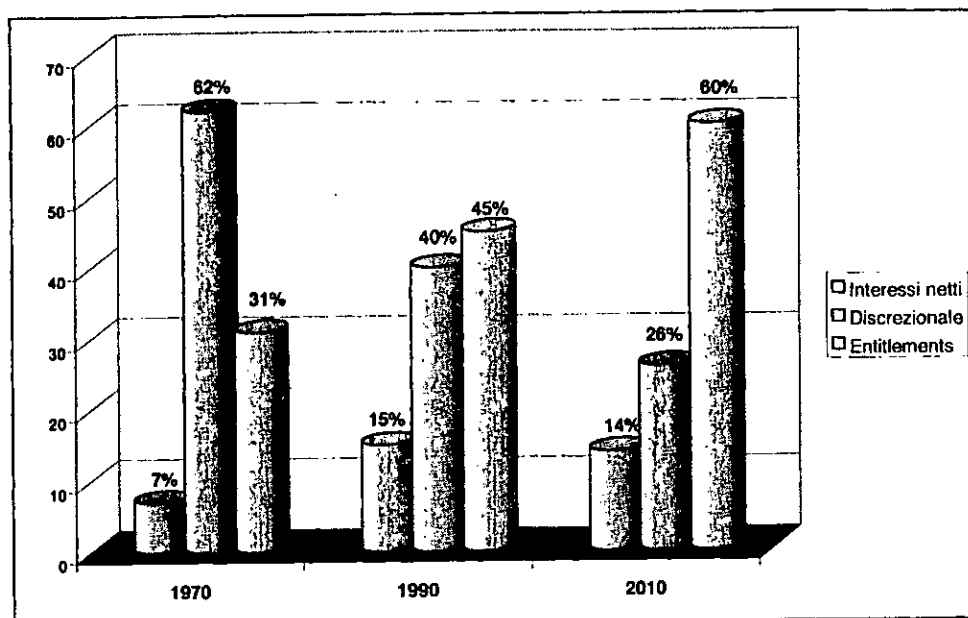
La legge, che non ebbe grande pubblicità e che quindi passò relativamente inosservata presso l'opinione pubblica, era appoggiata inoltre dai *liberals*, che volevano *standards* d'eleggibilità più larghi (allora il Mississippi dava ai vecchi indigenti solo 75 dollari al mese)<sup>98</sup>. Essi speravano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

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

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

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

<sup>98</sup> T. Patterson, *Op. cit.*

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

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

#### 2.12.4 L'Earned Income Tax Credit

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

Il programma funziona nel modo seguente: se i lavoratori hanno un reddito superiore ai crediti d'imposta del programma, essi lo possono dedurre dalle tasse, se i crediti superano le tasse, possono avere dei rimborsi in contanti. Nel 1996 quattro dollari su cinque spesi dal programma sono stati distribuiti in questo ultimo modo<sup>100</sup>. L'EITC incentiva

<sup>99</sup> C. Howard 1997, *Op. cit.*, pp. 139-143.

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

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

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

I critici conservatori hanno messo in evidenza il suo carattere regressivo, poiché la metà degli aventi titolo sta sopra la linea di povertà; due milioni hanno un reddito superiore a 30 mila dollari l'anno<sup>103</sup>. Essi sottolineano che si crea un disincentivo a lavorare di più: con un salario dato per un determinato numero d'ore di lavoro si ottiene lo stesso reddito che si otterrebbe lavorando di più (il 13% in più secondo un recente studio<sup>104</sup>).

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

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

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

<sup>101</sup> *Ibid.*.

<sup>102</sup> *Ibid.*.

<sup>103</sup> M. Tanner, *Op. cit.*, pp. 106-108.

<sup>104</sup> *Ibid.*

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

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

<sup>107</sup> K. Porter, W. Primus, D. Rawlings, E. Rosenbaum, *Op. cit.*

### 2.12.5 L'assistenza per la casa

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

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

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

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

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

Il problema delle città e della dislocazione della povertà è sempre stato centrale per capire la crisi del *Welfare* e le sue possibili soluzioni. Nel 1968 viene approvato il *Fair Housing Act* che impegnava l'edilizia pubblica a impedire ogni discriminazione razziale nelle vendite e negli affitti; questo valeva anche per le abitazioni private. I risultati furono, però, assai modesti soprattutto per la scarsità dei controlli. Sempre nel 1988 uscì un libro di un economista di Chicago, Wilson<sup>111</sup>, nel quale si affermava che lo spostamento dei posti di lavoro nelle industrie e della stessa classe media professionale (anche

<sup>108</sup> W. Wilson, *Op.cit.*

<sup>109</sup> G. Amato, *Op. cit.*

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

<sup>111</sup> W. Wilson, *The Truly Disadvantaged*, University of Chicago Press, Chicago 1987.

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

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

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

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

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

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

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

I critici hanno messo in evidenza che la media di questi affittuari ha un reddito superiore del 60% a quelli di altri inquilini non assistiti. Essi affermano che questo sistema disincentiva i proprietari a ristrutturare le case (dato che lo Stato paga in ogni caso) e gli inquilini a tenere bene le abitazioni, mentre non li incentiva a lavorare per andare in quartieri migliori. Essi propongono perciò limiti temporali (due anni) a questi sussidi, riportando le case nell'ambito del mercato e lasciando i casi disperati alla beneficenza privata<sup>115</sup>.

<sup>112</sup> F. Siegel e W. Marshall, *Op. cit.*

<sup>113</sup> D. Eliwood e M. J. Bane, *Op. cit.*

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

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

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

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

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

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

#### 2.12.6 L'Aid to the families with dependent children

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

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

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

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

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

<sup>117</sup> W. Marshall, *Op. cit.*

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

che potevano essere assunte come domestiche. Così gran parte dei sussidi andava alle vedove bianche e solo il 15% alle donne afro-americane. Ci fu poi, nel 1939, un emendamento alla legge con il quale si estendevano le pensioni della *Social Security* quali *entitlements* delle vedove, diventate così "povere meritevoli". Le donne più povere e non vedove rimasero nel programma di assistenza alimentando un'immagine negativa presso l'opinione pubblica<sup>119</sup>. La fine della guerra tolse a molte il lavoro costringendole a trovare rifugio in questo programma. Nel frattempo molti centri di accoglienza per i bambini vennero chiusi.

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>121</sup> Rosina Becerra, *Unpublished Paper*, UCLA, 1997.

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

<sup>123</sup> S. M. Tales, *Op. cit.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In seguito il dibattito sull'AFDC continuò, ma in un modo più radicale e con soluzioni differenti, soprattutto per opera dei neoconservatori degli anni '70 ed '80, e come Gilder, Glazer e Murray<sup>125</sup>, che scrisse il più influente libro sull'argomento. Egli cercò di dimostrare che l'AFDC, insieme agli altri sussidi, rendeva quasi più conveniente per la madre capofamiglia rimanere assistita piuttosto che cercare di lavorare.

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

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

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

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

Banfield riprese questa teoria con un'impostazione di destra, definendo l'*underclass*, e il suo comportamento sociale deviante, quale premessa della violenza e della criminalità. Lo sforzo finanziario dello Stato per l'assistenza era inutile e si doveva eliminare il salario minimo: la situazione degli afro-americani sarebbe stata uguale anche senza il razzismo<sup>127</sup>.

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

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

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

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

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

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

<sup>128</sup> *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

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

<sup>129</sup> Olasky, *The Tragedy of American Compassion*, Washington 1992.

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

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

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

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

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

Tabella 12 — Tassi di povertà per razza (in percentuale sul totale della popolazione)

|                            | Afro-americana | Bianco |
|----------------------------|----------------|--------|
| <b>Educazione</b>          |                |        |
| Senza diploma              | 44.4           | 20.6   |
| Scuola superiore           | 31.4           | 8.6    |
| Università                 | 5.3            | 1.8    |
| <b>Lavoro</b>              |                |        |
| Lavoro tempo pieno         | 5.3            | 2.5    |
| Lavoro <i>part-time</i>    | 27.0           | 11.9   |
| Mai lavorato               | 44.7           | 31.8   |
| <b>Struttura Familiare</b> |                |        |
| Due genitori               | 10.2           | 6.7    |
| Madre capofamiglia         | 50.2           | 31.8   |

FONTE: In M. Tanner, *The End Of Welfare*, Cato the Institute, Washington 1996

Tabella 13 — Tassi di natalità e numeri di nascite per donne sole o sposate

|                                             | DONNE SOLE                  |                         |                       | DONNE SPOSATE               |                           |                          | TASSO DI ILLEGITTIMITA' |
|---------------------------------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------------|---------------------------|--------------------------|-------------------------|
|                                             | Tasso di Natalità per 1.000 | N° Donne sole in (000s) | N° Nascite donne sole | Tasso di natalità per 1.000 | N° Donne sposate in (000) | N° nascite donne sposate | Nascite da donne sole   |
| <b>Totale donne, 15-44</b>                  |                             |                         |                       |                             |                           |                          |                         |
| 1960                                        | 21,6                        | 10.319                  | 222.890               | 156,6                       | 25.638                    | 4.014.911                | 5,3%                    |
| 1990                                        | 43,8                        | 26.248                  | 1.149.662             | 93,2                        | 32.117                    | 2.993.304                | 27,7%                   |
| <b>Donne adulte bianche, 20-44</b>          |                             |                         |                       |                             |                           |                          |                         |
| 1960                                        | 12,4                        | 3.902                   | 48.385                | 140,4                       | 22.104                    | 3.103.402                | 1,5%                    |
| 1960                                        | 33,5                        | 13.854                  | 489.299               | 90,2                        | 27.570                    | 2.486.453                | 15,7%                   |
| <b>Donne adulte nere, 20-44</b>             |                             |                         |                       |                             |                           |                          |                         |
| 1960                                        | 115,4                       | 749                     | 86.435                | 163,2                       | 2.671                     | 435.902                  | 16,5%                   |
| 1990                                        | 83,7                        | 3.632                   | 304.005               | 77,6                        | 2.867                     | 222.620                  | 57,7%                   |
| <b>Donne Bianche sotto i 19 anni, 15-19</b> |                             |                         |                       |                             |                           |                          |                         |
| 1960                                        | 6,6                         | 4.930                   | 32.538                | 513,0                       | 772                       | 396.036                  | 7,6%                    |
| 1990                                        | 30,6                        | 6.475                   | 198.135               | 414,4                       | 377                       | 156.229                  | 55,9%                   |
| <b>Donne nere sotto i 19 anni, 15-19</b>    |                             |                         |                       |                             |                           |                          |                         |
| 1960                                        | 76,5                        | 738                     | 56.457                | 659,3                       | 91                        | 59.996                   | 48,5%                   |
| 1990                                        | 106,0                       | 1.325                   | 140.450               | 486,8                       | 26                        | 12.657                   | 91,7%                   |

FONTE: Dati della popolazione da U.S. Bureau of the Census (1972-1992). Dati della natalità da U.S. Nat. Heal in R. Blank, *It Takes a Nation*, Princeton University Press, Princeton 1997.

Il dato deve essere visto in relazione all'aumento di donne non sposate, di cui molte lavoratrici e, soprattutto, in relazione alla diminuzione della natalità tra le donne sposate. Inoltre una frazione sempre più grande delle nascite fuori del matrimonio è costituita dalle *teen-agers*, con la proporzione più alta al mondo, 90 su 1000.<sup>134</sup> In ogni caso il fenomeno non è solo americano e il sussidio AFDC non può sicuramente essere visto come la sola causa del fenomeno. Si manifesta un dissidio e un'ambiguità circa il ruolo della donna. Da un lato, da parte liberal viene evidenziata la legittimazione morale a vivere da sola, così che molti bambini crescono senza un uomo in casa; dall'altro lato, da

<sup>134</sup> R. Blank, *It Takes A Nation*, Princeton University Press, Princeton 1997.

parte conservatrice emerge la preoccupazione che l'emancipazione femminile sia una minaccia ai valori prevalenti. Tutto ciò ha come conseguenza che il governo non faccia molto per i bambini. Non vi è consenso su come essi debbano crescere o essere educati e questo li colpisce in vari modi.<sup>135</sup>

Handler invece ha ipotizzato che la politica sociale americana, tra cui i sussidi a queste donne, costruita sull'idea della sanzione e della *less-eligibility*, è stata una strategia per tenere ostaggi i poveri, come deterrente per gli altri affinché si comportino secondo le regole sociali e morali prevalenti (*Playing by the rules*).

Lo stesso studioso ha affermato che le sanzioni del *workfare* vogliono dare un segnale che il programma è serio e che le assistite devono acquisire l'etica del lavoro. Il progetto del *workfare*, iniziato nel 1988 e portato a conclusione con la riforma del 1996, rappresenta a suo avviso una sorta di cerimonia inutile e costosa, attraverso cui si vogliono riaffermare i valori dominanti, mentre un programma volontario sarebbe molto più efficace.<sup>136</sup>

Ellwood e Bane hanno criticato l'incapacità della burocrazia di incentivare l'indipendenza economica, sforzandosi solo di impedire in modo pignolo le possibili frodi e verificare le eleggibilità (suggerendo così indirettamente una concezione negativa del lavoro).

Questa mancanza di professionalità e di attenzione verso le assistite, sta continuando negli stessi uffici delle circa 3000 contee che ora dovrebbero indirizzare verso il lavoro.

Questa degenerazione dell'amministrazione dell'AFDC è cominciata soprattutto dopo i primi anni '70; prima vi era un rapporto più personalizzato degli assistenti sociali, risultato più difficile da continuare con il grande aumento del numero delle sussidiate. I *Social-Workers*, infatti da una parte dovevano verificare se le donne rientravano negli *standard* richiesti, dall'altra dovevano consigliare e assistere le madri e i loro figli<sup>137</sup>.

Nel 1968 furono vinte alcune cause presso la Corte Suprema contro le visite a sorpresa, addirittura anche di notte, per verificare la presenza a casa del padre, presenza che avrebbe portato alla perdita del sussidio.

b) *WIN-JOBS*: I vari programmi WIN (*Work Incentive Program*, del 1967) e JOBS (*Job Opportunities and Basic Skills Training Program*) del 1988, non riuscirono a realizzare grandi risultati.

Con WIN le donne che ricevevano i sussidi dovevano accettare i corsi creati dagli Stati ed i lavori da essi offerti, se i figli erano già in età scolare.

Nel 1986 solo un milione e seicentomila assistite si erano iscritte, solo 220.000 frequentavano corsi e 130.000 cominciarono effettivamente a lavorare. WIN, si era risolto in una serie di firme su documenti aggiuntivi per il *Welfare Office*, che poi venivano smistati all'Ufficio di Collocamento: solo così si potevano ottenere i sussidi. WIN, che incentivava anche la formazione professionale, rappresentò in fondo un compromesso fra due idee: quella secondo cui il *Welfare* fosse un *Entitlement* e che lo Stato dovesse procurare educazione e lavoro, e quella secondo cui che gli assistiti dovessero meritare il sussidio.

<sup>135</sup> C. Jencks, *Foreword* in K. Edin, L. Lein, *Making Ends Meet. How Single Mothers Survive Welfare and Low Wage Work*, Russell Sage Foundation, New York 1997.

<sup>136</sup> V. Handler, Y. Hasenfeld, *The Poor People Work, Poverty and Welfare*, Yale University Press, New Haven-London 1997.

<sup>137</sup> D. Ellwood e M.J. Bane, *Op. cit.*

dio, attraverso la formazione o il lavoro, pena la sua perdita.

Invece il programma JOBS, inserito nel *Family Support Act* del 1988 su ispirazione di Moynhan e con l'appoggio anche dei Democratici, fu introdotto in un momento di recessione, quando gli Stati erano sempre più pressati per i costi di *Medicaid*, e di altri programmi (ad esempio la California spendeva più per la costruzione ed il mantenimento delle prigioni che per l'educazione).

La legge tendeva a cambiare il programma AFDC con un'impostazione da una parte di decentramento e dall'altra di enfasi sulla ricerca dell'autosufficienza economica. Essa esigeva che gli Stati apprestassero progetti di prestazione professionale, educazione e temporanea assistenza, con asili nido e *Medicaid*, per tutti coloro che partecipavano al programma nella fase della transizione verso il mondo del lavoro.

In ogni caso tutti gli assistiti dall'AFDC furono dichiarati eleggibili per il *Medicaid*, si offrirono asili nido ed assistenza per i bambini.

L'obiettivo era quello di inserire nel mercato del lavoro le famiglie con due genitori disoccupati, non solo le madri capofamiglia. Vi erano incentivi affinché il padre assente riconoscesse i figli e li aiutasse.

Veniva data agli Stati la possibilità, in certi casi, di escludere certe categorie degli assistiti, e il risultato fu che nel 1992 più della metà degli adulti, soprattutto madri con bambini al di sotto dei tre anni, ma anche invalidi anziani e madri che non trovavano asili nido, non vi parteciparono. Solo il 16% dei non esentati utilizzarono il programma<sup>138</sup>.

Gli Stati non richiesero molti fondi per la formazione professionale anche perché il programma non era popolare, dato che l'onere finanziario aggiuntivo sarebbe stato pesante. Non si capiva perché si dovesse spendere tanto per queste donne, solamente per far occupare loro il posto di altri in un momento in cui il lavoro era scarso.

Come in WIN, l'idea di fondo di JOBS era che un programma costoso a breve termine, avrebbe ottenuto risultati positivi in seguito. Ma il Congresso e gli Stati non accettarono di spendere tutte le somme che avrebbero dovuto, in un momento in cui l'economia era poco dinamica.

I successi vi furono solamente nelle aree che avevano più sviluppo economico e con persone più qualificate professionalmente.

Anche se il piano non riuscì, cambiò tuttavia l'approccio dell'assistenza pubblica in America e stimolò gli Stati a trovare nuove soluzioni autonome. Nel 1996, al tempo della Riforma Clinton, 48 Stati su 50 avevano predisposto nuove leggi o programmi di questo genere, con limiti temporali ai sussidi. Il tempo era maturo sia nell'opinione pubblica, sia tra gli intellettuali e fra gli stessi Democratici, per una riforma radicale.

c) Studi e proposte: Elwood e Bane, cercando di trovare correlazioni fra le variabili per spiegare il fenomeno, si sono accorti che vi è un *turn-over* abbastanza frequente delle assistite dall'AFDC, elemento che indica una certa disponibilità a lavorare, se ci fosse un maggior numero di benefici economici e sociali nel lavoro, più preparazione professionale e/o scolastica, soprattutto con la presenza di un coniuge<sup>139</sup>.

In sintesi, essi affermano che molte donne, al contrario dell'opinione di alcuni dei conservatori che parlano di patologie culturali o "di pigrizia", lavorerebbero se il lavoro diventasse più "conveniente", con asili nido gratis, salario minimo maggiore e crediti

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> *Ibid.*

d'imposta. Prima della riforma Clinton (e in parte anche oggi), l'assistita per "tirare avanti" doveva o lavorare a tempo pieno o rimanere nel *Welfare*. Ellwood e Bane non accettano la correlazione tra disoccupazione, sussidi e illegittimità delle nascite: dall'72 all'86 i sussidi dell'AFDC sono diminuiti e i bambini dipendenti da madri capofamiglia sono aumentati.<sup>140</sup>

Dalle loro ricerche emerge che gran parte delle donne che vivevano nel *Welfare*, vi erano entrate a causa di un divorzio, per una nascita di un figlio illegittimo e per la perdita del proprio reddito di lavoro.

---

<sup>140</sup> Jencks, basandosi su precedenti ricerche, nota che la probabilità che la madre sola sia povera è forte specialmente in U.S.A. (oltre che in Canada e Australia); tuttavia questo non ha un effetto dissuasivo e la proporzione delle donne capofamiglia è assai alta, dato che invece essa è bassa nei paesi Europei del Sud, e relativa in Francia e Germania. Questo farebbe ipotizzare una spiegazione di tipo culturale. C. Jencks, *Foreword*, in K. Edin, L. Lein, *Op. cit.*, p. 2.

Tabella 14 - AFDC - Chi entra nel *welfare*

| Distribuzione in percentuale delle tipologie che iniziano a ricevere il sussidio AFDC |             |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Tipo d'inizio                                                                         | Percentuale |
| Donna divenuta capofamiglia                                                           | 42.1        |
| Donna non sposata, con bambino                                                        | 38.8        |
| Declino del reddito                                                                   | 7.1         |
| Crescita della famiglia                                                               | 2.5         |
| Ha cambiato residenza                                                                 | 0.2         |
| Non identificato                                                                      | 4.0         |
| Totale                                                                                | 100.0       |

SOURCE: Calcolo dell'autore. Le Donne non sposate includono quelle non sposate, divorziate, vedove o separate. Tratto da D. Ellwood and M.J. Bane, *Welfare Realities: From Rhetoric To Reform*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1996.

Tabella 15 - AFDC - Chi esce dal *welfare*

| Distribuzione percentuale delle tipologie degli abbandoni del sussidio AFDC |       |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------|
| La donna capofamiglia si sposa                                              | 29.4  |
| Non ha più un figlio dipendente                                             | 10.8  |
| I redditi del capofamiglia aumentano                                        | 25.0  |
| Altri redditi Sociali aumentano                                             | 12.1  |
| Redditi d'altri aumentano                                                   | 6.7   |
| La famiglia è diventata più piccola                                         | 5.4   |
| La famiglia si è trasferita                                                 | 1.6   |
| Non identificato                                                            | 9.2   |
| Totale                                                                      | 100.0 |

SOURCE: Calcolo degli autori da D. Ellwood, M.J. Bane, *Welfare Realities, From Rhetoric to Reform*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1996, pag. 43.

Uno studio dell'*Institute for Women's Policy Research* (IWPR) è stato condotto su un campione di 1181 donne capofamiglia che hanno preso il sussidio almeno 2 mesi su 24 (un caso che rappresenta l'80% di tutte le donne in questa condizione). I dati provenivano dal *US Bureau of the Census* (1984-1989). Lo studio ha indicato che circa il 43% delle donne in questione lavoravano saltuariamente, ma non riuscivano ad uscire totalmente dal *Welfare*, perché il reddito non era sufficiente a mantenere la famiglia.

Il lavoro in media durava circa 46 settimane; le donne cercavano lavoro per oltre 16 settimane. Il lavoro dava una copertura sanitaria solo per un terzo dei mesi attivi ed era pagato al salario minimo, 4,29 dollari nel 1990; metà delle donne che hanno lavorato lavorato in tal modo 24 mesi su 24 guadagnava meno alla fine che all'inizio.

I lavori tendevano ad essere i meno remunerati, con un 37% di cameriere, cassiere, assistenti per i bambini, commesse. I tipici datori di lavoro erano motel, bar, supermercati, ospedali, ristoranti e servizi vari, che occupavano circa due quinti delle assistite<sup>141</sup>.

Le donne che tendevano a rimanere più a lungo nel *Welfare* erano le ragazze madri. Gran parte delle donne che entravano la prima volta erano con figli piccoli (solo il 6% di esse era sotto i 20 anni). Le donne che lasciavano il *Welfare* più difficilmente erano non sposate, erano uscite da scuola prima dei 18 anni e non avevano alcuna esperienza di lavoro.

Secondo una statistica del '92 della Camera dei Rappresentanti, in un periodo di 10 anni, il 48% delle donne che ricevevano il *Welfare* erano sussidiate per meno di 2 anni e il 17% per 8 anni e più. A corto termine, in ciascun momento, le donne sussidiate per un lungo periodo rappresentavano il 50% e consumavano gran parte delle risorse. Questo dato contraddittorio sta a confermare che molte donne entrano ed escono spesso dal sistema dei sussidi dell'AFDC<sup>142</sup>.

Un altro dibattito assai particolare si è sviluppato fra le femministe, che volevano diritti uguali e universali per le donne povere afro-americane, non ritenendo retrograda l'attribuzione di un "sussidio", concesso per il loro ruolo di madri che si occupano dei bambini. La comunità afro-americana si è spaccata su questo approccio al problema.

Altre femministe radicali si sono battute per il *Welfare* alle donne sole, con la motivazione che esso favoriva la possibilità della donna di gestire la sua sessualità e avere figli a propria discrezione. Ciò ha avuto ripercussioni nei casi presentati alle Corti e soprattutto alla Corte Suprema.<sup>143</sup> Un altro punto è che molti maschi afro-americani si sono scagliati contro l'AFDC, in quanto strumento degli ex padroni bianchi che li aveva resi inutili, subordinati alle donne e aveva tolto loro i figli. Il reverendo musulmano Fanaham ha portato addirittura un milione d'uomini a Washington, per protestare contro il programma.

#### 2.12.7 L'assistenza sanitaria: Medicaid

Dopo *Medicare*, il programma d'assicurazione sanitaria per gli anziani, l'amministrazione Johnson nel 1965 decise di avviare un più limitato sistema d'assistenza sanitaria per gli indigenti, basato sul *Kerr Mills Act* del 1960. Il nuovo programma Medi-

<sup>141</sup> Research in Brief, *The Job Opportunities of AFDC Recipients*, (I.W.P.R.).

<sup>142</sup> N. Gilbert, *Restoring Social Equity*, Yale University, New Haven 1995, p. 168.

<sup>143</sup> E. Bussiere, *(Dis) Entitling the poor, The Warren Court, Welfare Rights and the American Political Tradition*, Penn State University, University Park (PA) 1997.

*caid* era di tipo selettivo, ossia mirato a categorie di anziani e poveri che, per mancanza di contributi, non potevano ottenere le coperture *Medicare*; madri povere con figli a carico, handicappati, ciechi, alcune categorie di donne incinte sotto la linea di povertà erano fra i principali beneficiari.

Il programma è strutturato con un co-finanziamento tra programma federale e Stati, in misura variabile dal 50 all'80%; in media la quota federale è del 57%. *Medicaid* è il più consistente dei programmi assistenziali basato sul controllo delle condizioni, rappresentando il 50% della spesa. E' anche il programma il cui costo cresce ad un ritmo maggiore: nel '94 costava 140 miliardi di dollari. *Medicaid* passò facilmente al Congresso per la pressione degli Stati che volevano un co-finanziamento federale al precedente programma d'assistenza medica. Inoltre non si diede molta pubblicità alla legge evitando un attacco frontale da parte della *American Medical Association* e delle società d'assicurazione private. Si pensava che il programma sarebbe servito specialmente per la prevenzione sanitaria e che avrebbe avuto un ruolo marginale. In realtà nel 1990 copriva una metà di coloro che stavano sotto la linea di povertà.

Il programma oggi investe 35 milioni di persone, con un costo annuale medio di circa 3.000 dollari per malato. Sono eleggibili anche coloro i cui costi medici sono superiori al reddito, perciò viene utilizzato oggi anche da parte delle classi medie soprattutto per le lunghe degenze.<sup>144</sup> Anche se il *Medicaid* è precluso per chi abbia più di 4.000 dollari di capitale, la casa o eventuali redditi del coniuge non contano, aprendo la possibilità di un accesso "regressivo" al programma.

Uno dei motivi per cui *Medicaid* non fu tagliato da Reagan è che ciò avrebbe fatto aumentare i costi di *Medicare*.

Gli Stati gestiscono il programma, scelgono i servizi sanitari e determinano la eleggibilità dei bisognosi. Nel 1993 il New Hampshire spendeva 9700 dollari per ogni beneficiario, contro i 2800 del Mississippi.

Le indicazioni federali, almeno all'inizio, erano abbastanza ambigue. Già nel 1967 il costo di *Medicaid* era aumentato enormemente per abusi, frodi, parcelle molto alte da parte dei medici, crescente utilizzazione dei servizi, spese per la tecnologia sanitaria. Dopo 7 anni dalla loro creazione *Medicare* e *Medicaid* avevano sfondato le proiezioni di spesa del 400%. Così vi furono dei tentativi di controllo da parte degli Stati, restrizione dei fondi federali e una limitazione dei possibili beneficiari.<sup>145</sup>

A causa delle frodi e degli abusi sia da parte dei medici che dei pazienti, sono stati posti limiti dagli Stati nella cura primaria e nei servizi opzionali, così da assicurare il finanziamento delle degenze ospedaliere. Molti medici si sono rifiutati di curare i malati poiché i rimborsi *Medicaid* sarebbero stati minori di quelli provenienti da *Medicare* o dalle assicurazioni private.<sup>146</sup>

Anche il costo della medicina privata è aumentato in modo considerevole, con ritmi simili, se non maggiori. Il grande problema dei due programmi sanitari pubblici è la degenza prolungata degli anziani e le cure domiciliari, che costano quasi 4 volte di più che non per le persone sotto i 65 anni, data la maggiore aspettativa di vita e la maggiore probabilità di contrarre malattie. Gli anziani e gli handicappati utilizzano circa il 60% della spesa del *Medicaid*, anche se rappresentano solo il 25% dei pazienti.

<sup>144</sup> M. Tanner, *Op. cit.*, pp. 197-200.

<sup>145</sup> G. Amato, *Op. cit.*

<sup>146</sup> G. Peters, *American Public Policy Promise and Performance*, Chatham House, 1993, pp. 121-123.

Il *Medicaid* ha lasciato scoperti quasi tutti i *Working poors*, i lavoratori *part-time* e non qualificati senza assicurazioni private, le famiglie povere senza figli. Nel 1995 circa 41 milioni di persone non erano coperte da alcuna assistenza sanitaria, sia privata sia statale. Si calcola che circa un terzo dei poveri sotto i 65 anni rimanga scoperto. Le coppie senza figli non hanno accesso alle cure intensive, mentre una parte della classe media usufruisce della parte destinata alle cure domiciliari, spesso trasferendo i loro beni ai congiunti per diventare eleggibili. Nel 1997 è passata una legge, il *Kennedy Kammennbaum Act*, che aiutava i lavoratori indipendenti nelle assicurazioni sanitarie e li salvaguardava anche nel passaggio dal mondo del lavoro alla disoccupazione o ad un altro lavoro.

La mortalità infantile degli afro-americani è più alta che in 40 nazioni povere del mondo, fra cui Srilanka, Malaysia, Cuba. Inoltre nella popolazione sotto i 65 anni il 34% degli ispanici, e 23% degli afro-americani non aveva copertura sanitaria, contro il 16% dei bianchi. La situazione degli ispanici è dovuta anche al fatto che essi sono immigrati, specialmente nel Sud-Ovest, dove la forza lavoro è poco sindacalizzata e i datori di lavoro pagano meno spesso un'assicurazione sanitaria.<sup>147</sup>

Oltre al programma principale esistono altre forme d'assistenza medica. Il *Community Health Centers Program*, costituito nel 1987, aiuta lo sviluppo e la gestione di centri che danno servizi sanitari primari (diagnostica, prevenzione, emergenza) ad indigenti o emigrati.

Un altro programma è il *Migrant Health Centers*, una sezione del *Public Health Service Act*, un programma federale che dà servizi sanitari primari e supplementari a lavoratori saltuari o stagionali e alle loro famiglie.

Nel 1988 le spese federali per veterani e *Native Americans* hanno raggiunto 10 miliardi di dollari, oltre a 6 miliardi di dollari offerti dalle cliniche private<sup>148</sup>. La spesa sanitaria *non profit* rappresenta il 53% del settore contro il 25% della Francia, e il 6% della Gran Bretagna, il 18% della Germania e il 25% dell'Italia (1991); la spesa *non profit* per la sanità in USA rappresenta un quarto del totale assorbendo circa la metà dei 7.131.000 impiegati dal settore *non profit* nel suo insieme.

La spesa privata per la sanità ha rappresentato il 7,5 del P.I.L., in confronto al 2% degli altri Paesi OCDE, e la spesa sanitaria americana è la più alta del mondo, toccando circa il 14% del PIL.

Alcuni affermano che sarebbero necessari un maggiore controllo sui costi, una competizione con la medicina privata attraverso crediti e buoni, e una maggiore prevenzione.

Il 5 agosto 1997 il Presidente Clinton ha firmato una legge che prevede di spendere in 5 anni 16 miliardi di dollari per l'assistenza sanitaria ai bambini, nell'ambito del sistema *Medicaid*; il piano dovrebbe raggiungere 5 milioni di bambini. Questa copertura sarà valida per i bambini fino a 14 anni, con la creazione di servizi pediatrici e il ristabilimento di benefici del *Medicaid*, ai bambini che hanno perso il sussidio SSI, a causa della riforma del 1996. La norma è inserita nel bilancio del 1997, come aggiunta n. 21 al *Social Security Act*, e contiene lo *State Children Health Insurance Program*.

Hillary Clinton, in un suo articolo sul New York Times dello stesso giorno, ha affermato che non sarà facile raggiungere e individuare i possibili destinatari di questa nuo-

<sup>147</sup> R. Albelda e N. Folbre and The Center for Popular Economics, *Op. cit.*

<sup>148</sup> Clark C. Havighurst, Robert B. Helms, Christopher Bladen and Mark V. Pauly, *American Health Care. What Are the Lessons for Britain?*, IEA Health Unit, London 1988.

va misura. Infatti, nonostante il successo di *Medicaid*, circa 3 milioni di bambini che dovrebbero essere coperti dal programma, non sono registrati, perché i loro genitori non conoscono il programma, non sono sicuri di avere i requisiti necessari, sono riluttanti ad accettare l'aiuto dello Stato o sono confusi dalle complesse regole d'accettazione. Questo dovrebbe cambiare con la maggiore pubblicità data al nuovo schema.

Milioni di altri bambini hanno genitori che lavorano per imprese che non danno assicurazioni sanitarie oppure sono lavoratori a basso reddito che non riescono a pagare i premi dell'assicurazione.

Altri bambini perdono l'assistenza quando i loro genitori perdono il lavoro.

E' stato proposto di modificare la deducibilità fiscale delle assicurazioni private. Infatti il Tesoro perde circa 84 miliardi di dollari l'anno facendone il terzo "gestore finanziario" sanitario dopo *Medicare* (200 mil. Di dollari) e *Medicaid* (135 mil. dollari). Queste deduzioni appaiono inique e regressive: chi lavora per le grandi società le riceve, gli altri no. La deduzione fiscale per le famiglie con più di 100.000 dollari di reddito l'anno è 10 volte più grande che per una sotto i 10.000 dollari l'anno. Più un datore di lavoro spende nell'assicurazione sanitaria maggiore è la deduzione fiscale. Si crea così l'impressione che sia il datore di lavoro a pagare. Da parte Democratica, il *Progressive Policy Institute* propone un credito d'imposta uguale per tutti, restituibile e strutturato in modo che ogni lavoratore possa scegliere il suo piano d'assicurazione sanitaria, creando maggiori scelte ed opportunità<sup>149</sup>. Nonostante ciò molte imprese si lamentano per gli oneri delle assicurazioni per i loro lavoratori, che incidono sulla competitività.

Tabella 16 — La spesa per la sanità negli Stati Uniti

|               | % PIL |      |      |      | Pro-Capite<br>1992 | Percentuale pubblica |      |      | Percentuale privata |      |      |
|---------------|-------|------|------|------|--------------------|----------------------|------|------|---------------------|------|------|
|               | 1975  | 1980 | 1990 | 1992 |                    | 1975                 | 1980 | 1990 | 1975                | 1980 | 1990 |
| Gran Bretagna | 5,5   | 5,8  | 6,0  | 7,1  | 1.151              | 91,1                 | 89,6 | 83,5 | 8,9                 | 10,4 | 16,5 |
| Canada        | 7,3   | 7,4  | 9,3  | 10,3 | 1.949              | 76,4                 | 74,7 | 72,6 | 23,6                | 25,3 | 27,4 |
| Stati Uniti   | 8,4   | 8,4  | 12,5 | 13,6 | 3.094              | 41,5                 | 42,0 | 42,4 | 58,5                | 58,0 | 57,6 |

Fonte: Da M. Rogge, *Realignments in the Welfare State, Health Policy in the Welfare State*, Columbia University Press, New York 1996.

### 2.12.8 *Head Start* e altri programmi per bambini

Iniziato da Johnson nel 1965, *Head Start* voleva assicurare assistenza medica, asili nido e servizi per bambini poveri fino ai 5 anni. Il programma offre una serie di prestazioni sociali, tra cui mezza giornata di accoglienza per i bambini, con servizi medici e ricreativi volti allo sviluppo cognitivo: esso cerca di sviluppare le capacità di apprendimento prima dell'età scolare e incoraggia i genitori a partecipare come volontari. Il 90% dei bambini deve provenire da famiglie che si trovano sotto la linea di povertà.

Nel 1995 705.935 bambini sono stati aiutati da questo programma. Il programma degli asili nido è diventato sempre più rilevante, per l'inserimento massiccio delle donne nel mercato del lavoro: il 65% dei bambini è rappresentato da figli di madri che lavorano. Tuttavia *Head Street* raggiunge solo il 20% degli aventi titolo.

Oggi 20 milioni di bambini in America sono affidati a adulti che non sono fami-

<sup>149</sup> D. Kendall, *Modernizing Medicare and Medicaid*, in W. Marshall ed., *Op. cit.*, pp. 57-74.

liari e 4,3 milioni di bambini dai 5 ai 13 anni vengono lasciati soli dopo la scuola. La famiglia povera con genitori che lavorano spende per questo servizio in media circa 38 dollari a settimana (un sesto dello stipendio) per un asilo nido di bassa qualità. Uno dei punti più dibattuti è se il costo degli asili nido debba essere direttamente sostenuto dallo Stato oppure se le famiglie debbano ricevere soldi e scegliere autonomamente la struttura di accoglienza (ovvero permettere alla madre di stare a casa ad occuparsi dei figli). Tutta la recente normativa sul *Welfare*, anche nella riforma del '96, è volta a spingere le madri a lavorare, offrendo più asili nido oppure con maggiori crediti d'imposta<sup>150</sup>.

Coloro che criticano interventi statali in questo settore affermano che vi sono circa 80.000 centri di *Child Care* regolarizzati (per circa 5,2 milioni di bambini, di cui 1,1 in età scolare) e 118.000 senza licenza, che coprono un totale di 6.100.000 bambini. Una ricerca del Ministero dell'Educazione ha messo in evidenza che vi è posto per altri 440.000 bambini. Dal 1990 lo Stato ha investito in *Head Start* circa 10 miliardi di dollari; a questi si devono aggiungere tutte le strutture di accoglienza private, a pagamento. Dagli studi emerge che il *child care* privato, con fini di lucro, è più efficiente e razionale per quanto riguarda i costi, mentre è più difficile definirne la qualità.

Il punto fondamentale dell'argomentazione della destra è che il costo del servizio per i poveri è assai diminuito negli ultimi anni, anche se forse non abbastanza, e che le donne hanno ormai lavori *part-time* in più della metà dei casi, cosicché possono gestire meglio il proprio tempo per i bambini. Le interviste alle donne capofamiglia hanno rilevato che questo è uno dei motivi meno rilevanti per l'abbandono del lavoro e il ritorno nel *Welfare*.<sup>151</sup> Si mette anche in evidenza il ruolo di parenti e conoscenti nell'occuparsi dei bambini in almeno il 68% dei casi.

Il programma dell'AFDC includeva asili nido gratis anche durante il passaggio al mondo del lavoro. Fino al '96 circa il 55% dei bambini erano figli di madri assistite dall'AFDC. Vi erano inoltre fino alla riforma altri programmi per i bambini, tra cui l'*At Risk Child Care Program*, per bambini di famiglie a basso reddito che rischiavano di ricevere l'AFDC e il *Social Service Block Grant*, un fondo federale che concorreva con quello statale, per tutta una serie di servizi sociali per l'infanzia: tutti questi sono stati riorganizzati.

A sinistra si mette invece in evidenza che il lavoro *part-time* non è sufficiente a mantenere i figli in asilo nido decenti e che il problema della cura dei bambini durante l'orario di lavoro è molto serio.

L'assistenza statale per gli orfanotrofi e le residenze temporanee per bambini di genitori con gravi problemi economici e sociali raggiunge circa 450.000 bambini. Di fronte ai tempi sempre più lunghi in cui i bambini (soprattutto se di minoranze povere) rimangono in tali residenze, l'approccio dei *New Democrats* è di sviluppare il sistema delle adozioni, anche per dare punti di riferimento affettivo.

Nel 1975 è stato creato un *Office of Child Support Enforcement* per cercare di identificare e incentivare i padri a pagare per la famiglia abbandonata, anche attraverso misura finanziarie punitive. Nel 1990 il costo del programma era di 1,6 miliardi di dollari, con 38.000 impiegati degli Stati e 230 Federali.

<sup>150</sup> N. Gilbert, *Welfare Justice Restoring Social Equity*, Yale University Press, New Haven 1995, pp. 15-17.

<sup>151</sup> M. Tanner, *Op. cit.*

Solo il 51% delle madri sole riceve aiuto dai padri e il 23% ottiene un parziale; spesso essi sono minorenni, poveri, senza diplomi o disoccupati, se non in prigione. L'*Urban Institute* ha calcolato che se tutti gli uomini pagassero alle madri le spese per i bambini, il costo del *Welfare* diminuirebbe del 9% (prima della riforma) e il numero delle donne nella povertà diminuirebbe del 5%<sup>152</sup>. Il problema dell'aiuto da parte dei padri assenti è critico per le donne sole, sia nel *Welfare* sia fuori. L'amministrazione Clinton, attraverso misure più severe, ha ottenuto dai padri 13,4 miliardi di dollari, con un aumento del 68% dal 1992, mentre il riconoscimento della paternità è di 1,1 milioni di casi, il doppio del 1992.

#### 2.12.9 *General istance*

La *General Assistance*, o assistenza pubblica generale, è fornita dagli Stati o dalle Contee. Il programma è fondamentalmente diretto a persone indigenti che non rientrano nei criteri degli altri programmi federali.

La spesa per questa assistenza è molto bassa ed un terzo degli Stati non garantisce alcun sussidio alle famiglie senza lavoro; nel 1992 in otto Stati, tra cui il Michigan, la *General Assistance* ormai non esisteva più. In un quarto di tutti gli Stati si fa gravare la responsabilità finanziaria sulle autorità locali<sup>153</sup>.

Gli Stati più generosi sono New York e Pennsylvania, con *standard* uniformi di eleggibilità. New York City dava nel 1992 352 dollari al mese pro capite, ma ogni Contea decideva per conto suo. Vi erano nello Stato di New York 300.000 sussidiati, nella Pennsylvania 145.000, in Florida 1.000 e in Texas 950.

Un milione di americani ha preso il sussidio della *General Assistance* nel '93. I sussidi arrivano attraverso assegni o con buoni per particolari generi alimentari ecc. Sono inoltre compresi nell'assistenza generale una serie di programmi agli indigenti per l'educazione, borse di studio, programmi per l'assistenza legale gratuita a cittadini con basso reddito, programmi mirati agli indiani delle Riserve, e una serie di provvedimenti locali, statali o federali per l'assistenza ai bisognosi, di rilevanza assai modesta. In alcuni Stati, come il Washington, dopo il 1996, la *General Assistance* è stata aumentata per compensare la perdita del S.S.I. per vecchi invalidi e immigrati.

#### 2.12.10 *Veterans Pensions*

Il *Department of Veterans Affairs* offre trasferimenti monetari e servizi a veterani di guerra, mutilati e membri delle loro famiglie. Gran parte delle prestazioni non è basata sui controlli delle condizioni. I benefici variano in relazione alla grandezza della famiglia, da 606 dollari per un *single*, a 807 dollari per un veterano con una moglie a carico. I benefici alle vedove sono pari a due terzi. Vi sono coperture sanitarie speciali per i veterani, ma non per le vedove. Il numero dei beneficiari diminuisce ogni anno.<sup>154</sup>

<sup>152</sup> M. Tanner, *Ibid*.

<sup>153</sup> J. Alber, *Il ripensamento del Welfare State in Germania e negli Stati Uniti*, in *Rivista italiana di Scienza Politica*, a. XXVII, n. 1, aprile 1997.

<sup>154</sup> *Social Assistance in OECD Countries*, *Op.cit.*

**2.12.11 JTPA. - *Job Training Partnership Act***

Un altro programma è il JTPA del 1982. Esso dà fondi federali agli Stati e comunità locali che li amministrano per la formazione professionale di giovani in situazioni svantaggiate economicamente. Esso fornisce informazioni, indirizza verso l'occupazione e fornisce altri tipi di assistenza. Nel 1991 vi erano 600.000 nuovi partecipanti, di cui 27% già sussidiati dall'AFDC. La spesa federale per la formazione professionale è diminuita dai 18,2 miliardi di dollari nell'80 a 6,7 del 1993. In ogni caso essa viene data a solo il 4% dei giovani che non sono andati all'Università, in relazione al 70% della Germania<sup>155</sup>. I programmi di formazione professionale sono varie decine e sono amministrati dal Ministero del lavoro e dal Ministero dell'educazione. Molti di questi corsi, a seconda degli Stati, vengono appaltati a strutture private o *non-profit*. In ogni caso è importante ricordare che il diploma universitario è uno degli elementi fondamentali per ottenere lavoro e uscire dalla povertà.

Il *Job Corps*, un altro programma di formazione, dà una serie di servizi in certe zone urbane degradate ai giovani senza preparazione scolastica, dai 14 ai 21 anni di età. Esso si propone di allontanare molti giovani dalla violenza e dalla strada, inserendoli in residenze e strutture diurne, in genere lontano dai ghetti, per insegnare loro un mestiere.<sup>156</sup>

<sup>155</sup> R. Albelda, N. Folbre e *The Centre for popular Economics*, Op. cit.

<sup>156</sup> Secondo la *Heritage Foundation*, vi sono ben 154 programmi di formazione professionale, per persone a basso reddito (R. Rector, W. Lamber, *America's Failed \$5,4 Trillion War on Poverty*, The Heritage Foundation, 1995).

Tabella 17 — Finanziamento e gestione dei programmi di assistenza pubblica

|             | Criteri del Programma      | Finanziamento              | Amministrazione |
|-------------|----------------------------|----------------------------|-----------------|
| AFDC        | Federale/statale           | Federale/statale           | Statale/locale  |
| SSI         | Federale                   | Soprattutto federale       | Statale/locale  |
| Food stamps | Federale                   | Soprattutto federale       | Statale/locale  |
| Medicaid    | Federale/statale           | Federale/statale           | Statale         |
| Assistenza  | Soprattutto federale       | Federale                   | Locale          |
| Formazione  | Federale/statale/locale    | Federale/statale           | Statale/locale  |
| EITC        | Federale                   | Federale                   | Federale (IRS)  |
| Educazione  | Soprattutto/statale/locale | Soprattutto statale/locale | Locale          |

FONTE: R. Blank, *It Takes a Nation*, Princeton University Press, Princeton 1995.

Tabella 18 — Tassi di crescita dei maggiori programmi sociali 1980 - 1992 (in miliardi di dollari 1992)

|                                      | 1980  | 1992   | Tasso Medio Annuale di Crescita |
|--------------------------------------|-------|--------|---------------------------------|
| <b>Programmi Mirati</b>              |       |        |                                 |
| Medicaid                             | 24.9  | 67.8   | 8.7                             |
| Food stamps                          | 15.5  | 23.5   | 3.5                             |
| Supplemental Security Income         | 10.9  | 18.7   | 4.6                             |
| AFDC                                 | 12.3  | 13.6   | 0.8                             |
| Earned Income Tax Credit             | 3.4   | 12.4   | 11.4                            |
| Jobs and training                    | 14.8  | 5.0    | 8.6                             |
| Title XX social services             | 4.8   | 2.8    | 4.4                             |
| Head Start                           | 1.2   | 2.2    | 5.2                             |
| Women, Infant, Children food Program | 1.2   | 2.6    | 6.7                             |
| <b>Programmi inclusivi</b>           |       |        |                                 |
| Social Security                      | 201.8 | 287.6  | 3.0                             |
| Medicare                             | 54.7  | 119.06 |                                 |

FONTE: U.S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States 1994*; *Statistical Abstract of the United States 1987*, Government Printing Office, Washington, D.C. 1987; U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, *Overview of Entitlement Programs: 1994 Green Book*, Government Printing Office, Washington, D.C. 1994, cit. in: Howard, *The Hidden Welfare State. Tax Expenditures and Social Policy in the US*, Princeton University Press, Princeton 1997. I dati sono relativi alle spese del Governo Federale. I dati per EITC includono tasse dedotte e tasse rimborsate.

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 19 — I più importanti programmi di assistenza pubblica in USA

|                          | ANNO | PARTE-<br>CIPANTI<br>(000) | COSTO<br>TOTALE<br>(mil \$) | RAPP.<br>COSTO/<br>PARTE-<br>CIPANTI | % COSTO<br>PAGATO<br>DA GOV.<br>FED. | % BAMBINI<br>O ADOLES-<br>CENTI | %<br>ADULTI | %<br>ANZIANI      |
|--------------------------|------|----------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|-------------|-------------------|
| AFDC <sup>a</sup>        | 1993 | 14,144                     | 25,242                      | 1,785                                | 48.6                                 | 66.2                            | 33.8        | —                 |
| SSI <sup>ab</sup>        | 1993 | 6,011                      | 25,640                      | 4,266                                | 97.7                                 | 11.7                            | 52.6        | 35.7              |
| BUONI CIBO               | 1993 | 28,426                     | 26,304                      | 925                                  | 94.3                                 | 52.0                            | 41.0        | 7.0               |
| SANITA'                  | 1992 | 30,926                     | 118,166                     | 3,821                                | 56.9                                 | 52.0                            | 37.8        | 10.3              |
| EDILIZIA                 | 1993 | 5,625                      | 20,487                      | 3,642                                | 100.0                                | 45.0                            | Na          | <sup>c</sup> 35.0 |
| FOR. PROF. <sup>le</sup> | 1992 | 955                        | 1,741                       | 1,823                                | 100.0                                | 45.0                            | 49.0        | —                 |
| CREDITI<br>D'IMPOSTA     | 1992 | 14,097                     | 13,028                      | 924                                  | 100.0                                | Na                              | Na          | Na                |
| ASS. BAMBINI             | 1993 | 714                        | 2,776                       | 3,888                                | 100.0                                | 100.0                           | —           | —                 |

FONTE: Da R. Blank, *It Takes A Nation*, Princeton University Press, Princeton 1997.

<sup>a</sup> U.S. Camera dei Rappresentanti (1994)

<sup>b</sup> Heiser and Smolkin (1993) danno le percentuali per gruppo di età.

<sup>c</sup> U.S. Department of Housing and Urban Development (1992), questi numeri indicano la parte di case in unità assistite con bambini e la parte di case in unità assistite negli affitti con un anziano capofamiglia.

<sup>d</sup> Dati forniti dall'Office of Employment and Training Programs U.S. Department of Labor. Percentuali per il gruppo di età sono solo per chi termina il programma.

<sup>e</sup> Dati provenienti da U.S. Internal Revenue Service. Statistiche della Income Division.

Tabella 20 — Numero degli assistiti per programma

| ANNI | SSI | AFDC | FS   | Medicaid |
|------|-----|------|------|----------|
| 1980 | 4.1 | 10.6 | 19.2 | 21.6     |
| 1981 | 4.1 | 10.9 | 20.6 | 22.0     |
| 1982 | 3.9 | 10.2 | 20.4 | 21.6     |
| 1983 | 3.9 | 10.6 | 21.6 | 21.6     |
| 1984 | 4.0 | 10.6 | 20.9 | 21.6     |
| 1985 | 4.1 | 10.7 | 19.9 | 21.8     |
| 1986 | 4.3 | 10.9 | 19.4 | 22.5     |
| 1987 | 4.4 | 10.8 | 19.1 | 23.1     |
| 1988 | 4.5 | 10.9 | 18.7 | 22.9     |
| 1989 | 4.6 | 10.8 | 18.8 | 23.5     |

FONTE: T. Eadley, J. Bradshaw, J. Ditch, Gough, P. Whiteford, Department Of Social Security, Research Rep. N° 46, *Social Assistance in OECD Countries: Country Reports*, HMSO, London 1996

Tabella 21 — Costi amministrativi del programma di assistenza pubblica

|                           | A.F.D.C | Food Stamps | SSI   | MEDICAID |
|---------------------------|---------|-------------|-------|----------|
| Parte di tutti i costi    | 11.7%   | 12.2%       | 6.7%  | 4.0%     |
| Per la famiglia assistita | \$593   | \$412       | \$389 | \$379    |
| Per assistito (anno)      | \$209   | \$107       | \$276 | \$129    |

FONTE: US House of Representatives (1992, 1993b, 1994). R. Blank: *It Takes A Nation*, Princeton University Press, Princeton 1997. I dati AFDC sono per il 1993, i dati dei Food stamp and SSI sono per il 1992, e i dati per Medicaid sono per il 1991.

### 2.12.12 Interazioni fra i principali programmi

A questo punto è necessario ricapitolare le interazioni fra i differenti programmi considerando che: a) ricevere un certo beneficio di un programma può dare diritto ad ottenere altri sussidi; b) il livello di un sussidio di un programma è ridotto a causa dell'ottenimento dell'assistenza di altri programmi; b) la ricezione di un beneficio riduce l'assistenza di altri programmi.

SSI (Reddito Supplementare di Sicurezza). In 31 Stati il SSI porta automaticamente ad ottenere Medicaid; in 12 Stati i criteri di eleggibilità del Medicaid sono più severi del SSI. In tutti gli Stati gran parte di coloro che ottiene il SSI riceve i buoni alimentari; in ogni caso vi ha diritto chi vive da solo o chi vive in una casa dove gli altri ricevono SSI.

Precedentemente al 1996, non si potevano ottenere contemporaneamente il SSI e l'AFDC insieme. Questo tuttavia continua anche con il TANF.

*Food stamps:* a) L'ottenimento dei buoni cibo non mette in questione le eleggibilità per altri programmi. b) Gran parte dei benefici dell'assistenza pubblica sono esclusi dal calcolo del reddito per l'ottenimento dei buoni alimentari. c) Chi riceve buoni alimentari ha la possibilità di ottenere sovvenzioni per la formazione professionale.

AFDC: Per chi riceveva questo sussidio, fino alla riforma del 1996, aveva diritto a Medicaid e (per quasi tutti) ai buoni alimentari e ad asili nido a basso costo.

*General Assistance:* in genere gli assistiti sono eleggibili per i buoni alimentari.

I due punti di accesso ai sussidi sono il SSI e l'AFDC, che non possono essere cumulati. Tutti e due danno diritto a buoni alimentari e Medicaid. L'EITC è, invece, un credito d'imposta addizionale che non interagisce con gli altri programmi<sup>157</sup>.

### 2.13 Il Welfare nascosto

Quello che viene chiamato lo *hidden Welfare State*, è costituito da un insieme di deduzioni fiscali, crediti di imposta, partecipazione all'interesse sui mutui concessi da parte del Governo Federale. Su 1.161 miliardi di dollari di spesa sociale, vi è tra il 25 ed il 30% in più strutturato in questo modo<sup>158</sup>.

Spesso è molto difficile calcolare queste politiche che il Governo ha usato, proprio in quanto meno visibili e meno politicamente vulnerabili. Gran parte di queste esenzioni va alle classi medie e altre, con effetti regressivi e perversi. Il *Welfare* nascosto non si è sviluppato in relazione ai grandi cambiamenti della politica sociale, ma in tempi diversi, attraverso decisioni di "routine" e senza grande clamore. I crediti d'imposta e le deduzioni fiscali a fini sociali non hanno mai avuto alle spalle grandi movimenti di opinione pubblica, particolari strategie di riforma o grandi mobilitazioni intellettuali. Sono passati spesso per la volontà di rappresentanti moderati del Congresso, nell'ambito di cambiamenti dei regimi fiscali.

L'ammontare di questo *Welfare* nascosto è stato calcolato in 448 miliardi di dollari all'anno. Il grosso di questo *Welfare* nascosto è dato da storture e iniquità del sistema della *Social Security*, deduzioni per l'acquisto della casa, pensioni elevate date ai buro-

<sup>157</sup> Social Security Research Department, Report N° 47, *Social Assistance in OECD Countries*. H.M.S.O., London 1996

<sup>158</sup> N. Gilbert, *Welfare Justice Restoring Social Equity*, Yale University Press, New Haven 1995.

crati dello Stato ecc.<sup>159</sup> I Conservatori spesso hanno rifiutato una definizione di questi crediti di imposta come spese, in quanto ciò presupporrebbe l'idea di un reddito che va allo Stato e che esso ridà agli individui; inoltre essi sono stati favorevoli a questa strategia in quanto ha il beneficio di ridurre la burocrazia e ridare margini di scelta ai cittadini.

Secondo uno studio, solo un decimo di tutti i programmi sociali (compresi i buoni alimentari) raggiunge specificatamente i poveri.<sup>160</sup>

Tabella 22 – Percentuale dell'ammontare di dollari ottenuta da ciascuna categoria di reddito

Distribuzione di alcune deduzioni fiscali

| DEDUZIONE FISCALE                                              | AMMONTARE TOTALE (Miliardi) | 10k  | 10-30k | 30-50k | 50-100k | 100k + |
|----------------------------------------------------------------|-----------------------------|------|--------|--------|---------|--------|
| INTERESSI SUI MUTUI SULLA CASA                                 | 51,2                        | 0,0% | 1,9%   | 10,1%  | 43,9%   | 44,2%  |
| TASSE STATALI E LOCALI SULLA PROPRIETA' IMMOBILIARE            | 23,7                        | 0,0  | 0,5    | 5,2    | 31,9    | 62,3   |
| BENEFICI DALLA SOCIAL SECURITY E DALLE PENSIONI DEI FERROVIERI | 22,2                        | 0,3  | 35,4   | 46,8   | 16,3    | 1,3    |
| ETIC                                                           | 19,6                        | 26,2 | 71,0   | 2,6    | 0,1     | 0,0    |
| DONAZIONI O BENEFICIENZA                                       | 16,5                        | 0,0  | 3,1    | 10,4   | 34,3    | 52,1   |
| TASSE SUGLI IMMOBILI                                           | 13,1                        | 0,0  | 2,1    | 10,3   | 44,4    | 43,2   |
| SPESE MEDICHE STRAORDINARIE                                    | 3,8                         | 0,1  | 9,9    | 25,6   | 44,2    | 20,2   |
| PER L'ASSISTENZA A BAMBINI O PERSONE DIPENDENTI                | 2,7                         | 0,0  | 20,7   | 27,8   | 42,3    | 9,2    |

Fonte: JTC, *Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 1995-1999*.

Nota: Le percentuali possono differire da un totale del 100% a causa di arrotondamenti: le cifre in dollari rappresentano le riduzioni del gettito fiscale, non gli equivalenti di spese risparmiati. I dati comparati non sono disponibili per molte deduzioni fiscali. Idealmente, i dati per le tasse personali sulla proprietà dovrebbero essere riportate separatamente dalle tasse locali e statali ma non sono conosciute le tabelle che dimostrino la distribuzione dei benefici. Nei dati ETIC si includono i rimborsi. C. Howard - *The hidden Welfare State Tax Expenditures and Social Policy in the US*, Princeton University Press, Princeton 1997.

<sup>159</sup> Si deve ricordare che in questa cifra sono tuttavia anche inseriti sussidi all'industria nucleare, all'industria degli aerei, a quella mineraria e deduzioni fiscali per altre attività produttive, come minori tasse per i *Capital Gains*, che avvantaggiano i ricchi o le *corporations* - Vedi Zepezauer e Naiman, *Take The Rich Off Welfare*, Odonian Press, Tucson 1996.

<sup>160</sup> J.J. Patterson, *Americas Struggle Against. T. Poverty 1900-1994*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1994, p.234.

## 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*.<sup>161</sup>

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).<sup>162</sup>

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.<sup>163</sup>

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*

<sup>161</sup> 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.

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

<sup>163</sup> 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.<sup>164</sup>

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 Cahn<sup>165</sup>, 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.

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

<sup>165</sup> C. Offe, R. Hense, *Economia senza mercato*, Editori Riuniti, Roma 1997.

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)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1971 Livelli di prestazione uniformi</p> <p>1974 Estensione del programma: tutti gli Stati sono tenuti a partecipare.</p> <p>1977 La soglia di povertà diventa il nuovo limite di eleggibilità, per cui le famiglie devono superare delle prove dei mezzi (reddito/beni).</p> <p>1980 Adeguamento annuale anziché semestrale dei livelli di prestazione; restrizione dei criteri di eleggibilità degli studenti.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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).</p> <p>1985 <i>Food Security Act</i>: le famiglie in cui tutti i membri ricevono la prestazione 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>1993 <i>Obra</i>: aumento del tetto all'assistenza e della deduzione per l'assistenza ai figli o ad altri familiari a carico.</p> | <p>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 monoparentali con figli in stato di bisogno).</p> <p>1967 <i>Thirty and one-third rule</i>: 30 dollari e un terzo del reddito aggiuntivo sono esentati dalla prova dei mezzi.</p> <p>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).</p> <p>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 bisognosi 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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).</p> | <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>1981 <i>Obra</i>: la gestione del programma Afdc deve supporre che i destinatari dell'Afdc che lavorano ricevano il pagamento Eitc anticipato.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>1986; si richiede che tutti gli Stati attuino entro l'aprile</p> <p>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.</p> <p>1988 <i>Unger Prevention Act</i>: nel determinare i buoni viveri bisogna escludere la prestazione Eitc in quanto reddito accertabile.</p> <p>1988 <i>Family Support Act</i>: nel determinare la prestazione Afdc bisogna escludere la prestazione Eitc in quanto reddito conteggiabile.</p> <p>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, Linexp, Medicaid, assistenza abitativa per le persone a basso reddito.</p> |

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 1996<sup>166</sup>

#### 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 professionale 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

<sup>166</sup> 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 complessa<sup>167</sup>.

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.<sup>168</sup>

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*.<sup>169</sup>

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 servizi<sup>170</sup>, 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.<sup>171</sup>

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

<sup>167</sup> 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

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

<sup>169</sup> *Ibid.* p. 152.

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

<sup>171</sup> Rosina Becerra, *Unpublished paper*, UCLA, 1997.

programmi di *welfare*. 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 bambini<sup>172</sup>. 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 iniziali<sup>173</sup>, 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 punito<sup>174</sup>.

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<sup>175</sup> (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

<sup>172</sup> *Welfare to work*, Washington, DCMII Publications, 1996

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

<sup>174</sup> D. Ellwood, *Unpublished paper*, 1997.

<sup>175</sup> 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.<sup>176</sup>

Clinton, in seguito, ha accelerato di molto la naturalizzazione dei residenti legali (circa 1.100.000, raddoppiando così il numero del 1995)<sup>177</sup>; 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.<sup>178</sup>

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)<sup>179</sup>.

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

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

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

<sup>178</sup> "International Herald Tribune" 14-5-1998.

<sup>179</sup> 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.<sup>180</sup>

Essa ipotizza, come d'altronde il programma JOBS del 1988, che gran parte delle madri povere capofamiglia possa rapidamente entrare nel mercato del lavoro<sup>181</sup>. 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.<sup>182</sup>

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)<sup>183</sup>. 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 2002<sup>184</sup>. 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.<sup>185</sup>

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

<sup>180</sup> R. Lerman, G. Acs, K. Watson, *Op. cit.*

<sup>181</sup> 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.

<sup>182</sup> Rosina Becerra, *Op. cit.*

<sup>183</sup> I 40 Stati che avevano già apprestato 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 loro programmi dalle rispettive assemblee legislative.

<sup>184</sup> 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.

<sup>185</sup> *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 tasse<sup>186</sup>.

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 precedente<sup>187</sup>.

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".<sup>188</sup>

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 1998<sup>189</sup>.

<sup>186</sup> "The New York Times", 30 Dic. 1997.

<sup>187</sup> "White House Briefing Room", 3-9-1997.

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

<sup>189</sup> 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'anno<sup>190</sup>.

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 quantità<sup>191</sup>.

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 lavoro<sup>192</sup>. 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

<sup>190</sup> Rosina Becerra, *Op. cit.*

<sup>191</sup> 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.

<sup>192</sup> 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 trasporti 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 York<sup>193</sup>.

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 tecnologie<sup>194</sup>.

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-

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

<sup>194</sup> 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 rurali<sup>195</sup>.

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'informatica<sup>196</sup>.

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 lavorativo<sup>197</sup>. 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*<sup>198</sup>, 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.<sup>199</sup> 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 favorevole<sup>200</sup>).

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

<sup>196</sup> F. Siegel e W. Marshall in W. Marshall, *Op. cit.*

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

<sup>198</sup> 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.

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

<sup>200</sup> "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)<br>Reddito garantito per tutti | (2)<br>Aiuto a i poveri per andare alla Università | (2)-(1)<br>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 Found, 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*.<sup>201</sup>

Questa situazione sta mettendo i lavoratori del *workfare* contro i *working-poor*, (lavoratori a basso reddito), con cui essi competono per i lavori meno remunerati<sup>202</sup>. 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 opposto<sup>203</sup>.

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 sindacato<sup>204</sup>.

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*.<sup>205</sup>

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

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

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

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

<sup>204</sup> "Welfare News!", Vol. 2, N° 6, Dec. 97.

<sup>205</sup> *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).<sup>206</sup> 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.<sup>207</sup>

### 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 lavoro<sup>208</sup>. 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 qualità<sup>209</sup>. 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*

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

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

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

<sup>209</sup> 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.<sup>210</sup>

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"<sup>211</sup>. Tutti i servizi che riguardavano gli assistiti sono stati accentrati 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 fiscali<sup>212</sup>. 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-

<sup>210</sup> P. Holcomb, Ladonna Pavetti, C. Ratcliffe, S. Riedinger, *Op. cit.*

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

<sup>212</sup> J. Handler, *Op. cit.*

vorano 40 ore al mese, un anno dopo l'assunzione.<sup>213</sup>

### 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.<sup>214</sup>

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.<sup>215</sup>

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.<sup>216</sup>

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* (Schoen, 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

<sup>213</sup> P. Holcomb, Ladonna Pavetti, C. Ratcliffe, S. Riedinger, *Op. cit.*

<sup>214</sup> Rosina Becerra, *Unpublished paper*, UCLA, 1997.

<sup>215</sup> R. Vobejda, in "The Washington Post", 16-5-1997.

<sup>216</sup> 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.,

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*)<sup>217</sup>. 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.<sup>218</sup> 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.<sup>219</sup>

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

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

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

<sup>219</sup> "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")<sup>220</sup>.

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 assistite<sup>221</sup>. 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 difficili<sup>222</sup>. 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.<sup>223</sup>

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

<sup>220</sup> "Welfare Bulletin", vol. III, n.1-2 1998.

<sup>221</sup> 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.

<sup>222</sup> Rosina Becerra, *Op. cit.*

<sup>223</sup> "International Herald Tribune", 28-5-1998.

Kansas ha già privatizzato tutti i servizi per i bambini, la contea di Dade 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 Wisconsin<sup>224</sup>. 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 arrivare<sup>225</sup>.

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.<sup>226</sup>

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.<sup>227</sup> 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-

<sup>224</sup> "Welfare News", Vol. 2, N°6, Dic. 97, p. 3.

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

<sup>226</sup> P. Holcomb, Ladonna Pavetti, C. Ratcliffe, S. Riedinger, Op.cit.

<sup>227</sup> S. Hayward, Op. cit.

che: gli ex-sussidiati che hanno trovato lavoro sono circa il 50%<sup>228</sup>. 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 regole<sup>229</sup>. 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 sussidi<sup>230</sup>. 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.<sup>231</sup>

### 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.<sup>232</sup> In questa seconda ipotesi, sistemi di *basic income* o reddito sociale garantito per tutti<sup>233</sup> potrebbero rivelarsi l'unica

<sup>228</sup> "The New York Times", 30-12-1997.

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

<sup>230</sup> Christian Century, 17-2-1997.

<sup>231</sup> "The New York Times", 30-12-97.

<sup>232</sup> 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.

<sup>233</sup> 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.<sup>234</sup>

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.

<sup>234</sup> 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)<sup>235</sup>.

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. Bonone, *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.

<sup>235</sup> 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> ) | <p>Elimina tutti i requisiti fondamentali di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Aid to the Families with Dependent Children</i> (AFDC)</li> <li>- <i>Job Opportunities and Basic Skills Program</i> (IOBS)</li> <li>- <i>Emergency Assistance Program</i> aggiunge:</li> <li>- Assistenza monetaria dal 1° ottobre 1996<sup>236</sup></li> <li>- 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</li> </ul> <p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Limiti temporali: 5 anni nella vita, con un'eccezione del 20% per casi molto difficili.</li> <li>- 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.</li> <li>- Migrazione fra gli stati: limita i benefici per persone da altri stati per ottenere il livello dello stato precedente.</li> <li>- Mantenimento dell'impegno.</li> <li>- Identificazione della paternità: la donna deve cooperare o il sussidio diminuisce del 25%.</li> </ul> |
| II - <i>Supplemental Security Income</i> (SSI)                                                                                     | <p>Cambia gli <i>standard</i> di eleggibilità che definiscono i bambini come handicappati.</p> <p>Elimina l'eleggibilità per cittadini non anziani (NOTA: la recente legislazione ha cambiato la norma)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| III - <i>Child Support Enforcement</i>                                                                                             | <p>Programma</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Richiede un registro di assistenza centralizzato di casi per i bambini, e dall'ottobre 1998, un sistema centralizzato di erogazione dei pagamenti.</li> <li>- Coordinazione tra gli stati.</li> <li>- 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.</li> </ul> <p>Fiscalità</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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.</li> <li>- Incentivi di pagamenti federali: cambia il sistema di incentivi precedente, con un sistema basato su misure di performance (dall'ottobre 1999).</li> <li>- Requisiti per l'identificazione del padre: espande i requisiti. Penalità se non si arriva a particolari miglioramenti.</li> <li>- Fondi per l'automazione: si danno fondi federali per sistemi automatizzati nell'assistenza ai bambini.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

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

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

| 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.<br>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.<br>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.<br>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> .<br>In particolare per:<br>- 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.<br>- I genitori sotto i 20 anni non possono più essere trattati come una famiglia separata per i buoni cibo.<br>- <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 1998<sup>237</sup>

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;

<sup>237</sup> *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 sussidi<sup>238</sup>

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"<sup>239</sup>. 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 vecchiaia<sup>240</sup>.

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 privato<sup>241</sup>.

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

<sup>238</sup> Questo capitolo è stato curato da Giuliano Da Empoli

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

<sup>240</sup> 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.

<sup>241</sup> *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 pubblica<sup>242</sup>.

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 amministrativa<sup>243</sup>, le amministrazioni repubblicane non sono mai andate aldilà di alcuni tagli sulla spesa sociale<sup>244</sup>. 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.

<sup>242</sup> 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.

<sup>243</sup> 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.

<sup>244</sup> Per un confronto tra l'esperienza britannica e quella statunitense: R. Savoie, Thatcher, Reagan, Mulroney, *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.<sup>245</sup>

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 amministrazione.<sup>246</sup>

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*.<sup>247</sup> Autorità riconosciute del settore, come Peter Drucker e Tom Peters, vengono frequentemente citate dagli autori del *new public management*, spesso ap-

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

<sup>246</sup> 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.

<sup>247</sup> 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. Wilson<sup>248</sup>, 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.<sup>249</sup>

#### 4.3 I dieci comandamenti di *Reinventing Government*

Come sottolineato da Sabino Cassese nell'introduzione alla traduzione italiana di *Reinventing Government*<sup>250</sup>, 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*,

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

<sup>249</sup> 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.

<sup>250</sup> 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 modelli 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 onere 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, rinviare 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.

Fu inoltre richiesto ai membri del gabinetto di creare delle *Reinvention Teams* per guidare la trasformazione all'interno dei singoli Dipartimenti, e dei *Reinvention Laboratories*, finalizzati alla sperimentazione di procedure innovative.

L'accento venne posto sull'efficienza dell'azione amministrativa, non sui contenuti della stessa. L'obiettivo era quello di migliorare la performance in tutte le aree nelle quali l'intervento dell'amministrazione era ritenuto necessario a priori dai *policy-makers*.

Dopo aver sottoposto ad un approfondito esame ogni Dipartimento del governo federale e ben 10 Agenzie amministrative, il 7 settembre 1993, il Vice Presidente Gore presentò le prime conclusioni della N.P.R.<sup>251</sup>. In particolare, furono evidenziati i quattro principi fondamentali, dai quali la reinvenzione della burocrazia federale avrebbe dovuto prendere le mosse:

- eliminare la burocrazia;
- porre gli utenti al primo posto;
- dare autonomia ai funzionari per conseguire gli obiettivi;
- produrre migliore amministrazione con minore dispendio di forze.

Ciascun dipartimento venne esaminato sulla base dei principi enunciati e vennero così formulate specifiche raccomandazioni per accrescerne il rendimento. Alcune raccomandazioni furono volte a unificare uffici, altre ad eliminare regolamenti e procedure obsoleti, altre ancora a razionalizzare le procedure attraverso l'introduzione di nuove tecnologie. Nel complesso, furono formulate oltre 1200 raccomandazioni che richiedevano, per essere implementate, il ricorso a diversi strumenti normativi, dalla legge ordinaria all'*executive order* presidenziale al semplice regolamento amministrativo.

Come vedremo tra poco, la *National Performance Review* ha contribuito, fin dal suo avvio, a porre il tema dell'introduzione dell'*information technology* al centro dell'attenzione. Prima di introdurre il tema dell'*electronic government*, tuttavia, è necessario soffermarci ancora una volta sul secondo processo di riforma che ha individuato nell'*information technology* un potente volano di innovazione. Si tratta della riforma del *welfare*, il cui travagliato itinerario abbiamo già ripercorso nel primo capitolo. In questa sede, di conseguenza, ci limiteremo a riepilogare i punti fondamentali della legge del 1996, che ci saranno utili, in seguito, per l'analisi delle caratteristiche del sistema di trasferimento elettronico dei sussidi (EBT).

La legge sulla responsabilità individuale e sulle opportunità di lavoro (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*) meglio nota come Legge di Riforma del *Welfare*, mira a conseguire due obiettivi di primaria importanza:

1. ridurre il grado di dipendenza individuale rispetto agli aiuti finanziari erogati dallo stato
2. ridurre e controllare il livello delle spese del *welfare*.

#### 4.5 Il trasferimento elettronico dei sussidi (EBT)

L'introduzione di nuove tecnologie non costituisce l'unico fattore trainante della riforma della pubblica amministrazione e di quella del *welfare*. Tuttavia, è fuori di dubbio che il trasferimento elettronico dei sussidi (EBT) si concilia perfettamente con la considerazione storica che abbiamo visto essere alla radice del *new public management* e, quindi,

<sup>251</sup> *The National Performance Review, From red tape to results: Creating a government that works better and costs less*, Washington, US Government Printing Office, September 7, 1993.

delle riforme introdotte da Clinton.

Se i moduli organizzativi della società industriale sono superati e l'esigenza diventa quella di creare una struttura a rete, più snella e flessibile, l'impiego di procedure elettroniche rappresenta lo strumento ideale per dare vita ad un network nel quale l'intelligenza sia distribuita a tutti i livelli, anziché concentrata al vertice. Il superamento delle tradizionali procedure cartacee rientra, anche simbolicamente, nel superamento dell'amministrazione burocratica divenuta tanto impopolare negli Stati Uniti.

Questo aspetto non va sottovalutato nell'interpretazione delle ragioni che possono aver condotto all'implementazione dell'EBT. Il trasferimento elettronico dei sussidi rappresenta un'operazione di modernizzazione il cui impatto è estremamente visibile, un segnale importante che l'amministrazione invia ai cittadini.

Nel corso della parte restante di questo capitolo, ci limiteremo ad individuare i più evidenti punti di contatto tra i principi del *new public management* e il processo di implementazione dell'EBT, rinviando ad un momento successivo l'analisi dettagliata delle procedure adottate e dei costi del sistema.

La strada scelta dall'amministrazione USA per la messa in opera di EBT su un piano nazionale costituisce, innanzitutto, un perfetto esempio di ciò che Osborne e Gaebler definiscono l'amministrazione "catalitica".

Negli Stati Uniti, in effetti, si è sviluppata, a partire degli anni 70, una rete capillare di terminali elettronici (ATM *Automated Teller Machine* o POS *Point of Sale*) che ha consentito, per la prima volta, ai clienti, di effettuare prelievi di denaro e di compiere acquisti direttamente attraverso l'impiego di una carta di debito. Si tratta di un sistema *on-line*, che permette ad ogni singolo terminale di ricevere l'autorizzazione alla transazione dal *database* della società emittente della carta. La tecnologia utilizzata per la carta di debito consiste generalmente in una striscia magnetica, la quale è dotata di una memoria limitata ad un pacchetto assai ristretto di caratteri numerici (in generale non più di 40), sufficiente però a fungere da chiave di accesso per transazioni *on-line*.<sup>252</sup>

E' su questa infrastruttura che è stato *piggybacked* (appoggiato) il sistema di trasferimento elettronico dei sussidi pubblici. Analizzeremo in dettaglio questa operazione, e le sue implicazioni, nel corso dei prossimi capitoli. Per il momento, basterà dire che, grazie alla scelta di non creare una propria infrastruttura per l'EBT, ma di ricorrere alla rete già sviluppata dal settore privato, l'amministrazione USA ha conseguito diversi vantaggi che rientrano nel modello del governo "catalitico".

Innanzitutto, nel quadro di una partnership tra amministrazione federale, singoli Stati e settore privato, sono stati conseguiti significativi risparmi sulle spese di infrastrutturazione, dal momento che è stata adottata uno *standard* EBT compatibile con i terminali ATM e POS già esistenti.

Oltretutto, questa soluzione garantisce che i costi dell'adeguamento dell'infrastruttura all'evoluzione della tecnologia ricadano anch'essi, in larga misura, sugli operatori privati. Si pensi allo sviluppo delle cd. *smart cards*. Tali carte, grazie alla maggiore capacità di memorizzazione garantita da un microprocessore integrato, sono in grado di compiere transazioni *off-line*, con un notevole risparmio sui costi di collegamento. Inoltre le *smart cards* possono svolgere una serie di complesse funzioni informa-

<sup>252</sup> v. *The General Services Administration. Enhanced Ebt services: Commercial electronic card services*, Arlington-Rockville, Coopers & Lybrand, Phoenix Planning & Evaluation, April 18, 1997

tive, senza il bisogno di collegamenti *on-line* e garantendo un livello di sicurezza superiore a quello delle carte a strisce magnetica.

Beninteso, benché sia diffusa la convinzione che le *smart cards* siano destinate a sostituire le carte a striscia magnetica, la transizione avverrà in maniera graduale, dati gli elevati costi implicati dalla costruzione di una nuova rete di terminali. Da questo punto di vista, uno strumento fondamentale sarà rappresentato dalle cd. Carte ibride, dotate sia di striscia magnetica che di microprocessore integrato.

In ogni caso, qualunque sia il percorso imboccato dagli istituti finanziari privati proprietari delle reti di terminali per carte di debito, la strategia del *piggybacking* garantirà l'aggiornamento tecnologico dell'EBT ad un costo sostenibile.

Questa strategia, inoltre, consente l'instaurazione di una dinamica competitiva tra gli istituti bancari interessati a fornire servizi EBT. Anche qui, dobbiamo rinviare ad approfondimenti successivi. Si ricorderà, tuttavia, che l'attivazione di meccanismi di mercato in ambiti precedentemente riservati all'iniziativa pubblica, rappresenta uno dei capisaldi del *new public management*.

Da questo punto di vista, l'esperienza dell'EBT si rivela cruciale per intraprendere la transizione dal *welfare state* al *welfare market*. La teoria economica insegna che il costo delle transazioni decide della convenienza di un sistema di mercato rispetto a un sistema gerarchico. Alcuni sistemi sanitari o educativi, soprattutto europei, appaiono ancor oggi più efficienti perché la loro gratuità universale, organizzata gerarchicamente, abbassa radicalmente il costo delle transazioni. In questi casi, le inefficienze nascoste non possono emergere ed essere eliminate finché i costi delle transazioni non rendono possibile far emergere la convenienza delle relazioni di mercato.

Il sistema elettronico consente esattamente questo. L'abbattimento dei costi di transazione causato dalla sostituzione di procedure cartacee con procedure elettroniche agevola l'instaurazione di un *welfare market*, nel quale l'intervento redistributivo del governo affianchi, ma non sostituisca, le relazioni di mercato<sup>253</sup>. Si pensi ad uno dei primi campi di applicazione dell'EBT, quello dei *Food Stamps* amministrati dal Dipartimento per l'Agricoltura (USDA). Un'alternativa strettamente in natura ai *Food Stamps* sarebbe costituita dalla distribuzione diretta e gratuita di alimenti agli assistiti. Tuttavia, sostituendo alla redistribuzione in natura la redistribuzione del potere d'acquisto sotto forma di buoni alimentari, si restituisce al beneficiario il potere di scegliere e di sanzionare il fornitore.

Il sistema cartaceo per amministrare i *Food Stamps* costa, però, circa mezzo miliardo di dollari l'anno. L'accredito elettronico dello stesso potere d'acquisto sul conto bancario del beneficiario, provocherebbe la riduzione del costo di distribuzione a poco più di un dollaro l'anno per ogni percettore, quindi da circa 500 milioni di dollari a circa 10-12 milioni. Il 73 % dei beneficiari del programma<sup>254</sup>, tuttavia, risulta non bancarizzato, non dispone cioè, di un conto corrente sul quale accreditare i *Food Stamps*. Questo dato, da solo, è sufficiente ad illustrare le potenzialità di un sistema come l'EBT che affronta il problema dei non-bancarizzati attraverso la costituzione di "conti virtuali" elettronici grazie ad un sistema poggianti direttamente sulla infrastruttura commerciale di

<sup>253</sup> v. E.Morley-Fletcher, *Il sistema di Electronic Benefit Transfer negli Stati Uniti e le prospettive di una Carta del cittadino in Europa*, in "Economia pubblica", n.5/96.

<sup>254</sup> D.B.Humphrey, *The economics of electronic benefit transfer payments*, in "Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly", vol. 82/2, Spring 1996, p.79.

pagamenti.

Favorendo l'introduzione di meccanismi concorrenziali nel *welfare* e la restituzione ai cittadini di una quota del potere d'acquisto, il sistema EBT si accorda anche con un altro principio del *new public management*, quello che impone alle amministrazioni pubbliche di andare incontro alle esigenze degli utenti. Consentire a questi ultimi di scegliere e di sanzionare direttamente i fornitori, significa "mettere il timone nelle mani dei cittadini". Come abbiamo visto, si tratta esattamente della soluzione che Osborne e Gaebler suggeriscono di adottare per far sì che, così come avviene per le aziende private, anche le amministrazioni pubbliche si impegnino per soddisfare le esigenze dei propri "clienti", anziché quelle della burocrazia.

Ma, oltre a fornire, in linea di tendenza, meccanismi di redistribuzione ai cittadini del potere d'acquisto, l'EBT garantisce numerosi benefici immediati e diretti.

In termini economici, per i percettori non bancarizzati, costretti altrimenti a sostenere oneri di negoziazione degli assegni elevati o molto elevati (anche 8 dollari per assegno) presso la rete capillare di sportelli non bancari che in America assolvono a tale funzione<sup>255</sup>.

In termini qualitativi, per la generalità degli utenti, i quali possono contare su servizi più:

- i. affidabili - i margini di errore e di frode si riducono;
- ii. sicuri - l'accredito elettronico di sussidi pubblici accresce il grado di sicurezza delle transazioni, riducendo le possibilità di smarrimento o di furto presenti nel sistema dei buoni alimentari cartacei e degli assegni;
- iii. confortevoli EBT riduce i tempi di transazione e, in prospettiva, offre la possibilità di concentrare molti programmi in un'unica carta multifunzionale, migliorando l'accessibilità dei servizi;
- iv. personalizzati - in prospettiva, l'impiego di carte multifunzione per la memorizzazione di dati personali dovrebbe consentire, molto più agevolmente di quanto non sia possibile oggi, di differenziare le prestazioni calibrandole sulle specifiche esigenze dei singoli beneficiari.

EBT si concilia, poi, con il vincolo fondamentale che è all'origine dell'implementazione delle riforme USA: la crisi fiscale.

Il trasferimento elettronico dei sussidi consente, infatti, una notevole riduzione dei costi, legata sia all'abbattimento dei costi di amministrativi, sia alla diminuzione dei margini di frode, sia alla riduzione del personale adibito all'erogazione della spesa sociale.

Sotto il primo profilo, per l'amministrazione USA una carta EBT per "prestazioni in denaro" (*cash benefits*) non presenta vantaggi apprezzabili di costo rispetto alla normale spedizione postale degli assegni. Il risparmio è in questo caso conseguito soprattutto dai percettori non bancarizzati, costretti altrimenti a sostenere oneri di negoziazione degli assegni (*check-cashing fees*) elevati o molto elevati (anche 8 dollari per assegno) presso la rete capillare di sportelli non bancari che in America assolvono a tale funzione. Tuttavia, nel caso di prestazioni più complesse o di *tied money*, anche l'amministrazione è in grado di conseguire significativi risparmi, grazie all'introduzione di procedure elettroniche (v. cap.5).

<sup>255</sup> E. Morley-Fletcher, *Op. cit.*, p. 42.

Il secondo aspetto, quello delle frodi, non deve essere sottovalutato. Si pensi che l'*U.S. Department of Agriculture* stima in 85 milioni di dollari il costo annuale, per l'amministrazione, delle frodi sui soli *Food Stamps*. Pare si sia venuto sviluppando un vero e proprio mercato nero dei buoni alimentari, alimentato dagli stessi beneficiari, che scambiano i buoni con la collaborazione di negozianti disonesti: l'impiego su larga scala di procedure elettroniche di trasferimento dei sussidi dovrebbe permettere di arginare in misura consistente questo genere di abusi.

Terzo profilo, forse il più controverso. Così come è avvenuto nel settore privato, è presumibile che l'introduzione di procedure elettroniche conduca ad un *re-engineering* delle amministrazioni erogatrici della spesa sociale. L'impiego degli strumenti dell'*information technology* implica, in effetti, l'esigenza di una ristrutturazione di organizzazioni basate, fino a questo momento, su un prevalente impiego di supporti cartacei. Nell'ambito di questo processo, è probabile che si evidenzino la possibilità di tradurre gli incrementi di produttività conseguiti attraverso procedure elettroniche, in una riduzione del personale. L'esperienza del settore privato dimostra che processi di *downsizing* si accompagnano quasi sempre a processi di riorganizzazione attraverso l'*information technology*.

Ma, al di là dei possibili risparmi di spesa, l'impatto dell'impiego di procedure elettroniche è destinato a manifestarsi soprattutto in termini di accresciuti margini di flessibilità e di efficienza della pubblica amministrazione.

Sotto il primo profilo, è chiaro che introdurre innovazioni in un sistema elettronico è molto più agevole di quanto non lo sia in un sistema fondato su procedure cartacee. Per esempio, l'aggiunta di un servizio a quelli forniti da una carta multifunzione ha un costo marginale molto più ridotto dell'introduzione di un nuovo servizio nell'attuale contesto burocratico. Ciò dovrebbe consentire alle amministrazioni incaricate della fornitura di prestazioni sociali di accrescere la propria capacità di adattamento ai mutamenti delle esigenze sociali.

In secondo luogo, l'impiego della carta può rappresentare una soluzione ideale ad alcuni dei problemi posti dall'attuazione della legge di riforma del *welfare* del '96. Si pensi ai problemi posti dai seguenti interrogativi:

- i. Come faranno gli Stati a controllare la partecipazione ai programmi di *welfare* al fine di garantire l'osservanza del limite dei due anni previsto dalla legge?
- ii. Come potranno gli Stati assicurare che gli individui soddisfino i rigidi criteri previsti per l'inserimento nella forza lavoro? Inoltre alcuni Stati stanno stabilendo il livello delle prestazioni assegnabili ai richiedenti che soddisfano i criteri di idoneità in base al numero delle ore da loro lavorate. C'è però da chiedersi come potrà essere verificato tutto ciò.
- iii. Come verrà determinato lo status di Straniero? Non tutti gli stranieri sono inidonei a ricevere i sussidi. La legge prevede delle eccezioni per gli stranieri che soddisfanno determinati requisiti lavorativi, oppure se dotati di particolari caratteristiche demografiche.
- iv. Come potranno gli Stati sapere che un particolare soggetto ha già esaurito in un altro Stato il periodo limite di due anni previsto a norma di legge?

Un potenziale metodo per affrontare queste questioni è quello che prevede l'uso

esteso della tecnologia della carta elettronica. Una carta EBT, dotata di funzioni intelligenti aggiuntive, grazie ad un *database* su banda magnetica collegato *on-line* oppure - più probabilmente - grazie ad un sistema di *chip card* con collegamento *off-line*, potrebbe svolgere la funzione di orologio marcatempo. Il sistema potrebbe registrare il numero di ore lavorate, la sede di lavoro nonché il livello di retribuzione.

Potrebbe inoltre registrare e agevolare l'erogazione di servizi forniti da terze parti, come ad esempio il servizio di assistenza sanitaria, i servizi di custodia o di assistenza all'infanzia durante il giorno, oppure le indennità di alloggio. Il sistema potrebbe infine fungere da registro permanente dei servizi ricevuti nel corso del tempo.

## 5. Lo sviluppo dell'EBT negli USA<sup>256</sup>

### 5.1 Le scelte dell'EBT

La diffusione iniziale dei sistemi di *Electronic Benefit Transfer* - EBT negli Usa è legata soprattutto a due fattori:

- l'esigenza di amministrare in modo efficiente una molteplicità di sussidi erogati da diversi programmi di *welfare*;
- la progressiva estensione negli anni 80 delle reti commerciali di terminali ATM e POS, potenzialmente disponibili per la gestione *on-line* di *benefit* attraverso carte magnetiche non troppo diverse dalle comuni carte di credito/debito.

Una delle spinte principali alla sperimentazione di sistemi EBT è venuta dall'esistenza di *benefit* non monetari come i *Food Stamps*, *coupon* destinati all'acquisto di prodotti alimentari per quasi 30 milioni di beneficiari. Il *Food stamps Program* è amministrato a livello federale dall'*US Department of Agriculture* - USDA (Ministero dell'Agricoltura) e gestito a livello locale dagli Stati.<sup>257</sup>

<sup>256</sup> Questo capitolo è tratto da E. Morley-Fletcher, *Electronic Payment Systems for the Welfare Market*, VISA International (EPO), London 1996. La versione italiana è stata curata da Claudio Storti.

<sup>257</sup> Ogni anno negli Stati Uniti i programmi federali e statali assegnano circa 700 miliardi di dollari da erogare ai destinatari sotto forma di prestazioni in natura (vale a dire non monetarie). Una buona parte di queste prestazioni può essere erogata mediante versamento diretto, la rimanente parte delle operazioni si svolge mediante EBT. Come evidenziato nella Tavola 1, il governo federale e quello statale forniscono aiuti agli individui bisognosi che vengono erogati mediante un certo numero di programmi sociali dei quali almeno 12 potrebbero servirsi del sistema EBT per sostituire i metodi di assegnazione dei benefici che si svolgono su base cartacea. Tra i programmi più conosciuti troviamo il *Food Stamp Program* che prevede l'assegnazione di buoni alimentari, il programma di Sicurezza Sociale ed i programmi di assistenza che prevedono i sussidi statali. Altri programmi prevedono sussidi alimentari come ad esempio il WIC (*Special Supplemental Food Program for Women, Infants and Children*) che è un programma alimentare integrativo mirato a fornire assistenza alle donne, all'infanzia e ai bambini. Altri programmi ancora prevedono prestazioni in moneta come il *Supplemental Security Income* (che prevede delle integrazioni previdenziali aggiuntive), l'*Aid to Dependent Children* meglio conosciuto come ADC (che prevede aiuti per i figli a carico di famiglie bisognose), lo *State General Assistance Program* (in materia di assistenza statale), il *Civil Service Retirement and Disability Program* (in materia di pensionamento e di invalidità del pubblico impiego), il *Veterans Compensation and Pension Benefits Program* (mirato ai veterani di guerra e ai loro contributi a fondo pensioni), il *Military Pensions Program* (in materia di pensionamento dei militari), il *Railroad Retirement Benefits Program* (in materia di contributi a fondi pensione per i lavoratori del settore ferroviario), l'*Unemployment Insurance Program* (in materia di assicurazione contro la disoccupazione) e l'*Energy Assistance Program* (in materia di assistenza nel settore energetico).

Sfera di azione EBT relativa al primo nucleo di programmi coinvolti

| Nome del Programma                  | Casi EBT   | (\$)       |
|-------------------------------------|------------|------------|
| <i>Food stamps</i>                  | 10.800.000 | 22.005.000 |
| <i>Aid to Dependent Children</i>    | 3.735.000  | 16.915.000 |
| <i>Supplemental Security Income</i> | 3.000.000  | 12.180.000 |
| <i>Social Security (OASDI)</i>      | 5.890.000  | 41.078.000 |
| <i>State General Assistance</i>     | 1.300.000  | 5.505.000  |
| <i>Unemployment Insurance</i>       | 1.600.000  | 6.713.000  |
| <i>Low Income Energy Assistance</i> | 2.800.000  | 465.000    |
| <i>Railroad Retirement Benefits</i> | 64.000     | 603.000    |
| <i>Veterans Benefits</i>            | 200.000    | 1.115.000  |
| <i>Federal Pensions</i>             | 29.000     | 379.000    |

L'EBT si fonda su questi elementi principali:

- un'ampia fascia della popolazione è sprovvista di un conto bancario;
- l'amministrazione Federale e gli Stati debbono versare i *welfare benefit* anche a coloro che non hanno un conto bancario (*unbanked*);
- la percentuale di *unbanked* è particolarmente elevata proprio nei settori della popolazione in cui si concentrano i percettori dei *benefit*;
- una parte molto consistente dei *benefit* non è corrisposta in *cash*, ma in *tied money* - moneta legata (*Food Stamps, voucher WIC*) che, nella sua forma attuale, non può essere comunque accreditata su un normale conto bancario;
- l'attuale sistema di erogazione è fondato su titoli al portatore (*Food Stamps*) e su assegni, spesso inviati per posta, che aprono ampie possibilità di frode.

Diversi altri settori, oltre a quelli menzionati, sono potenzialmente importanti per l'EBT. Si pensi a:

- *bill payment* (pagamento di utenze ricorrenti)
- gestione dei rapporti fiscali fra Stato e cittadino;
- gestione dei servizi sanitari.

I problemi amministrativi creati dai *Food Stamps* e dalla larga percentuale di *unbanked* (non-bancarizzati) fra i percettori di *cash benefit* hanno dato il maggiore impulso, come vedremo, alla attività di sperimentazione EBT già nella seconda metà degli anni 80. Per contro, i fattori di complessità propri del settore sanitario, e del sistema sanitario USA in particolare, hanno ritardato la sperimentazione in questo campo. Tali fattori di complessità, che riguardano anche l'elevato numero di transazioni non-monетarie, suggeriscono l'uso di una tecnologia *off-line* basata su *chip-card*.

#### 5.1.1 Le scelte Economico-Tecniche

Negli Stati Uniti, diversamente da ciò che è avvenuto in alcuni paesi europei, si è finora avuto uno scarso sviluppo della tecnologia basata sulla *chip card*. Le reti POS e ATM sono interamente fondate sulla tecnologia *on-line* con carta magnetica. Tuttavia le grandi organizzazioni commerciali di pagamento (VISA, Master card, ecc.) stanno esplicitamente riorientando la propria strategia in direzione delle *chip-card*. Un consistente investimento governativo (accanto a quello privato) nell'implementare una rete di terminali per *chip-card* e nel riadattare vecchi terminali favorirebbe lo sviluppo della nuova tecnologia.

In proposito è interessante leggere lo studio dell'OTA (Ufficio per la Valutazione delle Tecnologie) *Making Government Work* del settembre 1993. Lo studio prendeva in considerazione due scenari fondamentali per l'EBT:<sup>258</sup>

|                   |            |               |
|-------------------|------------|---------------|
| Military Pensions | 300.000    | 2.605.000     |
| WIC               | 1.400.000  | 2.114.000     |
| TOTALE            | 31.118.000 | \$111.717.000 |

Jack Radzikowski, *EBT: opportunità strategiche per le applicazioni della carta al fine di erogare servizi governativi*, relazione al seminario "La modernizzazione delle modalità di erogazione dei trasferimenti nel welfare statunitense", svoltosi l'8 ottobre 1996 al CNEL in apertura del ciclo di iniziative dedicate alla "monetica sociale" dal Gruppo di lavoro Mercato Sociale, ora di imminente pubblicazione nel volume *Il CNEL e la riforma dello Stato Sociale*, Roma 1998.

<sup>258</sup> US Congress, Office of Technological Assessment, *Making government Work. Electronic Delivery of Federal Services* (Washington DC: US Government Printing Office, Settembre 1993), pp. 96-98

- un forte investimento nella implementazione di un sistema EBT *off-line* con tecnologia *smart card* o ibrida (*chip-card* con striscia magnetica);
- un minore investimento con l'adozione di una carta magnetica basata sulla rete commerciale già operante (*piggybacking*).

Lo studio stimava in 520 milioni di dollari l'investimento per il primo scenario e in 120 milioni di dollari l'investimento per il secondo. Per contro, i costi annuali di transazione risultavano nell'ordine di 806 milioni di dollari per la carta ibrida e di 1,009 miliardi di dollari per la carta magnetica. In linea teorica, queste cifre avrebbero giustificato un'opzione a favore del sistema ibrido: infatti, come fa notare l'OTA, il maggiore investimento di 400 milioni di dollari sarebbe compensato in due anni dal minore costo delle transazioni.

Un esame attento dei dati, tuttavia, rileva che il risparmio derivante dalla *smart card* sarebbe ottenuto esclusivamente nelle transazioni elettroniche di addebito (POS), dove il costo unitario per transazione si ridurrebbe di 4/5 (da 0.10 dollari a 0.02 dollari). Tuttavia questo elemento non rappresenta la maggiore componente di costo e, nell'attuale sistema commerciale, è sopportato quasi interamente dall'esercente. Adottando un sistema di *piggybacking* sui sistemi commerciali esistenti, come farà poi la *EBT Task Force*, questo costo viene semplicemente eliminato dal bilancio governativo e trasferito ai dettaglianti. Cade così l'incentivo a investire nell'implementazione della tecnologia *smart card* che, oltre a notevoli problemi di *standard*, implica notevoli costi di riconversione dei terminali.

Il vero collo di bottiglia dell'EBT, in entrambi gli scenari, è costituito dai prelievi di contante (ATM): il modello dell'OTA prevedeva una media di 4 transazioni al mese ad un costo unitario di 0.50 dollari. Ne risulta un costo globale di 720 milioni di dollari, uguale in entrambi gli scenari e ugualmente decisivo. La risposta adottata dalla *EBT Task Force* sarà, come vedremo, semplicemente quella di ridurre drasticamente il numero di transazioni ATM a carico del governo, trasferendo il costo delle transazioni rimanenti sul titolare della carta.

L'OTA aveva preso in considerazione anche un terzo scenario, pur giudicandolo poco praticabile: quello di un sistema EBT *no cash* basato esclusivamente su transazioni elettroniche, senza contanti e ATM. Nel caso di un sistema basato su transazioni *on-line* il costo annuo di transazione sarebbe sceso a 408 milioni di dollari, nel caso di un sistema basato sulle *smart card* (prevalentemente *off-line*) sarebbe sceso a soli 116 milioni di dollari. L'OTA faceva osservare che lo scenario era poco realistico per l'esigenza di rendere onnipresenti i terminali. Tuttavia aggiungeva: "I risparmi di un sistema *no cash* sono così grandi che installando un sostanziale numero di terminali e mantenendo un ridotto sistema cartaceo nel periodo transitorio, la soluzione comporterebbe comunque un significativo risparmio sui costi".<sup>259</sup>

Fra i problemi sollevati da un sistema *no cash*, l'OTA sottolineava la grande percentuale di "non-bancarizzati" fra i beneficiari del *welfare*. Un grande merito dell'EBT, in effetti, è proprio quello di aver aperto una strada all'applicazione su vasta scala della nuova tecnica dei "conti bancari virtuali".

L'emergere di nuove tecnologie come la "Stored Value Card" (*chip-card* con valore immagazzinato nella carta) potrebbe favorire una vasta diffusione dei terminali *off-*

<sup>259</sup> *Ibid.*

*line* e una progressiva riduzione dei pagamenti in contanti.

In pochi mesi, fra la fine del 1993 e l'inizio del 1994, i due o tre scenari che l'OTA riteneva plausibili si sono ridotti a uno soltanto: quello tradizionale *on-line* appoggiato sul sistema commerciale preesistente. Ciò non corrisponde a una opzione strategica sulla tecnologia, ma a un'opzione istituzionale sui tempi di implementazione.

La *National Performance Review* di Al Gore e la spinta alla immediata riduzione dei costi governativi hanno certamente influito a favore di una scelta a breve termine, quindi a favore dell'opzione tradizionale *on-line*.

Le scelte istituzionali sui sistemi EBT potranno giocare in futuro un ruolo determinante nell'innovazione tecnologica delle reti di pagamento, tenuto conto del fatto che il volume mensile di transazioni EBT, una volta completato il sistema nazionale, è valutato dalla *EBT Task Force* nell'ordine di 250 milioni e che il 40% delle transazioni elettroniche a debito passerà attraverso il sistema EBT.

Alcuni Stati (Maine, New Hampshire, Vermont) hanno chiaramente manifestato un'opzione a favore della *chip-card* o della tecnologia ibrida. La stessa *EBT Task Force* appare già da ora impegnata a saldare la prima fase dell'EBT (*on-line*) con una seconda fase basata su due elementi principali: migrazione dell'EBT verso la "carta" a microprocessore e ingresso dell'EBT nell'importantissimo settore sanitario, in collegamento con i progetti già in corso.

L'EBT sta muovendo soltanto ora i suoi primi passi e non necessariamente le opzioni iniziali saranno conservate. Via via che i settori più complessi dell'apparato burocratico saranno assimilati alla rete EBT, il problema del costo unitario delle transazioni diventerà centrale. Il costo stimato di 2 *cents* per transazione *off-line* rispetto ai 10 *cents* per transazione *on-line*, finirà inevitabilmente per costituire un fattore decisivo.

### 5.1.2 Le scelte istituzionali

Le scelte cui si è trovata di fronte la *EBT Task Force* non erano soltanto di natura tecnica ed economica. Per valutare esattamente il contenuto del *piggybacking* (appoggio dei costi sui dettaglianti) bisogna tenere conto anche dello sfondo istituzionale. Considerando la molteplicità di agenzie e di Stati coinvolti in diversi progetti EBT, la scelta di "centralizzazione morbida" effettuata dalla *EBT Task Force* tendeva a salvaguardare la interoperabilità dei diversi sistemi e il massimo sfruttamento delle economie di scala derivanti dai grandi volumi di transazioni generati dall'EBT. Questo, nel rispetto dei tempi brevi imposti dall'agenda politica e dei vincoli di neutralità dei costi, particolarmente stringenti per gli Stati.

La stessa configurazione della *EBT Task Force*, una sorta di "emittente virtuale", si spiega sulla base di questo sfondo istituzionale. La *EBT Task Force* ha il compito di creare una carta di pagamento "non commerciale", ma *piggybacked* sul sistema commerciale, con 19 milioni di titolari, con un potenziale di transazioni per 111 miliardi di dollari. La gestione della carta sarà affidata a istituzioni finanziarie private.

Per di più, come vedremo, la *Benefit Security Card* si va differenziando in due tipologie: una "non commerciale" pagata dal governo, un'altra pagata dal titolare e scarsamente distinguibile dalle *debit card* commerciali. Tuttavia le istituzioni finanziarie private potranno operare solo come *Government Designated Issuer* - GDI - (Emittenti Designate dal Governo), entro i limiti e le regole fissate dalla medesima *EBT Task Force*, at-

traverso contrattazione con il governo Federale e con gli Stati. Un quadro tanto composito è aperto a qualsiasi sbocco.

### 5.1.3 Le scelte per il futuro

Una volta compiuta la scelta fondamentale di innestare il sistema EBT sulla rete di transazioni *on-line* preesistente, una scelta più coraggiosa del semplice *piggybacking* potrebbe essere attuata affidando direttamente alle organizzazioni commerciali, in libera competizione tra loro, l'offerta di carte EBT. In tal caso il governo potrebbe limitarsi a fissare le Regole Operative generali per le carte EBT, rimborsando le spese dei percettori di *benefit* più poveri. Alcune scelte recenti, si veda l'analisi del SAS IEL, sembrano muovere in questa direzione.

Ma prima di soffermarci su questo tema, vediamo ora una breve storia dell'EBT, che muove i suoi primi passi nel 1983 con l'avvio di un esperimento promosso per iniziativa dell'USDA:

## 5.2 Fase 1: 1983-1990 la sperimentazione locale

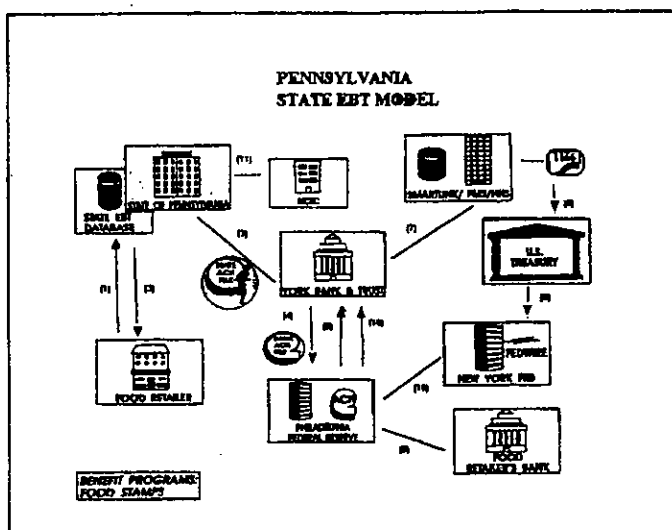
### 5.2.1 Il Progetto della Contea di Reading (Pennsylvania)

Il primo sistema EBT degli USA divenne operativo nell'ottobre del 1984, con lo scopo di dimostrare la convenienza per la gestione dei *Food Stamps*. Il sistema è tuttora in funzione nella contea di Reading, in Pennsylvania. Si tratta di un sistema *ad hoc*, costruito per iniziativa del *Food and Nutrition Service -FNS -*<sup>260</sup> dell'USDA (*United States Department of Agriculture*). Nel 1985 è passato sotto il controllo dello Stato della Pennsylvania.

E' l'unico sistema EBT posseduto e gestito dallo Stato ed è giunto a servire 8.000 famiglie della contea.

<sup>260</sup> Ora *Food and Consumer Service -FCS -* (Servizio per il Cibo e i Consumatori).

Tabella 26 - Modello EBT dello Stato della Pennsylvania



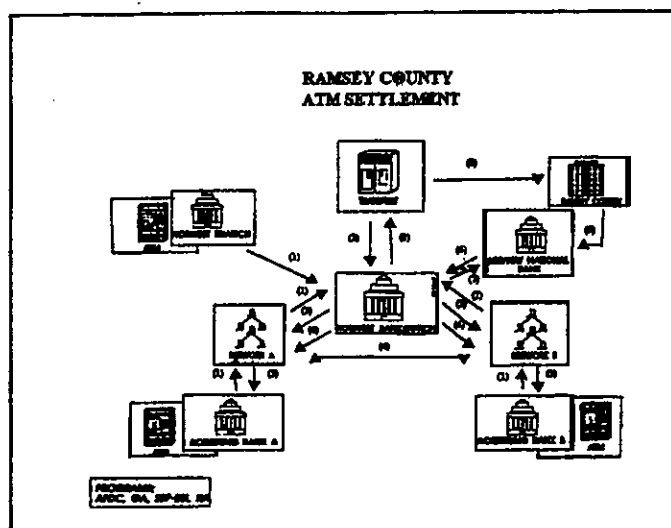
Fonte: Phoenix Report, *The Development of EBT*  
*Financial Infrastructure Models*, Appendices, Dicembre 1992

### 5.2.2 Il Progetto della Contea di Ramsey (Minnesota)

Iniziato e finanziato autonomamente dalla Contea è stato il primo sistema EBT : gestire *benefit* di cassa, fra cui quelli del programma AFDC - *Aid For Families With Dependent Children*. Perciò è stato anche il primo a utilizzare gli ATM. Nel settembre de 1988 il sistema di Ramsey è stato prescelto dall'USDA per sperimentare anche la gestione elettronica dei *Food Stamps*. Ha dimostrato per primo la possibilità di amministrare di versi programmi (*cash e coupon*) attraverso una sola carta.

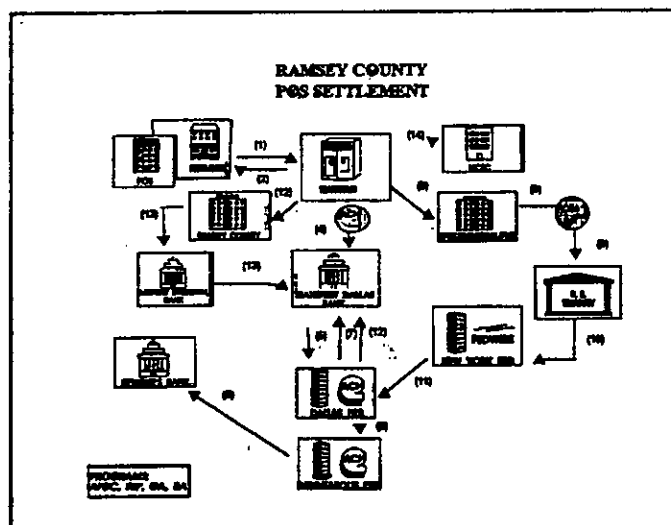
Nel 1990 serviva 12.500 titolari attraverso 128 terminali ATM e 5 POS.

Tabella 27 - Sistema di compensazione finanziaria su base ATM della Contea di Ramsey



Fonte: Phoenix Report, *The Development of EBT*  
*Financial Infrastructure Models, Appendices*, Dicembre 1992

Tabella 28- Sistema di compensazione finanziaria tramite POS della Contea di Ramsey



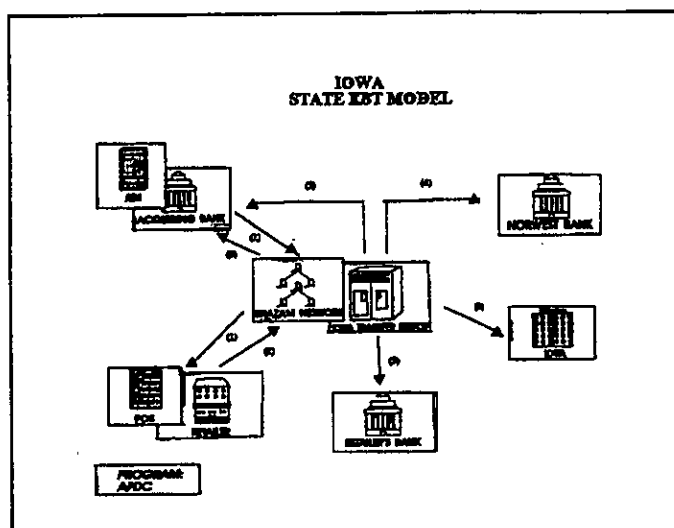
Fonte: Phoenix Report, *The Development of EBT*  
*Financial Infrastructure Models, Appendices*, Dicembre 1992

### 5.2.3 Il Progetto dello Iowa

Istituito dallo Stato dello Iowa per la gestione dei *benefit* AFDC - *Aid For Families With Dependent Children* - nella Lynn County, è stato il primo sistema *piggybacked* su un *network* commerciale preesistente, lo *Iowa Transfer System*. Sia le transazioni POS che quelle ATM sono smistate attraverso il medesimo *network*.

Successivamente è stato aggiunto uno schema volontario per i *Food Stamps*, con un supporto del *Food and Consumer Service -FCS-*.

Tabella 29 - Modello EBT dello Stato dello Iowa

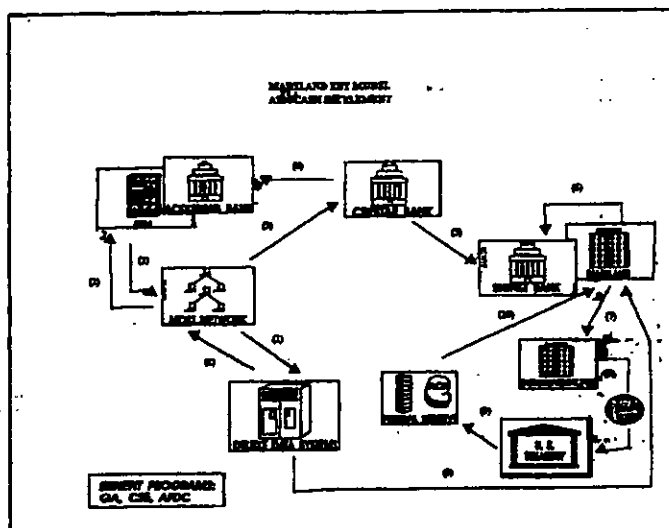


Fonte: Phoenix Report, *The Development of EBT Financial Infrastructure Models*, Appendices, Dicembre 1992

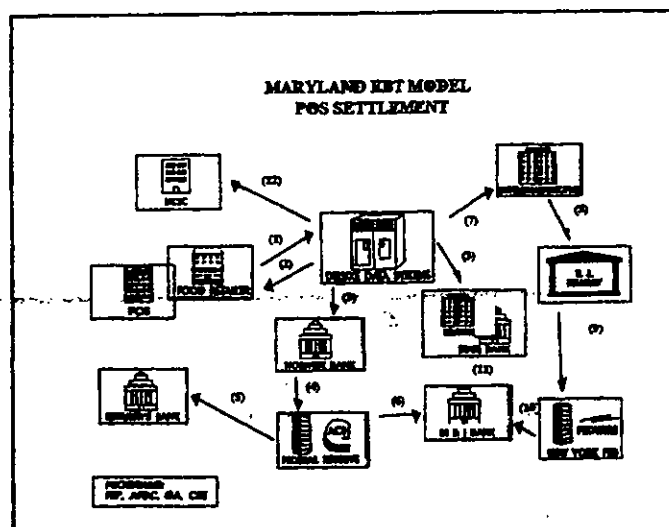
### 5.2.4 Il Sistema della "Carta di Indipendenza" del Maryland

Partito con un progetto pilota in un settore di Baltimore City, è il test di maggiore importanza, perché è l'unico che sia stato esteso su vasta scala. Serve l'intera popolazione del Maryland dal 1993 ed è tuttora l'unico sistema EBT a dimensione statale. Ha lo scopo di gestire tutti programmi sotto il controllo del *Maryland Department of Human Resources* (Dipartimento Risorse Umane): *Food Stamps*, AFDC, Assistenza Generale, Sostegno dei Figli, ecc. L'uso dell'*independence Card* è obbligatorio per i beneficiari di questi programmi.

La valutazione dei risultati del Maryland è molto importante per il progetto di sistemi EBT a livello nazionale.

**Tabella 30- Modello EBT del Maryland – Sistema di compensazione finanziaria su base ATM**

From: Phoenix Report, *The Development of EBT Financial Infrastructure Models*, Appendices, December 1992

**Tabella 31- Modello EBT del Maryland – Sistema di compensazione finanziaria tramite POS**

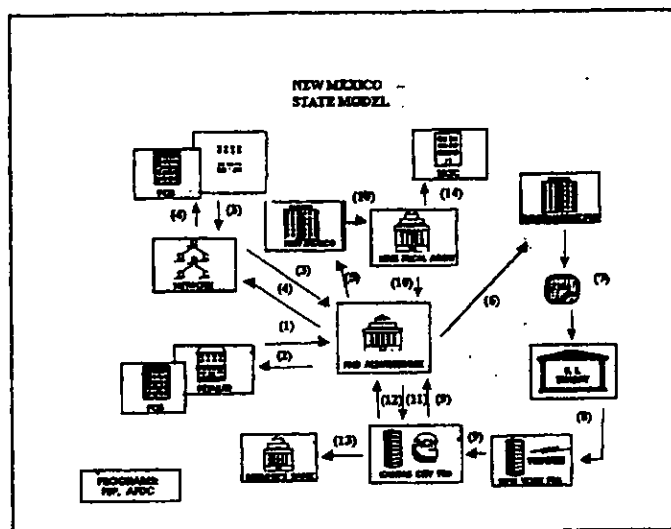
Fonte: Phoenix Report, *The Development of EBT Financial Infrastructure Models*, Appendices, Dicembre 1992.

### 5.2.5 Il Progetto del New Mexico

Il New Mexico è stato il primo Stato ad avviare un sistema EBT mediante un contratto con una istituzione finanziaria, la First National Bank of Albuquerque.

Il progetto era inizialmente limitato all'area di Albuquerque ma il New Mexico ha chiesto all'USDA (Ministero dell'Agricoltura) l'autorizzazione a estendere il sistema a tutto lo Stato.

Tabella 32- Modello dello Stato del New Mexico



Fonte: Phoenix Report, *The Development of EBT Financial Infrastructure Models*, Appendice, Dicembre 1992

### 5.3 Fase 2: l'Iniziativa a livello Federale. Dal *Farm Bill* al Comitato di Gestione Interagenzie dell'EBT

A partire dal 1991 si è assistito, con le eccezioni che vedremo più avanti, a una certa stasi delle sperimentazioni locali dell'EBT basati sulle tradizionali tecnologie *on-line*. La spiegazione è da rinvenirsi soprattutto in un mutamento della legislazione che ha aperto le porte allo sviluppo non sperimentale.

Nel frattempo, la rete commerciale degli ATM e - soprattutto - dei POS si è estesa su tutto il territorio nazionale, consentendo di implementare sistemi EBT su vasta scala.

L'epoca degli esperimenti locali si sta esaurendo e l'iniziativa passa a livello federale. Ma il cammino non sarà né breve, né lineare.

#### 5.3.1 Il Leland Act (*Farm Bill*)

L'approvazione di questa legge consente agli Stati di usare tecnologie EBT per i *Food Stamps* in alternativa al sistema vigente dei *coupon*. L'EBT esce, pertanto, dalla fase delle sperimentazioni condotte in via eccezionale, per entrare nella fase dei sistemi sta-

bili progettati e gestiti su vasta scala. Tuttavia, come vedremo, ci vorranno quasi due anni prima che l'USDA (Ministero dell'Agricoltura), appunto nel 1992, definisca le regole per l'applicazione dell'EBT ai *Food Stamps*.

#### **5.3.1.1 Il Memorandum Presidenziale sulla Gestione per Obiettivi (*Management by Objectives* - MBO). Si forma il Comitato di Gestione Interagenzie dell'EBT**

Il Memorandum Presidenziale del gennaio 1991 sul *Management By Objectives* (MBO), ha spinto l'Ufficio di Gestione e Controllo (*Office of Management and Budget* - OMB) ad assegnare al Servizio di Gestione Finanziaria del Tesoro degli USA (*US Treasury Financial Management Service* - FMS) il compito di coordinare le attività tra le agenzie Federali.

"Riconoscendo le potenzialità, in termini di maggiore efficienza, che si potevano ricavare dal coordinamento dello sviluppo dell'EBT, l'OMB ha designato il Servizio di Gestione Finanziaria dell'*US Department of the Treasury* (FMS) come agenzia guida per l'impegno Federale e costituito il Comitato di Gestione Interagenzie dell'EBT per facilitare il raggiungimento degli obiettivi governativi relativi all'EBT."<sup>261</sup>

Si consolida il processo di coordinamento delle sperimentazioni EBT che, come vedremo, avrà successive tappe di avanzamento.

#### **5.3.1.2 La "Carta" del Comitato di Gestione Interagenzie dell'EBT**

Si apre una complessa dinamica istituzionale che soltanto nel 1994 porterà alla sottoscrizione di un *memorandum of understanding* (memorandum d'intesa) fra le diverse agenzie federali interessate, che darà, finalmente, luogo a un atteggiamento sufficientemente concorde del governo federale nei confronti degli Stati. L'analisi di tale dinamica istituzionale può essere interessante anche per una discussione in sede europea. Nella seconda parte di questo rapporto, sarà fornito qualche elemento per cogliere alcuni aspetti salienti del dibattito affrontato negli USA.

### **5.3.2 Esperimenti e Progetti di EBT off-line con Chip Cards**

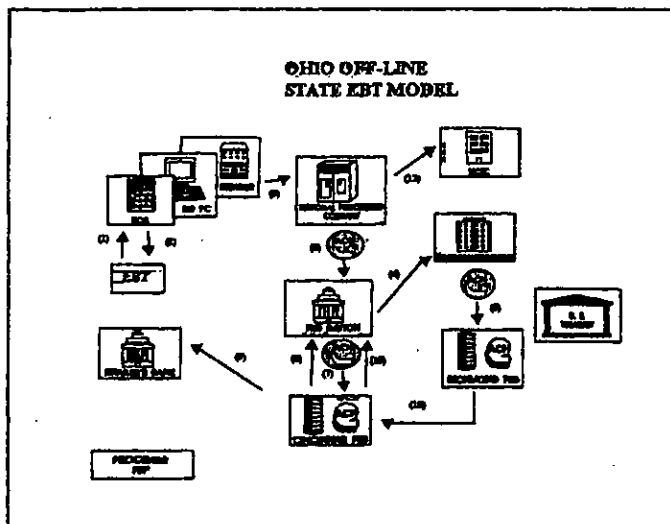
#### **5.3.2.1 Il Progetto dell'Ohio**

Nel settembre del 1990 il FNS incarica la società National Processing Company di disegnare e implementare una "dimostrazione" della tecnologia *off-line* nell'area di Dayton, Ohio. E' il primo test EBT di tale tecnologia negli USA. I protagonisti sono, ancora una volta, i *Food Stamps*. Ai 9000 partecipanti sono distribuite altrettante carte con microchip; presso 70 negozi alimentari sono installati terminali adatti a "leggere" queste carte. Inizialmente, si tratta di un test di pura fattibilità: carte, terminali e sistema sono finanziati dal FNS. Il successo del progetto pilota conduce a un piano di estensione del sistema a livello statale, collegato all'interessante *Ohio Data Linkage Program* (Programma

<sup>261</sup> Phoenix Planning & Evaluation Ltd., *Report on the Development of EBT Financial Infrastructure Models* (Rockville, MD, 1992), pp. 11-12, I-1.

di Collegamento dei Dati)<sup>262</sup>.

Tabella 33— Modello EBT *off-line* dello Stato dello Ohio



Fonte: Phoenix Report, *The Development of EBT Financial Infrastructure Models*, Appendices, Dicembre 1992

<sup>262</sup> Joseph R. Zimmerman, "Multi-Application Cards: The Ohio Data Linkage Program", in *Strategies for the Millennium*, Cardtech/Securtech 1995 Conference Proceedings, Rockville, (MD) 1995, pp. 915-920: "L'Ohio sta sviluppando un database relazionale per la verifica e la prevenzione delle frodi sui benefit governativi. Nella pianificazione di un sistema informativo basato sul servizio al cliente, la tecnologia delle smart card è stata designata come un segmento integrato della strategia dello Stato nei servizi informativi... "Le smart card forniranno ai residenti uno strumento conveniente e utile per interagire con un'ampia fascia di servizi del governo statale in un vero formato di servizio al cliente. Allo stesso tempo, le smart card possono equipaggiare lo Stato con strumenti sofisticati per definire benefit, informazioni e/o procedure di transazione. Il vantaggio di questo programma di smart card ha tre ambiti: (1) fornire ai residenti dello Stato uno strumento orientato al cliente, comprensivo e conveniente attraverso il quale possano accedere, interagire e utilizzare una varietà di servizi dello Stato. Queste transazioni possono includere: reclami, transazioni e creazioni di file finanziari, una pletora di ricerche informative pubbliche e individuali, sottomissione e cambiamenti di dati personali, registrazioni di licenze, applicazioni, creazioni di file di benefit, trasferimenti elettronici, registrazione/ricevuta e identificazione di un richiedente e, infine, la catalogazione dei lavori. Le transazioni saranno eseguite con un altissimo livello di protezione, privacy e confidenzialità, applicando un sofisticato programma di sicurezza DES e RSA. (2) far lavorare la smart card con i database relazionali darà luogo a uno strumento molto efficace per i controlli fiscali. La carta potrà essere utilizzata per qualificare e monitorare la distribuzione di benefit, prevenire e combattere frodi sui benefit e fornire documentazione dettagliata, utilizzazione, memorizzazione e statistiche sui lotti di benefit statali. Inoltre, l'assemblaggio di differenti combinazioni di informazioni messe insieme mediante l'uso di database relazionali fornirà crescenti prospettive per l'analisi dei costi, dati statistici e demografici di census/utilizzazione..." (3) confronti con numerose agenzie Federali hanno dimostrato le potenzialità di fornire ai nostri residenti informazioni aggiuntive a livello nazionale. Il Servizio Postale degli USA ha designato l'Ohio come uno dei primi siti per un progetto pilota per il loro programma di Service to the Citizen Kiosk (Chiosco di Servizio al Cittadino). Attualmente, Ohio e l'USPS (Servizio Postale degli USA) stanno disegnando standard operativi e tecnici per questo sistema e esplorando la possibilità di includere altri servizi dell'agenzia Federale nell'interfaccia con il cliente.

### 5.3.2.2 Il progetto della Carta WIO del Wyoming

Nel novembre 1990 il Wyoming ha commissionato alla società Applied Systems Institute un sistema basato su *smart card* per la gestione dei *benefit* del programma WIC, un programma alimentare per donne in gravidanza e in allattamento per i bambini. L'importanza del test risiede anche nel fatto che si tratta del primo esperimento EBT applicato ai *benefit* WIC, che hanno una natura diversa sia rispetto ai *benefit* monetari, sia rispetto a coupon denominati in dollari come i *Food Stamps*. I *benefit* WIC sono assegnati su prescrizione medica. Le prescrizioni non specificano un valore monetario, ma un elenco di prodotti alimentari che potranno essere ottenuti gratuitamente.

Nel sistema cartaceo, i partecipanti ricevono un *voucher* che gli consente di procurarsi latte, cibi dietetici, cereali e altri cibi ad alto valore nutritivo. Questi *voucher* sono cambiati presso negozi autorizzati.

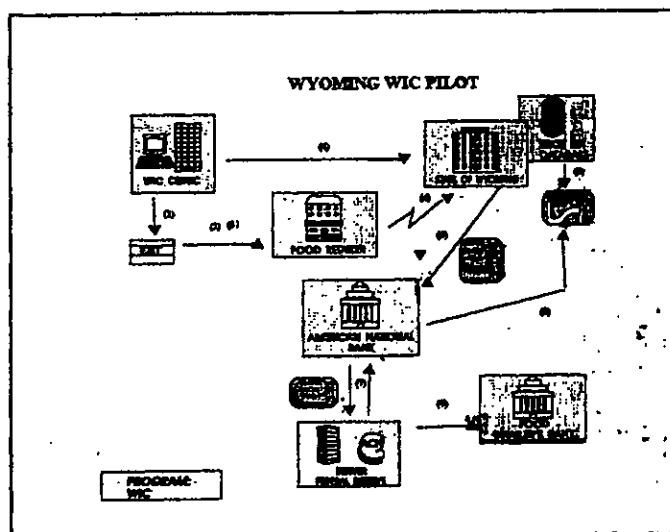
Al contrario, ad ogni donna che possiede una *chip card* è assegnata una prescrizione di cibo immagazzinata nella memoria della carta. Nel negozio, ogni dato è verificato dal *database*. Il cassiere non ha più bisogno di controllare la veridicità delle informazioni. La novità più rilevante consiste nel fatto che l'informazione diventa disponibile per l'ospedale locale, il quale può intervenire al fine di supportare l'educazione alimentare. La complessità del meccanismo aveva finora escluso i WIC *voucher*, un programma solitamente incluso nel campo sanitario, dagli esperimenti EBT. Siamo, quindi, ai primi passi dell'EBT in questo campo.

Implementato nel maggio 1991 nell'area di Casper, il test si è concluso in ottobre. L'ottima valutazione dei risultati ha dato luogo al progetto *WYO Card - PayWest*, che da una parte si estenderà ai *Food Stamps* e ad altri programmi di *welfare*, dall'altra si commetterà al recentissimo *Health Passport Project* (Progetto di Passaporto Sanitario) lanciato da sei Stati dell'ovest<sup>263</sup>.

<sup>263</sup> "Nel marzo del '95, dopo 16 mesi di progettazione, sviluppo e verifica, il Wyoming iniziò la sua conversione da *Food Stamps coupon* e *voucher* di prescrizione alimentare WIC a *smart card*. La dimostrazione pilota userà 12.000 carte rilasciate ai clienti per usarle nei successivi 25 mesi. Questa applicazione rappresenta una novità sotto tre profili: (1) dopo la prova del '91-92 dello studio di fattibilità di principio, è la prima applicazione di *smart card* al programma "*Women, Infants and Children*"; (2) è la prima applicazione combinata ai programmi WIC e *Food Stamp*; (3) è la prima applicazione di carta che porta avanti programmi di *benefit* e dati amministrativi e demografici sulla salute per la certificazione e i dati sulla vaccinazione dei bambini" (J. Terry Williams, *EBT and the WYO Card Demonstration*, in *Strategies for the Millennium*, Cardtech/Securtech 1995 Conference Proceedings (Rockville, MD, 1995), p. 465.

"Il Wyoming ha implementato con successo *PayWest*, una dimostrazione sull'EBT basata su *smart card* per i programmi WIC e *Food Stamp*. La carta di plastica incorpora un *chip* integrato che immagazzina dati e supporta processi informatici che elaborano programmi quando sono inseriti in un lettore di carte compatibile. La *smart card* compie le transazioni nei locali dei dettaglianti autorizzati per gli alimenti usando la carta, il lettore della carta e, quando adeguato, il sistema elettronico di registro di cassa dei dettaglianti senza scambio di informazioni dirette tramite telefono con un computer centrale *host*. Il *chip* nella carta immagazzina informazioni dettagliate circa i *benefit* disponibili e la storia delle transazioni del proprietario della carta e non dipende dalle telecomunicazioni o da un computer centrale *host* per autorizzare e registrare l'uso dei *benefit*. I file di dati sono trasferiti tra il computer centrale *host*, il computer dello Stato e il computer situato presso ciascuno dei dettaglianti autorizzati che sono connessi all'i lettore/i della carta localizzati nei percorsi del *check-out*. Questi trasferimenti di dati permettono al sistema di aggiornare le autorizzazioni ai *benefit*, riempire di nuovo di *benefit*, gestire l'emissione e l'inventario della carta e supportare il trasferimento dei pagamenti ai dettaglianti e dei debiti nei confronti dello Stato e dei conti di deposito del programma Federale utilizzando le normali procedure commer-

Tabella 34— Il progetto pilota WIC del Wyoming



Fonte: Phoenix Report, *The Development of EBT Financial Infrastructure Models*, Appendices, Dicembre 1992

### 5.3.2.3 Il progetto della Carta Ibrida: Maine, New Hampshire & Vermont

Nel 1992 il primo sistema EBT multistato ha ricevuto l'approvazione dell'USDA. Si trattava del primo progetto basato su una carta ibrida (*chip card* con banda magnetica). Maine, New Hampshire e Vermont si sono uniti alla Coalizione di Stati del Nord Est guidata da Maryland e New York.

### 5.3.3 Settembre 1991 - Aprile 1992: il Regolamento EBT di *Food Stamps* & AFDC

#### 5.3.3.1 Regole per Applicare l'EBT al Programma AFDC

L'Amministrazione per i Figli e le Famiglie pubblica un Regolamento che fornisce agli Stati le linee guida per l'applicazione dell'EBT ai *benefit* AFDC. Si tratta di una regolamentazione importante, poiché il *Food stamps Program* e l'AFDC sono - se si eccettuano i programmi sanitari - i programmi di *welfare* più estesi (16 milioni di persone sono coperte dai programmi AFDC e di Assistenza Generale).

#### 5.3.3.2 Il Food and Nutrition Service (FNS) dell'USDA (Ministero dell'Agricoltura) emana le Regole per attuare il Leland Act del 1990

Come abbiamo visto, il *Food stamps Program* ha avuto ed ha, ancora, un ruolo

---

ciali ACH" (J. T. Williams, *The State of Wyoming Smart card Application for Supplemental Food for Pregnant Women, Infants and Children, Food Stamps and Tracking of Immunization*, in: C.O. Köhler, O. Rienhoff, O.P. Schaefer (eds.), *Health Cards '95, Proceedings of the Health Cards '95 Conference*, Frankfurt, Germany, 23-26 Ottobre, 1995, IOS, Amsterdam 1995).

importante nello sviluppo dei sistemi EBT, anche sulla base degli esperimenti ai quali ha collaborato. All'interno dell'USDA, il programma è posto sotto l'autorità del FNS. Solo con l'emanazione del regolamento da parte del FNS il Leland Act è divenuto operativo. Tuttavia, alcuni aspetti di tali regole hanno causato qualche problema allo sviluppo dell'EBT, in particolare per quanto riguarda il divieto ai sistemi EBT di caricare oneri sui punti di vendita che accettano i *Food Stamps*.

#### 5.3.4 La Comunità economica si muove

L'importante *Electronic Funds Transfer Association* (Associazione del Trasferimento Elettronico dei Fondi) ha formato una propria *EBT Task Force*; nel 1992 la *EBT Task Force* della EFTA ha pubblicato un proprio studio *EBT in the United States*.

Sin dal 1991 una delle maggiori banche USA, la Citibank, ha costituito un Servizio EBT con lo scopo di fornire al settore pubblico una "Fonte" per i sistemi EBT. Proprio la Citibank è uno dei protagonisti dell'importante progetto pilota di Houston.

##### 5.3.4.1 Il Progetto Houston e la Carta di Pagamento Diretta

"In aggiunta ai progetti avviati dagli Stati, il *Financial Management Service del Treasury Department* (Servizio di Gestione Finanziaria del Tesoro) ha firmato un contratto con Citibank per erogare *benefit* gestiti direttamente dal governo federale a Houston, Texas. Un progetto sperimentale è stato varato poi, sempre a Houston, per erogare SSI (Sicurezza Sociale), *Civil Service Retirement payments* (pagamenti per i Pensionati del Servizio Civile) e *Railroad Retirement benefits* (Pensioni ai Ferrovieri) mediante terminali ATM e POS. Le transazioni sono gestite dal *PULSE network* di Citibank, dove esiste una struttura separata per realizzare il progetto. I depositi sono forniti da Citibank all'inizio del mese tramite l'ACH. Citibank mantiene i depositi in conto fintanto che il beneficiario non accede ai *benefit*. Il progetto è compatibile con l'infrastruttura del *network* finanziario commerciale. Le transazioni non si distinguono dalle transazioni commerciali".<sup>264</sup>

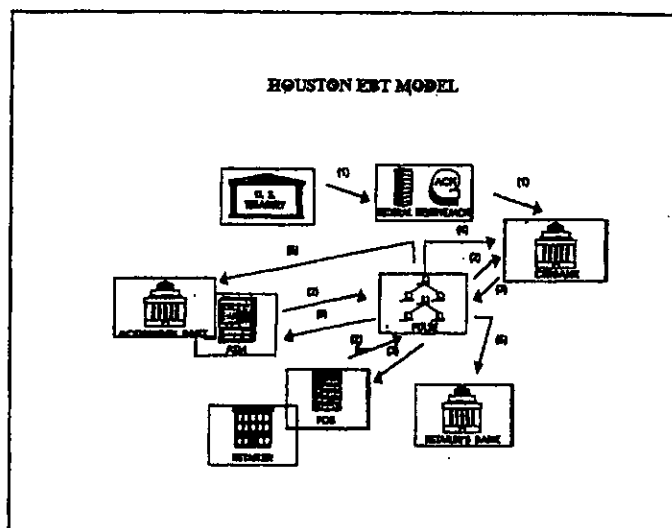
Offerta in una prima fase senza oneri a carico del cliente (insieme a 4 prelievi ATM gratuiti), la *Direct Payment Card* (Carta di Pagamento Diretto) è stata in seguito proposta a una spesa mensile di 3 dollari e con una sola transazione ATM gratuita. E' la prima sperimentazione EBT per l'erogazione di fondi amministrativi a livello federale (*Direct Federal*). Nata da un contratto fra Tesoro e Citibank, la *Direct Payment Card* si può considerare - anche per la completa compatibilità con la infrastruttura commerciale nazionale e internazionale - come la prima carta EBT "commerciale" (viene venduta anche ai residenti americani in Argentina). E' anche una delle primissime carte commerciali di pagamento per gli *unbanked* ("Non è Necessario Nessun Conto Bancario" è lo *slogan*), grazie alla tecnica dei "conti bancari virtuali". Fra i molti primati di questa carta vi è anche quello di costituire il primo e unico esperimento EBT coperto dalla *Regulation-E*<sup>265</sup>.

<sup>264</sup> Phoenix Planning & Evaluation Ltd., *Report on the Development of EBT Financial Infrastructure Models*, Rockville (MD) 1992, p. A-40.

<sup>265</sup> Questo tipo di programma acquisirà, in breve tempo, un'altissima importanza strategica non appena sarà varato l'IEI - *Invitation for Expression of Interest* (Invito a concorrere) nazionale per l'interoperabilità dell'EBT su scala nazionale, basata su più emittenti e avendo incluso tutti gli altri pagamenti (non limi-

Il test di Houston segna il punto più avanzato nella tendenza storica dell'EBT USA a inserirsi in senso sempre più diretto nel sistema commerciale dei pagamenti. In questa prospettiva bisogna valutare gli eventi del 1993-1995, e l'azione della *EBT Task Force* e dell'Amministrazione Clinton-Gore.

Tabella 35 — Il modello EBT di Houston



Fonte: Phoenix Report, *The Development of EBT Financial Infrastructure Models*, Appendices, Dicembre 1992

### 5.3.5 L'EBT nell'Era dell'Amministrazione Clinton

#### 5.3.5.1 Il Rapporto Phoenix sullo Sviluppo dei Modelli di Infrastruttura Finanziaria dell'EBT

A conclusione dello studio di nove mesi commissionato dal Comitato di Gestione dell'EBT,<sup>266</sup> la società *Phoenix Planning and Evaluation* traccia un bilancio delle attività condotte dalle varie agenzie coinvolte nell'EBT. Il rapporto propone un modello dettagliato delle procedure istituzionali e finanziarie da adottare per lo sviluppo dell'EBT a livello nazionale. Il modello è stato ampiamente adottato dalla *EBT Task Force* nel 1994.

Il rapporto è interessante sia per l'analisi delle dinamiche istituzionali, sia per comprendere lo sviluppo delle scelte che la "Comunità EBT" ha effettuato all'inizio del 1993, un anno rivelatosi in effetti cruciale.

tati ai percettori di welfare) ai "non-bancarizzati" nello stesso programma. Citibank sta sviluppando anche Pay TM, un sistema di listino di pagamenti per i non-bancarizzati.

<sup>266</sup> Phoenix Planning & Evaluation Ltd., *Report on the Development of EBT Financial Infrastructure Models*, Rockville (MD) 1992, p. II-3.

**5.4 Fase 3. La Task Force Federale per l'EBT inizia ad operare e il Governo Federale collabora. Le Istituzioni Finanziarie chiedono un Prototipo Interstatale di EBT e un Sistema Nazionale di EBT.**

**5.4.1 Dal Rapporto Gore Nasce la Federal EBT Task Force. Il Maryland sviluppa il primo sistema EBT a dimensione statale**

**5.4.1.1 La Verifica Nazionale dei Risultati**

La *National Performance Review* (Verifica Nazionale dei Risultati) inizia il 3 Marzo 1993 quando il Presidente Clinton annuncia una verifica di 6 mesi del governo Federale e mi chiede di assumerne l'impegno".<sup>267</sup>

**5.4.1.2 Maryland: il Primo Sistema EBT Operante a Livello Statale**

Il Maryland completa il progetto di estendere la copertura della sua *Independence Card* a tutto lo Stato, coinvolgendo circa 450.000 beneficiari dei programmi di *welfare* nel *Big Test*, i cui risultati influenzeranno le scelte future a livello nazionale.

**5.4.1.3 Il Rapporto sulla Verifica Nazionale dei Risultati (NPR Report)**

Il NPR Report di Gore viene pubblicato il 7 settembre 1993. In esso Al Gore raccomanda un *executive order* (direttiva del Presidente) per la creazione di un *customer-driven government* (governo orientato al cliente). Il presidente firma tale *executive order* il giorno stesso.

**5.4.1.4 Il Rapporto dell'Ufficio di Verifica sulla Tecnologia del Congresso**

Sempre nel mese di settembre l'*Office of Technology Assessment* - OTA - (Ufficio di valutazione della Tecnologia) del Congresso pubblica a sua volta il rapporto *Electronic Delivery of Federal Services* (Servizi federali di erogazione elettronica). Un intero capitolo è dedicato all'EBT e alle alternative tecnico istituzionali per l'attuazione di una rete EBT a livello nazionale. Il rapporto afferma: "La *leadership* del Congresso e del Presidente è la chiave per il successo dell'EBT". E' interessante notare che, a tale scopo, si raccomandano "azioni di *leadership*" fra cui: "istituire un Consiglio Federale/Statale per il pagamento dei *benefit* o per il pagamento elettronico e/o un Comitato Interagenzie per le politiche che sviluppino le strategie per rendere operativo un sistema nazionale EBT". Una impietosa nota a piè di pagina specifica: "Un Comitato Guida Interagenzie sull'EBT, coordinato dal Dipartimento del Tesoro, ha commissionato una verifica delle esigenze finanziarie e infrastrutturali per un sistema EBT nazionale, ma i termini e i risultati sono

<sup>267</sup> Al Gore, Prefazione *From Red Tape to Results. Creating a Government that Works Better and Costs Less*, Report of the National Performance Review, Settembre 1993.

incerti<sup>268</sup>.

#### 5.4.1.5 Il varo della EBT Task Force

Il Rapporto Gore richiama il rapido sviluppo di un sistema nazionale di erogazione dei *benefit* per via elettronica. La *Task Force* Federale per l'EBT viene istituita nel novembre 1993 dall'*Office of Management and Budget* (Ufficio di Gestione e Controllo) per presidiare l'implementazione del sistema EBT nazionale.

#### 5.4.2 Federal Reserve: la Regolamentazione E in EBT; l'EBT Task Force e lo Schema delle Regole Operative

##### 5.4.2.1 La decisione della Federal Reserve sulla Regolamentazione E

La Legge sul Trasferimento Elettronico dei Fondi stabilisce negli USA una struttura di diritti e di responsabilità per coloro che si avvalgono di sistemi elettronici per il trasferimento di fondi. La legge è applicata in base alla *Regulation E* emanata dalla *Federal Reserve*, che limita fortemente le "responsabilità del consumatore in caso di furto, smarrimento o contestazione delle transazioni avvenute elettronicamente". Nel febbraio 1994 il Consiglio dei Governatori ha fatto passare una mozione per rendere la *Regulation E* applicabile all'EBT.

Questa decisione prevede un interim di tre anni prima che la copertura entri in funzione. L'annuncio dell'applicazione della *Regulation E* all'EBT per il marzo del 1997 ha dato, comunque, adito immediatamente a un gran numero di controversie. Per comprendere la portata di questa decisione occorre fare una premessa. Tutti i sistemi locali di EBT (con la sola eccezione del progetto Houston) si sono basati sul concetto che la protezione offerta dalla legge ai titolari delle carte commerciali non si applichi all'EBT. Di conseguenza, le responsabilità conseguenti allo smarrimento o al furto della carta non sono sostenute dalle agenzie pubbliche ma dal titolare della carta. In altre parole, se qualcuno preleva danaro o altri *benefit* dal conto del titolare, il titolare ne è comunque responsabile e deve sopportarne i costi. In pratica la protezione della carta persa o smarrita è affidata soltanto al codice personale "PIN" ("Personal Information Number") che avvia l'autorizzazione *on line* della carta ad operare transazioni. Considerando che, prima dell'EBT, i *benefit* cartacei (danaro, *Food Stamps*, ecc.) potevano comunque essere persi o rubati, la carta EBT offre, in linea di principio, un grado di protezione maggiore al consumatore "non bancarizzato".

##### 5.4.2.2 Il Memorandum di Intesa Interagenzie sulla EBT

In aprile, l'*Office of Management and Budget*, e i Ministeri dell'Agricoltura, della Sanità e del Tesoro (designati *Task Force Principals*) siglano un *Memorandum of Understanding*. Nel testo si afferma: "Dietro l'impulso e con la *leadership* del Vice Presidente, la *EBT Task Force* ha deciso di istituire un forum per fornire direttive politiche alle

<sup>268</sup> US Congress, Office of Technological Assessment, *Making government Work. Electronic Delivery of Federal Services* (Washington DC: US Government Printing Office, September 1993), p. 103.

Agenzie ai fini dell'implementazione dell'EBT su territorio nazionale.

Il memorandum delinea i rapporti operativi all'interno della *Task Force* e con il *Task Force Executive Staff*. Lo USDA è riconosciuto come "Agenzia Leader del Programma" in particolare nei confronti degli Stati.

#### 5.4.2.3 Il Rapporto della EBT Task Force al Vice Presidente

La *EBT Task Force* presenta un rapporto al Vice Presidente Al Gore intitolato *Creating a Benefit Delivery System that Works Better & Costs Less* (Creare un Sistema di Erogazione dei *Benefit* che Lavori Meglio e Costi Meno).

Nel 1994 la, neo-costituita *Federal Electronic Benefit Transfer Task Force* pubblica un rapporto<sup>269</sup> che, seguendo le linee guida predisposte nel 1993 dalla National Performance Review del Vice Presidente Gore e dall'Office of Technology Assessment del Congresso (*Making Government Work: Electronic Delivery of Federal Services* - Far Funzionare il Governo: Erogazione Elettronica dei Servizi Federali), entrambi auspicanti un'espansione dei servizi governativi elettronici, annuncia che i servizi EBT per i principali programmi di *benefit* federali e statali saranno disponibili su tutto il territorio nazionale per il marzo del 1999.

"Questo piano è stato concepito come un primo passo per andare incontro all'obiettivo di trasformare il vecchio modello di spesa del governo attraverso l'uso delle moderne tecnologie elettroniche per le operazioni bancarie e, quindi, per ottenere migliori servizi a minor costo. Ogni anno i programmi Federali e statali erogano circa 500 miliardi di dollari in *benefit* monetari e in assistenza alimentare. Una quota significativa di questi *benefit* può essere erogata con depositi diretti... che rappresentano il sistema più efficace, dal punto di vista dei costi, di erogazione dei *benefit*. Tuttavia, una quota consistente dei percettori di *benefit* federali e statali non ha accesso ai conti bancari. Inoltre, il deposito diretto non è opzionale per i programmi governativi di assistenza alimentare che restringono l'opportunità di scelta ai negozi autorizzati. In questi casi, l'EBT è ancora la soluzione... Un sistema EBT di dimensione nazionale potrebbe erogare annualmente più di 111 miliardi di dollari in *benefit*. Per dare il senso dell'entità, il flusso annuale di fondi della Visa USA, la *credit card* più usata negli Stati Uniti, rientra in una fascia tra i 175 e i 180 miliardi di dollari."

#### 5.4.2.4 Il Rapporto della EBT Task Force sulla Regolamentazione E

A riguardo il rapporto della *Task Force* formula la seguente affermazione: "Mentre le agenzie federali e statali non discutono il principio che i partecipanti all'EBT debbano godere di una qualche protezione di base, tutte le agenzie sono preoccupate di dover assumere responsabilità per un valore indeterminato. Gli stati sono particolarmente preoccupati del carico addizionale - in aggiunta ai costi di rimpiazzare i *benefit* - di amministrare un processo di aggiudicazione dei reclami entro i tempi definiti dalla *regulation* E. A differenza delle istituzioni finanziarie commerciali, le cui operazioni sono normalmente coperte dalla regolamentazione, gli Stati non hanno la possibilità di aumentare

<sup>269</sup> Federal EBT Task Force, *From Paper to Electronics: Creating a Benefit Delivery System That Works Better & Costs Less* (Washington DC: US Government Printing Office, May 1994).

gli organici per affrontare ulteriori responsabilità amministrative. Ugualmente, le agenzie statali e federali non possono limitare le loro perdite rifiutandosi di servire clienti recidivi nei reclami o ad alto rischio, prerogativa, questa, delle istituzioni finanziarie commerciali.<sup>270</sup>

Nel frattempo la *Task Force* ha approntato un proprio modello dei costi del sistema EBT. Si tratta di un documento di non facile interpretazione che, per la prima volta, quantifica le variabili del modello economico EBT sia per quanto riguarda il prototipo sia per quanto riguarda il sistema nazionale.

#### 5.4.2.5 Il Rapporto sulla Valutazione dei Risultati

Dopo il rapporto del 1993 il Presidente Clinton ha emesso, come abbiamo visto, un *Executive Order* in cui dichiarava, utilizzando il linguaggio della *Total Quality*: "Mettere le persone al primo posto significa che il Governo Federale deve fornire i servizi della migliore qualità possibile agli americani. I dipendenti pubblici devono imbarcarsi in una rivoluzione all'interno del Governo Federale per cambiare il suo modo di fare business. Questo richiederà una continua riforma delle pratiche e operazioni manageriali dei dipartimenti dell'esecutivo per fornire servizi al pubblico che pareggino o superino i migliori servizi disponibili nel settore privato."<sup>271</sup>

Ne è seguito un lavoro di individuazione di *standard* (più di 1.500) che rappresentano l'impegno di 100 agenzie federali. "Questa è la prima volta, per la maggior parte di queste agenzie, in cui sono fissati degli *standard*.....Ulteriori *standard* verranno elaborati nei prossimi mesi per coprire ancora più servizi."<sup>272</sup>

Per quanto riguarda, ad esempio, il Servizio per il Cibo e l'Alimentazione, gli *standard* sono così definiti:

- "Vi assicuriamo di farvi sapere se potete usufruire dei *Food Stamps* al più presto possibile, non più tardi di 30 giorni dalla vostra domanda. Dovrete riempire il modulo di richiesta al più presto e potete cominciare il conto dei giorni non appena avrete contattato l'ufficio e ci avrete dato il vostro nominativo, indirizzo e firma.
- Se avete diritto all'assistenza immediata, garantiamo di darvi i vostri *Food Stamps benefit* entro cinque giorni.
- Vi garantiamo di comunicarvi l'esaurimento del vostro diritto ai *Food Stamps*

<sup>270</sup> Nonostante sia stata accumulata un'esperienza molto limitata sul numero o il valore dei reclami che possono essere sottomessi in un ambiente EBT, un'analisi commissionata dal Tesoro (*Implications of Regulation E in Electronic Benefit Transfer Programs*, Citicorp Services, Inc., Agosto 1993) basata sull'esperienza acquisita unicamente in connessione con un progetto EBT assomma a una responsabilità aggiuntiva federale per la Regolamentazione E di 116 milioni di dollari per anno. Come afferma la *Task Force* "Nei prossimi tre anni si otterranno, con test di campo, stime più precise dei costi associati con l'applicazione della Regolamentazione E all'EBT. Il governo federale, gli Stati e le industrie di servizi finanziari lavoreranno insieme per sviluppare strategie e procedure che possano limitare l'esposizione a reclami fraudolenti e distribuire la responsabilità tra ognuno dei gruppi degli *stakeholder*. Alcuni stati hanno previsto che questa responsabilità potrebbe assommare a \$500-\$600 milioni a livello nazionale. Costi di questa grandezza mettono a rischio la percorribilità dell'EBT e rendono imperativa la limitazione della responsabilità".

<sup>271</sup> *Executive Order 12862. Setting Customer Service Standard*. The White House. Settembre 1993.

<sup>272</sup> *Report of the National Performance Review, Putting Customer First. Standards for Serving the American People*, September 1994.

almeno un mese prima dall'estinzione. Se chiedete la continuazione dei vostri *Food Stamps* entro il 15 dell'ultimo mese - e avete ancora diritto a riceverli - vi assicuriamo che i vostri *benefit* non saranno interrotti.

- Se non siete d'accordo con la nostra decisione, assicuriamo di darvi un ascolto leale, se lo richiederete. Assicuriamo anche di farvi avere i risultati della domanda entro 60 giorni.

- Assicuriamo un trattamento corretto ed equo senza tener conto dell'età, razza, colore, sesso, handicap, religione, nazionalità o credo politico.<sup>273</sup>

Nel caso della *Social Security Administration* (Amministrazione per la Sicurezza Sociale) si garantisce tra l'altro "Se chiedete una nuova *Social Security card* ad uno dei nostri uffici, la spediremo entro cinque giorni lavorativi dalla ricezione di tutte le informazioni necessarie. Se avete bisogno urgente del vostro numero di "*Social Security*", ve lo comunicheremo entro un giorno lavorativo."<sup>274</sup>

#### 5.4.2.6 Lo Schema delle Regole Operative per l'EBT

La *EBT Task Force* rilascia lo Schema delle Regole Operative per l'EBT cui dovranno attenersi tutti i sistemi EBT del paese. Il Draft EBT Operating Rules si applica a livello statale, interstatale e nazionale.

#### 5.4.3 Dall'Invito a Concorrere dell'Alleanza degli Stati del Sud (SAS) all'Invito a Concorrere Nazionale

##### 5.4.3.1 1. Il Prototipo di Invito a Concorrere per l'EBT della SAS

Il 9 marzo la *Southern Alliance of States* (Alabama, Arkansas, Florida, Georgia, Missouri, North Carolina, Tennessee) e il Servizio di Gestione Finanziaria del Tesoro pubblicano la *Invitation for Expressions of Interest*, IEI, (Invito a Concorrere) per acquisire servizi EBT per la Alleanza degli Stati del Sud. La IEI costituisce l'invito alle istituzioni finanziarie a concorrere per la gestione dell'EBT negli Stati della SAS. Il 17 ottobre lo FMS, dopo aver valutato con gli Stati le proposte, selezionerà l'istituzione finanziaria che diverrà *Government Designated Issuer* - GDI - (Emittente Designato dal Governo) della *Security Benefit Card* - (Carta per i *Benefit* Previdenziali) in tutto il territorio della SAS.

Entro nove mesi (quindi intorno alla metà del 1996) l'emittente dovrà procedere ad avviare l'implementazione del sistema ed entro 27 mesi dovrà aver completato la estensione a tutto il territorio della SAS (quindi entro la fine del 1997).

La SAS IEI segna il decollo del Prototipo della *EBT Task Force* e la prova del fuoco della sua strategia.

Sulla base dei risultati della SAS IEI, entro i prossimi mesi dovrà essere lanciato la IEI per il resto del territorio nazionale, con l'obiettivo di realizzare l'EBT su scala nazionale entro il 1999.

Nel testo della SAS IEI si afferma: "Il FMS intende pervenire a un IEI Nazio-

<sup>273</sup> *Ibid.* p. 67.

<sup>274</sup> *Ibid.* p. 68.

nale che acquisisca i servizi EBT per il resto del paese. La *National IEI* differirà dalla *SAS IEI* in quanto formulerà una lista di Istituzioni Finanziarie capaci di fornire i servizi EBT, al posto di un singolo Agente Finanziario come nella *SAS*".

#### 5.4.3.2 L'Ingresso di Kentucky e Mississippi nel Sistema EBT della SAS

Un emendamento alla *IEI* sancisce ufficialmente l'ingresso del Kentucky e del Mississippi nel sistema *SAS EBT*, portando a nove<sup>275</sup> il numero degli Stati partecipanti. Il Prototipo coprirà più di un quinto della domanda nazionale.

#### 5.4.3.3 Avvio di un Progetto di Passaporto Sanitario (*Health Passport*) che utilizzi *Smart Card* da parte dell'Associazione dei Governatori dell'Ovest: Studio di Fattibilità

Il sistema EBT riguarda funzioni di pagamento, lo *Health Passport Project* (HPP) dell'Associazione dei Governatori dell'Ovest riguarda, invece, funzioni informative (mediche e amministrative) non direttamente correlate a pagamenti. Entrambi i progetti si pongono in una prospettiva comune a medio termine:

- una singola carta per entrambe le funzioni
- la migrazione verso la tecnologia della *smart card*.<sup>276</sup>

"Avviato dall'Associazione dei Governatori dell'Ovest, lo *Health Passport Project* (HPP) mira a migliorare i servizi sanitari e a incrementare l'accesso alla cura. Il progetto si focalizza sulle donne e i bambini che sono destinatari dei *benefit* sanitari e alimentari. Usando una carta di plastica presso i punti di servizio, questi clienti della sanità pubblica ricevono i *benefit* e immagazzinano o accedono a informazioni demografiche e mediche.

"Numerosi programmi di sanità pubblica e alimentare sono stati presi in considerazione per includerli nei progetti sperimentali per lo HPP:

- Programma Speciale per Cibo Supplementare per Donne, Neonati e Bambini — *Special Supplemental Food Program for Women, Infants and Children* (WIC)
- Programmi Sanitari per Madri e Figli — *Maternal and Child Health Programs*
- Programmi di Vaccinazione — *Immunization Programs*
- Servizi Sanitari per gli indiani — *Indian Health Services*
- Programmi *Head Start*
- Programmi Analisi, Diagnosi e Cura preventivi e periodici — *Early and Periodic Screening, Diagnosis and Treatment (EPSDT) Programs*
- Verifiche dell'Uso delle Droghe — *Prospective Drug Utilization Reviews* (Pro-DUR)
- Servizi di Cura nel Terziario Forniti dalle Strutture Mediche — *Tertiary care services*

<sup>275</sup> In effetti il Mississippi ne è uscito più tardi.

<sup>276</sup> Questa prospettiva è già definita all'inizio nel Modello Tecnico dell'HPP, nel rapporto si sostiene: "Almeno nel breve periodo, HPP si può collegare meglio con EBT- promuovendo, poi, una soluzione di carta singola per i clienti comuni - includendo una striscia magnetica nella tecnologia della carta. In tal modo HPP sarà compatibile con la infrastruttura commerciale esistente EFT mentre programma il trasferimento dalla tecnologia delle carte magnetiche a quella delle *smart card*. Western Governors' Association, *HPP Technical Model*, April 1995 (Preparato da Price Waterhouse LLP in collaborazione con Phoenix Planning and Evaluation Ltd), p.II,8.

*provided by regional medical facilities*

Sei Stati dell'Ovest sono coinvolti nello studio: Idaho, Montana, Nevada, North Dakota, Washington e Wyoming. Una volta che il sistema di *Health Passport* sarà completamente operativo, i beneficiari della HPP accederanno ai *benefit* del programma e riceveranno cure mediche in qualsiasi parte della regione, senza problemi di confini statali.

Il progetto consiste di tre fasi: (1) studio di fattibilità, (2) disegni del sistema e implementazione del progetto pilota, (3) espansione regionale del sistema multi-programma. Durante lo studio di fattibilità, Price Waterhouse LLP e *Phoenix Planning & Evaluation Ltd.* rivedono gli obiettivi dei programmi e i sistemi di erogazione sanitaria in ciascuno degli Stati partecipanti.<sup>277</sup>

"Dopo un intenso lavoro di undici mesi lo studio di fattibilità ha riscontrato la percorribilità del concetto di *Health Passport*: tecnicamente, economicamente e organizzativamente; il forte sostegno dai fornitori privati, dello *staff* del programma e degli altri gruppi di *stakeholder*; l'effettiva possibilità di raggiungere gli scopi e gli obiettivi guida del programma."<sup>278</sup>

I ricercatori hanno condotto più di 250 interviste attraverso gli Stati per supportare le analisi di base tecniche, economiche e organizzative.

*Fattibilità Tecnica.* La presenza di computer di varie tipologie presso gli studi medici, le strutture sanitarie pubbliche, le cliniche e gli ospedali crea l'esigenza di un ponte informativo tra questi sistemi. Lo *Health Passport* può fornirlo supportando collegamenti diretti ai sistemi esistenti, o fornendo una fonte di informazione *stand-alone* quando il collegamento non è possibile o troppo costoso.

"La fattibilità tecnica dello *Health Passport* è supportata dai seguenti risultati della ricerca:

- lo *Health Passport* può trasportare importanti dati paziente/cliente tra sistemi non connessi e rilasciarli tramite collegamenti diretti o *software stand-alone*;

- lo *Health Passport* può servire come una comune ed equa chiave di accesso ai sistemi di informazione sanitari, fornendo ai soggetti un livello di sicurezza e di confidenzialità aggiuntivo per le loro registrazioni sanitarie;

- lo *Health Passport* può costituire una forma di accesso più sicuro e un sostituto efficiente per le transazioni di *routine*, visto lo sviluppo delle connessioni *on-line*.<sup>279</sup>

*Fattibilità Economica.* Lo *Health Passport* potrebbe abbassare i costi amministrativi per i programmi e per i fornitori, ridurre i costi di duplicazione di test e servizi e promuovere azioni di prevenzione.

Il potenziale economico dello *Health Passport* è supportato dai seguenti risultati della ricerca:

- lo *Health Passport* può aiutare a ridurre funzioni amministrative ridondanti e incrementare l'efficienza dei programmi. Ad esempio, molte delle informazioni richieste per la messa in ruolo del paziente/cliente, la verifica del suo diritto alla prestazione e il *reporting* del programma, risultano di facile compilazione attraverso i programmi HPP. Una carta che contiene informazioni di base demografiche, finanziarie e cliniche (per es.

<sup>277</sup> Bruce Caswell, *Western Association Health Passport Project*, in *Strategies for the Millennium*, Cardtech/Securtech 1995 Conference Proceedings, Rockville (MD) 1995, p. 953.

<sup>278</sup> Western Governors' Association Health Passport Project, *Final Feasibility Assessment and Preliminary Demonstration Design*, September 1995, p.vi.

<sup>279</sup> *Ibid.* p.vi.

nome, indirizzo, diritto all'assistenza, gruppo sanguigno, medicazioni, allergie) può aiutare a risparmiare risorse del programma riducendo il tempo che lo *staff* impiega a ottenere, verificare e registrare le informazioni. In generale questi risparmi amministrativi possono tradursi direttamente in servizi al cliente;

- lo *Health Passport* può rendere possibile per i fornitori determinare accuratamente se un servizio è stato reso o meno. Questo previene la duplicazione di costi di erogazione dei servizi;

- la letteratura sottolinea che circa ogni dollaro speso negli USA in cure prenatali fa risparmiare 6 dollari di spese mediche successive. Lo *Health Passport* può ridurre le barriere ad un ingresso precoce nei programmi alimentari e sanitari, mantenendo le persone più sane e risparmiando significative spese sanitarie future degli Stati.<sup>280</sup>

**Fattibilità Organizzativa.** Lo studio di fattibilità ha mostrato che presso i sei Stati HPP, gli *stakeholder* che dovranno condividere lo sviluppo e l'operatività dello HPP riconoscono i suoi benefici potenziali e sono molto attivi nel supportarlo.

"I seguenti risultati della ricerca danno supporto alla sua fattibilità organizzativa:

- gli *stakeholder* apprezzano la capacità della carta di integrarsi con i loro sistemi correnti e fornire miglioramenti quali un accesso sicuro e personalizzato;

- l'erogazione dei servizi ai pazienti/clienti sarà più facile con un sistema di carta *user friendly*. I fornitori e i programmi si possono attendere costi più bassi e il migliore utilizzo del personale;

- mediante il loro lavoro sullo HPP, i partecipanti statali e federali hanno acquisito consapevolezza delle comuni necessità informative. Lo *Health Passport* migliorerà la comunicazione inter-agenzie, promuovendo la focalizzazione sul paziente/cliente piuttosto che sui servizi offerti.<sup>281</sup>

Degli otto programmi considerati WIC, Head Start e EPSDT servono la popolazione normale e hanno bisogno delle informazioni più comuni. Questi programmi dovranno costituire il centro di un sistema regionale di *Health Passport*. Cura e immunizzazione MCH prenatale/postnatale presentano significative sovrapposizioni e dovrebbero essere testati in numerosi Stati. Gli *Health Service* per gli indiani e le tribù presentano forti opportunità simili in alcuni Stati.

Basandosi su una completa valutazione delle tecnologie disponibili e dei bisogni dei partecipanti ai progetti, lo studio di fattibilità raccomanda una carta con un *chip* di circuito integrato e una striscia magnetica come caratteristiche tecnologiche centrali.<sup>282</sup>

#### 5.4.3.4 La Corte Distrettuale degli Stati Uniti respinge il ricorso di Transactive al Tesoro per la procedura di Invito a Concorrere

Transactive, una sussidiaria di Gtech Corp., fornitore *leader* di sistemi automatici di lotteria statale, aveva citato il Tesoro per attività arbitrarie e nell'uso di procedure di gara discriminanti verso società non bancarie e, quindi, "restrizioni non dovute alla concorrenza". La sentenza della Corte Distrettuale della Columbia fa propria la scelta spalleggiata da SAS di adottare la procedura *Invitation for Expressions of Interest* (IEI), inve-

<sup>280</sup> Ibid. p.vi/vii.

<sup>281</sup> Ibid. p.vii.

<sup>282</sup> Ibid. p.viii.

ce della *Request For Proposal* - RFP (Richiesta di Proposta), che non richiede che il contraente di riferimento sia una banca o un'altra istituzione di depositi. Transactive, che fornisce i servizi EBT in Texas e New York City, dichiara di voler ricorrere in appello.

#### 5.4.3.5 Risultati della Gara SAS; la Gara NCS

Il *Treasury's Financial Management* degli Stati Uniti annuncia di aver selezionato Citibank come venditore SAS, che aveva gareggiato con Deluxe Data Systems, First Union Bank e LockheedMartin<sup>283</sup>. Il valore del contratto non è stato subito ufficializzato, dato che Citibank stava gareggiando per la EBT *Request for Proposal* (RFP) della Northeast Coalition of States (NCS), che comprende Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, New York, Rhode Island e Vermont.

#### 5.4.3.6 La Carta Wyo

Dopo 16 mesi di progettazione, sviluppo e collaudo, nel marzo del 1995 il Wyoming ha iniziato a convertire i coupon dei *Food Stamps* e i *voucher* per le prescrizioni del WIC in un sistema di *smart card* (il sistema è chiamato *Paywest*)<sup>284</sup>. La *smart card* contiene un *chip* che immagazzina dati circa i *benefit* disponibili e la storia delle transazioni del possessore della carta e supporta i processi computerizzati dei programmi quando viene inserita in un lettore compatibile. La *smart card* compie transazioni presso i locali dei dettaglianti autorizzati, senza scambio di informazioni tramite telefono con un computer centrale. I *file* di dati sono trasferiti tra il computer centrale, i computer dello Stato e i computer localizzati in ciascun sito del dettagliante autorizzato. Questo trasferimento di *file* permette al sistema di aggiornare le autorizzazioni sui *benefit*, rinnovarli, gestire l'emissione della carta e l'inventario, e supportare il trasferimento dei pagamenti al dettagliante e i debiti nei confronti dei conti finanziati dei programmi statali e federali usando dei normali processi commerciali ACH.

#### 5.4.3.7 Luglio 1996 – Febbraio 1997: Il Progetto dell'Ohio di una Carta con Applicazioni Multiple

Nel luglio del '96 l'Ohio avvia lo studio di fattibilità di una carta di identifica-

<sup>283</sup> La firma dei contratti da parte di tutti gli Stati è prevista per settembre 1996. La sperimentazione partirà a ottobre nel Missouri; in tutti gli altri Stati nella primavera del '97. I *benefit* erogati saranno: *Food Stamps* e i *cash benefit* amministrati dallo Stato - prioritariamente AFDC e i *benefit* pagati direttamente dal governo federale tipo *Social Security*, SeSI, pagamenti ai veterani per i non bancarizzati, WIC in un limitato numero di Stati. I volumi stimati riguardano: 9,5 milioni di individui serviti; 13 miliardi di dollari di *benefit* annuali; 306 milioni di transazioni all'anno; 27,2 milioni di dollari di risparmio annuale rispetto al sistema cartaceo. Melba Price, *EBT in Action: The Southern Alliance of States (SAS) Roll Out*, in *CardTech/SecurTech '96*, Government Application Seminar, May 1996.

<sup>284</sup> Per quanto riguarda il Programma WIC la sperimentazione sarà effettuata in sette contee, mentre per i *Food stamps* una sola contea sarà interessata; in totale saranno coinvolti 3.000 percettori di WIC e 2.100 di *Food stamps* (il 46% dei primi usufruisce anche dei *benefit* del secondo programma). 39 sono i dettaglianti coinvolti per il programma WIC e 45 per i *Food stamps*. J. Terry Williams, *EBT and the WIO Card Demonstration*, cit., p.470.

zione per l'accesso ai *benefit* per l'Ohio,<sup>285</sup> con l'obiettivo di valutare le potenzialità dei servizi che erogano i programmi statali usando le tecnologia della carta di accesso e di determinare la maggiore o minore efficienza di una carta del cittadino ad applicazioni multiple rispetto ad una carta utilizzabile solo per i *benefit*. La prima sarebbe stata distribuita a tutti i cittadini dell'Ohio, la seconda sarebbe stata emessa prioritariamente per la popolazione che usufruisce del *welfare*.

La prima fase dello studio finalizzata alla "verifica delle necessità" ha mostrato che: (1) la maggioranza dei programmi usa ancora assegni di carta come forma primaria di erogazione dei *benefit*; (2) poche applicazioni fuori dal trasferimento dei fondi sono candidate ad applicazioni interagenzie e di *chip card*; (3) non ci sono giustificazioni forti per emettere una carta del cittadino ad applicazione multiple in questo momento, ma c'è interesse a rivisitare la possibilità in futuro.

In risposta a queste osservazioni, il team del progetto ha sviluppato un percorso di migrazione per massimizzare l'uso dell'erogazione elettronica assicurando, allo stesso tempo, la possibilità di creare una piattaforma per la *smart card*. Dal punto di vista di una piattaforma per una futura carta ad applicazioni multiple, la soluzione ottimale per lo Stato consisterebbe nell'erogazione di una singola carta ai percettori non-bancarizzati tramite un agente finanziario. Tuttavia, a seguito delle numerose iniziative di riorganizzazione portate avanti, in maniera indipendente, dalle Agenzie, la migrazione da schemi cartacei individuali di ogni singola Agenzia, agli impegni di collaborazione multi-agenzie richiesti per sostenere la soluzione di una singola carta appariva troppo complessa. Come passo intermedio, si è raccomandato alle Agenzie di emettere carte separate tramite gli agenti fiscali designati.

"Lo Stato deciderà se emettere una carta solo per i *benefit* o una carta del cittadino ad applicazioni multiple e orientata al servizio. Questa decisione si baserà su molteplici fattori, tra i quali: i risultati del test applicativo della *chip-card*; il risultato delle iniziative delle Agenzie per la riorganizzazione dell'amministrazione dei programmi; "eventi forzanti" che possono impedire o incoraggiare la migrazione a una piattaforma per applicazioni multiple." <sup>286</sup>

#### 5.4.4 Stato di Avanzamento di EBT

##### 5.4.4.1 Estensione di EBT, Regole Operative e Marchio Quest

"Il Programma *Food Stamps* è passato dai sei siti operativi del 1993 agli attuali diciotto. Otto Stati lo applicano su tutto il territorio: Texas, Maryland, New Mexico, South Carolina, Utah, Kansas, North Dakota e South Dakota. Altri trenta Stati stanno pianificando la implementazione dell'EBT, negoziando i contratti relativi. In sintesi, la partecipazione è passata dal 2% circa del totale dei *benefit* erogati nel 1993 a più del 16% di oggi. Per la fine dell'anno, prevediamo che 25 Stati abbiano un sistema EBT operativo che rappresenterà il 30% di tutti i *Food Stamps* erogati.

Questa Amministrazione è impegnata a mantenere la promessa che EBT divenga

<sup>285</sup> *ibid.* John Scaggs e Iana Schmitzer, *Ohio Multi-Application Card*, in *CardTech/SecurTech '96*, pp.705-735.

<sup>286</sup> *ibid.* p. 734.

una realtà per tutti gli Stati per il 1 ottobre 2002".<sup>287</sup>

Le *Quest Operating Rules* - Regole Operative *Quest* costituiscono la pietra angolare della *partnership* pubblico-privato per sviluppare e mantenere regole operative uniformi per l'EBT; esse sono state adottate nell'aprile del 1996 dal "Consiglio dell'EBT". Le Regole forniscono uniformità agli aspetti chiave dell'EBT, quali: specifiche delle carte; requisiti dell'emittente; requisiti dell'acquirente; requisiti dei commercianti; requisiti dell'unità di elaborazione; procedure di rettifica; procedure di liquidazione; attribuzione di responsabilità. Viene facilitato in tal modo il flusso delle transazioni tra i programmi EBT. Il Consiglio è costituito dai principali *stakeholder*: istituzioni finanziarie che emettono le carte, istituzioni finanziarie acquirenti, fornitori di servizi EBT, network per i pagamenti, commercianti e governi.<sup>288</sup>

Il marchio *Quest* è un marchio di identificazione che assiste i possessori della carta per determinare se può essere usata. Il marchio appare sulla carte emesse per i programmi regolamentari, come anche sui terminali ATM e POS che operano nel rispetto delle regole.

Il vantaggio di un sistema nazionale di EBT sta nella "interoperatività", cioè nella possibilità per gli Stati di operare congiuntamente all'interno di un singolo progetto, oppure di integrare più progetti e più Stati.<sup>289</sup>

<sup>287</sup> Mary Ann Keeffe, *The pace of (EBT) expansion has accelerated dramatically*. Acting Under Secretary for Food, Nutrition, and Consumer Services of the U.S. Department of Agriculture, March 1997.

<sup>288</sup> Il Consiglio ha anche individuato le *Core Specifications for EBT* (Specifiche di base dell'EBT) costituite dagli *standard* tecnici ed operativi che consentono a tutti i sistemi EBT di funzionare in modo omogeneo. Le specifiche di base constano di 4 sfere di requisiti generali: funzionali, tecnici, di prezzo e di sicurezza. I requisiti funzionali specificano le funzioni che il sistema deve svolgere, quelli tecnici prevedono una struttura su cui poggia ed opera il sistema.

I requisiti funzionali constano di 8 gruppi di specifiche: Predisposizione del conto; emissione della carta; aggiornamento del conto; elaborazione della transazione; servizio assistenza ai clienti; liquidazione EBT; sostegno al fornitore; rendicontazione.

I requisiti tecnici delle specifiche di base descrivono la struttura o il contesto nel quale il sistema EBT deve operare. Ad esempio, questi requisiti descrivono il tipo di collegamenti in rete che devono esistere tra il sistema statale di certificazione di idoneità e l'*host*, ovvero il calcolatore centrale, dell'organo di emissione. In questo capitolo rientra anche la dichiarazione del requisito di adesione e di osservanza delle Norme Operative.

A parte il miglioramento in termini di efficienza che il governo si attendeva dal sistema aperto EBT, il governo ha preso la decisione di abbandonare il sistema cartaceo al fine di ottenere un risparmio sui costi. Questo risparmio viene conseguito grazie alla determinazione del prezzo dei servizi sulla base dei volumi trattati ed anche servendosi del cosiddetto approccio dei "casi combinati". Nel settore dell'assistenza sociale si fa riferimento al beneficiario, o a gruppi di beneficiari, utilizzando il termine "casi", ed è cosa assai frequente che un caso partecipi a più programmi assistenziali.

I requisiti di sicurezza specificano semplicemente i comuni protocolli commerciali e le misure di salvaguardia al fine di garantire l'integrità del sistema, e comprendono i requisiti fisici e di sistema, quelli amministrativi e quelli relativi alla carta elettronica. Jana Schmitzer "*Requisiti tecnici per l'EBT: l'ambiente operativo uniforme*", relazione al seminario "La modernizzazione delle modalità di erogazione dei trasferimenti nel welfare statunitense", svoltosi l'8 ottobre 1996 al CNEL in apertura del ciclo di iniziative dedicate alla "monetica sociale" dal Gruppo di lavoro Mercato Sociale, ora di imminente pubblicazione nel volume *Il CNEL e la riforma dello Stato Sociale*, Roma 1998.

<sup>289</sup> "Dato che si prevede che i costi associati al raggiungimento della "interoperatività inter-progetti" saranno infinitesimali rispetto ai benefici, la *Federal EBT Task Force* e le sue agenzie supporteranno attivamente l'interoperatività e sanciranno le Regole". Helena Sims, *The Status of a Nationwide EBT System* p. 697.

#### 5.4.4.2 La Migrazione verso la Carta Intelligente (*smart card*)

Per poter promuovere su vasta scala e nel breve termine l'uso della tecnologia della carta intelligente, il governo ha bisogno di dimostrarne gli elementi di interesse agli occhi del settore privato in base a: (1) prodotti e servizi commercialmente compatibili; (2) un volume di transazioni ricorrenti e "prigioniere" all'interno di un mercato organizzato; (3) eventi coordinati che portino al conseguimento di obiettivi connotati da limiti di fruibilità nel tempo; (4) bacini o siti di utenza favorevoli; (5) ripartizione dei costi di investimento; (6) un'affidabile sistema di controllo e di vigilanza, nonché responsabilità limitate in materia di gestione del rischio. Ciascuno di questi fattori consente al settore privato di ripartire i costi ed i rischi.<sup>290</sup>

Il fatto di fissare dei *target* nelle aree caratterizzate dal più elevato potenziale di remunerazione del capitale investito, può aiutare a superare la resistenza organizzativa. In tal senso, sei sono le aree applicative che appaiono essere promettenti ai fini dello sviluppo o dell'avvio di progetti basati su carta intelligente nei prossimi anni: il commercio elettronico; la gestione di viaggi commerciali; il trasferimento elettronico delle prestazioni; la identificazione del personale addetto per l'accesso; il miglioramento delle procedure di contabilità e di rendicontazione; le riscossioni.

<sup>290</sup> *Prodotti e servizi.* In materia di applicazioni della carta il Governo federale non può permettersi di investire in applicazioni "su misura" per poi svolgere funzioni simili a quelle già svolte dal settore privato. Proprio come l'uso dei prodotti commerciali riduce i tempi di ciclo con cui gli organismi governativi riescono ad effettuare l'avanzamento dei sistemi, l'introduzione di prototipi di nuovi prodotti commerciali nel mercato governativo svilupperà in primo luogo i sistemi basati sull'uso della carta che sono commercialmente compatibili in quanto richiedono minori investimenti.

*Mercato.* Un volume di transazioni ricorrenti e "prigioniere" trasforma il governo in un sito pilota interessante ai fini dei prodotti commerciali. Queste transazioni consentono di acquisire una veloce esperienza in un ambiente altamente strutturato ma anche nell'ambito degli investimenti attraverso finanziamenti basati sulle transazioni.

*Tempo.* Nel considerare il varo di un prodotto basato su carta elettronica ad uso commerciale, il settore privato spesso cerca un bacino di utenza in grado di sostenere un sufficiente volume di transazioni tale da coronare con successo gli sforzi dovuti al lancio iniziale. Ciò può portare ad una situazione di mercato favorevole e la pubblicità può inoltre ridurre la necessità di una pesante politica di marketing in altre regioni o città. Quasi tutti i grossi mercati implicano dei quadri sostanziali composti da impiegati federali e/o destinatari, il Governo Federale può organizzare dei vasti mercati "prigionieri".

*Costo.* I servizi basati su carta hanno il potenziale di ridurre fortemente il costo dei servizi governativi. Tuttavia, nell'attuale contesto del bilancio federale, non esistono grossi capitali d'investimento a disposizione. Il governo può realizzare al meglio i potenziali risparmi ottenibili grazie a servizi basati su carta ricorrendo a finanziamenti che hanno come base le transazioni, il che significa ammortizzando i costi di investimento immediati per ogni transazione nell'arco di un periodo di avviamento predefinito. Presentando un piano di approccio ben organizzato all'industria, il Governo Federale può ridurre il rischio per il settore privato di dover mettere a disposizione immediatamente il capitale necessario.

*Rischio.* Se il settore privato deve investire denaro in via preliminare al fine di fornire servizi governativi su base di carta, deve farlo a fronte un forte impegno sottoscritto da alti funzionari del governo federale ad erogare e completare i progetti. Un affidabile meccanismo federale finalizzato all'organizzazione degli investimenti e delle attività federali deve presentarsi omogeneo agli occhi dell'industria che ha la capacità di erogare servizi sulla base di questo impegno. Jack Radzikowski, *EBT: opportunità strategiche per le applicazioni della carta al fine di erogare servizi governativi*, relazione al seminario "La modernizzazione delle modalità di erogazione dei trasferimenti nel welfare statunitense", svoltosi l'8 ottobre 1996 al CNEL, ora di imminente pubblicazione nel volume *Il CNEL e la riforma dello Stato Sociale*, Roma 1998.

## 6. Le scelte economiche e istituzionali nell'evoluzione del sistema EBT degli Stati Uniti<sup>291</sup>

### 6.1 Definizione dei termini del problema. Le scelte istituzionali e le scelte di fondo

#### 6.1.1 L'erogazione dei *Welfare Benefit*: servizi governativi in natura o servizi forniti dal mercato?

L'erogazione dei *welfare benefit* è una delle funzioni del sistema di *welfare*.

I *welfare benefit* si collocano in uno spettro che va dai *benefit* monetari ai *benefit* in natura (nel sistema USA, per esempio, i Buoni Alimentari "monetizzano" un *benefit* in natura; in Europa sono frequenti *benefit* in natura con forme di co-pagamento; ecc.).

L'erogazione dei *benefit* è un servizio che, a sua volta, può essere fornito in natura dal governo oppure "monetizzato", cioè acquistato dai beneficiari nel mercato libero, con un eventuale rimborso o sussidio da parte del governo.

Da questa biforcazione dipende il rapporto del sistema di *welfare* con il sistema dei pagamenti.

#### 6.1.2 L'erogazione cartacea di *Welfare Benefit* negli USA è un servizio monopolistico "quasi in natura"

Negli USA il servizio di erogazione dei *benefit* è, teoricamente, un servizio gratuito in *kind* (in natura), gestito dal governo in regime di monopolio.

In realtà ai percettori e ai loro fornitori il sistema cartaceo impone diversi costi di transazione, monetari e non monetari.

I costi non monetizzati sono costituiti soprattutto da risorse di tempo, spostamenti, attività burocratiche, ecc. I costi per transazioni monetarie sono imposti da operazioni private nei confronti del sistema dei pagamenti. Per esempio, l'incasso dell'assegno è un servizio che i percettori *unbanked* (non bancarizzati) debbono quasi sempre comprare a proprie spese.

I percettori *banked*, ovviamente, acquistano sul mercato libero i servizi bancari di cui si può avvalere anche il governo per l'erogazione dei *benefit* - *Direct Deposit* (Deposito Diretto).

Tuttavia, la struttura governativa dei *welfare benefit* e dei loro sistemi di erogazione impone alcuni vincoli alle transazioni richieste ai percettori e ai fornitori. Per esempio, i Buoni Alimentari non possono essere trasferiti su un conto bancario privato e i detagliamenti debbono sottoporsi ad una serie di procedure per scambiarli con danaro.

Nel sistema cartaceo americano è implicita un'allocazione dei costi fra gli *stakeholders* (portatori di interessi legittimi) che è diversa sia da quella di molti sistemi *welfare* europei sia dall'allocazione dei costi che si può verificare in un sistema di trasferimenti

<sup>291</sup> Questo capitolo è tratto da E. Morley-Fletcher, *Electronic Payment Systems for the Welfare Market*, VISA International (EPO), London 1996. La versione italiana è stata curata da Claudio Storti.

elettronici.

L'erogazione cartacea è un servizio monopolistico del governo con numerosi aspetti di esternalità. In quanto servizio monopolistico, l'erogazione dei *benefit* è soggetta alle scelte istituzionali del governo. Queste scelte sono a loro volta vincolate da fattori economici e in particolare dai costi di transazione, ma l'incidenza di tali fattori può essere modificata istituzionalmente sia attraverso la regolamentazione sia attraverso l'allocazione dei costi "esterni", implicitamente o esplicitamente posti a carico dei percettori e dei loro fornitori.

#### **6.1.3 L'introduzione dell'EBT rimette potenzialmente in discussione la gestione monopolistica dell'erogazione dei *benefit***

Con l'eccezione del primo sistema pilota della Pennsylvania, il governo non ha mai gestito direttamente i servizi di EBT. I sistemi pilota sono stati in misura crescente *piggybacked* (addossati) alla struttura commerciale dei pagamenti. In questi casi, il governo ha agito come acquirente monopsonico di servizi EBT per conto dei percettori.

La pluralità di Stati e di agenzie federali coinvolti nei sistemi pilota EBT rischiava tuttavia di rimettere in discussione anche la persistenza di un monopsonio centralizzato del governo. Ogni sistema locale EBT stabiliva una propria relazione con il sistema finanziario. I progetti pilota sponsorizzati dal Tesoro, inoltre, proponevano conti EBT "commerciali" gestiti da carte commerciali; potenzialmente i percettori avrebbero potuto scegliere la banca e l'emittente cui affidare il proprio conto EBT.

L'erogazione elettronica ha posto perciò il governo degli USA di fronte a un radicale riesame delle scelte istituzionali implicite nel sistema di erogazione cartacea. Fra il 1992 e il 1995 il governo ha dovuto percorrere "un albero" di scelte economico-istituzionali che hanno condotto fino alle soglie del *National IEL* per i servizi EBT.

#### **6.1.4 La radice delle scelte per l'EBT: soluzioni monopolistiche a confronto con soluzioni di mercato.**

Qualunque sistema EBT implica l'implementazione di un conto elettronico, che può essere un conto *banked* "commerciale" per clienti bancari (*banked*) o un conto "governativo" per *unbanked*.

La scelta di base che l'avvento dell'EBT imponeva al governo era fra una soluzione monopolistica e una soluzione di mercato per l'erogazione elettronica di *welfare benefit*.

La soluzione di mercato si proponeva quasi automaticamente, data la preesistenza di una sviluppata struttura commerciale di pagamenti elettronici. Così come i percettori *banked* possono scegliere nel mercato aperto i servizi finanziari di cui hanno bisogno, la stessa scelta è possibile anche per i cittadini *unbanked* nel momento in cui il mercato è messo nella condizione di offrire servizi EBT in libera competizione. In tal caso, il ruolo del governo si sarebbe limitato alla fissazione di alcune regole generali e alla monetizzazione del *benefit* implicito nella erogazione cartacea in natura, (per es. trasformandolo in un sussidio esplicito per il pagamento di una parte dei servizi bancari di EBT).

Questa scelta di fondo non è mai stata compiuta in termini espliciti, né la comunità finanziaria ha saputo proporla con chiarezza al governo. Il percorso lungo l'albero

delle scelte è stato a lungo oscillante e ambiguo. Per molti aspetti ancora oggi non è ancora del tutto chiaro il punto di approdo definitivo. Molte scelte sono state compiute *de facto*, senza corrispondere ad una volontà politica o legislativa esplicita. Molto spesso, come vedremo, scelte di natura fondamentalmente politica o politico-economica hanno assunto la forma di scelte apparentemente "tecniche".

## 6.2 Scelte istituzionali: un modello tecnico e le sue implicazioni strategiche

### 6.2.1 Profilo del percorso decisionale

Nella fase apparentemente più inconcludente nella storia dell'EBT negli USA, a cavallo fra la fine dell'amministrazione Bush e l'inizio dell'amministrazione Clinton, il rapporto che la *Phoenix Planning and Evaluation Ltd.* elaborò in nove mesi per conto del Ministero dell'Agricoltura e del Comitato di Gestione Interagenzie dell'EBT<sup>292</sup> (dicembre 1992) il modello metodologico con cui furono attuate le scelte decisive per lo sviluppo del sistema EBT. La *EBT Task Force*, successivamente formata per impulso del Vice Presidente Al Gore, e la richiesta per il Prototipo EBT della *Southern Alliance of States - SAS* - (Alleanza degli Stati del Sud) non faranno che riprendere tale modello. Le scelte ufficiali confermeranno quelle implicitamente suggerite dal "rapporto Phoenix" del dicembre 1992 e le inseriranno in un modello di quantificazione e di allocazione dei costi, sotto l'impulso di una direzione politica determinata ad ottenere risultati a breve-medio termine. In due anni di lavoro la *EBT Task Force* sarà in grado di avviare, alla fine del 1995, la implementazione del sistema EBT nazionale.

### 6.2.2 Il rischio della disintegrazione del monopolio governativo nella erogazione dei benefit

Nel periodo che intercorse fra il "*Leland Act*" (1990) e la emanazione da parte del Ministero dell'Agricoltura della regolamentazione necessaria ad applicare tale legge (1992), il sistema EBT si stava dirigendo verso una disintegrazione del monopolio governativo dell'erogazione dei benefit. I singoli Stati e le singole agenzie avevano varato progetti indipendenti, basati su modelli operativi e finanziari diversi.

Il Comitato di Gestione Interagenzie dell'EBT era un organismo molto debole e apparentemente non approdò a nulla. Tuttavia innescò il processo che portò in seguito alla scelte strategiche fondamentali. Il Comitato riuscì a indicare l'obiettivo generale di una "infrastruttura finanziaria" in grado di "supportare un sistema di carta EBT multi-programma, inter-statale"<sup>293</sup>. Un *Financial Standards Sub-Committee* (Sotto-Comitato per gli Standard Finanziari) fu quindi incaricato di elaborare un modello della infrastruttura finanziaria necessaria per ottenere tale obiettivo. Il Sotto-Comitato individuò il nodo nella struttura di assetto dell'EBT. In collaborazione con il Ministero dell'Agricoltura - nel momento stesso (aprile 1992) in cui quest'ultimo pubblicava la sua regolamentazione per applicare l'EBT al Programma Buoni Alimentari - la Phoenix fu incaricata di studiare le

<sup>292</sup> Phoenix Planning & Evaluation Ltd., *Report on the Development of EBT Financial Infrastructure Models* (December 1992, Phoenix Ltd., Rockville, MD).

<sup>293</sup> *EBT Interagency Steering Committee Decision: Development of the Financial Infrastructure*, Catherine Bertini and Russell D. Morris, Co-chairs, 8 Agosto, 1991.

possibili soluzioni. Quando il rapporto fu concluso (dicembre 1992), l'amministrazione Bush aveva esaurito il suo mandato. Un anno dopo, tuttavia, il "rapporto Phoenix" era sul tavolo della neonata *EBT Task Force* che ne utilizzò le indicazioni.

Il "rapporto Phoenix" individuava con precisione il rischio che i sistemi EBT, che si stavano sviluppando nei singoli Stati, con il concorso di differenti agenzie federali, dessero luogo a una situazione di incompatibilità all'interno della struttura federale. Appareva chiaro che in questa prima fase dello sviluppo EBT, le agenzie federali si erano concentrate sull'esigenza di rispondere alle necessità dei loro programmi di *benefit* individuali, senza misurarsi con i termini dell'approntamento di transazioni multi-stato o inter-stato.

Si introduce qui l'importantissima distinzione fra le agenzie federali che coordinano programmi amministrati da Stati (Buoni Alimentari, Aiuti alle Famiglie con Figli a Carico - AFDC) e agenzie federali che erogano direttamente i *benefit* ai beneficiari, indipendentemente dagli Stati di residenza (*Direct Federal*). Così, l'approccio dei programmi "Amministrati dallo Stato" (per es. Servizio per il Cibo e l'Alimentazione e l'Amministrazione per i Bambini e le Famiglie) è da considerare come una richiesta di costruire sistemi EBT separati e distinti. Oggi, ci sono pochi tentativi di combinare le forze tra gli Stati per costruire sistemi comuni. L'approccio dei programmi gestiti Direttamente dal governo Federale (Amministrazione della Sicurezza Sociale e Tesoro) è consistito nel considerare l'utilizzo di sistemi EBT che ha una copertura nazionale o regionale e usa l'infrastruttura commerciale e una tecnica di depositi diretti pre-finanziati per servire i beneficiari non bancarizzati.

Entrambi gli approcci si sono evoluti per venire incontro ai bisogni dei loro programmi costitutivi. Comunque, i sistemi attualmente in atto non supportano i pagamenti di entrambi i programmi di *benefit Direct Federal* e *State-administered* (Gestiti direttamente dal governo federale e amministrati dagli Stati).<sup>294</sup>

Come vedremo, questa incompatibilità delle due tipologie darà luogo, ancora nel 1995, a due diversi tipi di conti e di carte anche nel Prototipo EBT interstatale della *Southern Alliance of States*. Tutto lascia ritenere che l'incompatibilità permarrà anche nel sistema EBT nazionale. Il "rapporto Phoenix" del 1992 mostrerà, tuttavia, una via per un collegamento istituzionale e tecnico fra le due tipologie: e ciò si rivelerà decisivo.

### 6.2.3 I trend precedenti il 1993 verso la disintegrazione del monopolio dell'EBT

- Il sistema del Maryland era diventato il primo sistema EBT a dimensione statale, e costituiva ormai un esempio per gli altri Stati che stavano pianificando propri sistemi EBT;

- il New Mexico stava sviluppando da tempo un sistema basato su un contratto con una banca;

- il Progetto Houston, promosso direttamente dal Tesoro, aveva dimostrato la possibilità di innestare direttamente una componente dell'EBT (in particolare, i programmi gestiti direttamente dal governo federale) sulla infrastruttura commerciale dei paga-

<sup>294</sup> *Phoenix report* (Dicembre 1992), *op. cit.*, pp. 1-1 and 1-2.

menti;

- il primo progetto EBT interstatale (Maine, New Hampshire, Vermont) aveva iniziato uno studio di fattibilità basato su una carta "ibrida", aggiungendosi ai progetti pilota *off-line* già in corso nell'Ohio e nel Wyoming (simili progetti rimettevano in discussione la scelta del semplice *piggybacking* (sulla infrastruttura esistente *off-line*).

La tendenza generale si muoveva verso soluzioni orientate al mercato e verso la sperimentazione di nuove tecnologie. La prima direzione minacciava il monopolio governativo, la seconda ostacolava la possibilità di ricostituire rapidamente tale monopolio attorno a sistema *piggybacked*.

Abilmente, il "rapporto Phoenix" mise in luce le minacce e i costi derivanti dalla incompatibilità e dalla frammentazione locale dei sistemi. Soprattutto propose una metodologia che, salvaguardando al massimo gli obiettivi e le regole di ciascuna entità governativa, consentisse a ciascuna istituzione di operare in modo autonomo o coordinato purché nell'ambito di regole condivise. Come vedremo, l'abilità del "rapporto Phoenix" stava nell'individuare una sola regola che, se condivisa, era in grado, per le sue implicazioni successive, di indurre scelte tali da reintegrare a livello nazionale il monopolio governativo della erogazione elettronica.

#### 6.2.4 Le regole del Modello Phoenix

Se ogni sistema EBT doveva mettere insieme programmi di pagamenti federali e statali, allora "ogni sistema EBT multi-programma doveva dare soluzione ai problemi posti sia dai pagamenti pre-depositati, che da quelli giornalieri". Il "rapporto Phoenix", nella ricerca delle soluzioni per un modello "multi-programma su carta", sottolineava che i sistemi EBT correnti non erano in grado di conseguire tale obiettivo. "I sistemi attualmente in campo non supportano entrambi i programmi di pagamento Federali e Statali. Le barriere alla combinazione di programmi federali e statali risiedono nelle pratiche di deposito, di organizzazione e di contrattazione e nell'incertezza sulle procedure da adottare per consentire ai programmi federali e statali di combinare le risorse in modo equo"<sup>295</sup>

La combinazione di due tipi di programmi ha una implicazione diretta sulla struttura del conto elettronico dei percettori non bancarizzati.

La tabella tratta dal "rapporto Phoenix" mostra le caratteristiche di finanziamento nei sistemi cartacei dei diversi programmi inclusi nel "primo scaglione" dell'EBT. Una differenza cruciale risiede nelle "tecniche di deposito": i programmi federali usano la tecnica del deposito prefinanziato, i programmi statali usano la tecnica del finanziamento al momento del prelievo.

Ecco come il "rapporto Phoenix" definisce le differenze fra i due metodi: "Ci sono due modalità principali di trasferimento di fondi per trasmissioni EBT:

<sup>295</sup> *Phoenix report* (Dicembre 1992), *op. cit.*, p. 1-2

### 6.2.5 Deposito prefinanziato

Il *pre-funding* (deposito prefinanziato) consiste nel trasferimento di fondi prima dell'utilizzo reale dei fondi da parte del percettore. Il Pre-deposito è compiuto mediante il meccanismo ACH di pagamento diretto del deposito e in termini di intermediazione finanziaria si basa sul comportamento dell'amministrazione e del percettore. Per quanto riguarda i depositi diretti, il deposito prefinanziato è attualmente utilizzato per i programmi SSI (Sicurezza Sociale) e per alcuni altri programmi federali EBT. Il vantaggio tecnico del pre-deposito sta nel fornire uno strumento semplice per istituire un conto EBT e nella trasparenza delle operazioni dei *networks* commerciali POS e ATM. Il principale svantaggio sta nell'eccesso di bilanciamento in termini di intermediazione finanziaria e nella potenziale perdita di entrate per interessi per il governo.

### 6.2.6 Day of Draw (finanziamento al momento del prelievo)

Il *Day of draw* (finanziamento al momento del prelievo) consiste in trasferimenti di fondi dopo l'effettivo uso da parte del percettore, e viene anche chiamato "conto a equilibrio zero". Il *day of draw* (finanziamento al momento del prelievo) richiede che l'intermediario finanziario che possiede i conti per i *benefit* metta a disposizione i fondi per le transazioni e rivendichi il rimborso dalla competente fonte governativa alla fine di ogni giorno. Il metodo del *day of draw* è normalmente usato dai Programmi *Food Stamps* e AFDC. Il vantaggio della tecnica del *day of draw* sta nella massimizzazione dell'uso dei depositi da parte del governo che mette a disposizione i fondi per le transazioni sulla base della effettiva necessità quotidiana piuttosto che in anticipo<sup>296</sup>.

<sup>296</sup> *ibid.*, p. IV-9. "Strutture di Accesso ai *Benefit*. A causa della natura limitata dei *Food stamp* e dei *benefit* WIC, nelle transazioni EBT è scambiato solo cibo e non soldi. Di conseguenza, nel trasferimento elettronico di *benefit Food stamp* o WIC, l'accesso del percettore è limitato ai servizi POS localizzati nei siti dei dettaglianti autorizzati. In quanto transazione elettronica non-cash la transazione EBT di percettori/dettaglianti di *Food stamp* o WIC somiglia strettamente a una transazione di debito. In una transazione di debito, i fondi sono automaticamente addebitati sul conto del proprietario della carta e accreditati sul conto del dettagliante. La principale differenza tra una vera transazione debitoria e una transazione EBT riguardante *benefit Food stamps* e/o WIC sta nel fatto che il conto del percettore è solo un conto autorizzato. Non c'è nessun deposito reale nel conto. I depositi fluiscono solo dopo che il percettore preleva i *benefit*. E' la transazione EBT a essere finanziata più che il conto del dettagliante. Considerazioni del CMIA. Molti governi statali attualmente attingono ai fondi federali per i *benefit* AFDC in anticipo rispetto al giorno di esborso. Secondo il *Cash Management Improvement Act* - CMIA - (Legge sul Miglioramento della Gestione di Cassa) del 1990, gli Stati devono pagare gli interessi al governo Federale per il prelievo anticipato di fondi e similmente il governo federale deve pagare gli interessi allo Stato per l'utilizzo di fondi statali. L'obiettivo del CMIA è "di assicurare maggiore efficienza, efficacia ed equità nello scambio di depositi tra il governo Federale e gli Stati. L'EBT, potenzialmente, potrebbe fornire gli strumenti per andare incontro agli aspetti di efficienza ed equità proposti dal CMIA. L'efficienza, eliminando l'eccesso di deposito a livello federale e statale, eliminando in questo modo la necessità di calcolare o rimettere gli interessi di entrambe le parti. L'equità, identificando l'eccesso di deposito per facilitare il calcolo degli interessi. Utilizzando un meccanismo di riequilibrio giornaliero, l'EBT potrebbe eliminare il bisogno degli Stati di anticipare i fondi per la quota federale di pagamento dei *benefit* o di richiedere fondi in anticipo rispetto all'utilizzo reale. Inoltre, un processore di EBT potrebbe richiedere la quota federale di *benefit* pagati con le transazioni EBT direttamente al governo federale piuttosto che richiedere allo Stato di finanziare l'intera transazione e, quindi, di richiedere il rimborso per la quota. In alcuni Stati, l'implementazione di questo concetto potrebbe richiedere dei cambiamenti legislativi oppure l'intermediazione di un conto di compensazione che ac-

Basandosi sull'assunto che le agenzie federali e statali lasciano invariate le rispettive tecniche di finanziamento, il "rapporto Phoenix" giunge a una conclusione di fondamentale importanza: "Ogni sistema EBT multi-programma dovrà rispondere alle esigenze di ambedue i sistemi: *prefunded* e *day of draw*"<sup>297</sup>.

Accettando questa premessa, qualsiasi conto EBT deve essere in grado di operare sia come *prefunded*, sia come *day of draw*.

Questo risultato produce importanti conseguenze sia sul piano tecnico, sia sul piano dei diritti di proprietà.

Un conto deposito prefinanziato è posseduto dal percettore, perché i fondi in esso depositati gli sono stati effettivamente trasferiti, non diversamente da qualsiasi conto bancario sul quale venga effettuato un deposito diretto.

Un conto "finanziamento al momento del prelievo" è semplicemente un conto di autorizzazione; i fondi sono posseduti dalle agenzie di deposito, non sono mai effettivamente trasferiti nel conto del percettore, ma sono trasferiti direttamente ai fornitori in seguito a una transazione.

La presenza di diversi programmi di finanziamento giornaliero, ciascuno dei quali mantiene una proprietà sul proprio denaro fino al momento dell'esborso, crea un problema complesso. Essendo poco praticabile l'istituzione di un conto separato per ciascun programma, i *cash benefit* - siano essi *prefunded* o *day of draw* - debbono confluire in un unico conto di cassa con più ruoli, al quale il proprietario della carta deve poter accedere come a un conto consolidato. Tuttavia occorre concordare un algoritmo per stabilire quale sia il programma che finanzia ogni singola transazione, così da poter attribuire a ciascun programma i costi delle spese di transazione e soprattutto l'interesse corrisposto sui fondi non ancora sborsati<sup>298</sup>.

Peraltro, i *Food Stamps* e WIC devono comunque essere "segregati" in conti

---

etterebbe la quota statale dall'agente fiscale dello Stato e la quota federale dall'agente federale, per, poi, passare i fondi al conto di gestione. Questo conto di compensazione sarebbe gestito dallo Stato. Infine, l'esattezza dell'informazione disponibile sull'esatta tempificazione del clearing delle transazioni EBT potrebbe facilitare il calcolo di ogni interesse dovuto quando il metodo dello zero balance accounting non potesse essere utilizzato" (p.III-11-129).

<sup>297</sup> *ibid.*, p. III.

<sup>298</sup> "Allocazione dei Prelievi e degli Oneri. Incasso e spese di allocazione sono riferiti all'emissione di conti segregati. Il sistema dovrà essere capace di prelevare equi e proporzionali ammontari da tutti i fondi dei programmi che risiedono nei conti misti di autorizzazione di cassa. Ci sono molte possibilità per incassare e allocare i prelievi e gli oneri:

- *First-In-First-Out* - FIFO (Primo Dentro-Primo Fuori);
- *Pre-Determined Pattern* (Modello Predeterminato);
- Intelligenza Artificiale;
- Percentuale di Contributo;
- *Prefund* (deposito pre finanziato).

Il deposito prefinanziato avviene in occasione dell'uso di meccanismi di deposito diretto che collocano i fondi nei conti dei percettori all'inizio del periodo dei *benefit*. Questo è attualmente il metodo utilizzato nei programmi pilota SSI/VA EBT in Houston. Il vantaggio di questo metodo sta nella sua semplicità e nel fatto che il meccanismo è tuttora esistente. Inoltre, il predeposito comporta che rilevanti eccessi potrebbero risiedere nell'istituzione del processore EBT e l'entrata per interessi potrebbe essere innalzata o per pagare i servizi EBT o per ritornarla al governo e potrebbe essere necessario allocare egualmente questa entrata per interessi ai prelievi di cassa. Sul piano operativo, potrebbe essere necessario introdurre cambiamenti dei regolamenti o legislativi per rendere adeguati alcuni programmi quali *Food stamps*, WIC e AFDC" (*ibid.*, p.III-16-18).

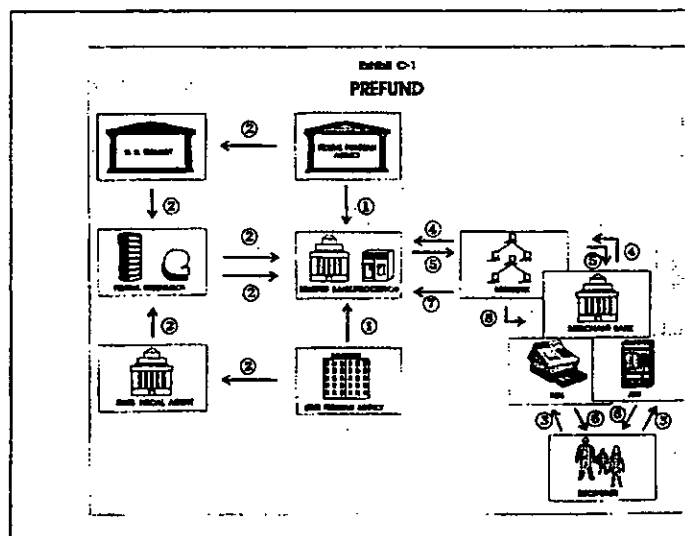
completamente separati perché non sono *cash benefit*, ma *benefit* limitati che non possono essere cumulati in alcun modo tra loro.

Il “rapporto Phoenix” mostra che tali complicazioni sono tecnicamente gestibili e risultano compatibili con la infrastruttura commerciale dei pagamenti, a patto che vi sia, per ciascun sistema EBT, un apposito processore EBT designato dal governo.<sup>299</sup>

---

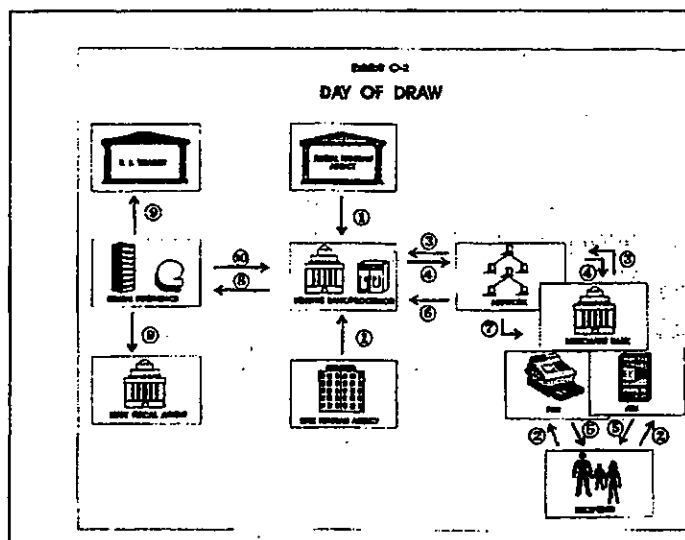
<sup>299</sup> “Attualmente, i sistemi EBT sono stati sviluppati lungo due percorsi separati che danno vita a sistemi duali. L'EBT per programmi federali quali SSI, GA, e Rail Road Retirement è stato sviluppato sotto gli auspici del Servizio di Gestione Finanziaria del Tesoro. L'EBT per programmi statali quali AFDC, Food stamp Program, Child Support Enforcement e General Assistance è stato sviluppato sotto gli auspici dei singoli Stati. Di conseguenza, per un percettore che riceve VA e AFDC saranno emesse due carte separate che utilizzano due processori. Mentre è tecnicamente possibile combinare l'equilibrio di cassa dei due programmi tramite due processori che utilizzino un *file* di autorizzazione separato, l'istituzione e la manutenzione di questo *file* è probabile che comporti costi crescenti e rischio finanziario. (...) La separazione del *file* di autorizzazione può condurre a crescenti situazioni di iperprelievo e rallentare i tempi di “cancellazione” di carte perse o rubate. L'alternativa è di collocare i conti AFDC e VA presso un comune processore e accedere ad ambedue i conti tramite una carta comune con un solo numero ISO” (*ibid.*, p.IV-16)

Tabella 36— Modello di conto di deposito pre-finanziato

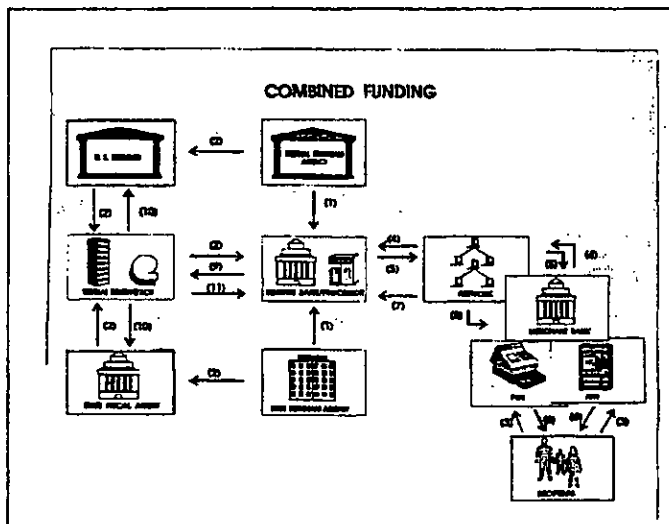


Fonte: Phoenix Report, *The Development of EBT*  
*Financial Infrastructure Models, Appendices, Dicembre 1992*

Tabella 37— Modello con finanziamento al momento del prelievo



Fonte: Phoenix Report, *The Development of EBT*  
*Financial Infrastructure Models, Appendices, Dicembre 1992*

**Tabella 38— Modello di finanziamento misto**

Fonte: Phoenix Report, *The Development of EBT Financial Infrastructure Models*, Appendices, Dicembre 1992

**Tabella 39 – Infrastruttura finanziaria EBT. Requisiti specifici dei vari programmi di assistenza**

|                             | State Administered                    |                      | State Direct           | Fed Direct                  | State Grant                    |
|-----------------------------|---------------------------------------|----------------------|------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| REQUIREMENTS                | AFDC                                  | FSP                  | GA                     | SSI                         | WIC                            |
| <b>FUNDING SOURCE</b>       | Joint Federal & State                 | Federal              | State                  | Federal, State Supplemental | Federal, State & Monr. Rebates |
| <b>TIMING</b>               | Day of Draw or Interest Drawdowns     | Day of Draw          | Day of Draw            | Pre-funded                  | Day of Draw                    |
| <b>CERTIFICATION</b>        | State/County Welfare                  | State/County Welfare | State/County Welfare   | Federal SSA                 | State/Local Health Agency      |
| <b>BENEFIT RESTRICTIONS</b> | None                                  | Food Specific        | None                   | None                        | Food Item Specific             |
| <b>TERMINAL ACCESS</b>      | Cash                                  | Cash                 | Cash                   | Cash                        | Cash                           |
| <b>TERMINAL ACCESS</b>      | ATM or POS                            | POS                  | ATM or POS             | ATM or POS                  | POS                            |
| <b>SECUREMENT OF DRAWS</b>  | Pooled Cash Draw from Federal & State | FP Account           | Pooled Cash            | Pooled Cash                 | WIC Account                    |
| <b>SETTLEMENT</b>           | R or Reflector Account                | Reflector Account    | R or Reflector Account | R or Reflector Account      | Reflector Account              |
| <b>PROGRAM INFORMATION</b>  | Receipt                               | Receipt              | Receipt                | Receipt                     | Receipt                        |

Fonte: Phoenix Report, *The Development of EBT Financial Infrastructure Models*, Appendices, Dicembre 1992.

**6.2.7 Le conseguenze della regolamentazione del Modello Phoenix secondo il CMLA: il monopsonio governativo sull'erogazione dei *benefit* è ristabilito e l'emittente dell'EBT deve essere designato dall'amministrazione**

Secondo il metodo del Finanziamento al momento del prelievo, il percettore di programmi di *benefit* statali non è proprietario di nessun conto, non può né depositare in una Istituzione Finanziaria i propri *benefit*, né tantomeno diventare il titolare di una carta di debito commerciale collegata al proprio conto.

Viceversa, l'amministrazione, effettivo proprietario del conto, può stabilire un contratto con "processori EBT" per l'emissione di una carta EBT collegata ai conti di prelievo giornaliero. Ma, in base alla regola che collega i programmi *welfare* alla stessa carta, l'amministrazione può esercitare di fatto il monopsonio sull'erogazione di tutti i *benefit*, siano essi *prefunded* o *day of draw*. L'emittente può essere soltanto un operatore designato dall'amministrazione stessa (*Government Designated Issuer*) che si impegna a rispettare un certo complesso di regole operative.

La chiave di volta del modello metodologico della Phoenix è che, purché sia questa la base contrattuale fra entità amministrativa e processore EBT (o emittente designato dall'amministrazione), diventa relativamente indifferente quale sia l'entità amministrativa che "prende l'iniziativa" di un sistema EBT. Se il sistema EBT è a iniziativa statale, allora sarà lo Stato a dover "aggiungere" alla propria carta il programma federale (*Prefunded*). Se il sistema è a iniziativa federale, allora sarà l'entità federale a dover "aggiungere" alla propria carta il programma statale (*Day of Draw*). Il risultato finale non cambia: il conto EBT avrà la stessa struttura combinata e sarà gestito comunque da un operatore designato dall'amministrazione in regime di monopsonio.

Il "rapporto Phoenix" indica una metodologia per affrontare le complicazioni tecniche create dalla peculiarità di un conto EBT multi-programma che includa sia i *benefit prefunded* che i *day of draw*. Tale metodologia conduce a stabilire un unico processore EBT per ciascun sistema EBT. La metodologia più efficace per fornire l'accesso a una pluralità di *benefit* mediante una singola carta potrebbe consistere nel fornire tutti i *file* di emissione ad un solo processore in modo da dare una collocazione a tutti i conti per i *benefit*. Il processore potrebbe allora fare i giusti calcoli per ogni percettore basandosi sul contributo di ogni programma. Questo calcolo non comporterebbe la confusione dei depositi per i *benefit* e neppure la perdita dell'integrità di ogni conto legato a un programma, fornirebbe, piuttosto, un bilanciamento delle disponibilità in un *file* di autorizzazione al quale si accede tramite le strumentazioni ATM o POS. Dopo l'autorizzazione e l'erogazione del *benefit*, l'ammontare della transazione potrebbe essere allocata sul conto appropriato.

Il "rapporto Phoenix" esamina anche la possibilità di utilizzare per tutti i *cash benefit* il metodo del *prefunding*, ottenendo una forte semplificazione del sistema e una trasparenza completa rispetto al sistema *standard* dei pagamenti. Tuttavia il rapporto sostiene che la semplificazione si otterrebbe solo a patto che le agenzie amministrative rinunciino all'entrata per interessi oppure che la utilizzino per pagare i servizi EBT.<sup>300</sup>

<sup>300</sup> "E' stato sostenuto che un modello totalmente *pre-funded*, nel quale tutti i programmi utilizzassero la tecnica di *prefinanziamento* per istituire e finanziare conti EFT, eliminerebbe la necessità di formule di allocazione. Questo scenario potrebbe corrispondere se l'entrata per interessi generata dai bilanciamenti

### 6.2.8 La soluzione di mercato. La prima scelta non-dichiarata della EBT Task Force: gli ostacoli della regolamentazione

Commenti raccolti informalmente dalla EBT Task Force sull'analisi delle dinamiche istituzionali, indicano che la soluzione di mercato costituiva la loro prima scelta potenziale. Lo studio condotto dalla *Phoenix Planning and Evaluation Ltd.* nel 1992 aveva già indicato inizialmente i conti bancari prefinanziati con depositi diretti come la strada più efficiente da seguire. Comunque, si dimostrò impraticabile per le seguenti ragioni:

- la regolamentazione federale sui *Food Stamps* impediva l'imposizione di qualsiasi carico sui percettori e poneva vari problemi tecnici circa la possibilità di orientare l'intero sistema verso i Depositi Diretti;
- la regolamentazione sulle relazioni finanziarie tra il governo federale e gli Stati rendeva molto più conveniente per questi ultimi istituire conti finanziamento giornaliero;
- si poneva un problema di principio a rendere il possesso di conti bancari mandatori per i percettori.

Come conseguenza, la EBT Task Force ha dovuto adottare un compromesso o una soluzione mista basata in parte su conti *day-of-draw* e in parte su conti *prefunded* volontari.

Inoltre, c'erano ostacoli di natura più strettamente politica che rendevano difficile persino pensare ad una modifica delle regolamentazioni. Durante l'amministrazione Bush i sindacati e le altre parti sociali si erano opposti all'imposizione di carichi governativi sui percettori, anche se il sistema preesistente di fatto li caricava di un certo numero di oneri, in particolare per quanto riguardava l'incasso degli assegni. La resistenza di principio ai cambiamenti della regolamentazione esistente fu successivamente indebolita dai duri attacchi lanciati dai repubblicani sulla organizzazione del *welfare* allora esistente.

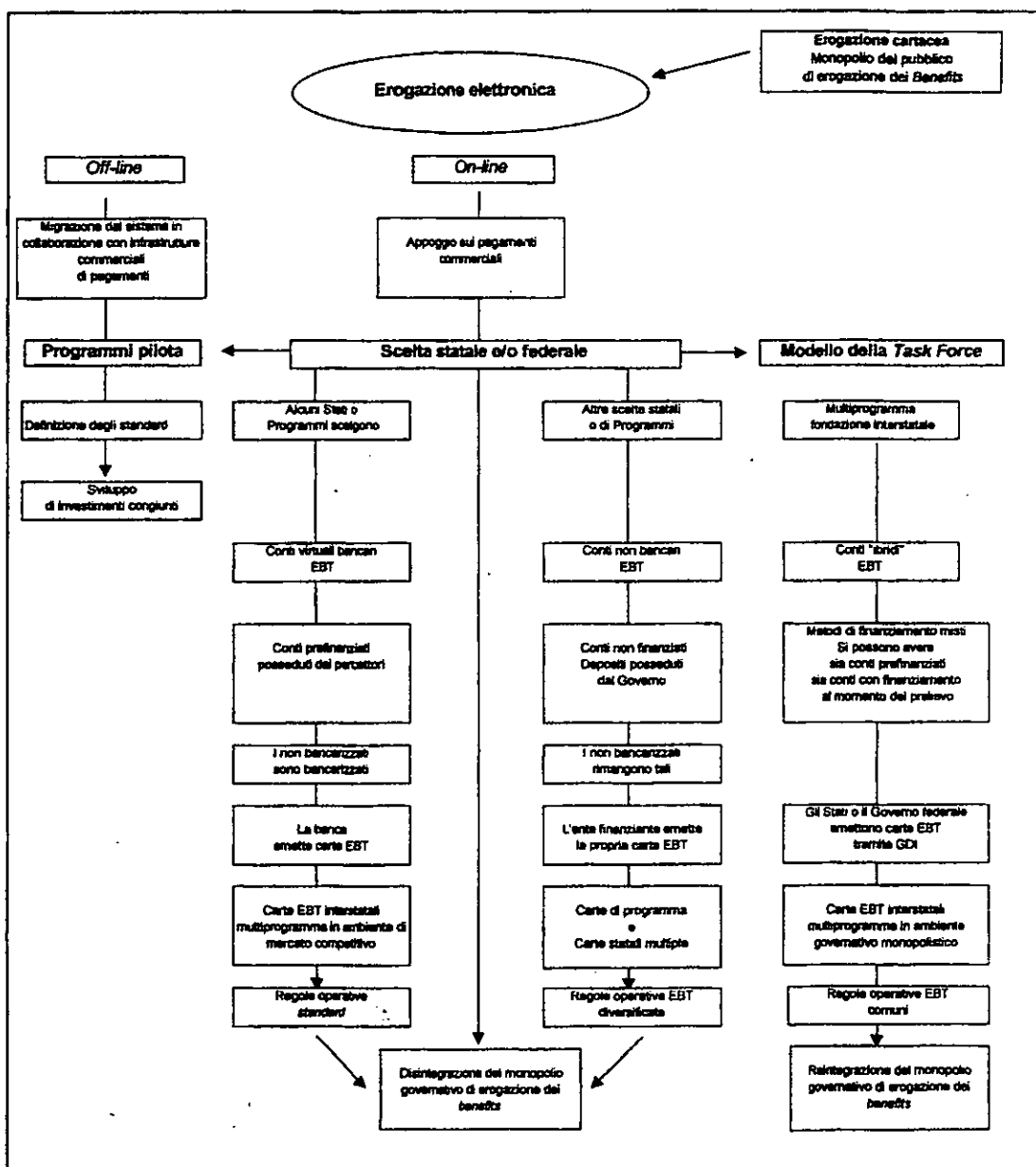
La resistenza politica e istituzionale era rafforzata dalle resistenze delle organizzazioni di incasso di assegni, che avrebbero, ovviamente, visto prosciugarsi una importante fonte di profitto se fossero stati mossi passi per "bancarizzare i non bancarizzati" e fare uso generale dei meccanismi di Deposito Diretto.

L'evoluzione politica e istituzionale in corso fa prevedere che alcuni di questi ostacoli possano essere superati. Inoltre, il successo dell'implementazione del sistema nazionale EBT costituisce di per sé un fattore capace di condurre verso cambiamenti che potrebbero, alla scadenza dei contratti esistenti e di comune accordo con i GDI (Emittenti Designati dal Governo), riorientare l'intero sistema EBT verso una soluzione di mercato basata su conti bancari.

---

tenuti dalle associazioni fossero utilizzata per pagare i servizi EBT e non fosse restituita allo Stato o al governo Federale. Se l'entrata per interessi fosse restituita, sarebbe necessario attribuirle in quota ai conti dei programmi che hanno generato l'entrata dato che i depositi possono provenire dai governi federali e statali." (*ibid.*, p.IV-17).

Tabella 40 — Albero delle scelte: erogazione tramite il mercato o monopolistica "in natura"



### 6.3 Il risultato finale della sequenza delle scelte istituzionali

#### 6.3.1 Come l'appalto del prototipo SAS per l'acquisizione dei servizi EBT (1995) ha implementato il modello Phoenix del 1992

Per valutare come le scelte suggerite dal *Phoenix Report* del 1992 siano state confermate dalla *EBT Task Force*, e poi implementate ufficialmente dal governo a livello federale e statale, è opportuno fare un salto cronologico dall'inizio all'esito finale del processo di scelte istituzionali.

Nel SAS IEI, agenzie federali e governi statali si presentano congiuntamente per acquisire i servizi EBT attraverso la selezione di un solo Istituto Finanziario che opera come un *Government Designated Issuer* - GDI monopolistico nei nove Stati della SAS (Alleanza degli Stati del Sud). E' da notare come l'ultima parola nella scelta del GDI spetti ad un'unica entità federale: il Tesoro. La reintegrazione del monopolio governativo è completa.

#### 6.3.2 Le "quattro parti" dei servizi EBT<sup>301</sup>

"Sebbene questo appalto riguardi l'acquisizione dei servizi EBT integrati, che includono quattro parti, le gare per i quattro servizi sono state separate per molti motivi....le gare per i servizi EBT per i programmi *Direct Federal* e *State-administered* differiscono in molti punti.

L'*EBT Direct Federal* è modellato sui *Direct Deposit*, con depositi trasferiti a percettori *pre-funded* e assicurati - possessori di conti bancari. L'Istituzione finanziaria selezionata ha la responsabilità di fornire tutti i servizi di un possessore di carta e, nel contesto della sua relazione con il percettore, può prevedere spese per i servizi EBT. L'*EBT* per i programmi *State administered*, anche quando usi molti meccanismi *standard EFT*, conserva un numero di caratteristiche uniche: i conti di autorizzazione sono finanziati su base giornaliera sul valore attuale dei fondi utilizzati o prelevati. Gli Stati hanno un ampio ventaglio di possibili servizi da offrire, come l'emissione della carta e la formazione; i proprietari di carte ricevono servizi di base senza spese; si può accedere agli account dei *Food Stamp* soltanto attraverso *Food Stamp retailers* (dettaglianti) autorizzati"<sup>302</sup>.

#### 6.3.3 "Combinazione" di gare federali e statali

"In questi casi, i *cash benefit* devono essere concordati tenendo conto delle caratteristiche dei programmi statali"<sup>303</sup>.

Il risultato finale della sequenza delle scelte istituzionali è espressa come segue: "usando il modello EBT a livello nazionale (...) il management dei GDI rimane sotto la

<sup>301</sup> Programmi Statali, programmi Federali, programmi di istituzione dei servizi, test di fattibilità del WIC

<sup>302</sup> Department of the Treasury, Financial Management Service, *Invitation for Expression of Interest to Acquire EBT services for the Southern Alliance of States*, March 9, 1995, Version 3.0, Volume I, p. 75 (Chapter V.C., *Single Card Capability for Federal and State Benefits*).

<sup>303</sup> *op. cit.*, Chap. IV.III.A.3.i., Pooled Cash Benefits

direzione del Governo Federale e degli Stati»<sup>304</sup>

#### 6.4 La scelta tecnologica: l'opzione *piggybacking* (appoggio sul privato) della Task Force

##### 6.4.1 L'Ufficio per il Rapporto sulla Tecnologia del congresso suggerisce uno schema pilota sulle tecnologie EBT

Sul percorso decisionale della *EBT Task Force* rimanevano, al momento della sua costituzione, alla fine del 1993, due ostacoli principali:

- l'imminente decisione del *Federal Reserve Board* sull'applicazione della Regolamentazione E all'EBT.

- l'ipotesi di una opzione tecnologica diversa da quella della tradizionale tecnologia *on line* basata sulla carta magnetica.

Del primo ostacolo parleremo più avanti; in ogni caso, nel febbraio del 1994, il *Federal Reserve Board* decise di rinviare al marzo del 1997 l'applicazione della Regolamentazione E all'EBT. Il rinvio fornì all'*EBT Task Force* sia il tempo necessario all'attuazione della propria agenda, sia la possibilità di interventi legislativi del Congresso.

Il secondo ostacolo era invece preliminare. Il Rapporto dell'*Office of Technology Assessment* - OTA del Congresso del settembre 1993<sup>305</sup> era giunto ad alcune conclusioni sulle prospettive dei sistemi EBT che divergevano dalla opzione del *piggybacking* sull'infrastruttura commerciale esistente.

Pur adottando esplicitamente il "quadro concettuale" della Phoenix "per l'implementazione di un sistema EBT nazionale/regionale",<sup>306</sup> l'OTA aggiungeva: "sulla base dell'attuale politica, gli Stati hanno il diritto di decidere se partecipare o no al sistema EBT. I *policy makers* possono, comunque, decidere se la partecipazione all'EBT debba essere su mandato, e non volontaria, in modo da rendere i costi dell'EBT più efficienti e realizzare altri obiettivi (p.e. riduzione delle frodi)."

"L'efficienza dei costi non è automaticamente assicurata dall'EBT. Dipende da quali costi e benefici sono inclusi e/o da quali strategie di sviluppo e implementazione sono seguite. (...) Nonostante i numerosi studi di fattibilità e le valutazioni condotte fino ad oggi, molte questioni importanti sui costi rimangono irrisolte, a causa della mancanza di dati autorevoli e di altre incertezze (p.e. quali accordi di ripartizione dei costi saranno in vigore, se ce ne saranno) che inficiano le proiezioni sui costi. Il tema del "chi paga" è una questione politica complessa"<sup>307</sup>

Una stima dello stesso OTA dei soli costi di transazione (POS+ATM) per un "sistema di carta a striscia magnetica" giungeva alla proiezione di 2.75 dollari per caso per mese, "quasi equivalente o, forse, leggermente inferiore ai costi medi dei sistemi cartacei per i soli programmi *Food Stamps*".

Il rapporto confrontava tali costi con quelli di altri tre scenari tecnologici:

<sup>304</sup> *ibid.*, p. 11

<sup>305</sup> U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *Making Government Work: Electronic Delivery of Federal Services* (Washington, D. C., U.S. Government Printing Office, Settembre 1993)

<sup>306</sup> *ibid.*, p. 92

<sup>307</sup> *ibid.*, p. 93

- Sistema di Carta Ibrida
- Sistema di Carta Magnetica (*No Cash*)
- Sistema di *Smart Card* o Carta Ibrida (*No Cash*).

"I costi comparati per un sistema di carta ibrida sono inferiori di circa 200 milioni di dollari per anno. Questo fa prevedere che i costi diretti di un sistema di carta ibrida potrebbero essere recuperati in circa due anni grazie ai risparmi nei costi di transazione.(...) I costi comparati di un sistema *no-cash* - per ogni tipo di carta - sarebbero significativamente più bassi grazie all'eliminazione delle spese sulle transazioni di cassa. I risparmi netti aggiuntivi stimati si aggirano intorno a oltre 500 milioni di dollari. Un sistema *no cash* necessiterebbe di un ampio sviluppo dei terminali in modo che i percettori possano negoziare i debiti, teoricamente, presso tutti i dettaglianti. (...) Ciò potrebbe risultare difficile. I risparmi di un sistema *no cash* sono, tuttavia, così rilevanti che potrebbe essere installata una quantità significativa di terminali e un piccolo sistema cartaceo potrebbe essere mantenuto durante la fase transitoria."<sup>308</sup>

Il rapporto dell'OTA concludeva raccomandando un test di fattibilità. Secondo l'OTA, il programma pilota avrebbe dovuto testare la percorribilità di tutte e tre le opzioni (*on-line*, *off-line* e ibrida) per l'erogazione di multi-programmi. "Il Congresso dovrebbe fare in modo che OMB, Tesoro e agenzie di rilievo sviluppino piani per questo test. Attualmente non ci sono piani federali per condurre un test di fattibilità."<sup>309</sup>

La scelta di una sperimentazione preliminare di nuove tecnologie si pone in conflitto con l'opzione di *piggybacking* che stava alla base del programma della *EBT Task Force*, perché, oltre ad un rilevante rinvio della implementazione di un sistema EBT a livello nazionale, implica un diverso rapporto con il settore privato: inevitabilmente l'amministrazione dovrebbe cooperare con i principali operatori del sistema dei pagamenti per la fissazione di *standard* tecnici e di regolamenti operativi. La strategia *piggybacking* non richiede invece alcun accordo preliminare con il settore privato, ma solo una acquisizione di servizi.

#### 6.4.2 Il rapporto della "EBT Task Force" sulle opzioni tecnologiche: l'opzione *piggybacking* per il primo scaglione dei programmi di *welfare*

Forte del mandato scaturito dalla *National Performance Review*, la *EBT Task Force* presenta, con il suo rapporto al Vice Presidente<sup>310</sup>, un'agenda di implementazione a breve termine, e non di sperimentazione, in modo tale da realizzare l'obiettivo di risparmi governativi entro tempi prevedibili. L'opzione *piggybacking* è ribadita anche in base al criterio di ridurre l'investimento iniziale, così da soddisfare il requisito della neutralità dei costi. La *EBT Task Force* formula la raccomandazione di: basare l'EBT sull'infrastruttura commerciale esistente EFT.

Un criterio base applicato nella formulazione del piano EBT sta nell'assunto che l'investimento iniziale necessario per costruire le strutture per l'EBT nazionale possa venire limitato se non si ricrea ciò che l'infrastruttura commerciale EFT già fornisce. In tal

<sup>308</sup> *ibid.*, pp. 97-98. Il rapporto rileva che la principale difficoltà in uno scenario "no cash" nasce dal fatto che "una gran parte dei percettori di *Food stamp*, WIC e AFDC non hanno conti bancari e non possono avere altri modi per ottenere pronta cassa" (p. 98 n.)

<sup>309</sup> *ibid.*, p. 102.

<sup>310</sup> Federal EBT Task Force, *From Paper to Electronics: Creating a Benefit Delivery System...*, cit.

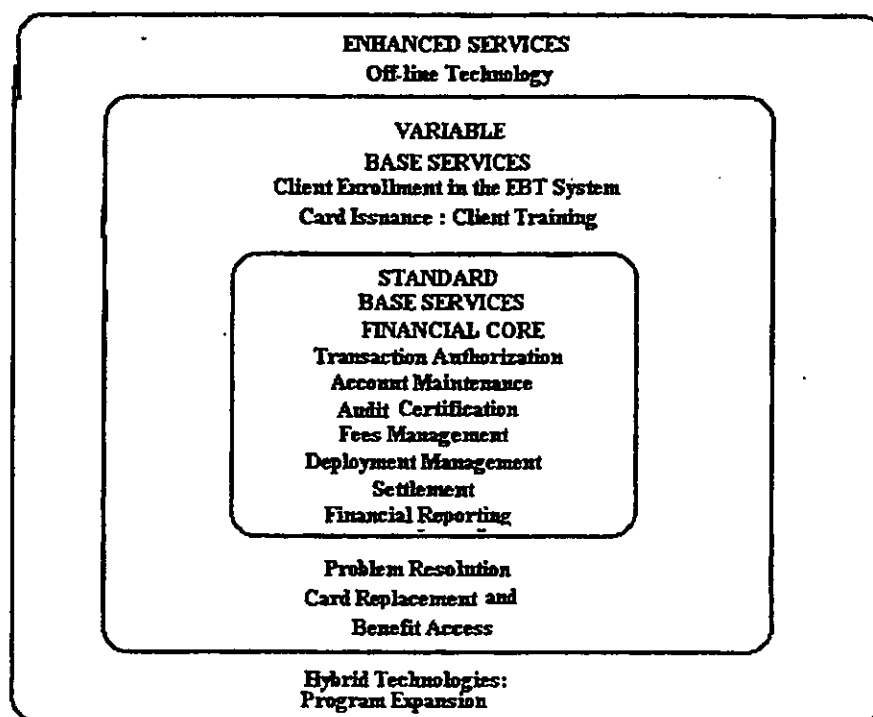
senso la *Task Force* raccomanda caldamente di costruire l'EBT sull'infrastruttura commerciale esistente, evitando duplicazioni. Per essere efficienti in termini di costi, i sistemi EBT devono essere costruiti sulla base di specifiche tecniche *standard* e operare nello stesso modo in tutto il paese. Le parti sociali rilevano che i risparmi che altrimenti verrebbero guadagnati con l'EBT si perderebbero sicuramente se i dettaglianti, i *networks* e i fornitori di servizi finanziari dovessero adattare i loro servizi o operazioni ad ambienti operativi specifici in ogni Stato.

#### 6.4.3 Le opzioni per il secondo e il terzo scaglione dei programmi: il rilancio del sistema EBT

I programmi di *welfare* vengono suddivisi dall'*EBT Task Force* in tre scaglioni, come risulta dalla tabella riprodotta nella pagina successiva; il primo e il secondo vengono assegnati alla implementazione *piggybacked*, il terzo è assegnato ad un sistema EBT "rilanciato", che comprenderà anche il settore sanitario, con i programmi *Medicare* e *Medicaid*.<sup>311</sup>

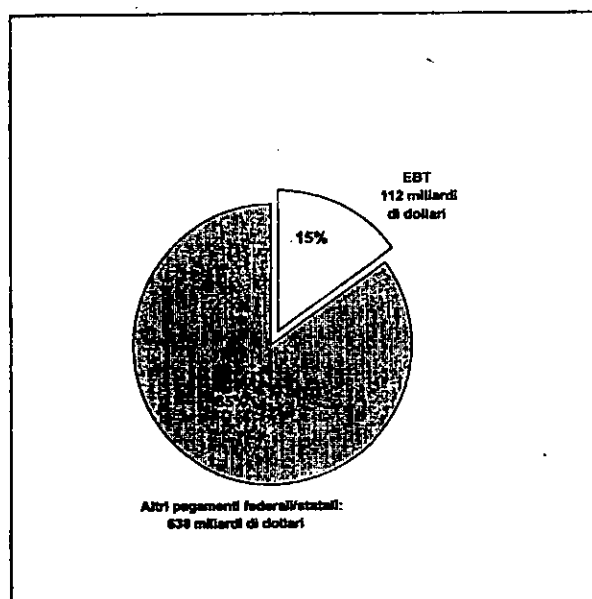
<sup>311</sup> "Future enhancement of EBT to include health and other sectors. Oggi, l'interesse principale all'EBT per questi due programmi sta nella determinazione del diritto al *benefit on-line*. La *Health Care Financing Administration* (Amministrazione Finanziaria della Sanità), in quanto parte del lavoro della *Health Reform*, sta prendendo in considerazione l'uso di una carta magnetica come mezzo per validare le informazioni sul diritto all'assicurazione sanitaria mediante equipaggiamenti situati nei punti di servizio al momento dell'indagine. Inoltre, 28 Stati stanno attualmente utilizzando carte magnetiche ed equipaggiamenti POS per accelerare l'erogazione dei servizi nei programmi di aiuto medico. I servizi per i quali è utilizzata la tecnologia della carta magnetica includono: determinazione della volontarietà, l'ammissione e il pagamento dei reclami, la distribuzione e l'ammissione dei pagamenti per le prescrizioni di droga, il monitoraggio e il miglioramento della qualità delle cure sanitarie prestate e la scoperta di collaborazioni sulla frode e sull'abuso. Le complessità di un sistema complessivo di erogazione di *benefit* sanitari sono tante che saranno necessarie ricerche continuative prima che un tale sistema possa essere efficientemente incorporato in un singolo, integrato sistema operativo EBT. La *Western Governors Association* ha assunto un impegno oneroso - lo *Health Passport Project* - per condurre ricerche e test di fattibilità con questo obiettivo."

Tabella 41— Configurazione in espansione del nucleo dei servizi essenziali

**BASE SERVICE CONFIGURATION**

Fonte: Federal EBT Task Force, *Creating a Benefit Delivery System That Works Better & Costs Less*, Washington, DC, Maggio 1994

Tabella 42— Altri pagamenti pubblici



Fonte: Federal EBT Task Force

#### 6.4.4 L'opzione off-line

Secondo il rapporto la maggioranza degli Stati optano per la tecnologia *on-line* dell'EBT, sebbene "alcuni Stati vogliano conservare la flessibilità di introdurre tecnologie *off-line*, *smart card* e altre tecnologie" e "ritengano che la strategia nazionale dovrebbe lasciare spazio alla sperimentazione". In effetti il rapporto afferma che "c'è un crescente interesse nella accresciuta capacità e sicurezza fornita da carte chip e laser... Alcuni recenti annunci delle maggiori istituzioni finanziarie dimostrano che le *smart cards* potrebbero integrare o sostituire le carte a striscia magnetica in un prossimo futuro". La *Task Force* raccomanda che "gli Stati siano incoraggiati a lavorare con cooperative del settore privato per esplorare nuove tecnologie e nuovi utilizzi per le tecnologie esistenti..... Il governo federale supporterà l'adattamento di appropriate tecnologie innovative nel quadro dell'EBT, ponendo una speciale enfasi su tecnologie come le *smart cards*... Potrà risultare necessario incentivare gli attuali fornitori di servizi commerciali a sviluppare nuovi prodotti per l'erogazione di servizi come l'autorizzazione ai pagamenti di cure sanitarie, il supporto dell'assistenza a domicilio e l'alimentazione dell'infanzia. Tramite il supporto di tali innovazioni, il governo può assumere un ruolo attivo per l'applicazione delle nuove tecnologie e dei nuovi utilizzi delle tecnologie esistenti all'EBT, piuttosto che reagire ai cambiamenti quando si manifestano."

### 6.5 Le scelte istituzionali indicate nel Rapporto della EBT Task Force

Il Rapporto della *Task Force* riprende, semplificandola, la metodologia del rapporto Phoenix del 1992. Le quattro piste verso un sistema EBT integrato si sono ridotte a due.

Il governo federale lavorerà attivamente con gli Stati per implementare i servizi dell'EBT lungo due piste convergenti: attraverso la creazione di *joint ventures* e incoraggiando progetti avviati dagli Stati. Ciò implica che alcuni Stati lavorino in partnership con il governo federale e che altri Stati desiderino procedere da soli allo sviluppo dell'EBT.

#### 6.5.1 I fondamenti dell'EBT. Il Core Standard Finanziario

Ambedue i processi si fondano su principi comuni, costituiti da regole operative e specifiche tecniche *standard* per tutti gli impegni di sviluppo dell'EBT. Il suo *standard financial core* include le seguenti funzioni:

- la richiesta dei conti di autorizzazione ai *benefit*<sup>312</sup>
- la manutenzione dei conti<sup>313</sup>
- il processamento della transazione<sup>314</sup>
- riordino e riconciliazione<sup>315</sup>

<sup>312</sup> "I file per autorizzare i *benefit* trarranno origine da due fonti una per gli *state-administered*, una per i programmi di *benefit federal direct benefit*. Prima che arrivi l'assegnazione mensile dei *benefit* (generalmente, all'inizio di ogni mese), gli uffici dei programmi statali che determinano il diritto del percettore e calcolano i *benefit* trasmetteranno i file di autorizzazione, in un *format* standardizzato, al processore EBT. File più piccoli saranno trasmessi per i clienti aventi diritto con un pagamento supplementare parziale. Il processore EBT invierà le nuove assegnazioni ai conti dei clienti, aggiungendo l'assegnazione del mese corrente alle cifre che rimangono dai mesi iniziali. L'informazione di pagamento e i depositi per ogni cliente dell'EBT federale devono fluire verso una istituzione finanziaria designata mediante il metodo automatizzato della *clearing house* nello stesso modo nel quale i pagamenti regolari di *direct deposit* sono pagati ai beneficiari individuali. La istituzione finanziaria partecipante sarà responsabile verso il governo per il rispetto delle regole e dei regolamenti esistenti circa l'accettazione dei pagamenti *direct deposit* e i ritorni e i reclami. Il conto individuale, o il meccanismo di sub-acconto di un conto master, deve avere un *audit* pienamente tracciabile per ogni pagamento erogato tramite il sistema EBT."

<sup>313</sup> "Il fornitore del servizio EBT deve mantenere i conti dei clienti, usando identificatori *standard* e strutture di conto per permettere transazioni per gli inter-processori. Saranno mantenuti due tipi di conto: cassa in *pool* (p.e., *cash assistance*) e accesso limitato (p.e., *Food Stamps* e *WIC*). L'informazione sui conti includerà l'equilibrio corrente e una storia delle transazioni per ogni conto."

<sup>314</sup> "Come ogni altra transazione di carta commerciale, ogni transazione EBT richiede uno scambio di due messaggi un messaggio di richiesta e un messaggio di risposta o di autorizzazione. La minima informazione permetterà al processore di identificare e interfacciare i messaggi di richiesta e di risposta, identificare il tempo e il terminale di origine della transazione e fornire il conto del cliente e l'ammontare della transazione."

<sup>315</sup> "Per l'EBT, la messa a punto comporta il trasferimento elettronico di fondi dai conti EBT, mantenuti dal fornitore di servizi EBT, o dai conti del Tesoro, attraverso i network finanziari, ai fornitori di servizi finanziari ATM e POS. Alla fine di ogni giorno di transazione, il fornitore del servizio calcolerà, come minimo, il valore totale di tutte le autorizzazioni di acconto e delle transazioni dei clienti e bilanciarle con i crediti e i debiti netti inviati ai conti dei clienti. Dopo il saldo di fine giorno, il fornitore del servizio inizierà la messa a punto, mediante il fornitore EBT, dell'istituzione nella quale sono mantenuti i *benefit account* in *pool* consolidati. Basandosi sulla comunicazione con il processore EBT, il servizio che cura la messa a punto del sistema trasferirà fondi alla istituzione finanziaria e ai dettaglianti che hanno sborsato i *benefit* ai clienti EBT mediante i loro terminali ATM, POS, o ambedue".

Vari agenti finanziari sono ammessi a fornire questi servizi in base a un contratto che preveda tra l'altro:

- il trasferimento di fondi dal governo federale e/o da quello statale;
- il controllo e l'*audit* delle operazioni che coinvolgono fondi federali;
- il reporting finanziario federale e statale;
- la riconciliazione delle transazioni e il trasferimento dei depositi.

Tutti i sistemi operativi dell'EBT forniranno, inoltre, una serie di servizi base variabili in coerenza con le specifiche richieste delle agenzie federali.

#### 6.5.2 Le Regole operative dell'EBT: i rapporti con le istituzioni finanziarie

Il rapporto non è molto esplicito nel disegnare le relazioni fra il sistema EBT e le istituzioni finanziarie, che "sono ammesse a fornire servizi in base a un contratto". Tuttavia stabilisce un termine di sei mesi per l'elaborazione, in collaborazione con il settore privato, delle regole operative.

In effetti, nel dicembre del 1994 è stata portata a compimento una versione stralcio delle Regole Operative dell'EBT, ed è sulla base di questa che è stato predisposto il SAS IEI - l'invito a Concorrere della Associazione degli Stati del Sud (marzo 1995), che ha esplicitato ufficialmente, per la prima volta, il carattere delle relazioni stabilite fra sistema EBT e istituzioni finanziarie.

#### 6.6 Il Modello di "Allocazione dei Costi" della EBT Task Force

La risposta (indiretta) della *EBT Task Force* al Rapporto OTA (Ufficio di Valutazione della Tecnologia) è basata innanzitutto su un modello di allocazione dei costi di transazione molto simile a quello delle carte commerciali.

- "Ci si attende che i detagianti (...) sopportino i costi normali delle spese di transazioni POS".

- "I percettori di *benefit*, molti dei quali oggi pagano spese molto alte per l'incasso degli assegni, potranno accedere a tutti i *cash benefits* con un basso o nessun onere, ma dovranno pagare un addebito nominale per i costi delle transazioni aggiuntive in seguito al vantaggio in termini di sicurezza derivante da tenere i depositi nei loro conti EBT. La *Task Force* raccomanda che le libere transazioni ATM siano limitate, come lo sono per i clienti delle istituzioni commerciali finanziarie, e che i percettori paghino oneri nominali per i vantaggi aggiuntivi e il servizio dell'accesso illimitato."

- "I percettori di *benefit* senza mezzi attestati paghino le loro spese ATM".

Questo schema di allocazione dei costi di transazione rende superfluo, dal punto di vista dei costi governativi, qualsiasi investimento in tecnologie *off-line* per abbassare i costi di transazione presso i punti di distribuzione. Gli elevati costi dei prelievi ATM sono posti in gran parte a carico dei percettori di *benefit*; il governo si limita a pagare pochi prelievi ATM (due prelievi ATM nel Prototipo SAS) per una parte dei percettori (solo i percettori di programmi Statali nel Prototipo SAS).

##### 6.6.1 La partecipazione del Governo ai costi operativi

La partecipazione del Governo ai costi operativi consiste nei costi di emissione

(solo per i *benefit* statali) e di due prelievi mensili ATM (solo per i percettori di *cash benefit* statali).

I costi di emissione sono costituiti principalmente dai "costi di manutenzione" (processore EBT, formazione, emissione e rimpiazzo delle carte) e soprattutto dalla copertura dei costi della Regolamentazione E.

I costi correlati alla Regolamentazione E non sono, comunque, previsti per i programmi Statali fino al marzo 1997 (ed entro quella data si spera di ottenere un intervento legislativo del Congresso), mentre per i programmi Federali lo schema adottato dal Prototipo SAS prevede che il percettore paghi anche i "costi di emissione" (*Reg E* inclusa) attraverso un onere mensile.

#### 6.6.2 Investimento governativo ridotto nello sviluppo del POS

"Ci si attende che i dettaglianti investano in terminali POS per i loro negozi". Anche per quanto riguarda lo sviluppo dei POS, che costituisce la maggior quota dei costi degli investimenti, la *EBT Task Force* propone di seguire i criteri dell'ambiente commerciale, riservando al Governo Federale solo il ruolo di "ultima risorsa di sviluppo", quando necessario, per assicurare un accesso adeguato, fornendo terminali a funzione singola che saranno connessi solo con il fornitore di servizi EBT<sup>316</sup>.

#### 6.7 L'attuale ritorno economico della serie di scelte istituzionali

#### 6.8 Il Modello Economico dell'EBT come emerge dal prototipo di Invito a Concorrere dell'Associazione degli Stati del Sud

##### 6.8.1.1 Le scelte dipendenti dalla regolamentazione E

Come abbiamo visto, uno dei principali elementi di costo (e la principale fonte di rischio finanziario) del modello di costo dell'EBT è costituita dalla applicazione della Regolamentazione E. Questo aspetto è ancora soggetto a scelte istituzionali, principalmente (ma non soltanto) da parte del Congresso USA.

Tuttavia le decisioni che sono alla base del Prototipo di Invito a Concorrere (IEI) dell'Associazione degli Stati del Sud (SAS) hanno già parzialmente limitato l'impatto della Regolamentazione E. Infatti le carte/conti prefinanziati direttamente dal governo federale sono già coperti dalla Regolamentazione E nel Prototipo SAS, ma il costo di questi conti è stato scaricato sui percettori/possessori di carte. Il governo non paga nulla. Questa condizione difficilmente sarà modificata in futuro. I conti federali prefinanziati direttamente, in quanto normali conti bancari, continueranno ad essere soggetti alla Regolamentazione E, ma i costi non saranno pagati dal governo, bensì dal percettore.

<sup>316</sup> "Nell'ambiente commerciale i dettaglianti alimentari forniscono il servizio EBT mediante terminali multiuso, capaci di accettare un gran numero di carte di credito e debito. Dal momento che il *benefit* che un dettagliante riceve da una transazione EBT è simile al *benefit* ricavato da una transazione commerciale, la *Task Force* ritiene che i dettaglianti debbano affrontare i costi dello sviluppo dei terminali."

Le future scelte circa la Regolamentazione E nell'EBT riguardano soltanto la sua applicazione ai *benefit* statali. E' possibile che tale applicazione sia revocata per tutti i *benefit* Statali (in quanto non danno luogo ad un conto effettivo, ma solo ad un "conto di autorizzazione"), oppure che sia revocata soltanto per i *Food Stamps* (in quanto "conti non cash").<sup>317</sup>

Il modello di cassa del prototipo SAS distingue due modelli economici per le carte EBT: le carte per *benefit* statali (con sussidio governativo) e le carte per i *benefit* federali (senza sussidio governativo, interamente pagate dal percettore).

Il Prototipo SAS ha radicalizzato le scelte latenti nel Rapporto dell'*EBT Task Force*, riportando alla luce il latente dualismo fra conti prefinanziati (direttamente dal governo federale) e conti a finanziamento al momento del prelievo (statali).

#### 6.8.1.2 Conti Prefinanziati/ Carta Federale per i *Benefit* Previdenziali

I conti a carico diretto del governo federale sono normali conti bancari e il governo non interviene con alcun sussidio. Il possessore della carta paga di tasca propria. L'adesione del titolare alla carta è volontaria, anche se "incoraggiata" dal governo federale.

Le carte emesse per accedere a questi conti bancari "virtuali" sono carte commerciali *standard* a tutti gli effetti.<sup>318</sup> Tuttavia il monopsonio governativo ha lasciato il suo marchio: i conti EBT Federali possono essere aperti solo presso una istituzione finanziaria che sia Emittente Designata dal Governo (GDI). Il governo interviene nella fissazione del prezzo. Nel caso del prototipo SAS, il GDI delle carte federali è lo stesso che emette le carte statali. Il monopsonio governativo si accoppia a un monopolio bancario privato.

Il GDI possiede i fondi di proprietà del percettore e può negoziare con lui uno schema di interesse zero o basso. Il percettore paga al GDI un onere mensile, oltre ai costi di transazione.

#### 6.8.1.3 Conti Finanziati al momento del prelievo / Carta Statale per *Benefit* Previdenziali

La partecipazione dei percettori di *benefit* statali è obbligatoria. I conti presso il GDI sono "conti di autorizzazione". I fondi sono depositati nei conti dalle agenzie governative. L'amministrazione paga i costi di manutenzione dei conti e di emissione della

<sup>317</sup> "La legislazione di supporto agli Stati che emenderà l'*Act* così da esentare i programmi statali dalla *Act e Regulation E*" (SAS IEI, cit., p. 298 IX. *Regulation E Options*).

<sup>318</sup> "Tutti i pagamenti *federal* ricevuti da ogni singolo pagatore devono essere messi in *pool*. I depositi per i *benefit* ricevuti dal Tesoro per un programma dato sono considerati di proprietà del percettore con valuta della data di emissione per il programma" (SAS IEI, cit., p. 118 vii).

"Le transazioni del percettore ATM o del debitore POS in relazione a questi conti saranno processate dalla A.F. nello stesso modo di quelle relative ad altri conti privati" (*ibid.*, viii).

"Ciò richiede l'istituzione di un "conto" per gli utilizzatori EBT che, altrimenti, non mantengono i loro conti bancari. I conti EBT non danno interessi" (*ibid.*, p. 194). "Establishment of Accounts. La A.F. può istituire conti EBT, che possono non dare interessi. Il conto può essere limitato ai solo prelievi con carte di debito, ma possono essere permessi altri accessi" (*ibid.*, p. 202).

carta (senza protezione della Regolamentazione E, possibilmente). Se nel conto del percettore sono depositati solo *Food Stamps*, l'amministrazione non ha costi aggiuntivi per transazioni di cassa. Se nel conto confluiscono anche *cash benefit*, l'amministrazione subsidia due prelievi ATM al mese.

In cambio del sussidio implicito, il percettore rimane "non bancarizzato" e l'amministrazione incassa l'entrata per interessi generata dal flusso conseguente al metodo di deposito a prelievo giornaliero. Il percettore è espropriato dei suoi fondi anche nel caso di *cash benefit*, per esempio AFDC.<sup>319</sup>

#### 6.8.1.4 Conti Combinati: Carte Federali e Statali

E' molto interessante confrontare le soluzioni e il linguaggio del SAS IEL con le soluzioni del "rapporto Phoenix". La "carta singola" EBT diviene una "capacità di una singola carta" di gestire due diversi tipi di *benefit*.

#### 6.8.1.5 Capacità della Carta Singola per *Benefit* Federali e Statali

"Il metodo migliore per raggiungere questo risultato sta per tutti e due i governi, Federale e Statale, nel selezionare lo stesso Agente Finanziario, per amministrare i programmi EBT. L'A.F. fornirà la capacità per permettere l'accesso ai *benefit* federali tramite una carta EBT emessa dallo Stato oppure l'accesso ai *benefit* statali mediante la *Benefit Security Card* emessa dall'A.F. designato. In generale, agli individui che vivono in Stati che implementano EBT, verrà richiesto di utilizzare il sistema EBT per ricevere i loro *benefit* statali". "Il meccanismo per accedere ai *benefit* federali mediante i sistemi EBT dello Stato può essere strutturato o attraverso un accesso remoto ai conti federali EBT, oppure attraverso una raccomandazione alternativa da parte degli A.F..<sup>320</sup>

La tecnica scelta determina se la portata della singola carta dia luogo, o meno, all'applicazione della Regolamentazione E. "Prima del marzo 1997, i *benefit* federali, cui si accedeva tramite una carta EBT emessa dallo Stato, non potevano essere coperti dalla Regolamentazione E in seguito al metodo di accesso usato dalle A.F.. Per esempio, se l'Agenzia Finanziaria trasferisce i depositi del percettore da un conto bancario individuale a un conto di cassa e fornisce l'accesso ai depositi tramite la Carta Statale EBT, la Regolamentazione E non si applica. Se l'A.F. sceglie di fornire l'accesso ai *benefit* federali tramite un accesso a distanza a un conto del percettore usando carte EBT emesse dallo Stato, la Regolamentazione E si applica"<sup>321</sup>.

<sup>319</sup> "L'ammontare dei *benefit* dei quali il cliente ha diritto sarà autorizzato da un *file di autorizzazione dei benefit* o da un *record di autorizzazione dei benefit* trasmesso da agenzie amministrative statali alla A.F. designata. Questi *benefit* rappresentano solo *credit balances* (saldi dei crediti) - nessun deposito verrà trasferito quando i *benefit* vengono autorizzati. Il giorno che il cliente accede ai *benefit*, la A.F. inizia l'operazione di trasferimento effettivo di fondi statali o federali sufficienti a rimborsare il ritiro del cliente. Le transazioni *Day of draw* (al momento del prelievo) saranno formalizzate il giorno bancario successivo al giorno di ritiro." (SAS IEL, *cit.*, p.107-108).

<sup>320</sup> SAS IEL, *cit.*, p. 195.

<sup>321</sup> *Ibid.*, pp. 196-197.

### 6.8.2 Un ambiente operativo uniforme

Il Rapporto del Vice Presidente *Creating a Benefit Delivery System That Works Better & Costs Less* invita a usare la tecnologia e le infrastrutture commerciali esistenti e ad adottare *standard* nazionali. L'investimento iniziale necessario per costruire un'infrastruttura nazionale può essere limitato se non duplica ciò che l'infrastruttura commerciale EFT già fornisce. Per essere efficienti in termini di costi, i sistemi EBT devono essere costruiti su specifiche tecniche *standard* e operare nello stesso modo in tutto il paese. Gli *stakeholder* hanno segnalato che i risparmi che potrebbero essere guadagnati con l'EBT si perderebbero sicuramente se i dettaglianti, i *network* e i fornitori di servizi finanziari dovessero adattare i loro servizi o le loro operazioni ad ambienti operativi differenti per ciascuno Stato.

"In sintesi, perché il governo dovrebbe adottare un ambiente commerciale uniforme? Un ambiente commerciale uniforme fornisce l'opportunità di:

- accesso universale ai terminali
- transazioni interstatali
- *forum* per accordi tra le parti interessate."<sup>322</sup>

"Il sistema EBT nazionale renderà il governo un partner del settore privato per trasformare l'antiquato sistema di esborso del governo attraverso l'uso delle moderne tecnologie elettroniche bancarie."<sup>323</sup>

"Le aspettative del governo sono che, in seguito alle sinergie e alla cooperazione tra gli *stakeholder* interessati ad EFT e ad EBT, le applicazioni delle tecnologie più evolute richiederanno meno tempo per decollare... Il primo passo verso una sinergia EFT/EBT è costituito dal progetto SAS, ma il prossimo interesserà il resto del paese."<sup>324</sup>

A questo stadio della crescita di EBT, l'amministrazione si è trovata nella posizione di essere essa stessa un emittente di carte EBT, tramite un agente fiscale. Gli Stati e i consorzi che intendono partecipare al programma EBT nazionale acquistano i servizi di un *network* (direttamente o tramite un processore terzo). I partecipanti devono presentare un fornitore EFT commerciale con regole operative e *standard* per EBT che incontrino l'approvazione del governo.

Per sviluppare le *EBT Operating Rules* (Regole Operative per l'EBT), è stato formato un comitato composto dai rappresentanti di tutti gli *stakeholder*: governo, *debit networks*, dettaglianti e la *Federal EBT Task Force*.

#### 6.8.2.1 Varianti di EBT nei confronti di EFT

Alcune differenze tra EBT e EFT richiedono adattamenti delle regole commerciali, di diverso ordine:

*Manageriali*. Solo gli emittenti che vincono le gare IEI e che hanno accordi con il Tesoro avranno il permesso di emettere Carte *Benefits Security*. Il governo avrà un unico marchio *Benefit Security* che sarà gestito centralmente, ma l'implementazione e l'operatività avverrà attraverso numerosi *debit network* commerciali; in tal modo i *network*

<sup>322</sup> Iana L. Schmitzer, *Phoenix Planning & Evaluation. Uniform Operating Environment (EBT and Social Services Application Seminar Acts 1995*, p. 454.

<sup>323</sup> *Ibid.* pp. 456/57.

<sup>324</sup> *Ibid.* p.458.

agiranno come processori EBT per il logo *Benefit Security*.

*Tecniche.* *Food Stamps* e WIC richiedono il bilanciamento delle ricevute al terminale POS poiché le indicazioni sulle ricevute del Reg. E sono sospese per EBT. Per i conti alimentari è necessario aggiungere una ulteriore chiave di accesso in quanto sono conti di autorizzazione (piuttosto che pre-finanziati) e limitati a beni alimentari. I conti alimentari sono accessibili solo con i POS; conti *cash* sono accessibili sia a POS che ad ATM. Per i conti *Food Stamps* (e WIC in futuro) sono richieste transazioni manuali con ritorni cartacei. I clienti devono poter ottenere cibo anche quando parti del sistema non sono operativi. Prima di autorizzare una transazione bisogna interrogare una lista per accertare se il dettagliante è autorizzato a fornire *Food Stamps* (o WIC).

*Verifica.* La verifica dei partecipanti passerà per due gradi: ci sarà un prima verifica nei punti commerciali e una seconda che avrà luogo tra i GDI e il governo. Il governo sussidierà un numero limitato di transazioni dei percettori. I GDI o i loro processori cureranno la manutenzione di un *database* attraverso il quale saranno allocati conti multipli su di una carta.<sup>325</sup>

#### 6.8.2.2 Le nuove tecnologie

L'EBT andrà verso l'uso di carte a striscia magnetica *standard*, *smart card standard*, o *standard* alternativi? La posizione del governo è che le diverse tecnologie e applicazioni sono soltanto strumenti disponibili da adattare alle sue esigenze. Riguardo ad una applicazione di EBT su larga scala, la posizione del governo è di trarre vantaggio dalla infrastruttura esistente, piuttosto che guidare o sussidiare un nuovo sistema.<sup>326</sup>

La maggioranza dei progetti EBT, sia federali che statali, oggi usano la tecnologia delle strisce magnetiche.

Da un punto di vista tecnologico, i programmi pilota EBT su *smart card* hanno avuto successo; i costi rimangono, comunque, un fattore chiave di limitazione dell'espansione. Negli USA una infrastruttura per *smart card* praticamente non esiste, specialmente nei punti di vendita. Ciononostante, non appena emergerà una tecnologia *smart card* come secondo *standard* e creerà una infrastruttura di distribuzione, EBT ne farà uso. Quando la tecnologia delle *smart card* fornirà un ambiente operativo uniforme con Regole Operative, *standard* tecnici (e applicativi) e leggi di accompagnamento che definiscano ruoli e responsabilità degli attori, è probabile che EBT seguirà. " Non è una questione di se, ma di quando."<sup>327</sup>

<sup>325</sup> *Ibid.* pp.461/2.

<sup>326</sup> *Ibid.* pp.463.

<sup>327</sup> *Ibid.* pp.463/4.

## 7. L'economia dell'EBT come economia dell'amministrazione<sup>328</sup>

### 7.1 L'erogazione elettronica: scelta tecnologica o istituzionale?

L'economia dell'erogazione elettronica delle prestazioni assistenziali (la cosiddetta *Electronic Benefit Delivery*) è condizionata dal fatto che l'erogazione dei *benefit* nel tradizionale sistema cartaceo è un servizio monopolistico dell'amministrazione pubblica. L'erogazione dei *benefit* è, da un punto di vista formale, un servizio in natura, teoricamente gratuito.

In realtà, sia i percettori sia i dettaglianti sostengono diversi costi, monetari e non monetari, nel sistema cartaceo e continueranno a sostenerli, in misura diversa, nel sistema elettronico. Le scelte dei percettori (per esempio la scelta di aprire un proprio conto bancario) condizionano a loro volta i costi dell'amministrazione. Non bisogna dimenticare che l'erogazione elettronica dei *welfare benefit* esiste già da tempo per milioni di cittadini con un conto in banca: il conto bancario finanziato da questi cittadini consente infatti alle agenzie governative di utilizzare il deposito diretto dei *cash benefit*, con un notevole risparmio dei propri costi.

Non è la tecnologia in quanto tale, ma la disponibilità di un conto (bancario o di altro tipo, ad esempio postale), cioè di un punto di ingresso nel sistema commerciale dei pagamenti, a determinare i costi dell'erogazione dei *benefit*. Se per qualsiasi ragione tale punto di ingresso non si realizza attraverso le procedure *standard* del sistema commerciale, si dovrà creare un modello speciale di "conto virtuale".

L'economia dell'EBT si presenta innanzitutto come un'economia dei costi dell'amministrazione e, quindi, come funzione dei risparmi ottenibili attraverso l'impiego di una diversa tecnologia. Ma le sue conseguenze vanno oltre la semplice sostituzione di una tecnologia di erogazione e coinvolgono le relazioni istituzionali ed economiche fra amministrazione, cittadini e sistema finanziario commerciale.

L'EBT non riguarda soltanto una tecnica per il trasferimento di danaro dall'amministrazione a determinati gruppi di cittadini. Non si deve trascurare che il sistema del *welfare* è caratterizzato in quasi tutti i paesi occidentali da una vasta gamma di *benefit* diversi dal trasferimento di danaro. Spesso i *benefit* sono in natura, e altrettanto spesso assumono forme intermedie fra il puro *benefit* in natura gratuito e il *cash benefit*.

Proprio per questo aspetto l'esperienza del sistema EBT in USA è particolarmente importante. Il sistema di *welfare* americano è infatti caratterizzato dalla presenza determinante di *voucher benefits* (Buoni Alimentari, ma anche i *vouchers* WIC per l'alimentazione di madri e bambini), per i quali la struttura legale e commerciale non consentiva di costituire alcun conto commerciale nel quale il percettore potesse depositare tali *benefit* e provvedere quindi a effettuare i relativi pagamenti. Una situazione analoga si può riprodurre in qualsiasi parte del mondo quando i *welfare benefit* assumano una forma diversa dal semplice trasferimento di denaro a un conto bancario: *Food stamps* e WIC *voucher* sono un modello di quanto potrebbe accadere in altri settori, e in particolare nel settore sanitario.

<sup>328</sup> Questo capitolo è tratto da E. Morley-Fletcher, *Electronic Payment Systems for the Welfare Market*, VISA International (EPO), London 1996. La versione italiana è stata curata da Claudio Storti.

## 7.2 Un nuovo "Mercato": cittadini "non-bancarizzati" e *benefit* "non bancarizzabili"

Il sistema conosciuto negli USA come *Electronic Benefit Transfer* (EBT) è costituito sino ad oggi nell'erogazione elettronica di due elementi ben definiti:

- *cash benefits* a percettori non-bancarizzati;
- *voucher benefits*, che non possono essere "banca-  
rizzati" nell'attuale sistema bancario  
*standard*.

## 7.3 EBT: Come bancarizzare i non-bancarizzati

L'economia dell'EBT è innanzitutto una economia dei cittadini non-bancarizzati e dei *benefit* non-bancarizzabili (non monetari). L'azione del Governo USA, negli ultimi anni, si riassume nello slogan *From Paper to Electronics* (dalla carta all'elettronica), che esprime un'opzione tecnologica, non un'opzione di metodo riguardante il sistema dei pagamenti nei confronti dei cittadini. Il progetto EBT non si è mai posto l'obiettivo di bancarizzare i non-bancarizzati. Anche se, come afferma Rapporto dell'*EBT Task Force*, L'EBT aiuta a sfumare le differenze tra i bancarizzati e i non-bancarizzati, con l'attuale sistema EBT il governo sussidia l'erogazione di *benefit* ai non-bancarizzati, non la "bancarizzazione" dei cittadini non-bancarizzati.

La tabella che segue analizza la composizione della popolazione che beneficia dei programmi di *welfare* inseriti nel primo scaglione del progetto della *EBT Task Force*.

I dati indicano che:

- la grande maggioranza dei percettori (quasi due terzi) è già servita mediante erogazione elettronica dei *benefit* in quanto sono cittadini bancarizzati, che pagano essi stessi il costo del conto bancario che consente l'erogazione elettronica;
- la maggioranza dei percettori non-bancarizzati di *cash benefit* è costituita da percettori di *benefit* federali (Previdenza Sociale - *Social Security*) che nel modello EBT in via di implementazione potranno divenire percettori bancarizzati all'interno del sistema EBT, ma su base volontaria e pagando di tasca propria;
- gli altri percettori di *cash benefit* (AFDC e GA) coincidono, nella stragrande maggioranza dei casi, con i percettori di *voucher benefit* (*Food Stamps* o WIC). E' soltanto a questo settore che si applicherà il sistema EBT sussidiato dal governo.

### 7.3.1 Clienti EBT bancarizzati e non-bancarizzati per i pagamenti del *welfare*

Tabella 43 - I percettori dei programmi del primo scaglione e l'EBT nazionale

| # Milioni                         | FSP   | AFDC  | GA   | SSA   | SSI  | Total |
|-----------------------------------|-------|-------|------|-------|------|-------|
| # Beneficiari                     | 27.00 | 14.10 | 2.0  | 42.10 | 6.00 | 91.2  |
| # Posizioni amministrative        | 10.80 | 5.00  | 1.7  | 42.10 | 6.00 | 65.6  |
| #Non Bancarizzati                 | 10.80 | 3.75  | 1.26 | 5.90  | 3.01 | 24.72 |
| #Non Duplicati <i>Food Stamps</i> | 10.80 | 0.40  | 0.2  | 5.60  | 2.00 | 19.0  |

Fonte: EBT Task Force Cost Model, Synopses, Giugno 1994

### 7.3.2 Miliardi di dollari non-bancarizzati diventano bancarizzati o quasi-bancarizzati

Anche se il sistema EBT consente di "bancarizzare" soltanto i percettori di programmi federali che intendano farlo a proprie spese (in pratica il conto bancario modello "EBT" diviene una scelta alternativa al normale conto bancario e al deposito diretto), tuttavia il sistema consente di canalizzare attraverso il sistema dei pagamenti (Istituzioni Finanziarie qualificate quali GDI (Emittenti Designati dal Governo), Banche Acquirenti, *Networks* POS & ATM, ecc.) una massa di denaro che in precedenza sfiorava appena il sistema finanziario (incasso di assegni, ecc.).

Ciò si attua attraverso le seguenti scelte compiute finora dal sistema EBT:

- la scelta di *piggybacking* (appoggiare) le transazioni EBT sul sistema commerciale di pagamento;
- la scelta istituzionale dei GDI, che dà a questi ultimi un quasi-monopolio "regionale" sui conti bancari EBT federali ("volontari");
- la scelta della tecnica dei conti "prelievo giornaliero" (non-bancari) per i *benefit* statali, con la quale il governo utilizza i GDI per creare (secondo la felice espressione del "rapporto Phoenix" del 1992) una propria *Benefit Bank* "virtuale",

Secondo il documento dell'Invito a Concorrere della "Southern Alliance of States" - SAS, le transazioni EBT costituiranno in pochi anni circa il 40% del mercato delle transazioni debitorie negli USA. La seguente tabella riassume le cifre della posta finanziaria in gioco.

### 7.3.3 Valori finanziari del "primo scaglione" EBT

Tabella 44 — I percettori dei programmi del primo scaglione e l'EBT nazionale

| Milioni di dollari         | FSP    | AFDC   | GA    | SSA     | SSI    | Totale  |
|----------------------------|--------|--------|-------|---------|--------|---------|
| <i>Benefit</i> Federali    | 22.005 | 12.449 | --    | 293.44  | 24.360 | 317.801 |
| <i>Benefit</i> di Stato    | --     | 10.104 | 7.200 | --      | --     | 17.304  |
| <i>Benefit</i> Governativi | 22.005 | 22.553 | 7.200 | 293.440 | 24.360 | 335.209 |
| Tramite EBT                | 22.005 | 16.915 | 5.505 | 41.078  | 12.180 | 97.683  |

Fonte: EBT Task Force Cost Model, Synopsis, Giugno 1994

### 7.3.4 L'economicità dell'EBT dal punto di vista dei percettori

Nell'attuale sistema, i percettori di *cash benefit* pagano molto spesso spese elevate di incasso di assegni, che possono giungere a superare il 5% dell'importo dell'assegno. Tuttavia la letteratura da noi esaminata non fornisce stime del costo complessivo sostenuto dai beneficiari del *welfare*, né questa considerevole voce di costo compare nella contabilità della *EBT Task Force*. Quest'ultima ha però provveduto a raccogliere l'opinione dei percettori, soprattutto nelle aree dove erano già operativi sistemi EBT locali.<sup>329</sup>

Per tutelare la dignità dei clienti, è necessario - come afferma il rapporto - che la carta e il sistema assomiglino e operino come i sistemi commerciali di carte di credito e debito largamente usate nel paese. Ai punti di servizio, sia presso un terminale POS pres-

<sup>329</sup> "Per apprendere come i percettori di *benefit* vedessero l'EBT, la *Task Force* ha parlato con i percettori, in numerosi siti dimostrativi, e con gli avvocati dei clienti.", *EBT Task Force Report*, Maggio 1994.

so un terminale ATM, il sistema non dovrebbe differenziare un possessore di carta EBT da un possessore di MasterCard, Visa, o altro.

Per quanto riguarda la sicurezza del cliente, la *Task Force* rileva che i coupon cartacei e gli assegni possono essere facile preda per le persone più anziane e bisognose della società. Essi cadono vittime di rapinatori che aspettano fuori dei posti dove i percettori incassano i loro assegni o prelevano i loro coupon alimentari. I percettori con accesso all'EBT dicono spesso che la sicurezza che esso fornisce è la ragione principale per la quale preferiscono una carta ai coupon e agli assegni. Non hanno bisogno di prelevare l'intero ammontare del loro *benefit* e possono mantenere i fondi al sicuro finché non ne hanno bisogno.

Gli orientamenti istituzionali più recenti hanno trasferito sui percettori una parte importante dei costi governativi. Il trasferimento è totale nel caso dei percettori di *benefit* federali, parziale nel caso dei percettori di *cash benefit* quali AFDC e GA - Assistenza Generale (programmi statali) i quali dovranno pagare i prelievi ATM, ad eccezione di due al mese che sono sussidiati dall'amministrazione. Bisogna aggiungere che i percettori dei soli *Food Stamps*, disponendo di una carta non utilizzabile per prelievi ATM (carta "solo POS") godono di una effettiva gratuità del servizio.

Dal punto di vista del percettore, si pone in evidenza ancora una volta la netta polarizzazione fra le carte federali ("carte commerciali" volontarie e senza sussidi governativi) e carte statali, soprattutto per quanto riguarda la categoria *Food Stamps only* che è obbligatoria, gratuita, interamente sostenuta dal governo.

### 7.3.5 L'economicità dell'EBT dal punto di vista dei dettaglianti

Come vedremo, secondo le stime della *EBT Task Force* i dettaglianti pagheranno ogni anno più di 130 milioni di dollari per spese di transazioni POS correlate a transazioni EBT, nonostante la particolare regolamentazione federale che impedisce di imporre oneri sui dettaglianti per i pagamenti effettuati con *Food Stamps*; tale regolamentazione è stata rispecchiata in una norma (peraltro non molto chiara) del testo dell'Invito a Concorrere della SAS che vieta al GDI di far pagare spese di interscambio sulle transazioni POS mediante *Food Stamps*.

La gestione dei coupon dei *Food Stamps* era particolarmente macchinosa e onerosa per i dettaglianti, anche se formalmente priva di costi monetari; si può ritenere che da questo punto di vista la carta EBT sia ben accetta. Tuttavia il governo non prevede di sussidiare in alcun modo l'installazione di terminali POS presso i dettaglianti che ne siano sprovvisti, ad eccezione dei terminali "solo EBT" da installare per coprire i punti di vendita *Food Stamps* nelle aree geografiche dove i terminali POS siano assenti o insufficienti.

Nel complesso, è evidente che il sistema EBT fa emergere e "monetizza" i costi di transazione impliciti nel sistema cartaceo. E' tuttavia necessario verificare il presupposto della *EBT Task Force*, secondo il quale i dettaglianti debbono accettare le carte EBT (e pagare i relativi oneri) così come accettano le carte commerciali di pagamento. Ciò può costituire un ottimo argomento per rendere le carte EBT del tutto indistinguibili dalle carte commerciali. Il diffondersi della pratica del *surcharging* (imputazione in eccesso di elementi di costo) dimostra che esiste un'area di malcontento presso i dettaglianti che potrebbe rendere difficile l'accettabilità delle carte EBT. E' indubbio che i minori costi delle

transazioni *off-line* realizzabili con *smart card* è un argomento importante anche da questo punto di vista.

#### 7.4 Economicità per l'amministrazione: i costi del sistema cartaceo nei confronti di quelli EBT

##### 7.4.1 Il Costo per l'amministrazione dell'erogazione cartacea

Qualsiasi analisi della economicità dell'EBT deve partire dalla analisi dei costi dell'attuale sistema cartaceo, poiché è rispetto ad essi che si misura la efficienza in termini di costi dell'EBT per il governo.

Si impongono due osservazioni preliminari sui dati della tabella seguente, che sintetizza la struttura del caso selezionato incluso nel "primo scaglione" dei programmi di *welfare*.

Innanzitutto, la gran parte del caso è costituita dai percettori del programma *Food Stamp* (quasi 11 milioni di percettori di *benefit* "non bancarizzabili") e dai percettori della Sicurezza Sociale (SSA e SSI), cioè dei programmi federali (9 milioni); nel sistema cartaceo queste due categorie hanno, come vedremo, costi completamente differenziati.

Secondariamente, i percettori degli altri due programmi statali (AFDC e *General Assistance*) si sovrappongono largamente con le posizioni amministrative (*cases*) dal Programma *Food Stamp*, ma il sistema cartaceo non è in grado di calcolare i risparmi derivanti da questa sovrapposizione.

##### 7.4.1.1 Percettori di erogazione cartacea

Tabella 45 – Percettori dei programmi del primo scaglione

| Milioni di dollari               | FSP   | AFDC  | GA   | SSA   | SSI  | Totale |
|----------------------------------|-------|-------|------|-------|------|--------|
| Beneficiari                      | 27.00 | 14.10 | 2.0  | 42.10 | 6.00 | 91.2   |
| Posizioni amministrative         | 10.80 | 5.00  | 1.7  | 42.10 | 6.00 | 65.6   |
| Non bancarizzati                 | 10.80 | 3.75  | 1.26 | 5.90  | 3.01 | 24.72  |
| Non duplicati <i>Food Stamps</i> | 10.80 | 0.40  | 0.2  | 5.60  | 2.00 | 19.0   |

Fonte: EBT Task Force Cost Model, Synopsis, Giugno 1994

##### 7.4.1.2 Il costo annuale per l'amministrazione dell'erogazione cartacea

Il senso delle osservazioni precedenti è illuminato da un dato che svela da solo il nocciolo della dinamica economica e istituzionale dell'EBT: su 640 milioni di dollari di costi governativi annui del sistema cartaceo, ben 530 milioni sono costi del *Food stamps Program*. Per contro, i programmi federali, con un numero di percettori non molto inferiore, hanno un costo di erogazione inferiore a un decimo del costo del FSP.

Tabella 46 – Costi annuali in milioni di dollari

| Sistema Cartaceo | FS  | AFDC | SSA+SSI | Total |
|------------------|-----|------|---------|-------|
| Costi Federali   | 289 | 48   | 41      | 377   |
| Costi Statali    | 214 | 48   | -       | 263   |
| Totale           | 503 | 96   | 41      | 640   |

Fonte: Elaborazioni su dati del EBT Task Force Cost Model, Synopsis, Giugno 1994.

#### 7.4.1.3 Erogazione cartacea: costo mensile per percettore

Le osservazioni fatte sulle tabelle precedenti possono essere ulteriormente precisate considerando il costo *case per month*, ovvero il costo mensile che ciascun programma deve sostenere mensilmente per ogni posizione amministrativa di titolarità all'erogazione dei *benefit*.

Tabella 47 — Costo mensile in dollari per per ogni singola posizione amministrativa per percettori non bancarizzati

|                                              | FS   | AFDC | SSA+SSI | Media |
|----------------------------------------------|------|------|---------|-------|
| Costi Federali                               | 2.23 | 1.09 | 0.39    |       |
| Costi Statali                                | 1.65 | 1.09 | 0.00    |       |
| Totale                                       | 3.88 | 2.17 | 0.39    | 2.27  |
| Costo Mensile per caso "non duplicato": 2.84 |      |      |         |       |

Fonte: Elaborazioni su dati del *EBT Task Force Cost Model, Synopsis*, Giugno 1994.

Il costo dell'assegno inviato mensilmente ai percettori della Sicurezza Sociale è nettamente inferiore al mezzo dollaro. Ciò rivela la fondamentale difficoltà di qualsiasi sistema EBT nel competere con i sistemi tradizionali quando l'erogazione del *benefit* si riduce ad un semplice trasferimento di danaro in condizioni relativamente sicure. Il costo dell'assegno è prossimo a quello di un solo prelievo ATM. Il governo non può risparmiare nulla in situazioni di questo genere. Il risparmio avverrebbe esclusivamente dal lato del percettore se questi dovesse sostenere un elevato costo unitario per incassare l'assegno.

Per contro, i dati rivelano che il costo mensile dell'erogazione dei *Food Stamps* è, da solo, nettamente superiore al costo di una carta di debito commerciale, in condizioni accettabili di gestione delle responsabilità (si ricordi che nel progetto pilota di Houston, Citibank aveva fissato a 3 dollari al mese il prezzo di una carta di debito, coperta da Regolamentazione E e con un prelievo ATM gratuito al mese).

Non solo questi elementi indicano con certezza le maggiori fonti di risparmio che l'EBT offre al governo rispetto al sistema cartaceo, ma individuano altre due implicazioni fondamentali:

- l'economicità di una gestione elettronica, di tipo "commerciale", dei *welfare benefit* e affidata innanzitutto alla conversione di transazioni complesse come quella dei *Food Stamps* o delle prescrizioni mediche, poiché i costi amministrativi e di transazione più elevati si annidano in quest'area;

- con circa la metà del costo attuale dei *Food Stamps*, il governo avrebbe potuto bancarizzare tutti i percettori non-bancarizzati di *benefit* statali; oppure, considerando i 2,84 dollari pagati attualmente dal governo per ogni "posizione amministrativa non-duplicata" (una carta EBT unica elimina la duplicazione all'interno del caso in considerazione), sarebbe stato possibile bancarizzare tutti i percettori non-bancarizzati del *welfare* (al prezzo di 2 dollari al mese) e risparmiare ancora 0,84 dollari, e più probabilmente oltre 1 dollaro, al mese per *case* (su base annua il risparmio sarebbe stato di circa 240 milioni di dollari).

Per quanto approssimativi, questi calcoli indicano con chiarezza quali siano le scelte istituzionali e politiche retrostanti l'attuale impostazione del sistema EBT americano.

#### 7.4.2 Rapporto della EBT Task Force: i risparmi attesi e la ripartizione dei costi

Il rapporto stabilisce che, nonostante i limiti, l'attuale piano di implementazione dell'EBT produce risparmi federali stimati in 195 milioni di dollari annui, a confronto del costo dell'erogazione di *benefit* cartacei, stimato intorno ai 436 milioni di dollari.

L'investimento federale *una tantum* per la progettazione, lo sviluppo e l'implementazione di un EBT nazionale richiederà, presumibilmente, 83 milioni di dollari di nuovi stanziamenti federali per i quattro anni tra il 1994 e il 1997. Gli Stati si ripartiranno una quota dei costi di progettazione, sviluppo e implementazione e dei costi operativi.

Tuttavia, gli attuali requisiti di neutralità dei costi costituiscono un problema particolare: eliminare lo *standard* di neutralità dei costi e sostituire uno *standard* di efficacia dei costi a livello governativo, multi-programma, permetterebbe di riconoscere gli aspetti di inter-agenzia, multi-stato e pluriennale dell'impegno EBT attualmente interpretato come un risultato della "raccomandazione" della *National Performance Review*. I requisiti attuali penalizzano coloro che hanno mantenuto al massimo bassi i costi, perfino quando il passaggio all'EBT porterebbe benefici nei costi nel lungo periodo.

#### 7.4.3 I risparmi annuali dell'amministrazione derivanti dall'EBT

Tabella 48 — Costi operativi annui per la pubblica amministrazione

|           | Federale (a) | Federale (b) | Stati (b) | Totale (b) |
|-----------|--------------|--------------|-----------|------------|
| Cartaceo  | 436          | 377          | 263       | 640        |
| EBT       | 241          | 241          | 72        | 313        |
| Risparmio | 195E         | 131          | 191       | 327        |

Fonti: a) EBT Task Force Report, Maggio 1994; b) EBT Task Force Cost Model, Synopsis, Giugno 1994

#### 7.4.4 Ulteriori vantaggi: riduzione delle frodi e miglioramento dell'affidabilità

Un importante vantaggio della conversione dall'erogazione cartacea a quella elettronica dei *benefit* risiede nella capacità dell'EBT di ridurre frodi, sprechi, abusi e inefficienza.

Come afferma la *Task Force*, i buoni alimentari sono una moneta sotterranea, usata per comprare qualsiasi cosa, da droghe, a armi, a beni reali. I *coupon* sono spesso scontati o svenduti per fare cassa, con l'aiuto di dettaglianti senza scrupoli. Ciò devia i buoni alimentari dal loro preciso obiettivo di nutrire i poveri.

L'Ufficio dell'Ispettore Generale del Dipartimento dell'Agricoltura stima queste distorsioni in un valore di 100 milioni di dollari all'anno.

Sono necessari, pertanto, investigatori con strumenti, poteri e fondi per controllare e perseguire il traffico. Grazie all'EBT molto del lavoro manuale legato alle investigazioni sulle frodi è eliminato. Gli investigatori usano programmi informatici che analizzano sistematicamente informazioni per segnalare i centri di traffico..

L'EBT fornisce agli investigatori i dati, riducendo il tempo necessario per istruire un caso. I dati EBT sono anche utili a identificare chi può trafficare.

Con il sistema dei coupon, gli investigatori non riescono a identificare i trafficanti a meno che non siano testimoni della transazione. L'EBT fornisce dati su coloro che frequentano negozi sospetti e catturano i dati su ogni transazione. I colpevoli confessano rapidamente e accettano la sospensione del programma piuttosto che andare incontro a un processo, quando si trovano davanti all'evidenza.

Un ulteriore punto approfondito nel Rapporto è che, oltre a ridurre la frode e l'abuso, operazioni EBT uniformi sul territorio nazionale forniscono altri miglioramenti decisivi per l'integrità dei programmi governativi e i controlli sull'uso delle tasse per i programmi, a partire dalle varie agenzie fino alle imprese di servizi finanziari commerciali. Adottando i controlli e le operazioni *standard* delle infrastrutture commerciali, l'EBT fornirà lo stesso alto livello di sicurezza per i *benefit* governativi che già esiste nei conti personali bancari.

#### 7.4.5 Facilitare la riforma del *welfare*

La *Task Force* afferma che molti amministratori dei programmi intravedono chiari legami tra L'EBT e la riforma del *welfare*. Tra gli obiettivi dell'EBT c'è il programma *Aid to Families with Dependent Children*, che rappresenta il principale programma primario di *welfare* con assistenza *cash* e il centro degli impegni per la riforma del *welfare*. Il successo delle prime implementazioni dell'EBT può essere un segnale per i percettori che il sistema di *welfare* è cambiato.

Attualmente, circa l'80% dei percettori AFDC non sono bancarizzati. Dato che usare una carta EBT è come usare una carta bancaria, i percettori saranno meglio preparati a partecipare ai principali percorsi economici della comunità una volta al lavoro. Esponendo i percettori all'utilizzo di tecnologie elettroniche bancarie EBT, costoro saranno messi nella condizione di acquisire gran parte delle conoscenze necessarie per muoversi nelle attività bancarie elettroniche. Questa strategia enfatizza l'importanza di aiutare i percettori non-bancarizzati a diventare bancarizzati, massimizzando il numero di famiglie a basso reddito che hanno conti bancari. Fare un uso migliore delle tecnologie incoraggia il senso di responsabilità. Il miglioramento dell'erogazione e dei processi dei programmi di *benefit* incrementerà la fiducia di chi paga le tasse.

L'EBT potrebbe anche facilitare l'esborso di ulteriori pagamenti relativi all'*Earned Income Tax Credit* (EITC).<sup>330</sup>

#### 7.5 I costi di transazione e i costi di allocazione nei sistemi EBT

I sistemi EBT sono partiti da modelli in cui il governo sosteneva quasi integral-

<sup>330</sup> La EITC è un credito di tassa rimborsabile che usa il codice di tassa per fornire un sussidio federale alle famiglie dei lavoratori a basso reddito. Le proiezioni sul programma prevedono una crescita di circa 25 miliardi di dollari l'anno per la fine del secolo. Attualmente, l'EITC proviene (1) da un ri-finanziamento *after-tax* (dopo tassa) o, (2) in aggiunta, dai dipendenti. Ambedue i meccanismi di erogazione hanno difficoltà a esplicitare ai singoli i reali *benefit* economici di ottenere un lavoro poco pagato, un risultato che potrebbe anticipare la più ampia strategia di riforma del *welfare*. Il primo approccio non fornisce un immediato incentivo al lavoro perché non c'è un diretto legame tra lavoro e EITC. Pochi lavoratori utilizzano il secondo approccio per ragioni che non sono del tutto comprensibili. Il Tesoro sta attualmente esplorando approcci alternativi per fornire l'EITC, compresa l'autorizzazione agli Stati di processare i pagamenti. L'EBT potrebbe risultare un veicolo ideale di erogazione di questi pagamenti.

mente i costi di transazione: gradualmente la allocazione dei costi è divenuta molto simile a quella delle carte commerciali; i costi di transazione POS sono stati trasferiti ai dettaglianti (con l'eccezione che abbiamo visto per i buoni alimentari), mentre i costi dei prelievi ATM sono stati trasferiti ai percettori, ad eccezione di alcune transazioni "sussidiate" per i percettori di *benefit* statali.

L'ultima tappa di questo processo è stata realizzata trasferendo sui percettori dei programmi federali anche i costi di manutenzione e i costi di copertura della Reg E.

In conclusione il governo ha deciso di sussidiare solo i *benefit* che risultano più costosi nel sistema cartaceo, come i buoni alimentari e gli AFDC, rinunciando a sostenere i conti bancari dei *benefit* federali (è opportuno ripetere che i *benefit* federali sono sottoposti ad una regolamentazione che impone la creazione di regolari conti bancari, posseduti dai percettori e protetti dalla *Regulation E*).

In tal modo il governo sussidia soltanto speciali "conti di autorizzazione" (con depositi giornalieri e posseduti dal governo), che rappresentano all'interno del sistema un elemento irriducibile alle pratiche di mercato.

La conseguenza più importante di tale schema di allocazione dei costi risiede nell'entrata per interessi generata dal flottante. I "conti di autorizzazione" delle carte statali lasciano al governo l'entrata per interessi, mentre nel caso delle carte federali rimane di proprietà del percettore, che può eventualmente concordare con il GDI (Emittente Designato dal Governo) un tasso di interesse zero in cambio di altri servizi e vantaggi.

La seguente tabella riassume l'evoluzione subita dai diversi modelli EBT nella allocazione dei costi.

#### 7.5.1 La allocazione dei costi nell'evoluzione dell'EBT

Tabella 49 — L'allocazione dei costi nell'evoluzione dell'EBT

|                     | Transaz. POS | Transaz. ATM      | REG E   | Manutenz. |
|---------------------|--------------|-------------------|---------|-----------|
| MARYLAND & C        |              |                   |         |           |
| FS                  | Governo      | N/A               | Zero    | Governo   |
| AFDC                | Governo      | Governo           | Zero    | Governo   |
|                     |              |                   |         |           |
| HOUSTON             |              |                   |         |           |
| SSA                 | Commerciant  | Cliente-1         | Cliente | Cliente   |
| SSI                 | Commerciant  | Cliente-1         | Cliente | Cliente   |
| EBT TASK FORCE 1994 |              |                   |         |           |
| FS                  | Commerciant  | N/A               | Governo | Governo   |
| AFDC                | Commerciant  | Cliente+Gov.(2.5) | Governo | Governo   |
| SSA                 | Commerciant  | Cliente           | Governo | Governo   |
| SSI                 | Commerciant  | Cliente+Gov.(2.5) | Governo | Governo   |
|                     |              |                   |         |           |
| PROTOTIPO SAS       |              |                   |         |           |
| FS                  | Commerciant  | N/A               | Zero    | Governo   |
| AFDC                | Commerciant  | Cliente+Gov.(2)   | Zero    | Governo   |
| SSA                 | Commerciant  | Cliente-1         | Cliente | Cliente   |
| SSI                 | Commerciant  | Cliente-1         | Cliente | Cliente   |

Fonte: Nostra Elaborazione

Il Rapporto della *EBT Task Force* del maggio 1994 chiarisce le conseguenze che

le decisioni sulla allocazione dei costi, in particolare per quanto riguarda le transazioni ATM, hanno sul risparmio governativo. "La spesa di transazione ATM utilizzata nel modello di costi è di 0,20 dollari per transazioni *on-us* (direttamente connesse al venditore EBT) e di 0,425 dollari per le transazioni esterne. Diminuire il sussidio per i percettori con mezzi comprovati a 1 dollaro per mese incrementerebbe i risparmi operativi mensili da 195 dollari ad approssimativamente 232 milioni di dollari. Comunque, aumentare i sussidi pagati dal governo a 5 transazioni per mese per i possessori di mezzi e di 2,5 transazioni per i non possessori di mezzi farebbe diminuire i risparmi operativi annuali a 67.8 milioni di dollari soltanto".

Nel rapporto del maggio 1994 il riferimento ai percettori senza mezzi riguardava la decisione di mantenere un programma federale di Sicurezza Sociale, all'interno dell'area dei sussidi governativi. Questo orientamento è stato in seguito corretto, e nel modello SAS tutti i programmi federali sono usciti dall'area sussidiata.

Tabella 50 — Imputazione dei costi per segmento di transazione EBT

| Segmento di Onere di Transazione       | Terminali Designati dal Gov. POS-EBT o solo Buoni Alimentari | Commerciante POS Transazioni FS | Commerciante POS Incasso Debiti/Incasso Indietro | Commerciante POS Prelievo Solo di Cassa | Prelievo ATM        |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------|
| Oneri di Struttura/tele comunicazioni  | Dettagliante                                                 | Dettagliante                    | Dettagliante                                     | Dettagliante                            | Acquirente          |
| Processo                               | Governo                                                      | Dettagliante                    | Dettagliante                                     | Dettagliante                            | Acquirente          |
| Oneri di Acquisto                      | Governo                                                      | Dettagliante                    | Dettagliante                                     | Dettagliante                            | Acquirente          |
| Oneri di Accensione                    | N/A                                                          | Dettagliante                    | Dettagliante                                     | Governo/ Percettore                     | Governo/ Percettore |
| Oneri di Interscambio                  | N/A                                                          | N/A                             | Dettagliante                                     | Governo/ Percettore                     | Governo/ Percettore |
| Oneri di Accensione Nazionale/Multipla | Governo                                                      | Dettagliante                    | Dettagliante                                     | Governo/ Percettore                     | Governo/ Percettore |

Fonte: Nostra Elaborazione

### 7.6 Il modello di costo della "EBT Task Force"

Una volta stabilito per successive approssimazioni lo schema di allocazione dei costi e dei sussidi governativi, è sufficiente definire il prezzo di ciascun elemento di costo per ottenere la struttura generale dei costi del sistema EBT, in particolare per quanto riguarda il costo dell'EBT per il governo federale e per i governi statali. Il Modello di Costo (Giugno 1994) della *EBT Task Force* differenziava i costi all'interno di due modelli, uno per il sistema Prototipo (comprendente un'area non dissimile da quella della SAS) e uno per il sistema EBT nazionale meno il sistema Prototipo. Nelle tabelle seguenti forniremo le elaborazioni per il sistema Prototipo e per il sistema nazionale nel suo insieme. In linea generale, il Modello di Costo si basava sulle seguenti stime delle principali voci di costo:

- transazioni POS: Costo per transazione *on-us* 0,10 dollari; per transazioni

"esterne" 0,16 dollari;

- transazioni ATM: "L'onere per transazione ATM usato nel Modello di Costo è di 0,20 dollari per transazioni *on-us* (direttamente collegate al venditore EBT) e 0,425 dollari per transazioni esterne";
- copertura della *Reg E*: costo medio per posizione amministrativa/mese 0,65;
- costo di manutenzione: include le voci di costo riportate nella tabella seguente.

#### 7.6.1 Costo mensile di manutenzione EBT per singola posizione amministrativa

Tabella 51 - Costo di manutenzione in dollari per singola posizione amministrativa

| IL COSTO DI MANUTENZIONE include: |           |           |
|-----------------------------------|-----------|-----------|
|                                   | Prototipo | Nazionale |
| Processore EBT                    | \$0.05    | \$0.05    |
| Installazione                     | \$0.01    | \$0.01    |
| Formazione                        | \$0.10    | \$0.10    |
| Emissione Carta                   | \$0.04    | \$0.05    |
| Sostituzione Carta                | \$0.04    | \$0.05    |
| Interfaccia Locale                | \$0.00    | \$0.01    |
| Totale                            | \$0.24    | \$0.27    |

Fonte: Nostra Elaborazione

#### 7.6.2 Costi mensili per posizione amministrativa

##### 7.6.2.1 Costi mensili per case

Nella interpretazione della stima dei costi mensili per posizione amministrativa bisogna tener presente che si tratta di una media fra *cases* con diverse strutture di costi. Per esempio, i percettori di buoni alimentari non comportano costi per transazioni ATM. Il modello ipotizza 2.5 prelievi mensili ATM per percettore di *cash benefit*.

Tabella 52 - Costo in dollari per singola posizione amministrativa

|   |                        | Prototipo | Nazionale |
|---|------------------------|-----------|-----------|
| A | Transazioni POS        | \$0.82    | \$0.58    |
| B | Transazioni ATM        | \$0.74    | \$0.74    |
| C | Copertura <i>REG E</i> | \$0.66    | \$0.64    |
| D | Costo di Manutenzione  | \$0.24    | \$0.27    |
|   | Totale                 | \$2.46    | \$2.23    |

Fonte: Nostra Elaborazione

##### 7.6.2.2 Costo mensile dell'EBT per ogni singola posizione amministrativa

I costi computati nel Modello di Costo della *EBT Task Force* del giugno 1994 non erano interamente a carico del governo. Il Modello di Costo includeva anche costi a carico dei dettaglianti e dei percettori di Sicurezza Sociale. La seguente tabella mette in evidenza i costi non governativi, ottenendo la seguente stima dei costi a carico del governo.

Tabella 53 - Costo in dollari per singola posizione amministrativa

|                |                                        | Prototipo | Nazionale |
|----------------|----------------------------------------|-----------|-----------|
| A              | Pagato dai commercianti                | \$0.82    | \$0.58    |
| B1             | Transaz. ATM pagata dai percettori SSA | \$0.31    | \$0.31    |
| Total - (A+B1) | Costi per il Governo                   | \$1.33    | \$1.34    |

Fonte: Nostra Elaborazione

### 7.6.2.3 Struttura di un case secondo la EBT Task Force

Applicando le precedenti stime delle voci di costo per posizioni amministrative costituite dai percettori dei programmi EBT del primo scaglione, il Modello di Costo della *EBT Task Force* può prevedere i costi annuali del sistema.

E' da notare che il *case* tiene conto della sovrapposizione fra percettori di buoni alimentari e percettori di altri programmi *welfare*, ottenuta sfruttando le economie di scala tipiche di una carta multi-programma. L'ultima riga della seguente tabella mostra i dati dopo l'eliminazione di questa sovrapposizione.

Tabella 54 - Percettori dei programmi del primo scaglione e utenti EBT

| Milioni                   | FSP   | AFDC | GA   | SSA   | SSI  | Totale |
|---------------------------|-------|------|------|-------|------|--------|
| Cases                     | 10.80 | 5.00 | 1.7  | 42.10 | 6.00 | 65.6   |
| Non-bancarizzati Cases    | 10.80 | 3.75 | 1.26 | 5.90  | 3.01 | 24.72  |
| Non Duplicati Food Stamps | 10.80 | 0.40 | 0.2  | 5.60  | 2.00 | 19.00  |

Fonte: EBT Task Force Cost Model, Synopsis, Giugno 1994

### 7.6.3 Costi annuali del sistema EBT

Il risultato della proiezione conferma che il sistema EBT, nella configurazione prevista, non costa molto meno del sistema cartaceo, se si considerano le stime precedentemente esaminate (640 milioni di dollari su base annua). Si deve infatti tener conto del fatto che il modello si basa su uno scenario che prevede solo 2,5 prelievi mensili ATM per percettore. Nell'assunzione, più "realistica", di 4 prelievi mensili (adottata dal rapporto OTA e più vicina ai risultati del sistema del Maryland), i costi EBT sarebbero molto prossimi a quelli del sistema cartaceo. Tuttavia il confronto fra i due sistemi è viziato dalla premessa, non realistica, che nel sistema cartaceo tutti i costi siano pagati dall'amministrazione. In realtà, vi sono, come si è detto, costi a carico dei dettaglianti e dei percettori che le stime della *EBT Task Force* non hanno computato.

Tabella 55 — Costi annuali in milioni di dollari

|                                      | Prototipo | Nazionale |
|--------------------------------------|-----------|-----------|
| Transazioni POS                      | \$35.16   | \$131.40  |
| Transazioni ATM                      | \$31.92   | \$168.84  |
| Copertura <i>REG E</i>               | \$28.44   | \$146.76  |
| Costi di Manutenzione <sup>331</sup> | \$10.32   | \$60.48   |
| TOTALE                               | \$105.84  | \$507.48  |

Fonte: EBT Task Force Cost Model, Synopsis, Giugno 1994

## 7.6.4 Costi annuali dell'EBT per l'amministrazione

Il Modello di Costo include alcuni costi che, nella prevista allocazione dei costi, non sono a carico dell'amministrazione. La seguente tabella scorpora i costi non-amministrativi, mostrando come l'amministrazione ottenga un risparmio di oltre il 50% rispetto al sistema cartaceo, i cui costi amministrativi sono stimati, come si è detto, in 640 milioni di dollari. Bisogna sottolineare che in questo modello tutte le carte EBT sono coperte da *Reg E*, a spese del governo. Tale assunzione non è realistica ed è stata abbandonata nel modello attuato nel sistema SAS. I costi governativi sono quindi sovrastimati.

Tabella 56- Costi annuali in milioni di dollari

|             |                                       | Prototipo | Nazionale |
|-------------|---------------------------------------|-----------|-----------|
| A           | Pagati dai commercianti               | \$35.16   | \$131.40  |
| B1          | Transaz. ATM pagate da percettori SSA | \$13.68   | \$69.80   |
| TOT- (A+B1) | Costi per il Governo                  | \$57.00   | \$306.28  |

Fonte: EBT Task Force Cost Model, Synopsis, Giugno 1994

## 7.7 Il modello del prototipo SAS: sussidi del governo e economia del GDI (emittente designato dal governo)

Le scelte inizialmente previste dalla *EBT Task Force* sono state ulteriormente modificate nella fase di attuazione. Nel prototipo SAS l'allocazione dei costi è stata ulteriormente cambiata:

- riducendo l'area dei percettori sussidiata dal governo (ora limitata ai programmi statali);
- riducendo i prelievi ATM sussidiati a 2 transazioni per mese;
- modificando le ipotesi di prezzo per alcune voci, in particolare per i prelievi ATM (dal prezzo "di mercato" di 0,42 dollari considerato nel Modello di Costo si è pas-

<sup>331</sup> Costi Annuali di Manutenzione dell'EBT

| Costi annuali in milioni - Il Costo di Manutenzione include |           |           |
|-------------------------------------------------------------|-----------|-----------|
|                                                             | Prototipo | Nazionale |
| Processore EBT                                              | \$2.16    | \$10.68   |
| Attrezzature                                                | \$0.24    | \$1.20    |
| Formazione                                                  | \$4.32    | \$22.68   |
| Emissione carta                                             | \$1.68    | \$12.24   |
| Sostituzione carta                                          | \$1.68    | \$12.24   |
| Interfaccia Locale                                          | \$0.20    | \$1.40    |

Fonte: EBT Task Force Cost Model, Synopsis, Giugno 1994

sati ad un prezzo indicativo di 0,33 dollari, basato su fattori di scala);

- la Regolamentazione E non è stata inclusa nel costo e la sua applicazione alle carte dei percettori di *benefit* statali è stata quanto meno rinviata al marzo 1997.

La seguente tabella riassume le modifiche introdotte nella allocazione dei costi e delle responsabilità.

#### 7.7.1 Scelte di sussidio del governo: dal rapporto EBT al prototipo SAS

Tabella 57 – Articolazione dei sussidi offerti dal governo

| EBT TASK FORCE 1994 |              |               |        |              |
|---------------------|--------------|---------------|--------|--------------|
|                     | Transaz. POS | Transaz. ATM. | REG E  | Manutenzione |
| FS                  | NO           | N/A           | \$0.65 | \$0.25/0.27  |
| AFDC                | NO           | 2.5• \$ 0.42  | \$0.65 | \$0.25/0.27  |
| SSA                 | NO           | NO            | \$0.65 | \$0.25/0.27  |
| SSI                 | NO           | 2.5• \$0.42   | \$0.65 | \$0.25/0.27  |
| SAS 1995            |              |               |        |              |
| FS                  | NO           | N/A           | N/A    | \$0.25/0.27  |
| AFDC                | NO           | 2• \$ 0.33    | N/A    | \$0.25/0.27  |
| SSA                 | NO           | NO            | NO     | NO           |
| SSI                 | NO           | NO            | NO     | NO           |

Fonte: Nostra Elaborazione

##### 7.7.1.1 Il governo riduce i Casi specifici di applicazione dell'EBT

La scelta più importante introdotta dal Prototipo SAS è stata quella di separare nettamente i percettori di *benefit* federali (Sicurezza Sociale, etc) dai percettori di *benefit* statali. Il Caso specifico sussidiato dal governo si riduce quindi alle sole carte EBT dello "Stato".

La seguente tabella pone a confronto l'area dei percettori della EBT "statale" con il caso specifico nazionale: i percettori EBT sussidiati dal governo scendono da circa 19 milioni a meno di 11,5 milioni.

Le carte EBT "statali" sono obbligatorie per i percettori di *benefit* statali. Per contro, i beneficiari di programmi federali sono liberi di diventare titolari di carte EBT "federali", a proprie spese, oppure di continuare a ricevere un assegno.

Tabella 58 – Carta EBT "statale"

| Milioni                   | FS    | AFDC | GA   | Totale | Cases |
|---------------------------|-------|------|------|--------|-------|
| Non-bancarizzati Cases    | 10.80 | 3.75 | 1.26 | 15.81  | 23.46 |
| Non Duplicati Food stamps | 10.80 | 0.40 | 0.2  | 11.4   | 18.80 |

Fonte: Nostra Elaborazione

### 7.7.2 Tipi di carte EBT statali

Per avere una visione più precisa della struttura della carta "statale" è opportuno distinguere fra i diversi tipi di *benefit*. In pratica, occorre distinguere fra le carte *Food Stamps-only* (solo POS), che comportano per il governo il sussidio dei soli costi di manutenzione, e le carte *cash* abilitate a transazioni ATM, che comportano per l'amministrazione un costo aggiuntivo per il sussidio di 2 prelievi mensili.

Tabella 59 — Tipi di carte EBT statali

| Tipi di Carta | Milioni di dollari |
|---------------|--------------------|
| solo AFDC     | 0.40               |
| AFDC+FSP      | 3.35               |
| Carte Cash    | 3.75               |
| solo FSP      | 7.45               |
| TOTALE        | 11.20              |

Fonte: Nostra Elaborazione

#### 7.7.2.1 I costi mensili per caso e i costi annuali per l'amministrazione

Il risultato finale per l'amministrazione è che, basandoci sulla stima del costo di manutenzione elaborata dal Modello di Costo nel giugno 1994, il costo mensile per ogni "caso" scende a circa 1 dollaro per le carte *cash* e a circa un quarto di dollaro per le *Food Stamps-only* (solo POS).

Su base annuale, l'insieme dei casi selezionati del primo scaglione dell'EBT costa ora al governo meno di un quarto di quanto inizialmente previsto dal Modello di Costo della *EBT Task Force* e circa un decimo dell'attuale *paper-based system*.

E' importante osservare che la eventuale applicazione della Reg E anche alle carte statali EBT comporterebbe, da sola, una spesa superiore a quella delle altre voci di costo sommate insieme.

Tuttavia, anche sommando la spesa per l'eventuale applicazione della Reg E, il costo dell'EBT nazionale si aggirerebbe, su base annuale, intorno ai 150 milioni di dollari, quindi a circa la metà dei 300 milioni di dollari inizialmente previsti dal Modello di Costo del giugno 1994.

Tabella 60 — Costi per il Governo, senza il margine del GDI

| Carta Statale      | Transaz. ATM         | Manutenz. | Costo Mensile | Costi Annuali   |
|--------------------|----------------------|-----------|---------------|-----------------|
| <i>Food stamps</i> | NO                   | \$0.27    | \$0.27        | \$24.138.000.00 |
| Carte Cash         | 2 * \$0.33 = \$ 0.66 | \$0.27    | \$0.93        | \$41.850.000.00 |
|                    |                      |           | Totale        | \$65.988.000.00 |
|                    |                      | Reg. E    | \$0.65        | \$87.360.000.00 |

Fonte: Nostra Elaborazione

L'osservazione precedente è importante per stabilire qualcosa di definito circa l'elemento più incerto della economia dell'EBT. Ci riferiamo al margine di profitto per i GDI.

### 7.7.2.2 I “reali” costi di manutenzione per l'amministrazione e i prezzi “reali” dell'EBT

Finora ci siamo attenuti alle stime dei costi elaborate dal governo in via previsionale. Tali stime non tengono in considerazione il margine di profitto che i GDI potrebbero caricare sul governo, nel caso delle carte EBT statali, o sui percettori, nel caso delle carte EBT federali. Soltanto prendendo in considerazione il margine di profitto dei GDI e, comunque, i prezzi effettivamente emersi dalle offerte dei GDI, è possibile stabilire definitivamente la struttura dei costi e dei prezzi del sistema EBT.

In particolare, bisogna ricordare che nella metodologia seguita nell'Invito a Concorrere (IEI) della SAS l'eventuale margine di profitto può modificare il significato, oltre che la quantificazione, del costo di manutenzione. Infatti là dove i partecipanti alla gara debbono indicare il costo di manutenzione per caso-mese (equivalente, grosso modo, all'onere mensile pagato dall'amministrazione per ogni carta), questa somma includerà anche il margine di profitto. Per non generare confusioni parleremo di Prezzo di Manutenzione per riferirci al Costo di Manutenzione formulato dai GDI, o dai partecipanti alla gara, che include il margine di profitto dell'emittente.

Per quanto riguarda le carte federali EBT, il testo del SAS IEI ha indicato in 2 dollari il livello massimo dell'onere mensile pagato dal cliente. Facendo astrazione di alcune importanti differenze che esamineremo tra poco, questo prezzo equivale a un Prezzo di Manutenzione di circa 1 dollaro per una carta EBT statale.

Infatti, la Carta EBT federale prevede una transazione ATM gratuita al mese, il cui prezzo è indicato nel SAS IEI in 0.33 dollari. Al netto dei costi di transazione, il GDI riceverà, dunque, 1 dollaro e 0,67 al mese. Adottando la stima della copertura della *Reg E* formulata dal Modello di Costo (0,65 dollari per posizione amministrativa), si perviene a un prezzo di manutenzione (emissione) (senza *Reg E*) di circa 1 dollaro.

### 7.7.2.3 Le differenze tra carte EBT federali e statali: strutture di costo e problema del flottante

In effetti, il calcolo precedente non tiene conto di alcune importanti differenze fra Carte EBT federali e Carte EBT statali. Non soltanto le prime sono volontarie e coperte da *Reg E*, ma sono riferite ad un effettivo conto bancario. Ciò implica sia costi aggiuntivi (scritture mensili, costi di marketing, ecc.), sia opportunità aggiuntive di profitto per il GDI. Infatti mentre le carte EBT statali in pratica lasciano all'amministrazione l'entrata per interessi, le carte EBT federali lasciano la proprietà dei fondi e del relativo interesse al percettore. A sua volta, fra GDI e percettore si può stabilire che il GDI paghi un interesse zero o molto basso. Di conseguenza, il GDI potrà ricavare profitti dal flottante generato dagli ingenti fondi dei programmi federali, ciò che è invece escluso per i “conti di autorizzazione” finanziati sul prelievo giornaliero dei programmi statali.

Esistono ovviamente per i GDI altre possibili fonti di profitto, secondo i consueti schemi delle carte di debito commerciali, in particolare per quanto riguarda le spese di transazione. Tuttavia è molto difficile, allo stato attuale, calcolare quali margini possano realizzarsi in un ambiente di commercio (*EBT commodity*).

#### 7.7.2.4 Due importanti fattori Trascurati nel modello economico dell'“EBT Task Force”

I documenti dell' *EBT Task Force* attualmente a nostra disposizione, e specialmente il Modello di Costo, manca di quantificare due importanti fattori economici.

- Il primo fattore è rappresentato dalle spese per incassare gli assegni attualmente pagate dai percettori.
- Il secondo riguarda l'entrata per interessi generata dai 10 miliardi di dollari in *benefit* (programmi del primo scaglione) che passano per i conti EBT.

##### 7.7.2.4.1 Spese per l'incasso degli assegni

Mentre il Rapporto dell'*EBT Task Force* afferma che, nell'attuale sistema cartaceo, i percettori di *cash benefits* pagano molto spesso elevate spese per incassare assegni, che possono arrivare a superare il 5% della somma, gli attuali costi sopportati dai percettori non sono stimati nel Rapporto né quantificati nel Modello di Costo.

E' sufficiente un semplice calcolo, comunque, per dimostrare che questi costi sono della stessa grandezza o, molto probabilmente, più grandi dei costi affrontati dall'amministrazione. I documenti della *Task Force* danno una misura di circa 110 miliardi di dollari l'anno per i *benefit* dei programmi del primo scaglione, di cui quasi 22 miliardi di dollari costituiti dal programma *Food Stamps*. I *cash benefits* sui quali sono pagate spese di incasso ammontano, così, a 88 miliardi di dollari. Ipotizzando una spesa media per percettore dell'1%, il costo globale ammonterebbe a non meno di 880 milioni di dollari. Persino una spesa dello 0,5% darebbe una stima di 440 milioni di dollari, che è dello stesso ordine di grandezza dei costi per l'amministrazione, del presente sistema cartaceo. Se ne deduce che, in media, ogni percettore di *cash benefits* paga almeno 3 dollari al mese di spese di incasso degli assegni.

Sebbene non esplicitamente quantificato, questo fattore agisce come un invisibile elastico nell'attuale sistema EBT, dovendo i percettori assumersi l'onere dei conti federali come per i normali conti e assegni bancari. D'altro canto, il governo interviene per sussidiare i conti EBT utilizzati per i Buoni Alimentari. Come sappiamo, il governo paga più di 3 dollari al mese per ogni percettore di *food stamps* nel sistema cartaceo. Solo 600.000 conti EBT sono conti solo *cash* sussidiati dal governo.

##### 7.7.2.4.2 Entrata per interessi

E' facile calcolare che, a un tasso annuale del 3%, 110 miliardi di dollari di *benefit* EBT generano 9 milioni di dollari di interessi al giorno. E' difficile stimare, invece, la durata della permanenza dei *benefit* EBT nei conti EBT, se conti bancari federali o conti *day-of-draw*, dove l'entrata per interessi è nei fatti scremata dall'amministrazione. I documenti della *Task Force* che abbiamo potuto consultare non danno proiezioni su questi fattori.

Stime raccolte informalmente si collocano tra queste fasce dimensionali:

- tempo medio di permanenza dei *benefit* in ogni conto ipotizzando che il 100% dei depositi vi resti per 3 giorni al mese = 36 giorni l'anno;

• tempo medio di permanenza dei *benefit* in ogni conto ipotizzando che il 100% dei depositi vi resti per 8 giorni al mese = 96 giorni l'anno.

Si può ragionevolmente stimare un'entrata per interessi tra i 324 e gli 864 milioni di dollari l'anno. Si può ipotizzare che la capacità dei percettori di gestire i loro conti elettronici seguirà una curva di apprendimento e che il tempo medio sarà inizialmente più vicino alla stima più bassa, ma tenderà a muoversi verso la più alta.

La *Task Force* sottolinea il fatto che i *welfare benefit* previsti negli scaglioni successivi ammontino a una dimensione 5 volte superiore ai programmi coinvolti nel primo scaglione. Il flottante potenziale del sistema EBT allargato potrebbe raggiungere un ordine di grandezza 5 volte superiore alle cifre stimate qui sopra.

#### 7.8 Alcune conclusioni per quanto riguarda il sistema di pagamento delle prestazioni di *welfare* negli USA

I risultati raggiunti in tre anni dalla *EBT Task Force* nel risolvere un complesso intreccio di problemi tecnici, organizzativi, economici e, soprattutto, di regolamentazione sono sorprendenti per gli *standard* europei. Dopo dieci anni di sperimentazioni importanti, il quadro istituzionale ed economico di un sistema EBT nazionale era ancora molto incerto. Alla fine del 1993, la fattibilità economica di un tale sistema era vista con molti dubbi da parte di autorevoli osservatori, quali il Congresso e l'OTA (Ufficio per la Verifica della Tecnologia).

Oggi è in atto una forte competizione tra le istituzioni finanziarie per diventare GDI e quelle non finanziarie (p. es. *Transactive*) stanno provando a combattere per entrare nel mercato dell'EBT per vie legali. In breve, l'EBT non sta solo diventando una realtà, ma sono in corso passi per estendere il suo raggio di azione collegandolo con *smart card* sanitarie come l'*Health Passport* (Passaporto Sanitario) dei Governatori dell'Ovest.

Dal punto di vista del governo federale e degli stati, tutto ciò comporterà considerevoli risparmi rispetto ai costi operativi dell'attuale sistema di erogazione cartacea. Se si supera l'ostacolo della Regolamentazione E, questi risparmi potrebbero superare il 50%.

Dal punto di vista dei percettori dei *benefit* statali, EBT significherà notevoli risparmi per la maggior parte di coloro che sono obbligati a pagare alti oneri per incassare gli assegni, e risulterà vantaggioso per tutti in termini di convenienza, sicurezza e maggiore dignità.

Dal punto di vista dei percettori dei *benefit* federali, EBT offre l'opportunità di accedere a un vero conto bancario e al possesso di una normale carta debitoria conforme agli *standard* commerciali al costo approssimativo di 2 dollari al mese (che in molti casi è inferiore agli oneri pagati per incassare gli assegni federali).

Dal punto di vista del sistema bancario, circa 100 miliardi di dollari, che prima rimanevano fuori dal sistema finanziario dei pagamenti stanno per entrare nei canali del sistema commerciale. Il sistema nazionale EBT possiede la capacità potenziale di generare 2-2.5 miliardi di transazioni ATM & POS all'anno e un proporzionale volume di spese di transazione.

Per quanto riguarda l'emissione, i vantaggi si limiteranno, ovviamente, alle istituzioni finanziarie che si qualificano come GDI.

a) Solo i GDI possono competere per un ammontare di depositi di più di 53 mi-

liardi di dollari dei percettori della sicurezza sociale federale potenzialmente disponibili ai nuovi conti bancari elettronici.

b) Ulteriori 44 miliardi di dollari di *benefit* statali (buoni alimentari, AFDC - GA) rimarranno invece nei conti autorizzati delle *Benefit Banks* del governo gestite dai GDI.

Questi punti ci portano al nocciolo della nostra analisi dell'evoluzione dell'EBT negli USA, che è critica rispetto alle scelte politiche e istituzionali sottese al sistema EBT. Queste critiche non sono in alcun modo dirette all'eccellente lavoro portato avanti dalla *EBT Task Force*.

L'analisi storica condotta qui sopra rivela che può esser scorretto parlare di *scelte politiche*. Le decisioni per il rapido sviluppo dell'EBT assunte dall'amministrazione Clinton e, soprattutto, dal Vice Presidente Al Gore, possono piuttosto essere viste come *non-scelte*.

Come dimostrato dagli eccellenti studi preliminari condotti dal *Phoenix Planning & Evaluation Ltd.*, c'era un percorso istituzionale della "resistenza minore" per la creazione del sistema. Decidendo di implementare rapidamente l'EBT, l'amministrazione Clinton ha implicitamente scelto questo percorso.

La metodologia economica e istituzionale sottesa all'attività della *EBT Task Force* è di grande interesse per l'approccio a problemi generali, che non appartengono esclusivamente al contesto statunitense ma che emergono in ogni progetto per l'applicazione di sistemi commerciali di pagamento alle transazioni tra amministrazione e cittadini.

La metodologia della *EBT Task Force* parte da due premesse apparentemente in contrasto fra loro:

- la macchina amministrativa non è un insieme centralizzato ed omogeneo ma è costituita da una rete di centri istituzionali di decisione e di spesa;
- una maggiore efficienza (risparmio dei costi governativi) può essere ottenuta attraverso economie di scala nei costi di transazione, integrando in un sistema coordinato le procedure di diversi centri istituzionali;

L'economia di scala è perseguibile attraverso due cammini convergenti:

- aumento del livello di compatibilità fra le diverse parti del sistema;
- eliminazione delle duplicazioni di informazioni all'interno del sistema di transazioni.

L'incremento della compatibilità fra le diverse istituzioni e programmi che compongono il sistema, implica necessariamente il cambiamento di alcune regole e di alcune procedure di ciascuna istituzione. E' inevitabile che tali cambiamenti incontrino un certo grado di resistenza istituzionale la quale può essere superata se ogni istituzione percepisce che i benefici che essa può trarre sono maggiori dei costi implicati dal cambiamento.

Per ottenere questo risultato la metodologia della *EBT Task Force* punta in primo luogo alla individuazione del *cambiamento minimo* necessario e sufficiente per realizzare il livello di compatibilità desiderato.

In secondo luogo, ogni istituzione deve essere posta in grado di percepire con chiarezza il nesso fra le compatibilità necessarie al sistema e i benefici che possono derivare.

A questo scopo la metodologia della *EBT Task Force* prevede la costituzione di un modello economico basato sul costo delle funzioni core del sistema di compatibilità (dove le funzioni *core* sono individuate in base al criterio del "cambiamento minimo") e

sulla quantificazione dei benefici in termini di risparmio della spesa di ciascun centro istituzionale.

In altri termini non è sufficiente che si realizzi un risparmio nella spesa governativa aggregata. Occorre che, ovunque possibile, il risparmio risulti nel budget di ciascun centro istituzionale, così da motivare l'introduzione di mutamenti nelle procedure operative di ciascuna struttura istituzionale.

In tal modo, il modello economico diviene uno strumento efficace per superare la resistenza istituzionale riducendo al minimo le modificazioni delle regole esistenti (il tempo necessario a modificare le regole è uno dei fattori principali della "resistenza istituzionale") e quindi anche la quota di intervento politico "dall'alto" necessario a realizzare il cambiamento desiderato.

Le compatibilità da realizzare nel sistema si collocano su tre livelli:

- *orizzontale*: fra le diverse entità territoriali;
- *verticale*: fra istituzioni centrali e istituzioni locali;
- *trasversale*: fra i diversi dipartimenti e programmi governativi, fra istituzioni pubbliche e istituzioni private.

I passi cruciali di questa metodologia sono così sintetizzabili:

- definizione delle regole minime di compatibilità per un insieme di funzioni core;
- le funzioni *core* debbono essere comuni a tutto il sistema, quindi capaci di eliminare le duplicazioni informative;
- esclusione delle funzioni *non core* o loro attribuzione a una entità che ne paghi i costi;
- individuazione del cambiamento minimo necessario a realizzare le compatibilità procedurali definite;
- quantificazione dei benefici ottenibili attraverso la eliminazione di operazioni duplicate nel nuovo sistema di compatibilità.

La strategia del *piggybacking* basandosi su costi tecnici e su economie di scala già presenti nel mercato, favorisce la definizione delle compatibilità e la quantificazione dei costi in un sistema integrato e quindi anche il calcolo preventivo dei benefici ottenibili nel caso di diverse ipotesi alternative.

Ciascun centro istituzionale è, a questo punto, in grado di scegliere le ipotesi più favorevoli. La convergenza delle scelte delle diverse istituzioni determina il modello che sarà effettivamente implementato.

L'attore assente in questo scenario è la comunità bancaria. Mentre il "rapporto Furash" presentato alla Tavola rotonda delle Banche collocava l'EBT tra le priorità di *business* per l'industria bancaria, questa non ha proposto alcun modello per integrare l'EBT nel sistema *standard*.

L'unica eccezione è Citibank, che si è impegnata per anni nello studio e nella sperimentazione di EBT e di conti elettronici "virtuali". Citibank sembra aver avuto coscienza per un periodo significativo dell'importanza del settore dei non-bancarizzati e ha acquisito notevole esperienza nella promozione dell'accesso elettronico ai conti bancari. Non è una coincidenza che dal 1996 praticamente tutte le transazioni elettroniche (ATM, POS e attività bancarie a distanza) per tutti i clienti, senza distinzioni di entità dei depositi.

Ovviamente, non ci si può aspettare che Citibank si prenda cura degli interessi

della comunità bancaria nel suo insieme e delle relazioni tra amministrazione, cittadini e banche. Citibank ha ragione di sentirsi soddisfatta del suo ruolo di numero 1 tra i GDI.

Nel medio termine, la comunità bancaria percepirà l'importanza di includere tutti i cittadini (compresi i non-bancarizzati di oggi) all'interno della relazione triangolare tra governo, cittadini e banche. Le (non) scelte istituzionali relativamente all'EBT hanno almeno assegnato agli acquirenti e ai GDI un ruolo di mediatori nella relazione elettronica tra governo e cittadini. In Europa, le (non)scelte istituzionali potrebbero portare a una esclusione completa, o virtualmente completa, da queste relazioni.

Lo studio condotto negli ultimi tre capitoli ha avuto come finalità quello di studiare la fattibilità di un ambiente per le transazioni elettroniche aperto a tutti i cittadini sulla base di una struttura a mercato aperto capace di integrare un crescente numero di transazioni (finanziarie e non-finanziarie) tra cittadini e agenzie governative.

Per ottenere un ambiente integrato di transazioni elettroniche basate su conti bancari, appare necessaria la bancarizzazione dei non-bancarizzati. Anche se il progetto EBT non era basato su questa scelta, il Quadro dei Costi sviluppato dalla *EBT Task Force* è molto significativo in quanto permette di calcolare i costi e i benefici di bancarizzare i non-bancarizzati.

- Una carta debitoria che dia accesso a un conto bancario elettronico con piena copertura della Regolamentazione E e prelievo ATM libero al mese ha un "prezzo" commerciale di circa 2 dollari al mese (prezzo = oneri mensili).

- Il prezzo probabile di un conto Carta del Cittadino "di base" (senza costi di copertura della Regolamentazione E e senza costi ATM) è di circa 1 dollaro.

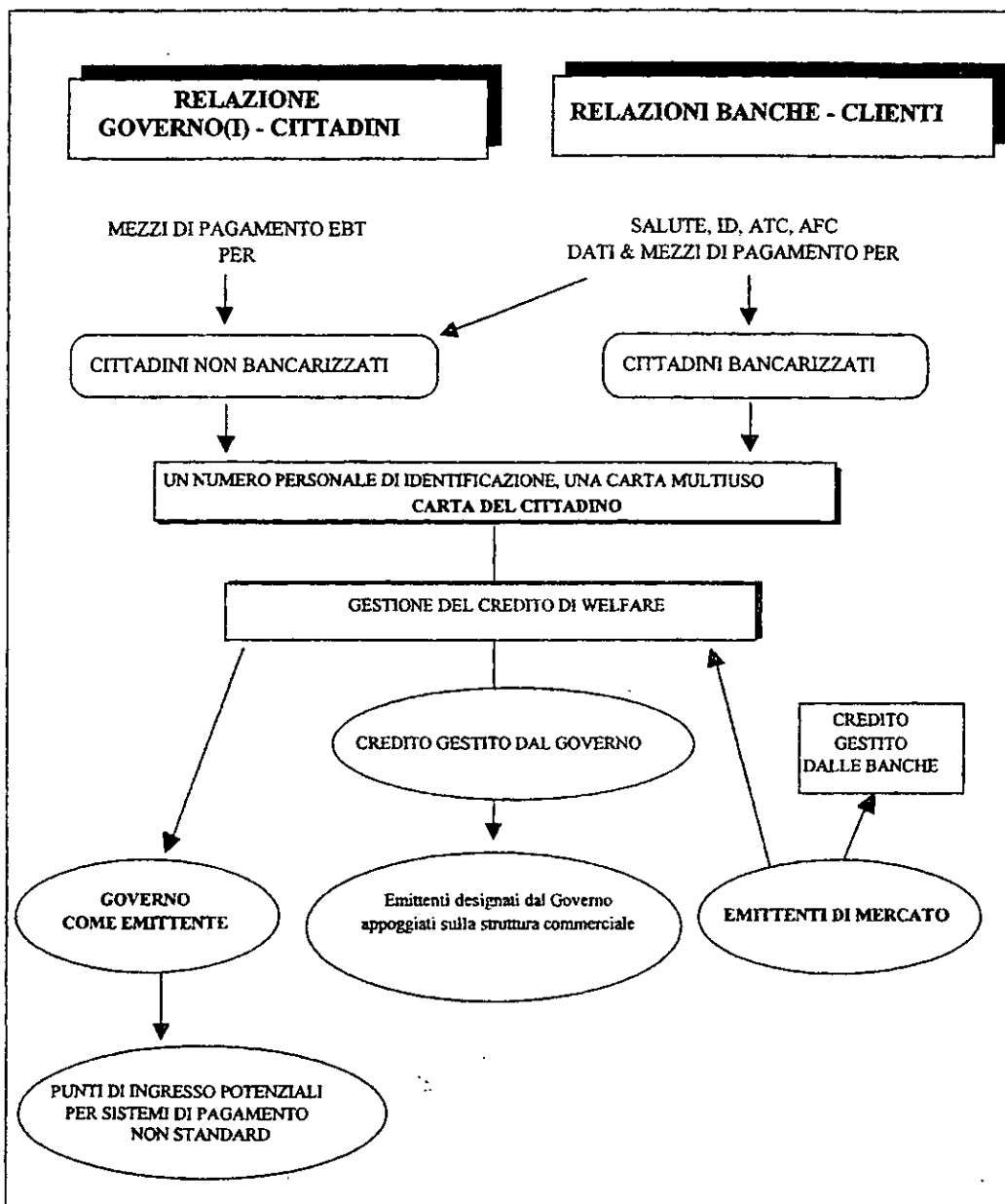
Tabella 61- Applicazioni potenziali di carta integrata governativa

| POTENTIAL GOVERNMENT INTEGRATED CARD APPLICATIONS                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                              |                                                                 |                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EBT<br>Cards                                                                                                                                       | MARC<br>Cards                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Health<br>Passport<br>Cards                                                                                                                                                                                  | Housing<br>Cards                                                | Student ID<br>Cards                                                                                                                                                                   | Government<br>Licenses<br>ID Cards                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>TREASURY</b><br>Social Security(PMT)<br>Railroad Benefits(PMT)<br>OPM Benefits(ELIG)<br>Federal Pensioners(PMT)<br>Black Lung(PMT)<br>PBGC(PMT) | <b>MARC</b><br>Field Medical/Dental(ELTH)<br>Peacetime Med(ELIG)(ELTH)<br>Mobility Processing(DEMO)<br>Food Service(ELIG)(PMT)<br>Equipment Tracking(DEMO)<br>Finance(ELIG)(PMT)<br>Access Clearance(DEMO)<br>Installation Mgt.(DEMO)<br>Reserve Mobilization(DEMO)<br>Recruit Processing(DEMO)<br>Correctional Facilities(DEMO)<br>Air Evacuation(ELTH)<br>Treas Processing(ELIG) | <b>STATES</b><br>EPSDT(ELTH)(ELIG)<br>WIC(PMT)<br>Head Start(ELIG)<br>Medicaid(ELIG)<br>Immunization(ELTH)<br><b>HCTA SSA</b><br>Medicare(ELIG)<br>Disability(ELIG)<br><b>OPM</b><br>Employee Benefits(ELIG) | <b>HUD</b><br>Entry/Access(DEMO)<br>Section 8(ELIG)<br>PH(ELIG) | <b>EDUCATION</b><br>Student Loans(ELIG)<br>Work Study(ELIG)<br>Rehab Svc.(ELIG)<br><b>LAROR</b><br>Job Training(ELIG)<br><b>STATES</b><br>Vocational Ed(ELIG)<br>School to Work(ELIG) | <b>STATES</b><br>Drivers Licenses<br>Medical Licenses<br>Legal Licenses<br><b>DEPT. OF TRANS.</b><br>Operations Licenses<br><b>JUSTICE</b><br>Prison Mgt.(DEMO)<br>Immigration(DEMO)<br><b>GSA</b><br>Small Purchases(PMT)<br>Fuel Purchases(PMT)<br>Employee Travel(PMT)<br><b>GOVT. WIDE</b><br>Building Access(DEMO)<br>Time/Attendance(DEMO) |

**KEY**  
 (PMT) : Direct Payment  
 (ELIG) : Eligibility Verification Initiating  
 Third Party Payment  
 (DEMO) : Demographic Information  
 (ELTH) : Health Records

Fonte: Phoenix Planning &amp; Evaluation

Tabella 62 — Linee di credito alternative per il trasferimento elettronico delle prestazioni di welfare



Fonte: nostra elaborazione

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 63 - Livello di attuazione dell'EBT nei singoli stati all'inizio del 1998

| STATO      | STADIO DI IMPLEMENTAZIONE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | PROGRAMMI INCLUSI                                                           | TIPO DI SISTEMA | FORNITORE   |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------|
| ALABAMA    | Membro dell'alleanza degli Stati del Sud ( <i>Southern Alliance of States</i> - d'ora in poi SAS). Contratto con Citibank approvato nel giugno 1996.<br>Nell'aprile del 1997 implementato il progetto pilota nelle contee di Montgomery, Jefferson e Russell.<br>Allargamento all'intero stato completato nel novembre del 1997                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Food stamps Program (FSP)<br>Aid to Families with Dependent Children (AFDC) | On-line         | Citibank    |
| ALASKA     | Membro dell'Alleanza EBT degli Stati dell'Ovest ( <i>Western States EBT Alliance</i> - WSEA),<br>Assicurerà <i>Electronic Benefits Transfer</i> (EBT) attraverso la procura dello stato del Colorado<br>Contratto con Citibank approvato da <i>Food and Nutrition Services</i> (FNS) nel marzo del 1997.<br>Test effettuati nel dicembre del 1997; implementerà il suo progetto pilota nel 1998 a Juneau, Stika e Ketchikan                                                                                                                                                                                                                                                                             | FSP<br>AFDC                                                                 | On-line         | Citibank    |
| ARIZONA    | Membro della WSEA, assicurerà servizi EBT attraverso la procura del Colorado.<br>Il contratto con Citibank è stato approvato nell'agosto del 1997.<br>L'implementazione del Documento di Pianificazione Avanzata ( <i>Implementation Advanced Planning Document</i> - IAPD) è stata approvata nel dicembre 1997.<br>Implementazione del progetto pilota a Pima nell'aprile 1998                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | FSP                                                                         | On-line         | Citibank    |
| ARKANSAS   | Membro della SAS<br>Il documento di Pianificazione Avanzata ( <i>Planning Advance Planning Document</i> - PAPD) è stato approvato da FNS nell'ottobre del 1994.<br>Contratto con Citibank approvato da FNS nel luglio del 1996.<br>Progetto pilota implementato nell'ottobre del 1997 nelle contee di Jefferson, Searcy e St. Francis.<br>L'allargamento dell'implementazione all'intero stato è iniziata nel febbraio del 1998 e si completerà nell'aprile del 1998                                                                                                                                                                                                                                    | FSP<br>AFDC                                                                 | On-line         | Citibank    |
| CALIFORNIA | FNS ha approvato la Richiesta di Proposta ( <i>Request for Proposal</i> - RFP) per un progetto pilota di EBT nelle contee di San Bernardino e San Diego nell'ottobre del 1995.<br>La RFP è stata emessa nell'agosto del 1996.<br>Ha selezionato Deluxe Data come fornitore di EBT. San Bernardino ha firmato il contratto approvato dalla FNS nell'aprile del 1997; San Diego nell'agosto del 1997.<br>San Bernardino ha iniziato l'implementazione nel novembre 1997.<br>L'espansione all'intera contea sarà completata nel marzo 1998. San Diego inizierà l'implementazione nell'aprile 1998.<br>Un PAPD che porta l'espansione del progetto all'intero stato è stato approvato nell'ottobre del 1997 | FSP                                                                         | On-line         | Deluxe Data |
| COLORADO   | Ha emesso una RFP per commissionare un sistema EBT nel gennaio 1996. Altri stati dell'ovest si sono uniti alla commissione creando la WSEA.<br>Nel maggio 1996 ha scelto Citibank come fornitore di EBT; il contratto è stato approvato dalla FNS nell'agosto 1996.<br>Il progetto pilota è iniziato nel febbraio 1997 nelle contee di Fremont, Pueblo e Custer.<br>L'estensione a tutto lo stato è terminata nel febbraio 1998.<br>Partecipa al Progetto Passaporto Sanitario ( <i>Health Passport Project</i> - HPP) della WGA ( <i>Western Governors Association</i> )                                                                                                                               | FSP<br>AFDC<br>e diversi programmi statali                                  | On-line         | Citibank    |

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

| STATO                 | STADIO DI IMPLEMENTAZIONE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | PROGRAMMI INCLUSI                                                                                                                                         | TIPO DI SISTEMA                                                                        | FORNITORE       |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| CONNECTICUT           | Ha firmato un <i>Memorandum of Intesa (Memorandum of Understanding - MOU)</i> con altri 6 stati del Nord-Est per studiare e sviluppare insieme un sistema EBT. Il gruppo è denominato Coalizione degli Stati del Nord-Est ( <i>Northeast Coalition of States - NCS</i> ). NCS ha selezionato Citibank come fornitore nel gennaio 1996 ma ogni stato negozierà i propri contratti separatamente. Il contratto con il fornitore EBT è stato approvato dal FNS nell'agosto 1996. Il progetto pilota è stato implementato nell'area di Waterbury nel febbraio 1997. L'espansione all'intero stato è iniziata nell'area di Bridgeport nel maggio 1997 e completata nell'ottobre 1997.                 | FSP<br><i>cash benefits</i>                                                                                                                               | On-line                                                                                | Citibank        |
| DELAWARE              | Partecipante della Coalizione Regionale degli stati Centro-Atlantici ( <i>Mid-Atlantic Regional Coalition - MARC</i> ) pianifica l'implementazione di un sistema off-line FSP-WIC utilizzando la carta a memoria ottica, con possibilità di <i>On-line Cash</i> sulla banda magnetica. FNS ha approvato PAPD nell'agosto 1996. La RFP è stata emessa nel febbraio 1997 ma i costi dell'offerta erano troppo alti. Lo stato ha cancellato la RFP e chiarito le specifiche allo scopo di ridurre i costi della fase di pianificazione EBT. Il Delaware ha emesso una nuova RFP nell'agosto 1997. Ha selezionato <i>Phoenix Planning and Evaluation Ltd.</i> come suo consulente di pianificazione. | FSP<br><i>Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants and Children (WIC)</i><br>In un secondo tempo saranno aggiunti i <i>cash benefits</i> | Off-line<br>laser card<br>con funzioni<br>On-line<br>aggiunte su<br>banda<br>magnetica | Non selezionato |
| DISTRETTO DI COLUMBIA | Ha emesso una RFP per l'implementazione di EBT nell'agosto 1994. Dopo un ritardo dovuto a questioni relative alle autorità di contrattazione, ha selezionato Lockheed con processore Citibank nel gennaio 1997. Il contratto con Lockheed è stato siglato nel settembre 1997. Il Distretto pianifica di ultimare il progetto pilota nel maggio 1998.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | FSP                                                                                                                                                       | On-line                                                                                | Lockheed        |
| FLORIDA               | Membro della SAS. PAPD per FSP, AFDC e WIC sono state approvate da FNS nel marzo 1994. Il contratto con Citibank è stato approvato da FNS nel febbraio 1997. Ha iniziato il suo programma pilota nelle contee di Escambia, Duval (febbraio 1998) e Tade (marzo 1998). Lo stato pianifica di completare l'estensione all'intero stato nell'ottobre 1998.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | FSP<br>AFDC                                                                                                                                               | On-line                                                                                | Citibank        |
| GEORGIA               | Membro della SAS. Il contratto con Citibank è stato approvato da FNS nel dicembre 1996. Il progetto pilota implementato nella contea di Bibb nel luglio 1997 e nella contea di Muscogee nel dicembre 1997. L'espansione del progetto all'intero stato è iniziata nel febbraio 1998 e si completerà nel novembre 1998.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | FSP<br>AFDC                                                                                                                                               | On-line                                                                                | Citibank        |
| HAWAII                | Membro della WSEA. PAPD approvato nel giugno 1995; IAPD approvato nel gennaio 1997; contratto approvato nel giugno 1997. implementerà il progetto pilota in Kauai nel marzo 1998 e completerà l'espansione all'intero stato entro luglio 1998.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | FSP                                                                                                                                                       | On-line                                                                                | Citibank        |
| IDAHO                 | Membro della WSEA. Il contratto con Citibank è stato approvato da FNS nel dicembre 1996. IAPD approvato da FNS nel aprile 1997; il tetto di costi è in fase di revisione. Il progetto pilota è iniziato nel settembre 1997. Allargamento all'intero stato ultimato nel febbraio 1998.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | FSP<br>AFDC                                                                                                                                               | On-line                                                                                | Citibank        |

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

| STATO         | STADIO DI IMPLEMENTAZIONE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | PROGRAMMI INCLUSI                          | TIPO DI SISTEMA                         | FORNITORE                  |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------|
| ILLINOIS      | Contratto con Transactive approvato nel maggio 1996<br>Progetto pilota implementato nella contea di San Gamon nell'ottobre 1996.<br>L'espansione del progetto all'intero stato è iniziata nel marzo 1997 ed è stata completata nel novembre 1997.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | FSP<br>AFDC<br>e diversi programmi statali | On-line                                 | Transactive                |
| INDIANA       | PAPD approvato nel giugno 1996<br>IAPD approvato da FNS nell'aprile 1997; tetto ai costi approvato nell'agosto 1997.<br>Contratto con Transactive approvato da FNS nel settembre 1997.<br>Una contestazione dell'offerta ha rinviato l'implementazione al giugno 1998.                                                                                                                                                                                                                                                                                               | FSP<br>AFDC                                | On-line                                 | Transactive                |
| IOWA          | Ha iniziato a implementare un sistema EBT volontario nella contea di Linn nell'aprile 1993, poi esteso da FNS a livello statale.<br>L'Iowa ha emesso un RFP nel dicembre 1997 per ottenere i servizi EBT su tutto il suo territorio.<br>Lo stato intende espandere il sistema volontario per un anno, per poi passare ad un sistema obbligatorio per i <i>food stamps</i> . I <i>Cash-Benefits</i> rimarranno volontari.                                                                                                                                             | FSP<br>AFDC                                | On-line                                 | Iowa Transfer System       |
| KANSAS        | Ha selezionato Deluxe Data come fornitore EBT nel dicembre 1995.<br>Ha implementato il progetto pilota in Wichita nell'agosto 1996 e ha completato l'estensione all'intero stato nel marzo 1997                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | FSP<br>AFDC<br>General Assistance GA)      | On-line                                 | Deluxe Data                |
| KENTUCKY      | Membro della SAS.<br>FNS ha approvato il contratto del Kentucky con Citibank nel dicembre 1997.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | FSP<br>AFDC                                | On-line                                 | Citibank (in esame legale) |
| LOUISIANA     | Ha selezionato Deluxe Data come fornitore EBT nel dicembre 1996.<br>Ha implementato il progetto pilota in Natchitoches Parish nel gennaio 1997.<br>Ha iniziato l'estensione all'intero stato nel luglio 1997.<br>In Louisiana è passata la legge, effettiva dal 15 agosto 1997, che richiede allo stato di pagare sino a 5 cent per ogni transazione EBT a ciascun punto di vendita che utilizzi proprie installazioni. Deluxe Data ha citato a giudizio lo stato in risposta a questa legge.<br>L'estensione all'intero stato è stata completata nel dicembre 1997. | FSP<br>AFDC                                | On-line                                 | Deluxe Data                |
| MAINE         | Membro della NCS.<br>Citibank è il fornitore prescelto.<br>Il Maine si è unito con NH e VT per pianificare la realizzazione di un sistema WIC-EBT, chiamato <i>Partners Group</i> . La RFP per questo progetto è stata emessa agli inizi del 1998.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | In esame                                   | On-line in esame sistema ibrido per WIC | Citibank                   |
| MARYLAND      | Membro della MARC.<br>E' il primo stato ad aver completato l'espansione del progetto EBT all'intero territorio.<br>Il contratto corrente scadrà nell'agosto 1998. Lo stato sta cercando altre possibili tecnologie per una nuova RFP.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | FSP<br>AFDC<br>e altri programmi statali   | On-line                                 | Deluxe Data                |
| MASSACHUSETTS | Membro della NCS.<br>Il contratto con Citibank è stato approvato da FNS nel agosto 1996.<br>Ha iniziato il programma pilota nella parte sud-est dello stato nell'aprile 1997. L'estensione all'intero stato è stata completata nel ottobre 1997.<br>Lo stato sta considerando di unirsi al <i>Partners Group</i> (insieme al Maine, New Hampshire e Vermont) per implementare WIC-EBT.                                                                                                                                                                               | FSP<br>GA                                  | On-line                                 | Citibank                   |

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

| STATO         | STADIO DI IMPLEMENTAZIONE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | PROGRAMMI INCLUSI                                                                                       | TIPO DI SISTEMA                                                | FORNITORE                                  |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| MICHIGAN      | Ha emesso RPP nel febbraio 1997.<br>Citibank è il fornitore EBT prescelto per FSP, AFDC ed altri <i>State Benefits</i> . Un appello di uno dei fornitori non prescelti è stato respinto dallo stato.<br>L'RFP include un progetto pilota WIC-EBT di 18 mesi per testare il sistema usando una carta ibrida nella contea di Jackson.                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | FSP<br>AFDC<br><i>Medicaid</i><br>Altri programmi statali.<br>(in esame anche una carta ibrida per WIC) | <i>On-line</i><br>(piani per testare una carta ibrida per WIC) | Citibank                                   |
| MINNESOTA     | Ha iniziato un sistema volontario EBT nella contea di Ramsey., per poi estenderlo alla contea di Hennepin.<br>Ha firmato il contratto con Deluxe Data nell'ottobre 1996 per l'estensione dell'EBT all'intero stato.<br>La conversione al sistema Deluxe Data ha avuto luogo nelle contee di Hennepin e Ramsey nel giugno 1997. L'estensione all'intero stato sarà completata nel ottobre 1998.                                                                                                                                                                                                                                         | FSP<br>AFDC<br>GA e altri programmi statali                                                             | <i>On-line</i>                                                 | Deluxe Data                                |
| MISSISSIPPI   | Ha selezionato Transactive esclusivamente per l'EBT dei buoni alimentari nel novembre 1996.<br>Uno dei fornitori non selezionati ha inviato un citazione la settimana seguente. La citazione è andata avanti attraverso i processi di appello e si è in attesa della sentenza definitiva                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | FSP                                                                                                     | <i>On-line</i>                                                 | <i>Transactive</i> (in attesa di sentenza) |
| MISSOURI      | Membro della SAS.<br>Contratto con Citibank approvato nel maggio 1996.<br>Ha iniziato il progetto pilota nel giugno 1996 in numerose contee. Altre contee sono state incluse nel settembre ed ottobre.<br>L'estensione all'intero stato sarà completata entro luglio 1998.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | FSP<br>AFDC                                                                                             | <i>On-line</i>                                                 | Citibank                                   |
| MONTANA       | Ha iniziato ad operare un programma pilota di <i>Medicaid Smart Card</i> in Helena nel febbraio 1996.<br>PAPD per buoni alimentari è stato approvato da FNS nell'aprile 1996.<br>Il Montana sta progettando di aggiungere i buoni alimentari al programma pilota delle <i>Smart Cards</i> in Helena prima di commissionare un sistema per l'intero stato e di includere WIC.                                                                                                                                                                                                                                                           | FSP<br>WIC<br><i>Medicaid</i>                                                                           | In esame <i>smart card off-line</i>                            | Non selezionato                            |
| NEBRASKA      | una <i>Task Force</i> istituita dal governo ha raccomandato di procedere con i servizi EBT<br>sarà sottoposto un PAPD al FNS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Non decisi                                                                                              | Non deciso                                                     | Non selezionato                            |
| NEVADA        | Il Nevada si è unito alla WESA per fornire servizi EBT attraverso la RFP del Colorado<br>Nel Maggio 1996 il Colorado ha optato per il processore Citibank<br>Il Nevada non ha ancora deciso se adotterà la tecnologia Citibank per fornire i servizi di EBT<br>FNS si è incontrata con i responsabili per il progetto dello stato del Nevada per discutere la realizzazione dei servizi EBT                                                                                                                                                                                                                                            | Non decisi                                                                                              | Non deciso                                                     | Non selezionato                            |
| NEW HAMPSHIRE | Membro della NCS<br>Contratto con Citibank approvato nell'agosto 1997. Il N.H. prevede di realizzare il programma pilota nell'agosto 1998.<br>Lo stato sta anche esplorando la possibilità di fornire servizi WIC-EBT col Maine e il Vermont come parte del progetto Partners Group                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | FSP<br>AFDC                                                                                             | <i>On-line</i>                                                 | Citibank                                   |
| NEW JERSEY    | Il N.J. ha tre progetti pilota in pieno funzionamento nel marzo 1995<br>ha emesso una RFP per l'espansione del progetto EBT all'intero stato nel gennaio 1997<br>ha prescelto Deluxe Data Systems nel luglio 1997<br>Come primo passo verso l'espansione all'intero stato, Deluxe farà optare le tre contee in cui operano gli EBT per il nuovo sistema Edge 3<br>il N.J. prevede di introdurre EBT nel resto dello stato nel maggio 1998 e di completare l'estensione per gennaio 1999<br>il risultato finale di uno studio di fattibilità su WIC EBT condotto da <i>Phoenix Planning and Evaluation</i> è all'esame del governatore. | FSP<br>forse WIC                                                                                        | <i>On-line</i>                                                 | Deluxe Data                                |

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

| STATO          | STADIO DI IMPLEMENTAZIONE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | PROGRAMMI INCLUSI                           | TIPO DI SISTEMA               | FORNITORE                           |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| NEW MEXICO     | Il N.M. ha iniziato il progetto pilota nella contea di Bernalillo nel settembre 1990<br>un sistema di EBT per buoni alimentari è ora operativo su tutto lo stato<br>il N.M. ha avuto incontri col Texas e l'Oklahoma per concordare transazioni con questi stati. N.M. e Texas sono diventati interoperativi nel marzo 1997<br>nel maggio 1997 lo stato ha sottoposto una bozza di RFP al FNS per un nuovo sistema EBT.<br>FNS ha approvato l'aggiornamento IAPD per un sistema ibrido WIC nel dicembre 1996<br>Il dipartimento per la salute dello stato e il dipartimento per i servizi sociali hanno emesso una RFP congiunta nel luglio 1997 per un sistema EBT ibrido, che includerà un programma pilota WIC insieme ad un programma EBT esteso all'intero stato per buoni alimentari e <i>cash benefits</i> . | FSP<br>possibile integrazione con WIC       | Carta ibrida                  | First Security Bank                 |
| NEW YORK       | Membro della NCS<br>contratto con Citibank approvato nel marzo 1996<br>N.Y. prevede di realizzare il programma pilota in Staten Island nel settembre 1997<br>N.Y. ha sospeso il contratto con Citibank per un procedimento davanti alla corte di appello riguardante il premio da corrispondere a Citibank. Nel novembre 1997 la corte ha deciso in favore dello stato di N.Y. e lo stato sta adesso procedendo col suo contratto<br>il progetto pilota dovrebbe iniziare nell'estate 1998                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | FSP<br>AFDC<br>- separatamente<br>WIC       | On-line                       | Citibank<br>(in attesa di sentenza) |
| NORTH CAROLINA | Membro della SAS<br>l'aggiornamento APD è stato approvato da FNS nell'agosto 1994<br>il contratto con Citibank è stato approvato da FNS nel giugno 1997<br>il N.C. prevede di realizzare un progetto pilota entro aprile 1998                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | FSP<br>AFDC                                 | On-line                       | Citibank                            |
| NORTH DAKOTA   | Il N.D. ha approvato un contratto con Citibank per la realizzazione di un progetto EBT insieme con il South Dakota nel maggio 1995<br>le operazioni del programma pilota sono iniziate nel febbraio 1996<br>l'espansione del progetto all'intero stato è iniziata in maggio 1996 ed è stata completata nel marzo 1997                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | FSP<br>con opzione per AFDC                 | On-line                       | Citibank                            |
| OHIO           | membro della MARC<br>ha emesso una RFP per un programma EBT <i>off-line</i> nel febbraio 1994 e ha scelto Citibank<br>nel giugno 1995<br>il programma prevede solo buoni alimentari ma è predisposto per aggiungerci WIC e AFDC<br>il contratto è stato firmato nell'ottobre 1995<br>clienti e rivendite sono stati convertiti al nuovo sistema nel gennaio 1997<br>l'Ohio ha iniziato un'ulteriore estensione del programma nel giugno 1997 e prevede l'estensione all'intero stato nel 1999<br>un documento per l'integrazione di WIC è stato approvato nell'agosto 1997; per questo l'Ohio è in trattative con Stored Value Systems (subappaltatore di Citibank)                                                                                                                                                 | FSP<br>con opzione di aggiungere AFDC e WIC | Smart card<br><i>off-line</i> | Citibank                            |
| OKLAHOMA       | Contratto con Lockheed approvato da FNS nel settembre 1996<br>L'Oklahoma ha realizzato il suo progetto pilota nella contea Oklahoma nel giugno 1997<br>il programma si è allargato all'intero stato nel gennaio 1998                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | FSP<br>AFDC                                 | On-line                       | Lockheed                            |
| OREGON         | Contratto con Deluxe Data approvato da FNS nel gennaio 1997<br>IAPD e tetto ai costi sono stati approvati nel marzo 1997<br>un progetto pilota è stato realizzato nel settembre 1997 nella contea di Lane<br>l'espansione del progetto all'intero stato è iniziata in dicembre 1997 per essere completata in maggio 1998                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | FSP<br>AFDC                                 | On-line                       | Deluxe Data                         |

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

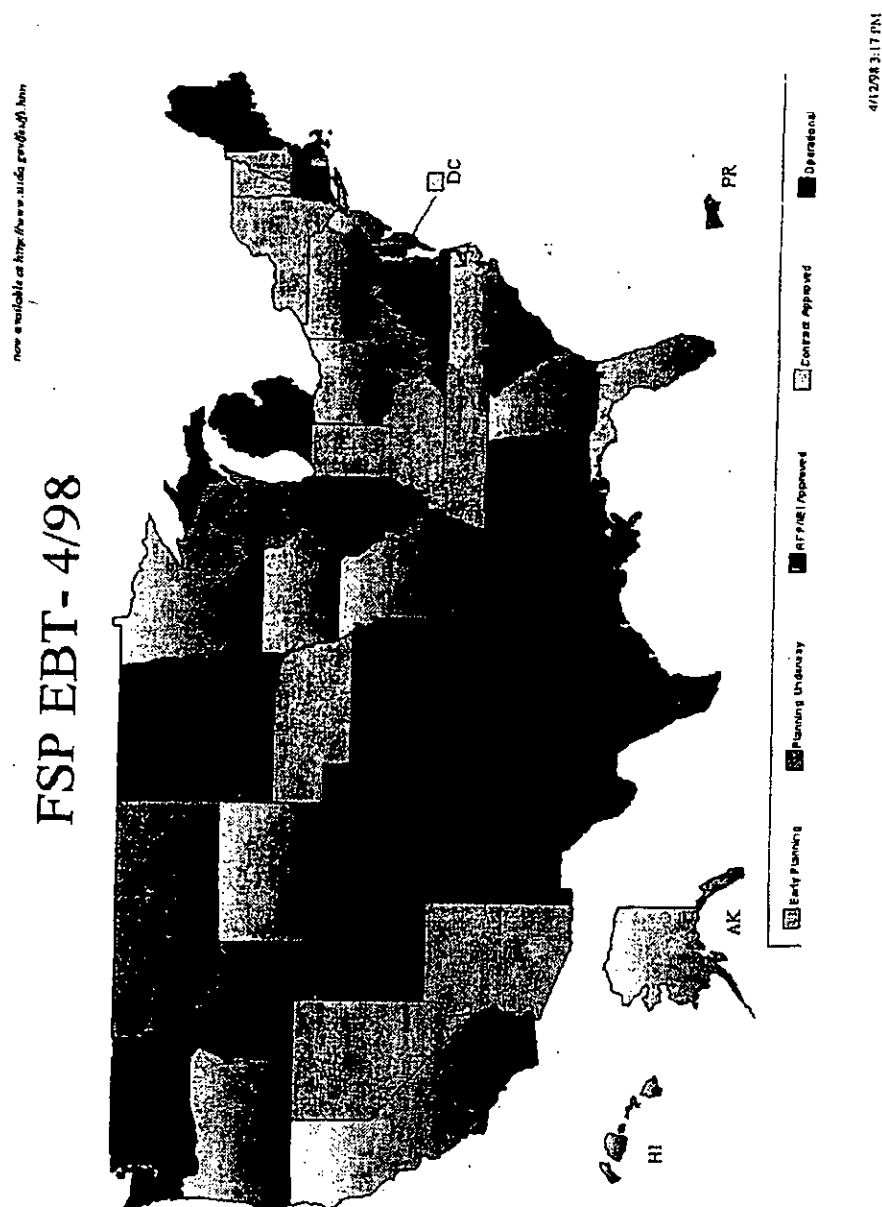
| STATO          | STADIO DI IMPLEMENTAZIONE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | PROGRAMMI INCLUSI                                            | TIPO DI SISTEMA | FORNITORE                 |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------|---------------------------|
| PENNSYLVANIA   | Membro della MARC<br>ha realizzato il primo progetto sperimentale EBT degli Stati Uniti nella contea di Berks, nell'ottobre 1984<br>ha scelto Citibank come fornitore<br>il contratto è stato approvato da FNS nell'aprile 1997<br>la realizzazione è iniziata nell'ottobre 1997; in febbraio e marzo 1998 il progetto pilota si estenderà a Philadelphia<br>lo stato prevede il completamento dell'estensione del programma all'intero stato nell'agosto 1998                                                                                                                                                                                                                                                        | FSP<br>AFDC<br>GA e altri programmi statali                  | On-line         | Citibank                  |
| PUERTO RICO    | Uno studio di fattibilità del luglio 1995 ha mostrato che una combinazione di EBT e Direct Deposit era fattibile per il programma di assistenza alla nutrizione (NAP)<br>una bozza di RFP è stata sottoposta al FNS nel marzo 1996<br>la risposta del FNS è stata continuamente ritardata a causa di discussioni interne riguardanti lo scopo e il sistema desiderato<br>un aggiornato studio di fattibilità per valutare l'impatto di un NAP <i>benefit</i> ristretto, il 75% del quale deve essere usato per l'acquisto di cibi selezionati, è stato sottoposto all'attenzione del FNS nel settembre 1997<br>un RFP corretto è stato sottoposto a FNS nel settembre 1997 e le offerte sono in corso di espletazione | Nutrition Assistance,<br>Economic Assistance                 | Allo studio     | Non deciso                |
| RHODE ISLAND   | Membro della NCS<br>il contratto con Citibank è stato approvato da FNS nell'ottobre 1997<br>le operazioni del progetto pilota sono previste per maggio 1998                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | FSP<br>AFDC                                                  | On-line         | Citibank                  |
| SOUTH CAROLINA | Il progetto pilota è stato realizzato nel novembre 1994<br>L'estensione all'intero stato è stata completata nel dicembre 1995<br>È in fase di studio una RFP per trasferire <i>cash benefits</i> (buoni in denaro) attraverso <i>direct deposit</i> (accreditiamenti diretti su un conto bancario) presso istituzioni finanziarie<br>Un'agenzia statale ha realizzato un progetto di integrità del cliente (CIP) che, usando i dati del EBT, è in grado di individuare clienti sospetti di trafficare con i buoni alimentari: questo progetto sarà completato entro marzo 1999                                                                                                                                        | FSP<br>forse AFDC in un secondo tempo                        | On-line         | Citibank                  |
| SOUTH DAKOTA   | Contratto con il North Dakota a favore della Citybank nel maggio 1995<br>Il progetto pilota è stato realizzato nel febbraio 1996; l'estensione all'intero stato è stata completata nel marzo 1997                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | FSP<br>con opzione per AFDC                                  | On-line         | Citibank                  |
| TENNESSEE      | Membro della SAS<br>PAPD è stato approvato da FNS nel gennaio 1995<br>sono in corso opzioni per l'integrazione del progetto con FSP, WIC, AFDC, Medicaid e altri programmi<br>il contratto con Citibank è stato approvato da FNS nell'ottobre 1997; lo stato prevede di realizzare il progetto pilota nel settembre 1998                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | In esame<br>FSP<br>AFDC<br>WIC<br>Medicaid e altri programmi | On-line         | Citibank                  |
| TEXAS          | il progetto pilota è iniziato nell'ottobre 1994<br>l'estensione all'intero stato è stata completata nel novembre 1995<br>lo stato ha iniziato con il nuovo Mexico e l'Oklahoma i lavori per realizzare un sistema di transazioni all'interno di questi tre stati.<br>L'FNS ha approvato un WIC PAPD per integrare WIC                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | FSP<br>AFDC<br>possibile integrazione con WIC                | On-line         | Transactive               |
| UTAH           | Il progetto pilota è iniziato nell'ottobre 1995<br>L'espansione del progetto all'intero stato è stata completata nell'aprile 1996<br>Deluxe Data ha convertito lo Utah al suo nuovo sistema Edge 3 nel gennaio 1998<br>Lo stato ha mostrato interesse per gestire i <i>direct benefits</i> federali attraverso il suo sistema                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | FSP<br>AFDC                                                  | On-line         | Zions First National Bank |
| VERMONT        | Membro della NCS<br>il contratto con la Citibank è sotto esame da parte della FNS<br>sta anche esaminando WIC EBT con il progetto Partners                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | FSP<br>AFDC                                                  | On-line         | Citibank                  |

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

| STATO         | STADIO DI IMPLEMENTAZIONE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | PROGRAMMI INCLUSI                                 | TIPO DI SISTEMA                    | FORNITORE            |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------|----------------------|
| VIRGINIA      | Membro della MARC<br>Ha emesso una RFP in gennaio 1997. Ha ricevuto 2 offerte. Lo stato ha giudicato queste offerte troppo costose e ha cancellato la commissione. Prevede di emettere una nuova RFP all'inizio del 1999                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | FSP<br>AFDC                                       | On-line                            | Non selezionato      |
| WASHINGTON    | Membro del WSEA<br>il contratto è ancora in fase di trattativa con Citibank prevede di realizzare il progetto pilota nell'estate 1998                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | FSP<br>AFDC                                       | On-line                            | Citibank             |
| WEST VIRGINIA | Membro della MARC<br>FNS ha approvato PAPD nel novembre 1996<br>Lo stato ha assunto <i>Phoenix Planning and Evaluation Ltd.</i> come consulente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | In esame<br>FSP<br>AFDC<br>WIC<br><i>Medicaid</i> | In esame<br>On-line o carta ibrida | Non selezionato      |
| WISCONSIN     | Si è unito al Minnesota per una commissione di servizi EBT<br>lo stato ha deciso di emettere una RFP separata solo per buoni alimentari<br>questa RFP verrà emessa in marzo 1998                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | FSP                                               | On-line                            | Non deciso           |
| WYOMING       | Contratto con Stored Value Systems per configurare e realizzare una dimostrazione combinata di servizi di buoni alimentari e WIC off-line<br>Un'agenzia di stato ha emesso i primi buoni alimentari e WIC nel marzo 1995 e ha realizzato il progetto in 7 contee<br>FNS ha approvato l'aggiornamento IAPD dello stato per ottenere fondi entro novembre 1998<br>lo stato ha emesso una RFP per un sistema EBT allargato all'intero stato che include buoni alimentari, WIC e assegni; sta correntemente valutando le risposte alla RFP | FSP<br>WIC<br><i>cash benefits</i>                | Off-line                           | Stored Value Systems |

Fonte: NACDS EBT Overview &amp; Update, January 31, 1998

Tabella 64 — Mappa degli stadi di implementazione dell'EBT



## 8. La metodologia dei conti virtuali nella “reinvenzione” della pubblica amministrazione americana<sup>332</sup>

### 8.1 Dall'EBT all'*electronic commerce*

Come si è visto in precedenza, il progetto EBT era uno dei programmi previsti dalla *National Performance Review* coordinata dal vicepresidente Al Gore. Tuttavia l'EBT si contraddistingue fra tutti per una dimensione caratteristica che ha aperto, e aprirà ancor più in futuro, sviluppi innovativi in altri settori della macchina pubblica americana. Ci riferiamo soprattutto alla dimensione delle transazioni finanziarie fra Stato e cittadini e alla possibilità di condurre tali transazioni secondo le procedure *standard* del sistema commerciale dei pagamenti. Con l'EBT lo Stato americano ha cominciato a considerare tali transazioni non diversamente da qualsiasi azienda di grandi dimensioni. L'EBT ha dimostrato che, affidando la gestione delle transazioni monetarie con i percettori di prestazioni di *welfare* a istituzioni finanziarie private (per lo più bancarie) che fossero in grado di svolgere tali operazioni in forma elettronica, lo Stato poteva ottenere un costo più basso per unità di transazione insieme a notevoli effetti di trasparenza e di semplificazione.

Conseguito tale obiettivo secondo le scadenze previste, la speciale *EBT Task Force* è stata sciolta e la gestione del sistema di transazioni EBT è stato affidato a un organismo - l'*EBT Council* - che opera nel quadro del NACHA (*National Automated Clearing House Association*), l'ente privato che gestisce il sistema automatico dei trasferimenti monetari. Tuttavia l'esperienza conseguita con l'EBT non è andata dispersa, ma ha anzi costituito la base per ulteriori programmi. Altri settori delle transazioni monetarie fra Stato e cittadini sono ora sottoposte alla metodologia già sperimentata con l'EBT. In particolare, il vasto settore delle transazioni dove i cittadini si configurano come *fornitori* della pubblica amministrazione si presta particolarmente a una sistematica riorganizzazione, basata su transazioni finanziarie gestite elettronicamente secondo gli *standard* commerciali correnti. Mutuando una terminologia già entrata nell'uso, questo nuovo filone è stato denominato *electronic commerce*. Non è casuale che i dirigenti dell'*EBT Task Force* siano stati chiamati a svolgere un ruolo rilevante anche in questo nuovo settore, nell'ambito del neonato comitato interministeriale EPIC (*Electronic Processes Initiatives Committee*) del *President's Management Council*.

Il campo del *welfare* si è così dimostrato un terreno adatto a sperimentare tecniche e procedure che risultano trasponibili in ampie zone dell'attività burocratica, mantenendo la filosofia fondamentale secondo la quale il *passaggio dalla carta all'elettronica* deve dimostrare di condurre in tempi certi a un sistema che “funziona meglio e costa meno”. Il motto *from paper to electronics* che campeggiava nei documenti dell'*EBT Task Force* si ritrova ora nei documenti dell'EPIC, e in particolare nel recentissimo rapporto *Electronic Commerce for Buyers and Sellers*.<sup>333</sup>

Le direzioni di marcia aperte dalla implementazione dell'EBT possono essere descritte secondo due direttrici convergenti :

<sup>332</sup> Questo capitolo è stato curato da Edwin Morley-Fletcher.

<sup>333</sup> Electronic Processes Initiatives Committee of President's Management Council, *Electronic Commerce for Buyers and Sellers. A Strategic Plan for Electronic Federal Purchasing and Payment*, Washington, March 1998.

- l'introduzione delle tecniche di commercio elettronico (*electronic commerce* o *e-commerce*) nell'acquisto di beni e servizi da parte di entità pubbliche.
- la creazione di una architettura unitaria per l'uso della *smart card* in tutti i settori della pubblica amministrazione.<sup>334</sup>

Fra i due aspetti vi è un nesso funzionale, che risulta più evidente:

- analizzando il ruolo che le "carte" di pagamento svolgono nei sistemi di commercio elettronico.
- considerando la attuale fase di "migrazione" (*migration*) verso la *smart card* da parte dei sistemi commerciali di pagamento.

Come si ricorderà, l'opzione fondamentale dell'EBT a favore dell'adozione di tecniche già diffuse nel sistema commerciale dei pagamenti (*piggybacking*) implicava che le "carte" EBT adottassero la tecnologia corrente della banda magnetica, rinviando l'utilizzo della "carta" a microprocessore (*smart card*) al momento in cui questa fosse implementata dai sistemi commerciali. Tale momento è ormai maturo, ed i programmi governativi post-EBT includono la *migration* (ossia il passaggio complessivo dall'uno all'altro sistema di "carta" elettronica) come un elemento costitutivo.

La fase di *migration* è particolarmente delicata per diverse ragioni. Mentre la transizione è in corso, le "carte" di pagamento continuano ad appoggiarsi sulla vecchia tecnologia della banda magnetica, che perciò non può essere semplicemente accantonata. Per un certo periodo, i sistemi sono necessariamente "ibridi", cioè debbono soddisfare sia gli *standard* delle vecchie tecnologie sia i nuovi *standard* basati sulla *smart card*. La delicatezza del problema è acuita dal fatto che gli *standard* commerciali per le *smart cards* non sono ancora stabilizzati, ed anzi si profila una certa rivalità fra *standard* diversi. Il ruolo della mano pubblica in questa partita risulta così ancor più rilevante. In altri termini, il peso del cliente governativo diventa ora strategico per lo sviluppo della nuova tecnologia, mentre l'EBT si limitava ancora ad aggiungere un nuovo settore applicativo a un sistema di transazioni già delineato e sviluppato autonomamente.

Questa situazione ha importanti riflessi per i paesi europei, dove le applicazioni della *smart card* sono più diffuse e numerose rispetto agli Stati Uniti, ma su una base molto frammentaria, rispettando, finora, una separazione abbastanza rigida fra applicazioni "amministrative" pubbliche e applicazioni finanziarie private.

Basti pensare che nello stesso settore commerciale in Europa si contano attualmente una ventina di *standard* nazionali diversi per il cosiddetto "borsellino elettronico" o "contante elettronico" (*e-cash*)<sup>335</sup>. Le *smart cards* già implementate dalle pubbliche

<sup>334</sup> EPIC Card Services Task Force, *Federal Smart Card Implementation Plan*, Washington, January 30, 1998.

<sup>335</sup> National Westminster Bank, *Mondex. The Worldwide Alternative to Cash*, London 1994; European Monetary Institute, *Report to the Council of the European Monetary Institute on Prepaid Cards by the Working Group on EU Payment Systems*, Frankfurt 1994; K. Kelly, *E-Money*, in *Out of Control. The New Biology of Machines*, Fourth Estate, London 1994; J. Smith, *The International Smart Card Industry Guide*, Smart Card News Ltd, Brighton 1994; Retail Banking Research Ltd., *Future of Prepayment Cards: Markets, Technologies and Opportunities*, London 1995; T. Jones, *Mondex - The Introduction of Electronic Cash*, in Global Projects Group and MasterCard International, 1996; M. Aucoin, *Vers l'argent électronique. Banques d'hier, d'aujourd'hui et de demain*, Séfi, Boucherville (Quebec), 1996; D.C. Lynch e L. Lunquist, *Digital Money. The New Era of Internet Commerce*, Wiley & Sons, New York 1996; Bank of International Settlements, *Security of Electronic Money*, Basle 1996; Id., *Implications for Central Banks of the Development of Electronic Money*, Basle 1996; T. Padoa-Schioppa, *Re-*

amministrazioni per funzioni sanitarie, previdenziali o di identificazione sono solitamente distanti dagli *standard* commerciali emergenti, e comunque concepite *ad hoc* su base strettamente nazionale.

Uno *standard* commerciale appoggiato dal governo americano finirà indubbiamente per assumere un rilievo che l'Europa non potrà ignorare né a livello politico né a livello delle istituzioni finanziarie. In tal senso, i programmi di *migration* post-EBT acquistano un valore che era ancora implicito nella fase di sviluppo dell'EBT, anche se una attenta analisi poteva già scorgere la traiettoria.

Tali considerazioni sono avvalorate da un altro fattore. I risparmi nominalmente conseguiti dall'amministrazione USA attraverso l'adozione delle nuove tecnologie sono, in senso relativo, troppo modesti per configurare immediatamente un vero e proprio vantaggio competitivo per l'economia americana. Ma sarebbe errato trascurare il fatto che gli Stati Uniti hanno avviato con l'EBT una rivoluzione di lungo periodo nelle transazioni pubbliche. La metodologia sperimentata con l'EBT viene ora estesa ad altri settori. La scommessa americana è solo all'inizio, ma è già definita come il tentativo di ridurre l'onere della burocrazia sulle transazioni di mercato che dipendono dalla mano pubblica. Poiché l'incidenza di quest'ultima nel complesso dell'economia è comunque rilevante, l'incremento di efficienza non deve essere computato soltanto sulla base dei risparmi immediati per il bilancio pubblico, ma anche come un incremento progressivo di efficienza per tutta l'economia. Poiché in Europa l'incidenza del *welfare* e della PA è ancora maggiore che negli Stati Uniti, un ritardo in questo campo si può tradurre in un *lag* di efficienza in un ampio settore dell'attività economica.

Anche in Italia, diverse soluzioni prospettate nel settore del *welfare* hanno fatto invocare l'adozione di tecnologie più snelle, soprattutto dal punto di vista del cittadino. Basti citare il cosiddetto "sanitometro" e i diversi campi di applicazione dell'indicatore di situazione economica (ISE). Tuttavia non sembra che sia stata ancora analizzata tutta la complessità dei problemi implicati dall'adozione di tecnologie come la *smart card*. Una delle lezioni che provengono dall'EBT è che la "reinvenzione dello Stato" non dipende solo dalla tecnologia, ma in primo luogo dalle modalità di applicazione di quest'ultima.

## 8.2 La metodologia dei conti virtuali

Prima di considerare le peculiarità delle applicazioni del commercio elettronico nella pubblica amministrazione, è bene sviluppare ed esplicitare alcuni dei risultati della precedente analisi dell'EBT. In particolare, occorre sottolineare che l'EBT, prima che su fattori tecnologici, si basa su di una metodologia: la metodologia dei "conti virtuali". Essa consiste principalmente nella creazione di conti (elettronici) che simulano il funzionamento dei "normali" conti bancari. Questa procedura si correla strettamente all'impiego

---

*tail Developments and Central Banks*, 5th JCB World Conference, 5 Settembre, Roma 1996; R. Townsend, *Smart Card Technology International*, Global Projects Group, London 1996; Id., *Smart Card Technology International '97*, Global Projects Group, London 1997; C. Allen e W.J. Barr (eds.), *Smart Cards. Seizing Strategic Business Opportunities*, Irwin, Chicago 1997; E.H. Solomon, *Virtual Money*, Oxford U.P., Oxford 1997; Board of Governors of the Federal Reserve System, *Report to the Congress on the Application of the Electronic Fund Transfer Act to Electronic Stored-Value Products*, Washington, DC, March 1997; J. Smith, *The International Smart Card Industry Guide*, Smart Card News Ltd, Brighton 1997; H. Dreifus e J.Th. Monk, *Smart Cards*, Wiley & Sons, New York 1998.

dei sistemi e delle reti del settore commerciale. Il commercio elettronico si può considerare come una estensione di tale metodologia dall'ambito del *welfare* ad altri ambiti delle transazioni della pubblica amministrazione.

I conti virtuali si fondano su una precisa logica economica. La pubblica amministrazione non si limita a un generico "guadagno di efficienza" ma consegue risparmi quantificabili per unità di transazione. Questo risparmio non deriva soltanto dall'innovazione tecnologica, ma dall'uso della tecnologia secondo procedure che fanno coincidere flussi monetari e flussi informativi. Spostando la gestione dei flussi monetari verso "conti virtuali" affidati alle reti commerciali viene spostato anche il flusso di informazioni relative a ciascuna transazione. Ciò determina un risparmio netto e un effetto di de-burocratizzazione. Vedremo poco oltre, come questa "scoperta" dell'EBT sia stata assunta come lezione generalmente valida per l'insieme della pubblica amministrazione americana.

Nel campo del *welfare*, la costruzione di "conti virtuali" per ogni cittadino interessato ha inoltre effetti di forte trasparenza<sup>336</sup>, la cui portata si spinge oltre il semplice risparmio sui costi unitari di transazione. Il cittadino diventa esso stesso un "cliente" al quale non si può addossare *sic et simpliciter* l'onere degli adempimenti burocratici per accedere a una certa prestazione. Nella metodologia dell'*electronic government* e dei conti virtuali, infatti, i risparmi sono conseguibili dalla pubblica amministrazione soltanto se gli "adempimenti" possono essere gestiti in modo automatico dai sistemi commerciali. In altri termini, l'automatismo richiesto dall'applicazione delle tecnologie elettroniche implica la risoluzione "a monte" di complessi problemi procedurali. Il metodo seguito dall'EBT è quello di utilizzare la standardizzazione procedurale già prodotta dai sistemi commerciali di pagamento. La metodologia dei "conti virtuali" implica una saldatura agli *standard* commerciali e alle reti che si basano su di essi.

E' bene precisare che l'impiego di nuove tecnologie come la *smart card* è possibile, da parte delle pubbliche amministrazioni, anche al di fuori della metodologia dei conti virtuali. Ciò può comportare tuttavia una moltiplicazione delle procedure e dei flussi informativi. La capacità della "carta" a microprocessore di gestire diversi tipi di applicazione non elimina di per sé la molteplicità delle procedure e delle infrastrutture. Senza conti virtuali cesserebbe, ad esempio, la possibilità di gestire contestualmente i flussi finanziari e i flussi informativi-amministrativi.

L'analisi della logica economica dei conti virtuali sia nel caso dell'EBT sia nel ca-

<sup>336</sup> In questo senso, il concetto di "conti virtuali" ha cominciato a essere popolarizzato in Italia con l'introduzione della modalità di calcolo "contributiva" anziché "retributiva" posta in essere dalla riforma delle pensioni varata dal Governo Dini nel 1995. Per una riflessione a più largo raggio sulle potenzialità dello strumento dei *welfare accounts*, si vedano da ultimo: A. Dobson, *Welfare: A Radical Rethink - The Personal Welfare Plan*, Centre for the Study of Financial Innovation, London, May 1996; J.M. Orszag e D.J. Snower, *Expanding the Welfare System: a Proposal for Reform*, CEPR, Discussion Paper Series No. 1674, London, July 1997. Per una riflessione sulla possibilità di connettere conti virtuali personalizzati e strumenti di valutazione della capacità economica ai fini di ottenere un più pertinente ricorso alla compartecipazione al costo (*co-payment*) delle prestazioni di *welfare*, si consenta di rinviare a: E. Morley-Fletcher, *Ecco il gran rebus del welfare*, in "Reset", n. 37, maggio 1997; Id., *Troppe incomprensioni sulla "carta di credito sociale"*, in "l'Unità", 21 settembre 1997; Id., *Rapporto su "Bilancio del cittadino, spesa sociale e riforma dell'assistenza"*, CNEL, Assemblea del 17 marzo 1998, ora di imminente pubblicazione nel volume *Il CNEL e la riforma dello Stato Sociale*, Roma 1998. Sui medesimi temi è in particolare da segnalare il capitolo finale dello studio CER, *Un Welfare su misura*, Rapporto n. 4, Roma 1997, pp.87-111.

so del programma EPIC consente di chiarire ulteriormente questo punto. Prima di affrontare in modo più dettagliato tale analisi occorre però descrivere le strutture generali dell'applicazione dell'*electronic commerce* alla pubblica amministrazione.

### 8.3 Il concetto di *electronic commerce* nella pubblica amministrazione

La novità costituita dalla applicazione del concetto di *electronic commerce* alla pubblica amministrazione si può valutare meglio scomponendo il rapporto fra Stato e suoi fornitori in due atti fondamentali:

- la scelta del fornitore in base a parametri oggettivi
- il pagamento della fornitura

Ogni anno lo Stato americano svolge 22 milioni di transazioni di acquisto nei confronti di privati, per un totale di oltre 200 miliardi di dollari. L'85 % di queste transazioni riguarda acquisti di importo inferiore a 25.000 dollari. Questo blocco di transazioni è considerato come il terreno più adatto all'applicazione delle tecniche di commercio elettronico.<sup>337</sup>

In particolare, i "microacquisti" (con un importo inferiore ai 2500 dollari) costituiscono da soli il 60% delle transazioni di acquisto. Essi si prestano particolarmente a essere effettuati attraverso "carte" di pagamento di tipo commerciale, dotate ciascuna di uno specifico massimale di spesa, denominate *purchasing cards*.

Del resto, la pubblica amministrazione americana utilizza già da tempo le *purchasing cards*; in questo senso il nuovo programma EPIC si limita a studiare e implementare i modi per rendere più sistematico e generalizzato l'uso di tale strumento, semplificando tutte le procedure che ruotano attorno alle operazioni di pagamento.

Il potenziale di questa innovazione si delinea in tutta la sua portata quando il mezzo di pagamento elettronico viene abbinato alle nuove tecnologie dei "cataloghi elettronici", tecnologie che si sono sviluppate soprattutto con Internet.

In sostanza, tutto il sistema delle forniture, dalla scelta del bene al suo pagamento, viene riportato all'interno di procedure *on-line*.

Per comprendere gli effetti di questa piccola "rivoluzione" è opportuno però entrare nell'esame di alcuni dei meccanismi principali.

### 8.4 L'esperienza delle *purchasing cards* nella pubblica amministrazione USA

Come si è accennato, l'uso delle "carte" di acquisto da parte della pubblica amministrazione USA non costituisce una novità<sup>338</sup>. Già nel 1997 circa 10 milioni di

<sup>337</sup> Oltre ai testi già citati, si veda anche Office of Management and Budget/Office of Federal Procurement Policy, *An Assessment of Current Electronic Commerce Activity in Procurement*, Washington, March 1998.

<sup>338</sup> Può segnalarsi peraltro che, a partire dal 1997, anche il governo inglese ha iniziato a percorrere la via di una ricerca dell'innovazione nel *public purchasing* incentrata sull'impiego delle "carte di acquisto" da dei funzionari pubblici: National Audit Office, *Improving the Efficiency of the Procurement of Routine Items*, Report by the Comptroller and Auditor General, Ministry of Defence, The Stationary Office,

“microacquisti”, pari al 55% delle transazioni al di sotto dei 2500 dollari, sono stati pagati mediante *purchasing cards*.

E' opportuno sottolineare che le *purchasing cards* sono “carte” di pagamento commerciali del tutto analoghe a quelle in uso da tempo nelle aziende private. In sé, dunque, non implicano alcuna nuova tecnologia o una innovazione fondamentale, ma soltanto un adattamento delle procedure alle particolari esigenze della pubblica amministrazione.

La crescita delle *purchasing cards* nel settore statale USA è stata impetuosa: nel 1990 solo 270.000 transazioni erano effettuate con questo strumento. Il ritmo di crescita è risultato quindi dell'80% all'anno. Secondo una stima della General Services Administration (GSA), nel 1997 le *purchasing cards* hanno fatto risparmiare da sole 616 milioni di dollari all'anno. Secondo il *Purchase Card Council*, le *purchasing cards* dimezzano il costo unitario di ciascuna transazione, con un risparmio di 54 dollari per transazione. In coerenza con questi risultati, il programma EPIC si ripromette di estendere l'uso delle *purchasing cards* al 90% dei microacquisti.

Chi fosse abituato ai costi unitari di transazione che sono in gioco nell'EBT o nell'ambiente delle consuete transazioni commerciali con “carte” di pagamento, non può non rimanere colpito dall'elevato costo di ciascuna transazione statale di acquisto (più di 100 dollari). Tale costo riflette la complessità delle procedure e dei controlli che stanno dietro al *processing* di ciascun atto di acquisto compiuto dalla pubblica amministrazione. Le *purchasing cards* non possono ovviamente eliminare, di per sé, la complessa *regulation* amministrativa della macchina statale, ma permettono di svolgere un certo numero degli adempimenti mediante la documentazione elettronica che una “carta” di pagamento produce automaticamente. Ciò spiega sia il rilevante risparmio per unità di transazione che si può ottenere con le *purchasing cards*, sia il costo residuo - anch'esso elevato - dopo l'applicazione di questo strumento.

E' opportuno sottolineare che la metodologia EBT-EPIC, se correttamente applicata, porta a quantificare correttamente i costi di transazione della pubblica amministrazione. Di converso solo da una precisa verifica di tali costi è possibile far emergere in pieno i risparmi consentiti dalle moderne tecnologie di transazione.

### 8.5 I Cataloghi Elettronici

L'altra metà della strategia di “commercio elettronico” prevede il ricorso a cataloghi elettronici per la scelta dei fornitori. Concettualmente semplice, la tecnica del catalogo elettronico è divenuta praticabile soprattutto grazie ai bassi costi di comunicazione di Internet.

Sul piano concettuale, il catalogo elettronico implica che:

- ogni entità della pubblica amministrazione renda pubbliche le specifiche per ogni bene o servizio che si intende acquistare;
- ogni fornitore pubblichi i prezzi e le informazioni relativi alla propria offerta.

Si forma così un “catalogo pubblico” completo di prezzi e specifiche, che rende trasparente l'intero mercato degli acquisti pubblici.

Si può notare, a questo punto, la stretta complementarietà fra la tecnologia delle

*purchasing cards* e la tecnologia del catalogo elettronico. Una volta disponibile il catalogo, le operazioni di acquisto possono essere concluse rapidamente, anche *on-line*, abbassando drasticamente i costi di ciascuna transazione.

Naturalmente, la formazione di "cataloghi elettronici" non è di per sé semplice, non tanto sul piano tecnologico (ogni giorno in Internet si svolgono già migliaia di operazioni di acquisto su cataloghi di libri, dischi, titoli e di altre categorie merceologiche in continua espansione), quanto per l'esigenza di trasferire nei formati elettronici *standard* i requisiti amministrativi propri degli apparati pubblici.

In tal senso, l'esperienza americana non è meccanicamente trasponibile in Europa e in Italia, poiché gran parte del lavoro di coordinamento interministeriale e interagenzia dell'EPIC riguarda le strutture tipiche e le procedure dell'apparato amministrativo USA. Mentre gli aspetti metodologici e tecnologici (i "principi") dell'EPIC sono di immediato interesse, solo un attento esame comparativo degli apparati pubblici può consentire di comprendere a fondo la meccanica del programma EPIC.

### **8.6 I principi di EPIC per lo sviluppo dell'*electronic commerce* (EC)**

Il piano EPIC esposto nel rapporto del marzo 1998 prevede un preciso calendario per la implementazione del commercio elettronico in tutta la PA americana entro il 2001.

Il piano esplicita i principi cui ci si deve attenere in questo percorso.

- *EC deve rendere i processi di acquisto e pagamento più facili e più efficienti sia per i compratori sia per i venditori*

Le agenzie statali dovranno usare EC per ridurre le energie, il tempo e la spesa richiesti alla PA per comprare dai venditori e ai venditori per vendere alla PA.

- *Usare EC per facilitare l'acquisto e il pagamento alle migliori condizioni*

Le agenzie statali dovrebbero usare EC per migliorare gli aspetti decisivi del processo di acquisto e pagamento, aumentando la capacità della PA di concludere contratti favorevoli per conto dei cittadini contribuenti.

- *Trarre vantaggio da sperimentate applicazioni commerciali per il commercio elettronico*

Ovunque sia possibile ed efficiente sul piano dei costi, le agenzie statali dovranno affidarsi a servizi, prodotti e procedure commerciali.

- *L'elaborazione (processing) delle transazioni deve essere esternalizzata (outsourced)*

I servizi commerciali dovrebbero competere fra loro per identificare la fonte (*source*) più favorevole. Le capacità di processamento in proprio di ciascuna agenzia statale dovranno essere sviluppate solo quando vi sia un chiaro e dimostrato vantaggio (*business case*).

- *Assegnare la responsabilità finanziaria delle perdite in misura corrispondente alla capacità di gestire e di ridurre i rischi*

I programmi federali dovranno limitare l'esposizione ai rischi connessi alle forniture e ai pagamenti accettando responsabilità soltanto per i rischi che essi possono controllare, bilanciando i costi della sicurezza con i costi delle perdite prevedibili, e gestendo le aspettative di rischio dei partner commerciali.

- *Monitorare gli investimenti in funzione del rendimento*

Le agenzie statali dovranno produrre una misurazione delle prestazioni per deter-

minare la resa degli investimenti.

- *Gestire il processo di cambiamento*

Per conseguire i benefici a lungo termine di EC, la PA deve guadagnarsi l'accettazione degli utenti verso i nuovi processi di acquisto e pagamento - sia all'interno sia all'esterno della PA. -

### 8.7 La logica economica dei conti virtuali

Sia l'EBT sia il progetto EPIC si basano largamente sulla costruzione di "conti virtuali", cioè di conti monetari che simulano il funzionamento di conti bancari personali, anche laddove i titolari del potere di spesa non sono effettivamente "proprietari" del denaro che alimenta le transazioni. In una transazione basata sui conti virtuali il pagamento effettivo non viene effettuato al titolare del conto stesso, ma a colui che fornisce beni e servizi al titolare. Si pensi, per esempio, ai buoni alimentari (*food stamps*). Colui che beneficia dei buoni non riceve denaro; il denaro viene trasferito a colui che gli fornisce i prodotti alimentari. Analogamente, il funzionario pubblico che è titolare di una *purchasing card* non riceve denaro; il trasferimento monetario avviene invece a favore del fornitore. Tuttavia, a ogni *purchasing card* è associato un "conto virtuale" che simula una disponibilità di denaro da parte del titolare.

Sia nel caso dei *food stamps* sia nel caso delle *purchasing cards* il denaro assume caratteristiche di *tied money*, cioè di denaro il cui uso è vincolato a condizioni ben definite<sup>339</sup>. Nel caso dei *food stamps* il potere d'acquisto è vincolato all'acquisto di beni ali-

<sup>339</sup> Alla fine degli anni '70 l'autore delle presenti note aveva coniato, al riguardo dell'ipotesi di avvalersi nelle politiche pubbliche di una "moneta a impiego vincolato" per l'accesso a "beni meritori" (*merit goods*), il termine "moneta sociale"; un termine poi autorevolmente utilizzato in particolare anche da Giorgio Ruffolo (*Che cos'è il Welfare Market*, intervista a cura di M. Villari, in "Rinascita", 13 luglio 1985; *La qualità sociale*, Laterza, Bari-Roma 1985, pp.238-242). Un concetto, questo di moneta sociale, che aveva e ha l'ambizione di rendere percepibili due tipi di implicazioni tra loro strettamente intrecciate: da un lato, quelle attinenti le possibilità di "rimonetizzazione" di un *welfare state* che tenda a trasformarsi in *welfare market*; dall'altro, quelle attinenti le tecnologie dei sistemi di pagamento e le connesse maggiori o minori possibilità di procedere verso forme di *empowerment* del cittadino trasferendogli un potere di acquisto caratterizzato da elementi di condizionalità quanto all'area di destinazione d'uso e ai parametri di *cost-sharing* tra il cittadino stesso e lo Stato.

Per gli scritti di Edwin Morley-Fletcher in cui è stato trattato il concetto di moneta sociale sia consentito rinviare in primo luogo a un testo ancora inedito, *Proposte del movimento cooperativo per una trasformazione dell'economia italiana* (cap. 7 della prima stesura delle Tesi per il XXX Congresso della Lega delle cooperative, giugno 1977, pp. 1-28, e a una serie di pubblicazioni successive: *Note sul mercato, la condizione salariale e i "consumatori collettivi"*, in "Quaderni della Rivista Trimestrale", n. 64-66, ottobre 1980-marzo 1981, pp. 207-257 (ma v. in particolare le pp. 245-249); *Spesa pubblica. Chi ha paura dei "vouchers"?*, in "Quarantacinque", giugno 1984; *Certezze per rischiare, competere per cooperare: una introduzione*, pp.vii-cxx, in: S. Veca, G. Ruffolo, G. Adler-Karlsson, T. Liska, N. Macrae, L. Pfeiffer, J. Kornai, V. Matyaszovski, *Cooperare e competere*, Feltrinelli, Milano 1986 (v. in particolare le pp. LXXXVIII-LXXXIX, n.263); *Socialismo e proprietà*, intervento, nella veste di *discussant* con Roberto Artoni, al convegno "Strategie di democrazia economica, suggestioni dal modello svedese", indetto dalla Fondazione CESPE e dall'Associazione CRS, in "Politica ed Economia", n.12, dicembre 1988 (v. in particolare p. 6); *Hypotheses of Post-Socialist Economy*, with a preface by J.E. Meade, paper contributed to the Third International Conference of B.I.E.N., European University Institute, 19-22 september 1990, pp. 1-85 (mimeo: v. in particolare p.54); *Universalità e diversificazione: alcune idee per il sistema fiscale*, pp. 191-207, in *Sinistra anni '90. I confini della politica*, in: Fondazione Lelio e Lisli Basso, *Annali 1990*, vol. XI, Il Mulino, Bologna 1990 (v. in particolare le pp. 204-207); *Diritti*,

mentari. Nel caso delle *purchasing cards* il potere d'acquisto è limitato alle categorie di beni per le quali la "carta" è abilitata. Vi sono *purchasing cards* che possono servire solo per l'acquisto di benzina o per il rimborso di viaggi; altre "carte" possono essere autorizzate solo all'acquisto di beni e servizi peculiari di una certa agenzia.

La distinzione fra denaro e *tied-money* è apparentemente sottile. Tuttavia è abbastanza chiaro che la piena proprietà di una somma di denaro o di un conto bancario implica la libertà di utilizzare i fondi in qualsiasi modo, secondo la discrezionalità del proprietario. Nel caso dei conti virtuali il denaro non è invece libero di andare in qualsiasi direzione, ma soltanto in alcune direzioni pre-definite. In pratica, i fondi non vengono mai versati nel conto, ma sono trasferiti soltanto nel momento in cui il titolare del conto effettua una spesa che soddisfa i vincoli previsti.

Nei trasferimenti effettuati dalla pubblica amministrazione il denaro è spesso sottoposto a condizioni vincolanti, determinando così una situazione adatta alla costruzione di conti elettronici virtuali. Tale opportunità si rivela particolarmente conveniente in considerazione dell'elevato costo di gestione del *tied money* attraverso le normali procedure burocratiche "cartacee". Come si è visto, sia i *food stamps* sia le transazioni di acquisto da parte delle agenzie pubbliche comportano un elevato costo per unità di transazione. Infatti, oltre a gestire la pura transazione monetaria, occorre gestire anche il trasferimento delle informazioni relative ai vincoli di spesa, vincoli - come si è visto - caratteristici del *tied money*. Senza un controllo delle informazioni associate a ciascuna transazione, il trasferimento monetario non può avvenire. La gestione elettronica e contestuale sia del trasferimento monetario sia del trasferimento delle informazioni di controllo determina un notevole risparmio di costi e di tempi.

Si noti che questo risparmio è conseguibile non tanto e non solo in grazia di una tecnologia, ma soprattutto per il fatto che il trasferimento di moneta e di informazioni avviene contestualmente in un medesimo quadro procedurale. Ciò rende più chiaro il nesso fra la metodologia dei conti virtuali e la scelta strategica del *piggybacking*. Infatti se la gestione finanziaria e la gestione informativa seguissero canali e processi distinti, tutte le

---

*scelte e efficienza nella cittadinanza sociale*, in: Università degli Studi di Roma "La Sapienza". Scuola diretta a fini speciali per assistenti sociali (CEPAS), *Cittadini e servizi sociali. L'assistente sociale tra servizio e controllo*, Siores, Roma 1993, pp.13-30; Tra "de-mercificazione" e "ri-monetizzazione", il welfare (intervento al Convegno CER-CESPE "Una nuova frontiera per la piena occupazione e il benessere", Roma 26 gennaio 1995) in "Politica ed Economia", aprile 1995, pp. 85-89; *Intervento di apertura della sessione "L'impresa partecipata: modelli e previsioni"* (Forum internazionale "Cooperative ed Economia Sociale a 150 anni da Rochdale" - Reggio Emilia 4-5-6 maggio 1995), con la presenza di James Meade, Romano Prodi, Mario D. Nuti, Mario Ferrero e Federico Butera, in *Atti del Convegno, "Unipolis"*, a. XII, n. 1/1996, (v. in particolare le pp. 183-187); *Electronic Payment Systems for the Welfare Market*, VISA International (EPO), London 1996 (v. in particolare le pp. 15-20 e 109-113); *Statualità, socialità e mercato nel welfare*, in "Forze sociali e governo dell'economia", CNEL, n. 2, 1996 (v. in particolare le pp. 25-30); *Il sistema di Electronic Benefit Transfer negli Stati Uniti e le prospettive di una "Carta del Cittadino" in Europa*, in "Economia Pubblica", a. XXVI, n. 5, 1996, (v. in particolare le pp. 55-56); *The Re-Monetization of Welfare Benefits. Entitlements, liabilities and transaction costs in the relationship between citizens and public agencies*, in "Annals of Public and Cooperative Economics", v. 67, No. 3, September 1996 (v. in particolare le pp. 481-482); *Rinnovamento dello Stato sociale, ruolo del terzo settore, specificità del volontariato*, in "Volontariato Oggi", 5/1997 (v. in particolare le pp. 9-12); *Laurearsi alla UCLA con il PC e un prestito*, in "Reset", n. 38, giugno-luglio 1997; *An Overview of Welfare Reform in Italy*, in "Labour", v. 12, No. 1, Spring 1998 (v. in particolare le pp. 35-42).

procedure dovrebbero essere duplicate. Il trasferimento delle informazioni, una volta separato dai flussi monetari, rimarrebbe a carico delle pubbliche amministrazioni, cui competerebbe anche l'onere di coordinare e riconciliare i due flussi.

Di fatto la metodologia dei conti virtuali e del *piggybacking* sposta sui soggetti commerciali il compito del trasferimento delle informazioni (o di buona parte di esse), secondo procedure fondamentali che le organizzazioni commerciali di pagamento hanno sperimentato da tempo nel campo dei pagamenti personalizzati (“carte” di credito, di debito, ecc.).

E' da sottolineare che di per sé l'impiego di una tecnologia “avanzata” - come la *smart card* - non garantisce un vantaggio economico o una eliminazione di oneri burocratici se non è accompagnato dall'adozione di nuove metodologie, come quella dei conti virtuali.

In particolare, la metodologia dei conti virtuali, simulando una relazione “privata” compratore-venditore secondo le regole correnti di mercato, crea condizioni diverse da quelle consuete della burocrazia, poiché il fornitore di beni e servizi si trova di fronte a un “normale” cliente privato. Il processo diviene perciò *customer-driven* (orientato dal percettore del servizio), spiazzando il potere burocratico sul trasferimento delle informazioni che vincolano il trasferimento monetario. Nel momento in cui una transazione rispetta tutte le procedure previste, la transazione è automaticamente autorizzata e completata. L'acquirente “pubblico” diviene in tutto simile a un acquirente privato. Il titolare di una *welfare card* per i buoni alimentari non è, per il negoziante, “transazionalmente” diverso dal titolare di una “carta” di credito riservata ai *top-managers*. Il fornitore di beni per un ufficio pubblico sa, in un contesto di commercio elettronico, che non godrà di vantaggi particolari né di particolari svantaggi per il solo fatto di vendere a un soggetto della pubblica amministrazione.

## 8.8 Conclusione

La principale lezione che proviene dall'EBT, ora confermata da EPIC, è che *slogan*, apparentemente elementari - come *reinventing government*, *electronic government*, *from paper to electronics* - nascondono una metodologia assai sofisticata che non punta soltanto sul mero “trapianto” di tecnologie nella pubblica amministrazione.

La scommessa americana in questo campo punta su una convergenza di più fattori:

- tecnologia digitale
- metodologia dei conti virtuali
- strategia del *piggybacking*: appoggiarsi sui sistemi commerciali più competitivi e sui loro *standard* procedurali, anziché procedere all'invenzione di *standard* specifici della PA.
- relazione Stato-cittadini *customer-driven*, secondo una relazione “di mercato” paritetica fra fornitore e cliente.

L'insieme di queste opzioni determina un processo di mutamento dell'organizzazione della PA che non emana soltanto “dall'alto”, per decreto, ma è trainato anche dal cliente-cittadino, con il quale la PA entra in una relazione non diversa da quella che una organizzazione commerciale deve stabilire con i propri clienti.

Mutuando le procedure e le reti delle organizzazioni finanziarie, la PA è in un

certo senso “costretta” ad adottarne la strategia di relazione. In tal senso, non è forse casuale che negli Stati Uniti le scelte fondamentali siano state compiute a partire dal settore del *welfare*. Qualunque sia l'entità della prestazione di *welfare*, il cittadino che ne è percettore viene trattato alla stregua di un normale cliente delle istituzioni finanziarie private, poiché le procedure sono essenzialmente le stesse.

Una volta stabilito e implementato questo principio, esso può tradursi anche in altri campi - come quelle delle forniture pubbliche - dove alla tradizionale discrezionalità dei rapporti burocratici nel trattamento delle informazioni (che si giova paradossalmente proprio della estensione dei controlli e degli adempimenti formali) si intende sostituire l'impersonalità delle relazioni *customer-driven*. E' solo sulla base di tale principio che la tecnologia può esplicare tutta la sua carica innovativa.

## 9. Appendice: la riforma del *welfare* in California<sup>340</sup>

Ai fini dell'esame della riforma del *welfare* la California rappresenta un caso esemplare e di grande interesse per diverse ragioni: la sua composizione demografica è soggetta a notevoli cambiamenti; è uno degli Stati che contribuiscono maggiormente al PIL nazionale; detiene la leadership economica nei maggiori comparti industriali ad alta tecnologia; è anche il luogo in cui risiede un beneficiario su cinque del regime assistenziale nella nazione (17.5%) ed in cui vivono due immigranti legali su cinque (40%) negli USA. Inoltre, la California presenta un rapporto Stato-governo locale interessante in quanto le 58 contee godono di una flessibilità organizzativa notevole, con ampie facoltà di spesa e normative e la possibilità di sperimentare programmi e procedure. Dal 1978 parte della discrezionalità dell'ente fiscale del governo locale è divenuta soggetta ad un certo numero di vincoli.<sup>341</sup> Le 58 contee della California, tuttavia, restano il braccio amministrativo del governo statale e gestiscono l'assistenza pubblica (*welfare*, servizi sociali, sgravi generali), l'ordine e la salute pubblica (sanità pubblica, assistenza agli indigenti, igiene mentale, abuso di alcool e di stupefacenti). Questo insieme di fattori costituisce il contesto in cui si inserisce l'attuazione dei nuovi programmi di *welfare*.

### 9.1 Premessa

Il Programma Aiuti alle Famiglie con Figli a Carico (AFDC, *Aid to Families with Dependent Children*) è il più esteso programma di assistenza pubblica della California. Fornisce assistenza pubblica ad una media di 2.5 milioni di utenti al mese. L'AFDC è un programma federale gestito dallo stato ed erogato ai beneficiari tramite i servizi sociali della contea. L'AFDC eroga in totale circa 5.9 miliardi di dollari (2.8 miliardi di dollari di Fondi Generali dello Stato, 2.9 miliardi di dollari di fondi federali, 0.4 miliardi di dollari di fondi della contea).<sup>342</sup>

Gli altri grandi programmi di assistenza pubblica sono: (a) Assistenza Generale, interamente gestito e finanziato dalla contea, eroga aiuti a 165.000 persone indigenti ogni mese, soprattutto adulti senza figli, e (b) Reddito Previdenziale Integrativo (SSI, *Supplemental Security Income*) / Programma Integrativo Statale (SSP, *State Supplementary Program*), un programma gestito a livello federale e cofinanziato dai governi statale e federale che eroga ogni mese aiuti ad un milione di adulti anziani, ragazzi non vedenti e disabili. Il Programma Buoni Pasto (*Food Stamp Program*) eroga i buoni al 77% circa dei beneficiari dell'AFDC per un costo di 1.2 miliardi di dollari all'anno.<sup>343</sup>

Agli inizi degli anni novanta la California soffriva di una crisi fiscale in quanto la domanda di servizi governativi superava costantemente la capacità dell'economia dello

<sup>340</sup> Questa appendice è stata curata da Rosina M. Becerra, Ph.D., Professore di Studi Politici e Assistenza sociale, *UCLA School of Public Policy and Social Research*, Università della California, Los Angeles. Traduzione di Maria Pia Di Fazio.

<sup>341</sup> L'approvazione della proposta 13 e la modificazione dell'imposta sulla proprietà come fonte di gettito locale ha spostato il centro delle norme fiscali al governo dello Stato. Le questioni fiscali sono il cuore dei rapporti stato-governo locale in California, anche se il governo locale continua a stabilire l'approccio programmatico e l'effettiva applicazione delle regole nel quadro delle linee guida fiscali.

<sup>342</sup> Dipartimento dei Servizi Sociali della California, *Making welfare work in California: comprehensive reform, 1993-94 Governor's Budget*, gennaio 1993.

<sup>343</sup> *Ibid.*

Stato, colpita dalla recessione, di fornire i fondi necessari per sostenerli. Alla fine degli anni 80, l'aumento del numero di coloro che si rivolgevano al sistema assistenziale, unitamente alla grave crisi di bilancio del governo statale e locale, ha portato a concentrare l'attenzione sul programma AFDC. Negli ultimi anni la crescita dei casi seguiti dall'AFDC è aumentata più rapidamente della popolazione dello Stato, anche in tempi di bassa disoccupazione. Al secondo posto negli Stati Uniti continentali per sussidi assistenziali erogati, la California assorbiva il 27% del totale dei fondi federali spesi per i programmi AFDC con il 17% dei casi seguiti dall'AFDC nella nazione nonostante questo Stato rappresenti solo il 12% del totale della popolazione nazionale. In California, così come nel resto della nazione, è stata forte la spinta a riformare il sistema del *welfare* per frenare quella che veniva considerata una spesa straripante. In particolare, nel 1992 l'opinione corrente era la seguente:

l'imperativo fiscale che induce alla riforma dell'AFDC è bilanciato dall'esigenza di ristrutturare il programma per aiutare i beneficiari a diventare autosufficienti. Il concetto di aiuti incondizionati deve essere sostituito dal principio dell'obbligo reciproco. Il governo è tenuto a fornire assistenza a coloro che hanno dei problemi temporanei e, per coloro per cui gli aiuti sono diventati una rete di sicurezza permanente invece che *provvisoria*, a promuovere l'accesso ai servizi che ne migliorino la capacità di trovare lavoro. I beneficiari, a loro volta, sono tenuti a entrare o a rientrare nella forza lavoro il prima possibile e, se necessario, a sfruttare le opportunità di occupazione e formazione per diventare autosufficienti.<sup>344</sup>

## 9.2 La crescita del numero dei casi seguiti dall'AFDC

L'aumento del numero dei casi seguiti dall'AFDC negli ultimi dieci anni è stato attribuito all'aumento delle nascite fuori dal matrimonio, soprattutto figli di madri adolescenti, e alla mancanza di incentivi al lavoro del programma AFDC. La crescita del fenomeno in California ha superato abbondantemente la media nazionale. Il 1983 è l'anno che segna l'inizio di questo fenomeno in California: da allora il ritmo di crescita è stato costante, mentre il resto della nazione si è mantenuto su livelli stabili fino alla recessione nazionale del 1990. Dal 1985-86 fino al 1989-90, il programma per i genitori soli della California è cresciuto ad un tasso medio annuo del 3.7%, quasi tre volte di più del resto della nazione che ha fatto registrare un aumento annuo dell'1.3% soltanto.

Le analisi a livello regionale dimostrano che la crescita del numero dei casi non è legata alle condizioni economiche. In particolare, per dieci tra le dodici contee più grandi, il fenomeno è apparso completamente slegato dall'aumento e dalla diminuzione del tasso di disoccupazione della contea nei sette anni fino al 1991-92. Per quanto riguarda le due contee in cui le tendenze di cui sopra sono risultate correlate fra loro, la crescita dei casi cosiddetti "figlio-cittadino" (*citizen-child*) è dovuta principalmente all'aumento dei genitori soli (i casi "figlio-cittadino" sono quelli in cui il figlio nasce in questo Paese, è bisognoso, ed è quindi idoneo a ricevere gli aiuti, mentre il genitore, anche se finanziariamente in stato di necessità, è escluso dagli aiuti in quanto immigrante).

Per quanto riguarda le famiglie con due genitori (di cui uno disoccupato) comprese nel programma AFDC-U, l'elevato tasso di disoccupazione degli anni novanta è stato

<sup>344</sup> *Ibid*

il fattore principale che ha causato un aumento dei casi nella misura del 24% nel 1990-91 e del 25% nel 1991-92. Il 43% della crescita dei casi, comunque, riguarda esclusivamente la parte dell'AFDC-U relativa ai figli, cosa che sembra indicare che esistono fattori diversi da quello economico alla base di questo aumento. I casi che sono aumentati al ritmo più elevato tra quelli seguiti dall'AFDC-U sono quelli 'figlio-cittadino'.

### 9.3 Gli inizi della riforma AFDC in California

Sebbene storicamente siano state molte le proposte di modifica del sistema del *welfare* in California, il programma AFDC non è mutato in maniera sostanziale dalla promulgazione avvenuta nel 1985 del programma Greater Avenues for Independence (il programma GAIN, Più Strade per l'Indipendenza). Il bilancio del Governatore per il 1991-92 conteneva la prima proposta di modifica strutturale del programma AFDC dopo sei anni. Oltre alle modificazioni proposte nell'esercizio successivo, 1992-93, sono stati promulgati i seguenti importanti emendamenti.<sup>345</sup>

- i. una riduzione del 5.8% dei sussidi in contanti, in maniera da creare un incentivo al lavoro permettendo al beneficiario di compensare la riduzione dell'importo attraverso la possibilità di cumulare con il sussidio fino a 90 dollari di reddito remunerato.
- ii. eliminazione della regola delle 100 ore. Secondo questa regola, i beneficiari di una famiglia con due genitori nel programma AFDC-U perdono il diritto a ricevere gli aiuti se hanno lavorato più di 100 ore in un mese, indipendentemente dal salario. Questo tetto è stato eliminato.
- iii. ripristino dell'incentivo 30 dollari + 1/3. Secondo questa regola, 30 dollari + 1/3 del reddito rimanente "non vengono considerati", ovvero non calcolati ai fini del sussidio. In passato i 30 dollari si limitavano al primo anno di lavoro del beneficiario mentre la parte riguardante il terzo (1/3) era limitata a 4 mesi. L'assemblea legislativa ha eliminato questi limiti di tempo, in maniera da creare un incentivo al lavoro.

Questi emendamenti sono stati promulgati per aumentare gli incentivi al lavoro del programma AFDC. La riduzione dei sussidi è stata studiata per ristrutturare il programma e ribadire la natura provvisoria dell'AFDC. I dati dimostrano che la metà circa di tutti i beneficiari del 1992 cinque anni dopo continuava a percepire gli aiuti.<sup>346</sup>

Nell'ambito della legislazione del 1991, sono stati stanziati i fondi per la realizzazione del SAWS, Sistema Automatizzato Statale per il *Welfare* (*Statewide Automated Welfare System*). L'aumento dei casi e la complessità programmatica esigevano che venisse realizzato un sistema per dotarsi degli strumenti tecnologici necessari a migliorare l'amministrazione del sistema assistenziale. Secondo le previsioni il sistema SAWS sarebbe stato attuato in tutto lo Stato entro cinque anni. Inoltre, il SAWS veniva visto come una piattaforma automatizzata per iniziative tecnologiche future quali l'utilizzo delle tecniche di imaging per la memorizzazione e il recupero dei documenti, la scansione ottica per l'elaborazione delle variazioni dei dati del cliente, il Trasferimento Elettronico delle

<sup>345</sup> Sintesi del Bilancio del Governatore della California, 1992-93. Stato della California. Presentato all'Assemblea Legislativa della California dal Governatore Pete Wilson.

<sup>346</sup> File del Data Base Longitudinale della California. Dipartimento dei Servizi Sociali della California.

Prestazioni (EBT, *Electronic Benefits Transfer*) e il Trasferimento Elettronico dei Fondi (EFT, *Electronic Fund Transfer*) per la distribuzione dei buoni pasto e l'erogazione delle prestazioni AFDC nonché per l'utilizzo della tecnologia delle impronte digitali per individuare, validare e ridurre ulteriormente i casi di pagamenti fraudolenti. Inoltre, il SAWS doveva divenire un'interfaccia con altri sistemi automatici come il sistema di identificazione e verifica del Dipartimento della Motorizzazione (DMV), i servizi per l'occupazione e la formazione al lavoro.<sup>347</sup>

#### 9.4 Il Progetto Dimostrativo *California Work Pays*

Negli anni novanta molti Stati, incoraggiati dal Presidente Clinton, hanno presentato istanza di deroga come previsto dalla Sezione 1115 della Legge sulla Previdenza Sociale per realizzare dei programmi dimostrativi sperimentali che avrebbero promosso gli obiettivi lavorativi dell'AFDC. Lo Stato ha chiesto una deroga per valutare l'efficacia delle riduzioni dei sussidi e degli incentivi al lavoro promulgati con la legislazione del 1990-92 nell'aiutare i beneficiari ad abbandonare il regime assistenziale per inserirsi nel mondo del lavoro. Si tratta del progetto dimostrativo *California Work Pays* e i primi dati sono stati raccolti a partire dal 1 gennaio 1993. Nell'ambito del progetto erano stati selezionati i beneficiari di quattro contee della California assegnandone a caso 15.000 al gruppo sperimentale o a quello di controllo. Nel gruppo sperimentale sono state adottate le misure di riduzione dei sussidi e degli incentivi al lavoro mentre il gruppo di controllo ha continuato ad operare secondo le vecchie regole. I primi risultati, relativi al periodo gennaio 1993-giugno 1995, hanno mostrato dei risultati minimi. Apparentemente sono stati nulli gli effetti sulle famiglie con un solo genitore e minimi su quelle con due genitori. I dati definitivi sono attualmente in fase di analisi. Sebbene non siano previsti mutamenti eclatanti, è possibile che anche nei gruppi con un solo genitore delle conseguenze minime siano riscontrabili. Questo esperimento suggerisce che i soli incentivi finanziari non bastano a far inserire i beneficiari nella forza lavoro. Inoltre, anche quando si manifestano degli effetti positivi, è più probabile che questi riguardino le famiglie con due genitori le quali tendenzialmente ricevono gli aiuti per un periodo di tempo più breve.<sup>348</sup>

#### 9.5 La risposta della California alla Legge sulla Responsabilità Personale e le Opportunità di Lavoro del 1996 (PRWORA, *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*)

Il 22 agosto 1996 il Presidente Clinton ha firmato la Legge sulla Responsabilità Personale e le Opportunità di Lavoro, mettendo così fine ai 60 anni di vita del programma AFDC e al concetto di diritto all'assistenza. Il PRWORA si fonda sul concetto che tutti gli adulti devono assumersi la responsabilità personale della propria vita sostenendo se stessi e le rispettive famiglie con il lavoro retribuito. La convinzione che tutti debbano essere autosufficienti senza dipendere dall'assistenza pubblica, per lo meno non per periodi prolungati, continua ad essere un valore molto forte e radicato nella società americana.

<sup>347</sup> *Ibid.*

<sup>348</sup> Rosina M. Becerra & Associates, *California work pays demonstration project: interim report of first thirty months*, School of Public Policy and Social Research, dicembre 1996.

Quindi, il lavoro come componente chiave della riforma del *welfare* è stato fondamentale nella stesura del testo della legislazione.

Il PRWORA comprende il TANF (*Temporary Assistance to Needy Families*), Assistenza Temporanea alle Famiglie Bisognose, un programma di contributi generali che sostituisce l'AFDC e che obbliga i beneficiari non esentati dai requisiti lavorativi ad essere impiegati o impegnati in una attività lavorativa dopo due anni di assistenza. Inoltre, nel corso della vita non è possibile usufruire dei benefici del TANF per più di cinque anni. Gli Stati devono raggiungere una percentuale specifica di occupati per continuare a ricevere i contributi generali dal governo federale pena la riduzione dello stanziamento nell'anno successivo.

La legislazione si basa sul presupposto che esistono delle opportunità sul mercato del lavoro per la maggior parte dei beneficiari del regime assistenziale. Si ritiene che molte famiglie in carico all'AFDC siano diventate troppo dipendenti dal sistema assistenziale e che, fissando un limite di tempo oltre il quale il soggetto non può più percepire gli aiuti, sia possibile modificarne il comportamento. La fissazione di un limite di tempo per percepire gli assegni si basa sull'opinione che l'abitudine a dipendere dal regime assistenziale sia un comportamento acquisito. Il postulato di fondo è che esistono molti posti di lavoro a disposizione di coloro che hanno voglia di occuparli - posti di lavoro che permettono ad una famiglia di essere finanziariamente autosufficiente.

Nel 1993 e 1994, l'economia della California ha cominciato a decollare superando ogni aspettativa. E' passata dal tasso di disoccupazione del 9.5% del 1992 al 6.5% all'epoca dell'attuazione del PRWORA. Secondo molti, questo boom dell'economia conferma che esistevano comunque dei posti di lavoro per chi intendeva davvero trovarne uno. Questo è il parere condiviso dalla maggioranza dei californiani. Tuttavia, anche in una simile congiuntura economica, quasi un californiano su cinque ha continuato a vivere al di sotto della soglia di povertà. Dal 1980, il tasso di povertà in California è aumentato del 63%. I bambini sono ancora più a rischio, dal momento che il 27% di essi nel 1994 viveva in uno stato di povertà.<sup>349</sup> Le differenze tra una contea e l'altra risultavano assai marcate, tanto che 18 contee continuavano ad avere un tasso di disoccupazione superiore al 10% e addirittura, in molte contee rurali, del 25-30%.

Per ottenere il massimo guadagno finanziario dall'attuazione del PRWORA, nel più breve tempo possibile, lo Stato si è servito del programma dimostrativo *Work Pays* come piano intermedio per ottenere i contributi generali previsti dal TANF. Questa scelta è dipesa dal fatto che il calcolo dei contributi generali si basava sui livelli del 1995 mentre da allora il numero di casi è leggermente diminuito. Di conseguenza, lo Stato ha ricevuto altri 334 milioni di dollari di fondi federali nel 1996-97 e si prepara a riceverne altri 486 milioni nel 1997-98.<sup>350</sup> Contemporaneamente, lo Stato era tenuto a raggiungere il tasso di occupazione del 25% per le famiglie con un solo genitore e del 75% per le famiglie con due genitori entro il 1 ottobre 1997. Inoltre, sono stati introdotti dei limiti di tempo per i buoni pasto. Gli adulti idonei senza figli potevano conservare i buoni pasto per tre mesi, in seguito all'inserimento dei limiti di tempo, a meno di vivere in una contea con un tasso di disoccupazione del 10% o più. Il 1 febbraio 1997, data in cui il primo gruppo doveva essere escluso dal diritto a ricevere i buoni pasto, le 18 contee hanno chie-

<sup>349</sup> *Working but poor*, California Budget Project, settembre 1996.

<sup>350</sup> *Governor's Budget Summary, 1997-98*, presentato all'Assemblea Legislativa della California dal Governatore Pete Wilson, Stato della California, pagina 23.

sto al Governatore una eccezione alla regola dato l'elevato tasso di disoccupazione registrato sul territorio.

#### 9.6 La legislazione sul *welfare* in California

Il partito democratico è il partito che detiene la maggioranza nell'Assemblea e al Senato della California mentre il Governatore Pete Wilson è un repubblicano. (a livello federale accade l'opposto). In passato le sue proposte sul *welfare* sono state ritenute piuttosto severe. Nel gennaio 1997 il Governatore, nel discorso sullo Stato dello Stato della California, ha delineato il suo piano di bilancio per l'attuazione del PRWORA.<sup>351</sup> L'Assemblea e il Senato hanno costituito un comitato per elaborare un piano meno rigido di attuazione della riforma del *welfare*. I democratici volevano assicurare l'esistenza di una rete di sicurezza per le famiglie allo scadere dei limiti di tempo quando queste non fossero in grado di trovare un lavoro stabile. Le differenze ruotavano attorno ad alcuni quesiti chiave che vanno diritti al cuore delle differenze politiche e filosofiche tra i due partiti. In particolare:

- i. qual è l'entità degli aiuti che i beneficiari dovrebbero ricevere?
- ii. per quanto tempo deve essere consentito loro di ricevere questa forma di assistenza?
- iii. quali requisiti lavorativi devono essere imposti?
- iv. quali esenzioni dal lavoro devono essere ammesse?
- v. lo stato deve erogare aiuti agli immigranti?
- vi. inoltre, è necessario suddividere il costo dell'Assistenza Generale con le contee?<sup>352</sup>

La risposta a queste domande avrebbe dato forma al regime previsto dalla California per i poveri ed avrebbe avuto implicazioni fiscali di lungo periodo per il governo. Secondo i repubblicani i democratici non volevano un cambiamento ma cercavano semplicemente di tenere in vita il vecchio sistema dello Stato sociale. La tabella seguente illustra le differenze generali tra l'assemblea legislativa e il Governatore emerse all'inizio del dibattito.

<sup>351</sup> *Ibid.*

<sup>352</sup> Virginia Ellis, Wilson, *Democrats face off over plan to change welfare*, in "Los Angeles Times", 23 giugno 1997, Sez. A, pp. A3 e A14.

Tabella 65 - Alternative per il regime assistenziale: l'Assemblea Legislativa e il Governatore della California<sup>353</sup>

| Problema             | Legge Federale      | Governatore                                                                                                          | Assemblea Legislativa                                                                                                                                                                                           |
|----------------------|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| limiti a vita        | 5 anni              | 5 anni                                                                                                               | 5 anni                                                                                                                                                                                                          |
| altri limiti         |                     | 24 mesi in 3 anni per i beneficiari correnti; 12 mesi in 2 anni per coloro che presentano domanda per la prima volta | limite di 3 anni per coloro che hanno bisogno della formazione; limite di 5 anni per coloro che hanno bisogno di formazione e di una terapia per abuso di sostanze, violenza domestica, salute mentale o altro. |
| Requisiti lavorativi |                     | ricerca di lavoro per 20 giorni; i genitori soli devono svolgere un lavoro regolare per 32 ore a settimana           | ricerca di lavoro per 3 mesi; dopo 3 mesi, il soggetto deve seguire un corso di formazione oppure la terapia assegnata                                                                                          |
| Rete di sicurezza    | nessuna dopo 5 anni | sussidi non in contanti per provvedere ai figli                                                                      | la contea ha la facoltà di utilizzare aiuti in contanti o sotto altre forme                                                                                                                                     |

Queste alternative dimostrano le diverse filosofie dei due partiti e segnano l'inizio dello scontro che si sarebbe manifestato di lì a poco tra il Governatore e l'assemblea legislativa. Il Piano dei Democratici ha incontrato la ferma opposizione del Governatore su diversi punti. Tra questi, i limiti di tempo previsti per ricevere gli aiuti, la creazione di posti di lavoro al servizio della comunità e la gestione dell'Assistenza Generale, il programma finanziato dalle contee che eroga assistenza in denaro contante agli adulti indigenti. Il piano dei democratici richiedeva che fosse lo Stato ad assumersi la responsabilità dell'assistenza generale, con l'avallo dell'Associazione degli Amministratori del *Welfare* delle Contee della California. Il piano è stato discusso in Assemblea e al Senato in un'atmosfera caratterizzata da aspri conflitti. I Repubblicani ritenevano che i costi fossero troppo elevati. Dopo molte battaglie la maggioranza democratica ha vinto, ma prima che il disegno di legge venisse trasmesso al Governatore questi rendeva noto di avere posto il proprio veto. I democratici ritenevano che sarebbe stato praticamente impossibile raggiungere un accordo. I legislatori, però, sostenevano che si sarebbe fatto tutto il possibile per risolvere il problema del *welfare* entro l'esercizio fiscale corrente.<sup>354</sup> Nel momento in cui è stato posto il veto sull'intero piano e sembrava impossibile qualsiasi tipo di compromesso e addirittura pareva che la California sarebbe rimasta priva del bilancio (ai fini del bilancio l'esercizio va dal 1 luglio al 30 giugno) per il 97-98, i leader di maggioranza e di minoranza dell'Assemblea e del Senato si sono seduti attorno ad un tavolo con il Governatore per elaborare un programma di riforma accettabile per entrambe le parti. Alla fine di luglio, il Governatore Pete Wilson e i leader dell'assemblea legislativa annunciavano di avere elaborato le norme più importanti di un pacchetto che imponeva dei requisiti lavorativi rigorosi, mentre le contee avrebbero continuato a pagare l'Assistenza Gene-

<sup>353</sup> Virginia Ellis, *State democrats set stage for welfare battle with Wilson*, in "Los Angeles Times", 8 maggio 1997, Sez. A, pp. A1 e A36.

<sup>354</sup> Virginia Ellis, *Wilson, democrats escalate fight over welfare changes*, in "Los Angeles Times", 9 luglio 1997, Sez. A, pp. A3 e A15.

rale e veniva posto un limite temporale entro il quale le famiglie indigenti avrebbero avuto diritto a ricevere gli aiuti. Wilson ha fatto delle concessioni relative ai limiti di tempo e ai posti di lavoro al servizio della comunità per coloro che non fossero riusciti a trovare un'occupazione nel settore privato. L'addetto stampa di Wilson osservava "tutti hanno concesso qualcosa e ora siamo vicini ad un accordo. I principi base del Governatore - limiti di tempo effettivi, un approccio al regime assistenziale in cui il lavoro è al primo posto e la tutela dei bambini - sono stati rispettati".<sup>355</sup> Dopo giorni di negoziati continui 24 ore su 24, il piano di spesa di 68 miliardi di dollari era pronto per essere messo ai voti. L'accordo finale fu siglato quando il Governatore Wilson accettò di creare un programma triennale di buoni pasto per i figli degli immigranti autorizzati e per gli immigranti anziani che avevano perso il diritto alle prestazioni previsto dalla legislazione federale. Verrà quindi attuato un programma con dei limiti di tempo prestabiliti, mentre lo Stato eserciterà un'azione di lobbying sul governo federale per reintrodurre le prestazioni a beneficio degli immigranti autorizzati.<sup>356</sup>

L'11 agosto 1997 il Governatore della California Pete Wilson firmava la legge di riforma del *welfare*, in applicazione delle linee guida contenute nel PRWORA. Questa legge (AB1542) prevede un nuovo programma noto come CalWORKS (Responsabilità verso i Figli e Opportunità di Lavoro in California), che sostituirà i programmi AFDC e GAIN. La legge prevede che gli aiuti per il genitore o l'adulto che si cura dei figli siano erogabili fino ad un massimo di 60 mesi cumulativi, con eccezioni ben precise per coloro che non riescono ad inserirsi nel mondo del lavoro; sono previsti inoltre dei servizi di formazione al lavoro limitati a 24 mesi per coloro che attualmente percepiscono gli aiuti oppure a 18 mesi per chi presenta domanda per la prima volta, a partire dal 1 gennaio 1998. Le attività lavorative partono da 20 ore a settimana (fino a 32, a discrezione della contea), per poi passare a 26 ore a settimana dal 1 luglio 1998 e a 32 ore a settimana dal 1 luglio 1999. Il servizio sociale non retribuito nel settore pubblico o privato non profit viene assegnato dopo un periodo di 18-24 mesi a coloro che non riescono a trovare un lavoro (e che hanno fatto tutto il possibile per trovarlo), fino a raggiungere il limite massimo dei 5 anni. I governi delle contee godranno di una maggiore discrezionalità e maggiori poteri nell'attuazione del CalWORKS. Per facilitare il raggiungimento dei tassi di occupazione richiesti, i programmi attuali si stanno espandendo e ne vengono creati di nuovi per aiutare i beneficiari a trovare un lavoro entro il limite di due anni fissato come condizione per avere diritto alle prestazioni.

La California non ha ancora terminato di attuare il SAWS in conformità a quanto promulgato dalla legislazione statale nel 1992. Si tratta di un'operazione importantissima per mantenere i livelli richiesti dal governo federale per i beneficiari del TANF, i buoni pasto, e il sostegno ai figli. Lo Stato non ha attuato il Trasferimento Elettronico delle Prestazioni (EBT) ma dal momento che si tratta di un requisito specifico del PRWORA è stato inserito nella legislazione CalWORKS. In particolare, CalWORKS prevede specificamente:

l'istituzione di un Comitato per il Trasferimento Elettronico delle Prestazioni (EBT) quale consulente del Dipartimento dei Servizi Sociali della California sullo svilup-

<sup>355</sup> Virginia Ellis, *Welfare accord forged by Wilson, legislators*, in "Los Angeles Times", 29 luglio 1997, Sez. A, pp. A1 e A15.

<sup>356</sup> Dan Morain e Max Vanz. *Lawmakers and Wilson reach a deal on budget*, in "Los Angeles Times", 8 agosto 1997, Sez. A, p. A1.

po e l'attuazione del sistema EBT per la distribuzione dei buoni pasto ed altre prestazioni, nonché un gruppo tecnico consultivo al servizio del Comitato. Richiede allo stato di certificare una o più unità di elaborazione per l'EBT entro il 1 luglio 1998 per poter stipulare i contratti con le contee per l'attuazione dei sistemi EBT. Si richiede alle contee, singolarmente o in forma di consorzi, di stipulare i contratti per i servizi EBT con un soggetto certificato, mentre le contee stesse hanno la facoltà di stabilire se le prestazioni diverse dai buoni pasto debbano essere erogate tramite il sistema EBT. Lo Stato è tenuto a sopportare i costi per l'approvvigionamento del sistema, lo sviluppo e l'installazione mentre alla contea verrà addebitato il costo per la manutenzione e le operazioni, secondo lo schema normalmente utilizzato.

Il comitato è stato costituito ed è presieduto dal Direttore del Dipartimento della Sanità e del Regime Assistenziale. Vi partecipano i rappresentanti dell'Associazione Californiana dei tesorieri di contea e degli esattori delle imposte, dell'Associazione dei Direttori del Regime Assistenziale delle Contee, dell'Associazione delle Contee della California e di altri enti, organizzazioni e soggetti che utilizzeranno o saranno interessati al sistema di trasferimento elettronico delle prestazioni. Il comitato approva le richieste per le proposte di sviluppo e realizzazione di un sistema EBT diffuso in tutto lo Stato che verrà sviluppato dal Dipartimento della Sanità e del Regime Assistenziale. Attualmente, esiste un programma pilota in fase di sperimentazione nella contea di San Bernardino che utilizzerà la strisciata magnetica in alcuni negozi selezionati invece dei coupon cartacei normalmente in uso per i buoni pasto. Alcune contee chiedono ai beneficiari del regime assistenziale di utilizzare una carta con una striscia magnetica identificativa nei centri di distribuzione per ottenere l'assegno di assistenza.

La California ha deciso di aspettare per stabilire l'esito dell'applicazione del Regolamento E dell'EBT. La legislazione PRWORA esonerava chiaramente l'EBT dal regolamento E ed obbligava tutti gli Stati a dotarsi dei propri sistemi entro il 2002. In questo senso, la California non è stata sollecitata come altri Stati nell'istituire il sistema EBT.

## **9.7 Dal regime assistenziale al lavoro: è possibile in California?**

### **9.7.1 L'economia della California**

Attualmente la California sta vivendo un momento di forte crescita economica. Il tasso di disoccupazione è sceso al 6.2% (agosto 1997). Tuttavia, è ancora al di sopra del tasso nazionale, pari al 4.8%. Questo boom economico segue una grave recessione che ha provocato la perdita di milioni di posti di lavoro all'inizio del decennio. La perdita dei posti di lavoro è stata il risultato della chiusura degli impianti militari ed aerospaziali federali e del ridimensionamento dell'industria automobilistica e di altri settori manifatturieri. I posti di lavoro sono aumentati in quasi tutti i comparti economici, soprattutto nel settore dei servizi. Tuttavia, non tutti hanno goduto dei benefici di questa ripresa. Molti californiani restano disoccupati.

Secondo i dati del Dipartimento della California per lo Sviluppo dell'Occupazione, il totale degli occupati in settori diversi da quello dell'agricoltura in California dovrebbe aumentare di circa 3.227.600 nuovi posti di lavoro tra il 1993 e il 2005. E' previsto che l'occupazione nel 2005 aumenti del 26.8% rispetto al livello registrato nel 1993. Questo tasso di crescita, tuttavia, non sarà omogeneo nei vari settori. Re-

sta il problema di riuscire a coniugare la disponibilità di posti di lavoro con il numero di persone che dovranno abbandonare il sistema assistenziale nei prossimi due anni. Si calcola che nel settore edile dovrebbero aumentare i posti di lavoro. Ma buona parte di questo incremento riguarderà figure specializzate, come falegnami e esperti di pavimentazione, elettricisti e addetti alle opere in calcestruzzo. Il settore manifatturiero, che ha subito grandi perdite durante la recessione, avrà un tasso di crescita solo del 13%. Questo basso livello rispecchia la tendenza della California a passare da un'economia fondata sulla produzione ad una basata sui servizi.

Si prevede che il commercio al dettaglio non cresca come altri settori, anche se di recente sia il numero di occupati nel commercio all'ingrosso che in quello al dettaglio è aumentato notevolmente. In quest'ultimo settore ad agosto i posti di lavoro sono aumentati dell'1.4%.<sup>357</sup>

Il settore che dovrebbe crescere di più è quello dei servizi. Esiste una vasta gamma di settori che entreranno a far parte di quest'area di crescita, che dovrebbe rappresentare quasi la metà dell'aumento dei posti di lavoro previsto in California nei prossimi dieci anni. I servizi sanitari, i servizi alle imprese, i servizi tecnici, di contabilità, ricerca e gestione e i servizi sociali collettivamente dovrebbero rappresentare il 70% circa di tutti i nuovi posti di lavoro. Anche se i servizi sanitari rappresentano il settore in cui fino ad oggi la crescita è stata maggiore, è previsto che il settore dei servizi alle imprese superi tale primato entro la fine del secolo. I servizi alle imprese, come quelli per il personale, aumenteranno in quanto sempre più aziende assumono lavoratori a tempo in base alle esigenze del momento. I rapidi progressi tecnologici e la tendenza verso l'office automation guideranno la domanda di servizi informatici e di elaborazione dati. L'assistenza sanitaria continuerà a crescere viste le esigenze legate all'invecchiamento della popolazione.

L'occupazione nella pubblica amministrazione dovrebbe aumentare leggermente. Oltre la metà di questa crescita riguarderà la scuola. Alla luce dell'aumento della popolazione in California e della necessità di fornire un'istruzione ai figli, si calcola che il settore scolastico assorbirà quasi i due terzi di tutti i nuovi posti di lavoro del governo statale e locale e il 54% circa di tutto il settore pubblico. La crescita dei posti di lavoro implica una forte richiesta di personale altamente specializzato. Tuttavia, il Dipartimento della California per lo Sviluppo dell'Occupazione calcola che almeno il 40% dei nuovi posti di lavoro sarà rappresentato da lavori di primo livello, con un salario basso. Il settore dei servizi sarà probabilmente quello che darà lavoro a molti degli attuali beneficiari del regime assistenziale. La chiave sarà il livello di competenze, esperienza o formazione richiesta per le posizioni che diverranno disponibili.

Oltre ai beneficiari del *welfare*, comunque, esistono altre persone in cerca di lavoro a basso reddito. Il tasso di disoccupazione nelle fasce della popolazione che più probabilmente saranno colpite dagli effetti della riforma del *welfare* è molto più alto che nello Stato nel suo insieme. Anche se il tasso di disoccupazione nazionale è relativamente basso, è molto più alto tra le persone a basso reddito. Bernstein<sup>358</sup> osserva che nonostante i bassi livelli di disoccupazione registrati negli Stati Uniti negli ultimi anni, il tasso di disoccupazione e di sottooccupazione resta piuttosto elevato tra coloro che con maggiore

<sup>357</sup> Patricia Apodaca, *California gains 9400 jobs in August*, in "Los Angeles Times", D1, 20 settembre 1997.

<sup>358</sup> Jared Bernstein, *The challenge of moving from welfare to work: depressed labor markets awaits those leaving rolls*, Economic Policy Institute, "EPI Issue Brief" 16, Washington, DC.

probabilità risentiranno della riforma del *welfare* - madri sole al di sotto dei 35 anni che hanno al massimo un diploma (48% dei beneficiari del *welfare*). Ad esempio, nel 1996, il tasso di disoccupazione tra le donne senza un diploma di scuola superiore è stato del 18.2%. Anche tra le donne di colore e ispaniche si registra un tasso di disoccupazione elevato, rispettivamente del 10.7 e del 12.3%. Le donne tra i 16 e i 25 anni di età sono altrettanto a rischio (tasso di disoccupazione del 13.6%). Il tasso di sotto occupazione delle donne senza un diploma di scuola superiore è pari al 31%, 18.9% per le donne di colore e 22% per quelle ispaniche.

#### 9.7.2 Ci sono abbastanza posti di lavoro?

In California sono stati creati nuovi posti di lavoro ad una velocità superiore a quella del resto del Paese, tanto che si sta rapidamente colmando il divario creato dalla disoccupazione. Ciò dimostra la forza dell'economia. L'espansione riguarda una vasta gamma di settori. In California quest'anno verranno creati 400.000 nuovi posti di lavoro, soprattutto nel settore dello spettacolo, dell'alta tecnologia, della produzione e dei servizi.<sup>359</sup> Mentre il 40% circa dell'aumento dei posti di lavoro riguarderà occupazioni che non richiedono livelli elevati di istruzione e formazione, e basterà un periodo breve di formazione sul lavoro per poter svolgere le mansioni richieste, nel restante 60% occorrerà una formazione sul lavoro a lungo termine, un'esperienza lavorativa nel settore in questione o in altro affine, oppure un'istruzione superiore oltre il diploma secondario.<sup>360</sup>

I dati indicano che la crescita dei posti di lavoro in California, alla velocità attuale, sarà sufficiente per chi cerca il primo impiego con salario minimo. Quindi, alla domanda se vi saranno abbastanza posti di lavoro per i beneficiari del *welfare* idonei al lavoro, si può probabilmente rispondere in modo affermativo. La nota di cautela, naturalmente, riguarda il fatto che tutto dipende dall'andamento dell'economia e dall'auspicio che la California non sia colpita da una nuova crisi. La maggior parte dei beneficiari del regime assistenziale potranno trovare un lavoro in cui è richiesta una formazione sul lavoro di breve durata basata sul loro background generale. Tuttavia, alcuni avranno bisogno di 18-24 mesi per prepararsi a cercare un lavoro. La tabella seguente mostra le prime dieci professioni con il tasso di crescita più elevato in California. La tabella illustra come tra le dieci professioni elencate, otto corrispondono a retribuzioni così basse che, anche con un aumento salariale minimo, non possono bastare a far uscire una madre sola con due figli dallo stato di povertà. Per molti, il salario del lavoro a tempo pieno non basta a soddisfare le necessità di base. Tra i lavori che dovrebbero crescere maggiormente la cui retribuzione supera i 10 dollari all'ora, tre richiedono una formazione scolastica avanzata ed una istruzione superiore. Sebbene le professioni nel settore del commercio al dettaglio, in quello della ristorazione e dell'assistenza sanitaria stiano crescendo numericamente e rappresentino molti dei lavori al livello di ingresso sia per i beneficiari del regime assistenziale che per tutti gli altri alla ricerca del primo impiego, di solito la retribuzione corrisposta in questi settori equivale al salario minimo, spesso si tratta di lavori part time, di natura provvisoria o a tempo determinato che non prevedono la copertura sanitaria. Inol-

<sup>359</sup> Don Lee. *Golden state's economy will shine, predict UCLA analysts*, in "Los Angeles Times", D1, 17 settembre 1997.

<sup>360</sup> Dipartimento del Lavoro USA, *Occupational Projections and Training Data*, gennaio 1996.

tre, Blank <sup>361</sup> osserva che i posti di lavoro a basso grado di specializzazione non stanno scomparendo dal mercato del lavoro americano ma si tratta di posizioni cui corrisponde una bassa retribuzione e scarse possibilità di avanzamento. Ciò significa che le donne appartenenti al mercato del lavoro a basso grado di specializzazione continueranno ad essere pagate poco, a non avere diritto ad alcuna prestazione mentre il ricambio sarà molto elevato.

Tabella 66 - Le professioni a crescita più rapida in California e relativi requisiti

| Professione                              | Aumento dei posti di lavoro 1993-2005 | Retribuzione oraria media (1995) | Contea            | Formazione / istruzione richiesta        |
|------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|-------------------|------------------------------------------|
| cameriere/a                              | 109.830                               | 4.25 \$                          | Riverside         | Formazione sul lavoro breve              |
| responsabile generale                    | 104.560                               | 13.62 \$                         | Merced            | esperienza + BA o più                    |
| commesso/a al dettaglio (non automobili) | 104.560                               | 5.50 \$                          | San Francisco     | formazione sul lavoro breve              |
| cassiera/e                               | 75.030                                | 5 \$                             | San Diego         | formazione sul lavoro breve              |
| impiegato primo livello                  | 64.100                                | 6 \$                             | Riverside         | formazione sul lavoro breve              |
| assistente scolastico                    | 61.380                                | 8 \$                             | Santa Clara       | formazione sul lavoro breve              |
| segretaria                               | 59.290                                | 9 \$                             | Sacramento / Yolo | formazione professionale post-secondaria |
| centralinista                            | 57.540                                | 8 \$                             | San Francisco     | formazione sul lavoro breve              |
| addetto preparazione cibi                | 55.960                                | 5 \$                             | San Mateo         | formazione sul lavoro breve              |
| infermiere                               | 45.930                                | 16.72 \$                         | Sacramento / Yolo | diploma specifico                        |

Fonte: Progetto di Bilancio della California, Dipartimento per lo Sviluppo dell'Occupazione (EDD) e Ufficio delle Statistiche del Lavoro. Livello salariale prima dell'aumento di salario minimo. Formazione sul lavoro breve: professioni in cui i lavoratori possono raggiungere una prestazione lavorativa media dopo pochi giorni o settimane di lavoro osservando i colleghi più esperti e facendo domande (EDD, Presentazione al Gruppo di Lavoro per la Riforma del Welfare del Senato, 17 marzo 1997).

Tenuto conto del livello di reddito necessario ad una madre sola con due figli per vivere in California, si rileva dalla tabella seguente che occorrerebbero circa 11 dollari all'ora per mantenere un tenore di vita ridotto all'osso comprensivo dell'assistenza medica, delle spese di trasporto e dell'assistenza per i figli. E' evidente che un posto di lavoro con un salario minimo non basta a far uscire dalla sacca di povertà un genitore solo con due figli mentre eleva la famiglia al rango di poveri che lavorano.

Per molti non esisterà nemmeno un posto di lavoro con salario minimo.

<sup>361</sup> Rebecca Blank, *Outlook for the US labor market and prospects for low wage entry job*, Urban Institute Conference, *Self sufficiency and the low wage labor market: a reality check for welfare reform*, marzo 1994.

**Tabella 67 - Reddito necessario per la famiglia media in carico all'AFDC - genitore solo con due figli - per poter abbandonare il regime assistenziale ed entrare nel mondo del lavoro**

|                                                                                                  | Costi mensili                                              | Costi annui     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------|
| costo di vita base                                                                               | 2.353 \$                                                   | 28.241 \$       |
| "minimo assoluto" per sopravvivere (11 dollari/ora)                                              | 1.784 \$                                                   | 21.413 \$       |
| salario minimo a 5.75 dollari/ora, lavoro a tempo pieno, comprese le imposte alla fonte e l'EITC | 1.201 \$                                                   | 14.408 \$       |
| L'AFDC comprende l'assistenza in contanti + i buoni pasto + Medi-Cal                             | 594 \$ = valore di BS + spese mediche<br>totale = 1.060 \$ | circa 12.728 \$ |

Fonte: Progetto di Bilancio della California, novembre 1966 e WORC Force (Kathleen Connell), dicembre 1996.

Negli ultimi tre mesi 140.000 persone hanno abbandonato il regime assistenziale. Le spese del regime assistenziale statale sono diminuite del 23%, ma queste persone non ricavano dal lavoro un reddito sufficiente per mettere definitivamente fine alla propria dipendenza. La prima ondata di persone che hanno trovato un lavoro comprende i soggetti più facilmente impiegabili.<sup>362</sup> Quindi, esistono dei posti di lavoro e delle persone che possono occuparli immediatamente, anche se magari si tratta di lavori a tempo parziale oppure con un salario che non consente ad una famiglia di essere autosufficiente. Anche con un salario medio di 6,70 dollari/ora, una famiglia di tre persone sarà sempre ad un livello di povertà del 115%. I salari sono ancora più bassi per i posti di lavoro nei quali non viene richiesto un diploma superiore. Molti lavori non offrono alcuna prestazione previdenziale oppure solo in misura limitata, insufficiente ai bisogni di una famiglia. Molti tra i posti di lavoro disponibili sul mercato a basso grado di specializzazione offrono una garanzia finanziaria limitata. Sono lavori che tendenzialmente limitano l'accesso ad un livello di istruzione o formazione superiore e non offrono opportunità a lungo termine per ottenere una sicurezza finanziaria ed una crescita professionale. Anche se l'economia è in espansione, la crescita maggiore dei salari e dei posti di lavoro riguarda essenzialmente i settori in cui è richiesto un livello di specializzazione e di istruzione superiore.

Quindi, la California si troverà davanti, come tutti gli altri Stati, al dilemma di conservare dei posti di lavoro il cui salario sia sufficiente a mantenere una famiglia. Allo stesso tempo, occorre fare in modo che le persone acquisiscano le competenze per ottenere un lavoro che porti ad una crescita professionale, di carriera.

Nel frattempo, si dovranno promulgare delle politiche che consentano ai californiani con un lavoro a basso reddito di provvedere adeguatamente alle proprie famiglie. Bisognerà riesaminare il regime di sussidi previsto per la disoccupazione in maniera da coprire una gamma più vasta di posti di lavoro, istituendo un credito fiscale sui redditi da lavoro a livello statale, portando il salario minimo ad un livello che consenta di vivere, provvedendo all'assistenza sanitaria e a quella per i figli di tutti coloro che di questi servizi hanno bisogno per restare occupati.

<sup>362</sup> Editoriale del "Los Angeles Times", *Welfare decline is good news*, 13 ottobre 1997, p. B4.

### 9.8 Una nota finale

Alla data del 1 ottobre 1997 la California non è riuscita a raggiungere il tasso di occupazione previsto. Anche se il 25% del totale dei casi seguiti dall'AFDC è riuscito a trovare un'attività lavorativa così come il 33% dei genitori soli, solo il 20% delle famiglie con due genitori è uscito dal regime assistenziale. Secondo le proiezioni il 75% delle famiglie con due genitori avrebbe dovuto abbandonare il *welfare* o trovare un lavoro alla fine del primo anno. La California è uno dei tanti Stati che non riuscirà a soddisfare questi requisiti. Ciò comporterà una sanzione del 5% sui contributi generali. Sebbene sia improbabile che le sanzioni vengano effettivamente applicate, ciò indica che le famiglie che si trovano in una condizione di bisogno transitoria, con un basso livello di istruzione, poche competenze ed una storia lavorativa limitata avranno difficoltà ad abbandonare lo stato sociale, con tutte le conseguenze e le sfide che ciò comporta per lo Stato.

## 10. Bibliografia

- Aaron H. J. (1982), *Economic Effects of Social Security*, Brookings, Washington, D.C.
- (1996), *End of an era: the new debate over health care financing*, in "The Brookings Review", Winter.
- and Schwartz W.B. (1984), *The Painful Prescription. Rationing Hospital Care*, Brookings, Washington, DC.
- Abelda R., Folbre N. & the Center for Popular Economics (1996), *The War on the Poor. A Defense Manual*, The New Press, New York.
- AIPA, *La realizzazione della Rete unitaria*, in Forum per la Tecnologia dell'Informazione, *La Tecnologia dell'Informazione e della Comunicazione in Italia. Rapporto 1998*, Angeli, Milano 1998, pp. 412-427.
- Alber J. (1997), *Il ripensamento del Welfare State in Germania e negli Stati Uniti*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", a. XXVII, n. 1.
- Allen C. and Barr W.J. (eds.) (1997), *Smart Cards. Seizing Strategic Business Opportunities*, Irwin, Chicago.
- Amato G. (1983), *Democrazia e redistribuzione. Un sondaggio nel welfare statunitense*, Il Mulino, Bologna.
- (1997), *Welfare: se cambia, tre benefici*, in "Il Corriere della Sera", 27 agosto.
- Andersen T.M., Moene K.O., Sandmo A. (1995), *The future of welfare state*, Blackwell, Oxford UK.
- Apodaca P., *California gains 9400 jobs in August*, in "Los Angeles Times", September 20.
- Associazione Bresciana per la Telematica (1996), *CITYCARD. Progetto pilota per la realizzazione di un prototipo di carta telematica del cittadino nel Comune di Brescia*, Brescia.
- Atkinson A.B. (1995), *Incomes and the Welfare State. Essays on Britain and Europe*, Cambridge U.P., Cambridge.
- Aucoin M. (1996), *Vers l'argent électronique. Banques d'hier, d'aujourd'hui et de demain*, Séfi, Boucherville, Quebec.
- Azzariti G., Bascetta M., Bronzini G., Campari M.G., Ferrajoli L., Gorz A., Mazzetti G., Mezzadra G., Revelli M. (1995), *Ai confini dello stato sociale*, Manifestolibri, Roma.
- Balzarotti A., Ponti M. e Silva F. (1996), *Reddito di cittadinanza: un'utopia?*, in "Il Mulino", n.3, 1996, pp. 545-564.
- Banca d'Italia, *Libro Bianco sulla sorveglianza del sistema dei pagamenti*, Roma 1997.
- Bank of International Settlements (1995), *Statistics on Payment Systems in the Group of Ten Countries*, Basle.
- (1996a), *Security of Electronic Money*, Basle.
- (1996b), *Implications for Central Banks of the Development of Electronic Money*, Basle.
- Barr N. (1993), *The Economics of the Welfare State*, Weidenfeld and Nicolson, London.
- and Whyne D., *Current Issues in the Economics of Welfare*, Macmillan, London.
- Bauch B.S. (1991), *The effect of constitutional debt limits on state governments' use of public authorities*, in "Public Choice" n. 68.
- Bauer J.L. (1995), *Distribution 2000: Developing and Implementing Strategies for Retail Financial Institutions*, Lafferty, Dublin.
- Beaure d'Augères G., Bresse P. et Thuillier S. (1997), *Paiement numérique sur internet*, International Thomson, Paris.
- Becerra R.M. & Associates (1996), *California work pays demonstration project: interim report of first thirty months*, School of Public Policy and Social Research, UCLA, Los Angeles.
- Bell D. (1976), *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Basic Books, New York.
- Berkowitz E.D. and McQuaid K. (1992), *Creating the Welfare State*, University Press of Kansas.
- Bernstein J. (1997), *The Challenge of Moving from Welfare to Work. Depressed Labor Markets Awaits Those Leaving Rolls*. EPI Issue Brief 16, Economic Policy Institute, Washington, DC.
- Bertini C. and Morris R.D. (1991), *EBT Interagency Steering Committee Decision: Development of the Financial Infrastructure*, 8 Agosto, unpublished paper.
- Blank R. (1994), *Outlook for the US labor market and prospects for low wage entry jobs*, paper contributed to the Conference, "Self sufficiency and the low wage labor market: a reality check for welfare reform", March, Urban Institute.
- (1995), *It takes a Nation*, Princeton University Press.

- Board of Governors of the Federal Reserve System (1997), *Report to the Congress on the Application of the Electronic Fund Transfer Act to Electronic Stored-Value Products*, March, Washington, DC.
- Bonoli G. (1997), *Classifying Welfare states. A two dimensional Approach*, Journal of Social Policy, vol. 26, part. 3, July.
- Boston J., Martin J., Pallot J., Walsh P. (1996), *Public management: the New Zealand Model*, Oxford University Press, Auckland, New Zealand.
- Bot Y., Bresson Y., Guitton H., Lavagne P., Macaire R., Perdrizet F., Valentin B. dit Frère Sylvain (1991), *Repenser la solidarité*, intr. de H. Guitton, Editions Universitaires, Paris.
- Bottone G. (1995), *Crisi dei sistemi di sicurezza sociale in Europa e implementazione del reddito di cittadinanza*, in "Economia Pubblica", n. 3, pp. 77-102.
- Bresson Y. (1994), *Le partage du temps et des revenus*, Economica, Paris.
- Brin D. (1998), *The Transparent Society. Will Technology Force Us to Choose Between Privacy and Freedom?*, Addison-Wesley, Reading (Mass.).
- Brownlee W.E. (1996), *Federal Taxation in America. A Short History*, Woodrow Wilson Center, New York.
- Brunetta R. (1994), *La fine della società dei salariati. Dal welfare state alla piena occupazione*, Marsilio, Venezia.
- Büchtele H. e Wohlgenannt L. (1985), *Grundeinkommen ohne Arbeit. Auf dem Weg zu einer kommunikativen Gesellschaft*, Europaverlag, Wien.
- Bussiere E. (1997), *(Dis)Entitling the Poor The Warren Court, Welfare Rights and the American Political Tradition*, Pennsylvania State University, University Park, PA.
- Butcher T. (1995), *Delivering Welfare. The Governance of the Social Services in the 1990s*, Open University Press, Buckingham.
- Butler E., Pirie M. and Young M. (1997), *Beyond Pensions Plus. Developing the Fortune Account*, Adam Smith Institute, London.
- California Department of Social Affairs (1993), *Making welfare work in California: comprehensive reform, 1993-94 Governor's budget*, January.
- Caillé A., Offe C., Purdy D., Van Parijs Ph., Fumagalli A., Buscetta M., Bronzini G. (1997), *La democrazia del reddito universale*, Manifestolibri, Roma.
- Calvo-Platero M. e Calamandrei M. (1996), *Il modello americano. Egemonia e consenso nell'era della globalizzazione*, Garzanti, Milano.
- Campbell C. and Rockman B.A. (eds.) (1996), *The Clinton Presidency. First Appraisals*, Chatham House, NJ.
- Caravita G. (1997), *Usa: in rete i servizi al cittadino*, in "Il Sole-24 Ore", 9 maggio.
- Cardtech/Securtech (1995), *Strategies for the Millennium*, 1995 Securtech/Cardtech Conference Proceedings, Rockville, MD.
- Cardtech/Securtech (1996), *Applications in Action*, 1996 CardTech/Securtech Conference Proceedings, Rockville, MD.
- CarteS (1995), *10ème Forum International des Technologies et Applications de la Carte. Notes de Suivi*, 25-26-27 Octobre 1995, Paris.
- Cassese S. (1995), *Presentazione*, in D. Osborne-T. Gaebler, *Dirigere e governare*, Garzanti, Milano.
- (1998), *Lo Stato Introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma.
- Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris.
- Caswell B. (1995), *Western Association Health Passport Project*, in *Strategies for the Millennium*, Cardtech/Securtech, Conference Proceedings, Rockville, MD.
- Catania V. (1998), *Il documento di identità elettronico per il cittadino*, in *Forum per la Tecnologia dell'Informazione, La Tecnologia dell'Informazione e della Comunicazione in Italia. Rapporto 1998*, Angeli, Milano, pp. 525-538.
- Catania V. e Magionesi D. (1997), *L'uso delle carte elettroniche*, in *Forum per la Tecnologia dell'Informazione, La Tecnologia dell'Informazione e della Comunicazione in Italia. Rapporto 1996*, Angeli, Milano, pp. 376-383.
- Cato Institute (1996), *The Future of Money in the Information Age*, Conference Papers, May 23, Washington, DC.
- CER (1997), *Un Welfare su misura*, Rapporto n. 4, Roma.

- Chi K.S. (1997), *USA: come si privatizza negli Stati*, in "Queste Istituzioni", a. XXV, n. 111, luglio-settembre 1997.
- Citicorp Services (1993), *Implications of Regulation E in Electronic Benefit Transfer Programs*, Chicago.
- Cipolletta I. (1997), *La responsabilità dei ricchi. Dal protezionismo alla solidarietà*, prefazione di G. Agnelli, Laterza, Roma-Bari.
- Coase R.H. (1988), *The Firm the Market and the Law*, The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Cofferati S., Patriarca S., Rodotà S., Ruffolo G., Trentin B. (1996), *Welfare dallo Stato alla comunità*, Ediesse, Roma.
- Congress of the United States (1996), Congressional Budget Office, *Emerging Electronic Methods for Making Retail Payments*, US Government Printing Office, Washington, DC.
- Commissione delle Comunità europee (1994), *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, Libro bianco, Il Saggiatore, Milano.
- Commissione diocesana "Giustizia e Pace" (1996), Diocesi di Milano, *Autonomie regionali e federalismo solidale*, con presentazione del Cardinale C. M. Martini, Centro Ambrosiano, Milano.
- Commission of the European Communities (1994), *Social Protection in Europe*, Luxembourg.
- Copin Ch. (ed.) (1996), *Le Guide de la Carte*, Analyses et Synthèses, Paris.
- Crine S. (1994), *Reforming Welfare: American Lessons*, Fabian Pamphlet 567, Fabian Society, London.
- Da Empoli G. (1996), *Un grande futuro dietro di noi*, Marsilio, Venezia.
- Dahrendorf R. (1988), *Un reddito minimo garantito*, in *Per un nuovo liberalismo*, Laterza, Roma-Bari, pp. 135-147.
- Department of the Treasury, Financial Management Service (1995), *Invitation for Expression of Interest to Acquire EBT services for the Southern Alliance of States*, March 9, Version 3.0.
- Dertouzos M. (1998), *What Will Be. How the New World of Information Will Change Our Lives*, foreword by B. Gates, HarperEdge, San Francisco, CA.
- Diffie W. And Landau S. (1998), *The Privacy on the Line. The Politics of Wiretapping and Encryption*, The MIT P., Cambridge (Mass.).
- Dobson A. (1996), *Welfare: A Radical Rethink. The Personal Welfare Plan*, CSFI n. 22, May, Centre for the Study of Financial Innovation, London.
- (1997), *Towards a more logical welfare structure*, unpublished paper.
- Dreifus H. and Monk J.Th., *Smart Cards*, Wiley & Sons, New York 1998.
- Drover G. and Kerans P. (eds.) (1993), *New Approaches to Welfare Theory*, Edward Elgar, Aldershot.
- Dutton W., Taylor J., Bellamy Ch., Raab Ch. and Pelu M. (1994), *Electronic Service Delivery: Themes and Issues in the Public Sector*, Policy Research Paper n. 28, Programme on Information and Communication Technologies, Uxbridge, Middlesex.
- Eardler T., Bradshaw J., Ditch J., Gough I., Whileford P. (1996), *Social Assistance in O.E.C.D Countries, Country Reports*, Department of Social Security, Research Report n° 46 and 47, voll. I and II, London 1996.
- Electronic Processes Initiatives Committee of President's Management Council (EPIC) (1998), *Federal Smart Card Implementation Plan*, U.S. G.S.A., Office of Governmentwide Policy, Office of Electronic Commerce, January 30, Washington.
- (1998) *Assessment of Current Electronic Commerce Activity in Procurement*, U.S. G.S.A., Office of Governmentwide Policy, Office of Electronic Commerce, March 5, Washington.
- (1998), *Electronic Commerce for Buyers and Sellers. A Strategic Plan for Electronic Federal Purchasing and Payment*, U.S. G.S.A., Office of Governmentwide Policy, Office of Electronic Commerce, March, Washington.
- Ellis R. (1993), *American Political Cultures*, Oxford University Press, Oxford 1993.
- Ellis V. (1997a), *State democrats set stage for welfare battle with Wilson*, in "Los Angeles Times", May 8.
- (1997b), *Wilson, Democrats face off over plan to change welfare*, in "Los Angeles Times", June 23.
- (1997c), *Wilson, democrats escalate fight over welfare changes*, in "Los Angeles Times", July 9.
- (1997d), *Welfare accord forged by Wilson, legislators*, in "Los Angeles Times", July 29.
- Ellwood M.J. e Bane D.T. (1994), *Welfare Realities. From Rhetoric to Reform*, Harvard U. P., Cambridge (Mass.).
- Eriksen E.O. and Loftager J. (eds.) (1996), *The Rationality of the Welfare State*, Scandinavian U.P., Oslo.
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.

- Englander D. (ed.) (1997), *Britain & America. Studies in Comparative History*, Yale, New Haven.
- Enthoven A.C. (1990), *What can Europeans learn from Americans?*, in OECD (1990).
- Etzioni A. (1993), *The spirit of Community*, Fontana, London.
- European Communities (1995), MISSOC Secreteriat, *Social Protection in the Member States of the E.U.*, Luxembourg.
- European Monetary Institute (1994), *Report to the Council of the European Monetary Institute on Prepaid Cards by the Working Group on EU Payment Systems*, Frankfurt.
- European Policy Focus (N°1) *Rewiring democracy. The role of public information in Europe's information society*, MacLennan Ward Research Ltd.
- Eurostat (1995), *Social Protection Expenditure and Receipts 1980-1993*, Luxembourg.
- Euzeby Ch. (1991), *Le revenu minimum garanti*, La Découverte, Paris.
- Fabbri S. (1988), *Politica e mutamenti sociali. Alternative a confronto sullo stato sociale*, Il Mulino, Bologna.
- (1993), *Il presidenzialismo degli Stati Uniti*, Laterza, Roma-Bari.
- Falisse M. (1988), *The Future of Social Protection in Europe*, in Commission of the European Communities, *Social Protection in Europe on the Horizon 1992*, Lacassagne, Lion.
- Federal EBT Task Force (1994a), *From Paper to Electronics: Creating a Benefit Delivery System That Works Better & Costs Less*, U.S. Government Printing Office, Washington, DC.
- Federal EBT Task Force (1994b), *Cost Model Synopsis. Draft June 1994*, (Mimeo).
- Ferrajoli L. (1995), *Il futuro dello stato sociale e il reddito minimo garantito*, in Azzariti G., Bascetta M., Brouzini G., Campari M.G., Ferrajoli L., Gorz A., Mazzetti G., Mezzadra G., Revelli M. (1995), *Ai confini dello stato sociale*, Manifestolibri, Roma, pp. 63-72.
- Ferrara P.J., (1995), *More than a theory: medical savings accounts at work*, in "Policy Analysis", n. 220, March 14.
- (1996), *Maîtriser les dépenses médicales: les comptes épargne-santé*, (mimeo), Institut Euro 92, Paris.
- Ferrera M. (1993), *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino, Bologna.
- (1998), *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Ferry J.M. (1995), *L'Allocation universelle. Pour un revenu de citoyenneté*, Cerf, Paris.
- Field F. (1995), *Making Welfare Work: Reconstructing Welfare for the Millennium*, Institute of Community Studies, London.
- (1996), *Stakeholder Welfare*, IEA Health and Welfare Unit, London.
- Field, Fisher, Waterhouse (1997), *Government Procurement Card*, London.
- Finegold K. (1988), *Agriculture and The Politics of U.S. Social Provision, Social Insurance and Food Stamps*, in M. Weir, A. Orloff, T. Skocpol, *The Politics of Social Policy in The U.S.*, Princeton University Press, Princeton.
- Fiorina M. (1996), *Divided Government* Allyn & Bacon, Needham Heights (Mass.).
- Fix M., Timilin K., (Oct. 1997) *Welfare Reform and the Devolution of Immigrant Policy Series*, N°A-15, H, The Urban Institute, Washington.
- Flora P. and Heidenheimer A. (1982), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Publishers, New Brunswick (tr. it. *Lo sviluppo del welfare in Europa e in America*, Il Mulino, Bologna).
- Forum per la Tecnologia della Informazione (1995), *TI '95. La tecnologia della informazione in Italia*, Rapporto 1995, Pellicani, Roma.
- (1997), *La tecnologia dell'informazione e della comunicazione in Italia*, Rapporto 1996, Angeli, Milano.
- (1998), *La tecnologia dell'informazione e della comunicazione in Italia*, Rapporto 1998, Angeli, Milano.
- Foster C.D. and Plowden F.J. (1996), *The State Under Stress. Can the Hollow State Be Good Government?*, Open University Press, Buckingham.
- Fox Pieven F. and Cloward R. (1972), *Regulating the Poor. The Functions of Public Welfare*, Vintage, New York.
- Frankel S. and West R. (1993), *Rationing and Rationality in the National Health Service. The Persistence of Waiting Lists*, Macmillan, London.
- Frazer P. (1985), *Plastic and Electronic Money*, Woodhead-Faulkner, Cambridge.
- Friedman M. (1967), *Capitalism and Liberty* (tr. it. *Efficienza Economica e Libertà*, Vallecchi, Firenze).

- Furash & Co. (1994), *Banking's Role in Tomorrow's Payments System*. A Study Prepared for the Banking Research Fund on Behalf of the Payments Systems Committee of the Bankers Roundtable, Washington, DC.
- Gardner P. (1994), *Electronic Trading*, Butterworth-Heinemann, Oxford.
- General Services Administration (1997), *Enhanced Ebt services: Commercial electronic card services*, Arlington-Rockville, Coopers & Lybrand - Phoenix Planning & Evaluation, April 18,
- Gilbert N. (1995), *Welfare Justice: Restoring Social Equity*, Yale University Press, New Haven.
- Gilbert N. and Tang K. L. (1995), *The United States*, in Johnson N. (ed.), *Private Markets in Health Welfare*, Berg, Oxford/Providence, USA.
- Ginsburg N (1995), *Divisions of Welfare. A Critical Introduction to Comparative Social Policy*, Sage, London.
- Glazer N. (1988), *The Limits of Social Policy*, Harvard University Press, London.
- Glendon M.A. (1991), *Rights talk: The impoverishment of political discourse*, The Free Press A Division of Macmillan, Inc
- Glennester H. (1992), *Paying for Welfare. The 1990s*, Harvester Wheatsheaf, London.
- Glickman G.L. (1996), *Modernizzazione dell'infrastruttura di erogazione del welfare negli Stati Uniti*, in *Il CNEL e la riforma dello Stato Sociale*, "Documenti" n.9, CNEL, Roma 1998 (di imminente pubblicazione).
- Global Projects Group and MasterCard International (1996), *Smart Card Technology International*, Ian Allan, London.
- Gordon L., (1992), *Social Insurance and Public Assistance: The Influence of Gender in Welfare Thought in the U.S. 1890-1935*. The American Historical Review, Vol.97, 1, Feb.
- Gore A. (1993a), *Creating a Government That Works Better & Costs Less*, Report of the National Performance Review, U.S. Government Printing Office, Washington, DC.
- (1993b), *Reengineering Through Information Technology*, National Performance Review (Accompanying Report), Office of the Vice President, Washington, DC.
- (1995), *Common Sense Government. Works Better and Costs Less*. foreword by B. Clinton, introd. by Ph. K. Howard, Random House, New York.
- (1996), *The Best Kept Secrets in Government*, National Performance Review, U.S. Government Printing Office, Washington, DC.
- (1997), *Access America*, U.S. Government Printing Office, Washington, DC.
- (1994), *Putting Customers First. Standards for Serving the American People*, U.S. Government Printing Office, Washington, DC.
- Gorz A. (1984), *La strada del paradiso. L'agonia del capitale*, Edizioni Lavoro, Roma.
- (1977), *Sortir de la société salariale*, in *Misères du présent Richesse du possible*, Galilée, Paris.
- (1988), *Métamorphoses du travail. Quête de sens. Critique de la raison économique*, Galilée, Paris.
- Gosling P. (1997), *Government in the Digital Age*, Bowerdean, London.
- Graebner P. (1990), *History of Retirement*, Yale University Press, New Haven.
- Groeneveld J.M. and Visser A. (1997), *Seignorage, Electronic Money and Financial Independence of Central Banks*, in Banca Nazionale del Lavoro "Quarterly Review", vol. L. n. 200, March, pp. 69-88.
- Green D.G. (1982), *The Welfare State: For Rich or for Poor?*, IEA, London.
- Greenwood J., (1997), *The Third Industrial Revolution. Technology, Productivity and Income Inequality*, The A.E.I. Press, Washington.
- Greer P.(1993) *Transforming Central Government. The Next Steps Initiative*, Open University Press, Buckingham.
- Greer P. (1996), *Next Steps Agencies in Government*, Review 1995, Cm 3164, HMSO, London.
- Gren D.G. and Lucas D.A. (1993), *Medicaid: A Better Way To Pay For Medicines?*, IEA, London.
- Grossman L.K. (1995), *The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age*, Penguin, London.
- Handler J.F. (1995), *The Poverty of Welfare Reform*, Yale University Press, New Haven.
- Handler J.F., (1997), *Questions About Social Europe by an American Observer*, unpublished paper, U.C.L.A.
- Handler J.F. and Hasenfeld Y. (1997), *We the Poor People. Work, Poverty & Welfare*, Yale U. P., New Haven.
- Hartz G. (1995), *The Liberal Tradition in America*, Harvest Book, San Diego, CA.

- Havighurst C., Helms R., Bladen C., Pauly M. (1988), *American Health Care. What are the lessons for Britain?*, IEA, London.
- Hammond R. (1996), *Digital Business. Surviving and thriving in an on-line world*, Hodder & Stoughton, London.
- Heidenheimer A.J., Hecl H., Adams C.T. (1990), *Comparative Policy: The Politics of Social Choices in America, Europe and Japan*, St. Martin's Press, New York.
- Heim M. (1997), *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 Chateau, Aoste, vol. IV, pp. 15-143.
- Helm D and Mayhew K. (1995) (eds.), *Reform of the Welfare State*, "Oxford Review of Economic Policy", Autumn, pp. 1-66.
- Herzlinger R. (1997), *Market Driven Health Care*, Addison-Wesley, Reading, MA.
- Holcomb P., Ladonna Pavetti, Ratcliffe C., Riedinger, S. (1998), *Building an Employment Focused Welfare System: Work First and other Work Oriented Strategies in 5 States*, The Urban Institute, Washington.
- Howard C. (1997) *The Hidden Welfare State. Tax Expenditures and Social Policy in the U.S.*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Huber P. (1997), *Law and Disorder in Cyberspace*, Oxford U.P., Oxford 1997.
- Humphrey D.B. (1996) *The Economics of Electronic Benefit Transfer Payments*, in "Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly", vol. 82/2, Spring, p. 77-94.
- IBC and Demos (1996), *Smart Card Technologies: New Policy Frameworks*, IBC Technical Services Ltd, London.
- Ingram H., S. Ratgele Smith ed (1993.), *Public Policy for Democracy*, The Brookings Institute, Washington.
- Irti N. (1996), *Persona e mercato*, in "Rivista di Diritto Civile", pp.289-298.
- Jencks C., Foreword in Edin K., Lein L. (1997), *Making Ends Meet - How single mothers survive Welfare and low wage work*, Russell Sage Foundation, New York.
- (1993) *Rethinking Social Policy. Race, Poverty and the Underclass*, Harper Perennial, New York.
- Jönsson B. (1990), *What can Americans learn from Europeans?*, in OECD (1990).
- Johnson H. and Broder D.S. (1996), *The System. The American Way of Politics at the Breaking Point*, Little, Brown & Co., Boston.
- Jéquier N. and Hu Y-S (1989), *Banking and the Promotion of Technological Development*, ILO, Macmillan, London.
- Jones T. (1996), *Mondex - The Introduction of Electronic Cash*, in Global Projects Group and MasterCard International (1996).
- Jurado P. and Salmeron J. M. (1996), *The Spanish Social Security Card Project (TASS)*, in Cartes 96, Conference Proceedings, CEP, Paris.
- Kahn B. and Nesson Ch. (eds.) (1997), *Borders in Cyberspace. Information Policy and the Global Information Infrastructure*, The MIT Press, Cambridge (Mass.).
- Kalakota R. (1996) and Whinston A.B., *Frontiers of Electronic Commerce*, Addison Wesley, Reading (Mass.).
- Kamerman S. and Kahn A.J. (1989) (eds.), *Privatization and the Welfare State*, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- and Kahn A.J., *Response to Social Assistance expert questionnaire*, U.S.A.,
- Katz M. (1996), *Improving poor people. The Welfare state, the underclass and urban schools as history*, Princeton University Press, Princeton.
- Keeffe M.A. (1997), *The pace of (EBT) expansion has accelerated dramatically*, Acting Under Secretary for Food, Nutrition, and Consumer Services, U.S. Department of Agriculture.
- Keman H. (1993) *Proliferation of the welfare state*, in K.A. Eliassen e J.C. Kooiman, *Managing public organisations*, Sage, London.
- Kelly K. (1994), *Out of Control. The New Biology of Machines*, Fourth Estate, London.
- Kimlika W., (1997), *Multicultural Citizenship*, in Shafir G. (ed.) (1997), *The Citizenship Debates. A Reader*, The University of Minnesota Press, Minneapolis.
- King D. (1995), *Actively Seeking Work?* Chicago.
- Kingsley G.T., (1997), *Federal Housing Assistance and Welfare Reform: Uncharted Territory*, Series A, N°A-19, Dec., The Urban Institute, Washington.

- Köhler C.O., Rienhoff O., Schaeffer O.P. (1995), *Health Cards '95*, IOS Press, Amsterdam.
- Lancesseur B. et Perez A. (1996), *Les réseaux informatiques au chevet de la santé. La carte Sesame-Vitale réactivée*, in "Les Echos", March 6.
- Lawson G. (1998), *Netstate. Creating electronic Government*, Demos, London.
- Lederman J. (1995) and Klein R.A. (eds.) (1995), *Virtual Trading*, Probus Publishing, Chicago (Ill.).
- Leonard P. (1997) *Postmodern Welfare: Reconstructing an emancipation project*, Sage, London.
- Le Grand J. and Robinson R. (1985) (eds.), *Privatisation and the Welfare State*, Allen & Unwin, London.
- and Barlett W. (eds.) (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, Macmillan, London.
- Lee D. (1997), *Golden state's economy will shine, predict UCLA analysts*, in "Los Angeles Times", September 17.
- Lerman A., Acts G., Watson K., (1998), *Carrots and Sticks: How does the new U.S. Income Support System encourage Single Parents to work*, For Presentation at the 2 International Research conference on Social Security, Jerusalem, Jan..
- Levinson P. (1997), *The Soft Edge. A Natural History and Future of the Information Revolution*, Routledge, London.
- Lewis T.G. (1997), *The Friction-Free Economy*, Harper Business, New York.
- Lipset S. (1996), *American Exceptionalism. A Double Edged Sword*, W.W. Norton, New York.
- Lister R. (ed.) (1996), *Charles Murray and the Underclass. The developing Debate*, IEA, London.
- "Los Angeles Times", *Welfare decline is good news*, Editorial, October 13, p. B4
- Loshin P. and Murphy P. (1997), *Electronic Commerce. On-Line Ordering and Digital Money*, Charles River Media, Rockland (Mass.).
- Luttwak E. N., Pelanda C. e Tremonti G. (1995), *Il fantasma della povertà. Una nuova politica per difendere il benessere dei cittadini*, Mondadori, Milano.
- Lynch D.C. and Lunquist L. (1996), *Digital Money. The New Era of Internet Commerce*, Wiley & Sons, New York.
- Mammarella G. (1995), *L'America a destra*, Ponte alle Grazie, Firenze.
- March J.G. e Olsen J.O. (1992), *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Il Mulino, Bologna.
- Marshall W. (ed.) (1997), *Building the Bridge. 10 Big Ideas to Transform America*, foreword by Vice President Al Gore, Progressive Policy Institute, Rowman & Littlefield, Lanham, MD.
- Maldonado T. (1997), *Critica della ragione informatica*, Feltrinelli, Milano.
- Maloney D. L. (1997), *Overview of Card Technologies in Health Care*, in CardTech/SecurTech, Conference Proceedings, Bethesda (MD), vol. II, pp. 739-748.
- Markwell D. (1996), *Interopérabilité des cartes de santé: les actions de l'UE et du G7*, in Copin Ch. (ed.) (1996), *Le Guide de la Carte, Analyses et Synthèses*, Paris, pp. 58-61.
- Marshall T.H. (1965), *Citizenship and Social Class in Class, Citizenship and Social Development*, Anchor, New York.
- Marston S., (1993) *Citizen Action Programs and Participatory Politics in Tucson* in H.Ingram e S.R.Smith: *Public Policy for Democracy*, The Brookings Institute, Washington.
- Mathias P. (1997), *La cité internet*, Fondation nationale des Sciences Politiques, Paris.
- Mazzetti G. (1997), *Il reddito di cittadinanza*, in *Quel pane da spartire. Teoria generale della necessità di redistribuire il lavoro*, Bollati Boringhieri, Torino, pp.160-178.
- McCormick J. and Oppenheim C. (eds.) (1998), *Welfare in Working Order*, IPPR, London.
- McFate K., Lawson R. and Wilson W. J. (eds.) (1995), *Poverty, Inequality, and the Future of Social Policy*, Russell Sage Foundation, New York.
- McKinley, Blackburn L., (1997), *Comparing Poverty - The United States and Other Industrial Nations*, The American Enterprise Institute Press, Washington.
- McMurrer D., Sawhill L., (1997) *Getting Ahead. Economic and Social Mobility in America*, The Urban Institute, Washington
- Mead L. M. (1997), *From Welfare to Work. Lessons from America*, IEA, London.
- Meade J.E. (1989), *Agathotopia*, pref. di E. Morley-Fletcher, Feltrinelli, Milano 1989.
- (1995), *Libertà, eguaglianza ed efficienza*, pref. di M.M. Sigiani, Feltrinelli, Milano.
- Mény Y., Thoenig J-C. (1991), *Le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Milano S. (1989), *Le revenu minimum garanti dans la C.E.E.*, PUF, Paris.

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Tesoreria General de la Seguridad Social (1995), *Proyecto de tarjeta de la seguridad social. Plegos de prescripciones técnicas para los concursos abiertos de contratación del suministro de los distintos componentes del proyecto TASS*, B.O.E., n. 177, 26 julio; n. 179, 28 julio.
- Mirabile M.L. (1991), *Il reddito minimo garantito. Il welfare tra nuovi e vecchi diritti*, Ediesse, Roma.
- Mironesco Ch. (1997), *Un enjeu démocratique: le Technology Assessment. Maîtrise de la technologie aux Etats-Unis et en Europe*, Georg, Chêne-Bourg/Genève.
- Mishra R. (1990), *The Welfare State in Capitalist Society. Policies of Retrenchment and maintenance in Europe, North America and Australia*, Harvester Wheatsheaf, New York.
- Mondex Magazine (1996), *Cashing in on connections*, Spring 1996, London.
- Moon M. and Mulvey J (1995), *Entitlements and the Elderly. Protecting Promises, Recognizing Reality*, Urban institute, Washington, DC.
- Mooney G. (1994), *Key Issues in Health Economics*, Harvester Wheatsheaf, New York.
- Morain D. and Vanzi M. (1997), *Lawmakers and Wilson reach a deal on budget*, in "LA Times", August 8.
- Morandi B. (1991), *Il diritto all'essenziale*, in *Impresa & No. Ipotesi per una alternativa*, Manifestolibri, Roma.
- Morley-Fletcher E. (giugno 1977), *Proposte del movimento cooperativo per una trasformazione dell'economia italiana* (cap. 7 della prima stesura delle Tesi per il XXX Congresso della Lega delle cooperative, pp. 1-28, inedito).
- (1981), *Note sul mercato, la condizione salariale e i "consumatori collettivi"*, in "Quaderni della Rivista Trimestrale", n. 64-66, ottobre 1980-marzo 1981, pp. 207-257.
- (1981), *Per una storia dell'idea di "minimo sociale garantito"*, in "Quaderni della Rivista Trimestrale", ottobre 1980-marzo 1981, pp. 297-321.
- (1984), *Spesa pubblica. Chi ha paura dei "vouchers"?*, in "Quarantacinque", giugno.
- (1986), *Certezze per rischiare, competere per cooperare: una introduzione*, pp.vii-cxx, in: S. Veca, G. Ruffolo, G. Adler-Karlsson, T. Liska, N. Macrae, L. Pfeiffer, J. Kornai, V. Matyaszovski, *Cooperare e competere*, Feltrinelli, Milano.
- (1988), *Socialismo e proprietà*, intervento, nella veste di *discussant* con Roberto Artoni, al convegno "Strategie di democrazia economica, suggestioni dal modello svedese", indetto dalla Fondazione CESPE e dall'Associazione CRS, in "Politica ed Economia", n.12, dicembre.
- (1989) *Reddito di cittadinanza e democrazia economica*, in "Nuova Rassegna Sindacale", n.18, 8 maggio.
- (1989), *Complessità e paradossi fiscali della via al reddito di cittadinanza*, in "Inchiesta", n.83-84, gennaio-giugno.
- (1989), *Qualche ipotesi d'avvio per il reddito di cittadinanza*, in "Quarantacinque", ottobre-novembre.
- (1990a), *Hypotheses of Post-Socialist Economy*, with a preface by J.E. Meade, paper contributed to the Third International Conference of B.I.E.N., European University Institute, 19-22 september 1990, pp. 1-85.
- (1990b), *Universalità e diversificazione: alcune idee per il sistema fiscale*, pp. 191-207, in *Sinistra anni '90. I confini della politica*, in: Fondazione Lelio e Lisli Basso, *Annali 1990*, vol. XI, Il Mulino, Bologna.
- (1993), *Diritti, scelte e efficienza nella cittadinanza sociale*, in Università degli Studi di Roma "La Sapienza". Scuola diretta a fini speciali per assistenti sociali CEPAS, *Cittadini e servizi sociali. L'assistente sociale tra servizio e controllo*, Siars, Roma, pp. 13-30.
- (1995a), *Tra "demercificazione" e "rimonetizzazione"*, in "Politica ed Economia", Aprile.
- (1995b), *Le origini del Welfare e il futuro della sinistra. Meno Stato e più società*, in "Rassegna Sindacale", 26 giugno 1995.
- (1996a), *Electronic Payment Systems for the Welfare Market*, a report to Visa International, EPO, London, February 1996, pp.1-158.
- (1996b), *Intervento di apertura della sessione "L'impresa partecipata: modelli e previsioni"* (Forum internazionale "Cooperative ed Economia Sociale a 150 anni da Rochdale" - Reggio Emilia 4-5-6 maggio 1995), in *Atti del Convegno*, "Unipolis", a. XII, n. 1, pp. 177-188.
- (1996c), *The re-monetisation of welfare benefits. Entitlements, liabilities and transaction costs in the relationship between citizens and public agencies*, in "Annals of Public and Cooperative Economics/Annales de l'Economie Publique Sociale et Coopérative", v.67, n. 3, September, pp. 463-487.

- (1996d), *Statualità, Socialità e Mercato nel Welfare*, in "Forze sociali e governo dell'economia", CNEL, n.2, 1996.
- (1996e), *Il sistema di Electronic Benefit Transfer negli Stati Uniti e le prospettive di una "Carta del cittadino" in Europa*, in "Economia pubblica" n.5/96, pp. 35-60.
- (1997a), *Ecco il gran rebus del welfare*, in "Reset", n. 37, maggio.
- (1997b), *Laurearsi alla UCLA con il PC e un prestito*, in "Reset", n. 38, giugno-luglio.
- (1997c), *Rinnovamento dello stato sociale, ruolo del 3° settore, specificità del volontariato*, in "Volontariato oggi", a. XII, n. 5, pp. 2-12.
- (1997d), *I modelli di federalismo del welfare in occidente*, in C. Collicelli (a cura di), *Una mutua per il Nordest?*, con un'introduzione di G. De Rita, Marsilio, Venezia 1997, pp. 69-74.
- (1997e), *Troppe incomprensioni sulla "carta di credito sociale"*, in "l'Unità", 21 settembre 1997.
- (1998), *An Overview of Welfare Reform in Italy*, in "Labour", v. 12, n. 1, Spring, pp. 15-44.
- (1998), *Bilancio del cittadino, spesa sociale e riforma dell'assistenza*, Rapporto all'Assemblea del CNEL, Roma, 17 marzo.
- Moynihan D.P. (1996), *Miles to go. A personal History of Social Policy*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1996.
- Murray Ch. (1994), *Losing Ground. American Social Policy 1950-1980*, with an introduction to the tenth anniversary edition, Basic Books, New York.
- Murray M. L. (1997), *"And Economic Justice for All". Welfare Reform for the 21st Century*, Sharpe, Armonk, New York.
- National Audit Office (1997), *Improving the Efficiency of the Procurement of Routine Items*, Report by the Comptroller and Auditor General, Ministry of Defence, The Stationary Office, London.
- National Westminster Bank (1994), *Mondex. The Worldwide Alternative to Cash*, London.
- Negroponte N. (1995), *Being Digital*, A.A. Knopf, New York.
- Nevola G. (1991), *Il reddito minimo garantito: due filosofie sociali del welfare state*, in "Stato e Mercato", aprile, pp.159-184.
- Nye R. (1996), *Welfare to Work: The 'America Works' Experience*, The Social Market Foundation, London.
- O'Sullivan A., Sexton A.T. and Sheffrin S.M. (1995), *Property Taxes and Tax Revolts. The Legacy of Proposition 13*, Cambridge U. P., Cambridge.
- OECD (1988), *The Future of Social Protection*, Paris.
- OECD (1992), *Health Care Systems in Transition. The Search for Efficiency*, Paris.
- OECD (1994), *Les nouvelles orientations de la politique sociale*, Paris.
- OECD (1995), *The New Financial Landscape. Forces Shaping the Revolution in Banking, Risk Management and Capital Markets*, Paris.
- Offe C. e Heinze R.G. (1997), *Economia senza mercato*, Editori Riuniti, Roma.
- Office of Management and Budget/Office of Federal Procurement Policy (1998), *An Assessment of Current Electronic Commerce Activity in Procurement*, Washington, March.
- Office of the Vice President (1993a), *From Red Tape to Results. Creating a Government that Works Better and Costs Less*, Report of the National Performance Review, U.S. Government Printing Office, Washington, DC.
- (1993b), *Creating a Government That Works Better & Costs Less. Reengineering Through Information Technology*. Accompanying Report of the National Performance Review, U.S. Government Printing Office, Washington, DC.
- Opielka M. e Vobruba G. (Hrsg.) (1986), *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung*, Fischer, Frankfurt am Main.
- Orloff A.S and Skocpol T. (1997), *Why not equal protection? Explaining the politics of public spending in Britain 1900-11 and the United States 1880-1920*, Britain and America Studies in Comparative History 1760-1970, Yale University Press, New Haven and London 1997.
- Orszag J.M. and Snower D.J. (1996), *Incapacity Benefits versus Benefit Transfers*, Discussion Paper Series No. 1471, Centre for Economic Policy Research, London.
- (1997a), *Expanding the Welfare System: A Proposal for Welfare Reform*, Discussion Paper Series No. 1674, Centre for Economic Policy Research, London.
- (1997b), *Youth Unemployment and Government Policy*, Discussion Paper Series No. 1675, Centre for Economic Policy Research, London.

- Osborne D. and Gaebler T. (1993), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, New York.
- Osborne D. and Plastrik P. (1997), *Banishing Bureaucracy. The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison Wesley, Reading, MA.
- Øvretveit J. (1995), *Purchasing for Health*, Open University Press, Buckingham.
- Oxley H. and MacFarlan M. (1994), *Health Care Reform Controlling Spending and Increasing Efficiency*, OECD, (Economics Department Working Papers No. 149), Paris.
- Padoa-Schioppa T. (1996), *Retail Developments and Central Banks*, 5th JCB World Conference, 5 Settembre, Roma.
- Parker H. (1989), *Instead of the Dole. An enquiry into integration of the tax and benefit systems*, Routledge, London.
- Patterson T. (1995), *America's Struggle Against Poverty, 1900-1994*, Harvard U. P., Cambridge (Mass.).
- Pelanda C. (1995), *Crisi e riforma del capitale*, in Luttwak, Pelanda, Tremonti
- Pennacchi L. (1994) (a cura di), *Principi e politiche per il futuro dello Stato sociale*, Dedalo, Bari.
- (1997), *Lo stato sociale del futuro*, prefazione di C.A. Ciampi, Donzelli, Roma.
- Pernice A., Doaré H. and Rienhoff O. (1995) (eds.), *Healthcare Card Systems. EUROCARDS Concerted Action. Results and Recommendations*, IOS Press, Amsterdam.
- Perri 6 (1998), *The Future of Privacy*, Vol. 1, *Private Life and Public Policy*, Demos, London.
- Perri 6, Lasky K and Fletcher A. (1998), *The Future of Privacy*, Vol. 2, *Public Trust in the Use of Private Information*, Demos, London 1998.
- Perri 6 & Briscoe I. (1996), *On the Cards: Privacy, Identity and Trust in the Age of Smart Technologies*, Demos, London.
- Peters B.G. (1995), *La riforma del governo americano: la burocrazia e oltre*, in Dente B., Cammelli M., Sorace D. [et al.], *Riformare la Pubblica Amministrazione*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Petrignani R. (1996), *In diretta con l'America*, Rusconi, Milano.
- Peyronnet G. (1996), *Carte à puce et santé: pour le meilleur?*, in "Transversales Science/Culture"; n. 38.
- Pierson C. (1991), *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, Polity, Cambridge.
- Pierson P. (1994), *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge U.P., Cambridge.
- Phelps E.S. (1997) *Rewarding Work: How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Phoenix Planning & Evaluation Ltd. (1992), *Report on the Development of EBT Financial Infrastructure Models*, Rockville, MD.
- Pollitt C. (1990), *Managerialism and the public services. The Anglo-American experience*, Oxford, Blackwell.
- Price M. (1996), *EBT in Action: The Southern Alliance of States (SAS) Roll Out*, CardTech/Secur/tech, Gouvernement Applications Seminar, May.
- Primis W., Porter K., Rawlings L., Rosenbaum E. (1998), *Strengths of the Safety Net*, Center on Budget and Policy Priorities, Washington.
- Prodi R. (1995), *Tesi per la definizione della piattaforma programmatica dell' Ulivo* (presentata il 6 dicembre 1995).
- Prowse M. (1990), *Vouchers are no panacea*, in "The Financial Times", March 30.
- Radzikowski J. (1996), *EBT: opportunità strategiche per le applicazioni della carta al fine di erogare servizi governativi*, in *Il CNEL e la riforma dello Stato Sociale*, "Documenti" n.9, CNEL, Roma 1998 (di imminente pubblicazione).
- Radzikowski J. and Bessin J. (1997), *Electronic Benefit Transfers in the USA*, in *Smart Card Technology International '97*, Global Projects Group, London, pp. 145-157.
- Rector R.-Lauber W. (1995), *America's Failed \$5.4 Trillion War on Poverty*, The Heritage Foundation.
- (1995.), *How the poor really live: Lessons from Welfare Reform*, Heritage Backgrounder, N°875, Jan.31,
- Reinhardt U.E. (1990), *Commentary to Jönsson (1990)*, in OECD (1990).
- Retail Banking Research Ltd. (1995), *Future of Prepayment Cards: Markets, Technologies and Opportunities*, London.
- Rhys-Williams B. (1989), *Stepping Stones to Independence. National Insurance After 1990*, con pref. di J.E. Meade, Aberdeen U.P., Aberdeen.

- Ritter G., *Storia dello Stato Sociale*, Laterza, Bari, Roma, 1996, p.19.
- Rizzi D. e Rossi N. (1996), *Minimo vitale e "flat tax"*, in "Il Mulino", n.4, 1996, pp. 706-713
- Rodham Clinton H. (ed.) (1993), *The President Health Security Plan. The Complete Draft and final Reports of the White House Domestic Policy Council*, Random House, New York.
- Rodotà S. (1997), *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma.
- Rossi E. (1977), *Abolire la miseria*, a cura di P. Sylos Labini, Laterza, Roma-Bari 1977.
- Rossi N. (1997), *Meno ai padri, più ai figli. Stato sociale e modernizzazione dell'Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Ruffolo G. (1985), *La qualità sociale*, Laterza, Bari-Roma.
- (1994a), *Lo sviluppo dei limiti*, Laterza, Roma-Bari 1994.
- (1994b), *Il mercato del benessere*, in "la Repubblica", 23 settembre.
- Ruggie M. (1996), *Realignments in the Welfare State*, Columbia University Press 1996.
- Savoie R., Thatcher, Reagan, Mulroney (1994), *In search of a new bureaucracy*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh and London.
- Sainsbury D. (1994) *Gendering Welfare States* SAGE Publications Ltd Saltman R.B. e Von Otter C. (1995) (eds.), *Implementing Planned Markets in Health Care. Balancing Social and Economic Responsibility*, Open University Press, Buckingham.
- Salmerón J.M. (1996), *The Spanish Social Security Card Project (TASS)*, in *Card Tech/Secur Tech '96 Conference Proceedings*, Rockville (MD), v. II, pp. 217-243.
- Sandel M. (1996), *Democracy's Discontent. America in Search of a Public Philosophy*, The Belknap Press of Harvard U. P., Cambridge (Mass).
- Scaggs J. and Schmitzer I. (1997), *Ohio Multi-Application Card Project*, in *CardTech/SecurTech, Conference Proceedings*, Bethesda (MD), vol. II, pp. 705-735.
- Self P. (1994), *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, Macmillan, London.
- Schaefer O. P. (1997), *The Evolution of Health Care Cards & Networks in Europe*, in *CardTech/SecurTech, Conference Proceedings*, Bethesda (MD), vol. II, pp. 749-760.
- Schmid Th. (Hrsg.) (1984), *Befreiung von falscher Arbeit. Thesen zum garantierten Mindesteinkommen*, Washenbachs, Berlin.
- Schmitzer I.L. (1995), *Uniform Operating Environment (EBT and Social Services Application Seminar Acts)*, Phoenix Planning & Evaluation, Rockville, MD.
- (1996), *Requisiti tecnici per l'EBT. l'ambiente operativo uniforme*, in *Il CNEL e la riforma dello Stato Sociale*, "Documenti" n.9, CNEL, Roma 1998 (di imminente pubblicazione).
- Schwartz E.I. (1997), *Webonomics*, Penguin, London.
- Shafir G. (ed.) (1997), *The Citizenship Debates. A Reader*, The University of Minnesota Press, Minneapolis
- Sham B., (1991) *The Myth of American Individualism*, Princeton University Press, Princeton.
- Shklar J.N. (1991), *American Citizenship - The Quest for Inclusion*, Harvard University Press, Cambridge, London
- Sicurello F. (1996), *The development of health cards and their applications in Italy*, in Copin Ch. (ed.) (1996), *Le Guide de la Carte, Analyses et Synthèses*, Paris, pp. 66-71.
- Sieghel F. (1997), *Markets and Empowerment: Helping Cities Help Themselves*, in W. Marshall (1997), pp.129-140.
- Sims H., (1997), *The Status of a Nationwide EBT System*, in *CardTech/SecurTech, Conference Proceedings*, Bethesda (MD), vol. II, pp. 697-704.
- Skidelsky R. (1995), *The World After Communism: A Polemic For Our Times*, Macmillan, London.
- Skocpol T. (1995a), *The Time is Never ripe. The Repeated Defeat of Universal Health Insurance in the 20th Century United States*, The Economic and Social Research Institute, Dublin.
- (1995b), *Social Policy in The United States. Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton U. P., Princeton.
- (1996), *Boomerang. Clinton's Health Security Effort and the Turn Against Government in U.S. Politics*, Norton & Co., New York.
- and Retter G. (1995), *Gender and the origin of modern social policy in Britain and the United States*, in T. Skocpol (1995b).
- and Ikenberry G.J., *The Road to Social Security*, in T.Skocpol, *Social Policy in The United States, Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton U.P., Princeton 1995, p.149.

- Smith J. (1994), *The International Smart Card Industry Guide*, Smart Card News Ltd, Brighton.
- (1997), *The International Smart Card Industry Guide*, Smart Card News Ltd, Brighton.
- Smith J.A. (1991), *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, Free Press, New York.
- Snower D.J. (1993), *The Future of the Welfare State*, in "The Economic Journal", n. 103, pp. 701-717.
- (1994), *Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies*, in "American Economic Review", n. 84, pp. 65-70.
- (1996), *The Simple Economics of Benefit Transfers*, in Snower D.J. and De la Dehesa G. (eds.), *Unemployment Policy. Government Options for the Labour Market*, Cambridge U.P., Cambridge, pp. 163-198.
- Solomon E.H. (1997), *Virtual Money*, Oxford U.P., Oxford.
- Staeheli L.A. - Kodras J.E. - Flint C. (1997) *State devolution in America - Implications for a diverse society*, Urban Affairs Annual Review 48, Sage, London.
- Stockman D.A. (1986), *The Triumph of Politics*, Harper and Row, New York.
- Tales S., (1996) *Whose Welfare. AFDC and Elite Politics*, University of Kansas Press, Lawrence.
- Tanner M., (1996) *The end of Welfare. Fighting poverty in the civil society*, Cato Institute, Washington 1996.
- Tapscott D. (1996), *Digital Economy*, McGraw-Hill, New York.
- Tapscott D., Lowy A. and Ticoll D. (eds.) (1998), *Blueprint to the Digital Economy. Creating Wealth in an Era of E-Business*, McGraw-Hill, New York.
- The Bologna Seminars: Italia-Usa (1995), *The United States Political Scene. A year from the 1996 Presidential Elections*, University of Bologna & Fulbright Commission, October 13-14, Bologna.
- The Economist (1996a), *Going Digital. How New Technology Is Changing My Lives*, The Economist, London.
- (1996b), *A Survey in Finance*, October 26.
- (1998), *The Gospel of Wealth*, May 30, London.
- Timio M. (1996), *Il buono sanità*, SEI, Torino.
- Titmuss R. (1974), *Social Policy: An Introduction*, Allen and Unwin, London.
- Tocqueville A. de (1997), *Memoir on Pauperism*, IEA, London.
- Townend R. (1996), *Smart Card Technology International*, Global Projects Group, London.
- (1997), *Smart Card Technology International '97*, Global Projects Group, London.
- Trattner W. (1995) *From Poor Law to Welfare State. A History of Social Welfare in America*, Free Press, New York.
- Troiano O. (1996), *I servizi elettronici di pagamento. Addebiti in conto non autorizzati: un'analisi comparata*, Giuffrè, Milano.
- Tsagarousianou R., Tambini D., Bryan C. (eds.) (1998), *Cyberdemocracy. Technology, cities and civic networks*, Routledge, London and New York.
- U.S. Department of Labor (1996), *Occupational Projections and Training Data*, January.
- U.S. Congress (1993), Office of Technology Assessment, *Making Government Work: Electronic Delivery of Federal Services*, U.S. Government Printing Office, Washington, DC.
- U.S. Department of the Treasury (1995), Financial Management Service, *Invitation for Expression of Interest to Acquire EBT services for the Southern Alliance of States*, version 3.0., U.S. Government Printing Office, Washington, DC.
- Van de Donk W.B.H.J., Snellen I.Th.M. and Tops P.W. (1995), *Orwell in Athens. A Perspective on Informatization and Democracy*, IOS, Amsterdam.
- Van den Broek L. and Sikkal A. J. (eds.) (1997), *Health Cards '97*, IOS, Amsterdam.
- Van Parijs Ph. (ed.) (1992), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, Verso, London.
- (1995), *Real Freedom for All. What (if anything) can justify capitalism?*, Clarendon, Oxford.
- Van Trier W. (1995), *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.
- (1997), "Cole's Social Dividend". *An Explanatory Footnote to E. Durbin's New Jerusalem*, presented at the 1997 History of Economic Science Conference, The College of Charleston, South Carolina, 20-23 June
- VISA (1997), *The Government Procurement Card*, Visa International, London.

- Walters T. (1989), *Basic Income. Freedom from Poverty, Freedom to Work*, Boyars, London.
- Ward D. (1995), *Rewiring Democracy. The Role of Public Information in Europe's Information Society*, MacLennan Ward Research Ltd, London.
- Weir M., Orloff A.S., Skocpol T. (1988), *Understanding American Politics*, in M. Weir, A.S. Orloff e T. Skocpol (1988), *The Politics of Social Politics in the U.S.*, Princeton University Press, Princeton.
- Weir, M. (1988), *The Federal Government and Unemployment The Frustration of the Policy Innovation from the New Deal to the Great Society* in M. Weir, A.S. Orloff and T. Skocpol (1988).
- Weller P. and Davis G. (1996), *New Ideas, Better Government*, Allen & Unwin, St. Leonards, Australia.
- Western Governors' Association (1995a), *Health Passport Technical Model*, Price Waterhouse LLP in conjunction with Phoenix Planning & Evaluation Ltd.
- (1995b), *Health Passport Project. Baseline Report*, Feb. 1, Price Waterhouse LLP in conjunction with Phoenix Planning & Evaluation Ltd.
- (1995c), *Health Passport Project, Final Feasibility Assessment and Preliminary Demonstration Design*, Price Waterhouse LLP in conjunction with Phoenix Planning & Evaluation Ltd.
- Whinston A.B. (1997), *The Economics of Electronic Commerce*, Macmillan Technical Publishing, Indianapolis.
- Willetts D. (1998), *Welfare to Work*, The Social Market Foundation, London.
- Williams J.T. (1995a), *EBT and the WYO Card Demonstration*, in *Strategies for the Millennium*, Cardtech/Securtech, Conference Proceedings, Rockville, MD.
- (1995b), *The State of Wyoming Smart card Application for Supplemental Food for Pregnant Women, Infants and Children, Food Stamps (Buoni Alimentari) (Buoni Alimentari) and Tracking of Immunization*, in: C.O. Köhler, O. Rienhoff, O.P. Schaefer (eds.), *Health Cards '95, Proceedings of the Health Cards '95 Conference*, Frankfurt, Germany, 23-26 Ottobre, 1995, IOS Press, Amsterdam.
- Willman J, Pollard S., Jenkin B, Pirie M., Butler E., Piñera (1996), *Over to you. The Transition to Funded Fortune Accounts*, Adam Smith Institute, London.
- Wilson J., (1996) *Foreword* in M. Gerson ed., *The Essential New Conservative Reader*, Addison Wesley, Reading, MA.
- Wilson J. W. (1996), *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor*, Vintage, New York.
- Wilson J.Q., *Bureaucracy. What Government Agencies Can Do And Why They Do It*, cit. in Osborne D. and Gaebler T. (1993).
- Wilson P. (1992), *California Governor's Budget Summary, 1992-93*, State of California.
- *California Governor's Budget Summary, 1997-98*, State of California.
- Wilson W. (1987), *The Truly Disadvantaged*, University of Chicago Press, Chicago.
- (1997) *The New Social Inequality and Affirmative Action* in S. Greenberg T. Skocpol *The New Majority. Towards a Popular Progressive Politics*, Yale University Press, New Haven, London.
- Wood G. (1991), *The radicalism of the American Revolution*, tr. it. *I Figli della Libertà*, Giunti, Firenze.
- Working Group on EU Payment Systems (1994), *Report to the Council of the European Monetary Institute on Prepaid Cards*, EMI, Frankfurt a/M.
- Zepezauer M. and Naiman A. (1996), *Take the Rich Off Welfare*, Publishers Group West, Emeryville, CA.
- Zimmerman J.R. (1995), *Multi-Application Cards: The Ohio Data Linkage Program*, in *Strategies for the Millennium*, Cardtech/Securtech, Conference Proceedings, Rockville, MD.