

Il Welfare negli Stati Uniti con particolare riferimento al Bronx, NY

Lorenzo Gallo

Premessa

Quando si parla di Welfare americano ad un pubblico italiano e europeo in genere, è necessario fare delle precisazioni di ordine semantico al fine di evitare equivoci, fraintendimenti e generalizzazioni superficiali. Esistono sostanzialmente due interpretazioni del termine Welfare, una propria dell'uso comune che si fa del termine secondo la cultura prevalente, la seconda ispirata alla politica economica.

In America il significato corrente del termine Welfare si riferisce a certi tipi di sussidi elargiti ad una popolazione economicamente e socialmente svantaggiata in gran parte identificata con gruppi di minoranze etniche ed in primo luogo agli Afro-Americani –Black-, Ispanici e Indiano-Americani. Il termine Welfare in questo senso ha una forte connotazione ideologica che stigmatizza un certo tipo di povertà. Per lungo tempo le agenzie sociali hanno denunciato questo preconcetto che penalizza moralmente e sociologicamente le categorie da esse difese. Sta di fatto che i sussidi di tale Welfare vanno a beneficiare principalmente le categorie etniche sopra indicate. Su questo versante la situazione americana si pone come peculiarità rispetto alle esperienze europee del Welfare. Si può parlare in questo senso di un Welfare in senso stretto o Welfare riservato ai poveri.

Secondo l'accezione della politica economica, il termine Welfare si riferisce invece a tutti i tipi di sostegno che vengono garantiti seguendo criteri di solidarietà sociale elargiti a diverso titolo alla popolazione a seconda delle condizioni e dei bisogni

identificati per legge, e quindi a prescindere dal loro stato etnico e di stratificazione sociale. Tra questi la sanità, le pensioni, la disoccupazione, l'invalidità, oltre all'istruzione. Secondo questa accezione la situazione del Welfare americano non si discosta nella natura dalla realtà europea se non nelle forme e modalità di erogazione della stessa. Si può parlare in questo senso di Welfare in senso lato o Welfare state.

Tra l'altro queste due diverse accezioni del Welfare in USA si distinguono anche per le fonti di finanziamento. Mentre il Welfare in senso lato è in gran parte finanziato a livello federale, il Welfare in senso stretto è gestito e finanziato da un mix di fondi federali, statali e delle singole amministrazioni locali, oltre che da fondazioni private e caritatevoli, come avviene nelle grandi città come NY. Questa distinzione dovrebbe consentire di evitare generalizzazioni superficiali quali, ad esempio, che l'America dedichi poca attenzione e scarse risorse a favore delle fasce deboli della popolazione e dei servizi sociali, in quanto ispirata a soli principi liberali di economia di mercato.

Un'altra precisazione riguarda i termini: federale e statale, siano essi riferiti al governo, budget e/o tassazione o altro. Mentre il livello federale si riferisce all'intera Nazione americana, gli USA appunto, il livello statale si riferisce ai singoli Stati americani alla stregua delle Regioni italiane.

Storia

Il moderno sistema di Welfare in America si basa su tre principali interventi politico legislativi che ne hanno delineato

l'attuale assetto tuttora in corso. Un quarto ed ultimo intervento legislativo avvenuto nel corso della prima amministrazione Obama riguardante la riforma sanitaria comunemente conosciuta come *Health Care Reform*, detto anche *Obamacare*, non è ancora entrato in pieno vigore. Ne faremo un accenno più innanzi nel presente articolo.

Il primo intervento, parte del New Deal degli anni '30, fu introdotto dalla prima Amministrazione Roosevelt a seguito della grande crisi del '29-'30. In quella circostanza venne istituito un sistema di sicurezza sociale chiamato Social Security. Il *Social Security Act*, approvato nel 1934, successivamente ampliato da altri consistenti interventi legislativi, rappresenta il primo pilastro del Welfare state americano. Esso garantisce pensioni pubbliche a favore dei cittadini che abbiano contribuito al sistema per almeno dieci anni di attività lavorativa e l'indennità di disoccupazione. Successivamente il *Social Security* è stato esteso anche in relazione all'invalidità sotto il nome *Social Security Income SSI*. Sotto questo aspetto, l'America si è avvicinata ai sistemi di Welfare dell'Europa continentale sviluppatasi attorno al noto modello della Germania di Bismarck e, successivamente dell'Inghilterra di Beveridge. Il relativo ritardo nei confronti dei Paesi continentali europei nel dotarsi di un sistema di sicurezza sociale nazionale si spiega con la mentalità neo-liberista sviluppatasi in America e, per certi aspetti ancora attuale, secondo cui le libertà individuali e di mercato sono preferibili all'intervento dei Pubblici Poteri in materia. Accanto al sistema del *Social Security* veniva inoltre introdotto un limitato aiuto finanziario per le donne con figli a carico chiamato *Aid to Dependent Children ADC*. Questo istituto, inizialmente di entità molto modesta e per di più riservato solo alle donne madri non coniugate e senza lavoro, escludendo quindi gran parte delle donne che un lavoro seppur modesto e/o part time lo avevano anche se vivevano in condizione di povertà, doveva poi in seguito diventare sinonimo di Welfare per

i poveri. Il Governo Federale assegnava ampia discrezione agli assistenti sociali nel determinare chi aveva diritto a tale indennità e in quale misura.

Il secondo intervento di rilievo è stato introdotto dall'Amministrazione Johnson nei primi anni '60 con la legislazione *Economic Opportunity Act* del '64, meglio conosciuta come *The Great Society Program*. L'allora presidente Johnson proclamava una specie di guerra alla povertà. Diversamente da quanto accadde con il *Social Security Act* del New Deal originato dalla grande crisi, questo secondo provvedimento scaturiva da una situazione opposta. L'America aveva conosciuto uno sviluppo eccezionale nel periodo post bellico che si era soprattutto evidenziato nel rafforzamento e allargamento di una classe media divenuta solida e prospera. Ebbene, a fronte di questa diffusione di benessere, rimanevano però larghi strati di popolazione in condizioni precarie. Siamo nel periodo delle lotte dei diritti civili, di cui il più conosciuto paladino fu Martin Luther King il cui famoso motto *I have a dream*, ho un sogno, divenne sinonimo di ricerca dell'uguaglianza da parte dei poveri e soprattutto degli Afro-Americani. La Great Society veniva così ad introdurre forme di Welfare soprattutto a favore delle fasce di popolazione più deboli, con l'intento di eliminare la povertà. Le principali riforme iniziate dalla Great Society furono il *Medicare*, il *Medicaid*, i *Food Stamps* e la modifica del programma ADC cambiato ora in AFDC, veri pilastri, insieme al Social Security, del Welfare americano. Il Medicare è una forma di assistenza sanitaria per gli anziani sopra i 65 anni di età; il Medicaid è un'assistenza sanitaria riservata principalmente alle persone e famiglie a basso reddito; i Food Stamps sono buoni, sempre riservati ai poveri, per l'acquisto di generi alimentari di prima necessità. Ora mentre il Medicare si rivolge ad una fascia della popolazione, gli over 65, indipendentemente dal loro reddito, il Medicaid ed i Food stamps sono riservati quasi esclusivamente ai poveri.

Il Medicare della Great Society trova una sua ragion d'essere nella situazione sociale americana soprattutto in relazione alla assistenza sanitaria. Prima del 1965 circa la metà della popolazione al di sopra i 65 anni era senza copertura medica. Per questo motivo fu istituito un sistema sanitario ad hoc, chiamato appunto Medicare, che doveva andare incontro ad una fascia di popolazione anziana e povera particolarmente soggetta al decadimento naturale della salute. E' universalmente riconosciuto che il Medicare ha apportato ampi benefici alla popolazione over 65 contribuendo tra l'altro a dimezzare la povertà di tale fascia d'età e di aver al contempo allungato la speranza di vita dei cittadini americani la cui media rimane però, ancora oggi, tra le più basse dei paesi OCSE.¹

Infine la Great Society ampliò notevolmente le indennità dell'istituto assistenziale ADC modificandolo in *Aid to Families and Dependent Children* AFDC. E questo l'istituto più tipico del Welfare considerato in senso stretto e che è stato ed è tuttora, sotto un altro nome (vedi nel prossimo paragrafo *Clinton Welfare Reform*), oggetto di diffusi pregiudizi. La Great Society sanciva infatti l'aiuto dato ai poveri come una sorta di diritto alle donne con figli, un *entitlement* che per di più dava automaticamente diritto ad un altro sostegno, il Medicaid. Il AFDC è stato oggetto di continue critiche da parte di coloro che vedevano in esso un modo perverso di perpetuare la dipendenza ai servizi sociali e un modo per procreare al di fuori del matrimonio, *out of wedlock*, fenomeno allora attribuito alla presunta irresponsabilità delle minoranze etniche, che si coniugava con l'altra irresponsabilità di non cercare attivamente un lavoro. E' da notare che la paga minima oraria, *minimum wage*, fino ai primi anni '90 non superava di molto il complesso dei sussidi elargiti dal AFDC e per di più non garantiva necessariamente l'assicurazione medica a cui il titolari del AFDC avevano invece automatico accesso !

Tali provvedimenti, insieme al taglio delle tasse, contribuirono ad alimentare una prosperità, già del resto avanzata, nella società americana nella seconda metà degli anni '60. Non a caso il noto economista John Kenneth Galbraith coniava nel '68 l'appellativo di *Affluent Society*, Società opulenta, riferendosi all'America di quegli anni.

Il terzo intervento politico legislativo è stato messo in atto dalla prima Amministrazione Clinton negli anni '90. Esso andava a modificare l'istituto AFDC particolarmente indicato come un sistema che dava adito ad abusi ed incrementava la irresponsabilità vera o presunta delle minoranze, sostituendolo con il *Temporary Assistance for Needy Families* TANF. La pressione dell'opinione pubblica, del cosiddetto *mainstream*² americano era talmente alta che la stessa amministrazione democratica Clinton, che aveva attinto molti dei propri consensi proprio con il sostegno delle minoranze, trovò necessario e conveniente modificare l'istituto AFDC tanto contestato. Dopo tante polemiche che non hanno risparmiato lacerazioni all'interno dello stesso partito Democratico, venne approvata nel 1996 una riforma del sistema con il *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*. Lo stesso nome attribuito alla legge voleva indicarne lo spirito volto a correggere il concetto di *entitlement* cioè di un diritto di lunga durata o a vita, oggetto di tante contestazioni. La riforma intendeva creare un sistema per portare un aiuto temporaneo ai nuclei familiari in difficoltà dando loro la possibilità di divenire autosufficienti. La logica, almeno nelle intenzioni, era quella contenuta in un vecchio detto: "Dai un pesce a un uomo e lo nutrirai per un giorno. Insegnagli a pescare e lo nutrirai per tutta la vita"³ e al contempo voleva cambiare un comportamento considerato perverso che era venuto a consolidarsi. Le indennità non dovevano essere più considerate un *entitlement* di lunga scadenza, ma un aiuto temporaneo di durata cumulabile massima di cinque anni nell'arco della vita al fine di aiutare le persone con figli a carico in difficoltà. La

nuova legge inoltre dava ai singoli Stati la facoltà di gestire e controllare a livello locale i vari istituti e tra questi: assistenza sanitaria pubblica, Food stamps, disoccupazione, sostegno finanziario. Il motto lanciato dall'Amministrazione Clinton con la riforma del Welfare era *To end Welfare as we know it*, terminare con l'attuale sistema che conosciamo.

E' doveroso infine menzionare un ultimo recentissimo intervento legislativo relativo al sistema sanitario americano non ancora entrato completamente in vigore, introdotto dalla prima Amministrazione Obama che è stato e lo è tuttora oggetto di un'ampia risonanza mediatica.

Come noto, uno dei capisaldi della politica dell'Amministrazione Obama era proprio la riforma sanitaria. Da decenni il problema era dibattuto e particolarmente sentito dall'opinione pubblica americana, e a buona ragione. Basti pensare che gli USA sono stati e sono a tutt'oggi l'unico Paese insieme al Sudafrica tra i cosiddetti Paesi industrializzati - concesso che il Sud Africa sia annoverato tra questi ultimi - a non avere un sistema sanitario universale. Negli ultimi decenni, man mano che i redditi individuali reali andavano diminuendo con la diffusione di lavori precari e poco remunerati,⁴ cresceva il numero degli Americani senza assicurazione medica fino a stabilizzarsi negli ultimi tempi attorno al 15-16% della popolazione totale, il che equivale ad oggi a circa 50 milioni di persone. Da notare che coloro che sono senza copertura medica sono nella grande maggioranza persone, con i loro familiari, che lavorano in genere con la remunerazione minima oggi fissata a livello federale a \$ 7.25.⁵ La mancanza di copertura medica universale in America, si spiega tra l'altro con il fatto che i datori di lavoro non hanno l'obbligo di assicurare i propri dipendenti. L'assicurazione medica rientra piuttosto nel pacchetto della retribuzione indiretta, alla stregua dei *fringe benefits*. Obama fece di questo punto uno dei cavalli di battaglia della sua campagna elettorale. Dopo vivaci

dibattiti, la legge fu approvata dal Congresso nel 2010 sotto il nome *Patient Protection and Affordable Care Act*. Il punto più qualificante della riforma sanitaria è senza dubbio l'estensione prevista per l'anno 2014 (mentre scrivo è stato approvato un rinvio di un anno al 2015) della copertura assicurativa medica alla pressoché quasi totalità di quei cinquanta milioni di cittadini che ne sono a tutt'oggi privi. L'assicurazione in principio, rimane non obbligatoria rispettando così la storica cultura americana, ma la nuova legislazione prevede consistenti ammende per quegli imprenditori che decidano di non applicarla per cui di fatto sarà conveniente per i datori di lavoro di adeguarsi, il che si prevede avverrà almeno nella maggioranza dei casi. Una cassa speciale costituita ad hoc dovrebbe compensare eventuali mancate coperture specie per quei datori di lavoro più a rischio.

L'applicazione della assicurazione medica universale si può anch'essa considerare un'estensione del sistema del Welfare e andrà specialmente a beneficiare i cosiddetti lavoratori poveri *working poor*, alleviando presumibilmente la povertà nel Paese. La riforma sanitaria ha però incontrato forti opposizioni, per diversi motivi, da varie categorie. Tra queste, vale la pena di rilevare che gli ambienti cattolici e i movimenti *pro-life* hanno denunciato che la riforma sanitaria di Obama ha impropriamente inserito un'estensione della pratica dell'aborto tramite uno dei più alti finanziamenti alle cliniche pro-abortistiche mai rilevato nella storia del Paese. Nonostante che la Amministrazione Obama negli tale addebito avvalendosi delle varie clausole inserite nel documento di legge approvato (circa mille pagine di non di facile lettura nemmeno per gli esperti di testi legislativi), è innegabile che la questione aborto è entrata a far parte della riforma sanitaria. Tra l'altro, taluni ambienti dei gruppi *pro-life* hanno fatto notare che l'espansione del finanziamento dell'aborto va a ridurre in maggior misura le nascite delle minoranze etniche, risaputamente

più inclini a ricorrere all'aborto,⁶ contraddicendo di fatto la sensibilità verso le categorie generazionali povere ostentata dallo stesso Presidente. Il prossimo futuro indicherà più chiaramente il reale impatto della riforma sanitaria dato che essa non è ancora entrata completamente in vigore e data la sua complessità, che non ha evitato di toccare temi etico morali di cui il punto più importante appare essere il menzionato aborto.

Il Welfare dei poveri: il caso di New York con particolare riferimento al Bronx

Questa parte dell'articolo è in buona misura frutto di osservazione partecipante da parte del sottoscritto per aver vissuto nel Bronx per più di vent'anni, diciotto dei quali come operatore sociale in una delle tante agenzie del *Preventive Services* della città a stretto contatto con la Corte di Famiglia del Bronx.

Il Bronx, uno dei cinque quartieri *Boroughs* che formano la città di New York, è l'unico della città collocato sulla terra ferma e confina a Sud con Harlem, la parte superiore di Manhattan. Conta quasi 1.4 m di abitanti, di varie componenti etniche, Italiani compresi. Culturalmente, il Bronx è conosciuto come una delle zone urbane più deteriorate d'America. Più specificatamente la zona malfamata del Bronx corrisponde al Sud del Bronx, *The South Bronx*, la parte Sud del quartiere confinante con Harlem, anch'esso noto come quartiere problematico. E' risaputo che un terzo della popolazione del Bronx vive in povertà. Oggi la situazione nel Bronx appare decisamente migliorata rispetto agli anni più critici decenni '70 e '80 e in parte '90, soprattutto nel suo aspetto fisico-geografico. In quel periodo, al visitatore proveniente da fuori quartiere, la vista poteva apparire scioccante. Sembrava una scena di guerra non dissimile dalle foto di quelle città europee sfigurate dai bombardamenti aerei degli anni 1944-45, con edifici distrutti e diroccati come se avessero subito ripetuti bombardamenti. In alcune zone, più della metà degli edifici era distrutta. Tale distruzione era tanto più impressionante in quanto il Bronx fino

agli anni '50 era considerato a buona ragione un quartiere residenziale. Ottimamente collegato con il centro di Manhattan tramite una rete metropolitana diffusa e vicino alle maggiori arterie stradali che consentono una facile uscita dalla città, il Bronx era una zona preferita da tanti benestanti in particolare da Americani di origine ebrea che avevano fatto consistenti investimenti immobiliari specie nelle zone più esclusive del quartiere. Tale scenario però andò radicalmente cambiando nel periodo del dopoguerra con una crescente immigrazione di etnie considerate a rischio, soprattutto Portoricani e Neri poi seguiti da altri gruppi minoritari. Ne seguì una fuga quasi di massa dei residenti benestanti che lasciavano vuoti molti appartamenti un tempo ambiti. I proprietari dei grandi condomini si trovavano di fronte a minor entrate e ad avere maggiori problemi con inquilini morosi o addirittura abusivi. La situazione andava via via deteriorandosi sia per la continua e crescente immigrazione povera sia perché i proprietari trovavano più conveniente abbandonare gli edifici. E' risaputo che con la complicità di bande chiamate *junkers* i proprietari preferivano dare alle fiamme le loro proprietà ricavando lauti compensi dalle assicurazioni e al contempo liberandosi di proprietà divenute fonti di perdite economiche e problemi giuridici.

La condizione fisica del quartiere tuttavia è andata via via migliorando nei decenni '90 e 2000 durante le Amministrazioni comunali Dinkins, Giuliani e Bloomberg fino ad arrivare al giorno d'oggi in cui, obiettivamente, il Sud del Bronx ora appare come un quartiere quasi normale con una crescente componente di piccola borghesia, *low middle class* per dirla all'americana. Tuttavia, per chi convive con questa realtà, l'aspetto fisico geografico, ora decisamente migliorato, non induce a facili generalizzazioni. Nonostante il deciso miglioramento urbano il Bronx rimane ancora uno dei quartieri più poveri dell'America. Particolarmente nel Sud del Bronx un residente su tre vive al di sotto della soglia di povertà ora convenzionalmente fissata

a \$ 18.310 per una famiglia di tre persone e uno su sette vive in condizioni di estrema povertà o indigenza cioè con un reddito minore della metà della soglia di povertà.⁷ La situazione è ancora peggiore in alcune zone del Sud del Bronx quali il distretto N. 16, il più povero distretto congressuale del Paese, dove la quota di povertà è al 37% e quella di estrema povertà al 17%. La situazione delle abitazioni è anch'essa critica in quanto gli accresciuti prezzi degli affitti, a seguito del miglioramento logistico urbano del quartiere, costringono gli inquilini più poveri alla coabitazione e li espongono ad un accresciuto rischio di diventare senza dimora, *homeless*. Ma anche i residenti che dispongono di un reddito superiore alla cosiddetta soglia di povertà non hanno vita facile soprattutto per far fronte alle spese di affitto o del mutuo che assorbono più della metà del loro reddito. La combinazione di alti affitti e basso reddito produce il duplice effetto dell'affollamento negli appartamenti e il rifugio nei dormitori pubblici, *shelter*. Nel 2010 più di un terzo (37%) di tutte le domande per i *shelter* nella città di New York, provenivano dal Bronx.⁸

Una delle principali cause dell'elevato tasso di povertà nel Bronx, ma anche nelle aree urbane deteriorate del resto dell'America, è da ricercarsi nella disintegrazione della famiglia tradizionale. La grandissima maggioranza delle persone che cercano vari tipi di assistenza sociale riservata ai poveri provengono da famiglie anomale. Una persona adulta, in genere la madre, ma anche nonne o parenti più o meno stretti, sono capi famiglia che hanno il loro gran da fare per gestire una famiglia con vari adolescenti che hanno quasi sempre cognomi diversi, in quanto frutto di diverse relazioni. Per chi lavora nei servizi sociali del Bronx è diventato normale assistere una famiglia costituita dalla madre con tre, quattro, cinque adolescenti con cognomi diversi. Tale condizione non è nuova. Si è perpetuata per un paio di generazioni per cui l'adulto, responsabile della famiglia, proviene anche lei/lui da una precedente famiglia disgregata. La diffusione e il consumo di droghe complica

ulteriormente la situazione su cui ruota la grande maggioranza del crimine. E' significativo che nei servizi sociali di New York si è adottato una nuova terminologia per descrivere più appropriatamente la clientela con cui gli operatori sociali hanno a che fare.

Il termine *Family* è stato sostituito con *Household* o dimora allargata dove convivono diversi consanguinei in senso lato. L'adulto responsabile è conosciuto come *Head of the Household*. Il termine Signora *Missis* è andato fuori uso. Ora ci si dirige ad una donna con il termine *Miss*, indipendentemente dal suo stato civile. La madre e il padre di sangue vengono ora chiamati *the biological mother or father*, per distinguerli dagli adulti presenti nella *Household* che spesso sostituiscono i genitori di sangue o perché incarcerati, o in riabilitazione terapeutica a causa del consumo di droghe, o semplicemente perché sono *out of the picture*, espressione usata nei servizi sociali per indicare che non si conosce la residenza del genitore quasi sempre il padre. I termini *brothers and sisters* sono stati sostituiti da *siblings*, ossia consanguinei, espressione che riflette meglio la composizione eterogenea della nuova famiglia, o meglio detto della *Household*.

Questo nuovo tipo di famiglia può disporre o di un reddito dell'adulto responsabile della casa nel caso abbia un impiego, ma in genere i lavori di queste persone sono nella maggioranza dei casi redditi al minimo o poco superiore al *minimum wage*, o/e nei sussidi sociali erogati tramite il nuovo sistema conosciuto come Temporary Assistance for Needy Families. Il TANF è frutto della riforma dell'Amministrazione Clinton, mirante a trasformare il sistema del Welfare in un aiuto di durata temporanea, come già ricordato, di cinque anni cumulabili nell'arco della vita. Nella stragrande maggioranza dei casi questi tipi di famiglie sono alle prese con una serie di difficoltà nel delicato compito di educare e crescere i figli. Quasi sempre gli adolescenti di queste famiglie sono esposti alle influenze e pressioni negative dei coetanei del quartiere, il

cosiddetto *peer pressure* e della scuola pubblica considerata tra le più scadenti del Paese. Molti di questi ragazzi non frequentano regolarmente la scuola e, quando arrivano alla *High School* si nota un grosso fenomeno del *Drop-out*, l'abbandono scolastico. La strada diventa il loro ambiente di vita naturale dove vengono spesso associati alle gang giovanili mentre gli spacciatori di droga trovano facile ricorso ad una manovalanza a poco prezzo.

Le implicazioni sociali e psicologiche della disgregazione della famiglia sono profonde e molteplici. Numerose ricerche sono concordi nel rilevare che i figli cresciuti in famiglie con un mono-genitore soffrono nel corso della vita di tante penalizzazioni. Ne indichiamo solo alcune.⁹

Un tasso di povertà delle famiglie pari al 40% delle famiglie composte da un solo genitore, in genere donna, contro il 7% delle famiglie con due genitori. Questa situazione ha indotto diversi sociologi a parlare di femminizzazione della povertà che ha appunto come origine la disgregazione della famiglia tradizionale. Ma anche gli uomini non sposati sperimentano una penalizzazione maggiore rispetto agli sposati. Analoghe ricerche hanno convalidato che il reddito dei maschi non sposati è minore del 10-30% rispetto agli uomini sposati che, tra l'altro, tendono a spendere in modo più responsabile.

Un tasso di mortalità tra le persone non sposate del 50% superiore rispetto alle persone sposate che arriva addirittura al 250% tra i maschi Afro-Americani, la categoria più a rischio. E' risaputo che la speranza di vita tra le minoranze, specie tra i Neri maschi, è significativamente diminuita negli ultimi decenni in concomitanza con la disgregazione della famiglia.

I figli delle famiglie disgregate hanno il doppio di probabilità di non terminare la scuola d'obbligo e diventare *drop-out* rispetto ai loro coetanei cresciuti con due genitori. Lo stesso tasso di mortalità risulta superiore rispetto alla

media per i figli nati al di fuori del matrimonio. I ragazzi maschi cresciuti in una famiglia mono-genitore hanno il doppio di probabilità di finire in prigione rispetto alla media nazionale. E' da notare che la popolazione carceraria negli USA con più di due milioni di unità, è la più alta al mondo sia in termini assoluti che relativi, maggiore della Cina e della ex Unione Sovietica mentre in Italia, che pur non scherza in fatto di criminalità, la popolazione carceraria non arriva alle 60.000 unità. E ciò senza contare i quasi cinque milioni *in parole*, libertà vigilata, e *in probation*, probatoria.¹⁰

La disintegrazione della famiglia sembra quindi essere diventata la maggiore e la più complicata causa di povertà, più della stessa appartenenza a componenti etniche minoritarie storicamente indicate come la causa prioritaria della discriminazione del reddito. E' significativo che proprio le componenti etniche cosiddette minoritarie, Afro-Americani e Ispanici, provengano da famiglie disgregate in numero superiore rispetto alla media nazionale. Ciò ridimensiona anche giudizi sommari relativi alla discriminazione razziale che pur ancora culturalmente esiste anche se in forme meno appariscenti rispetto al passato.

La disintegrazione della famiglia specie tra le componenti etniche minoritarie è in una certa misura collegata al sistema del Welfare considerato in senso stretto, l'aiuto ai poveri. L'opinione pubblica del *mainstream* ritiene infatti che il sistema del Welfare contribuisce a deresponsabilizzare - anche se in misura minore rispetto al passato precedente la riforma Clinton che sanciva la fine del Welfare "as we know it"- gli adulti che ne usufruiscono e a minare al contempo la stabilità della famiglia facendo gravare alla società i costi diretti del Welfare stesso. Ma sono soprattutto i costi indiretti che gravano pesantemente sulla società americana - incarcerazioni, dipendenza dalla droga, mini criminalità che gradualmente sbocca in criminalità vera e propria, abbandono della scuola, mancata produttività e via dicendo - che hanno un costo notevolissimo. Basta recarsi

nella Corte criminale del distretto del Bronx in qualsiasi mattino di un giorno feriale per rendersi conto della enormità della macchina della giustizia che certo, pur funzionando in maniera efficace e rapida rispetto ai tempi quasi biblici della Giustizia italiana, richiede un costo finanziario non indifferente e non è certo priva anch'essa di inefficienze.¹¹

Al di là dei pregiudizi etnico-razziali, un elemento di verità c'è nel ritenere che il sistema del Welfare contribuisce alla perpetuazione della disintegrazione della famiglia. E' molto più facile infatti ottenere i sussidi del Welfare dei poveri per quegli adulti - nella grande maggioranza donne siano esse madri, sorelle, zie o nonne - quando si è in grado di dimostrare che la famiglia, o meglio la *Household*, è priva del padre in quanto *out of the picture*. Nessuno sa dove sia. C'è da dire che questo è diventato anche una scappatoia per ottenere più facilmente i sussidi del Welfare. In effetti, in molti casi, un uomo maschio adulto frequenta la *Household* e non di rado in modo quasi permanente sia egli il padre "biologico" o padrigno/putativo "step-father". Ma si preferisce non procedere al matrimonio - primo, secondo o terzo di fatto che sia - per evitare il rischio di perdere i sussidi sociali. Complice di questa situazione è anche la difficoltà burocratica di accedere ai sussidi. Nonostante che la stragrande maggioranza degli assistenti sociali, perlomeno nel Sud del Bronx, provengano essi stessi da gruppi etnici minoritari, non esiste buon sangue tra gli stessi assistenti e la clientela che molto spesso tende a vederli come ostacoli o avversari, più celeri a trovare cavilli tecnici che ad approvare le richieste di aiuto a loro avviso più che legittime. La prudenza e/o sospetto degli operatori sociali nel concedere i sussidi d'altra parte, si basa sul fatto che certamente esistono abusi per cui persone che non avrebbero titolo ai sussidi finiscono per ottenerli mentre altri, pur avendone diritto, si trovano di fronte a veti o difficoltà burocratiche di vario tipo.

Un risvolto non indifferente legato alla disfunzionalità della famiglia è che la diffusione della mini criminalità tra i giovani e adolescenti in genere provenienti da queste *Household*, ha spinto i vari Stati a dotare le Corti di speciali sezioni giovanili che lavorano strettamente a contatto con i servizi sociali. Una volta classificato un giovane come delinquente giovanile, *Juvenile Delinquent JD*, viene affidato ad un Ufficiale di probatoria, *Probation Officer PO*, il/la quale su mandato del giudice contatta i servizi sociali del luogo per affidare loro il/la giovane per un periodo di counseling che può comprendere vari obblighi, tra cui la frequenza a scuola o/e dopo scuola, l'allontanamento da alcuni ambienti e/o amicizie come nel caso che l'incriminazione sia stata l'effetto di violenza e/o possesso, uso o spaccio di droga, e via dicendo. La Giurisprudenza Federale fa obbligo alle Corti distrettuali Statali di distruggere la documentazione dei JD una volta che essi abbiano terminato positivamente il periodo di *probation*. Rimane comunque la facoltà del giudice di far giudicare l'adolescente come adulto nei casi criminali più efferati, come di fatto di tanto in tanto avviene.

Per prevenire il crimine presso gli adolescenti considerati a rischio di diventare JD, le leggi statali hanno previsto un'estensione delle funzioni della Corte di Famiglia per i casi in cui non c'è stata incriminazione criminale. Le Corti di Famiglia hanno da tempo istituito dei servizi con tanto di operatori e *Probation Officers* al fine di assistere le famiglie con ragazzi o ragazze che pur non avendo compiuto atti criminali sono considerati altamente a rischio in quanto si espongono a comportamenti potenzialmente pericolosi, o perché rientrano a casa ad ore tardissime, e/o marinano la scuola, e/o non dimostrano un contegno di rispetto verso adulti e coetanei. Essi vengono classificati come *PINS Persons In Need Of Supervision*. Analogamente a quanto avviene con i JD, gli operatori della Corte familiare del Quartiere, *Bronx Family Court BFC*, si mettono in

contatto con i servizi sociali locali per affidare l'adolescente, in questo caso insieme alla famiglia, ad un periodo di *counseling*, superato il quale decade il mandato della Corte.

Come si può capire da queste osservazioni, i servizi sociali, parte del sistema di Welfare per i poveri, hanno un ruolo essenziale nel recupero della gioventù che finisce sotto la supervisione delle Corti che, a loro volta, almeno per le sezioni interessate, finiscono per diventare anch'esse parte del complesso sistema del Welfare. Non è facile descrivere la componente dei servizi sociali d'America tanta è la loro complessità e soprattutto la loro varietà. Ma in genere, si può dire che il sistema americano dei servizi sociali si distingue in diverse categorie di cui le importanti sono: *Protective e Preventive Services*. I primi sono generalmente gestiti da agenzie direttamente alle dipendenze del Comune o Contea di appartenenza. Essi hanno diverse denominazioni che spesso cambiano nell'arco del tempo come è stato il caso di New York, la cui agenzia centrale è ora chiamata *ACS Agency for Children Services*.¹² La missione dei *Protective services* è di aiutare i membri più deboli della famiglia come le persone, nella stragrande maggioranza donne e bambini, vittime di violenza o/e negligenza domestica. I minori a rischio sono particolarmente oggetto di attenzione dei *Protective services*. Uno dei rimedi più tradizionali per salvaguardare l'incolumità dei minori è il collocamento in affidamento, *Foster Care*, collocarli cioè in affidamento per un periodo più o meno lungo fino a che la situazione familiare di pericolo non sia rientrata. I criteri principali che gli operatori sociali usano per il collocamento forzato sono quelli del *Child abuse e Child neglect*, abuso o/e negligenza a danno dei bambini. Se si ha un sospetto che il minore subisca violenze di vario tipo da uno o più membri della famiglia o altri adulti o/e che il genitore sia negligente nell'assicurare le cure e attenzioni essenziali al minore quale il cibo, vestiario, supervisione nella vita quotidiana, allora i servizi sociali riportano il caso alla

Corte di Famiglia per stabilire di collocare i minori a rischio o presso famiglie appositamente preparate con tanto di certificazione per accogliere minori in affidamento, oppure in case di affidamento *Group-homes*, una specie di mini-comunità di ragazzi/e controllati e gestiti, in questo ultimo caso, da assistenti sociali abilitati a svolgere questo tipo di lavoro.

Questo sistema del *Foster care* si è però rivelato costosissimo e spesso addirittura controproducente, come avviene alla stregua degli istituti penitenziari dove i neo criminali apprendono nuove e più sofisticate tecniche di criminalità. Analogamente in più di un caso, si è verificato che i ragazzi nelle *Group homes* siano diventati più spregiudicati *Street smart*, rispetto a quando erano entrati nel sistema e finiscano per diventare più incontrollabili.

Per facilitare l'individuazione dei minori a rischio è fatto obbligo di riportare anche un semplice sospetto di abuso da parte di una serie di operatori che vanno dalla polizia al personale scolastico, medico, dei servizi sociali ai semplici cittadini che vengano a contatto con i minori a rischio. Se un bambino si presenta a scuola con un livido, quasi certamente scatta una chiamata ai servizi sociali tramite un numero verde a cui tutti hanno l'accesso i quali, immediatamente procedono ad una investigazione. Non riportare i casi di sospettato abuso o negligenza da parte di operatori è divenuto estremamente pericoloso per gli operatori stessi i quali, per evitare il rischio di essere licenziati o/e multati o addirittura finire sotto processo e rischiare di finire alla gogna dei media, non esitano a far ricorso a questo sistema. E' pur vero che diversi operatori sociali non sono così solleciti a riportare casi di abuso o per negligenza o per riguardo alla famiglia che assistono. E' risaputo infatti che, una volta separata una famiglia non è semplice riavere la custodia dei figli. Tenendo presente che queste persone hanno scarsa cultura e che molte di esse hanno una scarsa padronanza della lingua, non è facile far fronte a pratiche ed impegni

burocratici non di poco conto. Riavere i figli dal sistema *Foster care* è a volte un processo lungo e doloroso che finisce per penalizzare alcune famiglie che, pur essendo responsabili, hanno avuto la sfortuna di essere state denunciate per un incidente isolato. La capacità di giudizio degli operatori si fa qui determinante e può evitare ma anche procurare problemi a seconda di una valutazione errata. Certamente tale sistema contribuisce ad accrescere l'ansietà sia degli operatori che degli stessi genitori delle famiglie esposte. Un semplice incidente anche involontario che lasci un livido potrebbe infatti far scattare una denuncia.

Per quanto riguarda i *Preventive services*, questi servizi sono stati gradualmente istituiti a partire dagli anni '70 per prevenire il continuo deteriorarsi della situazione sociale dei quartieri poveri delle città. Il costo del *Foster Care* infatti si faceva sempre più elevato sia in termini finanziari che sociali. L'idea di prevenire la disintegrazione della famiglia poteva essere una risposta adeguata alla lievitazione di tali costi. Si è sviluppato così un sistema di agenzie sociali affidate il più delle volte alla gestione privata, ma finanziate con fondi prevalentemente anche se non esclusivamente pubblici che, dotate di personale specializzato, offrono *counseling* e guida alle famiglie perché possano usufruire dei diversi servizi che pur essendo presenti e a disposizione della popolazione povera non sempre sono di facile conseguimento, data la varietà e la complessità burocratica per accedervi. I *Preventive services* spesso operano in cooperazione sia con i *Protective services* che con cliniche e con la Corte di Famiglia e con altri servizi presenti nelle comunità locali.

Sviluppi e Conclusioni

Da queste note si può capire come gli USA dedichino una buona parte delle loro risorse a favore del sistema del Welfare nel suo complesso. E ciò contrariamente a luoghi comuni che ritengono che i Pubblici Poteri

americani non siano attenti a promuovere il benessere generale e risolvere le varie criticità del sociale del Paese. Basti pensare che il budget federale annuale è costituito per l'11% dal Welfare in senso stretto, escludendo Health care, Pensions ed Education a cui vanno rispettivamente il 24% e il 23% mentre solo il 3% va alla istruzione. A titolo di confronto, si consideri che il 23% del budget federale va alla Difesa, quindi in misura inferiore, anche se di poco, della sola spesa sanitaria, che rimane il sistema che assorbe le risorse maggiori. In termini dei volumi dei beneficiari d'altro canto, si calcola che ben 100 milioni di Americani, praticamente un terzo della intera popolazione, beneficino in misure diverse di aiuti del Welfare per un costo che si aggira attorno a un trilione di dollari annui.¹³

Ancora più macroscopico si pone il divario tra spesa sanitaria e l'accesso alle cure mediche: gli USA, pur dedicando una spesa più che doppia rispetto alla media dei Paesi Ocse (\$ 8.223,00 contro \$ 3.268,00 pro-capite nel 2010),¹⁴ che pur hanno in genere una popolazione più anziana e un sistema universale di copertura, hanno una speranza di vita tra le più basse dei Paesi Ocse e ancora 50 milioni di cittadini sono senza assicurazione medica. Certo, la riforma sanitaria di Obama dovrebbe rimediare a quest'ultima macroscopica anomalia, ma a quale prezzo? Si saprà a riforma sanitaria completata, ma già in questi giorni in cui scrivo è stata approvata una modifica che riguarda il rinvio della entrata in vigore della copertura medica originariamente prevista per il 2014 ora slittata al 2015. Ma indipendentemente dagli incidenti di percorso, qui si pone un problema di fondo: Come mai nonostante un simile dispiego di risorse la condizione del benessere americano rimane critico per una notevole proporzione della popolazione del Paese? Il costo del Welfare nel suo complesso è notevolissimo, ma gli effetti rimangono a dir poco controversi e comunque non proporzionati allo sforzo e alle risorse impiegate.

A mio avviso, anche alla luce dell'esperienza vissuta per lunghi anni in prima persona a stretto contatto con le minoranze povere in uno dei quartieri più problematici delle città americane, le risorse finanziarie e le competenze professionali da sole non sono sufficienti a porre un rimedio efficace e duraturo alla problematica. A parte le ragioni contingenti e storiche del sistema, la causa principale di fondo risiede proprio nella disintegrazione della famiglia come sopra accennato. Non ci vuol molto a capire che la funzione del Welfare era un tempo esercitata in maniera spesso più efficace e sicuramente con costi minori e quasi nulli, grazie alla solidarietà familiare garantita da una famiglia stabile con padre e madre alla guida di essa. La famiglia era e in parte lo è ancora, uno dei principali pilastri del Welfare. Ignorarlo è fonte di nuove e interminabili problematiche. Su questo versante gli sviluppi legislativi e le politiche sociali appaiono spesso in contraddizione rispetto alla soluzione dei problemi, contribuendo ad ampliare i bisogni nel futuro. Da una parte il sistema politico legislativo aiuta a costruire, dall'altra demolisce, indebolendo l'istituto familiare che è il fondamento della stessa società. Ne sono esempio la penalizzazione che si fa di fatto nei confronti delle famiglie tradizionali con la presenza di padre e madre nella distribuzione degli aiuti a prevalente favore di *Household* con un genitore singolo. La stessa riforma sanitaria che, tra le tante clausole inserite in un corposo testo di legge di circa mille pagine come già ricordato, ha tra l'altro inserito il più grande finanziamento all'aborto nella storia americana che pur conta un tragico bilancio a seguito del pronunciamento della Corte Suprema *Roe vs. Wade* del '73.¹⁵ A ciò si aggiunge ora una nuova recentissima sentenza della Corte suprema pronunciata mentre sto scrivendo il presente articolo alla fine di giugno 2013, di rendere incostituzionale il *Defence Of*

Marriage Act DOMA in quanto discriminatorio contro la presunta parità tra coppie omosessuali con quelle eterosessuali perché definiva il matrimonio come la sola unione tra uomo e donna.

La cultura oramai diffusa tra larghi strati della popolazione di considerare il matrimonio non più fondato sulla sola unione tra uomo e donna e ora sancito per legge, è destinato ad avere profonde e variegata ripercussioni di lungo periodo sulla stabilità della famiglia, già messa in crisi da altri fattori, contribuendo tra l'altro ad una esponenziale e crescente problematica sociale, visto che la disintegrazione della famiglia è anch'essa causa di problemi di ogni tipo, compreso quello economico. Non si capisce, vista la presunta legalità del matrimonio gay, perché forme di poligamie e altri tipi di unioni che oggi potrebbero sembrare bizzarre, non possano essere legalizzate, qualora queste forme di vita cosiddetta familiare siano scelte liberamente da adulti consenzienti.

C'è da augurarsi che questa "cultura di morte", come più volte ripetuto da Beato Giovanni Paolo II, che antepone l'egoismo alla solidarietà e che ha portato, tra l'altro, ad uno sviluppo abnorme di varie forme del Welfare che oggi probabilmente non esisterebbero se non in misura minima in presenza di un istituto familiare stabile, conosca un'inversione di tendenza a favore di una cultura della vita non condizionata da ideologie che non tengono conto del bene comune e integrale dell'uomo, soprattutto in riferimento alle generazioni future.

(New York, 4 Luglio 2013, Festa Nazionale e dell'Indipendenza degli USA).

NOTES:

¹ Cfr. www.saluteinternazionale

² Termine usato per indicare l'opinione pubblica che conta, quella propria della tipica middle class americana.

³ Antico detto cinese divenuto di patrimonio pubblico universale.

⁴ Cfr. [www.Population Reference Bureau](http://www.PopulationReferenceBureau), secondo cui la percentuale delle famiglie, in genere monoreddito e/o con due o più lavori part-time, considerate a basso reddito (coincide con il doppio della soglia del tasso di povertà che oggi è fissato a \$45.622 per una famiglia composta da due adulti e due minori) è aumentata dal 2007 al 2011 dal 28% al 32,1%. A queste famiglie bisogna aggiungere un altro 10,6 % dei detentori del Minimum wage per un totale complessivo che supera il 40% della popolazione occupata.

⁵ Il Congresso ha deliberato un aumento graduale del minimum wage dagli attuali \$ 7,25 ai \$ 10,10 che entreranno a regime entro il 2015. I singoli Stati hanno la facoltà, come di fatto avviene, di aumentare il Minimum wage nelle loro giurisdizioni.

⁶ Cfr. WWW. ABORT73.com. Abortion and Race: For decades abortion has disproportionately targeted minority babies. The simple, undeniable reality that in the United States, abortion kills minority children at more than three times the rate of non-Hispanic, white children... The niece of Martin Luther King, quotes her uncle often when outlining her opposition of abortion. She writes: [Martin Luther King, Jr.] once said, "The Negro cannot win as long as he is willing to sacrifice the lives of his children for comfort and safety." How can the "Dream" survive if we murder the children? Every aborted baby is like a slave in the womb of his or her mother. The mother decides his or her fate". Lest you feel these claims are an exaggeration, consider the numbers. According to 2010 census data, African Americans make up 12,6% of the U.S. population but the Centers for Disease Control (CDC) reports that black women accounted for 35,4% of all abortions in 2009. The Guttmacher Institute (AGI) puts the percentage of black abortions at 30% of the U.S. total. Their most recent numbers are from 2008. Similarly, AGI tells us that Hispanic women accounted for 25% of all U.S. abortions in 2008, though Hispanics make up just 16,3% of the U.S. population. Compare those numbers to non-Hispanic whites, who make up 63,7% of America's population, but account for only 36% of all U.S. abortions (37,7% according to the CDC).

⁷ Cfr. www.ICPHusa.org, A Bronx Tale by Ralph da Costa Nunez PhD, President, Institute for Children, Poverty and Homelessness.

⁸ Ibidem.

⁹ Cfr. www.WithoutaFather.com

¹⁰ U.S. Bureau of Justice Statistics (BJS), 2,266,800 adults were incarcerated in U.S. federal and state prisons, and county jails at year-end 2011 – about 0.7% of adults

in the U.S. resident population.] Additionally, 4,814,200 adults at year-end 2011 were on probation or on parole. http://en.wikipedia.org/wiki/Incarceration_in_the_United_States - cite_note-bjs.gov-11 In total, 6,977,700 adults were under correctional supervision (probation, parole, jail or prison) in 2011 – about 2.9% of adults in the U.S. resident population.

¹¹ Cfr. Articoli apparsi nel New York Times, William Glaberson: A Court House Overwhelmed, NYT 13, 14, 15 e 30 Aprile, 2013.

¹² Cfr. [www.ASC Administration for Children Services](http://www.ASCAdministrationforChildrenServices), NYC.Gov. Da notare che questa agenzia fa parte del più ampio complesso dell'Amministrazione cittadina del Welfare chiamata *Human Resources Administration* HRA che conta un budget di 9,4 Miliardi di Dollari annui con 15.000 dipendenti e ciò senza contare il personale delle agenzie private sotto contratto della stessa HRA e di altre agenzie statali e federali.

¹³ Cfr. Michael Tanner, The American Welfare State, Fighting Poverty and Fail, No. 694 April 11, 2012, in cui risulta, tra l'altro, che la spesa del Governo per l'aiuto ai poveri, solo a livello federale, è di \$ 18.848 pro capite annuo.

¹⁴ Cfr. [www.FY Federal Budget Spending](http://www.FYFederalBudgetSpending), Fiscal years 2011-2016; cfr. anche www.oecd.org/health/healthdata. 2010.

¹⁵ Dalla storica Sentenza della Corte Suprema, Roe vs. Wade del '73 che ha di fatto legalizzato pienamente l'aborto, sono stati censiti più di 50 milioni di aborti terapeutici legali nel territorio degli USA, 54.559.615 per l'esattezza. Dato aggiornato al Gennaio 2012. Cfr. www.LifeNews.com.