

Luciano Abburrà, Cristina Barettoni*

“WELFARE TO WORK”

**LA RIFORMA DELL’ASSISTENZA ECONOMICA
NEGLI STATI UNITI**

Nuove strategie di lotta contro la povertà
per mezzo del lavoro

W.P. 163/2002

Working paper n. 163, maggio 2002

* Questo contributo riferisce dati e valutazioni su una delle più importanti riforme delle politiche sociali degli Stati Uniti traendoli da R.I. Lerman, *New US strategies for dealing with poverty*, in: H. Dean, R. Woods eds, *Social Policy Review 11*. Robert I. Lerman è il direttore del Labor and Social Policy Center dell’Urban Institute di Washington D.C., presso il quale L. Abburrà ha avuto l’opportunità di trascorrere un breve periodo di studio sulle riforme delle politiche sociali negli Stati Uniti alla fine del 2000. La scelta di rielaborare e tradurre questa lucida analisi critica di una delle riforme più controverse dell’era Clinton vuole rappresentare un omaggio all’acutezza e obiettività dell’Autore e un ringraziamento alla sua disponibilità come mentore.



ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO-SOCIALI DEL PIEMONTE

L'IRES PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IRES ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione.

Giuridicamente l'IRES è configurato come ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- la relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione;*
- l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socioeconomiche e territoriali del Piemonte;*
- rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;*
- ricerche di settore per conto della Regione e di altri enti.*

©2002 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte
via Nizza 18
10125 Torino
Tel. 011/6666411, fax 011/6696012

Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.

Indice

PRESENTAZIONE	7
1. “LA FINE DEL WELFARE COME L’ABBIAMO CONOSCIUTO”: UNA RIFORMA RILEVANTE E CONTROVERSA	9
2. GLI SVILUPPI CHE HANNO CONDOTTO AL PRWORA 11	
3. LE TAPPE LEGISLATIVE VERSO UNA NUOVA CONCEZIONE DEL WELFARE 13	
4. LA PROPOSTA SUL WELFARE DIVENTA LEGGE 15	
5. LA LOGICA SOTTESA ALLA NUOVA STRUTTURA DEI SUSSIDI	17
6. PRIME RISPOSTE DAI BENEFICIARI E DAGLI STATI 21	
7. UNA GARA VERSO IL BASSO? 23	
8. DISPONIBILITÀ DI POSTI DI LAVORO 25	
9. IL CONFRONTO CON I CASI DIFFICILI 27	
10. VALUTAZIONI COMPLESSIVE E SFIDE ANCORA APERTE 29	

PRESENTAZIONE

Il contributo compreso in questo Working Paper fa parte di una più ampia raccolta di testi e documenti sulle principali riforme delle politiche del lavoro, della istruzione-formazione e dell'assistenza ai poveri che hanno preso forma negli stati Uniti nel corso degli anni '90. Parte di queste informazioni furono presentate in forma orale in un seminario organizzato dall'IRES sui risultati di una missione presso l'URBAN INSTITUTE di Washington D.C. svolta nell'ottobre 2000. Lo scopo principale è rendere accessibili – in primo luogo alle Direzioni Regionali competenti, ma anche ad un pubblico più ampio – conoscenze utili a comprendere processi di riforma di rilievo notevole – ancorché assai poco illuminati dai mezzi di informazione correnti – che hanno trovato realizzazione in un contesto che per molti versi ha anticipato le condizioni nelle quali i responsabili delle politiche pubbliche operano ora e si troveranno ad operare nei prossimi anni. Da esse si possono trarre numerosi spunti utili alla formulazione e implementazione delle politiche che, sulla base di analoghi motivi ispiratori, si stanno realizzando anche in Italia.

Il Presidente
Avv. Mario Santoro

1. “LA FINE DEL WELFARE COME L’ABBIAMO CONOSCIUTO”: UNA RIFORMA RILEVANTE E CONTROVERSA

Nel 1996 l’allora Presidente degli Stati Uniti Bill Clinton ha approvato la “Legge sul welfare”¹ (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA), suscitando proteste anche da parte del suo partito e della sua stessa amministrazione. Molti osservatori hanno paventato una rinuncia, da parte degli Stati Uniti, ai programmi a favore dei poveri, prevedendo che presto grandi numeri di famiglie a basso reddito sarebbero state costrette a vivere per strada.

In realtà, il riallineamento delle politiche statunitensi di welfare negli anni ’90, pur effettivo e significativo, è stato spesso frainteso. Anche il precedente programma di assistenza in denaro attribuiva agli Stati federati, e non al governo federale, la competenza a decidere il livello di sussidio da riconoscere alle famiglie con bambini; il governo federale interveniva solo talvolta, aiutando a corrispondere i sussidi minimi. Si trattava già di un sistema misto federale-statale, nel quale gli Stati avevano ampia possibilità di riconoscere un sussidio soltanto minimo. Con il nuovo programma, gli Stati continuano a decidere i livelli di sussidio ottenendo il corrispondente finanziamento federale, anche se attraverso una formula che potrebbe ridurre l’impegno statale.

I critici della nuova legge ne hanno correttamente messo in evidenza l’effetto di privare i genitori a basso reddito, e specialmente il genitore solo (generalmente la madre), del sussidio in denaro e di spingerli verso un mercato del lavoro inospitale; hanno tuttavia trascurato di sottolineare le politiche sociali volte ad incoraggiare i genitori ad optare per il lavoro. A cospetto dell’affievolimento del welfare basato sui sussidi in denaro, infatti, vari incentivi sociali hanno reso più remunerativa l’alternativa lavorativa: tra questi, il notevole incremento del credito d’imposta sul reddito (Earned Income Tax Credit, EITC) e l’espansione dell’assistenza per la custodia dei figli nonché delle opportunità di previdenza sanitaria. Inoltre, le famiglie a basso reddito possono integrare gli introiti con le tessere alimentari e l’assistenza abitativa e sanitaria.

Pare opportuno, allora, inquadrare il mutamento delle strategie di welfare basate sui sussidi nel contesto delle altre politiche sociali degli Stati Uniti, che mantengono, e per certi versi ampliano, l’appoggio alle famiglie a basso reddito.

¹ Per “welfare” in America si intende l’assistenza economica ai poveri, a differenza dell’Europa, dove il termine ha assunto significati sempre più estesi e indeterminati.

2. GLI SVILUPPI CHE HANNO CONDOTTO AL PRWORA

La revisione del programma di sostegno in denaro alle famiglie a basso reddito con bambini (Aid to Families with Dependent Children, AFDC) si colloca in un trend di costante aumento dell'investimento in altri programmi antipoverità. L'investimento federale in sei principali programmi ha subito una crescita repentina tra il 1990 ed il 1995; in questo lustro, la quota del PIL destinata a tali sei programmi è passata dall'1,9 al 2,9%. Nel 1994, l'investimento federale e statale in un ventaglio più ampio di programmi ammontava ad oltre il 5% del PIL; si trattava quasi esclusivamente di programmi che rendevano disponibili beni e servizi in natura, come tessere alimentari, assistenza abitativa e sanitaria, assistenza per la custodia dei figli.

L'adozione, nel 1996, dell'importante legge sul welfare, preceduta da molti tentativi infruttuosi di riforma, non è riconducibile ad una reazione all'eccessiva spesa, bensì alla insoddisfazione praticamente generalizzata in merito al previgente programma di assistenza in denaro. Il sistema del welfare risultava estremamente sgradito non solo ai contribuenti, ma agli stessi beneficiari: per pochi di loro il sussidio era sufficiente per sopravvivere, ma l'alternativa di lavorare dichiarando i relativi introiti non avrebbe incrementato il loro reddito, in quanto gli importi guadagnati sarebbero stati detratti dal sussidio. Gli unici elementi del sistema che incentivavano ad un'attività lavorativa erano il livello relativamente basso dei sussidi e la possibilità di guadagnare piccole somme di denaro non dichiarate lavorando "in nero".

Al contempo, era in costante aumento la percentuale di bambini nati al di fuori del matrimonio, ed in particolare quella di bambini allevati da un unico genitore; nel 1995, solo un bambino nero su tre viveva con due genitori, ed oltre il 30% viveva con una madre che non si era mai sposata.

Dopo l'adozione del Family Support Act del 1988, il governo federale ha incentivato politiche statali volte a negare il sussidio in casi specifici, che hanno aperto la strada al PRWORA. Le politiche statali, pur se varie, tipicamente hanno previsto il blocco all'incremento del sussidio per ulteriori bambini nati in famiglie già assistite dal welfare, il requisito che le madri minorenni vivessero con i genitori per poter ottenere il sussidio, e la riduzione del sussidio per famiglie i cui bambini non frequentassero la scuola o non venissero vaccinati; parecchi Stati hanno facilitato l'accesso al sussidio a famiglie a basso reddito con entrambi i genitori, e soprattutto hanno posto limiti temporali all'erogazione del sussidio in denaro.

3. LE TAPPE LEGISLATIVE VERSO UNA NUOVA CONCEZIONE DEL WELFARE

Nonostante il consenso creatosi intorno ad una riforma del welfare, l'amministrazione Clinton ha scelto di iniziare con due provvedimenti correlati ad una strategia non di welfare a favore delle famiglie a basso reddito. Il primo, un significativo ampliamento dell'EITC adottato nel 1993, era volto a fornire sussidi in denaro collegati al lavoro sufficienti affinché le famiglie dei lavoratori potessero sfuggire alla povertà anche se le retribuzioni erano contenute. A differenza di ciò che avviene nella maggior parte dei programmi di sussidio, il contributo dell'EITC non decresce man mano che le famiglie guadagnano di più oltre una soglia iniziale di reddito: così viene incoraggiato il lavoro, almeno fino ad una certa soglia. Tra la soglia iniziale ed un livello di reddito intermedio, le famiglie ricevono un contributo costante. Il contributo va poi assottigliandosi quando i redditi crescono oltre la seconda soglia.

Il secondo provvedimento, un piano generale di previdenza sanitaria, era inteso a consentire alle famiglie a basso reddito di sganciarsi dal welfare senza perdere l'accesso all'assistenza sanitaria. Questo piano non solo è stato bocciato dal Congresso, ma ha anche spianato la via per la conquista della maggioranza repubblicana al Congresso nell'elezione del 1994.

L'amministrazione Clinton ha svelato il proprio progetto di riforma del welfare a metà del 1994. La sua proposta prevedeva la diminuzione delle annualità di assistenza in denaro alle famiglie in cui il capofamiglia fosse una giovane madre, l'offerta di posti di lavoro pubblici ad individui che avessero superato il limite temporale e non fossero in grado di trovare un impiego non supportato da sussidio, e l'incremento dei fondi per l'assistenza alla custodia dei figli. Tale proposta, che non si discostava molto da quella, coeva, dei Repubblicani, è stata osteggiata da una tenace opposizione e non è giunta ad approvazione prima della conquista della maggioranza, nel novembre 1994, dei Repubblicani. Da quel momento si è instaurata una dinamica nuova, che alla fine ha portato all'approvazione del PRWORA.

4. LA PROPOSTA SUL WELFARE DIVENTA LEGGE

La maggioranza repubblicana ha elaborato un nuovo progetto di legge, più rigoroso di entrambe le proposte precedenti. Il Presidente Clinton ha posto il veto a due versioni di tale progetto, ma poi, a seguito delle aspre critiche provenienti da molti membri del suo stesso partito, ne ha firmato una terza versione. La nuova legge, che ha segnato una modifica radicale nella politica statunitense del welfare, ha abrogato l'AFDC, ma l'ha sostituito con un programma alternativo di assistenza in denaro, denominato Assistenza Temporanea per Famiglie in Stato di Bisogno (Temporary Assistance for Needy Families, TANF).

Il governo federale ha ceduto poteri considerevoli al livello statale. Spetta ora agli Stati stabilire le fasce di popolazione destinatarie dei sussidi, le modalità di variazione dei sussidi in relazione ai redditi, la durata massima dei sussidi, il periodo di tempo entro il quale i beneficiari devono iniziare a lavorare, e le categorie di individui esentate dai limiti temporali. Gli Stati non sono vincolati da norme federali che attribuiscono a certe fasce di soggetti il diritto incondizionato ad accedere ai sussidi. Se uno Stato, verso fine anno, esaurisce i fondi, può semplicemente chiedere a famiglie per il resto corrispondenti ai requisiti di aspettare fino all'anno successivo.

La nuova legge prevedeva che i beneficiari intraprendessero un'attività lavorativa (potendo anche trattarsi di lavoro assistito da sussidio, ricerca di lavoro o formazione al lavoro) entro due anni dall'ottenimento dell'assistenza, che entro il 1997 almeno il 25% delle famiglie con un unico genitore fossero coinvolte in attività lavorative e che tale quota salisse al 50% nel 2002. Poneva anche un limite massimo quinquennale al percepimento di assistenza welfare federale nel corso della vita di ogni singolo beneficiario.

Uno dei mutamenti più controversi è stata la modifica dello schema di finanziamento federale. Vigente l'AFDC, il governo federale cofinanziava almeno alla pari i sussidi erogati dagli Stati, così incentivando le spese statali per il welfare. Per ogni dollaro in più deciso dallo Stato a beneficio dei propri cittadini, il costo aggiuntivo era solo 50 centesimi, grazie al cofinanziamento federale. Il PRWORA ha sostituito questo sistema con un finanziamento federale fisso per il programma TANF, basato su quanto gli Stati avevano percepito nel 1993 o nel 1994. L'assenza di un rapporto di correlazione nel finanziamento ha avuto l'effetto di ridurre l'incentivo marginale per gli Stati ad elevare il livello dei sussidi.

Due ulteriori iniziative, adottate nel 1997, hanno incrementato le chances per i beneficiari di compiere una transizione di successo verso lo sganciamento dal welfare. Una è consistita nell'espansione della previdenza sanitaria per i bambini delle famiglie a basso reddito. Benchè tutti i bambini di famiglie povere fossero già destinatari dell'assistenza Medicaid, il Congresso ha stanziato un'ulteriore somma di 24 miliardi di dollari in cinque anni per ampliare la copertura di previdenza sanitaria a favore dei bambini delle famiglie

con reddito fino al 200% della soglia di povertà. Sempre nel 1997, sono stati stanziati 3 miliardi di dollari oltre il finanziamento TANF per condurre verso un impiego a lungo termine e senza sussidi i beneficiari TANF meno adatti all'assunzione ed i padri non affidatari di bambini TANF. I finanziamenti "dal welfare al lavoro" hanno consentito agli Stati di destinare fondi rilevanti a programmi volti ad incentivare la preparazione diretta al lavoro, il collocamento e l'avanzamento di carriera.

5. LA LOGICA SOTTESA ALLA NUOVA STRUTTURA DEI SUSSIDI

I programmi di sussidio per i poveri affrontano inevitabili trade-offs tra le esigenze di garantire livelli adeguati di sussidio, fornire ragionevoli incentivi al lavoro e limitare le spese budgetarie. Per mirare i pagamenti ai soggetti che versano in effettivo stato di bisogno occorre diluire i sussidi all'aumentare del reddito, e quindi ridurre il vantaggio finanziario derivante dal lavoro. I programmi statunitensi di sussidio hanno per lungo tempo seguito lo schema negativo caratteristico delle imposte sul reddito, che prevedeva una garanzia di introito (contributo massimo ai percettori dei redditi più bassi), un'aliquota di imposizione o di riduzione del sussidio (riduzione del sussidio per dollaro di reddito aggiuntivo) e un punto di pareggio (un livello di reddito raggiunto il quale il sussidio viene completamente meno). Questo approccio è stato adottato per le tessere alimentari, i sussidi per l'abitazione e l'assistenza in denaro.

Fino ad epoca recente, l'impatto complessivo dei programmi di sussidio è stato quello di creare una "trappola del welfare", con tassi di riduzione dei sussidi che arrivavano quasi al 100%. I beneficiari che non lavoravano non avrebbero ottenuto alcun introito aggiuntivo se avessero accettato un lavoro part-time o scarsamente remunerato. I genitori soli che lasciavano il lavoro per il welfare perdevano poco in termini di introiti ed acquisivano tempo libero addizionale per occuparsi dei figli. In parte proprio a causa di questa struttura dei sussidi, l'AFDC attraeva non solo indigenti confrontati con croniche e proibitive barriere di accesso al mercato del lavoro, ma anche genitori soli con un modesto potenziale di reddito.

Con la nuova struttura dei sussidi, le due categorie di beneficiari tradizionali stanno viepiù incamminandosi per vie diverse. I beneficiari, o potenziali beneficiari, dalla bassa o modesta capacità di guadagnare da soli stanno evitando il welfare imperniato sui contributi in denaro, e molti di loro fruiscono di sussidi nell'ambito di una specie di sistema-ponte, un sistema che prevede l'erogazione di sussidi ai lavoratori a bassa retribuzione fino a quando questi giungono a conseguire da soli redditi sufficientemente elevati. Rimangono invece assistiti dal welfare i soggetti a bassa qualificazione e con barriere fisiche o sociali di accesso al mercato del lavoro.

La strategia implicita è quella di alternativamente allettare, minacciare ed incoraggiare i beneficiari, o potenziali beneficiari, per indurli ad entrare sul mercato del lavoro, abbandonando il sistema del welfare o non accedendovi affatto, e poi a fruire di integrazioni di reddito non collegate al welfare onde conseguire introiti adeguati. Il successo in questi passi riduce il numero dei beneficiari del welfare e lascia agli Stati più denaro per ogni beneficiario rimasto, e quindi maggiori risorse per affrontare i casi problematici, a lungo termine.

In linea di principio, il nuovo approccio può essere vantaggioso per entrambi i gruppi. I precedenti beneficiari che lasciano il welfare, o non vi accedono, anche solo per un lavoro a tempo pieno ma a retribuzione minima, possono raggiungere un livello di reddito del 10% superiore alla soglia ufficiale di povertà integrando i guadagni con i sussidi EITC e le tessere alimentari. Aggiungendovi l'assistenza abitativa (di cui fruiscono il 25% circa delle famiglie assistite dal welfare), il lavoro a retribuzione minima porterebbe una famiglia a superare del 30% circa la soglia di povertà. Ottenendo parte dei propri introiti grazie al lavoro, e ricevendo integrazioni di reddito al di fuori del sistema di welfare in denaro, è più probabile che queste famiglie di lavoratori a basso reddito diventino fiere delle proprie conquiste e partecipino a programmi generali di previdenza sociale, senza subire l'umiliazione di dipendere dal welfare.

Le famiglie in cui nessuno è in grado di guadagnare una pur modesta retribuzione frequentemente si trovano a dover affrontare gravi problemi educativi o sociali (come l'abuso di sostanze stupefacenti o la violenza tra le mura domestiche), che precedentemente erano ignorati dal sistema del welfare. In effetti, l'incapacità di trovare un lavoro a retribuzione minima nel contesto di un'economia ad alto tasso di occupazione fa fortemente sospettare l'esistenza di una qualche barriera di natura non economica. In presenza di beneficiari che rischiano di perdere definitivamente i sussidi in denaro, e della preoccupazione in merito a cosa sarà dei bambini, gli Stati stanno impegnandosi più seriamente nel tentativo di affrontare questi problemi all'apparenza irrisolvibili.

Il rischio incombente sui beneficiari che non lavorano consiste nel limite quinquennale al percepimento del sussidio di welfare federale in denaro, e nel requisito di prender parte ad un'attività lavorativa o formativa per almeno venti ore la settimana dopo due anni. Sarà necessario molto tempo per poter valutare quanti beneficiari verranno a perdere il diritto al sussidio come diretta conseguenza di queste regole.

Le caratteristiche finanziarie del nuovo sistema di sostegno al reddito ne consolidano il messaggio a favore dell'impegno lavorativo. Le famiglie che non lavorano si vedono confrontate con sussidi stagnanti, mentre le famiglie di lavoratori a basso reddito possono accedere a sostegni più sostanziosi. L'andare a lavorare non implica più la conseguenza di forti riduzioni nei sussidi pubblici, in parte anche perché alcuni Stati permettono ai beneficiari di trattenere una parte ulteriore dei sussidi di welfare in denaro all'aumentare della propria retribuzione. Anche se gli importi variano a seconda dello Stato e del fatto che le famiglie debbano o meno pagare per la custodia dei figli e/o ricevano sussidi per i figli o assistenza abitativa, si può dire in linea di massima che i beneficiari che vanno a lavorare a retribuzione minima assistono ad una riduzione del sussidio pari a solo il 20-30% del proprio guadagno. La situazione di bassi tassi di disoccupazione e di ampia disponibilità di lavori a bassa retribuzione nella maggior parte del territorio statunitense rende il superamento della soglia ufficiale di povertà un'ipotesi realistica.

I disincentivi finanziari diventano più rilevanti una volta che le madri sole raggiungono discreti livelli retributivi. Se una madre sola, lavoratrice a tempo pieno, vedesse passare la propria retribuzione da 5,15 a 9 dollari l'ora, questa aumenterebbe di quasi 600 dollari al mese, ma i suoi introiti crescerebbero di soli 200 dollari al mese. Pertanto, disincentivi finanziari significativi si riscontrano solo quando le famiglie hanno superato di parecchio la soglia di povertà.

L'accesso ad un posto di lavoro spinge i beneficiari in una specie di "sistema-ponte", che si colloca tra il pieno affidamento al welfare e la totale indipendenza dai finanziamenti governativi. Come avviene per le altre famiglie di lavoratori a bassa retribuzione, i precedenti beneficiari arrotondano il proprio reddito con l'EITC, le tessere alimentari, l'assistenza per la custodia dei figli e la previdenza sanitaria. In quanto lavoratori, essi sono in minor misura soggetti a requisiti paternalistici e costosi dal punto di vista amministrativo. Essi stessi, ed i contribuenti, cominciano a vedere i contributi integrativi come un aiuto a chi ha voglia di lavorare, come qualcosa di molto diverso dai sussidi di welfare, corrisposti prevalentemente a famiglie in cui nessuno lavora. In più, i contributi per i bambini diventano molto più importanti di quanto lo siano quando la famiglia è assistita dal welfare.

I problemi nel finanziare la custodia dei bambini e la previdenza sanitaria sono sovente citati tra le barriere più significative all'impiego per le madri sole. Per affrontare l'onere aggiuntivo della custodia dei bambini, i finanziamenti per sussidi a tale fine corrisposti a famiglie a basso reddito sono stati fortemente incrementati. Gli stanziamenti federali per la custodia dei bambini sono aumentati di oltre il 25%, ed anche gli Stati stanno incrementando i relativi finanziamenti.

Dal momento che i beneficiari del welfare diventavano, ai sensi del programma Medicaid, automaticamente beneficiari della previdenza sanitaria, mentre i lavoratori a basso reddito raramente presentavano i requisiti per essere assistiti da Medicaid o da un'assicurazione malattie a cura del datore di lavoro, la potenziale perdita dell'assistenza sanitaria sembrava scoraggiare le famiglie dallo sganciarsi dal welfare. Per mitigare questo problema, il Congresso ha rivisto il collegamento tra welfare e Medicaid; ai sensi del PRWORA, le famiglie che rispondono ai requisiti di reddito, ma non percepiscono più denaro proveniente dal welfare, possono ciononostante accedere a Medicaid. Oltre a ciò, a seguito delle modifiche introdotte nel 1986, Medicaid oggi offre copertura alle donne a basso reddito incinte e ai bambini nati dal 1° ottobre 1983 in poi. I sussidi di Medicaid sono altresì fruibili in via transitoria per un massimo di due anni dall'uscita dal welfare. Inoltre, come accennato, il Congresso ha stanziato 24 miliardi di dollari per cinque anni in fondi federali per la previdenza sanitaria statale a favore di bambini a basso reddito, non assicurati, facenti parte di famiglie con redditi troppo alti per accedere a Medicaid, ma troppo bassi per farsi carico esse stesse di un'assicurazione. Ancora una volta, l'accento è posto sull'aiuto alle famiglie di lavoratori a basso reddito, con lo scopo di rafforzare l'incentivo al lavoro.

Nel complesso, il restringimento dei requisiti lavorativi e le limitazioni all'erogazione di sussidi a lungo termine ridurranno, ma assolutamente non elimineranno, il welfare in denaro negli Stati Uniti. Inoltre, molti dei beneficiari del welfare non sarebbero direttamente interessati dal limite temporale di cinque anni. Quasi il 20% dei casi assistiti dal welfare sono casi relativi solo ai bambini, in cui i bambini non vivono con un genitore, o vivono con un genitore che non risponde ai requisiti per il welfare. I genitori, per esempio, ricevono sussidi in quanto disabili, o sono immigranti che non possono accedere al welfare, o sono stati oggetto di provvedimenti sanzionatori. L'assistenza del welfare verosimilmente continuerà per questi casi, in cui nessuno è soggetto al requisito lavorativo o al limite temporale.

6. PRIME RISPOSTE DAI BENEFICIARI E DAGLI STATI

I detrattori della nuova legge sul welfare temevano che essa avrebbe innescato un trend crescente di povertà per quattro principali motivi. In primo luogo, sostenevano, gli Stati avrebbero finito per ridurre i sussidi a seguito della concorrenza da parte degli altri Stati, di uno schema di finanziamento che non prevede più un contributo federale corrispondente, e del venir meno, nel lungo termine, dei sussidi federali. Secondariamente, a causa della scarsità di posti di lavoro, molti beneficiari si sarebbero trovati privi di mezzi di sostentamento una volta raggiunto il limite temporale. In terzo luogo, anche in zone a bassa disoccupazione, molti beneficiari non sarebbero stati in grado di trovare occupazione a causa della loro scarsa qualificazione. Infine, il taglio dei sussidi agli immigranti avrebbe rapidamente peggiorato il grado di indigenza tra persone povere non ancora diventate cittadini.

Sorprendentemente, nonostante le aspre polemiche sollevate contro la nuova legge dai paladini dei poveri, i beneficiari del welfare si sono rivelati quanto meno ambivalenti, quando non addirittura favorevoli a parecchi dei provvedimenti più controversi introdotti da tale normativa. Al contempo, si sono espressi nettamente a sostegno dell'assistenza non correlata al welfare, in particolare dell'assistenza per la custodia dei figli e della previdenza sanitaria, che consentono loro di lavorare. In generale, i beneficiari si sono dimostrati più ottimisti dei detrattori della nuova legge, anche se più pessimisti rispetto ai suoi sostenitori.

7. UNA GARA VERSO IL BASSO?

La sostituzione di un finanziamento forfettario ad uno schema di cofinanziamento implica che gli Stati sopportano l'intero costo aggiuntivo di un eventuale incremento dei sussidi, e godono dell'intero beneficio di una loro eventuale riduzione. Così, si sostiene, una volta che alcuni Stati cominceranno a rispondere a questi incentivi, altri Stati li seguiranno, in modo da evitare di diventare più generosi dei propri vicini, attraendo magari famiglie che emigrano da Stati meno propensi a corrispondere sussidi. Il punto debole di questa teoria emerge chiaramente quando si considera che anche ai tempi del cofinanziamento gli Stati hanno acconsentito ad una significativa erosione dei sussidi. Inoltre, il vecchio sistema era meno incentivante rispetto agli incrementi nei sussidi di quanto possa sembrare. Mentre lo schema di cofinanziamento federale implicava che ogni dollaro di aumento in sussidi AFDC sarebbe costato agli Stati al massimo 50 centesimi, gli Stati si sono presto resi conto del fatto che la maggiore accessibilità dell'AFDC avrebbe ridotto i sussidi per le tessere alimentari, a finanziamento federale, e avrebbe incrementato i costi di Medicaid, finendo per costare agli Stati più di un dollaro.

La seconda obiezione è che entro il 2002 – anno in cui entra in vigore il limite federale di cinque anni – lo stanziamento federale prefissato verrà ad essere insufficiente per i carichi di casi statali. Gli Stati dovranno allora ridurre le spese per l'assistenza alla ricerca del lavoro e la custodia dei figli, e/o ridurre i sussidi.

Finora, il finanziamento forfettario federale ha avuto l'effetto di incentivare, e non di scoraggiare la spesa statale a favore delle famiglie a basso reddito. Se fosse rimasto in vigore il vecchio schema di cofinanziamento, il finanziamento federale si sarebbe assottigliato con la diminuzione dei casi da assistere. Invece, si stima che il passaggio ad uno stanziamento forfettario abbia rappresentato per gli Stati un inaspettato introito aggiuntivo del 40% rispetto alle risorse federali attese. Tra il 1996 ed il 1997, l'esborso federale per beneficiario è passato da quasi 1.200 a 1.650 dollari. La nuova legge ha richiesto agli Stati di mantenere il finanziamento intorno al 75-80% dei livelli precedenti. Ma con la riduzione del carico di casi, gli Stati hanno potuto ridurre la spesa statale complessiva pur mantenendo costante la spesa statale per beneficiario, ed hanno così reso possibile un aumento del 25% circa delle risorse complessive per beneficiario.

Con una disponibilità addizionale di denaro per beneficiario, non sorprende il fatto che gli Stati abbiano mantenuto costanti i livelli di sussidio. In effetti, consentendo ai beneficiari di guadagnare di più senza rinunciare ai sussidi, parecchi Stati hanno aumentato i sussidi corrisposti ai beneficiari percettori di reddito. Parte del denaro addizionale viene speso per famiglie a basso reddito non assistite dal welfare. Molti Stati stanno accantonando fondi per esigenze future, riconoscendo che il momento attuale è particolarmente favorevole, ma

che futuri aumenti del tasso di disoccupazione potrebbero incrementare il numero di assistiti dal welfare e drenare risorse statali.

Un'altra via aperta agli Stati per evitare di affrontare pesanti gravami futuri è quella di investire nel miglioramento delle qualifiche lavorative dei beneficiari. La maggior parte degli Stati stanno incrementando l'assistenza per il collocamento, la custodia dei figli, la consulenza ed i trasporti. La più ampia disponibilità di incentivi correlati al lavoro consolida gli sforzi per ridisegnare il ruolo dell'ufficio welfare, convertendolo dalla pura corresponsione di assegni all'aiuto per il collocamento. Le attività vanno dal motivare i beneficiari a ricercare un posto di lavoro, al valutarne la disponibilità a partecipare ad attività di programmi specifici, al corrispondere finanziamenti una tantum per esigenze a breve termine, al fine di evitare l'accesso al welfare, all'indirizzare i beneficiari verso servizi specializzati, compresi i programmi concernenti l'abuso di stupefacenti, la salute mentale e la violenza tra le mura domestiche.

Una grave recessione, che ampliasse il carico di casi e riducesse i proventi statali derivanti dalle imposte, potrebbe indurre gli Stati a decurtare i sussidi in denaro nel modo temuto dai detrattori della nuova legge. Al momento, tuttavia, gli Stati tendono ad incrementare, piuttosto che a ridurre, i sussidi, grazie alla diminuzione del numero di assistiti, al netto aumento di risorse federali per beneficiario ed alla decisione, da parte di molti politici statali, di investire oggi al fine di evitare oneri futuri.

8. DISPONIBILITÀ DI POSTI DI LAVORO

La preoccupazione relativa alla scarsità di posti di lavoro adatti ai beneficiari del welfare è diffusa. Ulteriori perplessità sono destinate dal fatto che una massiccia affluenza di beneficiari del welfare sul mercato del lavoro potrebbe causare difficoltà agli altri lavoratori operanti su mercati a basso livello retributivo. Ampliandosi l'offerta di lavoratori scarsamente qualificati, il livello delle retribuzioni potrebbe crollare.

Tuttavia, i dati effettivi relativi alla disponibilità di impieghi per i lavoratori meno qualificati suscitano un certo ottimismo. E' ben vero che lo scarso livello di scolarizzazione di molti beneficiari pone una barriera rilevante alle loro opportunità di impiego; ma nel mercato del lavoro statunitense il vantaggio educativo dei nuovi entranti sui soggetti che escono dalla forza lavoro è così elevato che ogni anno il numero di lavoratori scarsamente scolarizzati si riduce. Tra il 1992 ed il 1998, il numero di lavoratori adulti con al massimo un diploma di maturità si è ridotto da 51 a 50 milioni, mentre la forza lavoro complessiva è aumentata di 9 milioni di unità.

Tra il primo trimestre del 1996 ed il secondo trimestre del 1998 sono entrate a far parte della forza lavoro circa 741.000 madri mai sposate: l'economia si è dimostrata in grado di generare posti di lavoro a sufficienza per queste nuove leve. Il tasso di partecipazione alla forza lavoro delle madri mai sposate è passato dal 60% del 1994 al 74% circa del 1998, mentre quello delle madri sposate è cresciuto solo minimamente, dal 69 al 70%. Nessun altro gruppo nell'economia ha incrementato il proprio tasso di partecipazione con la velocità con cui l'hanno fatto le madri non sposate. I trends osservati inducono a ritenere che il ruolo primario nello stimolare l'ingresso sul mercato del lavoro da parte di beneficiari e potenziali beneficiari del welfare sia svolto proprio dalle riforme del welfare, piuttosto che da automatismi economici. Le indagini effettuate sul comportamento dei datori di lavoro rispetto all'assunzione di beneficiari del welfare hanno tracciato un quadro di impiego favorevole. In un sondaggio del 1998 presso i piccoli imprenditori, i ricercatori hanno scoperto che la maggior parte di essi (il 62%) aveva assunto soggetti che erano stati assistiti dal welfare. Di questi, il 94% si è dichiarato disponibile ad assumerne altri; inoltre, l'82% dei datori di lavoro che non avevano mai assunto beneficiari di welfare ha dichiarato di prevedere di assumerne almeno uno nell'anno successivo.

Mentre queste rilevazioni sul piano nazionale fanno prevedere concrete prospettive occupazionali per i beneficiari del welfare, tuttavia, a livello di singoli Stati la situazione è in parte diversa, anche perché i beneficiari del welfare risultano concentrati in alcune aree geografiche specifiche. Un'analisi degli effetti dell'afflusso di beneficiari del welfare sui mercati del lavoro locali, effettuata nel 1998, ha condotto a prevedere che a New York, Los Angeles, Baltimore e St.Louis questi avranno difficoltà a trovare un posto di lavoro.

Con l'attenuazione della preoccupazione relativa al numero di posti di lavoro disponibili, gli oppositori alla modifica del welfare sono passati a sottolineare il

problema del basso livello retributivo. E' certamente vero che i tipi di lavoro accessibili alla maggior parte dei beneficiari non generano un reddito sufficiente per strappare una famiglia alla povertà. Al contempo, però, i capi famiglia a bassa retribuzione possono integrare i propri introiti con varie fonti di reddito non correlate al welfare – tra cui l'ampliato EITC, le tessere alimentari, l'assistenza per la custodia dei figli, la previdenza infantile e sanitaria – e così oltrepassare la soglia di povertà.

Indubbiamente la capacità dell'economia statunitense di assorbire centinaia di migliaia di beneficiari del welfare all'anno è in larga misura riconducibile all'attuale basso tasso nazionale di disoccupazione (4,5% nel 1998). La preoccupazione che molti beneficiari avranno meno successo nel reperimento di un posto di lavoro se e quando il tasso di disoccupazione aumenterà è senz'altro fondata. Tuttavia, grazie alla strategia di assicurarsi un posto di lavoro ed esperienza lavorativa in tempi floridi, i beneficiari del welfare avranno maggiori possibilità di mantenere le proprie posizioni anche quando il mercato del lavoro dovesse indebolirsi.

9. IL CONFRONTO CON I CASI DIFFICILI

Una questione critica che resta aperta è quella riguardante il modo in cui gli Stati gestiranno i casi di famiglie cronicamente povere, che vivono una serie di problemi sociali irrisolvibili, o di difficile soluzione. Nessuno conosce il numero esatto di beneficiari del welfare il cui accesso al lavoro è impedito da gravi problemi di droga, salute mentale, violenza tra le mura domestiche o analfabetismo. Le stime relative all'incidenza di disabilità connesse al lavoro, salute mentale e abuso di stupefacenti oscillano tra il 10 e quasi il 30% di tutti i beneficiari del welfare. I soggetti con qualificazioni di base estremamente basse o inabilità all'apprendimento potrebbero costituire un 25-40% dei casi. Il 3-4% dei beneficiari hanno figli incapaci di svolgere alcune attività proprie della loro età. Benchè un numero considerevole di beneficiari si trovi a dover affrontare una o più di queste barriere al lavoro, tuttavia, il loro impatto sull'occupazione effettiva è sorprendentemente contenuto. In un sondaggio effettuato nel 1996, il 57% dei beneficiari gravati da una barriera all'accesso al lavoro potenzialmente impeditiva hanno dichiarato di lavorare: si tratta di un tasso di occupazione quasi pari a quello dei beneficiari non affetti da siffatte limitazioni.

Sulla base della stessa legge di riforma del welfare, gli Stati possono esentare dai limiti temporali di fruizione dei sussidi fino al 20% dei loro casi, e dai requisiti lavorativi fino al 50% dei casi. Ciononostante, la presenza dei limiti temporali sta spingendo le agenzie del welfare ad adoperarsi per eliminare queste barriere. Fino ad epoca recente, le agenzie potevano limitarsi a continuare a far pervenire alle famiglie in questione l'assegno mensile, senza preoccuparsi dei motivi per cui la loro situazione di povertà perdurava. Adesso, invece, devono aiutare i beneficiari a superare le barriere che impediscono loro di trovare e mantenere un posto di lavoro, anche solo a retribuzione minima.

Le strategie elaborate per affrontare i casi di beneficiari "difficili" sono molteplici. Alcuni Stati assistono attivamente i soggetti affetti da gravi disabilità per consentire loro di ottenere sussidi federali; pochi Stati, tuttavia, sembrano esentare dai requisiti lavorativi i beneficiari affetti da modesta inabilità al lavoro. Parecchi Stati hanno varato programmi modello. Lo Utah considera "attività lavorative" rispondenti ai requisiti l'assoggettamento a disintossicazione da droghe ed alla consulenza per la salute mentale, ed ha assunto specialisti che affrontino tali problemi con le famiglie; lo stesso accade nell'Oregon, dove specialisti in malattie mentali talvolta si posizionano all'uscita degli uffici del welfare, per valutare i beneficiari, indirizzarli ad eventuali cure e monitorarne la partecipazione. A Chicago è in funzione un programma che fornisce un diploma strutturato di Sviluppo Educazionale Generale, dall'asserita equivalenza ad un diploma di maturità, nonché formazione vocazionale; il programma si serve inoltre di gruppi di appoggio per affrontare i problemi legati alla violenza tra le mura domestiche, al ruolo di genitori ed alla depressione.

Non è assolutamente chiaro in quale misura queste attività di riabilitazione riusciranno ad evitare che i beneficiari "difficili" ed i loro figli diventino

indigenti e privi di fissa dimora. Da un lato, gli Stati vogliono che i beneficiari siano confrontati con la minaccia di perdere sussidi e reddito, in modo da essere incentivati a partecipare alle attività riabilitative ed a compiere ogni sforzo per guadagnare il più possibile. D'altro canto, sembrano riconoscere la necessità di una serie di sussidi "di riserva" per i casi di beneficiari malati o disabili, non in grado di rispondere alle nuove aspettative che vengono loro rivolte. Se gli Stati dovranno essere cauti in questo campo, per evitare di aggravare il problema dei senza fissa dimora e degli estremamente indigenti, la loro disponibilità ad indirizzare servizi appositi a famiglie affette da problemi sociali cronici è tuttavia un segnale concreto di speranza.

10. VALUTAZIONI COMPLESSIVE E SFIDE ANCORA APERTE

Anche se è ancora presto per dichiarare la vittoria delle nuove politiche statunitensi di welfare, sarebbe sbagliato tacere il successo che il cambiamento è sembrato finora riscuotere. Centinaia di migliaia, se non milioni di famiglie stanno sganciandosi dal welfare per accettare posti di lavoro a bassa retribuzione, ma accompagnati da un pacchetto di incentivi. L'accesso alla previdenza sanitaria ed infantile per le famiglie di lavoratori a basso reddito si è esteso in maniera significativa. I livelli dei sussidi si sono mantenuti costanti.

Per compiere ulteriori passi avanti, chi disegna le strategie statunitensi dovrà raccogliere parecchie sfide. E' di importanza cruciale, innanzitutto, indurre i padri non affidatari a fornire ai propri figli sostegno finanziario e di altro genere. Via via che le madri a basso reddito accedono al lavoro e raggiungono un certo grado di autonomia, i padri non affidatari a basso reddito potrebbero essere sempre più emarginati. Fino ad epoca recente, le politiche governative miravano ad incrementare il sostegno fornito dai padri ai propri figli, vigilando sull'applicazione delle relative previsioni ed accertando più frequentemente la paternità legale. Nel campo della paternità, le politiche governative stanno finalmente producendo risultati. Ma ora che si comincia a capire che la maggior parte dei padri di bambini a basso reddito sono essi stessi poveri o scarsamente qualificati, si sta cercando di rafforzare i servizi di collocamento e di formazione, al fine di incrementare la capacità di reddito dei padri: si vuole, in sostanza, non più soltanto costringere i padri a versare il giusto contributo finanziario, ma anche aiutare i padri ad essere in grado di versarlo.

Un'altra sfida è quella di aiutare le famiglie a venire più efficacemente a capo del nuovo sistema, obiettivamente piuttosto complicato. Le famiglie di lavoratori poveri sovente non fruiscono delle tessere alimentari e di altri incentivi loro spettanti, in parte per la vergogna e per gli elevati costi transattivi, e in parte a causa dei test sulla proprietà. Le prime indicazioni segnalano che le famiglie che si sganciano dal welfare potrebbero ritenere che sia venuto meno il loro diritto alle tessere alimentari o all'assistenza medica, mentre di fatto non è così. Ai sensi dell'EITC le madri sole a bassa retribuzione sovente hanno diritto al sussidio massimo, di 3.600 dollari l'anno, ma generalmente questo importo viene loro corrisposto in unica soluzione tra gennaio ed aprile: di conseguenza, esse non ottengono il denaro man mano che si accumula, e quindi non lo integrano nel proprio budget settimanale o mensile. Aiutandole a farlo, si potrebbe aumentare la loro percezione del fatto che il lavoro addizionale rende, e si potrebbe far diventare più razionale il budgeting familiare.

Per rendere più agevole la transizione dal welfare al lavoro è anche necessario fare in modo che i genitori a basso reddito abbiano facile accesso alla previdenza sanitaria ed all'assistenza per la custodia dei figli. Gestire questo processo e rendere i programmi "client-friendly" saranno sfide ingenti per l'amministrazione.

Infine, lo sforzo volto a far sì che il lavoro renda incoraggia i beneficiari, o potenziali beneficiari, a lavorare o a restare inseriti in programmi generali. Una possibilità è quella di liberalizzare le regole di accesso all'assicurazione per la disoccupazione (UI). Un'UI accessibile sarebbe più utile per limitare la perdita di introiti dei lavoratori che diventano disoccupati, pur mantenendo le loro famiglie inserite in un programma generale e sganciate dal welfare. Inoltre, il lavoro diventa più remunerativo per i beneficiari, perché consente loro di accumulare punteggio per accedere all'UI.

Quando il Presidente Clinton e il Congresso repubblicano del 1997 hanno posto fine al “welfare com'è stato finora”, lo hanno fatto per intraprendere iniziative dedicate alla costruzione di un approccio alternativo, volto a promuovere il lavoro pur continuando ad assistere i capi famiglia lavoratori a bassa retribuzione. Finora, i risultati di questi sforzi si sono rivelati promettenti per molti, pur se negativi per alcuni.

