

LA STORIA NORMATIVA DEL WELFARE NEGLI STATI UNITI

CORRADO ANDINI*

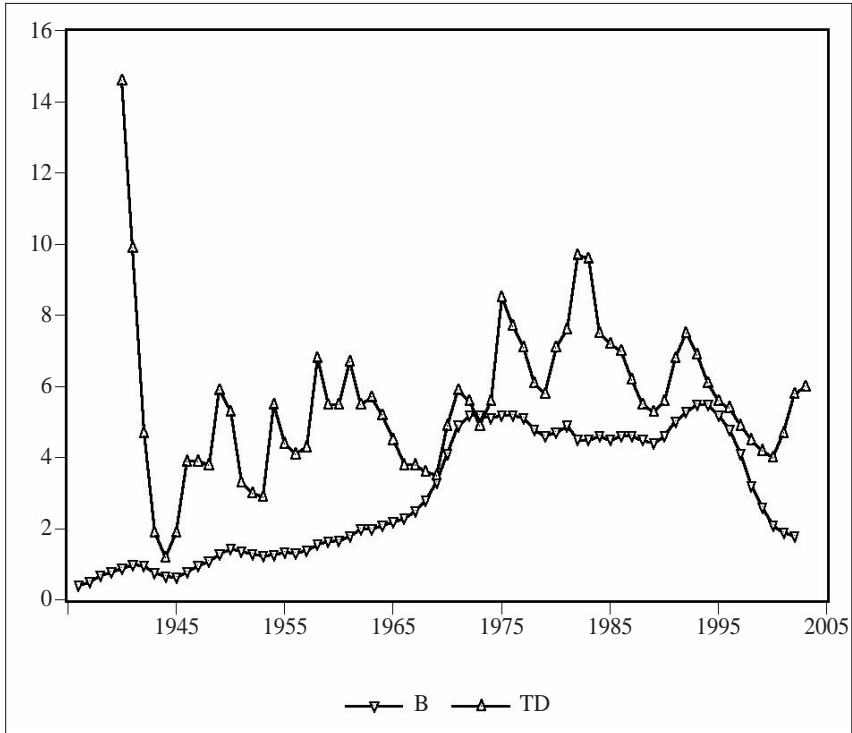
1. Introduzione

Durante lo scorso decennio, gli Stati Uniti hanno profondamente riformato il sistema delle protezioni sociali per le famiglie bisognose con figli minori a carico. Le riforme hanno interessato il programma di assistenza pubblica denominato *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC), divenuto *Temporary Assistance to Needy Families* (TANF) nell'agosto 1996. La quota della popolazione assistita nel programma AFDC-TANF, detta tasso di partecipazione al welfare, è fortemente diminuita a partire da un picco nel 1994 (Figura 1). Essa è diminuita per effetto di una riduzione del numero assoluto degli assistiti (Figura 2). La letteratura esistente ha individuato due cause principali della riduzione degli assistiti pro capite: le riforme restrittive iniziate nel 1992-1993 e la caduta del tasso di disoccupazione iniziata nel 1993 (Figura 1). Il peso relativo delle due spiegazioni non è paritario: la caduta del tasso di partecipazione al welfare è attribuita, principalmente, alla caduta del tasso di disoccupazione¹ (Bell, 2001). Questo articolo ricostruisce la storia normativa dell'AFDC e gli effetti di vari cambiamenti normativi sul tasso di partecipazione al welfare. La principale conclusione è che — in contrasto con la visione prevalente — l'implementazione della TANF spiega gran parte della recente caduta del tasso di partecipazione al welfare, così come la *war on poverty* spiega gran parte della crescita degli assistiti pro capite dal 1965 al 1972.

* Dottorando di ricerca in Economia Politica, Dipartimento di Economia Pubblica, Università di Roma «La Sapienza».

Ringrazio la professoressa Annamaria Simonazzi e gli anonimi referees per gli utili commenti. Eventuali errori restano di mia esclusiva responsabilità.

¹ «Authors for all nine of the studies examined agree that the strong economy played a role in the caseload decline of the 1990s, reducing the number of AFDC and TANF recipients roughly 5 percent for every 1 percentage-point reduction in the nation's unemployment rate. There is less agreement on the influence of changes in welfare policy, including reforms initiated by states in the mid-1990s (known as the waiver reforms) and federal welfare reform legislated in the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996. Most analyses show policy making a difference, albeit a smaller one than economic change» (Bell, 2001, pag. i).



Fonti:

Department of Health and Human Services

<http://aspe.hhs.gov/hsp/indicators03/>;

<http://www.acf.hhs.gov/news/stats/3697.htm>;

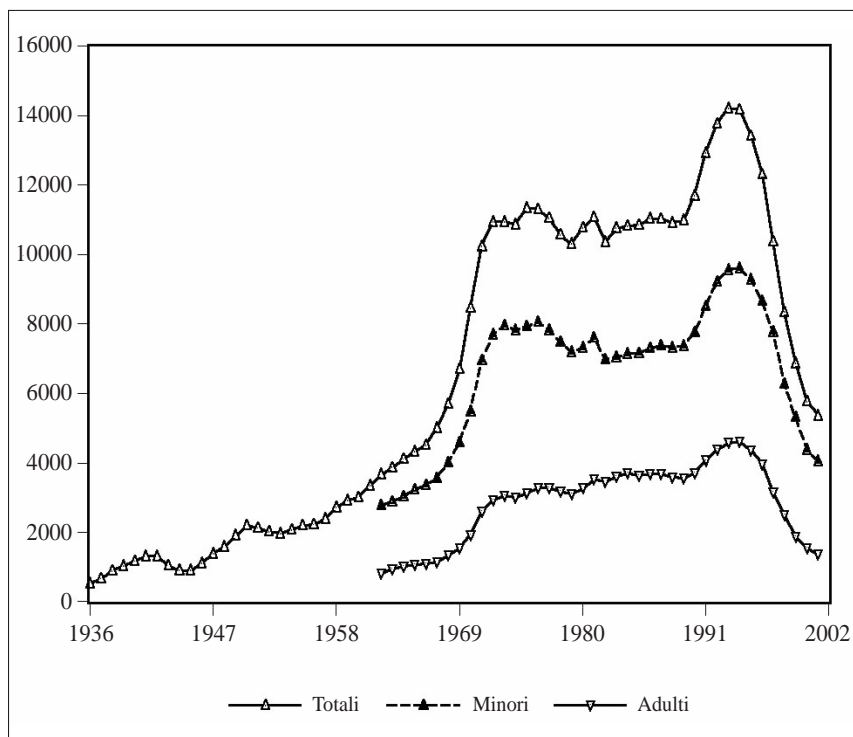
<http://www.acf.hhs.gov/news/stats/newstat2.shtml>

Census Bureau <http://eire.census.gov/popest/archives/1990.php>

Bureau of Labor Statistics <http://www.bls.gov/cps/cpsaat1.pdf>

Fig. 1 – Tasso di partecipazione al welfare (B) e tasso di disoccupazione (TD) (valori percentuali)

La struttura dell'articolo è la seguente. I paragrafi da 2 a 7 ricostruiscono i principali interventi normativi in materia di AFDC dalla nascita del programma agli anni Novanta. Una sintesi della storia normativa del welfare è contenuta nella Tabella 1. Il paragrafo 8 discute il legame tra tasso di partecipazione al welfare e cambiamenti normativi o politico-istituzionali. Il paragrafo 9 discute i cosiddetti studi sui *caseloads*, da cui deriva la visione prevalente sui fattori retrostanti la dinamica del tasso di partecipazione al welfare. Il paragrafo 10 conclude l'articolo.



Fonti:
 Department of Health and Human Services
<http://www.acf.hhs.gov/news/stats/3697.htm>;
<http://www.acf.dhhs.gov/programs/ofa/>;
<http://aspe.hhs.gov/hsp/indicators03/>

Fig. 2 – Assistiti AFDC-TANF (migliaia)

Tabella 1 – Storia normativa del welfare

1935	Il Titolo IV del <i>Social Security Act</i> sancisce la nascita del programma <i>Aid to Dependent Children</i> . Si tratta di un programma di assistenza pubblica per bambini bisognosi.
1939	Il <i>matching grant</i> è innalzato dall'iniziale 33 per cento al 50 per cento.
1945	Le direttive e interpretazioni del <i>Social Security Act</i> in materia di assistenza pubblica sono organizzate nell' <i>Handbook of Public Assistance Administration</i> .
1950	Il governo consente a certe categorie di adulti di ricevere assistenza.
1956	Le quote di rimborso variabili tra gli Stati, in base al reddito pro capite, sostituiscono le quote fisse.

(segue)

(segue)

1961	Nasce la componente del programma ADC chiamata <i>Unemployed Parent</i> (UP), che si aggiunge al programma <i>Basic</i> (BA).
1962	Il programma <i>Aid to Dependent Children</i> (ADC) prende il nome di <i>Aid to Families with Dependent Children</i> (AFDC), perché si cominciano ad aiutare intere famiglie.
1965	Il Presidente Johnson istituisce i programmi <i>Food Stamps</i> e <i>Medicaid</i> . Gli assistiti AFDC sono dichiarati eleggibili. Gli Stati hanno diritto al rimborso federale delle spese in buoni-pasto e servizi medici, erogati gratuitamente ad assistiti AFDC.
1967	Gli <i>Amendments to the Social Security Act</i> portano il <i>benefit reduction rate</i> da uno a due terzi. Il <i>Code of Federal Regulations</i> definisce un sistema organico di norme federali in materia di assistenza pubblica.
1968	Il Presidente Johnson istituisce il programma <i>Work Incentive</i> (WIN).
1969	L'Amministrazione Nixon elabora il <i>Family Assistance Plan</i> , mai sottoposto al voto del Congresso.
1971	Il Presidente Nixon richiede alla maggior parte degli assistiti adulti di impegnarsi nelle attività obbligatorie del programma WIN. Inoltre, richiede agli Stati un maggiore monitoraggio sugli assistiti, alla ricerca di frodi ed errori.
1977	L'Amministrazione Carter elabora il <i>Better Jobs and Income Program</i> , mai sottoposto al voto del Congresso.
1975	Il Presidente Ford crea il programma <i>Child Support Enforcement</i> . Gli assistiti AFDC sono dichiarati eleggibili.
1981	L' <i>Omnibus Budget Reconciliation Act</i> : 1) porta il <i>benefit reduction rate</i> da due terzi ad uno, concedendo quattro mesi di <i>earnings disregard</i> ai nuovi entranti; 2) estende l'eleggibilità generale dei minori da 16 a 18 anni; 3) introduce un limite federale al reddito massimo per l'eleggibilità; 4) inserisce una quota di reddito dell'eventuale <i>stepparent</i> nel calcolo del reddito familiare. Il governo Reagan concede i primi <i>federal waivers</i> affinché alcuni Stati possano attuare politiche di welfare innovative, in deroga al <i>Social Security Act</i> (e successive modifiche).
1984	L'Amministrazione Reagan dichiara obbligatoria, da parte degli Stati, l'assistenza per il secondo genitore in famiglie con un genitore disabile o disoccupato (ma ex-principale fonte di reddito).
1988	Il <i>Family Support Act</i> : 1) dichiara obbligatoria la partecipazione al programma <i>Unemployed Parent</i> degli Stati, concedendo agli Stati privi del programma un periodo di tempo per il suo allestimento e il rimborso di sussidi erogati a famiglie con caratteristiche da AFDC-UP, per sei mesi all'anno; 2) istituisce il programma <i>Job Opportunities and Basic Skills</i> (JOBS), che sostituisce il WIN; 3) dichiara obbligatoria l'estensione del <i>Medicaid</i> a tutti gli assistiti AFDC da parte degli Stati.
1990	La proroga concessa agli Stati per l'allestimento del programma <i>Unemployed Parent</i> scade ad ottobre.
1993	Il Presidente Clinton avvia la concessione su larga scala di <i>federal waivers</i> .
1996	Il programma <i>Temporary Assistance to Needy Families</i> sostituisce l'AFDC.

2. Dalle origini agli anni Cinquanta

La maggior parte delle informazioni normative contenute nei paragrafi da 2 a 4 sono ricavate da un rapporto del Department of Health and Human Services (in seguito DHHS, 1998).

L'AFDC nasce nel 1935 come *Aid to Dependent Children* (ADC) nel Titolo IV del *Social Security Act* (SSA). Il Titolo IV del SSA stabilisce il diritto federale di bambini bisognosi a ricevere assistenza finanziaria. In sostanza, le amministrazioni statali vengono obbligate dal governo federale ad erogare assistenza finanziaria a minori di 16 anni in famiglie con reddito molto basso. Le condizioni di accesso all'assistenza per i minori includono la morte, la continua assenza o l'handicap grave di almeno un genitore. Il sussidio, di cui è titolare il minore, viene dato in gestione al genitore vivo, presente e non-disabile (o al tutore in assenza di entrambi i genitori). La legge del 1935 è pensata soprattutto per permettere alle madri, nelle famiglie povere in cui manca il padre, di sopravvivere senza lavorare e di restare a casa ad accudire i figli minori a carico (cfr. Blank e Blurm, 1997).

La partecipazione al programma ADC degli Stati federali è dichiarata volontaria. Gli Stati che non partecipano hanno comunque l'obbligo di assistere minori bisognosi, ma non possono beneficiare dei finanziamenti federali legati all'ADC. Gli Stati che richiedano di partecipare devono predisporre un programma locale di assistenza da sottoporre all'approvazione del governo federale. Ci sono alcune caratteristiche organizzative che i programmi statali devono rispettare. Lo sforzo organizzativo inizialmente richiesto agli Stati è minimo e poche Amministrazioni esitano a cogliere l'occasione. Tuttavia, nel 1939, il territorio dell'Alaska e otto Stati non partecipano ancora all'ADC: Connecticut, Illinois, Iowa, Kentucky, Mississippi, Nevada, South Dakota e Texas.

La legge istitutiva dell'ADC del 1935 stabilisce che il governo federale rimborsi ciascuno Stato di una proporzione fissa, pari ad un terzo, delle spese sostenute. Il rimborso è detto *matching grant*. Non c'è un tetto all'ammontare potenziale spendibile dallo Stato, ma il rimborso per famiglia assistita non può superare i 6 dollari per mese per il primo figlio e i 4 dollari per mese per ogni figlio addizionale (dollari del 1935). Nel 1939 la quota di rimborso è aumentata dal 33 per cento al 50 per cento.

Fin dal 1935, gli Stati federali hanno, in parte, il compito di fissare requisiti di eleggibilità e sussidi, stabilendo regole su proprietà personali e reali, redditi da lavoro e da attività finanziarie. Ad esempio, lo Stato fissa il sussidio minimo garantito a chi non ha un reddito (*standard of need* o *guarantee level*). Il governo federale dispone, invece, la fissazione del cosiddetto *benefit reduction rate*, ovvero il tasso a cui si riduce il sussidio familiare all'aumentare del reddito complessivo lordo della famiglia. Per schematizzare, il sussidio AFDC per la famiglia i nello Stato j è dato dalla formula $s_{ij} = g_j - ty_i$, dove g è il livello di *guarantee*, t è il *benefit reduction rate* e y è il reddito familiare lordo

(cfr. Moffitt, 2002). La fissazione dello *standard of need* consente allo Stato di esercitare notevole influenza sull'ammontare del sussidio e sull'eleggibilità (intesa come ricezione di un sussidio positivo). Infatti, ciascuno Stato può fissare g tenendo conto del *benefit reduction rate* federale in vigore. All'inizio del programma, il *benefit reduction rate* è fissato pari al 100 per cento ($t = 1$).

Come sottolineato, il nome originario del programma è *Aid to Dependent Children*, perché il Titolo IV prevede l'assistenza finanziaria per soli bambini bisognosi. Non c'è menzione di aiuti diretti al genitore del bambino, oppure al tutore in assenza di entrambi i genitori, anche se gli adulti sono i destinatari materiali del sussidio e coloro che lo gestiscono. Tuttavia, a partire dagli anni Cinquanta, si comincia a considerare la possibilità di aiutare direttamente genitori o tutori. Proprio nel 1950 il governo federale dichiara obbligatoria (se la condizione di bisogno sussiste) l'erogazione di assistenza finanziaria al genitore disabile o al genitore singolo, che sia rimasto da solo a causa della morte o della continua assenza dell'altro genitore. A partire dal 1950, quindi, gli assistiti non sono più esclusivamente minori. Anche le madri singole (e i padri singoli) entrano a far parte delle liste del welfare.

Gli anni Cinquanta datano anche un altro cambiamento importante. Il 1956 vede l'introduzione di quote di rimborso variabili tra gli Stati, in base al reddito pro capite. Gli Stati con più basso reddito pro capite beneficiano di una quota di rimborso federale più alta, con finalità redistributive. Nel 1996 la quota mediana è del 60 per cento, giungendo al 78 per cento nello Stato più povero, il Mississippi (cfr. Arsneault, 2000).

3. Gli anni Sessanta

Gli anni Sessanta datano vari cambiamenti normativi rilevanti. I primi due si verificano nel 1961. Da un lato, il Congresso dà la possibilità agli Stati di richiedere un rimborso federale per l'assistenza finanziaria erogata a bambini bisognosi in famiglie con entrambi i genitori, in cui si ritrovi disoccupato il genitore ex principale fonte di reddito (negli ultimi sei mesi). Dall'altro lato, il diritto degli Stati al rimborso è esteso all'assistenza erogata al genitore disoccupato stesso. Nasce, così, la componente del programma ADC chiamata *Unemployed Parent* (1961), che si aggiunge al programma *Basic* per famiglie bisognose in cui un genitore (in genere il padre) sia morto, disabile o continuamente assente. Il programma *Unemployed Parent* è inizialmente rivolto ai soli padri disoccupati e ai loro figli minori a carico. Tuttavia, la sua formulazione iniziale viene dichiarata incostituzionale dopo pochi mesi ed il programma viene esteso a padri e madri.

Nel 1962 il diritto degli Stati al rimborso è esteso all'assistenza erogata al genitore non-disabile in una famiglia con un genitore disabile (assistito), nonché al secondo genitore disoccupato (in genere la madre) in una famiglia in cui il genitore ex principale fonte di reddito sia disoccupato (in genere il padre). Il nome del programma passa da *Aid to De-*

pendent Children ad *Aid to Families with Dependent Children*, principalmente in conseguenza del fatto che si cominciano ad aiutare intere famiglie bisognose, non più solo minori (in famiglie bisognose).

Nel 1965, la cosiddetta *war on poverty* lanciata dal Presidente Johnson vede, tra l'altro, l'istituzione di due nuovi programmi di assistenza: *Food Stamps* e *Medicaid*. Gli assistiti AFDC sono dichiarati automaticamente eleggibili per buoni-pasto e servizi medici. Questo significa che gli Stati federali hanno diritto al rimborso federale per buoni-pasto e servizi medici erogati gratuitamente agli iscritti alle liste del welfare.

Nel 1967, il Presidente Johnson porta il *benefit reduction rate* dal 100 per cento al 66,6 per cento ($t = 2/3$) con gli *Amendments to the Social Security Act*. L'obiettivo di questo intervento è quello di permettere alle famiglie povere di produrre un reddito maggiore del livello di *guarantee* e continuare a ricevere il sussidio. In questo modo si cerca di stimolare l'attività lavorativa degli adulti.

Gli anni Sessanta datano anche alcune decisioni della Corte Suprema che eliminano delle restrizioni alla eleggibilità, ritenute in contrasto con i principi del SSA (Moffitt, 2002). Tra le restrizioni eliminate, ricordiamo la cosiddetta *man-in-the-house rule* e il *residency requirement*. La prima è una regola in base alla quale una madre singola può perdere il diritto all'assistenza se convive con un uomo. Si assume, infatti, che il reddito della famiglia guidata da madre singola sia accresciuto dal reddito del convivente, anche in assenza di matrimonio. Il *residency requirement* è, invece, una regola per cui la possibilità di richiedere assistenza allo Stato i-esimo è condizionata alla residenza nello Stato i-esimo da un numero minimo di anni.

4. Gli anni Settanta e Ottanta

Il 1971 è l'anno dei cosiddetti *Nixon's requirements*. Il governo federale richiede alla maggior parte degli assistiti adulti di impegnarsi nelle attività obbligatorie del programma *Work Incentive* (WIN), creato nel 1968 per favorire la formazione professionale degli assistiti adulti. Inoltre il governo richiede agli Stati un maggiore monitoraggio sugli assistiti, alla ricerca di frodi ed errori.

Il resto degli anni Settanta non registra rilevanti interventi legislativi in materia di welfare. Nel 1977, l'Amministrazione Carter elabora il *Better Jobs and Income Program*, simile al *Family Assistance Plan* del 1969, redatto durante la Presidenza di Nixon. Entrambi i piani, ispirati ai principi di training e reddito minimo garantito per la famiglia povera, non vengono mai sottoposti al voto del Congresso.

Esattamente dieci anni dopo le richieste di Nixon, la legislazione in materia di welfare è oggetto di alcune modifiche. Il 1981 è, infatti, l'anno di approvazione dell'*Omnibus Budget Reconciliation Act*. Le modifiche non-restrittive riguardano l'età dei minori eleggibili, che viene elevata da 16 a 18 anni. Le principali modifiche restrittive sono tre. 1) Nel calcolo del reddito del genitore singolo, in genere la madre,

si fa rientrare anche una quota del reddito dell'eventuale *steparent*, in genere il patrigno. 2) Viene introdotto un limite federale al reddito massimo per l'eleggibilità. 3) Il *benefit reduction rate* viene nuovamente riportato al 100 per cento, ma ai nuovi entranti in assistenza è concesso di beneficiare di un tasso del 66,6 per cento per quattro mesi (Moffitt, 2002). Si tratta del cosiddetto AFDC *earnings disregard*.

Nel 1984, il governo federale dichiara obbligatoria, da parte degli Stati, l'assistenza per il secondo genitore in famiglie con un genitore disabile o disoccupato (ma ex principale fonte di reddito). Si tratta di un cambiamento rispetto alla normativa introdotta nel 1962: il diritto dello Stato al rimborso (lo Stato ha la facoltà di assistere, ma non l'obbligo di farlo) è trasformato nell'obbligo di assistenza da parte dello Stato. La nuova normativa è essenzialmente finalizzata ad obbligare gli Stati ad assistere le madri, in famiglie con un padre disabile o disoccupato.

Dal 1982 al 1988, l'Amministrazione Reagan concede ad alcuni Stati di sperimentare politiche innovative di gestione degli assistiti, in deroga rispetto al SSA (e successive modifiche). Gli Stati destinatari dei primi *federal waivers* sono otto: Illinois, Minnesota, Missouri, New Jersey, Utah, Washington, Wisconsin e Wyoming (cfr. Arsneault, 2000). Le deroghe vengono utilizzate per accentuare gli obblighi lavorativi degli assistiti in contropartita al sussidio. Si consolida, così, il principio del *workfare* sorto con le richieste di Nixon, ovvero l'idea che gli assistiti adulti debbano guadagnarsi con il lavoro l'assegno mensile ricevuto.

Il principio del *workfare* si rafforza negli anni successivi ai primi *waivers* con l'approvazione del *Family Support Act* (FSA) del 1988. Questa legge segna la nascita del programma *Job Opportunities and Basic Skills* (JOBS), che sostituisce il programma WIN. Il JOBS prevede attività lavorative e attività di istruzione, a cui tutti gli assistiti AFDC adulti devono partecipare, salvo poche eccezioni. Inoltre, il FSA dà avvio ai primi programmi di ricerca attiva del lavoro e, per incentivare l'acquisizione di un lavoro e l'uscita dall'assistenza, garantisce ai cosiddetti *leavers* l'assistenza medica e quella infantile, nei primi 12 mesi successivi all'uscita dal welfare.

Un ulteriore cambiamento importante, dovuto al FSA, è l'introduzione dell'obbligo di partecipazione al programma *Unemployed Parent* per tutti gli Stati riceventi *matching grants*. Analogamente a quanto avvenuto nel 1984, l'incentivo per lo Stato ad assistere, introdotto nel 1961, è trasformato in un obbligo di assistenza. Agli Stati privi di AFDC-UP, il governo concede la possibilità di erogare sussidi rimborsabili a favore di famiglie con caratteristiche da AFDC-UP, per sei mesi all'anno, in attesa dell'allestimento del programma ufficiale. Solo a partire dall'ottobre del 1990, le prescrizioni del *Family Support Act* del 1988 diventano effettive. Il numero degli Stati partecipanti all'AFDC-UP passa da 28 nel 1990 a 52 nel 1991.

Per finire, il FSA obbliga gli Stati a fornire gratuitamente i servizi del *Medicaid* agli assistiti AFDC. Questo provvedimento modifica la normativa del 1965, la quale attribuisce agli Stati il diritto al parziale rimborso delle spese sostenute per l'erogazione gratuita di servizi medici ai percettori di welfare, senza gravare le Amministrazioni statali dell'obbligo di erogazione dei servizi.

5. Prima metà degli anni Novanta

All'inizio degli anni Novanta, sulla base della normativa AFDC vigente, le famiglie statunitensi hanno diritto a ricevere un sussidio monetario e, sotto certe condizioni, aiuti in beni (*Food Stamps*) e servizi (*Medicaid*) qualora abbiano almeno un figlio minore di 18 anni a carico e si trovino in ristrettezze economiche. Le riforme degli anni Novanta hanno inizio con la scelta federale di aumentare i poteri degli Stati circa la definizione della politica di welfare.

Fin dal 1962, il governo federale (Secretary of Health and Human Services) può concedere agli Stati di sperimentare politiche innovative di gestione degli assistiti, attraverso i cosiddetti *waivers*. Gli Stati che richiedono e ricevono *waivers* federali possono attuare programmi di assistenza non previsti dalle norme generali in materia di AFDC (cioè possono operare in deroga alla legge generale).

La concessione di *waivers*, pur prevista dal 1962, è divenuta una pratica ordinaria nella prima metà degli anni Novanta. È l'Amministrazione Clinton che dà il grande impulso alla politica dei *waivers*, attribuendo a 43 Stati la possibilità di operare in deroga, negli anni dal 1993 al 1996 (agosto).

I principali indirizzi comuni di politica assistenziale, adottati dagli Stati destinatari di *waivers*, sono elencati a seguire (cfr. Council of Economic Advisers, 1997, appendice).

- 1) Riduzione dell'estensione temporale degli aiuti (introduzione di *time limits*). Come regola generale, l'AFDC prevede che le famiglie ricevano aiuti fino a quando soddisfino i requisiti di eleggibilità (un reddito basso, la presenza di minori a carico e certe altre condizioni di stato civile). Questo principio comincia a perdere forza nei primi anni Novanta. Gli Stati destinatari di *waivers* adottano limiti di tempo che determinano, alla scadenza, la perdita degli aiuti per i membri adulti di famiglie o per intere famiglie (minori inclusi). Alcuni Stati adottano un limite fisso di 24 mesi per tutti gli assistiti. Altri Stati stabiliscono limiti temporali variabili: ad esempio il Texas limita gli aiuti a 12, 24, o 36 mesi a seconda dell'istruzione e dell'esperienza lavorativa degli adulti; l'Iowa sviluppa limiti temporali ad personam per stimolare l'autosufficienza individuale.
- 2) Erogazione dei sussidi maggiormente condizionata alla prestazione di una attività lavorativa o alla frequenza di un corso di formazione o alla ricerca attiva di un lavoro (rafforzamento di *work requirements*, *mandatory training*, *job search*). Le prime due attività sono

previste in contropartita al sussidio fin dal 1971 (*Nixon's requirements*). La ricerca attiva del lavoro è introdotta a partire dal 1982. Gli Stati che ricevono *waivers* accentuano il legame di scambio tra il sussidio e le attività richieste.

- 3) Eliminazione della regola di proporzionalità del sussidio al numero dei figli (introduzione di *family caps*). L'AFDC prevede che il livello dell'aiuto alla famiglia sia commisurato all'ampiezza della stessa e che il sussidio aumenti qualora una famiglia diventi più numerosa. La maggior parte degli Stati riceventi *waivers* elimina il sussidio addizionale per il figlio addizionale, che risulti nato mentre la famiglia è assistita (cioè nato mentre almeno un minore a carico è presente in famiglia). Pochissimi Stati compensano la mancata erogazione del sussidio addizionale con l'erogazione di servizi o beni addizionali.
- 4) Riduzione del numero degli esenti dalla partecipazione al programma *Job Opportunities and Basic Skills* (riduzione delle *JOBS exemptions*). Il JOBS prevede la partecipazione degli assistiti adulti che non rientrino nelle categorie esenti. Tali categorie sono rappresentate dagli handicappati gravi e dai genitori di bambini con meno di tre anni o dai genitori di bambini con meno di sei anni, ai quali lo Stato non garantisca le cure necessarie. Gli Stati restringono i criteri di esenzione, chiedendo la partecipazione al JOBS perfino a genitori di bambini di dodici settimane.
- 5) Aumento delle sanzioni a carico degli assistiti che si rifiutano di partecipare al JOBS (aumento delle *JOBS sanctions*). Gli Stati sostengono che le sanzioni per le persone tenute a partecipare al JOBS non siano abbastanza efficaci nel motivare gli assistiti assenti e aumentano le penalità in vario modo. Alcuni Stati decidono di sottrarre l'assistenza agli adulti che non partecipino, in maniera regolare, alle attività del JOBS. Ben 22 Stati decidono di imporre una sanzione per tutta la famiglia, cioè la sospensione dell'intero sussidio familiare, compresa la quota destinata ai figli dei genitori colpevoli.
- 6) Estensione dello standard AFDC *earnings disregard*. Vari Stati utilizzano il *waiver* federale (oltre che per attuare politiche restrittive) per introdurre benefici addizionali allo standard AFDC. In condizioni normali, gli assistiti possono percepire un reddito con un *benefit reduction rate* del 66,6 per cento nei primi quattro mesi di sussidio (standard AFDC *income disregard*). Alcuni Stati utilizzano il *waiver* per estendere il periodo di quattro mesi (previsto dalla normativa federale) o per applicare un *rate* più basso di due terzi.

6. Seconda metà degli anni Novanta

Le informazioni utilizzate in questo paragrafo sono ricavate da tre fonti principali: una governativa (DHHS, 2003), una ex-governativa (Edelman, 1997), una accademica (Moffitt, 2002).

Nell'agosto del 1996 la riforma del welfare, iniziata nei singoli Stati con i *waivers*, culmina – a livello federale – nell'approvazione del

Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA), che sostituisce l'AFDC con la *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF). Il cambiamento di nome del programma di welfare (da AFDC a TANF) rende esplicito il fatto che l'assistenza diventa temporanea per volontà federale, non più del singolo Stato che utilizza il *waiver* per introdurre un limite di tempo. Come sottolineato dallo stesso Presidente Clinton, la riforma del 1996 segna la fine del welfare fino ad allora conosciuto. Viene, infatti, eliminato il diritto federale all'assistenza di famiglie bisognose con figli minori a carico. La nuova legge fa decadere il principio che chiunque soddisfi certe condizioni di reddito e stato civile (fissate a livello statale e federale) ha il diritto (*entitlement*), sancito con legge federale, di ricevere assistenza dallo Stato di residenza. Con la riforma del 1996, il raggiungimento di un limite di tempo (la famiglia Y ha trascorso T anni in assistenza) o l'applicazione di una sanzione determinano la perdita definitiva dell'assistenza per una famiglia, anche se la famiglia continua a soddisfare i requisiti specifici di reddito e stato civile.

In forza della nuova legge, gli Stati ricevono un finanziamento federale fisso, il cosiddetto *block grant* che sostituisce il *matching grant*. La misura del *block grant* è direttamente proporzionale ai più recenti livelli passati di spesa dello Stato. Ciascuno Stato è obbligato a spendere, in termini nominali, almeno l'80 per cento di quanto speso nel 1994, con l'obiettivo di evitare che la ricezione anticipata dei fondi federali (per effetto del passaggio al *block granting*) comporti un drastico calo della spesa effettuata dagli Stati. Un'altra importante novità è che gli Stati possono spendere i fondi ricevuti come desiderano. Questo implica che la spesa potrebbe non essere destinata al pagamento di sussidi monetari alle famiglie. Ad esempio, teoricamente, uno Stato potrebbe spendere tutti i suoi fondi finanziando le attività di istituzioni religiose a supporto di bambini poveri, anziché pagando l'assegno mensile alle famiglie con bambini poveri.

In relazione all'ammontare dei sussidi familiari, il diritto di fissare il *benefit reduction rate* passa dal governo federale ai singoli Stati. Quindi, le decisioni relative all'*earnings disregard* diventano di competenza statale. Lo Stato j-esimo acquisisce il controllo totale sul sussidio per la famiglia i-esima, la cui formula diventa $s_{ij} = g_j - t_j y_i$.

L'AFDC-UP viene abolito. Gli Stati possono assistere famiglie con caratteristiche da programma UP a loro discrezione. Anche il programma JOBS viene abolito. Gli Stati diventano depositari del compito di trasferire persone dalla ricezione passiva di assistenza al mondo del lavoro. La nuova normativa stabilisce che il 25 per cento di tutte le famiglie assistite in ciascuno Stato deve essere impegnata in attività lavorative entro dicembre 1997. Questa percentuale deve aumentare al 50 per cento entro l'anno 2002. I genitori singoli devono partecipare ad attività lavorative (o lasciare il welfare) per almeno 20 ore a settimana entro il 1997 e per almeno 30 ore entro l'anno 2000. L'attività

lavorativa richiesta a famiglie con due genitori è di 35 ore a settimana entro luglio 1997.

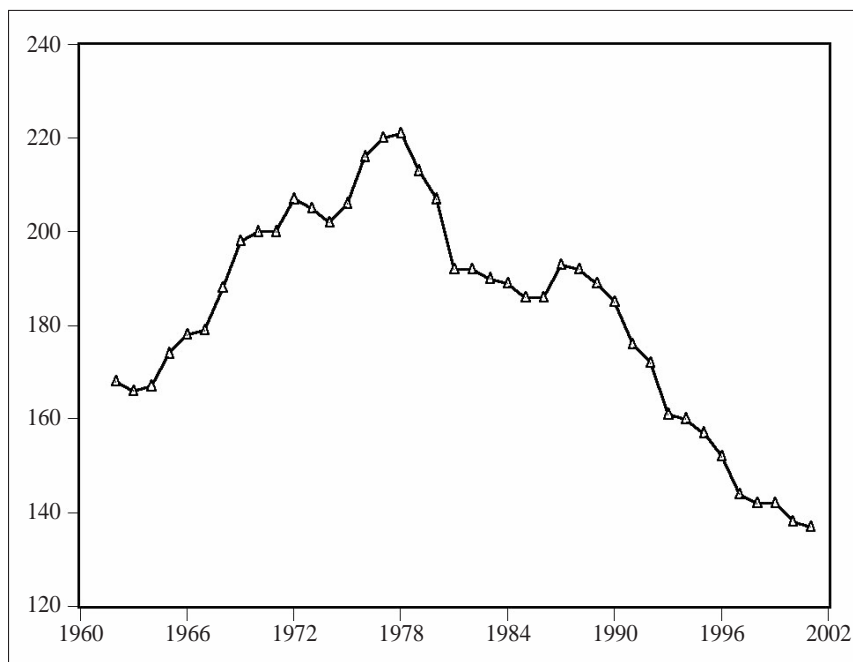
L'impegno in attività lavorative significa o avere un'occupazione nel mercato del lavoro vero e proprio o partecipare a lavori di pubblica utilità, programmi di formazione-lavoro, *stages*, servizi di comunità, 12 mesi di orientamento professionale, servizi a supporto di bambini (o mischiare le varie possibilità fino al raggiungimento delle ore minime di lavoro). È prevista anche la ricerca del lavoro, che può contare come attività lavorativa per non più di sei settimane (non più di quattro consecutive). Non più del 20 per cento dei beneficiari in ciascuno Stato può essere impegnato in attività di orientamento professionale o a scuola (per i genitori minorenni). L'unica eccezione all'attività lavorativa è fatta per genitori singoli di bambini con meno di un anno di età.

La nuova legge premia, con maggiori risorse federali (bonus), gli Stati che riescono a trasferire più persone dall'assistenza al lavoro. Gli Stati con peggiori risultati perdono percentuali dei rispettivi *block grants*. Tuttavia, le Amministrazioni statali beneficiano di una via d'uscita machiavellica (cfr. Edelman, 1997): infatti la legge del 1996 richiede agli Stati di aumentare la percentuale di assistiti-lavoratori sul totale degli assistiti, ma non vieta che questo obiettivo sia ottenuto semplicemente riducendo il numero degli assistiti che non lavorano.

Le altre politiche restrittive, iniziate con i *waivers*, vengono proseguite e accentuate: in particolare le sanzioni, i *family caps* e i limiti di tempo. Le sanzioni non sono più legate al JOBS (abolito), ma ai nuovi *work requirements*. I *family caps* continuano a privare dell'assistenza il figlio addizionale, nato mentre la famiglia è iscritta alle liste del welfare. I limiti di tempo statali sono uniformati ad un unico limite di tempo federale di 5 anni, salvo deroghe. In particolare, gli Stati possono imporre un limite di tempo inferiore o superiore, ma la seconda opzione è vincolata a non più 20 per cento dei rispettivi assistiti. Il limite federale di 5 anni influenza notevolmente il modo di vivere dell'assistito-tipo. Infatti, il 76 per cento degli assistiti resta in assistenza per più di 60 mesi e il numero medio di anni di assistenza è pari a 13 (Pavetti, 1995).

7. Ancora sugli anni Novanta

Come descritto, le riforme degli anni Novanta comportano una restrizione delle condizioni di permanenza nell'assistenza pubblica. Oltre a questo aspetto, l'assistenza finanziaria – in sé e per sé – viene ridotta. Un indicatore sintetico di questa tendenza è la caduta del sussidio AFDC mensile per assistito, in termini reali. A partire dal 1979, anche per effetto di una sostituzione storica tra *cash-assistance* e *in-kind assistance* (Moffitt, 1999), il sussidio diminuisce sensibilmente e raggiunge i minimi storici negli anni Novanta (Figura 3). D'altra parte, anche la spesa pubblica in assistenza non-finanziaria subisce un netto ridimensionamento, come quota del PIL, dal 1994 (cfr. Burke, 2001).



Fonte: Department of Health and Human Services
<http://aspe.hhs.gov/hsp/indicators03/>

Fig. 3 – Sussidio AFDC-TANF mensile per assistito (dollari 2001)

Gli anni Novanta, comunque, non sono caratterizzati dalla sola attuazione di politiche sociali restrittive, come il quadro delineato finora potrebbe far pensare (a parte l'utilizzo di *earning disregards* con i *wai-vers*). Lo scorso decennio, infatti, vede l'attuazione di alcuni interventi a sostegno di persone e famiglie a basso reddito. Gli esempi più discussi sono le espansioni dell'*Earned Income Tax Credit* (EITC) del 1993 e del 1998, nonché gli aumenti del salario minimo del 1990, 1991, 1996 e 1997. Tuttavia, anche questi interventi sono in sintonia con il nuovo indirizzo di politica assistenziale: gli aiuti pubblici non sono destinati al povero in quanto tale; sono destinati al povero che sia «meritevole» di aiuti in quanto lavoratore. Nel caso del programma AFDC-TANF, poi, l'aiuto al lavoratore-povero è previsto in forma temporanea. D'altra parte, è evidente che sia l'EITC sia il salario minimo possono influenzare solo il benessere dell'individuo che abbia un reddito da lavoro, per quanto basso questo reddito sia.

In conclusione, appare ragionevole ritenere che le riforme del welfare degli anni Novanta, nonché le più pubblicizzate politiche di soste-

gno a individui e famiglie a basso reddito, abbiano costituito un forte «incentivo» per i poveri a trovare un lavoro, anche marginale se necessario, purché si tratti di un lavoro.

8. Tasso di partecipazione all'AFDC-TANF e politica di welfare

In questo paragrafo discutiamo fino a che punto variazioni significative del tasso di partecipazione al welfare sono riconducibili a interventi di politica di welfare, in modo da disporre di elementi addizionali per interpretare la caduta del tasso di partecipazione al welfare negli anni Novanta. È possibile presentare una serie di esempi di interventi politici che possono aver influenzato il livello del tasso di partecipazione al welfare.

L'indisponibilità di dati ufficiali rende interessante tracciare l'andamento del tasso di partecipazione al welfare (B), dal 1936 al 1960, in Figura 1. Il tasso di partecipazione al welfare è ricavato, per definizione, dal rapporto tra il numero degli assistiti (Figura 2) e la popolazione totale. Il livello di B nel 1960 coincide con la prima osservazione ufficiale disponibile. La quota della popolazione assistita manifesta un andamento crescente nel tempo, sebbene si riduca durante la seconda guerra mondiale e nei primi anni Cinquanta.

Per iniziare, appare ragionevole segnalare che il trend di crescita dal 1936 al 1960 potrebbe essere associato alla decisione politica (1939) di aumentare il *matching grant* (dal 33 per cento al 50 per cento) e di agganciarlo al reddito pro capite degli Stati (1956).

Fino al 1950, come discusso nel paragrafo 2, il tasso di partecipazione al welfare riflette la quota dei minori assistiti sul totale della popolazione. La rapida crescita del tasso dal 1945 al 1950 può essere legata al riconoscimento giuridico, e quindi politico-istituzionale, dei caduti in guerra e al conseguente aumento degli orfani.

Dal 1950 in poi, il governo concede ad alcune categorie di adulti di ricevere assistenza: generalmente, si tratta di vedove di guerra. Il numero degli adulti in assistenza sale da poche unità a 815 mila unità nel 1962 (prima osservazione disponibile in Figura 2). Anche la decisione politica di estendere l'assistenza agli adulti può aver sostenuto la crescita di B negli anni Cinquanta.

Nel complesso, i movimenti del tasso di partecipazione al welfare dal 1936 al 1960 sono ancora poco esplorati ed andrebbero approfonditi. Va comunque sottolineato che, in tutto il periodo citato, il tasso di partecipazione al welfare è aumentato di poco più che un punto percentuale, meno della metà dell'aumento registratosi dal 1965 al 1972. Questo suggerisce di dedicare maggiori energie all'analisi di quanto è accaduto nella seconda metà degli anni Sessanta.

La grande crescita del tasso di partecipazione verso la fine degli anni Sessanta può essere associata alla *unconditional war on poverty*, condotta dal Presidente Johnson. Come sottolineato nel paragrafo 3, questa «guerra» ha inizio con l'introduzione dei *Food Stamps* e del *Medicaid* nel 1965. Gli assistiti AFDC sono dichiarati automaticamen-

te eleggibili rispetto a buoni-pasto ed assistenza medica e questo può aver aumentato notevolmente la propensione dei poveri a far domanda di assistenza AFDC.

Inoltre, diversi gruppi per i diritti civili, tra cui la *National Welfare Rights Organization*, pubblicizzando il programma AFDC e fornendo supporto amministrativo, possono aver spinto numerose famiglie bisognose a fare domanda per ricevere gli aiuti disponibili (aumento dell'offerta di assistiti). La politica federale della *Great Society* potrebbe aver spinto gli Stati ad accettare più *applications* (aumento volontario della domanda di assistiti). D'altro canto, alcune decisioni della Corte Suprema (eliminazione del *residency requirement* e della *man-in-the-house rule*) possono aver contribuito a sostenere la crescita (aumento involontario della domanda di assistiti).

Infine, nel 1967, la riduzione del *benefit reduction rate* da uno a due terzi può aver contribuito all'aumento di B. Infatti, un *benefit reduction rate* pari a due terzi rende eleggibili tutte le famiglie con un reddito inferiore al livello di *guarantee* e quelle con un reddito superiore al livello di *guarantee*, purché non superiore a tre mezzi dello *standard of need*. Al contrario, un *rate* unitario nega l'assistenza alle famiglie con un reddito anche di un dollaro maggiore del livello di *guarantee*.

D'altra parte, non è una novità per la letteratura che la grande crescita del tasso di partecipazione al welfare tra la fine degli anni sessanta e l'inizio degli anni Settanta non può essere giustificata da particolari fattori economici (Moffitt, 1987). Non potrebbe essere altrimenti, visto che il tasso di disoccupazione è fortemente diminuito negli anni Sessanta (Figura 1).

Un altro esempio sulla relazione tra interventi politici in materia di welfare e livello del tasso di partecipazione al welfare è relativo ai primi anni Settanta. Come descritto nel paragrafo 4, nel 1971, il Presidente Nixon richiede: 1) alla maggior parte degli assistiti adulti, per la prima volta nella storia dell'AFDC, di impegnarsi nelle attività obbligatorie del programma WIN; 2) agli Stati di monitorare più attentamente gli assistiti, alla ricerca di frodi ed errori. Queste richieste possono aver indotto un certo numero di assistiti a preferire un lavoro vero e proprio alle attività obbligatorie, favorendo l'uscita dal welfare. Inoltre, possono aver reso meno allettante e agevole l'entrata nell'assistenza. Infine, possono aver portato alla luce casi di truffa: ad esempio, casi di persone che non possono svolgere le attività obbligatorie in quanto occupate in attività lavorative generanti redditi non denunciati agli uffici del welfare. In conclusione, le richieste di Nixon potrebbero essere associate alla frenata nella crescita del tasso di partecipazione a partire dal 1973.

Un ulteriore esempio riguarda la caduta del tasso di partecipazione al welfare dal 1981 (4,9 per cento) al 1982 (4,5 per cento). Si tratta della più forte caduta di B dalla nascita del welfare nel 1935, maggiore di quella avvenuta negli anni di guerra. Essa potrebbe essere associata all'approvazione dell'OBRA nel 1981. Infatti, questa legge introduce,

come descritto nel paragrafo 4, vari provvedimenti restrittivi dell'eleggibilità. I più noti sono il ripristino di un *benefit reduction rate* unitario; l'introduzione di un limite federale al reddito familiare; la considerazione di una quota di reddito dell'eventuale *stepparent* nel calcolo del reddito familiare. Va comunque sottolineato che l'OBRA può aver anche esercitato una pressione al rialzo sugli assistiti pro capite, elevando l'età dei minori eleggibili da 16 a 18 anni.

Una crescita del tasso di partecipazione al welfare è ben visibile tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta. Questa crescita potrebbe essere collegata ai contenuti del *Family Support Act* del 1988 e alle sue norme transitorie. Come descritto nel paragrafo 4, tra il 1988 e il 1990, il governo trasforma da facoltativa ad obbligatoria la partecipazione al programma *Unemployed Parent* degli Stati riceventi *matching grants*. Il numero di Stati con AFDC-UP passa da 28 nel 1990 a 52 nel 1991. Inoltre, il governo federale trasforma da facoltativa a obbligatoria l'assistenza medica gratuita erogata dagli Stati alle famiglie AFDC, rafforzando la propensione dei poveri ad iscriversi alle liste del welfare.

Alla luce di quanto descritto per le riforme degli anni Novanta, non dovrebbe meravigliare più di tanto l'argomento che le politiche adottate abbiano contribuito, non meno che la caduta del tasso di disoccupazione, al declino del tasso di partecipazione al welfare. In realtà questa tesi non è predominante nella letteratura. La caduta del tasso di disoccupazione, utilizzata come *proxy* dell'espansione economica e occupazionale, è vista come la causa primaria della caduta del tasso di partecipazione al welfare (Bell, 2001).

9. Riforme, crescita e studi sui «caseloads»

L'idea che la caduta del tasso di partecipazione al welfare derivi principalmente dalla caduta del tasso di disoccupazione proviene dai cosiddetti studi sui *caseloads*². Queste ricerche hanno inizio nel 1997 con un rapporto del Council of Economic Advisers (1997) ed utilizzano dati statali in panel, relativi ad un intervallo temporale che è compreso – nella migliore delle ipotesi – tra il 1976 e il 1998 (Council of Economic Advisers, 1999).

Il primo modello econometrico degli studi sui *caseloads* è indicativo delle caratteristiche generali di queste ricerche. Si tratta della seguente regressione, stimata dal *Council of Economic Advisers* (CEA) nel rapporto del 1997:

$$\text{LNB}_{it} = \alpha_i + \beta_t + \delta R_{it} + \gamma \text{TD}_{it} + \eta \text{LNS}_{it} + \varepsilon_{it} \quad [1]$$

Nell'equazione [1], il vettore α_i contiene gli effetti fissi statali, β_t rappresenta gli effetti annuali, LNB è il logaritmo naturale del tasso di

² Andini (2004b) propone una rassegna completa della letteratura empirica e teorica sulle riforme del welfare statunitense, avvenute negli anni Novanta.

partecipazione al welfare, TD è il tasso di disoccupazione, R è una *dummy* legata ai *waivers*, LNS è il logaritmo naturale dell'ammontare massimo di sussidio AFDC in termini reali (dollari 1996) per una famiglia di 3 persone. L'obiettivo dell'analisi è quello di studiare l'effetto di TD e di R su LNB. Il sussidio LNS funge da variabile di controllo.

Studi successivi, e lo stesso rapporto del CEA del 1997, presentano versioni più complesse della regressione (1). La letteratura si è sviluppata aggiungendo nuove variabili esplicative, tra cui i valori ritardati di LNB e TD. L'obiettivo dell'analisi è, comunque, rimasto invariato: quello di misurare i contributi delle riforme del welfare e del tasso di disoccupazione (inteso come *proxy* della crescita economica e occupazionale) nello spiegare i movimenti della quota della popolazione iscritta alle liste del welfare, con particolare riferimento alle vicende della scorsa decade.

Vari studi sui *caseloads* indicano che una diminuzione di un punto percentuale nel tasso di disoccupazione fa diminuire gli assistiti pro capite del 5-7 per cento (cfr. Bell, 2001). Si tratta di ricerche che non contemplano il periodo della TANF. Si pensi al rapporto del CEA del 1997 e agli studi di Bartik e Eberts (1999), Levine e Whitmore (1998), Wallace e Blank (1999), Figlio e Ziliak (1999), Ziliak *et al.* (1997, 2000), nonché Blank (2001).

Una sola ricerca adotta una qualche versione del modello (1) e utilizza dati successivi all'implementazione della TANF (1997-1998). Si tratta di un rapporto del CEA del 1999 (CEA, 1999). Questa ricerca suggerisce che l'effetto del tasso di disoccupazione sui *caseloads* pro capite nel periodo 1997-1998 è più basso rispetto a quello registrato nel periodo 1993-1996, fornendo un risultato sorprendente perché lo stato dell'economia è migliorato dopo il 1996.

Tutti gli studi citati in questo paragrafo si occupano anche di misurare quanta parte della variazione dei *caseloads* pro capite è ascrivibile alla variazione del tasso di disoccupazione. Relativamente al periodo dei *waivers* (1993-1996), i valori variano dal 26-36 per cento del CEA (1999) al 66 per cento di Ziliak *et al.* (2000). L'unico studio che si occupa di anni successivi alla TANF (1997-1998) riporta un valore dell'8-10 per cento (CEA, 1999).

Nel complesso, quindi, la letteratura è abbastanza concorde nel ritenere che la caduta del tasso di disoccupazione ha sostanzialmente influenzato la riduzione del tasso di partecipazione al welfare, almeno durante il periodo dei *waivers*.

Per quanto riguarda le politiche di welfare attuate nella scorsa decade, vari studi indicano che i *waivers* hanno contribuito alla diminuzione degli assistiti pro capite. Si tratta delle ricerche eseguite dal CEA (1997, 1999), nonché da Levine e Whitmore (1998), Wallace e Blank (1999) e Blank (2001). In questi studi, i *waivers* spiegano una quota di riduzione del tasso di partecipazione al welfare che oscilla tra il 12-15 per cento del CEA (1999) e il 31 per cento di Levine e Whitmore

(1998). Relativamente alle politiche più recenti, il CEA (1999) sostiene che l'effetto della TANF sugli assistiti pro capite è maggiore di quello dei *waivers* e che la riforma del 1996 spiega il 35-36 per cento della diminuzione del tasso di partecipazione al welfare. Questo è in accordo con il risultato (precedentemente riportato) che il tasso di disoccupazione ha influenzato meno gli assistiti pro capite nel periodo post-TANF.

Contrariamente a quanto descritto finora, alcune ricerche indicano che le politiche pre-TANF non hanno contribuito a ridurre il tasso di partecipazione al welfare. Si tratta degli studi eseguiti da Figlio e Ziliak (1999), da Bartik e Eberts (1999) e da Ziliak *et al.* (1997, 2000). Questi ultimi autori sostengono, addirittura, che il tasso di partecipazione al welfare sarebbe diminuito di più in assenza di *waivers* (per effetto della crescita economica).

Una ragione della diversità di risultati di Ziliak *et al.* (1997, 2000) è la diversa frequenza dei dati utilizzati: mensili anziché annuali. Tuttavia, la principale spiegazione della diversità di risultati è da ricercarsi nella struttura dinamica dei modelli stimati e, in particolare, nell'utilizzo di numerosi ritardi di LNB come variabili esplicative. I risultati di Ziliak *et al.* (1997, 2000) hanno dato origine ad una certa discussione sull'importanza della struttura dinamica nei modelli stimati. In particolare, questa questione è ripresa ed approfondita da Klerman e Haider (2004), i quali utilizzano un approccio innovativo per studiare l'evoluzione nel tempo dello stock di assistiti pro capite (con l'impiego di dati di flusso), ma la loro ricerca non affronta il tema del peso relativo delle riforme (e si riferisce alla sola California).

Nel complesso, gli studi sui *caseloads* non sono concordi nel ritenere che le riforme abbiano contribuito a ridurre il tasso di partecipazione al welfare. Il dibattito sembra propendere per un'influenza bassa o nulla dei *waivers* e per un'influenza maggiore della TANF, sulla base di una sola ricerca. In ogni caso, il consenso che si registra circa l'effetto del tasso di disoccupazione è assente nel caso delle riforme.

A giudizio di chi scrive, il principale limite degli studi sui *caseloads* è relativo alla mancanza di un inquadramento storico degli effetti delle politiche di welfare sugli assistiti pro capite. Infatti, come sottolineato, questi studi analizzano un insieme di dati che – nella migliore delle ipotesi – si riferisce al ventennio 1976-1998. Questo comporta l'impossibilità di testare l'esistenza di due cambiamenti strutturali nella partecipazione al welfare, per effetto della *war on poverty* e della TANF. Il presente articolo rappresenta un primo tentativo di inquadrare storicamente l'associazione tra la politica di welfare e il tasso di partecipazione all'AFDC-TANF. Utilizzando un approccio analogo, Andini (2004c) fornisce evidenza statistica che le politiche di welfare possono avere un peso maggiore del tasso di disoccupazione nel guidare i movimenti degli assistiti pro capite, quando si esamina un campione di dati esteso nel tempo (1936-2002), sebbene questo avvenga a

costo di una rinuncia all'informazione statale, per l'utilizzo di serie storiche nazionali anziché di dati statali in panel. Inoltre, Andini (2004a) mette in discussione l'approccio uni-equazionale degli studi sui *caseloads*, proponendo l'adozione di un approccio VAR. Quest'ultimo permette, infatti, di tenere conto sia dell'influenza che il tasso di disoccupazione può esercitare sul tasso di partecipazione al welfare (aspetto considerato dagli studi sui *caseloads*) sia dell'influenza che B può esercitare su TD³ (aspetto trascurato dagli studi sui *caseloads*). Per finire, la misura degli effetti della TANF fornita dal rapporto del CEA del 1999, ancorché rivaluti il ruolo della politica di welfare e ridimensioni quello del tasso di disoccupazione, non appare del tutto soddisfacente in quanto la stima è relativa al periodo 1997-1998, in cui gli effetti della TANF possono ritenersi parzialmente inespresi.

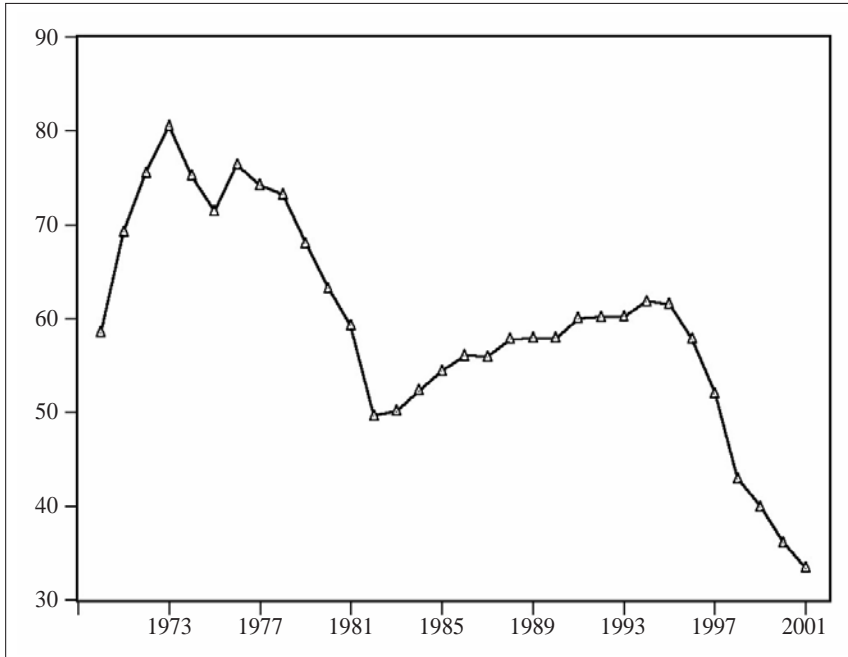
10. Conclusioni

La tesi dominante attribuisce un ruolo eccessivo alla caduta del tasso di disoccupazione nello spiegare la caduta della quota della popolazione assistita negli anni Novanta e sottovaluta l'effetto della TANF. L'analisi proposta in questo articolo suggerisce che la riforma del 1996 può spiegare gran parte della recente diminuzione del tasso di partecipazione al welfare, così come la *war on poverty* può spiegare gran parte della crescita degli assistiti pro capite dal 1965 al 1972.

Ad ulteriore conferma, la tesi dominante spiega difficilmente la grande caduta del numero dei minori in assistenza dal 1993 in avanti (Figura 2). Se può essere ragionevole supporre che un adulto esca dall'assistenza per ragioni legate all'espansione occupazionale, non è altrettanto agevole pensare che lo stesso accada con un minore, dato che i minori non lavoravano, in genere. Se poi l'argomento è che l'uscita del genitore sia associata ad un incremento del reddito da lavoro familiare tale da privare dell'assistenza anche i figli a carico (superamento del reddito-soglia), allora occorre dimostrare in maniera incontestabile che i *leavers* adulti hanno migliorato sostanzialmente il loro reddito complessivo con l'uscita (altrimenti si sarebbe verificato un rientro in assistenza, proporzionale all'uscita). Tuttavia, la letteratura non offre chiara evidenza che questo sia avvenuto. Al contrario vari studi supportano la tesi di un peggioramento del reddito complessivo dei *leavers*⁴ (Bavier, 2001). Tutto sommato, la caduta del numero dei minori

³ Variazioni del tasso di partecipazione al welfare possono modificare la quota della popolazione disposta ad accettare lavori a basso o bassissimo salario orario e, quindi, possono influenzare la quota della popolazione in cerca di lavoro, nonché la quota della popolazione occupata.

⁴ «The picture on economic well-being in the leavers studies is mixed. On the one hand, employed leavers have generally sustained their employment rates and earnings over several quarters. On the other hand, most leavers appear to have income that is lower than their income on welfare» (cfr. Bavier, 2001, pag. 15).



Fonte: Department of Health and Human Services
<http://aspe.hhs.gov/hsp/indicators03/>

Fig. 4 – Minori assistiti come quota dei minori in povertà (valori percentuali)

assistiti è difficilmente spiegabile, a meno che non sia interpretata come effetto delle politiche restrittive adottate, in particolare della TANF.

La conclusione di questo articolo è affidata alle parole di Peter Edelman, consigliere dimissionario del Presidente Clinton per le politiche di welfare, che nel marzo 1997 ha scritto: «the bill [la riforma dell'agosto 1996] that President Clinton signed is not welfare reform. It does not promote work effectively, and it will hurt millions of poor children by the time it is fully implemented» (cfr. Edelman, 1997). Le predizioni di Edelman appaiono confermate dai dati sulla drastica diminuzione dei minori assistiti come quota dei minori in povertà, dal 1994 in poi (Figura 4).

BIBLIOGRAFIA

- Andini C., *Unemployment and Welfare Participation in a Structural VAR: Rethinking the 1990s in the United States*, in *CELPE Discussion Papers*, n. 80, maggio 2004a.
- Andini C., *Le riforme del welfare negli Stati Uniti durante gli anni novanta: una rassegna della letteratura*, presentato per la pubblicazione in *Studi Economici*, luglio 2004b.
- Andini C., *Saggi sulle riforme del welfare negli Stati Uniti durante gli anni novanta*, Tesi di dottorato in Economia Politica, Università di Roma «La Sapienza», versione incompleta, settembre 2004c.
- Arsneault S., *Welfare Policy Innovation and Diffusion: Section 1115 Waivers and the Federal System*, in *State and Local Government Review*, vol. 32 (1), pagg. 49-60, 2000.
- Bartik T. - Eberts R., *Examining the Effect of Industry Trends and Structure on Welfare Caseloads*, in Danziger S. H. (a cura di), *Economic Conditions and Welfare Reform*, Kalamazoo, Upjohn Institute, 1999.
- Bavier R., *Welfare Reform Data from the Survey of Income and Program Participation*, in *Monthly Labor Review*, vol. 124(7), pagg. 13-24, 2001.
- Bell S.H., *Why Are Welfare Caseloads Falling?*, in *Assessing the New Federalism: Discussion Papers*, n. 01-02, Washington, Urban Institute, 2001.
- Blank R., *What Causes Public Assistance Caseloads to Grow?*, in *Journal of Human Resources*, vol. 36(1), pagg. 86-118, 2001.
- Blank S. - Blurm B., *A Brief History of Work Expectations for Welfare Mothers*, in *The Future of the Children: Welfare to Work*, vol.7 (1), pagg. 28-38, 1997.
- Burke V., *Cash and Noncash Benefits for Persons With Limited Income: Eligibility Rules, Recipient and Expenditure Data, FY1998-FY2000*, in *Congressional Research Service Reports*, n. RL 31228, novembre 2001.
- Council of Economic Advisers, *Explaining the Decline in Welfare Receipt, 1993-1996*, Executive Office of the President, Washington DC, maggio 1997.
- Council of Economic Advisers, *The Effects of Welfare Policy and Economic Expansion on Welfare Caseloads: an Update*, Technical Report, Washington, Executive Office of the President, agosto 1999.
- Department of Health and Human Services, *Aid to Families with Dependent Children: The Baseline*, Technical Report, Office of Research and Planning, giugno 1998.
- Department of Health and Human Services, *The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996*, Fact Sheet, Office of Child Support Enforcement, luglio 2003.
- Edelman P., *The Worst Thing Bill Clinton Has Done*, in *The Atlantic Monthly*, vol. 279 (3), pagg. 43-58, marzo 1997.
- Figlio D. N. - Ziliak J. P., *Welfare Reform, the Business Cycle, and the Decline in AFDC Caseloads*, in Danziger S. H. (a cura di), *Economic Conditions and Welfare Reform*, Kalamazoo, Upjohn Institute, 1999.
- Klerman J. - Haider S., *A Stock-Flow Analysis of the Welfare Caseload: Insights from California Economic Conditions*, in *Journal of Human Resources*, in corso di pubblicazione, 2004.

- Levine P. B. - Whitmore D. M., *The Impact of Welfare Reform on the AFDC Caseload*, in *National Tax Association Proceedings 1997*, Washington, National Tax Association, pagg. 24-33, 1998.
- Moffitt R., *Historical Growth in Participation in Aid to Families with Dependent Children: Was There a Structural Shift?*, in *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 9 (3), pagg. 347-363, 1987.
- Moffitt R., *Explaining Welfare Reform: Public Choice and Labor Market*, in *International Tax and Public Finance*, vol. 6, pagg. 289-315, 1999.
- Moffitt R., *The Temporary Assistance to Needy Families Program*, in *NBER Working Papers*, n. 8749, Cambridge MA, National Bureau of Economic Research, febbraio 2002.
- Pavetti L., *Who is Affected by Time Limits?*, in Sawhill I. (a cura di), *Welfare Reform: An Analysis of the Issues*, Washington, Urban Institute, 1995.
- Wallace G. - Blank R., *What Goes Up Must Come Down? Explaining Recent Changes in Public Assistance Caseloads*, in Danziger S. H. (a cura di), *Economic Conditions and Welfare Reform*, Kalamazoo, Upjohn Institute, 1999.
- Ziliak J. - Figlio D. N. - Davis E. E. - Connolly L. S., *Accounting for the Decline in AFDC Caseloads: Welfare Reform or Economic Growth?*, in *IRP Discussion Papers*, n. 1151-97, Madison, Institute for Research on Poverty, 1997.
- Ziliak J. - Figlio D. N. - Davis E. E. - Connolly L. S., *Accounting for the Decline in AFDC Caseloads: Welfare Reform or Economic Growth?*, in *Journal of Human Resources*, vol. 35 (3), pagg. 570-586, 2000.