

Edwin Morley-Fletcher

Vouchers e conti personali di welfare¹

1. Una sostenibilità problematica

E' da tempo che la via del *welfare state* sembra procedere sempre più in salita e senza che sia possibile, per chi la percorre, di riuscire a gettare uno sguardo d'insieme su di un panorama non frammentario².

Specie in Italia, le caratteristiche di reale socialità³ e di effettiva capacità redistributiva, anziché di mera allocazione discriminatamente distributiva⁴, della protezione sociale appaiono ampiamente rimesse in discussione⁵; per non parlare poi – ma questo un po' ovunque, perché il problema appare generalizzato su scala internazionale – della stessa “sostenibilità” di lungo periodo del sistema del *welfare*⁶.

D'altra parte non può costituire motivo di sorpresa la circostanza che fenomeni di *rent seeking* e di “cattura” da parte di ceti scarsamente bisognosi a scapito delle posizioni di più acuto disagio, risultino essere diffusamente fattori dominanti nella definizione dell'area di effettiva copertura del *welfare*⁷. Si tratta in effetti di distorsioni che appaiono in larga

¹ Il presente scritto riprende, con ampie modifiche, alcune parti di un precedente lavoro, già pubblicato in Morley-Fletcher 2001.

² “Se i governi continueranno ad affrontare il problema dell'esplosione dei costi del *welfare* attraverso prolungate sequenze di risposte di breve periodo alle crisi dei conti pubblici, le prestazioni sociali continueranno a contrarsi. Se una durevole contrazione siffatta è socialmente indesiderabile - ed difficile immaginare in che modo potrebbe essere desiderabile – allora il costo sociale di questa misallocazione di risorse verrà semplicemente a cumularsi di anno in anno” (Snower 1993, 704).

³ Boeri 2000.

⁴ Ferrera 1998.

⁵ Al di là delle particolari distorsioni italiane, il modello redistributivo appare ovunque in difficoltà, facendo così venir meno quello che è stato classicamente considerato un efficace “incentivo per tollerare la crescita della spesa pubblica” (Jouvenel 1990, 73). Si vedano, al riguardo, due significative affermazioni di studiosi autorevoli come Assar Lindbeck e Wolfgang Streeck.

“Non possiamo essere veramente certi che minori disparità di reddito, se determinate da interventi politici, attenuino necessariamente i conflitti sociali e le pressioni politiche per una ulteriore redistribuzione del reddito attraverso imposte, trasferimenti e provvedimenti normativi. Il desiderio di redistribuzione potrebbe addirittura crescere a seguito dei precedenti interventi a fini redistributivi. Ciò avviene, tra l'altro, perché tali interventi politicizzando le tematiche redistributive, inducono a ritenere che le differenze di reddito, invece di costituire un elemento indispensabile di un sistema di mercato che funziona, vengano determinate arbitrariamente dal processo politico” (Lindbeck 1999, 118).

“Come la disponibilità di risorse aggiuntive scompare o cessa di essere tassabile ai fini di giustizia sociale, la solidarietà basata sulla sovvenzione obbligatoria dei deboli da parte dei più forti diviene sempre più difficile da essere messa in pratica ... Nel tentativo di adattarsi alla nuova pressione competitiva, le comunità nazionali cercano ... di difendere la loro solidarietà interna non tanto attraverso la protezione e politiche di tipo redistributivo, bensì attraverso il raggiungimento del *successo competitivo e produttivo*. Questo successo viene ricercato ... sostituendo progressivamente una solidarietà di tipo *protettivo e redistributivo* con una di natura *produttiva e competitiva*” (Streeck 2000, 6-13).

⁶ Ferrera e Rhodes 2000.

⁷ Le Grand e Goodin 1987, Zepezauer e Naiman 1996, Howard 1997. Vedasi peraltro, per una constatazione molto netta, anche Dahrendorf 1996: “Lo Stato sociale ... era stato creato per aiutare chi non può aiutarsi da solo: i poveri, i malati, gli anziani. Ma con gli anni, quest'idea ha subito strani stravolgimenti. Eravamo portati a pensare che, con l'aumento delle retribuzioni, la gente avrebbe fatto minor ricorso ai benefici dello Stato sociale: invece, sempre più spesso accade il contrario. Spesso, i ricchi e i molto poveri non sfruttano

misura connaturate allo stesso meccanismo di base sin qui adottato in prevalenza, vale a dire alla consuetudine per cui, per sostenere il costo della protezione sociale, si è finito con il reputare sostanzialmente ovvio, se non addirittura ottimale, fare sempre più ampiamente ricorso a forme di finanziamento di tipo fiscale o parafiscale, e accompagnarle via via con politiche di deduzione mirata.

A prescindere dalle caratteristiche di tali strumenti, che nella pratica sono notoriamente risultati sovente condizionabili da particolari gruppi di pressione o da logiche neo-corporative (tema, quest'ultimo, sul quale si tornerà più oltre nel corso del presente saggio, e per il quale può essere qui sufficiente richiamare l'efficace espressione delle "scorriere della politica" fatta propria a tale riguardo dalla Commissione Onofri⁸), merita di venir sottolineato un primario dato di analisi: la formula della ripartizione, nel cui ambito vanno collocate anche le forme di finanziamento fiscali e parafiscali, è destinata a risultare per definizione inadeguata rispetto alle correnti linee di evoluzione del *welfare*. Siamo infatti di fronte a una dinamica di sviluppo che, in settori cruciali come la sanità, la formazione, ma anche la stessa previdenza (in conseguenza dei mutamenti demografici), si caratterizza attualmente (e probabilmente ancora per una lunga fase storica) per ritmi di crescita superiori a quelli del Prodotto Interno Lordo.

Mentre in un contesto di crescente competizione fiscale internazionale la pressione fiscale risulta sempre più sottoposta ad accentuate spinte politiche e sociali orientate verso una sua riduzione, appare difficilmente proponibile che essa possa accrescersi, come pure è avvenuto nel passato, a un livello superiore a quello della crescita del PIL, così da poter tener dietro alla dinamica dei settori di *welfare* che risultano oggi strutturalmente caratterizzati da maggiori ritmi di sviluppo.

Non è necessario riandare in questa sede ad argomenti già più volte utilizzati da tanti, quali la cosiddetta "malattia dei costi" nelle attività difficilmente automatizzabili (come in particolare quelle di cura) a suo tempo illustrata da William Baumol (e spesso troppo acriticamente riproposta nella letteratura corrente in materia), o a caratteristiche intrinseche di alcuni settori, per le quali sembra debba applicarsi la conseguenza solo apparentemente paradossale che più vi si investe e più sarà necessario investire (il cosiddetto "paradosso della medicina", già formulato da Olof Palme negli anni '70⁹).

Né può bastare, a questo punto, come pure è divenuto di moda dagli anni '80, fare riferimento alla prospettiva di un necessario passaggio dal *welfare state* alla *welfare society*, volendo con ciò indicare il pur necessario apporto che può derivare, da un lato, dalle strategie di de-istituzionalizzazione e dal coinvolgimento del settore *non profit*, e dall'altro dall'introduzione di logiche di "quasi-mercato" nelle modalità operative dello stesso settore pubblico¹⁰. Non va infatti trascurato che le une e le altre comportano spesso una dilatazione della spesa, nell'immediato (presentano cioè un "effetto J"¹¹, in base al quale i benefici che pure possono trarsene appaiono conseguibili solo in un arco temporale

pienamente i vantaggi cui hanno diritto; i più indigenti, a volte, non sanno nemmeno quali siano. Ma i membri della classe media sono molto bravi a cogliere ogni opportunità per arrotondare lo stipendio con sussidi e benefici vari. Paradossalmente, e forse 'perversamente', lo Stato sociale è diventato un self-service per i ceti medi".

⁸ Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale 1997.

⁹ Morley-Fletcher 2000b.

¹⁰ Le Grand e Bartlett 1993; Fazzi 2000; Taylor-Gooby 2000.

¹¹ Schematicamente, con il termine "effetto J" si intende un andamento dei costi a seguito dell'introduzione di una innovazione di processo caratterizzata da una fase di crescita nel breve periodo seguita da una fase di diminuzione prolungata nel medio-lungo periodo, e quindi simile a una "J" rivolta. La differenza nei due andamenti è dovuta in genere a una sovrapposizione dei nuovi costi relativi all'introduzione del nuovo processo con i costi relativi al "vecchio" processo, i quali presentano un determinato ritardo a diminuire; per esempio a causa di una rigidità della struttura produttiva (tipico è il caso di innovazioni di processo che automatizzano molte funzioni prima svolte dal personale, il quale, tuttavia, non può essere immediatamente licenziato o reintegrato in altre funzioni).

più lungo, e unicamente dopo aver scontato un iniziale aggravio dei costi operativi), in conseguenza di quello che può qualificarsi come il “paradosso informativo”¹².

Decidere centralmente in modo burocraticamente informato (ossia in base a presupposizioni formulate “a monte” rispetto all’effettiva erogazione dei servizi) è in effetti sicuramente più economico (anche se meno efficace) che decidere sulla base di un incontro decentrato tra una molteplicità di soggetti autonomi, capaci, ognuno, di interagire dinamicamente rispetto all’altro.

D’altra parte, non è una novità che il rancio distribuito in caserma è di più agevole gestione burocratica che non la scelta entro una gamma di proposte offerte all’utente in una trattoria. Da tempo, tuttavia, le imprese private hanno teso a non gestire più direttamente le mense aziendali, rifuggendo sempre più anche dall’affidarle in *out-sourcing*, per sostituirle invece con la distribuzione di buoni-pasto spendibili presso l’erogatore capace di ingenerare il maggior livello di gradimento in ogni utente. Il che tende appunto a costare nell’immediato di più, specie dove una mensa aziendale potrebbe conseguire delle economie di scala, ma risulta costituire una soluzione più efficace ed efficiente nel medio periodo¹³.

Il problema della “sostenibilità di breve periodo” dei sistemi di *welfare* ha indotto diffusamente a puntare a modalità di contenimento della spesa, quali:

- i. l’emergere di forme crescenti di vero e proprio “razionamento amministrativo” delle prestazioni (sovente nascosto dietro pretese istanze di “razionalizzazione”¹⁴ delle medesime) operato per il tramite del cosiddetto *targeting* (ossia del condizionamento delle prestazioni a “prove dei mezzi” o ad altre forme di selettività nell’accesso, oppure, più banalmente, attraverso l’allungamento di fatto delle liste di attesa;
- ii. il ripetersi, a seconda del ciclo politico, dei corsi e ricorsi di utilizzo di quello strumento rozzo e regressivo di compartecipazione al costo che è costituito dall’introduzione dei *ticket* a carico dell’utente.

1.1. Il welfare come “salvadanaio”: una premessa per nuovi interrogativi

In questo contesto, costituisce una novità interessante, in termini di accresciuto realismo rispetto all’eccesso di retorica redistributiva del passato, il recente passaggio dallo scoprire, com’era già avvenuto negli anni ’80, che il *welfare* costituisce una forma di “socialismo in una classe sola”¹⁵, in quanto pagato in primo luogo da quel lavoro dipendente che ne è anche il principale beneficiario, sino al constatare che è bene cominciare nuovamente a ragionare sul *welfare* in termini di *piggy-bank*¹⁶, ossia intendendolo come riproposizione a livello sociale del vecchio porcellino di coccio avente funzione di salvadanaio: un salvadanaio idoneo a consentire al singolo di traslare nel tempo

¹² Com’è stato rilevato da Armen Alchian, ad alcuni beni e servizi non è stato sin qui dato un prezzo anche “perché i costi di transazione risultano superiori [operando] attraverso il mercato” (Alchian 1969, 9).

Sul tema, più in generale, dell’esame dei costi di transazione nell’ambito delle scelte di politica pubblica, si rinvia a Dixit 1996, mentre per un’applicazione ai fenomeni di “rimonetizzazione” del *welfare* a Morley-Fletcher 1996b e 2000a.

¹³ Tanto da essere apparsa meritevole di ottenere quasi ovunque, sul piano internazionale, appositi incentivi fiscali a suo sostegno.

¹⁴ Frankel e West 1993.

¹⁵ Scharpf 1988.

¹⁶ Barr 2001.

(anticipandole o posticipandole) le risorse di cui avrà complessivamente bisogno nell'arco del ciclo di vita.

Se può essere sensato interpretare in questi termini, almeno in buona misura, la logica di base sottesa ai sistemi di protezione sociale operanti in Europa, può essere opportuno avventurarsi a formulare qualche interrogativo innovativo tenendo nel contempo presenti alcuni *caveat*.

Può valere infatti la pena di ricordare almeno due ordini di osservazioni. In primo luogo il richiamo sinteticamente formulato da Samuel Bowles e Herbert Gintis in *Recasting Egalitarianism*: “se si prende in esame un orizzonte temporale sufficientemente ampio, interventi redistributivi che siano riduttori di produttività sono difficili da sostenere, quand'anche si volesse assumere come criterio esclusivo il benessere dei meno abbienti; a distanza di qualche anno, questi ultimi si troverebbero ad aver conseguito *standard* di vita più elevati se fossero rimasti nello *status quo* meno egualitario. Un troppo univoco desiderio di ridividere la torta ha finito a volte con il distogliere gli egualitari dal compito di produrre una torta migliore”¹⁷.

Il secondo *caveat* può ricavarsi dal premio Nobel Amartya Sen, laddove collega il reiterato insistere da parte di Karl Marx sull'importanza di “sostituire al domino delle circostanze e del caso sugli individui il controllo dell'individuo sul caso e sulle circostanze”¹⁸ con la seguente affermazione di Peter Bauer in *Dissent on Development*: “considero l'estensione della gamma delle scelte ... come lo scopo primario e il criterio di valutazione dello sviluppo economico; e ritengo che un provvedimento debba essere giudicato principalmente in riferimento ai probabili effetti, in termini di ampiezza della gamma di alternative, che esso può aprire agli individui”¹⁹.

Gli interrogativi con pretesa di innovatività possono articolarsi in un insieme di passaggi argomentativi tra loro collegati, che verrebbero a dipanarsi secondo l'ordine seguente:

- i. merita di venire esaminata l'ipotesi che la via d'uscita dalla crisi del *welfare* sia da ricercare nell'avvio di un circuito virtuoso, responsabilizzante e “mercattizzante”, nel cui ambito, con analogia all'esempio già addotto dei buoni-pasto, risulti possibile conseguire benefici effetti competitivi unitamente a una maggiore soddisfazione degli utenti, dal momento che questi verrebbero a essere posti in grado di esercitare, attraverso le loro continue scelte, un oculato controllo sulla qualità delle prestazioni di cui sono beneficiari;
- ii. tale circuito determinerebbe, in effetti, l'emergere di una incisiva segnaletica circa gli erogatori più efficienti e di un'automatica capacità di sanzionare di fatto quelli più inefficienti;
- iii. tale circuito renderebbe possibile l'obiettivo di più lungo periodo di puntare a co-responsabilizzare al pagamento i fruitori, determinando così un primo fattore dinamico idoneo a concorrere a bilanciare la strutturale insufficienza del solo gettito fiscale;
- iv. tale circuito potrebbe allo stesso tempo rendere alternativamente possibile di “risparmiare” e capitalizzare, a scelta del cittadino-consumatore, le risorse destinate a sostenere la potenziale domanda pagante degli utenti, così da introdurre un secondo fattore di dinamismo e di responsabilizzazione nell'impiego delle risorse e nel perseguimento del loro necessario accrescimento.

¹⁷ Bowles e Gintis 1998, 16.

¹⁸ La citazione specifica è tratta dall'*Ideologia tedesca* (1846), ma brani analoghi ricorrono in più parti dell'insieme degli scritti di Marx (Sen 1999, 289).

¹⁹ Bauer 1971, cit. in Sen 1999, 290.

1.2. Il percorso che sarà qui seguito

L'insieme dei punti appena enunciati può riassumersi in due interrogativi fondamentali:

- i. non si dovrebbe puntare a ridurre con sapienza la spesa pubblica diretta, così da riportare gradualmente sotto un controllo di maggior efficienza tutti i costi diretti e indiretti per l'erogazione delle prestazioni di protezione sociale?
- ii. E non ci si può proporre di conseguire questo primo obiettivo facendo crescere contemporaneamente una domanda pagante, capace di stimolare lo sviluppo di un mercato sociale, in grado di operare, attraverso appositi conti personali di *welfare*, anche come strumento per un trasferimento "guidato" nel tempo delle risorse a disposizione dell'individuo nel corso del suo ciclo di vita?

Se la risposta da dare a entrambe le domande dovesse essere positiva, potremmo ritenere che in sintesi, nella loro reciproca connessione, gli interrogativi appena formulati (e le loro conseguenti risposte operative) potrebbero costituire la ricetta ambiziosa necessaria per quella forza politica che volesse candidarsi a riformare in profondità il sistema della protezione sociale all'inizio del nuovo millennio.

Le pagine che seguono cercheranno di tracciare alcune linee essenziali di un simile percorso, muovendo dall'esame delle potenzialità riformatrici insite nello strumento dei *vouchers*, per mostrare come tali potenzialità possano risultare ulteriormente accresciute avendo ricorso, con tecnologie più avanzate, alla formula dei conti personali di *welfare*.

Si segnala, peraltro, che l'ottica con cui qui si guarda a tale possibile percorso è pervasa dal senso dell'urgenza di salvare un tratto peculiare del modello europeo prevalso nel "secolo socialdemocratico"²⁰; un modello che oggi è tuttavia in pericolo di soccombere di fronte alla sollecitazione di numerose spinte ad abbandonarne la logica fondativa, in quanto esso sembra apparire sempre più fattore di impedimenti burocratici, di opacità distributiva e di complessivo aggravio dei costi.

L'ipotesi che verrà esaminata, una volta completata una prima disamina delle varie possibilità di impiego dei *vouchers* e dei conti virtuali di *welfare*²¹, sarà quella – lo si è già accennato – di consentire un processo di responsabilizzazione dell'utente tramite un ricorso estensivo al secondo strumento: un ricorso, in particolare, che sia quanto più precoce possibile, all'interno del ciclo di vita di ogni fruitore, per potersi avvalere di un più esteso periodo di capitalizzazione.

Si ipotizzerà, nello specifico, che l'utente possa operare una continua assunzione di scelta nell'uso di un ammontare via via definito, ma crescente, di risorse accumulabili (a tasso di interesse composto) e integrabili (tramite un'opportuna componente di compartecipazione al costo) per far fronte in modo "guidato" alle esigenze della protezione sociale.

L'ipotesi ulteriore, e che si reputa segnatamente accattivante, che pure verrà da ultimo accennata in alcune sue linee essenziali²², sarà quella di poter collocare all'interno di una formula proprietaria di tipo nuovo la "ricchezza sociale" individualmente assegnata per il tramite dei conti virtuali di *welfare*, che verrà man mano ad accumularsi in questi ultimi: una formula proprietaria capace di costituire una premessa permanente

²⁰ Dahrendorf 1988.

²¹ Svolta nelle sezioni 2-7.

²² Nella sezione 8.

(intergenerazionale) per uno zoccolo stabile di finanziamento extra-fiscale del sistema di protezione sociale. In modo da poter rendere quest'ultimo, in prospettiva, tanto più pienamente affidabile, perché frutto di una situazione proprietaria individualmente accessibile (a determinate condizioni), e tuttavia “leggero”, perché non gravante più, per la sua sostenibilità, su di un continuo e massiccio prelievo fiscale a carico dell'andamento produttivo.

Prima, peraltro, di poter approdare a tali sviluppi, attinenti ad alcune possibili proposte di ridisegno dell'architettura complessiva del sistema di protezione sociale, sulle quali si tornerà nella conclusione, sarà preliminarmente necessario percorrere il ventaglio delle principali realizzazioni configurabili. Il che obbligherà a addentrarsi in un esame anche minuzioso delle modalità di erogazione delle prestazioni in riferimento alle quali può trovare impiego elettivo l'uno o l'altro degli strumenti indicati (o un percorso evolutivo che porti dagli uni agli altri), vale a dire i *vouchers* e i conti personali di *welfare*.

Questa disamina analitica vorrà peraltro costituire anche un tentativo di ovviare, almeno parzialmente, a quella che, all'interno delle opzioni aperte a una politica di riforme della protezione sociale²³, si è dimostrata, sino a molto di recente, una pervicace difficoltà a discutere con rigore e senza stantii pregiudizi intorno alle potenzialità di questi strumenti, e in primo luogo di quello più antico e anche più limitato (ma indubbiamente di minore complessità tecnologica), e cioè dei *vouchers*.

2. Vouchers: caratteristiche e cash-equivalence

I *vouchers*, buoni che conferiscono ai soggetti che li ricevono (gratuitamente o meno) un potere di acquisto relativamente a particolari beni e servizi, possono venire utilizzati sia nel settore privato che nel settore pubblico. L'impiego dei *vouchers* nel settore pubblico comporta ovviamente maggiori implicazioni di carattere economico e sociale e costituisce un elemento fondante della “rivoluzione copernicana”²⁴ per cui si cominciano a ripensare le politiche di *welfare* come esito di processi *demand oriented* piuttosto che *supply oriented*.

Mentre, nel settore privato, l'utilizzo di “buoni” al posto del denaro contante può essere motivato da particolari motivi inerenti gli obiettivi del soggetto promotore²⁵, l'uso

²³ Malgrado qualche modesto tentativo, da parte dell'autore di queste note, già avviato un quarto di secolo fa, nel 1977, con un *samizdat* allora circolato all'interno della “Rivista Trimestrale” e con una varietà di successivi interventi, per i quali si rinvia a Morley-Fletcher 1981, 1984, 1988, 1990, 1993, 1994, 1995, 1996a, 1998b. Da segnalarsi, peraltro, l'isolata eccezione di Giorgio Ruffolo, che fin dal 1985 prese a far uso dei concetti di *welfare market* e di “moneta sociale”: vedasi Ruffolo 1985a, 1985b, 1994. Vedasi anche, al riguardo, questa singolare considerazione di Julian Le Grand: “ora è difficile per chiunque nella sinistra trattare dell'idea dei *vouchers* nel merito, perché l'idea è stata colonizzata negli anni recenti dalla destra. Il che è un peccato, perché non sembra vi sia nulla di intrinsecamente di destra o di non-socialista in ciò che costituisce probabilmente il principale merito dei *vouchers*: che essi fanno acquisire potere (*empower*) l'utente del *welfare*. Molti degli aspetti dei *vouchers*: rispetto ai quali giustamente la sinistra avanzerebbe obiezioni – come la possibilità per i genitori abbienti di aggiungere pagamenti *extra* a un buono-scuola – non sono essenziali per l'idea. E' perfettamente possibile costruire schemi di *vouchers* che si accordino in larga misura, se non in tutto, con valori socialisti” (Le Grand 1989, 199).

²⁴ Van der Laan 1998.

²⁵ Come ad esempio particolari sconti che il soggetto emittente può ottenere dai fornitori dei beni o servizi, oppure obiettivi di fidelizzazione del cliente, o di solidarietà, o di volontà di avvalersi di particolari incentivi fiscali (solo in alcune giurisdizioni), ecc.

Un caso di particolare rilievo è dato dai sistemi *frequent-flyer miles*, che a livello mondiale coinvolgono ormai circa 100 milioni di persone. Si tratta, ha scritto recentemente “The Economist” (4 maggio 2002) “dello strumento di pagamento più diffuso dopo il dollaro”, che risulta tuttavia *unfunded*, avendo ormai raggiunto un livello complessivo di migliaia non redente che viene calcolato ammonti probabilmente a circa 8,5 migliaia di

dei *vouchers* nel settore pubblico presenta invece importanti implicazioni di politica economica che ne possono giustificare l'impiego al posto del denaro contante, in particolare in rapporto alla loro efficienza allocativa e produttiva, nonché alla redistribuzione del reddito e ai costi di transazione.

Per quanto riguarda l'*efficienza allocativa*, i *vouchers* consentono di controllare la domanda, indirizzandola verso determinati beni e servizi cui i *policy makers* attribuiscono particolare rilevanza sociale o individuale.

Questa loro caratteristica li può rendere idonei ad affrontare una serie di problemi legati all'efficienza allocativa, quali ad esempio l'asimmetria informativa, le esternalità e i beni meritori (*merit goods*).

2.1. Asimmetria informativa

Com'è noto, in base alla teoria neoclassica della domanda, in una situazione di informazione completa da parte di consumatori che basino le loro scelte sulle rispettive preferenze individuali, una efficiente allocazione delle risorse può essere garantita, per quanto riguarda il consumo, da una incondizionata libertà di scelta sia in relazione a quali beni e servizi acquistare, sia a come allocare le risorse disponibili fra di essi.

Vi sono tuttavia casi nei quali risulta necessario muovere dall'assunzione che i consumatori non dispongano di informazione completa²⁶. Pertanto i *vouchers*, potendo essere spesi dai titolari solo per determinati beni e servizi e solo presso fornitori accreditati, possono consentire, anche in presenza di asimmetrie informative, di ottenere una efficiente allocazione dei consumi, almeno in determinati settori, qualora sia attendibile ipotizzare che l'autorità che ne disegna le modalità di impiego non patisca anch'essa di una situazione di insuperabile asimmetria informativa. Ove si diano tali condizioni, il *gap* informativo può venire così affrontato (e potenzialmente risolto) a monte, attraverso la preselezione dei prodotti e dei fornitori.

L'effetto di uno schema di *vouchers* sull'asimmetria informativa fra principale e agente può tuttavia essere duplice. Come si è accennato, permettendo un controllo diretto della domanda da parte di un soggetto pubblico che si suppone riesca a disporre di un'informazione adeguata, un tale schema può contribuire a ridurre gli effetti di una carenza di informazione da parte del beneficiario. Il controllo della domanda, tuttavia, non presuppone sempre l'assenza di libertà di scelta da parte del soggetto beneficiario. Al

miliardi, per un controvalore approssimativo di circa 500 miliardi di dollari. Tale debito in *frequent-flyer miles* risulterà di molto difficile esigibilità - afferma il settimanale inglese, riportando le stime del sito www.webflyer.com - dal momento che "le compagnie aeree hanno stampato questa loro forma di moneta in quantità eccessiva. Esse stanno emettendo più miglia di quante potranno soddisfare in termini di biglietti gratuiti". In effetti - come è stato rilevato anche su "Le Monde" -, "il numero totale di *miles* attribuite ogni anno è raddoppiato negli ultimi cinque anni mentre le miglia utilizzate per ottenere biglietti gratuiti è cresciuto solo di un terzo. A questo ritmo, sarebbero necessari 23 anni per svuotare tutte le carte [*frequent flyer* esistenti], supponendo che si cessi qualunque emissione di nuove *miles*" (Tiphine 2002). Si tengano inoltre presenti sia i tentativi di sviluppare modalità di commercializzazione a prezzi scontati delle *miles* aeree, con società come Award Traveller, sia i meccanismi di conversione di *loyalty points* in *frequent-flyer miles* offerti da società come American Express o Diners' sugli acquisti effettuati tramite le proprie carte di credito.

²⁶ Singolare, a tale proposito, l'osservazione formulata da una *charity* americana di inizio secolo secondo la quale, poiché "gli [immigrati] poveri italiani erano 'unintelligent in the use of what they have' le organizzazioni di beneficenza decisero di insegnare ai loro clienti un uso appropriato del denaro" (Lettera al direttore generale della *New York Association for Improving the conditions of the poor*, 7 novembre 1913, documento conservato nei *Community Service Society Papers*, Box 25, Rare Book and Manuscript Library, Columbia University, cit. in Zelizer 1994, 120).

contrario, nella maggioranza dei casi un obiettivo importante di uno schema di *vouchers* è proprio quello di consentire ai beneficiari una certa libertà di scelta²⁷. Pur in presenza di un controllo della domanda e dell'offerta, questa libertà di scelta fra diversi soggetti in competizione può dar luogo a un'asimmetria informativa fra principale (soggetto beneficiario) e agente (soggetto erogatore) che può avere effetti negativi sull'efficienza allocativa delle risorse, sia dal punto di vista sociale (per esempio in relazione alle esternalità) che da quello individuale (per esempio in relazione ai *merit goods*).²⁸

Gli effetti dell'imposizione di vincoli stringenti sulla scelta dell'allocazione delle risorse fra diversi beni e servizi possono essere anch'essi ambivalenti. Se, da una parte, tale imposizione può essere giustificata (anche) dall'incompletezza dell'informazione di cui dispongono i beneficiari, dall'altra può presentare, tuttavia, dei rischi in termini di efficacia (l'asimmetria informativa potrebbe sussistere anche nel senso opposto²⁹), su di un piano educativo³⁰ e psicologico³¹.

2.2. Merit Goods

Vi sono inoltre casi in cui l'acquisizione di un determinato bene o servizio viene considerata dai *policy makers* prioritaria per l'interesse del cittadino, mentre questi, pur disponendo di sufficiente informazione sulle sue caratteristiche e dei mezzi necessari per procurarselo, non provvederebbe spontaneamente a farlo in misura adeguata. E' il caso appunto dei "beni meritori" (*merit goods*), rispetto ai quali lo Stato svolge, nei confronti dei cittadini-consumatori, un ruolo tipicamente "paternalistico"³². Anche in questo caso, la capacità di indirizzo della domanda resa possibile da uno schema di *vouchers* può contribuire pertanto a migliorare l'efficienza allocativa.

²⁷ Nel caso dei buoni scolastici, per esempio, è questo l'obiettivo principale, e la libertà di scelta può essere estremamente ampia. Su ciò si veda peraltro più oltre.

²⁸ Nel caso dei buoni scolastici, per esempio, "scuole *for-profit* [in competizione fra loro] con promesse audaci, pubblicità appariscente e programmi speciali potrebbero attirare consumatori a scapito delle istituzioni accademicamente superiori" (Krashinsky 1986, 140-151).

²⁹ I singoli potrebbero cioè disporre di maggiori informazioni, rispetto a quante ne possa avere il soggetto pubblico, circa i loro reali bisogni e come farvi fronte.

³⁰ Nel caso dell'assistenza sociale ai poveri è stato osservato che, per esempio, forme di aiuto non in denaro (e che quindi non lasciano libera scelta rispetto all'allocazione delle risorse) non educano i figli dei poveri all'"arte di spendere": "I soldi possono insegnare ai figli dei poveri come comprare. In effetti, come parte della loro critica contro l'istituzionalizzazione di bambini dipendenti, i riformatori [americani] di inizio secolo rimproverarono alle istituzioni di creare consumatori handicappati; il 'bambino istituzionale' ... non ha mai imparato il valore del denaro 'in quanto gli acquisti erano fatti da assistenti sociali o impiegati'" (Zelizer 1994, 150).

³¹ Sempre nell'ambito delle forme di assistenza sociale ai poveri (denaro contante o beni e servizi) è stato detto che "se privi una persona della funzione di spendere ... rendi quella persona effettivamente povera". Il denaro contante preserva "l'indipendenza della famiglia e il rispetto di sé stessi" (Dunn 1922, 72-74, cit. in Zelizer 1994, 122).

³² "L'utilizzo dei *vouchers*, anziché dell'equivalente in denaro, ha l'obiettivo di vincolare il beneficiario a un uso ben preciso dei fondi stanziati dall'operatore pubblico. Poiché non tutti i beni e i servizi sono ugualmente meritori agli occhi del contribuente e dell'operatore pubblico, quest'ultimo si premura di impedire che il cittadino possa 'barattare' il servizio, cui la collettività ritiene egli abbia diritto, con altri beni o servizi che egli possa preferire (ma che siano ritenuti non meritori dalla collettività); questo 'baratto' è facilitato da ogni trasferimento monetario mentre risulta più difficoltoso nel caso del *voucher*" (Barbetta 1996, 110-111).

2.3. Esternalità

Vi è poi il caso in cui l'acquisizione di un determinato bene o servizio da parte del cittadino-consumatore necessita di essere garantita non solo nell'interesse di quest'ultimo, ma anche in quello della collettività. E' il caso delle esternalità positive del consumo, che costituiscono uno degli effetti, per esempio, dell'istruzione scolastica, la quale produce benefici in termini sociali, culturali, politici ed economici per la collettività a fronte dei quali non viene corrisposto il relativo compenso³³.

Le esternalità legate ai *vouchers* possono inoltre costituire un incentivo alle donazioni finalizzate a specifici programmi di solidarietà, garantendo anche ai soggetti donatori benefici sia diretti, legati al fatto stesso della donazione, sia indiretti, grazie invece alla crescita delle esternalità del consumo che ne potrebbero derivare. Le somme donate, infatti, se da un lato vanno a beneficio del soggetto ricevente per l'acquisto di determinati beni e servizi, dall'altro vanno indirettamente a beneficio anche del donatore, in quanto migliora il contesto sociale in cui vive.

2.4. Efficienza produttiva

Per quanto attiene l'efficienza produttiva, i *vouchers* possono innescare meccanismi virtuosi di riduzione dei costi di produzione rendendo possibile ai consumatori di acquisire determinati beni e servizi presso diversi fornitori in competizione fra loro.

Infatti, laddove le condizioni economiche del mercato di riferimento (fra cui la natura e l'entità delle economie di scala e l'operare o meno di barriere all'entrata e all'uscita) consentono la produzione e/o la distribuzione di determinati beni e servizi da parte di operatori privati in competizione, a parità di altre condizioni, un tale contesto competitivo dal lato dell'offerta può contribuire a migliorare l'efficienza produttiva³⁴ e "avere importanti effetti sulla qualità"³⁵.

Ciò è soprattutto vero nella misura in cui si determina un ampliamento della concorrenza: in effetti, uno schema di *vouchers* non solo garantisce all'utente del servizio pubblico un ventaglio di scelte e margini di *exit* nettamente maggiori, ma pone pure tutte le diverse tipologie di fornitori di quel servizio (o meglio ancora di una molteplicità di servizi, qualora si tratti di *vouchers* polivalenti) su di un piano di parità effettiva, contribuendo così a un possibile allargamento dell'offerta, anche se la misura di questo allargamento dipenderà dalle condizioni dei diversi mercati. Per altro verso la libertà di scelta dell'utente, e quindi la sua concreta capacità di *exit*, può ridurre le economie di scala, accrescendo i costi iniziali, anche nei casi in cui non possa tradursi in una opzione di totale rinuncia (*opting out*), ma risulti circoscritta alla possibilità di far ricorso a un diverso soggetto di offerta. Pertanto andrà in concreto costantemente valutato il potenziale *trade-off* tra il

³³ "Il guadagno che un bambino ricava dall'educazione non ridonda solo a vantaggio del bambino stesso o dei suoi genitori, ma anche a vantaggio degli altri membri della società" (Friedman 1967, 135).

³⁴ Anche se "vi è ovviamente un significativo disaccordo ideologico nella nostra società ... su come valutare la relativa desiderabilità di un'offerta privata in competizione", il classico argomento per sostenere quest'ultima è che "l'obiettivo del profitto (*profit motive*), quando combinato con il bisogno di soddisfare utenti che hanno altre opzioni di scelta ... è il migliore stimolo disponibile per indurre sia un comportamento economicamente efficiente nella produzione sia un'innovazione di rilevante impatto sociale. La fornitura pubblica di beni e servizi, in quest'ottica, ha il doppio svantaggio di tendere a incoraggiare la creazione di un potere monopolistico ... e di una struttura burocratica degli incentivi inefficiente o fuorviata" (Bradford e Shaviro 1999, 45-46).

³⁵ Bradford e Shaviro 1999, 47

primo effetto (allargamento della concorrenza) e il secondo (riduzione della economie di scala).

Com'è noto, in caso di asimmetria informativa fra principale e agente si possono peraltro determinare contratti imperfetti (*contract failures*)³⁶ in cui lo scopo del profitto da parte dell'agente riduca, invece che aumentare, la fiducia del principale (il consumatore). Situazioni di competizione in condizioni di asimmetria informativa, esasperando la ricerca di un profitto sempre più difficile da conseguire, potrebbero quindi determinare effetti negativi sulla qualità dei prodotti. In altre parole, se un contesto competitivo dal lato dell'offerta può offrire maggiori opportunità di scelta al consumatore, tali opportunità possono rischiare di essere "migliori" solo per il consumatore informato.

Un sistema di *vouchers* relativo a determinati servizi pubblici può contribuire, peraltro, anche alla *redistribuzione del reddito* fra diverse fasce della popolazione. I servizi pubblici sono infatti una delle forme di redistribuzione del reddito e "i meccanismi usati per distribuire i servizi pubblici, o - più in particolare - i dettagli di un particolare schema di *vouchers*, possono avere un impatto considerevole sulla redistribuzione del reddito che viene ottenuta"³⁷.

2.5. L'impatto in termini di costi di transazione

Senza riprendere il tema già accennato del "paradosso informativo", per cui il massiccio afflusso di informazioni aggiuntive consentito dall'avvio di uno schema di *vouchers* comporta necessariamente un iniziale incremento dei costi di transazione rispetto a uno schema incentrato su di una scelta centralizzata³⁸, è necessario anche sottolineare come, per altro verso, un sistema di *vouchers* può invece contribuire a ridurre significativamente quei costi di transazione che derivino dall'asimmetria informativa fra principale e agente all'interno dei meccanismi di distribuzione dei servizi pubblici. In un sistema centralizzato di erogazione degli stessi, questi costi di transazione si possono materializzare, per esempio, in spese per maggiori controlli, nel perseguimento, da parte dell'agente pubblico, di fini diversi da quelli dovuti ("azzardo morale"), o nella progressiva estinzione di mercati potenzialmente efficienti ("selezione avversa").

Uno schema di *vouchers*, accreditando direttamente i soggetti titolari per l'acquisto di determinati beni e servizi da parte di specifici fornitori in competizione, riduce tali costi di transazione. Per esempio potrebbe risultare molto più difficile e meno desiderabile per la criminalità organizzata appropriarsi di tanti *vouchers* distribuiti fra numerosi titolari e spendibili solo presso strutture e per beni e servizi specifici, piuttosto che corrompere un funzionario pubblico per un uso deviato delle somme assegnate dall'amministrazione centrale all'ente predisposto per l'erogazione di quel bene o servizio³⁹. Di conseguenza

³⁶ Hansmann 1980.

³⁷ Cave 2001, 64.

³⁸ All'avvio di un sistema di *vouchers*, "quasi certamente i costi di transazione sarebbero considerevoli, ma è necessario avere la prudenza di non cadere nella trappola logica di assumere automaticamente che tali costi risulterebbero eccedenti rispetto ai benefici di avere introdotto un prezzo [per i servizi]" (Judge 1981, 166).

³⁹ Sotto tale angolatura, non era priva di suggestioni operative la proposta avanzata nel marzo 1999 in una riunione della Commissione Terzo Settore e Occupazione presso il Ministero del Lavoro, da parte di Stefano Zamagni, consistente nel "voucherizzare" (con tecnologie opportune) molti dei trasferimenti statali nel Mezzogiorno, così da creare per i benefici trasferiti un circuito di mercato del tutto trasparente e controllabile, con un evidente intento di emarginare e prosciugare le aree dove i benefici tradizionali piovono anche sui territori del sommerso, della criminalità e della corruzione.

potrebbe essere più economico ricorrere a monte a un sistema di *vouchers* piuttosto che realizzare i necessari controlli a valle.

In definitiva, la caratteristica distintiva dei *vouchers* che sta alla base di tutte le opportunità da essi offerte in termini di efficienza allocativa e produttiva, distribuzione del reddito e riduzione di alcuni costi di transazione, è quella di poter essere spesi solo per determinati beni e servizi, e soltanto presso determinati soggetti erogatori. In altre parole, i *vouchers* si distinguono dal denaro contante perché consentono un controllo diretto della domanda, controllo che si esercita attraverso l'accantonamento (*earmarking*) di determinate somme di denaro vincolandole all'acquisto di specifici beni o servizi⁴⁰.

2.6. Il contenuto informativo e la semplificazione dei controlli

Allo stato dei fatti, la persistenza di vasti settori di prestazioni gratuite “in natura” nei moderni sistemi *welfare* appare dovuta essenzialmente a una diffusa persuasione di maggiore efficienza dei monopoli pubblici in presenza di “fallimenti del mercato” di vario tipo, fra i quali un ruolo non indifferente spetta anche agli elevati costi amministrativi e di transazione di un sistema decentrato. Com'è noto, la gerarchia risulta essere una forma organizzativa più efficiente del mercato quando i costi di transazione sono troppo elevati per poter “contrattualizzare” i singoli scambi⁴¹.

Tuttavia, la rivoluzione tecnologica dei costi di transazione apportata dalla tecnologia digitale può rendere economicamente efficiente la restituzione ai cittadini del potere d'acquisto anche per i servizi forniti in natura, determinando in tal modo pure un effetto di redistribuzione del potere verso il basso, ossia un *empowerment* dei cittadini stessi.

Ciò che distingue i *vouchers* dal denaro contante è la quantità di informazioni contenute al loro interno, che vanno ben oltre il mero potere di acquisto. L'uso di carte elettroniche a microprocessore (*smart cards*), che permettano l'immagazzinamento al loro interno di una grande quantità di informazioni e una loro gestione automatica su più livelli, potrebbe aumentare esponenzialmente la quantità di informazioni che possono essere contenute nel *voucher*, riducendone al tempo stesso i connessi costi di gestione e di transazione e ampliandone l'utilizzo anche in senso orizzontale (per l'acquisto di beni e servizi appartenenti a categorie diverse, con libera scelta fra essi da parte del cittadino-consumatore).

Le potenzialità di tipo tecnologico, derivanti dalle informazioni circa i *vouchers* contenuti all'interno di carte elettroniche a microprocessore, permetterebbero, in primo luogo, una concreta riduzione dei costi di monitoraggio. Una circostanza, quest'ultima, fondamentalmente riconducibile alla *tracciabilità* delle operazioni effettuate, resa possibile dalla rendicontazione in formato digitale offerta dalle *smart cards*. In particolare, il fatto che il *policy-maker* possa disporre di dati analitici in formato digitale consente di realizzare automaticamente *database*, aggregati per i servizi di cui le diverse categorie di cittadini hanno fruito, che potranno venire interrogati con costi trascurabili⁴².

Inoltre, al crescere delle opportunità di utilizzo dei *vouchers* in senso orizzontale, questi ultimi si avvicinerebbero (per grado di “liquidità”) ai sussidi in denaro. Il che –

⁴⁰ Può essere interessante notare come in questo senso i *vouchers*, costituendo una forma di accantonamento particolare per determinate spese, non si distinguono da altre “forme di denaro”; per esempio, “la pratica usuale del *budgeting* costituisce un caso particolare di *earmarking*: la suddivisione di fondi disponibili per un'organizzazione, la pubblica amministrazione, un individuo, o una famiglia in diverse categorie, ognuna con le proprie regole di spesa” (Zelizer 1994, 29).

⁴¹ Williamson 1975, Pitelis 1993.

⁴² Morley-Fletcher 2000a.

affermano Bradford e Shaviro – consentirebbe all’individuo che li riceve di ottenere un livello di benessere maggiore rispetto a quello precedente l’assegnazione di *vouchers* (uguale solo nel caso straordinario che il soggetto ricevente sia completamente indifferente al bene acquistabile con i buoni assegnatigli), e quindi di posizionarsi su curve di indifferenza uguali o più elevate di quelle raggiungibili prima dell’allocazione dei *vouchers*⁴³. In assenza di asimmetrie informative, di situazioni che possano giustificare un atteggiamento paternalistico da parte dello Stato o di esternalità, i *vouchers* consentono quindi un miglioramento paretiano.

Se tuttavia si è in presenza dei fattori ricordati, le maggiori opportunità di utilizzo dei *vouchers* in senso orizzontale, facilitate appunto dall’impiego di *smart cards*, potrebbero diminuire la capacità di orientamento della domanda da parte dei *policy makers*, relativamente all’allocazione delle risorse fra diverse categorie di beni e servizi, riducendone l’impatto sociale, pur mantenendo inalterate le potenzialità di monitoraggio circa le forme di utilizzazione di fatto poi prescelte dagli utenti.

2.7. “Moneta vincolata” e sostituibilità in denaro contante

I *vouchers* costituiscono pertanto una forma di moneta vincolata (*tied money; monnaie affectée*). Contrariamente al denaro il *voucher* non produce interesse, o per meglio dire non consente al percettore di fruire dell’interesse, ma lo mantiene in capo all’emittente. In questo senso appare per il percettore come una moneta che potremmo definire “tomista”, in quanto non ammette la possibilità di ingenerare ulteriore valore, attribuendosi quel potere sul tempo che i teologi, soprattutto di ispirazione tomista (ma anche quelli mussulmani), hanno condannato nel corso dei secoli. E’ una moneta che accentua invece la funzione di strumento di scambio e di mediazione del bisogno, elementi questi che trovano appunto nel *voucher* il mezzo di comunicazione idoneo e al tempo stesso impossibilitato ad assumere una posizione privilegiata rispetto ai beni scambiati. Ponendosi essenzialmente come unità di misura e mezzo di scambio, il *voucher* – è stato anche detto – contribuisce a separare le funzioni della moneta da quelle del denaro⁴⁴.

⁴³ La curva di indifferenza più elevata (U1), e quindi il massimo livello di benessere individuale, raggiungibile da un individuo in seguito alla ricezione di un certo ammontare di *Vouchers* (*V*) per l’acquisto di un determinato bene o servizio (*x*) è inferiore a quella (U2) raggiungibile dallo stesso individuo se, invece di *V*, avesse ricevuto un equivalente somma di denaro (\$), solo nel caso in cui la quantità (*x'*) di *x* da lui desiderata dopo la ricezione di \$ risulti minore della quantità di *x* da lui acquistabile con *V*. *V* consente quindi di ottenere un livello di benessere individuale (U1) maggiore o uguale di quello (U0) precedente l’assegnazione di *V* (uguale solo nel caso in cui *x* non abbia alcuna utilità per l’individuo che riceve *V*) e inferiore o uguale a quello (U2) corrispondente a un’equivalente assegnazione di denaro (uguale solo nel caso in cui la quantità di *x* acquistata dopo l’assegnazione di *V* è pari a *x'*, cioè a quella che l’individuo avrebbe scelto se avesse ricevuto un’equivalente assegnazione di denaro) (Bradford e Shaviro 1999, 18-22).

⁴⁴ Il *voucher*, non producendo, contrariamente al denaro, alcuna forma di interesse, ma essendo, nonostante ciò, una moneta a pieno titolo, in quanto unità di misura e mezzo di scambio, evidenzia, secondo Patrick Viveret, che “la moneta non è denaro, che non lo è, storicamente, quasi mai stata” (Viveret 2002, 17). Inoltre, viene argomentato (con riferimento ad Aglietta e Orléan 1982 e 2002), se da un lato il denaro contribuisce a fare della moneta un “vettore della violenza dei rapporti sociali” (Viveret 2002, 19), dall’altra il *voucher* contribuisce invece a recuperare il momento dello scambio, del *pagare*, nel senso latino di *pacare*, vale a dire *pacificare*. I *vouchers* rappresenterebbero quindi una forma di “moneta sociale” e in quanto tale potrebbero contribuire non solo a una sorta di “riappropriazione democratica” (Viveret 2002, 23) del denaro, ma anche a un generale processo di “ri-monetizzazione” delle prestazioni del *welfare*, dopo anni in cui si è assistito invece a una costante spinta alla “de-mercificazione” (*de-commodification*) delle stesse (Esping-Andersen 1990). Questo fenomeno, senza contraddire necessariamente il carattere di gratuità dei servizi di *welfare*,

Dal punto di vista operativo, il rapporto fra *voucher* e denaro si risolve in quello che viene chiamato il “grado di sostituibilità” del primo al secondo (*cash equivalence*): maggiore è il grado di *cash equivalence*, maggiore è la somiglianza fra buoni e denaro contante.

Uno degli elementi più ovvi del grado di sostituibilità dei *vouchers* al denaro è costituito dalla possibilità di spendere i *vouchers* per prodotti appartenenti a categorie diverse. Un altro elemento è costituito dalle preferenze individuali: quanto più le preferenze individuali sono diverse dal bene (o dai beni) acquistabili con i *vouchers*, tanto minore è la loro *cash equivalence*.

Oltre a dipendere dall'estensione orizzontale dei beni acquistabili e dalle preferenze individuali, il grado di equivalenza dei *vouchers* al denaro contante può dipendere anche dall'entità del valore dei *vouchers* assegnati in relazione alle altre risorse di cui dispone il soggetto ricevente. In particolare, al diminuire del valore dei *vouchers* può aumentare il loro grado di sostituibilità al denaro. Spesso infatti l'entità del valore dei “buoni” ricevuti decresce all'aumentare del reddito percepito: soggetti con un reddito relativamente alto (e quindi ricevuti *vouchers* per un controvalore relativamente limitato) spenderebbero comunque un ammontare di denaro equivalente (al limitato controvalore dei *vouchers* ricevuti) per l'acquisto del bene o servizio in questione (per esempio cibo, rispetto a non-cibo).

2.8. Price discrimination e discriminazione del bisogno

Un ulteriore aspetto che può essere utile prendere in considerazione è quello dei possibili effetti in termini di discriminazione dei prezzi. Si tratta di una circostanza che potrebbe concretizzarsi qualora determinati fornitori di beni e servizi si proponessero di far pagare un prezzo più elevato ai portatori di *vouchers*, così da avvalersi di questi ultimi non come strumenti di consumo quanto come veri e propri “sussidi alla produzione”⁴⁵.

riflette i tentativi in corso da più parti per avviare, anche nell'area di queste prestazioni, meccanismi ispirati a logiche di mercato intese come via per accrescere l'efficienza, di cui i *vouchers* potrebbero appunto costituire una delle possibili formule, trasferendo direttamente agli utenti il potere di acquisto implicato dall'offerta “in natura” di servizi. Il fenomeno della ri-monetizzazione è ancora ai suoi inizi e presenta contorni non nettamente precisati, anche se la tendenza di fondo ad avvalersene secondo modalità coerenti con l'obiettivo di un reale potenziamento dell'utente (*empowerment*) appare già sufficientemente individuabile.

Si tratta peraltro di un fenomeno che risulterà ulteriormente accelerato e condizionato dall'espandersi della “società dell'informazione”.

Può essere significativo, al riguardo, nel momento in cui a sinistra si torna a fare riferimento, come a un punto alto di elaborazione ancora di attualità (vedasi l'intervista di Antonio Macaluso a Sergio Cofferati su “Il Corriere della Sera”, 5 agosto 2002), alle proposte a suo tempo avanzate da Jacques Delors, ricordare che il Libro Bianco su *Crescita, Competitività e Occupazione*, presentato dalla Commissione Europea nel dicembre 1993, già conteneva in merito affermazioni particolarmente taglienti: “le tecnologie moderne modificano radicalmente i rapporti tra stato e cittadino: quest'ultimo potrà accedere ai “servizi pubblici” a titolo individuale e vederseli fatturare in base all'utilizzo che ne avrà fatto”, dal momento che in tal modo “alcuni servizi, che finora erano dominio riservato dello stato e che subivano restrizioni di bilancio sempre più severe, potranno essere trasferiti per sempre verso il mercato” e non avrà più senso continuare a basarli “sulla gratuità e sul finanziamento implicito del contribuente” (Commissione delle Comunità europee 1994, 198).

⁴⁵ “Come esempio di una tale discriminazione di prezzo, si supponga che un programma di *voucher* scolastico assegni buoni per \$1.000 a un gruppo specifico di studenti, ma che le scuole possano rispondere facendo pagare a questi studenti \$1.000 in più per l'istruzione (al netto dei *vouchers*) rispetto agli altri studenti. Se questo fosse un comportamento comune, convertirebbe il finanziamento scolastico (*grant*) in un sussidio alla produzione, senza permettere agli studenti, che sono in possesso di *vouchers*, di pagare meno di tasca propria rispetto a quelli che non lo sono. In condizioni di mercato perfettamente competitive, tuttavia, questo risultato sarebbe impossibile. Dopo tutto, fintantoché gli studenti in possesso di *vouchers* rappresentano un valore maggiore in termini di reddito per le scuole rispetto agli studenti senza *vouchers* ma con analoghe

D'altra parte, com'è stato osservato con riferimento al problema della *long term care*, il *voucher* "permette all'ente assistenziale di riconoscere il diritto a prestazioni di livello dignitoso e consente al tempo stesso a chi ne abbia la possibilità di aggiungere risorse proprie per avere prestazioni di qualità superiore senza rinunciare alla parte pubblica di assistenza. In altri termini la presenza di un sistema pubblico obbligatorio gestito con il meccanismo dei 'buoni-servizio' può consentire ai cittadini di stipulare polizze assicurative private con una 'franchigia' rappresentata appunto dal valore dei servizi coperti dal sistema pubblico: ciò può ridurre di molto il costo di tali polizze integrative private (individuali e collettive)"⁴⁶.

In effetti, è opportuno anche sottolineare come il *voucher* costituisca uno strumento particolarmente vantaggioso proprio nella misura in cui riesce a discriminare tra le situazioni di bisogno: "se non discrimina, pone tutti i compratori sullo stesso piano, disincentivando la responsabilizzazione individuale ... Il buono servizio costituisce un mezzo per stimolare la domanda attraverso la responsabilizzazione diretta e indiretta del cittadino ... Se [questi] conosce il costo del servizio perché opera come diretto compratore ... tenderà a porre maggiore attenzione ai suoi acquisti e, quindi, cercherà di selezionare un servizio realmente idoneo alle sue attuali esigenze. E questo accadrà in special modo se il valore del buono servizio viene calcolato sulla reale possibilità di spesa del compratore"⁴⁷.

Si analizzeranno più oltre le possibilità di collegare la logica dell'impiego dei *vouchers* con appositi indicatori di situazione economica, sociale o di stato di salute, così da realizzare un mercato con tariffe "personalizzate" tramite il ricorso alle potenzialità delle *smart cards* utilizzate come "carta del cittadino" in connessione con l'istituzione di veri e propri "conti virtuali di cittadinanza".

3. Ulteriori potenzialità riformatrici dei *vouchers*: da micro a macro

Per cogliere la portata di incisivo strumento riformatore che è propria dei *vouchers* e la loro capacità di rendere non solo più competitivo il servizio pubblico, ma di trasformarlo in profondità, può essere d'aiuto lo schema di Albert Hirschman⁴⁸ fondato sulla tripartizione *loyalty, voice, exit*.

Le lontane origini paternalistiche dello Stato sociale hanno lasciato in larga misura la loro impronta anche sulla costruzione del *welfare* moderno in chiave burocratica: in essa la posizione del cittadino, pur trattandosi dell'affermazione dei propri diritti, mantiene in sostanza un carattere di semplice *loyalty*, cioè di passiva accettazione, nei confronti dell'istituzione. Certo, lo sviluppo della coscienza diffusa dei diritti di cittadinanza e lo stesso dispiegarsi della democrazia hanno via via legittimato la possibilità di espressione anche di varie forme di *voice* da parte dei cittadini, sia in termini di protesta sia in termini di partecipazione a organi di rappresentanza e di autogoverno. L'efficacia di tali espressioni, tuttavia, è stata sminuita dalla mancanza di reali alternative, che hanno reso la protesta, a lungo andare, sostanzialmente sterile e la partecipazione tendenzialmente poco efficace sul piano delle decisioni che contano. Si tratta allora, per i cittadini, di passare dallo stato infantile dell'adeguamento obbediente, e da quello adolescenziale della protesta, del voler prendere comunque la parola, alla condizione adulta della decisione responsabile

caratteristiche, le scuole dovrebbero competere per aggiudicarsi diminuendo i prezzi, fino al momento in cui, nel punto di equilibrio, gli studenti in possesso di *vouchers* paghino \$1.000 meno di tasca propria. Eppure situazioni non competitive in cui i fornitori catturano il beneficio non sono inusuali" (Bradford e Shaviro 1999, 17).

⁴⁶ Beltrametti 1998

⁴⁷ Fazzi 2000, 55.

⁴⁸ Hirschman 1970.

ed efficace, che difficilmente riesce a esser tale se le manca la possibilità anche dell'*exit*, dell'alternativa praticabile.

I *vouchers*, conferendo ai cittadini un potere di acquisto in quanto utenti di servizi pubblici, possono rendere possibile per questi ultimi la prospettiva di avvalersi per lo stesso servizio di un fornitore piuttosto che di un altro (*exit*), all'interno di un sistema articolato di opzioni.

In tal modo, dando cioè in mano ai cittadini-utenti i mezzi idonei per accedere ai servizi ed effettuare scelte autonome ed efficaci, i *vouchers* permettono l'introduzione di elementi imprenditoriali e di mercato nella organizzazione e gestione dei servizi pubblici, sviluppando così un approccio che non a caso è stato fatto proprio dal *New Public Management* tramite l'idea della *customer-driven administration*, ossia di un settore pubblico che sappia "mettere il timone nelle mani dei clienti", affidando a questi ultimi le risorse finanziarie e la facoltà di decidere a quale fornitore di servizi rivolgersi⁴⁹. Il che può appunto consentire di diffondere le responsabilità per la produzione e l'erogazione dei servizi in capo a una pluralità di soggetti, rendendo possibile di configurare i rapporti tra questi in termini di concorrenza e competizione.

Peraltro, anche la recente riforma del titolo V della Costituzione italiana sembra muovere in una direzione che presenta al riguardo alcuni tratti di possibile analogia. In particolare, laddove stabilisce⁵⁰ che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà": pur non precisando i criteri per scegliere modalità e soggetti incaricati di svolgere questo compito, viene in tal modo lasciata aperta la possibilità di avvalersi del contributo di "portatori di iniziative" che non siano costituiti solo da istituzioni statali, ma possano anche essere espressione della società civile.

3.1. I "livelli essenziali di prestazione" e il nuovo Titolo V della Costituzione

La riforma del Titolo V pone un'altra questione che può ricollegarsi con la tematica dei *vouchers*: la questione dei "livelli essenziali di prestazione", assurti, attraverso la loro menzione all'interno dell'art. 117, al rango di diritti costituzionali affidati alla "legislazione esclusiva" dello Stato⁵¹. Il nuovo dettato costituzionale prevede infatti che il "Governo" possa "sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni...quando lo richiedono la tutela...dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali" (art. 120, II).

E' stato osservato che "sotto il profilo [delle rispettive potestà legislative e regolamentari di Stato e Regioni] la nuova Costituzione è profondamente innovativa, anche se la mancanza di qualsiasi previsione relativa a meccanismi e istituti di raccordo e di relazione fra livelli di governo rende assai difficile sia la fase di transizione dal vecchio al nuovo assetto, sia la compiuta messa in opera della nuova architettura ... La determinazione dei livelli essenziali di prestazione richiede [peraltro] la preliminare identificazione dei diritti civili e sociali che non ammettono differenziazione di

⁴⁹ Osborne e Gaebler 1992; Regonini 2001.

⁵⁰ All'articolo 118 (comma 4).

⁵¹ "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

(...)

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117 Costituzione).

riconoscimento, tutela e soddisfazione in ragione o conseguenza della collocazione territoriale del titolare del diritto. Il livello essenziale di prestazione coincide con un *tantum* di tutela, garanzia e soddisfazione che non è disponibile per scelte diverse e deve essere, invece, comunque disponibile per il titolare del diritto, pena la violazione, è da presumere, del diritto stesso. Si tratta di una condizione mai raggiunta in Italia, dove sperequazioni e disuguaglianza nella resa dei servizi sul territorio sono caratteristica costante del passato come del presente. Sotto questo profilo, la definizione dei livelli essenziali di prestazione potrebbe essere, per un legislatore dotato di coraggio e intelligenza, una grande occasione di ridefinizione del *welfare* nel suo complesso e di correzione delle sue storture, offrendo tutela e garanzia ai bisogni e ai rischi che oggi non ricevono copertura e riequilibrando le disparità e le ingiustizie fra i settori e fra i territori”⁵².

Può avere allora senso rilevare, rispetto a prospettive di questo tipo, che il concetto stesso di “essenziale” non presenta una connotazione di per sé univoca, caratterizzandosi anzi per una notevole dose di equivocità. Cosa può intendersi, in effetti, per “essenziale”? Tutto ciò che garantisce la fruizione dei diritti civili e sociali nella loro integrità oppure ciò che l’amministrazione pubblica, tenuto conto delle risorse disponibili in quel momento, è in grado di erogare? Se così fosse, sarebbe stato forse meglio avvalersi allora della dizione “livelli garantiti”, piuttosto che di quella che fa riferimento a “livelli essenziali”.

Tuttavia, la costituzionalizzazione dell’espressione “livelli essenziali”, e il connesso potere di tutela affidato allo Stato, obbligano in concreto le Regioni a un delicato bilanciamento fra eguaglianza e autonomia, dal quale, con buona pace dei propositi di sperimentazione e articolazione in senso federalista cui la riforma costituzionale si propone di dare alimento, potranno di fatto tornare a far capolino nuove spinte a orientarsi verso forme di pianificazione centralizzata dell’erogazione delle prestazioni.

Già nel 1984, in un saggio intitolato *I servizi pubblici negli anni '80*, il costituzionalista Fabio Merusi evidenziava, in riferimento al Servizio Sanitario Nazionale, “la contraddizione tra il diritto, generalizzato e senza limiti, alla prestazione e un finanziamento centralizzato del servizio, gravante sul bilancio dello Stato: un finanziamento centralizzato – sosteneva – presuppone una predeterminazione dei costi e un conseguente programma di erogazione rapportato al costo previsto, il diritto generalizzato alla prestazione comporta come conseguenza inevitabile l’imprevedibilità della spesa e la formazione progressiva dei costi sulla base non di un programma, ma dell’andamento delle richieste di prestazione. Combinando assieme finanziamento per erogazione esterna, predeterminata, e diritto generalizzato alle prestazioni non può che formarsi un deficit imprevedibile a carico dell’ente erogatore del servizio, ripianabile *ex post* dal finanziatore esterno, fatta eccezione, ovviamente, per l’ipotesi di pressoché impossibile realizzazione, in cui le prestazioni richieste siano inferiori a quelle programmate per l’erogazione”⁵³.

⁵² Torchia 2002, 26-28.

⁵³ Merusi 1990, 26-27. Sul tema sollevato da Merusi è poi intervenuta, a più riprese, la giurisprudenza della stessa Corte Costituzionale, con oscillazioni e variazioni anche consistenti, che hanno continuato ad alimentare un acceso dibattito interpretativo. Alcuni costituzionalisti hanno per esempio fatto notare che definendo (sentenza n. 374 del 1988) il diritto alle prestazioni sociali e l’interesse al bilancio come “esigenze parimenti apprezzabili”, si rischiava di “elevare artificialmente a dignità di principio un fatto, e cioè il condizionamento finanziario” (Pinelli 1994, 555). Mentre la giurisprudenza costituzionale ha poi fatto ricorso (sentenza n. 455 del 1990) proprio alla nozione di “diritti costituzionali condizionati”, specificamente in riferimento al diritto alla salute. Quest’ultimo, in quanto “diritto a trattamenti sanitari”, è stato infatti indicato come “diritto costituzionale condizionato all’attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell’interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento”.

3.2. Un teso confronto americano

Problemi per qualche verso analoghi sono peraltro oggetto di accesa discussione anche negli Stati Uniti, e può essere di qualche utilità vedere i termini del dibattito lì in corso, avvalendosi al riguardo di due testi relativamente recenti. Due testi, l'uno di David Kelley e l'altro di Stephen Holmes e Cass Sunstein, che possono ritenersi per più versi esemplari per la loro netta contrapposizione ideologica, anche se – come si vedrà – questa finirà tuttavia con l'approdare, non senza crudezza, a qualche poco rassicurante punto di sconsolata convergenza.

In realtà, il libro di Kelley vuole costituire un attacco violento e diretto agli stessi fondamenti concettuali dei diritti sociali: “il concetto dei diritti al *welfare* – vi viene detto – non rappresenta un progresso storico nello sviluppo morale, come spesso asseriscono i suoi sostenitori. Rappresenta un'involuzione”⁵⁴. E ancora: “i diritti classici sono diritti alla libertà d'azione, laddove i diritti al *welfare* rappresentano diritti a beni ... I diritti classici alla libertà riguardano dei processi, invece i diritti al *welfare* riguardano dei risultati”⁵⁵. Di conseguenza “i diritti al *welfare* caricano altri di doveri ai quali non acconsentono e che non possono essere fatti risalire a un atto volontario.... Un diritto al *welfare* è per natura un diritto a un risultato positivo garantito che non dipende dal successo dei propri sforzi. Deve perciò imporre a quelli che *possono* produrre beni, il dovere di dividerli”⁵⁶.

Per Holmes e Sunstein, invece, il nocciolo della questione è che in effetti “un diritto legale esiste... solo quando, e se ha costi di bilancio”⁵⁷; che “tutti i diritti sono rivendicazioni a una risposta positiva del governo”⁵⁸. Bisogna riconoscere perciò che tutti i diritti “sono diritti positivi” e “prendere seriamente un diritto significa prendere seriamente la scarsità”, in quanto “niente che costa denaro può essere assoluto”⁵⁹. In questo senso – essi concludono – “la redistribuzione è onnipresente”, perché “redistribuzione avviene anche ... quando la forza pubblica è resa disponibile, generalmente a spese dei contribuenti, per proteggere gli individui dalla violenza privata e dalle minacce di violenza”⁶⁰. D'altra parte, “non vi è nulla di particolarmente caritatevole riguardo l'aiuto ai poveri, quando visto dalla prospettiva del proprietario... I sussidi assistenziali possono anche intendersi come un pagamento tattico ai poveri attribuito all'accordo originale di tassare-per-proteggere tra proprietari e i loro governi”. In effetti, “il cominciare a interpretare i diritti come investimenti per il *welfare* estorti alla società per fini pubblici” è il passaggio chiave per “migliorare la nostra comprensione non solo del fondamento logico dei diritti, ma anche del loro inevitabile carattere redistributivo”⁶¹.

Tuttavia – essi aggiungono – l'esperienza insegna come, purtroppo, sia “generalmente vero ... che i servizi pubblici essenziali sono allocati iniquamente perché il debole e il povero, essendo relativamente disorganizzati, hanno troppo poco peso politico

⁵⁴ Kelley 1998, 100.

⁵⁵ *Cit.*, 22.

⁵⁶ *Cit.*, 24.

⁵⁷ Holmes e Sunstein 1999, 19.

⁵⁸ *Cit.*, 43-44.

⁵⁹ *Cit.*, 97. Analoga la posizione espressa in precedenza da Stefano Rodotà: “sciogliere il rapporto tra diritti di cittadinanza e risorse è praticamente impossibile, con la sola eccezione dei casi in cui i diritti richiedono un mero comportamento omissivo da parte dei pubblici poteri. In tutti gli altri casi si può discutere dell'ampiezza delle risorse necessarie, e delle modalità della loro distribuzione e del loro impiego, non della possibilità di individuare una caratteristica dei *veri* diritti di cittadinanza nel fatto che essi *non* richiedono risorse pubbliche. E' evidente che la linea di demarcazione tra i diritti in senso tecnico e le semplici aspettative non può essere tracciata adottando il criterio del costo, e quindi assumendo che siano diritti quelle situazioni il cui costo sia inferiore ad un certo ammontare e non diritti tutte le altre. L'assoluta arbitrarietà priva questo criterio di distinzione di qualsiasi validità scientifica” (Rodotà 1994, 304-305).

⁶⁰ *Cit.*, 229.

⁶¹ *Cit.*, 226..

per ottenere la loro parte di risorse pubbliche”, e che “sfortunatamente, ma inevitabilmente, ogni qualvolta il denaro è distribuito, il potere sembra avere una certa influenza su chi perde e chi guadagna. Le spese politicamente intoccabili sono solitamente quelle che procurano vantaggi speciali ai gruppi sociali ben-organizzati”⁶².

Ecco perché – essi devono ammettere – “mentre può sembrare giusto restringere le titolazioni ai più bisognosi, i programmi che si dimostrano non vantaggiosi per i membri della classe media diventano dei candidati estremamente attraenti per il giro successivo di tagli nei budget”⁶³. In questo senso si può dire che, poiché il *welfare* è una sorta di patto tra interessi in conflitto tra loro, garantire una rete di sicurezza per i bisognosi finisce con l’essere più dispendioso di quello che sarebbe in realtà necessario.

Per dirla con Kelley, anche Holmes e Sunstein possono pertanto far proprie, sia pure con un giudizio di valore rovesciato, le parole dell’ex-Segretario alla salute, all’educazione e al *welfare* Wilbur Cohen: “un programma che è solo per i poveri - uno che non ha niente per il reddito medio e alto – nel lungo periodo, è un programma che il pubblico americano non sosterrà”⁶⁴.

3.3. Un’ipotesi di quantificazione e imputazione su base individuale

Tornando al caso italiano, per fare in modo che i “livelli essenziali” non diventino “un diritto formalmente riconosciuto ma non *justiciable*... (quindi) *tout court* inesistente”⁶⁵, e che peraltro non si traducano in un’inevitabile causa di spreco, come pure sembrano dare per scontato Holmes e Sunstein, merita di venire esaminata una diversa ipotesi: quella di ricorrere a una loro quantificazione e imputazione su base rigorosamente individuale, in articolata connessione con appositi indicatori di situazione economica e di salute. Seguendo un approccio di questo tipo, i *vouchers*, in quanto rapportati alle esigenze del singolo individuo, percepito all’interno di una pluralità di situazioni personalizzate, potrebbero in effetti costituire un modo efficace per dare concretezza all’esigenza di non arbitrarietà contenuta nel nuovo dettato costituzionale, senza rischiare tuttavia di determinare con ciò inattuali e inopportuni ritorni a logiche di pianificazione centralizzata.

In una simile ottica, di fronte a sistemi di *welfare* europei sempre più posti dinanzi al pesante dilemma politico ed economico di aumentare le tasse e/o i contributi sociali (alternativa quasi preclusa dai già elevati livelli di pressione fiscale), oppure tentare il contenimento dei costi attraverso forme di razionamento delle prestazioni, i *vouchers* potrebbero forse davvero “diventare la principale innovazione nelle politiche pubbliche del prossimo decennio” – come peraltro già nel 1990 Michael Prowse aveva scritto sul *Financial Times* – acquisendo “un’importanza analoga a quella avuta dalle privatizzazioni negli anni ottanta nell’imprimere una nuova fisionomia alla struttura pubblica”⁶⁶.

In effetti, possono consentire l’emergere anche di interessanti conseguenze politiche. Se la presenza di una situazione di scarsità nell’offerta di *welfare* cessa di essere occultata attraverso formule di razionamento di fatto – praticato sovente con la prassi di un incremento del costo di accesso in termini di tempo, per cui può verificarsi il paradosso che, per chi non è pensionato e sufficientemente in buona salute, certi servizi appaiano di molto difficile fruizione – e invece diviene visibile e trasparente il dato oggettivo

⁶² *Cit.*, 202-203.

⁶³ *Cit.*, 211.

⁶⁴ *Cit.* in Kelley 1998, 140.

⁶⁵ Zolo 1994, 32-33

⁶⁶ *Financial Times*, 30 marzo 1990

dell'ammontare delle risorse che il governo ha ritenuto opportuno destinare al soddisfacimento di determinate esigenze di rilevanza sociale, allora potrà anche aprirsi una battaglia politica per modificare la scelta effettuata, ma non potrà trovare spazio la prassi dell'irresponsabilità né in termini di allocazione preventiva delle risorse né di bilancio consuntivo, giacché la capacità globale di spesa sarà stata quella e saranno stati gli utenti stessi a impiegarla.

Può valere, riguardo alle possibilità di utilizzo dei *vouchers* in riferimento alla tematica dei “livelli essenziali”, un esempio tratto dal settore probabilmente più difficile, quello sanitario.

Si prenda il cosiddetto “paradigma emergente” sul piano internazionale, così come definito da Dov Chernichovsky: *vouchers* che prendano la forma di quote capitarie universali, trasferibili su scelta dell'utente a strutture di organizzazione e gestione del consumo di cura (*Organizing and Managing the Consumption of Care – OMCC institutions*) possono consentire di abbinare “i vantaggi di un sistema pubblico, centralizzato, con quelli di un sistema di mercato, decentralizzato ... [In un sistema di questo tipo], i livelli di spesa pubblica per cure mediche sono determinati *a priori*, come in un sistema statale. In aggiunta a ciò, la formula capitaria può essere configurata in modo tale da allocare le risorse pubbliche in funzione di orientamenti e priorità definite. Nello stesso tempo, il meccanismo della quota capitaria consente ai consumatori di scegliere tra strutture OMCC in concorrenza fra di loro per offrire un assortimento di servizi, soggetti a normative cogenti e ad altre forme di regolazione pubblica ... [Infine], il meccanismo della quota capitaria presenta un'ulteriore tratto caratteristico di rilievo: esso specifica in termini di risorse finanziarie il diritto del cittadino (*public entitlement*) a un insieme di possibilità di cura (*package of care*) la cui sostanza e configurazione sono largamente determinati dagli utenti operanti in forma di gruppo”⁶⁷.

3.4. La logica del “dividendo sociale”

Sulla scia di un simile tipo di approccio, mirante a tradurre l'obiettivo dei “livelli essenziali” in una forma di garanzia di *welfare* offerta ai cittadini, il ricorso a meccanismi quale quello dei *vouchers* o, meglio ancora (come si vedrà) dei “conti virtuali di cittadinanza”, intesi come strumenti di ridisegno trasparente del sistema della protezione sociale per la totalità dei cittadini, viene a ricollegarsi a una prospettiva profondamente riformatrice. Quella prospettiva in base alla quale si reputa opportuno che cominci a essere ritrasferita ai cittadini una porzione di quanto la società ha accumulato fino a oggi: un trasferimento da porre in essere tramite l'avvio, per esempio, di un “dividendo sociale”⁶⁸ in grado di riflettere in misura crescente le potenzialità di un sistema economico rinnovato, nel quale lo Stato si trasformi progressivamente, da gestore spesso maldestro, in *rentier* di risorse finanziarie affidate a imprenditori istituzionali in concorrenza fra loro, così da poter

⁶⁷ Chernichovsky 2002, 19. Un'ipotesi più delimitata, nella quale sono tuttavia rinvenibili alcuni tratti di analogia con quella illustrata da Chernichovsky, era stata discussa, dapprima con il Ministro Guzzanti e poi con il Ministro Bindi, dall'autore delle presenti note nella fase in cui ha coordinato il gruppo di lavoro “Mercato Sociale” nell'ambito della consiliatura 1995-2000 del CNEL. Si era fatto allora riferimento alla possibilità di un impiego a scelta dell'utente di una parte almeno della quota capitaria, prevista dal Piano Sanitario Nazionale, in connessione con un ampliamento del sistema di compartecipazione al costo. Una sintesi abbastanza efficace di quella impostazione è contenuta in Grossi 1998, 37-39.

⁶⁸ Meade 1989; 1993

distribuire poi fra i cittadini, sotto forma appunto di “dividendo” di cui essi risulterebbero “azionisti”, la rendita così percepita⁶⁹.

Attraverso una logica siffatta, i *vouchers* o i “conti virtuali di cittadinanza” renderebbero possibile non solo di restituire al cittadino-utente una libertà di scelta dei servizi di cui fruire che nella visione tradizionale del *welfare* gli è di fatto negata, ma si avrebbe anche uno strumento valido per rendere più trasparenti, concrete e consapevoli le motivazioni delle scelte politiche ed elettorali.

Si accennerà più oltre a sviluppi recenti di questa tematica nell’elaborazione di Bruce Ackermann e Anne Alstott⁷⁰ e nell’iniziativa dei *baby-bonds* lanciata dal governo Blair nel Regno Unito nel 2001. Può peraltro aver senso ricordare qui come persino ipotesi di socialismo di mercato, quali quella avanzata da John Roemer in *A future for Socialism* (1994), fanno riferimento alle potenzialità dei *vouchers* come strumento per introdurre una nuova forma di allocazione proprietaria metodicamente riassegnabile di generazione in generazione⁷¹.

3.5. L’ipotesi degli euro-vouchers

Interessante, non foss’altro che per la temperie spirituale di cui testimonia – anche se si colloca su di un piano del tutto diverso, che fa riferimento all’esigenza di democratizzare alcuni specifici strumenti partecipativi operanti a livello dell’Unione Europea –, è la proposta degli *euro-vouchers* avanzata da Phillip Schmitter. Si tratta della proposta di “selezionare e finanziare rappresentanze di interesse” (*lobbies*) all’interno della Unione Europea mediante una “carta dei diritti e dei doveri” per associazioni e movimenti europei che verrebbero, in questo modo, riconosciuti come ‘cittadini supplementari (organizzativi) d’Europa’⁷².

⁶⁹ Un’altra via, sperimentata in Cecoslovacchia e in altri paesi est-europei all’inizio degli anni ’90, è consistita nell’emissione di appositi *vouchers* per le privatizzazioni. Per una valutazione critica si rinvia a Nuti 1994, Burowoy 1996 e Wiskopf 1996, mentre per una riflessione di Morley-Fletcher, Nuti, De Cecco, Leon e Preite sull’applicabilità di un approccio di questo tipo, per operare congiuntamente un’estesa privatizzazione e un incisivo risanamento dello *stock* di debito pubblico in Italia, si rinvia a: Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue 1992 e CLES-Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue 1992.

⁷⁰ Ackerman e Alstott 1999, Ackerman 2002.

⁷¹ “Nella mia proposta – scrive Roemer – le imprese sono finanziate tramite prestiti operati dalle banche pubbliche, le quali sono responsabili del monitoraggio della loro gestione. I profitti, però, sono distribuiti ai singoli azionisti. Inizialmente il governo assegna un numero fisso di buoni o *vouchers* a tutti i cittadini adulti, i quali li utilizzano per acquistare azioni di imprese, espresse non in valuta corrente ma in buoni ... Possedere una partecipazione in un’azienda rende il cittadino titolare di una quota dei suoi profitti. Più realisticamente, i cittadini possono investire i loro buoni in azioni di fondi di investimento, i quali acquistano azioni delle imprese. Non è possibile comprare azioni o buoni con denaro. Si possono però scambiare azioni di un’azienda con quelle di un’altra, a prezzi espressi in buoni. In questo modo i prezzi sul mercato dei buoni oscilleranno come avviene in un normale mercato azionario.

Poiché non è possibile usare denaro sul mercato dei buoni, la ristretta classe di cittadini ricchi non finirà per possedere la maggioranza delle azioni ... [Tuttavia], il mercato dei buoni dovrebbe garantire una disciplina nella gestione aziendale non diversa da quella imposta da un mercato azionario capitalistico. Quando le banche constatano il calo del prezzo dei buoni di una certa azienda, lo interpretano come un segno che, secondo gli investitori, quell’azienda non sta dando buoni risultati; quindi le banche intervengono per controllare da vicino la gestione. Il portafoglio di buoni di ciascuno tornerebbe al tesoro pubblico al momento della morte, e le allocazioni proseguirebbero ininterrottamente con la successiva generazione di adulti. Il sistema dei buoni è dunque un meccanismo che permette di assegnare al pubblico una quota dei profitti totali dell’economia nel corso della vita delle persone, mettendo al tempo stesso sotto controllo le caratteristiche positive del mercato azionario, e così producendo un dispositivo in grado di rendere accettabili i rischi e di sorvegliare l’andamento delle imprese” (Roemer 1994, 49-50).

⁷² Schmitter 2000, 88.

Schmitter suggerisce di utilizzare un sistema di *vouchers* per regolamentare l'attività dei gruppi di pressione, in base alla considerazione che essi giocano un ruolo sempre più rilevante a livello europeo, influenzando con la loro attività di *lobbying* le decisioni della Commissione e del Parlamento europeo.

La premessa del ragionamento di Schmitter è che non tutte le *lobbies* interessate a un rapporto di interazione con le istituzioni europee dispongono della stessa capacità e opportunità di incidere sulle politiche pubbliche degli organi comunitari, in quanto ciò dipende dalle risorse di cui ciascun gruppo può usufruire. Avviene pertanto che *lobbies* incapaci di avvalersi di cospicue risorse per sostenere la propria attività di pressione, come per esempio quelle ambientaliste, abbiano una possibilità minore di veder realizzate alcune delle loro istanze rispetto ad altre che, disponendo invece di notevoli risorse, possono influenzare in misura più marcata le politiche della Commissione e del Parlamento.

Un modo per affrontare questo problema, che investe direttamente la possibilità di democratizzare i processi decisionali degli organi dirigenti della UE, è per Schmitter quello di creare “uno status semipubblico per le associazioni di interesse e i movimenti sociali”, ivi compresi i gruppi di pressione, e finanziare queste “società attraverso contributi obbligatori”, versati da tutti i cittadini della Comunità Europea⁷³ e distribuiti appunto nella forma di *citizen vouchers*.

Per esempio – scrive Schmitter –, “se ogni cittadino versasse l'equivalente di dieci dollari si arriverebbe, nell'UE odierna (15 paesi), alla ragguardevole cifra di 2,81 miliardi di dollari. Questa cifra potrebbe finanziare molte iniziative e, a seconda di come i cittadini ‘spendono’ i ‘buoni’, potrebbe servire a rettificare le disuguaglianze esistenti nelle risorse organizzative e nella sistematica sottorappresentanza in seno alle istituzioni UE. E' importante conservare al tempo stesso un livello basso di pagamenti individuali al fine di non scoraggiare i potenziali sostenitori della riforma e un livello aggregato di risorse raccolte sufficiente a compensare le persistenti disuguaglianze fra interessi. E' anche essenziale convincere il pubblico che ciò costituirà un'importante estensione dei diritti democratici – analoga alla precedente estensione del suffragio universale. A questo porta il concetto di *voucher*”⁷⁴.

3.6. Una “moneta sociale” per lo sviluppo del mercato sociale

I *vouchers* sono stati da tempo individuati come lo strumento principe per contribuire alla nascita di un *mercato sociale* “che allarghi l'area dell'inclusione, stimoli l'emergere di una domanda pagante e di un'offerta imprenditoriale”⁷⁵, e sia in grado di coinvolgere il “più largo numero di cittadini entro nuove logiche capaci di coniugare efficienza e assunzione di responsabilità, accettazione di un motivato vincolo di solidarietà e controllo della ‘trasparenza’ delle modalità di impiego delle risorse”⁷⁶. In tale contesto il *welfare* potrà affiancare, senza prenderne il posto, le relazioni di mercato, mentre i *vouchers* possono sostituire la redistribuzione del potere d'acquisto alla redistribuzione di servizi in natura, restituendo al beneficiario (divenuto cliente) il potere di scegliere e di sanzionare il fornitore.

⁷³ Ma “non da imprese o società per azioni, dal momento che esse sarebbero costrette a pagare una seconda volta e, perciò, potrebbero esercitare maggiore influenza sulla successiva distribuzione di reddito (potendo, in ogni caso, scaricare il costo sui loro consumatori). Le persone desiderose di farlo potrebbero anche contribuire volontariamente alle numerose cause nazionali ed europee, anche se ciò non le renderebbe esenti dalla ‘contribuzione rappresentativa’ generale”, *cit.*, 91.

⁷⁴ Schmitter 2000, 92.

⁷⁵ De Vincenti, Morelli, Pollastri 1999, 124-125.

⁷⁶ Morley-Fletcher 1996a, 298.

Assieme alle strutture pubbliche, si potrebbero così coinvolgere nell'offerta di servizi usufruibili tramite *vouchers* anche le associazioni *non profit*, ampliando ulteriormente i margini di scelta da parte del cittadino, nonché integrando, completando e, laddove possibile, sostituendo una serie di presenze di gestione strettamente pubblica.

Il settore *non profit*, oltre a sviluppare forme di offerta che nascano direttamente dalla società civile, si presterebbe inoltre alla gestione del sistema dei *vouchers* anche perché tende a caratterizzarsi come settore dove emerge una modalità d'impresa capace di attrarre risorse aggiuntive rispetto a quelle pubbliche. Aggiuntive non solo in termini di dono, di forme di oblatività da parte di chi vi partecipa, ma anche perché esplicate con modalità che arricchiscono tanto il risultato quanto gli stessi erogatori dell'attività necessaria allo scopo sociale perseguito, al punto che questi ultimi possono trovarvi una forma di espressione che completi la propria personalità, consentendo loro di conseguire entro tale dimensione un "di più" etico e psicologico.

L'emersione in condizioni non monopolistiche, ma competitive, di imprese *non profit*, operanti sul terreno dell'offerta di beni meritori, potrà poi consentire il maturare di condizioni complessive di informazione, regolamentazione e mercato, tali da rendere possibile l'entrata in campo anche di soggetti *for profit*, proprio in quel contesto che era inizialmente caratterizzato dalla presenza di vistosi "fallimenti del mercato" e che ne aveva reso improponibile, o inopportuna ai fini dei criteri perseguiti dalle politiche pubbliche, l'operatività. In questo senso il "mercato sociale" potrà acquisire sempre più le caratteristiche di un mercato regolamentato e aperto a una crescente molteplicità di soggetti di offerta.

In tale contesto, lo Stato, abbandonando il ruolo di produttore-erogatore monopolistico, potrà infine assumere una nuova funzione di regolazione e incentivazione della domanda e dell'offerta, ridistribuendo le risorse e potenziando il potere di acquisto delle fasce più deboli della popolazione senza disincentivare i consumi sociali dei meno poveri e dei più fortunati.

4. I *vouchers* nei servizi pubblici

Si danno molteplici aree di applicazione dei *vouchers* nei servizi pubblici. In effetti – come ha scritto Albert Hirschman – “sono stati proposti schemi di *vouchers* per molti servizi pubblici ... Ma la loro appropriatezza varia sostanzialmente in funzione delle caratteristiche del bene o del servizio di cui è necessaria la produzione. Volendo effettuare una rassegna, le soluzioni del *voucher* (o dell'*exit*) funzionano meglio quando trovano applicazione le seguenti condizioni: (1) quando vi siano estese differenze di preferenze che sono riconosciute come legittime; (2) quando le persone sono ben informate circa la qualità dei beni e servizi che vogliono ed esse possono agevolmente compararli e valutarli; (3) quando le operazioni di acquisto sono relativamente piccole in relazione al reddito, di modo che gli acquirenti possano imparare dall'esperienza e possano facilmente passare da un tipo di fornitore all'altro; (4) quando vi siano molti fornitori in concorrenza fra loro”⁷⁷.

Fra le svariate aree di applicazione dei *vouchers* nei servizi pubblici, quattro ricoprono una particolare rilevanza: l'alimentazione, l'assistenza sanitaria, gli alloggi e l'istruzione. Nelle pagine seguenti verrà condotta una panoramica delle caratteristiche di applicazione dei “buoni-servizio” in ognuna di queste aree, anche se un'attenzione particolare verrà dedicata al caso dei *vouchers* scolastici e poi a quello dei “*vouchers* di solidarietà”.

⁷⁷ Hirschman 1992, 88.

Una prima area di applicazione è quella dei *vouchers* per l'alimentazione. Nella loro forma più elementare (*food stamps*), essi hanno lo scopo di garantire un livello di dieta minimo e adeguato, soprattutto dal punto di vista quantitativo.

Forme più avanzate di “buoni” per l'alimentazione possono tuttavia garantire una dieta che sia non soltanto sufficiente, ma anche qualitativamente completa e/o particolare (per esempio a base di alimenti geneticamente non modificati, qualora questi siano resi obbligatori nelle scuole pubbliche, o negli ospedali, ecc.).

E' evidente che via via che le funzioni obiettivo diventano più complesse, da un lato aumenta il numero di informazioni da gestire – quindi, parallelamente, le opportunità di riduzione dei costi di gestione e di transazione offerte dall'uso di *smart cards*⁷⁸ – dall'altro aumentano anche gli elementi di sovrapposizione delle aree di intervento. Si pensi, per esempio, a uno schema di *vouchers* per l'alimentazione che voglia garantire una dieta non solo completa, ma anche adeguata alle specifiche caratteristiche di ciascun individuo (caratteristiche non solo fisiche, come altezza, peso ecc., ma anche mediche, come diete imposte da particolari patologie): in questo caso si avrebbe una sovrapposizione fra area alimentazione e area salute. Oppure si pensi al caso di *vouchers* per l'occupazione, costituenti una sorta di dote apportata dal neo-assunto all'imprenditore, la cui utilizzazione potrebbe essere accompagnata a particolari forme di controllo che assicurino il rispetto di determinate norme giuslavoristiche.

Nella loro forma di applicazione più elementare, vale a dire quella che presenta obiettivi di tipo quantitativo, i *vouchers* per l'alimentazione vengono distribuiti gratuitamente ai soggetti che soddisfano determinati requisiti. Per garantire una efficace struttura degli incentivi e per evidenti ragioni di costo, la quantità di “buoni” ricevuti dai soggetti che ne hanno diritto cambia tuttavia in relazione ad alcune variabili (per esempio il reddito)⁷⁹. I “buoni” possono essere spesi solo per determinati prodotti (tipicamente per la preparazione domestica) e presso determinati distributori, i quali possono poi presentarli fisicamente al soggetto emittente per il rimborso o ricevere un accredito bancario (nel caso di transazioni registrate digitalmente tramite *smart cards*).

4.1. Health-care Vouchers

Una seconda area di applicazione è quella relativa ai *vouchers* per la cura della salute. Questi possono inserirsi sia in un sistema di erogazione pubblica diretta dei servizi sanitari, sia in un sistema di erogazione privata basata su coperture assicurative, anche se certamente l'applicazione dei *vouchers* in contesti di tipo assicurativo presenta complessità e caratteristiche specifiche⁸⁰.

⁷⁸ Con il ricorso alle quali diviene, peraltro, anche possibile perseguire particolari finalità incentivanti in riferimento al tipo di comportamento che si auspica venga adottato da parte degli utenti: per esempio, fare in modo che chi accetta di far propri determinati stili di azione ecologici o organizzativi o di seguire certi percorsi di informazione ottenga, in funzione di ciò, di accumulare contemporaneamente dei punteggi per potersi avvalere dell'offerta di ulteriori beni o servizi di *welfare*; che il singolo cittadino risulti, insomma, pubblicamente incentivato a percorrere un *iter* razionale che contribuirà a rafforzare la complessiva capacità sociale di conseguire crescenti livelli di informazione diffusa in tali campi.

⁷⁹ Una forma di relazione fra valore di *vouchers* ricevuti e reddito può essere rappresentata da una formula del tipo: $V = A^* - bR$, dove V è il valore dei *vouchers* ricevuti, A^* è il valore della dieta minima che viene posta come obiettivo, b è un coefficiente (p. es. 30%) e R è il reddito percepito (variabile).

⁸⁰ Una formulazione schematica di sistema sanitario assicurativo interamente privato, incentrato su di un *mix* di detrazioni fiscali e di *vouchers* mirati per i redditi più bassi e le famiglie con maggiori difficoltà, è stato proposto da Milton Friedman nel 1991. “Anche se il governo dovesse finire con il pagare direttamente per la principale polizza assicurativa di ciascuno – piuttosto che detrarre il costo fiscalmente – vi sono pochi dubbi che i costi sia pubblico sia quello globale della cura della salute diminuirebbero drasticamente a

I *vouchers* per la salute possono peraltro essere inclusi in sistemi misti o intermedi, rispetto ai due poli estremi appena accennati, come nell'esempio già addotto riferendo dell'ipotesi avanzata da Chernichovsky in connessione con la tematica costituzionale dei "livelli essenziali di assistenza".

Gli obiettivi di uno schema di "buoni" possono tuttavia essere diversi nei vari casi⁸¹. Schematicamente, nel caso di erogazione pubblica diretta gratuita dei servizi sanitari, uno schema di *vouchers* potrebbe avere maggiori applicazioni nell'area della prevenzione. Specie se in tale sistema i costi relativi alle situazioni patologiche tendessero a essere coperti integralmente dal sistema sanitario nazionale, mentre le attività di prevenzione potrebbero risultare prevalentemente svolte in forma privata, di modo che una determinata

causa dell'eliminazione della ipertrofica struttura burocratica che si è venuta sviluppando per monitorare una larga frazione delle attività sanitarie" (Friedman 1991).

Per una più ampia articolazione di proposte miranti ad accrescere il ruolo dell'utente nel sistema di cura della salute con una netta preferenza per soluzioni assicurative personalizzate, non legate a meccanismi di *community rating* ma di *experience rating*, vedasi in particolare Herzlinger 1997 e 2202b. "Quando i consumatori fanno valere la loro pressione nei confronti di un settore produttivo, che si tratti di banche, automobili o *computers*, essi determinano invariabilmente una spinta all'innovazione che fa crescere la produttività, riduce i prezzi, migliora la qualità ed espande la capacità di scelta. Il problema essenziale nel settore produttivo della cura della salute è che esso è rimasto protetto dal controllo dei consumatori a opera di produttori, assicuratori e governo. Il risultato è che i costi sono esplosi e le scelte si sono ristrette ... Nell'attuale sistema di cura della salute i consumatori sono quasi interamente tagliati fuori dalla possibilità di effettuare reali decisioni di acquisto; i loro datori di lavoro selezionano i piani assicurativi, ne negoziano i termini e pagano i premi. Perché il sistema possa cambiare, i dipendenti dovranno poter scegliere nell'acquisto di polizze assicurative sanitarie così come se stessero utilizzando il loro proprio denaro. [Di conseguenza sarà necessario ipotizzare che] il datore di lavoro trasferisca ai propri dipendenti la somma che avrebbe speso per i loro *benefits* sanitari oppure che gli stessi dipendenti possano versare contributi detratti loro reddito prima che esso sia tassato, oppure ancora che vengano associate entrambe le soluzioni. Ai dipendenti verrebbe richiesto di utilizzare parte di quell'ammontare per acquistare almeno una polizza assicurativa in grado di proteggerli da eventi medici finanziariamente catastrofici ... Attraverso prezzi variabili in funzione delle esigenze individuali dei dipendenti, assicuratori e fornitori saranno motivati a sviluppare nuove offerte – per esempio, polizze pluriennali che hanno la finalità di migliorare lo stato di salute di persone affette da patologie croniche ... Si può prevedere che i fornitori di servizi di cura della salute reagiranno alla domanda dei consumatori perseguendo tre forme di drastica innovazione: centri di erogazione specializzati (*focused factories*) di servizi di cura della salute offerti congiuntamente da fornitori che collaborano per offrire una migliore assistenza a specifiche patologie o a specifici raggruppamenti di pazienti; dati informativi integrati (*integrated information records*) che riuniscano le informazioni sui pazienti che rimangono attualmente disperse; tecnologie mediche personalizzate (*personalized medical technologies*) che rendano possibile l'attivazione di tipologie di cure appositamente configurate per i singoli casi individuali. Queste innovazioni verranno intrecciate in una varietà di combinazioni da parte degli assicuratori più innovativi ... Siccome i centri di erogazione specializzati si propongono obiettivi più modesti che non i sistemi tutto-per-tutti, risultano anche molto più efficienti ed efficaci – e molto più facili da gestire. Per più versi, assomigliano ai processi di produzione orientata al consumo di massa che stanno accrescendo la produttività industriale sostituendo alle fabbriche cavernose, frammentate e con rigida catena di montaggio quelle flessibili basate sul coordinamento di squadre dotate di propria autonomia" (Herzlinger 2202a).

⁸¹ Uno schema di applicazione dei *vouchers* in campo sanitario è stato proposto in Italia da Mario Timio, presentando il buono-sanità come "un titolo di credito dato ai singoli cittadini e alle singole famiglie da utilizzare liberamente in strutture sanitarie pubbliche e private". Nel caso in questione – scrive Timio – il buono-sanità offre "l'opportunità di spendere un diritto, rendendo il cittadino fruitore o committente del servizio sanitario e dando al paziente e alla sua famiglia, oltre che un 'ticket' di libertà, lo strumento per indirizzare il sistema sanitario sul percorso della qualità e dell'efficienza". Il *voucher* garantirebbe "la copertura dell'assistenza primaria e farmaceutica, della medicina specialistica, della diagnostica laboratoristica e strumentale, del ricovero ospedaliero", non sarebbe indirizzato "soltanto alle 'fasce bisognose' ma a tutti – pur con le eventuali differenziazioni". In tale ipotesi lo Stato "non paga le singole strutture sanitarie, ma affida il titolo di credito al singolo cittadino (o singola famiglia)", così come si introdurrebbero delle "regole di mercato 'sorvegliato' per migliorare i rendimenti e moralizzare i comportamenti" mediante "dosi incrementalmente di libera competizione e [di] controllo statale del livello di prestazioni erogate dal pubblico e dal privato" (Antiseri, Timio, Gamaleri 1998, 78-79). Vedasi anche Timio 1996.

fascia di cittadini non vi avrebbe sostanzialmente accesso. In tal caso i *vouchers* potrebbero essere un efficace strumento per indirizzare la domanda di servizi sanitari verso forme di assistenza di tipo preventivo potenzialmente in grado, nel lungo periodo, di aumentare il livello di salute della popolazione e di ridurre anche la quota della spesa sanitaria nazionale sul PIL.

Nell'ambito di servizi sanitari nazionali a erogazione diretta si possono registrare tuttavia interessanti aree di applicazione anche nel caso delle prestazioni mediche relative alle patologie e non solo alla prevenzione. Un sistema di erogazione di tutti i servizi sanitari che leghi il corrispettivo dovuto per la prestazione ricevuta da ogni paziente a determinati indicatori di situazione economica, sociale e/o di salute⁸² può offrire, infatti, notevoli potenzialità in termini di riduzione della spesa sanitaria nazionale. Anche in questo caso, carte a microprocessore potrebbero contenere e gestire le informazioni necessarie per definire la quota di compartecipazione al costo del servizio ricevuto da parte del paziente in base a una serie di parametri prefissati.

Nel caso di erogazione privata dei servizi attraverso copertura assicurativa, la forma più elementare che può assumere uno schema di "buoni" può prevedere la copertura assicurativa automatica per determinate prestazioni essenziali il cui costo è superiore a un valore predefinito⁸³ e una copertura assicurativa opzionale relativa a prestazioni come le analisi di laboratorio, interventi di riabilitazione ecc.

Sistemi di *vouchers* collegati a "conti di risparmio sanitari" (*Medical Savings Accounts*) sono in funzione a Singapore⁸⁴ e sono stati introdotti in Cina⁸⁵.

4.2. I *vouchers* per le abitazioni

Una terza area di applicazione è quella dei *vouchers per le abitazioni*. L'obiettivo di uno schema di questo tipo è quello di garantire l'abitazione a famiglie che rientrano in determinati parametri di reddito attraverso l'assegnazione di un "buono" di valore pari al canone di affitto medio relativo a quell'area (*Fair Market Rent*), "basato sul costo di un alloggio privato modesto ma dignitoso nel mercato locale"⁸⁶. Al contrario di un sistema di alloggi pubblici, un sistema di questo tipo è in grado di offrire una ampia possibilità di scelta al soggetto ricettore, il quale può inoltre integrare il "buono" con risorse proprie.

Un vantaggio non trascurabile può pertanto registrarsi anche in termini di esternalità positive: uno schema di *vouchers* per gli alloggi consente di disperdere nell'intero ambito cittadino i bisognosi, così da rompere la logica dei ghetti e delle loro connesse conseguenze sul piano sia delle concrete possibilità di inserimento lavorativo, sia dell'effettivo rispetto di adeguate regole di civile convivenza e dell'eventuale maggiore o minore "tolleranza ambientale" verso forme di criminalità endemica. Il percettore di un *voucher*, a ciò abilitato, in piena trasparenza, sulla base di una situazione oggettiva rilevata attraverso un indicatore attendibile, sarà peraltro più difficilmente un soggetto passibile di condizionamenti clientelari, e di conseguenza potrà più difficilmente dar corpo a situazioni di ben connotata *constituency* elettorale.

⁸² Sistema assimilabile a uno schema di *vouchers* in quanto dispone contributi maggiori a vantaggio di coloro che rientrano entro determinati parametri di reddito o di situazione socio-sanitaria.

⁸³ Copertura assicurativa il cui costo potrebbe eventualmente essere co-finanziato dal soggetto interessato per una quota crescente in relazione al reddito percepito.

⁸⁴ Hsiao 1995; Massaro e Wong 1995.

⁸⁵ Yip e Hsiao 1997.

⁸⁶ Weicher 1997, 3.

Ciò anche se, contrariamente ad altri schemi di *vouchers*, quello relativo agli alloggi, avendo per oggetto non un servizio, ma un bene immobile particolarmente scarso come l'abitazione, rende possibile l'esplicarsi di una domanda necessariamente limitata da un'offerta fissa, la quale normalmente è in grado di soddisfare solo una richiesta su tre⁸⁷.

4.3. I vouchers per l'occupazione

Una critica sovente rivolta alle politiche di sostegno all'occupazione consiste nel rilevare che usualmente si finisce con il pagare le persone quando sono disoccupate e tassarle quando trovano un lavoro. In questo modo, invece di incentivare i lavoratori a cercar lavoro e le imprese ad assumerli, le politiche di ammortizzazione sociale hanno l'effetto di scoraggiare entrambe le parti ad attivarsi e concorrono in definitiva ad alimentare la disoccupazione.

La tesi del principale sostenitore dell'idea dei *vouchers* per l'occupazione è che, “se il denaro speso dai governi in sussidi ai disoccupati potesse essere destinato diversamente, così da farne un incentivo per l'impiego, anziché un disincentivo, molti paesi, che lottano con il doppio fardello di un'elevata disoccupazione e di costosi sussidi ai disoccupati, potrebbero mietere vantaggi sostanziali”⁸⁸.

L'idea base del *Benefit Transfer Programme* (BTP), che Snower propone, consiste nell'offrire ai disoccupati, e in particolare a quelli che lo sono da lungo tempo, “una nuova opzione: utilizzare una porzione del loro sussidio come *vouchers* per gli imprenditori che li assumano. In questo modo, i sistemi di sussidio alla disoccupazione, che attualmente impongono una tassa implicita sul lavoro, potrebbero diventare una fonte di sussidi all'occupazione per coloro che ne abbisognano di più, per l'appunto i disoccupati di lungo corso”⁸⁹.

Per quanto riguarda invece i giovani inoccupati, l'analisi condotta da Snower insieme con Michael Orszag mostra che uno schema ottimale di *vouchers* dovrebbe distinguere fra lavoratori maturi e giovani in funzione di alcune variabili chiave: l'effetto “manomorta” (*deadweight*) in riferimento ai rispettivi tassi di occupabilità, ossia lo spreco derivante dall'assegnare dei *vouchers* a persone che avrebbero trovato lavoro in ogni caso; l'effetto di “spiazzamento”, derivante dal tasso di licenziamenti che può risultare dall'introduzione dei “buoni-occupazione”; la *voucher-effectiveness*, cioè l'impatto esercitato sui tassi di assunzione di giovani e lavoratori maturi dal nuovo meccanismo dei “buoni”; i tassi di mortalità; il livello dei sussidi di disoccupazione.

Una volta effettuati i calcoli conseguenti e individuato, quindi, lo schema ottimale di messa in opera dei *vouchers*, la conclusione cui giungono gli autori è che questo “può portare a riduzioni significative della disoccupazione senza alcun costo aggiuntivo per il governo”⁹⁰. I “buoni-occupazione” si caratterizzano infatti come dei *budget-balancing vouchers*, ossia come “buoni” la cui massa complessiva deve sottostare al vincolo di non costare più della riduzione che determina la loro introduzione nella spesa per sussidi di disoccupazione precedentemente sostenuta⁹¹.

⁸⁷ Hershkoff 1997.

⁸⁸ Snower 1997, 163.

⁸⁹ *Cit.*, 163-164.

⁹⁰ Orszag e Snower 1997b, 15.

⁹¹ Per ulteriori approfondimenti sul tema dei *vouchers* per l'occupazione si rinvia a: Snower 1994; Orszag e Snower 1996, 1997a, 1997c. Per una proposta di applicazione in Italia, vedasi Di Marco e Padoa Schioppa Kistoris 1998.

Dopo questa breve panoramica su alcune delle principali applicazioni dei *vouchers* nell'ambito dei beni e servizi pubblici, si procederà ad analizzare in maggior dettaglio il caso particolarmente vistoso e ideologicamente controverso dei “buoni” scolastici, i quali rappresentano da anni una delle applicazioni più dibattute e diffuse di questo strumento, oggetto ormai anche di estese sperimentazioni negli Stati Uniti, nonché di votazioni referendarie a livello di singoli Stati e di ripetuti interventi della giurisprudenza costituzionale a livello federale.

Successivamente verrà invece esaminato, nel contesto dei *vouchers* emessi da soggetti privati, il caso particolare dei cosiddetti “*vouchers* di solidarietà” i quali, avendo come obiettivo il conseguimento di determinate esternalità del consumo, possono costituire un incentivo alle donazioni finalizzate a specifici programmi.

5. Il controverso caso dei *vouchers* scolastici

Lo schema di *vouchers* che ha avuto il maggior numero di applicazioni e che ha suscitato la maggiore attenzione, non solo in ambito accademico e politico, ma, recentemente, anche giurisprudenziale, è stato negli Stati Uniti quello dei *vouchers* scolastici.

Al riguardo, si è in presenza, in Italia, di alcune prime iniziative regionali che muovono in tale direzione⁹², facendo seguito alla novità determinatasi, nella scorsa legislatura, con l'adozione della legge sulla parità scolastica⁹³.

Questa legge ha posto le basi concettuali perché sia introdotta nell'ordinamento scolastico italiano la distinzione tra funzione pubblica e gestione pubblica dell'istruzione.

Senza poter qui entrare nel merito della soluzione adottata, va osservato che si tratta in ogni caso di una novazione normativa che potrebbe rivelarsi non priva di sottese implicazioni quanto all'opportunità di sperimentare schemi di *vouchers* nel sistema educativo nazionale; qualora soprattutto si giungesse a operare al riguardo una saldatura

⁹² Interessanti, a tal proposito, sono quelle promosse dalle amministrazioni regionali dell'Emilia Romagna, della Lombardia e del Veneto che hanno introdotto dei buoni scuola per gli studenti che frequentano le scuole primarie e secondarie sia pubbliche che private.

⁹³ Legge n. 62 del 2 marzo 2000. Nella legge viene riconosciuto il principio del pluralismo scolastico, fermo restando il diritto all'istruzione garantito a tutti i cittadini, e il ruolo complementare comunque svolto dalle scuole private rispetto a quelle pubbliche.

con le posizioni che da anni, e dai versanti più diversi⁹⁴, sottolineano l'opportunità di superare il sistema del valore legale del titolo di studio⁹⁵.

La legge sulla parità scolastica è giunta peraltro all'approvazione oltre vent'anni dopo la presentazione di una prima formulazione, contenuta in una proposta di legge sulla "gratuità dell'istruzione obbligatoria" avente come primo firmatario il democristiano Francesco Casati, la quale già avanzava l'ipotesi di procedere in questo campo con l'introduzione di appositi "buoni scuola"⁹⁶.

Dal momento, peraltro, che i principali attori istituzionali intervenuti nella definizione della politica pubblica scolastica negli ultimi anni (fra cui anche la Conferenza Episcopale Italiana) si sono, nella sostanza, costantemente astenuti dal riprendere un simile

⁹⁴ Vedasi, fra gli ultimi, Rossi 1997. Non si può, peraltro, non ricordare Luigi Sturzo: "La scuola è soffocata dai certificati e dai titoli di stato ... Occorre capovolgere la situazione: sia lo studio, non il diploma ad aprire le porte all'impiego. Ogni scuola ... deve poter dare i suoi diplomi non in nome della repubblica, ma in nome della propria autorità ... Se tale scuola ha una fama riconosciuta, una tradizione rispettabile, una personalità nota nella provincia o nella nazione, o anche nell'ambito internazionale, il suo diploma sarà ricercato; se, invece, è una delle tante, il suo diploma sarà uno dei tanti. Questa svalutazione o rivalutazione dei certificati scolastici è vero che toglie allo stato il monopolio della scuola, ma mette tutte le scuole nella condizione di automigliorarsi, per acquistare stima e considerazione nell'ambiente dove operano e nel paese intiero ... Il solo valore legale che può avere il certificato scolastico, è l'ammissione agli esami, sia per accedere al grado superiore di studi, sia per ottenere un impiego pubblico, sia per poter esercitare quelle professioni per le quali occorra un'autorizzazione legale, quali medicina, farmacia, ingegneria, avvocatura" (Sturzo 1995, 65-66).

Da ultimo, vedasi anche la Confindustria: "Il valore 'terminale' dei titoli di studio e delle qualifiche si è andato via via modificando e ... ha perso sempre più collegamento con il mondo del lavoro e della domanda espressa dalle imprese. Si deve puntare nel prossimo futuro ad un sistema formativo dove i vari titoli perderanno il loro valore legale evitando così l'ulteriore diffusione di corsi e diplomifici, pubblici e privati che siano, che tanto poche professionalità riescono a costruire" (Confindustria 2000, 19).

⁹⁵ "Se vogliamo impedire un ulteriore decadimento della qualità dell'istruzione occorre evitare qualsiasi forma di concorrenza 'al ribasso' fra gli istituti scolastici. E come potrebbe essere diversa un concorrenza che, per sopravvivere, imponesse a ciascuna scuola di attirare il maggior numero possibile di studenti? Finché gli istituti pubblici e parificati conferiranno titoli di studio legalmente validi (e quindi di uguale valore) è evidente che gli studenti e le famiglie preferiranno sempre, a parità di costi, (è inutile illudersi su questo punto) quelli dove studiare sia più facile e dove il diploma si possa conseguire con minor fatica e minori imprevisti" (Visentin 1999).

⁹⁶ La proposta di legge Casati, presentata il 28 giugno 1979, prevedeva all'art 16 che, per "rendere effettiva la gratuità della istruzione obbligatoria anche per gli alunni delle scuole paritarie", venisse rilasciato "ai genitori", da parte dello Stato, "un buono-scuola, da utilizzare esclusivamente per l'iscrizione dei figli alla scuola paritaria prescelta". L'entità del buono-scuola sarebbe stata "annualmente rapportata al costo-alunno della corrispondente scuola statale, in misura pari almeno all'80 per cento del costo stesso", mentre la sua "amministrazione" sarebbe stata "affidata ad un organismo collegiale da istituire presso ogni scuola, rappresentativo del gestore, del personale direttivo, docente e non docente, dei genitori e degli alunni maggiorenni". Il buono-scuola doveva inoltre essere "comprensivo di una quota destinata alla retribuzione del personale dirigente, docente e non docente della scuola paritaria e di una quota destinata ai costi di gestione". Nulla sarebbe invece stato "dovuto al gestore di scuola paritaria, oltre il buono-scuola, da parte dei genitori degli alunni per le prestazioni previste dal precedente comma, quando tale buono copra di fatto tali prestazioni" (Martino 1994, 129).

Dopo l'uscita di un'ampia sezione del settimanale "Mondo Economico" (16 settembre 1986) dedicata (come anche la copertina) alla "proposta buono-studio", anche Claudio Martelli, nel 1986, in un intervento alla Convenzione dei giovani socialisti nella veste di Vicesegretario del PSI, volle farsi portavoce del criterio che "in linea di principio l'ideale sarebbe che lo Stato fornisse a ciascuno studente un buono-studio da spendere presso l'istituzione scolastica prescelta". Attraverso il sistema fiscale - egli affermava - "i gruppi sociali più deboli pagano gli studi universitari per i figli dei ceti a redditi più elevati ... L'insieme della comunità italiana, compresa la larga maggioranza di famiglie di lavoratori che per lo più non ne beneficiano, pagano circa 3.000 miliardi all'anno per mantenere un'università che, invece, non costa quasi nulla alle famiglie degli studenti benestanti che in maggioranza la frequentano. Ecco uno dei più spaventosi paradossi dell'egualitarismo in regime di monopolio statale dell'istruzione!" (Martelli 1986a; vedasi peraltro anche Martelli C. 1986b e Martelli P. 1987). Sulla stessa scia, in un ulteriore tentativo di quantificazione, è stato rilevato che in Italia lo studente universitario effettua "un investimento che è possibile perché ogni altra famiglia italiana gli fa una donazione di 308.000 lire l'anno" (Martinotti 1992).

collegamento in forma esplicita, converrà limitare l'esame, in questa sede, al dibattito intenso e apertamente dispiegatosi che si è invece venuto a sviluppare intorno al tema dei buoni scolastici nei sistemi educativi di lingua inglese, e soprattutto negli Stati Uniti⁹⁷.

5.1. Una modalità di finanziamento trasferita al fruitore

Com'è noto, il ricorso ai *vouchers* scolastici permette di realizzare un sistema di finanziamento pubblico dell'istruzione che può essere abbinato a forme di erogazione del servizio anche private o di tipo *non profit*. Si tratta pertanto di un meccanismo che, mentre accentua l'autonomia di ogni singola istituzione formativa, la sottopone nel contempo a una costante pressione competitiva e a una immediata capacità di sanzione economica da parte degli utenti, così da impedire quelle degenerazioni da assenza di controlli che già segnalava come rischio Adam Smith⁹⁸. In effetti, costituisce un modo incisivo per trasformare l'uso della *voce* da parte di studenti o genitori, che "è strutturalmente disuguale giacché le capacità di persuadere differiscono, nel potere di aver ricorso all'*exit*, cioè a una soluzione che rende la *voce* realmente efficace o non necessaria"⁹⁹.

Fra i primi a formulare la possibilità di un *public funding* del sistema scolastico in forme non necessariamente legate all'erogazione pubblica del servizio dell'istruzione è stato Milton Friedman¹⁰⁰, secondo il quale gli obiettivi precipi di uno schema di *vouchers* sono la libertà e l'uguaglianza di opportunità. In particolare, esso favorirebbe la mobilità delle classi meno abbienti, costrette a frequentare le scuole pubbliche situate in prossimità delle proprie abitazioni, sovente di scarsa qualità, a differenza delle classi più ricche, che possono invece permettersi di frequentare un istituto qualificato, seppure distante dal proprio luogo di residenza¹⁰¹.

⁹⁷ Dando luogo a una vastissima letteratura sull'argomento, per la quale meritano di venire segnalati almeno Jenks 1970, Lieberman 1989, Chubb e Moe 1990, Kirkpatrick 1990, Harmer 1994, Henig 1994, OECD 1994, Gerstner 1995, Sugarman e Kemerer 1999, Viteritti 1999, Fiske e Ladd 2000, Witte 2000.

⁹⁸ Richard Layard, nel definire le università anglosassoni come entità aventi di fatto la natura di *labour-managed enterprises*, riporta un singolare brano, tratto da *The Wealth of Nations* (1776, L. 5, c. 1), nel quale Smith segnala il rischio che i docenti, se sottoposti solo al loro autogoverno, tendano a "far causa comune, essere reciprocamente del tutto indulgenti, e far sì che ciascuno consenta all'altro di trascurare i propri doveri a condizione di potere a sua volta trascurare quelli spettanti a se stesso" (Layard 1999, 314-315).

⁹⁹ Seldon 1986, 53.

¹⁰⁰ "I governi potrebbero imporre un livello minimo di scolarità e assicurarne il funzionamento concedendo ai genitori dei titoli di credito rimborsabili per una determinata somma massima annua per ciascun figlio qualora fosse spesa per servizi scolastici 'approvati'. I genitori in tal caso sarebbero liberi di spendere questa somma, e ogni altra somma addizionale di tasca propria, per l'acquisto di servizi scolastici da un istituto di loro propria scelta, ma 'approvato' dalla pubblica autorità. I servizi scolastici potrebbero in tal modo essere forniti da imprese private gestite a fini di profitto o da istituzioni senza scopo di lucro. Il ruolo del governo, in tal caso, sarebbe soltanto quello di assicurare che le scuole soddisfino certi requisiti minimi, come, ad esempio, la inclusione nei loro programmi di un contenuto comune minimo" (Friedman 1955, 4). Il saggio da cui è tratta questa citazione data già da quasi mezzo secolo (anche se Friedman ha continuato a riproporre continuamente il tema in questione, unitamente alla proposta di introdurre un sistema di "prestiti d'onore" per l'educazione vocazionale (vedasi in particolare Friedman 1962 e Friedman M. & R. 1980). E' stato tuttavia osservato che: "i *vouchers* sono un'idea vecchia" (Le Grand 1991, 77): *vouchers* per l'istruzione sono stati rintracciati in *The Rights of Man* (1792) di Thomas Paine (West 1967) e in John Stuart Mill (Blaug 1970, 308), furono discussi nel Parlamento Francese negli anni settanta del XIX secolo (Van Fliet e Smith 1982), e vennero proposti dal Cardinale Bourne nel 1926 (Seldon 1986, 12).

¹⁰¹ West 1994, 98. "E' probabile che in futuro i genitori vorranno spendere per l'educazione più di quanto non offrirà il sistema politico, non solo per comprare beni tangibili, come classi meno numerose, insegnanti migliori, biblioteche, attrezzature e strutture migliori, ma anche beni intangibili come dintorni belli, senso etico, valori religiosi, ecc. Una ristretta minoranza sceglie già il privato per ottenere queste cose. Ma una platea molto più larga è impedita nel fare così perché non può affrontare l'onere di pagare 'una seconda volta'

Secondo Friedman, il valore del *voucher* dovrebbe essere stimato in base al costo medio sostenuto dallo Stato per ogni studente, mentre per altri dovrebbe includere anche il costo del trasporto e potrebbe avere un valore inversamente proporzionale al reddito della famiglia del beneficiario¹⁰².

5.2. Fallimenti del mercato e fallimenti dello Stato

In seguito al contributo del premio Nobel americano si è sviluppato un amplissimo dibattito che ha visto fra i sostenitori dei buoni scolastici anche altri autori di grande notorietà, fra i quali un ulteriore premio Nobel per l'economia, Friedrich von Hayek¹⁰³.

L'idea di base di uno schema di buoni scolastici è quella di riconoscere da un lato determinati *fallimenti del mercato* inerenti il settore dell'educazione, quali per esempio le esternalità o l'essere l'educazione un *merit good* (e di qui il fondamento per il finanziamento pubblico), e, dall'altro, di poter superare determinati *fallimenti del non mercato* inerenti alla libertà di scelta e alla struttura degli incentivi, e in particolare all'efficienza produttiva (e di qui l'erogazione privata)¹⁰⁴.

L'erogazione privata del servizio dell'istruzione presuppone tuttavia che essa stessa sia esente da *fallimenti del mercato*. Da un lato, il settore dell'istruzione sembra in effetti non comportare economie di scala tali da dar luogo a situazioni monopolistiche¹⁰⁵, né significative barriere all'entrata o all'uscita, e sembrano inoltre sussistere le condizioni affinché la competizione nell'erogazione dei servizi possa determinare maggiore efficienza produttiva e innovazione¹⁰⁶.

- una volta per la scuola privata adottata dal proprio figlio, e una seconda volta per la scuola pubblica che non si frequenta. Il risultato è la presenza di una domanda potenziale per stili migliori o differenti di educazione che non trova risposta nel sistema pubblico attuale e che, credo, può essere liberata solo facendo sì che i genitori paghino delle rette nelle scuole pubbliche ... Il punto di partenza dovrebbe essere la trasformazione di tutte le scuole pubbliche in enti giuridicamente autonomi, aventi la qualifica di strutture *non-profit*. Ciò le porrebbe sullo stesso piano della maggior parte delle scuole private e di tutte le università ... Privatizzare le scuole pubbliche, piuttosto che nazionalizzare le scuole private, è l'inattesa soluzione del problema della divisione in classi sul terreno dell'istruzione" (Skidelsky 1996, 16-17).

¹⁰² Blaug 1984, 162-163.

¹⁰³ "Si potrebbe benissimo provvedere alle spese per l'educazione generale attingendo alla borsa pubblica senza che debba essere lo stato a mantenere le scuole, dando ai genitori dei buoni che coprano le spese dell'educazione di ciascun ragazzo, buoni da consegnare alla scuola di loro scelta" (Hayek 1969, 423). Antonio Martino ha inoltre osservato, a proposito di Friedman che "il finanziamento 'pubblico' e l'obbligatorietà verrebbero mantenuti, ma i fondi, sotto forma appunto di buoni-scuola, andrebbero non alle scuole, ma agli studenti aventi diritto, che sarebbero lasciati liberi di scegliere presso quale scuola 'spendere' il buono in questione. È ovvio che, per evitare frodi, i buoni dovrebbero essere personali e non negoziabili, e che...potrebbero essere spesi solo presso scuole che soddisfino almeno alcuni requisiti minimi di serietà, stabiliti in modo chiaro e non discriminatorio dalle autorità, cui spetterebbe anche il compito di controllare che tali requisiti minimi vengano rispettati" (Martino 1994, 125).

¹⁰⁴ All'inizio degli anni '80, una rilevazione effettuata negli Stati Uniti mostrava come le scuole private venissero gestite a un costo pari alla metà di quello delle scuole pubbliche comparabili (Coleman, Hoffer e Kilgore 1982).

¹⁰⁵ Anche se, in aree scarsamente popolate, c'è il rischio di "sostituzione di un monopolio pubblico con uno privato", il che "farebbe poco per aumentare la libertà di scelta [dei soggetti beneficiari]" (Le Grand 1991, 82).

¹⁰⁶ "I leader possono spingere le scuole a progredire; i legislatori potranno ordinare alle scuole di migliorarsi; i direttori e gli amministratori potranno costringere le scuole a perfezionarsi, ma unicamente la competizione esercita un influsso effettivo e costituisce una reale pressione per il cambiamento allorché le scuole si trovano in crisi. Unicamente la competizione può costringere di continuo i direttori e gli insegnanti a fare i cambiamenti difficili, ma necessari, per rispondere ai bisogni degli allievi" (Osborne e Gaebler 1992, 96). "La competizione nell'erogazione [dell'istruzione pubblica] può promuovere sia efficienza che pratiche scolastiche innovative" (Cave 2001, 73).

D'altro canto, in un sistema di erogazione privata dell'istruzione, è probabile che si determinino fallimenti del mercato in termini di asimmetria informativa. La libertà di scelta fra diverse scuole private in competizione fra loro, le quali, al fine di richiamare il maggior numero di studenti e quindi massimizzare i profitti, possono per esempio proporsi di offrire programmi alternativi e particolarmente attraenti, richiede infatti il possesso di un'informazione adeguata, cui molte famiglie possono non avere accesso.

Pertanto, se, da un lato, questo sistema offre effettivamente maggiori opportunità di scelta per una maggiore rispondenza alle esigenze individuali, dall'altro può tuttavia esporre i soggetti meno informati a rischi in termini di qualità dell'istruzione, il che rende necessario un intervento pubblico sotto forma di regolamentazione e di controllo¹⁰⁷.

Peraltro, com'è stato osservato, l'asimmetria informativa non soltanto può avere effetti sulla qualità dell'istruzione quando il principale è costituito dalle famiglie e l'agente è l'erogatore del servizio, ma può avere effetti anche sull'effettiva corrispondenza delle scelte alle esigenze individuali dello studente quando quest'ultimo costituisce il principale e l'agente è il genitore, che può perseguire interessi privati in contrasto con quelli del figlio¹⁰⁸.

Un altro possibile fallimento del mercato relativo all'erogazione privata dell'istruzione è legato alla sua necessaria universalità a parità di condizioni di prezzo: un sistema di erogazione privato potrebbe infatti mettere in atto pratiche di ammissione discriminatorie nei confronti di quegli studenti che comportano costi di istruzione maggiori di altri, per esempio per problemi di natura fisica o psicologica.

Pratiche discriminatorie di questo tipo potrebbero tuttavia essere ostacolate ricorrendo a strumenti di tipo regolamentativo e/o economico che ne impediscano l'attuazione¹⁰⁹, anche se l'efficacia di queste misure potrebbe essere limitata a causa dei costi di transazione (per esempio legali) che dovrebbe sostenere la persona non ammessa alla scuola per dimostrare che ciò è avvenuto per motivi impropri.

5.3. Le critiche di elitismo

¹⁰⁷ “Gli utenti [di servizi pubblici] sono spesso male informati sulla qualità o altri aspetti del servizio in questione.... In un mercato convenzionale questa situazione porta alla possibilità di abuso di potere monopolistico da parte dei soggetti erogatori dei servizi stessi; e un quasi-mercato con i *vouchers* non fa eccezione ... In una simile situazione è difficile evitare la conclusione che debba esservi un certo ammontare di regolamentazione e monitoraggio da parte dello Stato ... La tirannia dell'agente dovrà [quindi] essere controbilanciata dalla tirannia dello Stato. La misura in cui i *vouchers* creano effettivamente libertà di scelta per i consumatori in pratica dipenderà da questo equilibrio” (Le Grand 1991, 83-87).

¹⁰⁸ “[Nei] *vouchers* per l'istruzione elementare e media ... le decisioni rilevanti riguardanti gli utenti - i bambini - vengono prese per conto loro dagli agenti - i genitori. Questa situazione potrebbe essere denominata *agent-vouchers scheme*. Ora, il problema con gli *agent-vouchers schemes* è che non c'è garanzia che gli agenti interessati agiscano necessariamente nei migliori interessi degli utenti. I genitori avranno i loro interessi privati ... da perseguire. Alcuni di questi potranno essere coincidenti con gli interessi dell'utente, ma altri potranno non esserlo ... L'evidenza aneddotica suggerisce che non è inusuale per ragazzi brillanti appartenenti alle fasce più disagiate di essere incoraggiati a lasciare la scuola all'età di 16 anni e trovare un lavoro per concorrere al reddito familiare” (Le Grand 1991, 84).

¹⁰⁹ Una recente sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti, con riferimento a un caso di *voucherizzazione* dell'istruzione scolastica realizzato dallo stato dell'Ohio e impugnato da un gruppo di contribuenti, afferma per esempio che “le scuole private che partecipano [al programma dei *vouchers*] devono accettare di non mettere in atto procedure discriminatorie in base alla razza, alla religione o al retroterra etnico (*ethnic background*) o ‘ricorrere a, o stimolare, comportamenti illegali o insegnare l'odio di qualsiasi persona o gruppo sulla base della razza, etnia, paese di provenienza o religione’” e che “a tutte le scuole partecipanti, sia pubbliche che private, è richiesto di accettare gli studenti in conformità alle regole e alle procedure stabilite dal Sovrintendente di Stato (*state superintendent*)” (536 U.S. ___2002, 2).

Tutte le proposte avanzate negli Stati Uniti negli ultimi trent'anni per introdurre *vouchers* scolastici sono sempre state fortemente osteggiate dai sindacati degli insegnanti delle scuole pubbliche americane¹¹⁰. Proprio la *National Education Association* (NEA) ha in effetti contribuito significativamente, con una massiccia mobilitazione, alla bocciatura dei referendum che si sono tenuti in vari Stati per l'introduzione di schemi di buoni scolastici¹¹¹. Nel sito della NEA è riportata l'affermazione che “nonostante sforzi disperati per sviluppare il dibattito sui *vouchers* attorno alle possibilità di migliorare le opportunità per gli studenti provenienti da famiglie a minor reddito, i *vouchers* rimangono una strategia elitista ... [volta a] sussidiare l'istruzione per gli studenti delle scuole private e non ad allargare il panorama di opportunità per gli studenti provenienti da famiglie a minor reddito”¹¹². La *National Education Association* sottolinea la preoccupazione che i fondi pubblici destinati all'istruzione, invece che andare a sostegno di scuole pubbliche in stato di bisogno, vadano di fatto a sovvenzionare gli studenti delle scuole private, trasferendo risorse da chi ha meno a chi ha di più¹¹³.

Laddove un programma di *vouchers* scolastici sia basato su forme di compartecipazione al costo da parte dei soggetti beneficiari, è inoltre possibile che un tale schema produca una stratificazione sociale dell'istruzione; una stratificazione in seguito alla quale, anche se l'accesso a scuole di qualità risulterà di fatto garantito a una parte significativamente più elevata di soggetti, si potrà creare una concentrazione di studenti provenienti da famiglie a bassissimo reddito nelle scuole pubbliche. Questa situazione, di tipico *opting out*, da parte di molti, da una situazione di servizio pubblico giudicata di basso

¹¹⁰ Nel Regno Unito merita invece di venire ricordata la “battuta” dell'ispiratore intellettuale e poi Ministro dell'Istruzione, Keith Joseph, il quale dichiarò nei primi anni '80, nel corso di un'intervista a Guy Sorman, che i *vouchers* scolastici costituivano un “utile mito”: bastava menzionarli, nel corso di un negoziato, per spaventare il sindacato degli insegnanti e giungere rapidamente ad accordi soddisfacenti, che avevano come condizione sottesa che i *vouchers* non venissero introdotti (Sorman 1984). In effetti, nel 1988 il governo Thatcher preferì avviare, con il Baker Act, un sistema di autonomia finanziaria facoltativa, per le scuole che ne facessero richiesta, basato sul numero degli iscritti: “il fatto che le risorse siano costituite da fondi fiscali dello Stato, piuttosto che fondi individuali dei genitori, ne fa una forma di *internal market*” (Pirie 1992). Un'argomentazione tecnica (peraltro non contrastante con l'affermazione di Joseph) per una netta preferenza sindacale per un sistema di tendenziale monopolio pubblico dell'offerta di istruzione è che, in tale caso, questo “risulta usualmente abbinarsi a un monopolio sindacale dell'offerta di lavoro ... [Una simile situazione di monopolio bilaterale determina] una lotta fra interessi contrastanti, il cui esito dipende dalle relative forze contrattuali e da altre circostanze avventizie, quali pressioni politiche o di altro tipo ... Si dà anche una possibilità di collusione fra i due monopolisti al fine di sfruttare il pubblico. Svariati casi di accordi salariali sotto pressione governativa, sottoscritti con denaro dei contribuenti, sono assimilabili a questo tipo di esito” (Dennison 1984, 20).

¹¹¹ In particolare: nel Maryland (1972, Sì: 45%, No: 55%), Michigan (1978, Sì: 26%, No: 74%), Colorado (1992, Sì: 33%, No: 67%), California (1993, Sì: 30%, No: 70%), Washington (1996, Sì: 36%, No: 64%), Michigan (2000, Sì: 31%, No: 69%), California (2000, Sì: 29%, No: 71%). Nel caso della California, si è calcolato che l'investimento effettuato dagli oppositori della Proposition 174, mirante a introdurre il *Parental Choice in Education*, è ammontato a una campagna di comunicazione del costo di \$16 milioni (Harmer 1994).

¹¹² www.nea.org/issues/vouchers.

¹¹³ Questa preoccupazione per gli effetti sull'equità dei *vouchers* per l'istruzione sembra poggiare su basi simili a quelle cui fa riferimento Le Grand quando afferma che i *vouchers* per l'istruzione pongono “un problema di equità, in quanto molti studenti [delle scuole private] (in effetti la maggior parte) provengono da ambienti agiati; inoltre, molti svolgeranno lavori ben pagati come conseguenza dell'educazione che hanno ricevuto a spese pubbliche” (Le Grand 1991, 80). Tuttavia Le Grand si riferiva a un contesto in cui i *vouchers* venivano distribuiti, con valore uguale, a *tutti* gli studenti, delle scuole pubbliche e private, indipendentemente dalla loro situazione economica. Queste preoccupazioni sulla possibile iniquità dei buoni scuola e su di una loro pretesa natura elitista risulterebbero invece molto meno fondate se si prendesse in considerazione uno schema in cui solo gli studenti appartenenti alle fasce a minor reddito abbiano diritto a ricevere i *vouchers*, o il valore di questi ultimi fosse variabile in connessione con appropriati indicatori. In tal caso i *vouchers* consentirebbero ai beneficiari di conseguire un miglioramento paretiano, aumentando le possibilità di scelta senza costi o con costi gradualmente di co-finanziamento.

livello, può dar luogo per chi rimane in quella situazione a due tipi di costi: da un lato vengono a essere perse quelle esternalità positive che derivano dall'interazione di soggetti di estrazione sociale e culturale diversa, dall'altro può determinarsi un "effetto ghetto" con costi sociali di lungo periodo (per esempio in termini di sicurezza) difficili da stimare. E' stato tuttavia anche osservato che "se una conseguenza dei *vouchers* sono scuole che si specializzano nell'educare i figli dei ricchi, perché un'altra conseguenza non dovrebbero essere delle scuole che si specializzano nella sfida di educare i figli dei poveri?"¹¹⁴

La recente esperienza di un sistema di "quasi *vouchers*"¹¹⁵ in Nuova Zelanda ha dimostrato, per un verso, che in effetti il "*parental choice* ha significativamente accentuato i problemi cui devono far fronte molte scuole che accolgono concentrazioni di studenti svantaggiati ... [anche se] un effetto positivo del nuovo modello di funzionamento è che le carenze di questo tipo di scuole divengono più visibili e meno ignorate di quanto non fosse con il vecchio sistema" (Fiske e Ladd 2000, 288). Proprio per questo, però, si è anche ritenuto che, "qualora si determini un effetto di concentrazione, tale che le sfide cui deve far fronte una scuola risultino sproporzionatamente maggiori in rapporto all'incremento della quota di studenti svantaggiati, il modo migliore per compensare le scuole sottoposte a tali sfide ... è quello di canalizzare verso di esse dei finanziamenti aggiuntivi che siano rapportati allo specifico *mix* di studenti presenti nella singola scuola. Questo è ciò che in Nuova Zelanda viene attualmente realizzato tramite il programma di *targeted funding for educational achievement* (TFEA)"¹¹⁶.

5.4. Il prestito d'onore

Un altro classico strumento cui pure si è pensato per ovviare a eventuali effetti discriminatori nei confronti delle classi a minor reddito può essere costituito dal "prestito d'onore" proposto da Milton Friedman già nel 1955. Tale prestito fu inizialmente motivato da Friedman in base al presupposto che "vi è una considerevole evidenza empirica sul fatto che il tasso di rendimento su un investimento in capitale umano (*training*) è molto maggiore del tasso di rendimento su un investimento in capitale fisico"; nonostante ciò, "vi è un considerevole sottoinvestimento in capitale umano", il quale è dovuto a "un'imperfezione del mercato dei capitali ... Un prestito per finanziare la formazione di un individuo che non ha garanzie da offrire altro che i suoi futuri guadagni è ... una proposta molto meno attraente di quella di un prestito per finanziare, per esempio, la costruzione di un palazzo"¹¹⁷.

Per la legge dei grandi numeri, tuttavia, simili problemi di gestione del rischio possono trovare soluzione solo nel caso di applicazione di un prestito d'onore su vasta scala: è possibile infatti "prestare a ogni studente le risorse di cui ha bisogno per finanziare la sua formazione a patto che egli acconsenta a restituire al creditore una predeterminata quota dei suoi guadagni futuri. In questo modo, un creditore otterrebbe in restituzione più del suo investimento iniziale da parte degli individui relativamente di successo, il che compenserebbe il mancato recupero dell'investimento iniziale con coloro che avranno avuto meno successo"¹¹⁸.

¹¹⁴ Le Grand 1989, 203.

¹¹⁵ La definizione è di Wylie 1998. Nel sistema neozelandese una parte del finanziamento delle scuole, ivi incluso il programma di finanziamento selettivo in funzione del risultato educativo, viene ancora attribuito direttamente alle scuole stesse, in riferimento a fattori diversi dal semplice numero di studenti iscritti.

¹¹⁶ *Cit.*, 302.

¹¹⁷ Friedman, 1955, 11.

¹¹⁸ *Ibid.*

Una variante di qualche interesse, consiste, al riguardo, nell'ipotizzare che l'ammontare del prestito possa essere opportunamente rapportato a degli indicatori di situazione economica e, soprattutto, che esso venga ripagato attraverso una tassa addizionale sul reddito (*graduate tax*) estesa sull'arco della vita¹¹⁹, così da minimizzare l'impatto sia sulla maggiore o minore propensione al rischio (che può essere anch'essa funzione della situazione economica di partenza), sia del tasso d'interesse, dal momento che, per non assimilarsi a un sussidio, il prestito stesso dovrebbe avere comunque un tasso di interesse maggiore di zero¹²⁰.

La combinazione del prestito d'onore con uno schema di *vouchers* renderebbe un'istruzione di qualità effettivamente accessibile a tutti coloro che hanno la sufficiente motivazione per perseguirla. Tale combinazione sembra tuttavia essere più facilmente attuabile, almeno in una prima fase, nel caso dell'educazione universitaria, che risulta più direttamente legata alla fase lavorativa.

Un secondo strumento in grado di contribuire a risolvere i problemi di stratificazione sociale dell'istruzione è quello dell'introduzione di *vouchers* di assistenza scolastica per coloro che scelgono di rimanere nella scuola pubblica (*Tutorial Aid*). Questo tipo di *vouchers*, introdotti per la prima volta nello Stato americano dell'Ohio, potrebbe probabilmente trovare interessanti modalità di applicazione in Italia per contribuire a dare una diversa soluzione al perdurante problema delle ripetizioni private, sovente offerte da numerosi insegnanti ad alunni di altre classi, come forma di integrazione del proprio reddito.

5.5. Effetti dell'incremento della domanda

Va infine presa in esame la preoccupazione che uno schema di *vouchers* possa di fatto aumentare la spesa globale per l'istruzione non soltanto nel breve periodo, per l'operare del cosiddetto "effetto J", ma anche nel lungo periodo, a causa dell'aumento della domanda complessiva, e quindi di prezzo, che si genererebbe, a parità di offerta, a seguito dell'ingresso nel mercato dell'istruzione privata dei soggetti beneficiari. Se infatti si assume, come sembra realistico fare, che i soggetti non beneficiari, e cioè quelli a maggior reddito, presentano un'elasticità della domanda rispetto al prezzo inferiore a quella dei beneficiari, uno degli effetti dei *vouchers* è quello di aumentare i profitti delle scuole private¹²¹.

¹¹⁹ Blaug 1980, 45.

¹²⁰ Analizzando il caso concreto dello *Student Loan System* inglese, Edwin West ha sostenuto che il fatto che tali prestiti abbiano un tasso di interesse zero implica la presenza di un sussidio netto di "£500 per studente – circa il 22 per cento del valore del prestito originario ... [il quale] deve essere pagato dai contribuenti attraverso il loro governo ... Un prestito è un prestito e un sussidio è un sussidio e i due concetti devono essere chiaramente distinti. ... un prestito non è un prestito nella definizione usuale se il tasso di interesse è zero" (West, 1994, 39). Secondo altri, tuttavia, "forme di sussidio della domanda di istruzione potrebbero espandere ulteriormente il mercato e potrebbero essere giustificate dai loro più ampi effetti economici e sociali" (Hillman, 1996, xii).

¹²¹ Bradford e Shaviro 1999, 51. Da un punto di vista economico, infatti, la diffusione di programmi di *voucherizzazione* "dipende dall'elasticità rispetto al prezzo e rispetto al reddito della domanda dei soggetti beneficiari e di quelli non beneficiari e anche dall'elasticità di prezzo (e forse di reddito) dell'offerta" (*cit.*, 52). Per esempio, se l'elasticità rispetto al prezzo della domanda dei beneficiari e della domanda dei soggetti non beneficiari (che contribuiscono al programma attraverso la tassazione) fosse la stessa, per cui l'effetto marginale di un dollaro di reddito fosse il medesimo nei due gruppi, il programma semplicemente trasferirebbe risorse da un gruppo sociale (i soggetti non beneficiari) a un altro (i soggetti beneficiari): la domanda complessiva, somma delle domande dei due gruppi, non si modificherebbe, così come non si modificherebbe il prezzo di equilibrio. I soggetti non beneficiari consumerebbero meno istruzione privata di

Julian Le Grand suggerisce inoltre che un ulteriore effetto dell'aumento della domanda dovuto all'introduzione dei *vouchers* possa essere quello della messa in atto di "meccanismi di razionamento, come gli esami di ammissione o l'uso di *family connections*".¹²²

Negli Stati Uniti gioca, peraltro, il precedente favorevole dell'ottimo successo¹²³ riscontrato nell'immediato dopoguerra da un provvedimento adottato da Roosevelt nel giugno del 1944, il *Servicemen's Readjustment Act*, poi divenuto più noto con il nome di *GI Bill of Rights*, in base al quale ogni reduce di guerra veniva incoraggiato a iscriversi a un istituto di formazione superiore potendo godere di una sorta di sistema di *vouchers*.¹²⁴ In quella circostanza il Congresso "non finanziò i *colleges*; lasciò che ogni GI scegliesse un'università accreditata, un *college*, o una scuola tecnica e si offrì di coprirne il costo. Con questo provvedimento il Congresso trasformò milioni di giovani stravolti dalle esperienze sui campi di battaglia nell'ossatura professionalmente formata di un *boom* economico che avrebbe poi avuto una durata trentennale".¹²⁵

5.6. Un modo per contrastare i rischi di monopolio pubblico

Un elemento importante, anche per i risvolti giurisprudenziali che ha implicato, che distingue uno schema di *vouchers* scolastici da qualsiasi altro è la maggiore importanza che riveste, in questo caso, la possibilità di scelta da parte del consumatore, la quale comporta infatti componenti ideologiche e culturali che non sono presenti in altre applicazioni. Questa dimensione ideologica dell'analisi si affianca peraltro alle altre considerazioni di tipo economico e sociale, complicandone a volte i risultati.

Uno degli aspetti più rilevanti, in tal senso, è quello relativo agli effetti della scuola di Stato, intesa come tendenziale monopolio pubblico di fatto per i non abbienti. Se infatti

prima, ma questa diminuzione sarebbe perfettamente compensata dall'aumento di consumo di istruzione privata da parte dei soggetti beneficiari.

Se tuttavia, come può essere realistico assumere che sia, la domanda dei soggetti non beneficiari è meno elastica rispetto al prezzo (per esempio a causa del loro maggior reddito) e quindi la diminuzione di domanda da parte di questi è minore dell'aumento di domanda da parte dei soggetti beneficiari, allora si può verificare un aumento della domanda complessiva, con conseguente aumento del prezzo di equilibrio. Pertanto, in queste realistiche condizioni di elasticità, "uno degli effetti del programma [di *voucherizzazione*] è quello di aumentare il profitto (*surplus*) degli operatori privati" (*cit.*, 51) e quindi delle scuole private (Le Grand 1991, 87).

¹²² *Ibid.*

¹²³ "Forse il programma sociale di maggior successo nella storia americana" (Osborne e Gaebler 1992, 181)

¹²⁴ "A ogni reduce che risultava ammesso veniva assegnato un ammontare massimo annuale che poteva essere speso presso qualsiasi istituzione di sua scelta, purchè rispondesse ad alcuni standard minimi" (Friedman 1955, 4).

¹²⁵ Osborne e Gaebler 1992, 181. "In ambito sanitario, il Congresso seguì una via più tradizionale. Costruì degli ospedali per GI, e assegnò i reduci a specifici ospedali. [Nel primo caso] si è lasciato che gli utenti scegliessero la loro istituzione, e si è promossa in tal modo la concorrenza; nell'altro caso il sistema adottato è consistito nell'assegnare gli utenti a istituzioni che potevano considerare la loro presenza come un dato di fatto acquisito, perché erano dei monopoli. Quale ha funzionato meglio, il *GI bill* o i *veterans' hospitals*?" La conclusione degli autori è che "l'unico modo migliore per far sì che i fornitori di servizi pubblici corrispondano alle esigenze dei loro utenti è quello di porre le risorse nelle mani degli utenti e di lasciare che siano essi a scegliere ... Se gli utenti non possono scegliere fra i fornitori ... essi rimangono dipendenti dalla buona volontà dei fornitori ... Quando i fornitori si trovano a dover competere, essi cercano costantemente modi per ridurre i costi e accrescere la qualità del servizio ... Quando ricevono il finanziamento dai loro utenti anziché dal corpo legislativo, hanno anche un molto maggior incentivo a *investire* nell'innovazione" (Osborne e Gaebler 1992, 180-182)

un indirizzo di questo tipo può avere, per un verso, alcune specifiche giustificazioni¹²⁶ e determinare diversi effetti di tipo economico e sociale relativi sia alla struttura degli incentivi che all'efficienza produttiva e allocativa delle risorse¹²⁷, per altro verso, nel caso specifico dell'educazione, può anche comportare il rischio di una "collettivizzazione delle opinioni". In altre parole, si può anche affermare che, in particolari circostanze, il monopolio pubblico dell'educazione può essere lo strumento necessario per diffondere fra la popolazione determinati valori. Se può esplicitare un effetto formativo e di armonizzazione culturale nei confronti delle generazioni future, tuttavia, "con una simile giustificazione viene evidenziato che lo scopo dell'istruzione pubblica non è quello di risolvere un problema di esternalità o iniquità – obiettivi legittimi – bensì un obiettivo ideologico che consiste proprio nella collettivizzazione delle opinioni"¹²⁸.

In assenza di un sistema di *vouchers* che dia a tutti la possibilità di scegliere la propria forma di educazione in ragione di motivazioni religiose, sociali, relative ai programmi, ecc., possono pertanto venir violati, in tal modo, alcuni principi di libertà individuale: "come conseguenza delle libere scelte degli individui, i *vouchers* ... conservano una salutare competizione fra idee religiose e laiche riguardo all'educazione che, come altre forme di competizione, traccia una via decentralizzata al progresso sociale. L'alternativa del controllo pubblico sull'educazione conduce al potere monopolistico ... [che nel contesto degli Stati Uniti è] pericolosamente vicino a quella instaurazione dell'ortodossia che l'*Establishment Clause*¹²⁹ ha come scopo di impedire. In breve, il finanziamento pubblico dell'istruzione senza il controllo pubblico sui contenuti ... assomiglia maggiormente al tipo di ordine normativo spontaneo preferito dagli Artefici (*Framers*) [della Costituzione degli Stati Uniti d'America] piuttosto che un sistema di finanziamento e controllo pubblico in cui gli individui siano penalizzati attraverso la tassazione qualora vogliano ricercare un'educazione maggiormente attinente ai propri ideali"¹³⁰.

Se quindi, per alcuni, i programmi di *voucherizzazione* dell'istruzione vengono visti come valida alternativa a un sistema che abbini finanziamento e controllo pubblico dell'educazione e che si ritiene violi alcuni principi di libertà individuale, per altri, invece, proprio i programmi di introduzione di schemi di *vouchers* scolastici devono essere considerati alla stregua di strumenti in grado di "collettivizzare le idee", e in particolare quelle religiose¹³¹.

¹²⁶ In particolare, come si è già accennato, l'esistenza di esternalità - ivi inclusi i beni pubblici -, asimmetria informativa, beni meritori, economie di scala e barriere all'entrata e all'uscita.

¹²⁷ "Forse il più importante aspetto da prendere in considerazione nella scelta fra *vouchers* e altri metodi di distribuzione di prelezionati beni e servizi (*earmarked commodities*) a determinati soggetti beneficiari è costituito dalla struttura degli incentivi dal lato dell'offerta. Differenze negli incentivi del personale ... negli enti pubblici rispetto alle imprese private sono spesso considerate come il più importante fattore in gioco nei dibattiti sui *vouchers*." Anche se "vi è ovviamente un significativo disaccordo ideologico nella nostra società ... su come valutare la relativa desiderabilità di un'offerta privata in competizione" il classico argomento per sostenere quest'ultima è che "l'obiettivo del profitto (*profit motive*), quando combinato con il bisogno di soddisfare i clienti che hanno altre opzioni di scelta ... è il migliore stimolo disponibile per indurre sia un comportamento economicamente efficiente nella produzione sia un'innovazione di rilevante impatto sociale. La fornitura pubblica di beni e servizi, in quest'ottica, ha il doppio svantaggio di tendere a incoraggiare la creazione di un potere monopolistico ... e di una struttura burocratica degli incentivi inefficiente o fuorviata" (Bradford e Shaviro 1999, 45-46).

¹²⁸ Mc Ginnis 2000, 15.

¹²⁹ "L'*Establishment Clause* del Primo Emendamento ... impedisce allo Stato di applicare leggi che hanno lo 'scopo' o 'l'effetto' di dare sostegno o ostacolo alla religione" (536 U.S. ____ 2002).

¹³⁰ Mc Ginnis 2000, 3.

¹³¹ In Italia, per esempio, le proposte di introdurre "buoni scuola" sono state usualmente circoscritte ad applicazioni attinenti le sole scuole medie ed elementari, e gli asili-nido, dove gli istituti non statali operanti si caratterizzano il più delle volte per ben determinate affiliazioni religiose, mentre non sono state estese alle Università, il cui settore privato, sovente di ottima qualità, è invece gestito anche da organizzazioni laiche.

5.7. Il timore di favorire istituti di educazione confessionale

Questo è un aspetto rilevante, in quanto costituisce il punto centrale attorno al quale si è sviluppata negli ultimi sei anni una vicenda giurisprudenziale conclusasi con una recente sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti¹³², la quale, rovesciando le precedenti sentenze della *District Court* dell'agosto 1999¹³³ e della *Appeals Court* del dicembre 2000¹³⁴ (e pronunciando un giudizio che in qualche modo si pone in contrasto anche con gli esiti dei precedenti referendum sui *vouchers* per l'istruzione tenutisi in vari stati americani¹³⁵), ha stabilito, con una maggioranza di soli cinque voti su nove, che i programmi di introduzione di *vouchers* per l'educazione non violano l'*Establishment Clause* del Primo Emendamento, e quindi non costituiscono uno strumento di diffusione della religione.

La sentenza della Corte Suprema fa riferimento a un programma di *voucherizzazione* dell'istruzione messo in atto nel 1996 dallo Stato dell'Ohio¹³⁶ per far

Pertanto la possibilità di usufruire di un sistema di *vouchers* limitato alle scuole dell'obbligo o a quelle superiori ha da più parti sollevato dubbi circa l'ipotesi che, in tal modo, si possa voler favorire chi di fatto già esercita una posizione di relativo monopolio (in alcuni casi, per l'appunto, gli istituti religiosi), laddove gli studenti potrebbero invece trovare un'offerta didattica diversificata e alternativa rispetto a quella pubblica. Senza contare che sperimentare i *vouchers* dove l'utente può essere direttamente in grado di valutare la rispondenza tra il servizio atteso e l'offerta di servizio che ottiene è sicuramente più agevole per uno studente delle scuole superiori e ancor più per l'università che non per le scuole inferiori, nelle quali i genitori saprebbero giudicare, ma non sono loro gli studenti né è detto che sia auspicabile che, oltre all'influenza che esercitano in famiglia in quell'età, debbano anche determinare fino in fondo gli orientamenti dell'insegnamento impartito ai giovanissimi. Merita di venire ricordata, al riguardo, un'osservazione formulata più in generale da Le Grand e Robinson (1984, 12-13): "molti ... vorrebbero ora che un gran numero di decisioni svolte attualmente dallo Stato fossero restituite alle famiglie. Tuttavia i poteri della famiglia non sembrano intrinsecamente meno coercitivi dei poteri dello Stato. Anzi, molte delle attività del *welfare state* possono venir viste come modi per proteggere gli individui dalla tirannia delle loro famiglie".

¹³² No. 00-1751, 27.6.2002, (citata come 536 U.S. ___ (2002)).

¹³³ 54 F. Supp. 2d 725 (ND Ohio).

¹³⁴ 234 F. 3d 945 (CA6).

¹³⁵ Vedi nota 104.

¹³⁶ Il programma offre due tipi di assistenza ai genitori di studenti che risiedono nel distretto di riferimento. In primo luogo, il programma offre un sussidio per l'istruzione (*Tuition Aid*) per gli studenti fino alla scuola di terzo livello (*third grade*) affinché questi possano entrare in scuole pubbliche o private, a totale discrezione dei genitori. In secondo luogo il programma fornisce un sussidio per l'assistenza scolastica (*Tutorial Aid*) a quegli studenti che decidano di continuare i loro studi nella scuola pubblica appartenente al distretto di riferimento. Il sussidio per l'istruzione (*Tuition Aid*) viene assegnato alle varie famiglie in funzione della loro situazione economica: "Le famiglie con un reddito al di sotto del 200% della linea di povertà ... hanno diritto a ricevere il 90% del costo dell'istruzione privata fino a \$2.250. ... Per queste famiglie a reddito minimo, le scuole partecipanti non possono applicare ai genitori forme di co-finanziamento superiori a \$250. ... Per tutte le altre famiglie, il programma paga il 75% dei costi dell'istruzione fino a \$1.875, senza alcun vincolo di co-finanziamento. ..." (536 U.S. ___ (2002), 4). Anche il sussidio per l'assistenza scolastica (*Tutorial Aid*) viene assegnato in funzione del reddito: "gli studenti provenienti dalle famiglie a basso reddito ricevono il 90% del costo di tale assistenza fino a \$360. Tutti gli altri studenti ricevono il 75% di quell'ammontare" (536 U.S. ___ (2002), 4). Oltre a queste due opzioni (usare il sussidio per andare in una scuola privata di libera scelta dei genitori o rimanere nella scuola pubblica e usare il sussidio per l'assistenza scolastica) gli studenti dispongono in teoria anche dell'opzione di frequentare una scuola pubblica di un distretto scolastico adiacente a quello di riferimento e che abbia deciso di partecipare al programma; il quale ultimo prevede che "le scuole appartenenti ai distretti adiacenti" che scelgono di partecipare al programma ricevano un sussidio di \$2.250 per ogni studente accettato in aggiunta al supporto statale già previsto per ogni studente addizionale" (536 U.S. ___ (2002), 3). Ad oggi (luglio 2002) circa 4.000 genitori a basso reddito hanno preferito le scuole private a quelle pubbliche, anche se ciò comportava una compartecipazione a loro carico pari al 10% del costo.

fronte a una situazione che è stata definita “una crisi forse senza precedenti nella storia dell’educazione americana”¹³⁷. Il programma è stato poi impugnato da alcuni cittadini in quanto ritenuto in contrasto con l’*Establishment Clause*.

Se da un lato viene riconosciuto dalla Corte che la grande maggioranza (82%) delle scuole private partecipanti al progetto hanno un’affiliazione religiosa e che la quasi totalità degli studenti che hanno usufruito del programma (96%) ha scelto “una scuola che aveva un’affiliazione religiosa”¹³⁸, dall’altro viene ribadita l’assoluta neutralità del programma rispetto ai vari tipi di scuola. La decisione della Corte, infatti, oltre ad avere stabilito che il programma in questione è stato attivato “per il valido e laico scopo di fornire assistenza educativa ai bambini poveri in un sistema di istruzione pubblica dimostrabilmente carente”, ha precisato che le sue decisioni “hanno tracciato una consistente distinzione tra programmi governativi che forniscono sussidi direttamente alle scuole religiose ... e programmi basati sull’autentica scelta privata, in cui il supporto governativo raggiunge le scuole religiose solo come risultato di scelte genuine e indipendenti degli individui privati”¹³⁹.

I termini del dibattito intorno all’interrogativo se un programma di *vouchers* costituisca di per sé una violazione dell’*Establishment Clause* sembrano quindi risolversi in un’asimmetria fra impostazione teorica e applicazione pratica: se da un lato la Corte ha affermato che un programma di *vouchers* non è in contrasto con l’*Establishment Clause*, dall’altro, tuttavia, è un dato di fatto che la quasi totalità delle scuole private che accettano i *vouchers* sono religiose.

Per Milton Friedman, tuttavia, questa asimmetria deriva dall’insufficiente valore del *voucher*, e può quindi trovare una semplice via di soluzione: “ la decisione ... della Corte Suprema apre la strada a una forte espansione delle possibilità di scelta dei genitori in merito alla scuola [dei loro figli]. ... La maggior parte delle scuole [private] che accettano i *vouchers* sono religiose per una semplice ragione, una ragione che rientra fra quelle che possono essere corrette facilmente. Questa ragione è il basso valore del *voucher*. Non è facile, e forse è impossibile, fornire un’educazione di livello soddisfacente per 2.500 dollari a studente. La maggior parte delle scuole private spendono più di questa somma. Ma le scuole religiose sono in grado di accettare quel *voucher* di valore contenuto in quanto sono sussidiate dalle rispettive chiese di appartenenza. Aumentate il *voucher* a 7.000 dollari [dai 2.500 attuali del programma dello Stato dell’Ohio] – la somma che lo Stato dell’Ohio e i governi locali spendono oggi per ogni bambino nelle scuole pubbliche – e rendetelo disponibile a tutti gli studenti, e non solo a quelli appartenenti alle famiglie a minor reddito, e la maggior parte delle scuole private che accettano i *vouchers* non sarà più religiosa. Emergerebbe una folla di nuove scuole private *non-profit* e *for-profit*. Gli studenti in possesso di *vouchers* sarebbero meno dipendenti dalle scuole parrocchiali di basso livello. I genitori avrebbero allora una effettiva possibilità di scelta, e la qualità dell’istruzione (sia nelle scuole pubbliche che in quelle private) aumenterebbe via via che la competizione venisse a operare la sua magia. Questo è successo in Milwaukee, dove il programma di *vouchers* si è evoluto negli ultimi dieci anni. Dall’inizio di quel programma, hanno aperto 37 nuove scuole, quasi due terzi delle quali non religiose”¹⁴⁰.

Tuttavia, se da un lato l’estensione del programma anche agli studenti provenienti dalle famiglie più agiate può aiutare a creare quella domanda di scuole private laiche di cui

¹³⁷ “Una situazione in cui il distretto di Cleveland non rispettava alcuno dei 18 parametri statali per un livello minimo di accettabilità del rendimento” e in cui “più di due terzi degli studenti della scuola superiore o abbandonavano oppure non riuscivano a diplomarsi” e, fra gli studenti che riuscivano a diplomarsi “pochi potevano leggere, scrivere o fare calcoli a livelli comparabili con quelli dei loro coetanei in altre città” (536 U.S.__(2002), 2). A causa di questa situazione, nel 1995 una Corte Federale Distrettuale ha posto l’intero distretto scolastico della città di Cleveland sotto controllo statale.

¹³⁸ 536 U.S.__(2002), 5.

¹³⁹ *Cit.*, 7.

¹⁴⁰ Friedman 2002.

parla Friedman, dall'altro, anche per gli effetti negativi che può avere sull'equità¹⁴¹, sui prezzi dell'educazione e quindi sulla spesa pubblica, tale estensione, per lo meno in una fase di test iniziale, può non dover essere un passo necessario per l'implementazione di uno schema di *vouchers*.

6. Altre tipologie di vouchers

6.1. Vouchers comunali per l'acquisto di servizi sociali

In Italia nell'anno 2000 è stata approvata la "Legge quadro" per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali¹⁴².

La legge presenta caratteri di forte innovatività in materia, dal momento che prevede esplicitamente, all'art. 17, la possibilità di introdurre sistemi di *vouchers* per i servizi pubblici di assistenza¹⁴³. Per altro verso, pur introducendo una "carta dei servizi sociali" per funzioni di accesso a dati informativi di carattere generale sulle modalità di erogazione dei servizi stessi¹⁴⁴, la legge non spinge oltre il proprio intervento e non contiene alcun riferimento all'opportunità di emettere *smart cards* per una più agevole gestione digitalizzata dei *vouchers* dei servizi pubblici.

La legge presenta inoltre un'ulteriore caratteristica: individuando fra i suoi scopi anche "la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone ... e della solidarietà organizzata" (art. 1, c. 5), essa non esclude, in linea di principio, il ricorso a particolari tipi di "buoni" che consentano nuove forme di organizzazione della solidarietà. In effetti, grazie anche alla capacità di esplicitare un controllo della domanda in abbinamento, al tempo stesso, con un certo grado di libertà di scelta da parte del beneficiario, nuove forme di organizzazione della solidarietà incentrate sull'impiego di *vouchers* sembrano presentare interessanti potenzialità non solo in termini di riduzione di costi di transazione, ma anche in termini di capacità di attrarre importanti flussi di donazioni.

I "buoni" infatti, garantendo che il flusso delle donazioni venga speso solo per l'acquisto di determinati beni e servizi che generano particolari esternalità del consumo, e solo presso erogatori certificati, sono in grado di migliorare significativamente la struttura degli incentivi delle donazioni, creando così le premesse per suoi importanti incrementi di flusso.

¹⁴¹ Le Grand 1991, 80. Vedasi anche la nota 98.

¹⁴² Legge 8 novembre 2000, n. 328.

¹⁴³ La legge stabilisce infatti che i comuni possano prevedere la "concessione ... di titoli validi per l'acquisto di servizi sociali ... come sostitutivi delle prestazioni economiche diverse da quelle correlate al minimo vitale" (art. 17, c. 1)

¹⁴⁴ La "carta dei servizi sociali" (Legge 328/2000) ha come obiettivo principale quello di "tutelare le posizioni soggettive degli utenti" (art. 13, c. 1); in essa vengono definiti "i criteri per l'accesso ai servizi, le modalità del relativo funzionamento, le condizioni per facilitarne le valutazioni da parte degli utenti ..." (art. 13, c. 2). In particolare, con riferimento ai contenuti, "la carta dovrà prevedere:

- le condizioni per un patto di cittadinanza sociale a livello locale;
- i percorsi e le opportunità sociali disponibili;
- la mappa delle risorse istituzionali e sociali;
- i livelli essenziali di assistenza previsti;
- gli standard di qualità da rispettare;
- le modalità di partecipazione dei cittadini;
- le forme di tutela dei diritti, in particolare dei soggetti deboli;
- gli impegni e i programmi di miglioramento;
- le regole da applicare in caso di mancato rispetto degli standard."

Il fatto che il flusso delle donazioni sia strettamente legato alla garanzia che le somme donate vengano spese solo ed esclusivamente per i motivi scelti dal soggetto donante è dimostrato da una recente ricerca riportata dall'International Herald Tribune¹⁴⁵ dove si evidenzia che, negli Stati Uniti, nel 2001 il 75.8% delle donazioni è provenute da individui singoli, mentre il resto risultava originare da eredità (7.7%), fondazioni (12.2%) e società commerciali (4.3%).

Un esempio concreto di applicazione di *vouchers* in ambito sociale è quello promosso da *Ticket Service*, società nata in Francia nel 1992 e specializzata nell'emissione e gestione di "titoli validi per l'acquisto di servizi sociali" in sostituzione degli aiuti in denaro. Ciò al fine di adottare strumenti per la semplificazione amministrativa e per il controllo dell'efficacia delle prestazioni¹⁴⁶. La società oggi opera in vari paesi europei, fra i quali Austria, Germania, Belgio e Italia (da pochi mesi).

6.2. *Vouchers di solidarietà*

Un altro caso concreto di applicazione di "buoni-servizio" validi per l'acquisto di prestazioni sociali è contenuto in un programma di prossimo avvio, inizialmente proposto alla Fondazione Gerolamo Gaslini di Genova dalla società di ricerca e consulenza *Lynkeus*. A tale programma stanno aderendo altre Fondazioni e O.N.L.U.S., nonché numerose personalità di garanzia. La gestione verrà affidata a una società *leader* nel settore della gestione dei *vouchers* di consumo¹⁴⁷.

Il progetto "Vouchers di solidarietà", che prenderà come marchio la denominazione di *AssegnoAmico*, verrà inizialmente sperimentato su base locale¹⁴⁸ e si propone lo scopo di assistere le fasce più deboli della popolazione (in particolare i bambini) canalizzando nuovi flussi finanziari verso le attività di solidarietà.

Il progetto *AssegnoAmico* fa perno sulla emissione e distribuzione di *vouchers* validi per l'acquisto di servizi e beni di primaria necessità da parte di beneficiari bisognosi di una concreta manifestazione di solidarietà e accoglienza. Tali titoli potranno essere distribuiti in sostituzione di aiuti in denaro e consentiranno di conseguire cinque scopi principali:

¹⁴⁵ Con riferimento alle donazioni per il Fondo destinato alle vittime degli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, il giornale statunitense afferma infatti che "quando i donatori appresero che *l'American Red Cross Liberty Fund* aveva ricevuto 543 milioni [in donazioni] 'on the basis of the attack' e non intendevano usare la somma interamente per le vittime ma invece per creare riserve per altri disastri, il senso di tradimento e di oltraggio fu così grande che il presidente dell'organizzazione, Bernardine Helay, dovette dimettersi. Da allora alcuni *Red Cross Chapters* locali hanno riportato una diminuzione delle donazioni del 30%" ("International Herald Tribune", 22-23 giugno 2002, 17).

¹⁴⁶ "Ticket Service è rivolto a tutti gli enti che si prodigano per aiutare i soggetti meno abbienti e/o svantaggiati: i Servizi Sociali, le Autorità Locali, le Associazioni Umanitarie. Ticket Service è un titolo di legittimazione non discriminante che permette, rispettando la dignità del beneficiario, di accedere a prodotti e servizi necessari per la vita quotidiana e per un corretto reinserimento sociale. Per gli Enti e i Servizi che lo hanno adottato, Ticket Service costituisce un utile strumento di controllo della spesa, in quanto il circuito e il suo specifico funzionamento ne garantiscono un uso legittimo; inoltre rappresenta uno sgravio amministrativo e organizzativo per l'Ente, poiché tutti gli aspetti tecnici ed operativi vengono gestiti" da un'apposita società. Quest'ultima organizza anche, sulla base delle indicazioni predisposte dall'Ente, "il network di affiliati ... [il quale] può essere composto da diverse tipologie: supermercati, pubblici esercizi, farmacie, abbigliamento, ecc." (Ticket Service 2001).

¹⁴⁷ Lo stesso gruppo imprenditoriale Gemeaz Cusin, appartenente alla multinazionale francese Accor, che già gestisce i buoni-pasto "Ticket Restaurant" e il programma innovativo "Ticket Service" di cui si è appena riferito.

¹⁴⁸ In particolare nella provincia di Genova.

- i. offrire al donatore certezza circa la destinazione effettiva di quanto donato;
- ii. dirigere il flusso delle donazioni *ad personam*, a favore dell'infanzia (ma anche a favore di altre categorie svantaggiate), verso strutture pubbliche e *non profit* accreditate, in grado di fornire beni e servizi di base inserendo i beneficiari in un circuito di legalità e accoglienza;
- iii. attivare, muovendo da un primo ambito locale di sperimentazione, il sostegno anche delle Istituzioni pubbliche, e di una molteplicità di donatori privati, così da porre in essere l'estendersi e il replicarsi del circuito fiduciario transitante attraverso l'*AssegnoAmico* su scala interregionale, e poi nazionale ed europea;
- iv. rendere possibile in tal modo, innescando un nuovo circuito fiduciario meglio garantito e organizzato, di accrescere il flusso spontaneo di interventi di solidarietà, oggi lasciato in troppa larga misura a iniziative estemporanee;
- v. consentire alle società o ai singoli acquirenti dell'*AssegnoAmico* di applicare forme di deducibilità fiscale

Un apposito soggetto economico avrà l'incarico di guidare l'intera operazione e di sviluppare e promuovere, direttamente o indirettamente, l'attività e le iniziative per poter far affluire donazioni a persone in condizioni di bisogno.

Tale soggetto fungerà da contraente con il partner gestionale incaricato di emettere i *vouchers*, dei quali esso ordinerà la produzione, curerà la consegna ai donatori, e coordinerà tutte le attività di comunicazione intese a promuovere e diffondere il progetto, nonché garantire la finalità *non profit* del medesimo.

I donatori potranno acquistare i "buoni" presso il soggetto in questione o presso la società emittente (ma anche – viene auspicato – presso altri punti di vendita, come determinati sportelli bancari o postali) e li trasferiranno ai beneficiari secondo modalità di loro scelta, sia direttamente, sia attraverso appositi canali di distribuzione (per esempio parrocchie, assistenti sociali, specifiche organizzazioni *non profit* prescelte *ad hoc*).

I beneficiari potranno avvalersi dei *vouchers* per usufruire delle prestazioni desiderate presso uno dei punti di servizio accreditati, i quali incasseranno i "buoni" e provvederanno periodicamente a inviarli alla società di gestione per il rimborso.

L'intento perseguito dal progetto è quello di riuscire a innescare lo sviluppo di un circuito fiduciario i cui attori principali siano appunto i donatori, i beneficiari e le strutture accreditate per la fornitura di beni e servizi. Il progetto *AssegnoAmico* mira in tal modo a dar vita a un reticolo di strutture in grado di offrire servizi adeguati alle necessità dei bisognosi, garantendo sicurezza sia a chi dona, sia a chi riceve. I donatori disporranno della garanzia che i soldi offerti verranno inseriti in un sistema in grado di canalizzare il flusso delle donazioni senza disperderle, e avranno la sicurezza di partecipare a un'iniziativa benefica a favore dei meno fortunati. I beneficiari trarranno un duplice vantaggio:

- i. ricevere un sostegno economico e morale che non si scontra con la loro dignità;
- ii. essere inseriti nel circuito di accettazione dei titoli *AssegnoAmico* che, non solo li indirizzerà in strutture accreditate dove potranno realmente usufruire dei servizi di cui necessitano, ma potrà anche concorrere a sottrarli a possibili forme di sfruttamento favorendone l'inserimento sociale.

Le strutture accreditate saranno, essenzialmente, pubbliche e *non profit* e verranno associate con l'esplicita finalità di erogare ben specifiche tipologie di beni (sanitari, alimentari, di vestiario, ecc.) e di servizi (accoglienza, alloggio, formazione, assistenza legale, ecc.), e dovranno accettare di essere sottoposte a periodici controlli che garantiscano una corretta erogazione delle prestazioni.

6.3. L'esperienza dei service credits

Un'altra interessante possibilità di implementazione dei *vouchers* introdotti con la nuova legge sull'assistenza riguarda l'applicazione di titoli di solidarietà (come per esempio quelli *AssegnoAmico*, di cui si appena riferito) in abbinamento con i *service credits*.

I *service credits* sono stati introdotti da Edgar S. Cahn nel 1986 e hanno avuto concrete applicazioni in varie parti degli Stati Uniti. Nelle intenzioni del loro promotore essi sono chiamati a fungere da nuovo tipo di moneta, applicabile nell'area delle attività di cura e fondata sulle unità di tempo.

Schematicamente, l'idea di base è quella di dare la possibilità a ciascun individuo di offrire un certo numero di ore del proprio tempo (secondo la sua disponibilità) per lo svolgimento di servizi sociali non specializzati (come assistenza generica agli anziani, ai malati ecc.) avendo la certezza (nell'idea originale di Cahn, garantita da un'agenzia dipendente dal governo locale) di ricevere in cambio lo stesso numero di ore al momento del bisogno.

Il progetto nasce da un'intuizione di fondo, che fa riferimento soprattutto alla popolazione della cosiddetta "terza età"¹⁴⁹: "quando una società ha una grande quantità di bisogni insoddisfatti e, allo stesso tempo, un numero elevato di persone in salute, energetiche e produttive per le quali la società non riesce a trovare un impiego – sebbene queste siano desiderose di essere utili – allora vi è qualcosa che non funziona"¹⁵⁰.

Un potenziale problema del modello di Cahn è nel rapporto di 1:1 nelle unità di tempo donate e ricevute: vi sono persone, come i disoccupati, gli immigrati, ecc., che in genere dispongono di grandi quantità di tempo; se quindi, da un lato – non essendo il tempo, per loro, un bene scarso – potrebbero essere molto disponibili a "scambiarlo", d'altro canto potrebbero risultare molto meno interessati a riceverlo.

Un altro elemento importante è la formazione di capitale umano che il sistema dei *service credits* produce: lo svolgere un servizio sociale, oltre che mantenere la persona in attività, con tutti i risvolti positivi ai vari livelli che questo può comportare, può arricchire chi lo svolge di determinate abilità e contatti che potrebbero aumentarne anche, laddove sia possibile, le possibilità di reinserimento nel mondo del lavoro.

Al modello dei *Service Credits* sono state mosse quattro tipi di critiche. La prima riguarda la qualità dei servizi ("il lavoro non professionale, prodotto nell'ambito del modello, [può essere] ... qualitativamente inadeguato a soddisfare i bisogni e le esigenze della clientela"¹⁵¹), la seconda si riferisce a problemi di tipo redistributivo (si possono creare dei "vuoti distributivi": per esempio, "con l'avanzare dell'età succede che non si è più in grado di entrare nel sistema di scambio dal lato dell'offerta"¹⁵²); la terza riguarda problemi di "erosione delle motivazioni altruistiche"¹⁵³ (i *service credits* potrebbero introdurre motivazioni di scambio, da alcuni considerate "egoistiche"¹⁵⁴, anche all'interno

¹⁴⁹ "I *Service Credits* sono un modo, orientato al mercato, per impiegare il talento e il tempo della popolazione più anziana" (Green e Lebetter 1988, 12).

¹⁵⁰ Cahn 1986, 1. Vedasi anche Cahn 1992 e 2000.

¹⁵¹ Offe e Heinze 1997, 163.

¹⁵² *Cit.*, 166.

¹⁵³ *Cit.*, 167.

¹⁵⁴ *Ibid.*

del lavoro volontario non retribuito); la quarta critica, infine, riguarda il rischio che un tale sistema di scambio potrebbe “venir preso a pretesto per ridurre ulteriormente i servizi di *welfare*, già sotto pressione, confidando in una sostituzione spontanea attraverso i meccanismi di ‘self-help’”¹⁵⁵.

Dall’esperienza dei *service credits* ha preso avvio, in un secondo momento, il progetto della *Banca del tempo*. Il termine è stato riproposto in Italia¹⁵⁶, a Parma, all’inizio degli anni ’90, mentre la prima esperienza è stata effettuata, sempre negli stessi anni, da un gruppo di donne di Santarcangelo di Romagna. Tra il 1995 e il 2001 sono sorte in Italia circa 220 Banche del Tempo, facendo riscuotere al progetto una notorietà anche internazionale¹⁵⁷. Esperienza più volte paragonata a quella inglese dei LETS (*Local Exchange Trading System*) e a quella tedesca dei *Talente Tauschringe*¹⁵⁸, la Banca del Tempo si basa appunto sullo scambio reciproco di tempo. Superando però la logica del baratto, propria dei LETS, si realizza in questo caso uno scambio indiretto di tempo, ciò significa che ogni scambio accende debiti e crediti nei confronti della Banca e non del singolo interessato. Pertanto chi presta parte del suo tempo, accumula dei crediti nei confronti della Banca, e questa assolverà poi al suo debito mettendo a disposizione del creditore il tempo di chi ha invece usufruito della prestazione per uno stesso ammontare di ore; tempo che può inoltre essere impiegato dal beneficiario per servizi diversi rispetto a quelli per cui ha accumulato il proprio credito. Per fare un esempio se Tizio presta 2 ore del proprio tempo per curare il giardino di Caio, egli accumula un credito di 2 ore nei confronti della Banca, che a sua volta potrà onorare questo debito fornendo a Tizio 2 ore del tempo di Sempronio per tenergli il bambino. Il tempo considerato viene comunque “oggettivizzato”, vale a dire che un’ora è sempre un’ora, tanto per la casalinga che per l’impiegato, così come per l’operaio e l’imprenditore¹⁵⁹.

Sulla base di tali presupposti, chi si iscrive alla Banca del Tempo di solito definisce le prestazioni che può offrire e quelle di cui può invece avere bisogno. Dopodiché a ogni iscritto viene usualmente intestato un conto corrente in tempo, sul quale verranno registrate le ore accreditate e addebitate, così come un libretto degli assegni tramite cui contabilizzare lo scambio, accreditando tempo per chi ha effettuato la prestazione, viceversa addebitandolo per chi ne ha usufruito.

Sono ipotizzabili forme di eventuale convergenza fra logiche di questo tipo e meccanismi di promozione della solidarietà quali *AssegnoAmico*. Si può in effetti immaginare che, a determinate condizioni, i buoni-tempo possano divenire convertibili in *vouchers* di solidarietà, di modo che venga ad abbinarsi la logica dello scambio di

¹⁵⁵ *Cit.*, 169.

¹⁵⁶ Benché inizialmente coniato dallo svedese Gosta Rehn: vedasi Standing 1999, dove viene fatto riferimento al concetto di *citizenship welfare card* in connessione con il fenomeno della rimonetizzazione dei servizi sociali, e si richiama la prospettiva di “un sistema di *diritti sociali di prelievo* [che] darebbero a ogni cittadino la possibilità di disporre di un conto personalizzato di diritti a prestazioni di *welfare (entitlements)*” affermando che “ciò si collega all’idea di Gosta Rehn di una *banca del tempo*, anche se dovrebbe prevedere dei punteggi pure per l’invalidità, la maternità, ecc. Costituirebbe una forma di risparmio per chi guadagna un reddito, e una forma di reddito sociale per chi non percepisce reddito monetario” (369-370).

¹⁵⁷ Riguardo alla necessità, per la Francia e per l’Europa, di “favorire un’allocazione dei capitali in favore di attività socialmente ed ecologicamente utili”, Patrick Viveret sostiene che i “sistemi di scambio inventati o reinventati in questi ultimi anni, in particolare quelli fondati sullo scambio di tempo, cercano di ricreare lo scambio di prossimità, seguendo il principio secondo il quale ‘il legame [sociale] è superiore al bene’”. Pertanto la Banca del Tempo potrebbe rappresentare, secondo lo studioso francese, una nuova forma di scambio monetario in grado di rafforzare il legame sociale contrariamente alle “monete ufficiali che finiscono [invece] per occultarlo” (Viveret 2002, 8).

¹⁵⁸ Kennedy 1992, Tibbett 1997, Bauklage e Wendel 1998, Boyle 1999, Lietaer 2001. Vedasi, inoltre, la rivista *International Journal of Community Currency Research*, accessibile al sito www.geog.le.ac.uk/ijccr.

¹⁵⁹ Per una più generale riflessione sull’economia in funzione di una presupposta oggettività del valore-tempo, vedasi Bresson 1984 e 1994, e Bresson e Guittou 1991.

reciprocità con quella delle donazioni. Per adeguate figure professionali partecipanti a banche del tempo, un'ipotesi siffatta potrebbe costituire una modalità di scambio non monetario¹⁶⁰ incentivante, in quanto idonea a consentire l'accesso a determinati beni e servizi sociali, altrimenti difficilmente fruibili, permettendo di disporre nel contempo di un certo grado di libertà di scelta. Inoltre, il fatto di aver "acquistato" i *vouchers*, e di non averli ricevuti in beneficenza, se può determinare, per un verso, evidenti effetti positivi sul beneficiario (per esempio dal punto di vista psicologico), può, per altro verso, migliorare significativamente la struttura degli incentivi dei soggetti donatori¹⁶¹, e concorrere quindi ad aumentare il flusso delle donazioni.

7. Dai *vouchers* ai conti virtuali del cittadino

Con riferimento all'insieme delle molteplici e variegate applicazioni che si sono analizzate, può valere ovviamente il criterio che, in linea di principio, qualsiasi sistema di *vouchers* può tradursi in un meccanismo incentrato su carte elettroniche a microprocessore (*smart cards*)¹⁶².

Come già accennato, l'impiego di queste ultime può consentire di immagazzinare al loro interno le informazioni contenute nei *vouchers*, e anzi potenziare e affinare il loro carattere di "denaro vincolato", facendone lo strumento in grado di fungere da "moneta sociale" necessaria per fruire delle possibilità del "mercato sociale", minimizzandone i costi di transazione.

In effetti, l'impiego delle carte elettroniche a microprocessore renderebbe possibile sia una gestione automatica su più livelli delle informazioni in esse contenute, sia una marcata riduzione dei costi di gestione e di controllo delle medesime, nonché dell'insieme dei costi di transazione derivanti dall'utilizzo delle carte.

Avendo ricorso a tale modalità tecnologica di utilizzo, i *vouchers* potrebbero risultare non solo più facilmente personalizzabili, ma anche assumere una funzione polivalente, consentendo l'acquisto di beni e servizi appartenenti a una molteplicità di settori rispondenti a regole, vincoli, indicatori di situazione economia e/o socio-sanitaria fra loro differenziati¹⁶³. In tale veste, i *vouchers*, ormai mutati in "carte di accesso alle

¹⁶⁰ Lo scambio sarebbe fra tempo e servizi in natura (*in-kind*), quindi non direttamente monetario. Tuttavia, al contrario del modello di Cahn, lo scambio è (seppure parzialmente) indirettamente monetario: infatti un elemento dello scambio (i servizi acquistabili tramite i *vouchers*) darà poi luogo a una conversione in denaro nel momento in cui i *vouchers* stessi saranno presentati dai soggetti erogatori dei servizi al soggetto emittente.

¹⁶¹ I quali potrebbero risultare maggiormente inclini a effettuare donazioni verso persone che si operano attivamente per la società.

¹⁶² Viene qui omessa ogni considerazione attinente al problema che è probabile non possa ancora sussistere un'adeguata convenienza economica a procedere nella direzione indicata, fintantoché non sarà stato adottato l'uso dei lettori di *chip* dal sistema dei POS in funzione per le normali carte di pagamento. Per altro verso una decisa spinta all'introduzione di carte a microprocessore nell'area del *welfare* potrebbe costituire un'eccellente occasione per rendere meno onerosa (l'ABI ha stimato il costo complessivo in 500 milioni di euro), e accelerare, quella necessaria "migrazione" al *chip* che in ogni caso il sistema bancario non potrà continuare a eludere, e di cui anzi si annuncia ormai l'avvio per il 2003.

¹⁶³ "Un modo per ridurre i costi amministrativi di un sistema di *voucher* e di ridurre più in generale i costi di transazione potrebbe essere quello di una 'carta di credito sociale' in cui siano registrati non solo i dati del consumatore rilevanti per la concessione di uno sgravio di prezzo sul servizio (a cominciare dal valore assunto per lui dal 'metro' di accertamento dei mezzi), ma in cui sia incorporata una dotazione complessiva di *voucher* per l'acquisto di servizi, con la possibilità per lui di utilizzare la 'carta' per pagare i vari servizi consumando la relativa disponibilità. Un pregio di questo sistema, oltre alla notevole riduzione dei costi di transazione, sta nel configurare un vincolo di bilancio complessivo in termini di *voucher* a disposizione del singolo consumatore. Peraltro, in questo caso il *voucher* sarebbe rappresentativo della componente del prezzo

prestazioni sociali”, verrebbero pertanto a costituire anche un’efficace preconditione tecnologica per avviare una politica del *welfare* incentrata sull’istituzione di veri e propri “conti virtuali del cittadino”, in grado di consentire un ricorso molto più ampio e più equo a forme di compartecipazione al costo.

La tecnologia dei conti virtuali nell’area del *welfare* è stata sperimentata massicciamente negli Stati Uniti per la gestione elettronica di molte prestazioni sociali, all’interno del programma EBT (*Electronic Benefit Transfer*), che si è proposto con successo di digitalizzare il sistema dei sussidi attraverso l’introduzione di una tradizionale carta elettronica a banda magnetica, sostitutiva di ogni precedente strumento cartaceo di accesso e/o pagamento delle prestazioni. Merita di venir sottolineata, al riguardo, la decisa opzione (discutibile, ma indiscutibilmente chiara ed efficace) a favore dell’adeguamento del nuovo e pervasivo programma EBT, avviato dalla pubblica amministrazione nel 1994 e tuttora in corso di espansione, agli *standard* commerciali delle carte di pagamento¹⁶⁴.

Data la natura fondamentalmente residuale del *welfare* americano, i conti EBT coprono solo una parte dei cittadini. Mentre in una prospettiva universale, tipica della concezione europea del *welfare*, tutti i cittadini dovrebbero disporre di un proprio conto virtuale per regolare le transazioni con l’amministrazione pubblica, sia essa centrale o periferica. Anche in Italia, d’altronde, si è avuta una prima applicazione dei conti virtuali con l’avvio della riforma pensionistica del ’95 e il passaggio al sistema contributivo¹⁶⁵.

7.1. L’ipotesi dei quattro conti personali di *welfare* per ogni cittadino

del servizio coperta dall’apporto pubblico, da integrare da parte del cittadino con proprie risorse private al momento dell’acquisto presso il produttore.

Dal punto di vista del bilancio pubblico, lo schema di regolamentazione indicato ha il pregio di concentrare le risorse pubbliche solo sulla forbice tra prezzo al produttore e prezzo per i consumatori la cui domanda va sostenuta. Rispetto alla situazione attuale, a parità di servizi scambiati l’impegno di finanza pubblica si riduce ovvero, ancor meglio, a parità di impegno di finanza pubblica le quantità scambiate si allargano, i mercati possono crescere, aumenta il numero delle persone incluse nei circuiti di fruizione dei servizi di qualità sociale. Inoltre, via via che il mercato di un determinato servizio si sviluppa, il miglior sfruttamento delle economie di scala riduce i costi mentre è possibile un’evoluzione delle preferenze che fa aumentare la disponibilità a pagare da parte dei singoli, col risultato che risorse pubbliche impegnate nel sostegno a quel servizio vengono liberate e possono rivolgersi all’attivazione di altri mercati” (CER 1997, 109-110).

¹⁶⁴ Si può riassumere l’obiettivo fondamentale dell’EBT in questo modo: creare un “conto virtuale” per milioni di cittadini che, essendo privi di conto bancario, ricevono prestazioni dai programmi americani di *welfare*. Costoro possono accedere al proprio conto virtuale attraverso una “carta” di pagamento, utilizzabile sia presso i terminali dei punti di vendita (POS) sia presso gli sportelli automatici delle banche (ATM).

La *EBT Task Force* aveva quantificato, nel 1995, in 110 miliardi di dollari annui il valore delle prestazioni che potevano essere accreditate elettronicamente in questi conti virtuali. L’EBT veniva a creare in tal modo un nuovo settore del sistema dei pagamenti, la cui entità risultava del tutto paragonabile - negli USA - a quello gestito dai grandi circuiti commerciali di pagamento come Visa o Mastercard.

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

Vedasi, al riguardo, Morley-Fletcher 1996c e 1998a, e Donati e Cubello 1999. L’esperienza dell’EBT in connessione con la prospettiva di un “conto di cittadinanza” è peraltro citata anche in Biondi e Casilli 1999.

¹⁶⁵ Vedasi la definizione datane, poco dopo la sua introduzione, dal Ragioniere Generale dello Stato: “ad ogni posizione assicurativa viene ‘intestato’ un conto corrente ‘virtuale’ su cui vengono prima depositati i contributi e da cui sono poi prelevate le prestazioni. Il saldo del conto cresce fino al pensionamento e diminuisce da quel momento in poi fino ad azzerarsi al termine del periodo di godimento della pensione” (Monorchio 1996, 303).

Volendo ragionare in un'ottica di applicazione generalizzata dei conti virtuali si tratterebbe, con ogni probabilità, di ipotizzare una soluzione quale quella prospettata da Michael Orszag e Dennis Snower, consistente nella "istituzione di conti di *welfare* per ogni cittadino", articolati in quattro conti:

- i. un conto-pensione (copertura pensionistica),
- ii. un conto-disoccupazione (copertura dell'indennità di disoccupazione),
- iii. un conto-capitale umano (copertura dei costi dell'istruzione e della formazione)
- iv. un conto-sanità (copertura dell'assicurazione contro malattie e invalidità).

Diversamente dai sistemi di *welfare* attuali – dove, come si è già rilevato, i servizi tendono a essere finanziati prevalentemente mediante le entrate fiscali generali - nell'ipotesi proposta da Orszag e Snower i cittadini verserebbero specifici "contributi periodici obbligatori in ciascuno di questi conti, i cui saldi dovrebbero soddisfare le principali esigenze di *welfare* dei titolari"¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Orszag e Snower 1999, 185-186. Merita, al riguardo, di venire segnalata la proposta contenuta nella *Carta dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori*, recentemente presentata dalla coalizione dell'*Ulivo*; proposta che mostra decisamente di procedere nella direzione dell'istituzione di un vero e proprio *conto virtuale del cittadino*. Essa prevede infatti all'articolo 34 (Titolo IV, punto c) l'"istituzione di un 'conto di sicurezza individuale' a favore dei titolari dei rapporti di cui al titolo II, nonché di categorie di lavoratori subordinati temporanei individuate previa concertazione con le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative, secondo i seguenti criteri: finalizzazione del conto alla copertura di esigenze socialmente rilevanti, quali la continuità dei versamenti previdenziali anche nell'ambito della previdenza complementare, il pagamento in rate di mutui contratti per l'acquisto della prima casa di abitazione, il pagamento di tasse scolastiche o universitarie, la fruizione di un trattamento di disoccupazione involontaria sulla base di requisiti di accesso ridotti; affidamento della gestione dei conti individuali all'Istituto nazionale della previdenza sociale, ovvero ad appositi enti mutualistici costituiti dalle associazioni rappresentative dei lavoratori interessati; finanziamento a carico delle parti interessate nella misura del cinquanta per cento e nella misura del cinquanta per cento a carico del bilancio statale, nei limiti stabiliti dal comma 4 del presente articolo; ulteriore regolamentazione tramite un regolamento del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da emanarsi sentite le associazioni rappresentative delle parti interessate, e, nel caso di gestione affidata ad enti mutualistici, previa intesa con tali enti" (Ulivo 2002). Si tratta di una novità di rilievo, che testimonia del maturare di un atteggiamento disponibile a misurarsi con l'ottica dei conti virtuali di *welfare*. Poiché tuttavia "una rondine non fa primavera", sarà anche importante che ne siano approfondite le effettive condizioni di fattibilità.

In realtà, allo stato dei fatti gioca negativamente un precedente, che pure nasceva da un'ottima idea e che avrebbe potuto dare il senso di una prima concreta sperimentazione, se perseguito con adeguata determinazione e sufficiente consapevolezza delle implicazioni anche tecnologiche (attinenti, per esempio, alle modalità di emissione di una carta di credito virtuale per poter effettuare acquisti *on line*). Un precedente che invece si è tradotto in un nulla di fatto: il riferimento è all'iniziativa con la quale il governo Amato, in occasione della Finanziaria 2001, aveva stanziato (all'interno di un ammontare complessivo di quasi 1.000 miliardi di lire destinati all'innovazione tecnologica, ottenuti dai proventi derivanti dalle licenze UMTS) 50 miliardi per l'istituzione di una carta di credito formativa per i cittadini italiani che avessero compiuto diciotto anni nel corso del 2001. Se il programma fosse stato reiterato di anno in anno, si sarebbe in tal modo innescata la possibilità, per successivi scaglioni di circa 100.000 giovani ogni anno, di accedere all'acquisto di tecnologie informatiche e prodotti di formazione *on line* per il tramite di una specifica modalità di "prestito d'onore" sostenuta da una garanzia pubblica. Il prestito avrebbe poi dovuto essere restituito alle aziende venditrici dei prodotti formativi, in rate mensili senza interessi. A tal fine, il Ministero dell'Industria avrebbe dovuto promuovere una convenzione tra le imprese del settore ICT, gli istituti di credito e il Ministero stesso al fine di ottenere le migliori condizioni possibili di utilizzo della carta di credito formativa per l'acquisto, per i beni e i servizi e per i corsi di formazione, da effettuarsi entro il 2005. Tale programma, però, non è mai divenuto operativo, perché il governo non fece in tempo, prima delle elezioni, né a varare il decreto *ad hoc* per la definizione delle procedure e delle modalità per l'esercizio delle funzioni di garanzia a copertura della quota attesa di insoluti del prestito d'onore, né a stipulare le necessarie convenzioni con le imprese produttrici e di credito. Il successivo governo Berlusconi ha deciso di non reiterare il programma nella Finanziaria 2002. Un brillante suggerimento di Umberto Sulpasso, presentato inizialmente su *Reset* (vedasi Sulpasso 1998 e

I “conti virtuali”, che possono evolvere in veri e propri “conti personali di risparmio” a seconda dell’imputazione del tasso d’interesse composto sulle risorse che vengono ad accumularsi per loro tramite, possono affiancarsi a meccanismi di co-pagamento a carico dei cittadini titolari dei conti e contemporaneamente beneficiari delle prestazioni cui questi consentono di accedere. Ciò al fine sia di evitare consumi non strettamente necessari, sia di consentire una più marcata personalizzazione delle preferenze. Inoltre, diviene così anche possibile costituire un meccanismo di assicurazione integrativa per i titolari dei conti.

L’accumulazione di “denaro vincolato” nei conti virtuali potrà infatti indurre effetti di incentivazione al risparmio in vista di futuri bisogni, soprattutto sanitari. Questo tipo di sviluppi è reso particolarmente attraente dalla prospettiva di un continuo allungamento della vita media e dei relativi consumi sanitari. Ovviamente, alcuni potranno avere l’esigenza di utilizzare prima dell’età anziana la propria dotazione, né si potrà imporre a tutti la massima previdenza. Vale la pena, tuttavia, di sottolineare che il ragionamento qui svolto si colloca in un contesto di *welfare* europeo, nel quale, per quanto attiene per esempio alla sanità, si tratterà comunque di un sistema dove si suppone che le maggiori patologie siano interamente a carico dello Stato e dove anche le prestazioni di *routine* saranno pagate soltanto in misura correlata alla capacità di spesa di ciascuno. Pertanto, a risorse fiscali invariate, la possibilità di accumulare nel tempo un “capitale sanitario” universalmente disponibile per ciascun cittadino (e fruibile a libera scelta – entro l’arco delle opzioni consentite – nel momento in cui con più acutezza verrà avvertito il bisogno) mostra uno dei possibili risultati virtuosi che si possono ottenere introducendo la tecnologia dei conti di cittadinanza.

Per tale via il cittadino dovrebbe essere incentivato a risparmiare risorse liberamente disponibili al di là del limite entro cui la collettività può pagare in vece sua. Il co-pagamento diventerebbe così, in modo esplicito, uno strumento di accumulazione di risorse oltre il tetto individuale, e non solo un mezzo di razionamento delle risorse pubbliche. In altri termini il razionamento pubblico potrebbe essere utilizzato per consentire di superarne i limiti, non per imporre un tetto invisibile a quanto i cittadini desiderano spendere per provvedere ai propri consumi sanitari.

E’ noto, peraltro, come il principale ostacolo (di ordine teorico) al perseguimento di un’ipotesi di largo sviluppo della compartecipazione al costo da parte dei beneficiari di prestazioni di *welfare* sia sin qui consistito nel problema della franchigia. Un problema, si badi bene, che può permanere anche nei casi di compartecipazione al costo implicitamente coperta da una destinazione individualizzata di risorse pubbliche, come avverrebbe in un conto personalizzato di *welfare*, dal momento che può essere opportuno che una componente di franchigia a carico individuale (*out of pocket*) si associ, in determinate circostanze, anche a ipotesi di co-pagamento pubblicamente prefinanziato, come nel caso dei *vouchers*.

7.2. Compartecipazione al costo senza “ticket”

È tuttavia possibile superare la forma classica di co-pagamento, mirata alla deterrenza del consumo non strettamente necessario, consistente nel *ticket modérateur*, pagato in somma fissa, al di là di una soglia di esenzione, indipendentemente da ulteriori

Morley-Fletcher 1998c), poi riproposto al CNEL (Sulpasso 1999) e infine recepito da Giuliano Amato ancora come Ministro del Tesoro (vedasi Rampini 1999), è approdato così per una somma particolarmente modesta, ma già sufficiente per avviare una prima sperimentazione significativa, all’interno della Finanziaria 2001, senza peraltro riuscire poi a tradursi in realtà.

differenziazioni del livello di reddito dei cittadini. Questa modalità di compartecipazione al costo presenta in effetti limiti piuttosto evidenti. I *tickets* non possono superare somme modeste, costituendo una forma di tassazione fortemente regressiva che colpisce soprattutto cittadini già a basso reddito, perché bisognosi di prestazioni di *welfare*, e, fra questi, incide soprattutto su quelli (non esenti) che sono ugualmente relativamente più poveri. Si è sovente cercato di aggirare questa difficoltà allargando la maglia delle esenzioni dal pagamento con riferimento a livelli di reddito e alle patologie più gravi. Ma ciò significa ammettere implicitamente l'esigenza di una sempre maggiore "personalizzazione" dell'accesso al *welfare*¹⁶⁷.

L'introduzione di un attendibile indicatore (digitalizzato) di situazione economica (ISE) potrebbe consentire di ricorrere a una molteplicità di soglie di co-pagamento, senza che ciò comporti pericolosi accrescimenti dei costi di transazione. È del pari ovvio che attraverso l'accreditamento al cittadino di una sua capacità di spesa sociale, che gli consenta di scegliere e di pagare il fornitore delle prestazioni di *welfare*, anche i sistemi pubblici potrebbero riacquistare maggiore credibilità e flessibilità. Su tale base il pagamento potrebbe divenire non l'eccezione, ma la regola, di un *welfare* non più basato sulla pianificazione centrale e regionale delle prestazioni, ma su di un mercato amministrato dove il ruolo dello Stato diventerebbe soprattutto quello del garante, anziché ridursi a quello del *gate-keeper* (o guardiano dell'accesso) esclusivo. In tale prospettiva lo Stato non fornirebbe più gratuitamente a tutti i cittadini i "beni meritori" (*merit goods*), ma opererebbe come garante della capacità di tutti i cittadini di acquisirli. E pertanto il rapporto di dare e avere fra Stato e cittadini verrebbe a essere pienamente esplicitato e quantificato¹⁶⁸, non più affidato alle relazioni implicite e non disaggregabili individualmente, che si annidano in un sistema di razionamento che assuma la veste di servizio per l'erogazione di prestazioni in natura¹⁶⁹.

Anche in un simile caso può peraltro sussistere l'esigenza di far fronte a eventuali rischi di *moral hazard* affiancando, alla quota di co-pagamento personalizzato, da effettuarsi con le risorse assegnate individualmente a seconda delle diverse soglie di ISE, una percentuale di vera e propria franchigia. Tale problema, però, qualora si operi sulla base di conti di *welfare* personali, può essere affrontato secondo modalità fortemente innovative.

Come sottolinea lo svedese Steffan Fölster, diviene possibile utilizzare il conto "per spostare i pagamenti di premi e le franchigie dai periodi in cui l'individuo percepisce un basso reddito verso periodi in cui potrebbe avere l'incentivo o la possibilità di guadagnare un reddito più elevato". Il risultato è che, in tal modo, il conto "consente di imporre una franchigia più elevata di quella ammissibile nel caso di assicurazione attuariale convenzionale, senza per altro compromettere in alcun modo il tenore di vita minimo"¹⁷⁰.

Il conto può garantire, in effetti, "la disponibilità di liquidità, nel senso che si possono effettuare prelievi anche quando il saldo è nullo o negativo". Si tratterà allora di stabilire "un limite al debito che si può accumulare sul conto, per lo stesso motivo per cui le leggi sul fallimento ammettono la cancellazione del passivo; un debito eccessivo rende infatti improbabile il rimborso. Una volta raggiunto il limite del debito, i prelievi dal conto [dovranno essere] coperti dall'assicurazione pubblica (non attuariale)"¹⁷¹.

¹⁶⁷ Per una più ampia trattazione di questi aspetti, sia consentito rinviare a Morley-Fletcher 1998b e 1998d.

¹⁶⁸ Un precedente interessante è costituito al riguardo dal cosiddetto *generational accounting* (Kotlikoff 1992, Auerbach, Kotlikoff, e Leibfritz 1999). Vedasi anche, per l'Italia, Guiso, Kotlikoff e Sartor 1992 e CER 1997.

¹⁶⁹ New 1997 e Spiers 1999. Si tenga anche presente, in questo contesto, il provocatorio criterio suggerito alle amministrazioni pubbliche da Regina Herzlinger in termini di principio: "non razionate, innovate" (Herzlinger 1997, 288).

¹⁷⁰ Fölster 1999, 139.

¹⁷¹ *Cit.*, 141.

È chiaro perché in tale ottica lo strumento principale di una strategia basata sui co-pagamenti sia costituito in linea logica dal conto di *welfare* del cittadino, di cui lo strumento del *voucher* costituisce un'anticipazione ancora rudimentale, anche se efficace nel trasferire gratuitamente potere di acquisto all'utente, nel riconoscergli di conseguenza anche un potere di scelta e conseguentemente di immediata sanzione tramite il ricorso all'opzione del cambio dell'erogatore, e cioè, per riprendere nuovamente la dizione di Albert Hirschman¹⁷², dell'*exit*. Ossia – come si è già accennato – di quella possibilità di azione, la cui presenza, se usata con qualche misura di lealtà (*loyalty*) verso l'istituzione, è in grado di rafforzare l'efficacia della protesta (*voice*) per determinare il cambiamento.

Steffan Fölster afferma inoltre che “nella versione estesa si assume che il grosso delle assicurazioni sociali e dei trasferimenti alle famiglie sia sostituito completamente dal conto personale. Senonché nei servizi pubblici i pagamenti sono effettuati solo in parte tramite il conto. In campo sanitario, ad esempio, si assume che sui servizi comuni gravino spese a carico degli utenti finanziate tramite il conto di risparmio, pari nel loro insieme a circa il 50% dei costi sanitari totali; l'altra metà, che si assume a carico delle finanze pubbliche, copre le operazioni più costose, nonché una serie di funzioni minori, quali la ricerca sanitaria o il controllo delle malattie. In sostanza questo finanziamento pubblico offre un'ulteriore assicurazione contro il rischio di incorrere in alti costi sanitari.”¹⁷³.

Un'ipotesi di qualche interesse può inoltre essere quella che il sistema pubblico restituisca sull'insieme dei conti di *welfare* dei cittadini una somma pari a quella determinata dai risparmi conseguiti tramite l'introduzione della compartecipazione al costo. Così, per esempio, supponendo che l'area del co-pagamento riguardi solo la metà delle prestazioni sanitarie, anche con una percentuale media di co-pagamento del 25% (ossia la metà di quella prevista da Fölster), circa un ottavo del budget pubblico verrebbe a essere risparmiato e potrebbe venire redistribuito alimentando i conti virtuali dei cittadini. In tal modo, ogni cittadino disporrebbe automaticamente sul proprio conto-sanità di una quantità di “denaro vincolato” spendibile in modo discrezionale¹⁷⁴.

L'accesso a una autonoma capacità di spesa può in effetti risultare particolarmente importante qualora si consideri il tetto che di fatto un sistema di razionamento impone alla spesa sanitaria del cittadino nel corso della sua vita. Se tale tetto fosse esplicitato individualmente (come nell'ipotesi di Cernichovsky, cui si è già fatto cenno) pur con le necessarie flessibilità legate a patologie specifiche, al cittadino verrebbe segnalata la concreta necessità di accumulare risorse per provvedere autonomamente alle cure che dovessero superare il tetto stesso.

Come scrivono ancora Orszag e Snower, “in generale i conti di *welfare* contribuirebbero a ‘internalizzare’ sia i benefici sia i costi del *welfare* e quindi dissuaderebbero gli utenti dallo spreco nel ricorso ai servizi. Ad esempio, lo spreco nell'uso dei servizi sanitari sarebbe disincentivato, giacché il saldo del conto-sanità scende al crescere dei servizi acquisiti. Ciò vale anche per l'istruzione e per la formazione. Il conto-capitale umano sarebbe più adatto degli attuali programmi di istruzione e formazione ad assicurare l'occupabilità nell'arco dell'intera vita, poiché si potrebbe ricorrere a quel conto ogni qual volta i dipendenti e i loro datori di lavoro lo reputassero conveniente. Né vi sarebbe alcun incentivo allo spreco nel ricorrere al conto-pensione, giacché si avrebbe l'opportunità di trovare lavoro acquisendo buoni-occupazione per mezzo dei prelievi da quel conto”. Inoltre, “poiché entrambi i settori, pubblico e privato, sarebbero in grado di offrire servizi sociali (ad esempio, nei campi della sanità, dell'istruzione e della

¹⁷² Hirschman 1970.

¹⁷³ Fölster 1999, 159. Sui *Medical Savings Accounts*, vedasi anche Pauly 1994, Ferrara 1995, Hsiao 1995, Masaro e Wong 1995, Pauly e Goddman 1995, Tanner 1995, Hip e Hsiao 1997, Saltman 1998, Scheffler e Yu 1998.

¹⁷⁴ Tale ipotesi viene ripresa da Morley-Fletcher 1998d.

formazione), servizi di trasferimento nel ciclo di vita (quali le pensioni) e assicurazioni sociali (ad esempio, contro la disoccupazione e l'invalidità), questi mercati si aprirebbero alla concorrenza e quindi promuovrebbero l'efficienza nella fornitura di tali servizi"¹⁷⁵.

Certo, va anche osservato che “gli effetti di accresciuta incentivazione derivanti dai conti per la disoccupazione si ottengono al costo di più alti livelli di rischio e di disuguaglianza”, per cui “spostare sia il sistema pensionistico che quello dei sussidi di disoccupazione verso conti individuali migliorerebbe gli incentivi, ma probabilmente accentuerebbe la disuguaglianza di reddito *ex post*”¹⁷⁶.

Tuttavia, un effetto di almeno parziale bilanciamento potrebbe venire dai conti personali di formazione (*individual learning accounts*). Questi possono infatti fungere da raccoglitori di svariate fonti finanziarie: la famiglia, i guadagni dello studente finché è studente, i suoi guadagni futuri, i datori di lavoro, e anche i contribuenti.

Ovviamente, il presupposto per l'attivazione di questi conti è che l'individuo sia reputato il soggetto più indicato per effettuare scelte circa le capacità professionali che desidererebbe acquisire. Lo scopo perseguito pubblicamente può essere duplice: immettere una componente di finanziamento privato nella formazione successiva a quella dell'obbligo; integrare i ruoli dei vari *stakeholders*, consentendo da un lato agli studenti di far valere le loro preferenze, e dall'altro facendo sì che i datori di lavoro possano disporre di un meccanismo atto a trasmettere le loro priorità sia agli studenti sia agli istituti di formazione.

Questi conti – scrive Nicholas Barr – possono venire resi compatibili con una varietà di meccanismi di finanziamento, inclusi altri tipi di risparmio promossi fiscalmente e forme di accumulazione pensionistica, e anche con proposte per giungere a costituire uno *stock* di capitale per ogni giovane, quali quelle – di cui si dirà fra breve – formulate da Ackerman e Alstott negli Stati Uniti e da Le Grand e Nissan in Inghilterra. “In qualche modo i conti personali di formazione chiudono il cerchio. Le pensioni hanno a che fare con la redistribuzione [del proprio reddito] dalla mezza età agli anni successivi, l'investimento in capitale umano con la redistribuzione dalla mezza età agli anni della gioventù. I conti personali di formazione consentono di stabilire un *continuum* fra i due cicli di attività intese a smussare i divari nella capacità di consumo”¹⁷⁷.

7.3. Trasparenza redistributiva

Visti nel loro insieme, i conti personali di *welfare* costituiscono insomma non solo una fondamentale preconditione perché possa operare un “mercato sociale” adeguatamente competitivo, ma presentano anche un'ulteriore sorprendente peculiarità.

Da un lato, sarebbero lo strumento adatto a tener conto della circostanza per la quale “in numerosi *welfare state* soltanto un 20-25% dei trasferimenti sociali dà effettivamente luogo a redistribuzione fra gli individui Il restante 75-80% non fa altro che redistribuire il reddito lungo il ciclo di vita del singolo individuo”¹⁷⁸.

Dall'altro, proprio per questa loro caratteristica, mentre tendenzialmente “i programmi che redistribuiscono il reddito lungo il ciclo di vita sono per lo più sistemi che conferiscono diritti, dove le prestazioni sono scarsamente correlate ai contributi, con conseguente creazione di un ‘cuneo’ fiscale”, i conti di *welfare*, invece, “registrano esplicitamente i versamenti del titolare, evitando così quasi tutti i ‘cunei’ fiscali creati da

¹⁷⁵ Orszag e Snower 1999, 195.

¹⁷⁶ Orszag J. e P., Snower, Stiglitz 1999. Sui conti per l'occupazione, vedasi anche Orszag e Snower 1998.

¹⁷⁷ Barr 2001, 238. Sui conti personali di formazione, vedasi anche Millns e Piatt 2000.

¹⁷⁸ Fölster 1999, 137.

incongruenze nelle regole che conferiscono dei diritti¹⁷⁹. Costituirebbero insomma una efficace barriera al ripetersi di “incursioni della politica” e al fiorire di nuove incongruenze nei trattamenti, con il conseguente fenomeno delle inevitabili rincorse perequative.

Senza poi contare l'ancor più stringente vincolo cautelativo suggerito da Orszag e Snower. La loro proposta - essi dicono - avrebbe l'ulteriore vantaggio di isolare il sistema del *welfare* dalle altre parti del bilancio statale. In particolare, “si avrebbero due sistemi di bilancio: in uno entrerebbero le spese non allocate al *welfare* finanziate dall'insieme delle imposte, mentre l'altro sistema comprenderebbe le spese del settore pubblico per i servizi di *welfare*, finanziate tramite i versamenti nei rispettivi conti individuali¹⁸⁰”.

Su tale base, per il governo rimarrebbe ugualmente possibile “redistribuire il reddito attraverso i conti di *welfare* dei cittadini¹⁸¹, a condizione [tuttavia] che queste redistribuzioni operino all'interno del vincolo di bilancio in pareggio: il totale globale degli oneri fiscali sui singoli conti di *welfare* dovrebbe rimanere uguale al totale dei trasferimenti effettuati su ciascun conto¹⁸². In tal modo - essi proseguono - la proposta verrebbe a soddisfare “una delle principali sfide della riforma del *welfare*: quella cioè di consentire la redistribuzione del reddito dai ricchi ai poveri, senza però autorizzare il finanziamento dell'offerta pubblica di servizi di *welfare* mediante il sistema delle imposte e dei trasferimenti, a scapito della concorrenza privata¹⁸³”.

Dal momento che i servizi di *welfare* sarebbero invece finanziati “dalle somme che i cittadini scelgono di spendere, prelevandole dai propri conti di *welfare*”, nell'offrire tali servizi “i settori pubblico e privato opererebbero in condizioni di parità, fissando i prezzi e contendendosi i clienti rappresentati dai titolari dei conti.... Per impedire agli operatori privati di ‘scremare’ il mercato dovrebbe essere regolamentata la definizione dei premi assicurativi da parte del settore privato.... [Per esempio], si potrebbero obbligare gli operatori a far dipendere i prezzi dei servizi di *welfare* soltanto da un piccolo sottoinsieme di caratteristiche, quali l'età e il reddito, e di ignorare tutte le altre. La concorrenza che ne risulterebbe fra i settori pubblico e privato incentiverebbe l'efficienza nella fornitura dei servizi da parte di entrambi¹⁸⁴”.

Limiti “costituzionali” all'operatività delle coalizioni distributive

La questione così sollevata va considerata di rilievo tutt'altro che marginale. A ben vedere, anzi, la prospettiva avanzata da Orszag e Snower consente di affrontare in termini innovativi un problema cui già si è fatto cenno, sia riferendo degli effetti di “cattura” delle prestazioni di *welfare* da parte del ceto medio, sia riportando una sconsolata (ma convergente) conclusione del dibattito americano sui “diritti sociali”. Si tratta di un problema che si può qui riprendere seguendo una influente ipotesi interpretativa, circa il modo di operare della redistribuzione in democrazia, divenuta nota con il nome di “Director's law”, da Aaron Director, che per primo l'ha formulata.

¹⁷⁹ *Cit.*, 138.

¹⁸⁰ Orszag e Snower 1999, 187.

¹⁸¹ Che sia possibile attuare efficaci politiche di redistribuzione già all'interno di uno schema di *vouchers* è articolatamente argomentato in Le Grand 1989.

¹⁸² Per un intento di maggior chiarezza, la traduzione di questo passo si discosta leggermente da quella contenuta nell'edizione de Il Mulino sin qui citata, per rifarsi direttamente al testo originale: Orszag e Snower 1997, 13.

¹⁸³ Orszag e Snower 1999, 188.

¹⁸⁴ *Ibid.*

Tale ipotesi, poi ripresa da George Stigler¹⁸⁵ e Gordon Tullock¹⁸⁶, può riassumersi nell'affermazione che, se si dà la scelta fra il prendere solo dai ricchi e prendere sia dai ricchi sia dai poveri, l'elettore egoistico mediano preferirà prendere da entrambi¹⁸⁷.

E' un problema che è stato affrontato a più riprese da James Buchanan, e a diversi livelli di approfondimento¹⁸⁸. Per semplicità, converrà rifarsi qui a un breve scritto (non privo, peraltro, di marcate ambizioni di radicalità) intitolato "Può la democrazia promuovere il benessere generale?"¹⁸⁹; si tratta di uno scritto – come si vedrà – meritevole di venire considerato con particolare interesse in questa sede.

"L'analisi – scrive Buchanan, non senza pessimismo – deve muovere dal riconoscere e accettare che la 'democrazia', per come viene usualmente inteso questo modo di strutturarsi della politica, non è compatibile con un'azione collettiva di carattere non discriminatorio". La ragione di ciò va individuata nel fatto che, "se a un sottoinsieme delle persone coinvolte in un'interazione a carattere collettivo viene accordata l'autorità di selezionare un esito finale imposto collettivamente, allora il risultato idoneo a determinare un vantaggio differenziale per quel sottoinsieme apparirà come l'approdo logico obbligato dello stesso processo di scelta. Il benessere generale non potrà venir promosso da un processo decisionale non generale"¹⁹⁰.

In effetti – egli prosegue – "una politica maggioritaria tende prevedibilmente a dar luogo al perseguimento degli interessi di breve periodo degli appartenenti alle coalizioni dominanti, agendo in forme che sono di fatto necessariamente discriminatorie. Perché mai una maggioranza legislativa dovrebbe promuovere l'interesse generale?... Se la democrazia equivale all'applicazione della regola di maggioranza, e se il benessere generale si definisce come il benessere di tutti i componenti della comunità politica, la contraddizione strutturale è ovvia. Come già affermato, un processo decisionale non generale non può produrre esiti generali"¹⁹¹.

E' in queste premesse la ragione per cui "la manifesta insoddisfazione pubblica nei confronti del moderno *welfare state* può venir ricondotta, in parte, al fallimento nel mantenere i programmi implicanti trasferimenti all'interno di confini a carattere di generalità che risultino complessivamente accettabili.... I cittadini possono ritirare molto rapidamente il loro sostegno al *welfare state* se vedono che coalizioni politiche alternanti si

¹⁸⁵ Stigler, 1970, 1-10.

¹⁸⁶ Tullock, 1986 e 1997.

¹⁸⁷ E' stato inoltre sottolineato come, in base a un assunto comune, si debba vedere "l'arena politica popolata da attori che hanno come principale obiettivo la massimizzazione del loro interesse personale, esattamente come avviene nel mercato. Le politiche pubbliche sono la merce di scambio con cui i governanti acquisiscono il consenso dei governati e dispongono di una parte del loro reddito, attraverso il prelievo fiscale. Gli elettori-contribuenti stanno al gioco, votando e pagando le tasse, perché sono interessati al prodotto dei governi in termini di difesa nazionale, pensioni, trasporti pubblici. Il problema è che, a differenza di quanto avviene nel mercato, nell'arena politica il punto di equilibrio tra domanda di politiche pubbliche, da parte dei cittadini comuni, e offerta, da parte dei governanti, rischia di essere sistematicamente inefficiente in senso paretiano, determinando situazioni in cui l'interesse miope a sfruttare per fini personali ... si tramuta in un male collettivo" (Regonini 2001, 423-424).

¹⁸⁸ Vedasi, da ultimo, Buchanan e Congleton 1998.

¹⁸⁹ Buchanan 1997.

¹⁹⁰ *Cit.*, 167.

¹⁹¹ *Cit.*, 177-178. Si tenga presente, peraltro, la nota constatazione che in un sistema democratico è sufficiente, per approvare un provvedimento, la metà più uno dei votanti, mentre per finanziare il medesimo provvedimento si rende obbligatorio il contributo di tutti. La qual cosa – è stato rilevato – sta a significare che in democrazia, "le politiche preferite dai vincitori sono prodotte anche con le tasse dei vinti", comportando di fatto "la materializzazione del rischio... di una dittatura della maggioranza, costituita da un cartello di interessi ristretti, e cementata dal trasferimento di risorse dai perdenti ai vincenti, con l'uso spregiudicato di politiche discriminatorie, cioè ritagliate su misura per aggregare il minimo consenso indispensabile per la loro approvazione" (Regonini 2001, 427-428).

avvalgono della loro autorità per sfruttare particolari gruppi a vantaggio differenziale di altri”¹⁹².

Com'è facile attendersi nel caso di Buchanan, a suo avviso anche la risposta a questo problema va ricercata nell'introduzione di adeguati vincoli costituzionali. “La democrazia può promuovere il benessere generale se essa, come Ulisse, riconosce che deve vincolare se stessa contro le tentazioni opportunistiche che è scontato emergano dalla istituzione che la definisce, ossia la regola di maggioranza. Un *welfare state* con caratteri di generalità può sopravvivere, lo Stato discriminatorio no”¹⁹³.

I vincoli di bilancio indicati da Orszag e Snower circa i confini entro i quali dovrà restare circoscritta l'azione redistributiva del *welfare* sembrano tuttavia corrispondere sufficientemente ai requisiti ritenuti necessari da Buchanan. Ed è d'altra parte significativo che il premio Nobel della scuola di *Public Choice* venga indotto dal suo ragionamento a sostenere la possibilità di operare unicamente tramite prelievi a carattere rigorosamente proporzionale (*flat tax*) e trasferimenti uguali per tutti (*demogrants*). Ciò in base alla considerazione che “in forma in qualche modo forse sorprendente, i più importanti programmi di *welfare* implicanti trasferimenti che ... incorporano, di fatto, elementi di generalità che contraddicono le predizioni circa i modi di operare della democrazia maggioritaria estrapolabili in termini elementari dalla teoria della scelta pubblica”. Per esempio, “il sistema di sostegno alla vecchiaia negli Stati Uniti è stato finanziato con una tassa proporzionale fissa sulle buste-paga, e l'eleggibilità è stata limitata quasi esclusivamente in base al criterio dell'età”¹⁹⁴.

7.4. Nuove dimensioni proprietarie della cittadinanza

E' lecito, a questo punto, giungere alla conclusione che, per quanto complessa possa apparire la via qui tracciata (specie rispetto a soluzioni semplificate come *flat tax* e *demogrants*), essa debba ritenersi non priva di forti attrattive?

Il riferimento – com'è chiaro – è a quella via che si è definita come la via della trasparenza redistributiva e del co-pagamento, abbinato alla digitalizzazione dei rapporti fra pubblica amministrazione e cittadino; quella che è anche la via del ricorso, tramite i conti di *welfare*, a una generalizzata assunzione di responsabilità quanto alla scelta di impiego più opportuno per le risorse di “moneta sociale” di cui ciascuno si potrà avvalere nel corso del proprio ciclo di vita.

Si tratta di una via non priva di attrattive anche perché, per le ragioni già dette, sarà difficile che le risorse per alimentare adeguatamente un *welfare* in espansione possano venir reperite in altri modi.

Potrà peraltro bastare, la via indicata, o non sarà necessario affiancarle anche l'immissione di dosi crescenti di capitalizzazione?

Se la risposta a entrambi gli interrogativi dovrà essere positiva, non è detto che proseguendo il filo logico dell'argomentazione avviata non ci si debba allora ancora imbattere in qualche positiva sorpresa.

Un primo spunto di riflessione potrà venire dal riprendere una singolare e stimolante affermazione di C.B. Macpherson: quella che, mentre è una consuetudine della sinistra “far perno sui diritti umani in contrapposizione con i diritti di proprietà”, potrebbe

¹⁹² *Cit.*, 179.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ *Ibid.* p. 178.

darsi che ciò abbia costituito “un errore, e che si andrà più lontano trattando i diritti umani come diritti proprietari”¹⁹⁵.

Da questo spunto iniziale può seguire la considerazione che non necessariamente un sistema imperniato su conti di *welfare* personali dovrà approdare a formule proprietarie di tipo tradizionale.

Se è vero che vi sono autori che collocano tale strumento in un’ottica più convenzionale, per cui “qualsiasi ammontare [del conto] non risulti speso dall’individuo o dalla famiglia nel corso della loro vita rimane come un’eredità, come un fondo di capitale, disponibile per la generazione successiva [della medesima famiglia]”¹⁹⁶, cominciano a venire prospettate anche soluzioni fortemente innovative. Quali quelle, per esempio, suggerite da Bruce Ackerman e Anne Alstott in un libro di grande interesse¹⁹⁷, e che sono state recentemente riproposte in un convegno sulle “nuove forme del *welfare*” anche in Italia¹⁹⁸.

Essi contrappongono all’idea del reddito di base o reddito di cittadinanza (*basic income*), quella di un patrimonio di base (*basic stock*) alimentato da una tassa del 2% sulla ricchezza. Secondo Ackerman e Alstott, negli Stati Uniti questa tassa potrebbe finanziare uno *stock* individuale di 80.000 dollari da attribuire a ogni cittadino americano nel momento in cui acquisisce la maggiore età. Sin qui l’idea non sarebbe peraltro particolarmente originale, e gli stessi Ackerman e Alstott indicano in Thomas Paine il loro più illustre predecessore¹⁹⁹. Più originale è invece l’idea che tale *stock* debba da ultimo essere restituito, possibilmente anche accresciuto degli interessi e diminuito dell’uso che ne sarà stato fatto da ciascun cittadino durante il corso della vita. Lo *stock* individuale tornerebbe così a un fondo nazionale che si perpetuerebbe da una generazione all’altra, riducendo progressivamente il ricorso alla tassazione dei patrimoni fino alla completa cessazione.

Si può segnalare una singolare analogia fra la proposta di Ackermann e Alstott e quella a suo tempo avanzata dal premio Nobel inglese James Meade in *Agathotopia* e poi in *Liberty, Equality and Efficiency*²⁰⁰.

Uno dei meriti di James Meade è stato quello di aver illuminato la possibilità di ottenere un “dividendo sociale” derivante da un attivo patrimoniale pubblico, posseduto collegialmente dai cittadini, ma gestito secondo criteri di mercato tramite una pluralità di fondi di investimento²⁰¹. Nella visione di Meade l’accumulazione di tale *stock* sarebbe

¹⁹⁵ Macpherson 1987, 84.

¹⁹⁶ Novack 1999, 110. Analoga la posizione di Butler, Pirie e Young 1997, 5 e 34.

¹⁹⁷ Ackerman e Alstott 1999.

¹⁹⁸ Ackerman 2002. Non è senza significato che Guido Rossi abbia ritenuto di affidare appunto ad Ackerman la relazione introduttiva al convegno organizzato nella primavera del 2002, con il titolo *Towards New Forms of Welfare*, per conto dell’Osservatorio “Giordano Dell’Amore” sulle relazioni fra diritto ed economia.

¹⁹⁹ *Agrarian Justice* (1797), cit. in Ackerman e Alstott 1999, 181. Una decina di anni prima, una proposta che presentava qualche analogia (basata su di un’imposta patrimoniale dello 0,5%), era già stata prospettata in Morley-Fletcher 1989. Il concetto di “eredità sociale”, avanzato in quella sede, si rifaceva peraltro agli scritti di un singolare economista ungherese, Tibor Liska, per il quale si rinvia a Liska 1986, Matyaszovski 1986a e b, Morley-Fletcher 1986.

²⁰⁰ Meade 1989 e 1993.

²⁰¹ Come ha rilevato Gerald Holthman, direttore del *think tank* laburista IPPR, la proposta di Meade presenta aspetti di viva attualità, con riferimento ai dilemmi del *welfare* e alla circostanza che sanità ed educazione costituiscono settori nei quali “la domanda cresce più rapidamente del reddito nazionale.... Si è nella situazione di dover cercare i modi per finanziare una spesa che crescerà più rapidamente del PIL essendo obbligati nel contempo a mantenere costante l’incidenza fiscale. È qui che l’idea di Meade di un Fondo trova il suo spazio.... Immaginiamo in che situazione ci si troverebbe oggi se nel 1945, invece di nazionalizzare il carbone, le ferrovie, l’acciaio ecc., il governo laburista avesse nazionalizzato solo il 15% delle azioni di tutte le società quotate, affidandone la gestione a manager di fondi privati e ne godesse i dividendi.... Con un buon fondo azionario con un rendimento del 6%, il problema del finanziamento di questi servizi a crescita rapida si vanificherebbe” (Holthman 1997, 11).

dovuta avvenire attraverso un fondo nazionale alimentato dagli attivi di bilancio dello Stato. Il che, naturalmente, lasciava aperto il problema di come realizzare gli attivi di bilancio e l'accumulazione dello *stock*. Meade sottolineava che la “magia dell'interesse composto” avrebbe potuto costituire uno dei motori dell'accumulazione, anche se egli non si nascondeva che per un periodo abbastanza lungo l'accumulazione avrebbe richiesto un penoso cammino di sacrifici fiscali ed economici.

Non è difficile dimostrare, in astratto, che se si cominciasse ad attribuire alla nascita uno *stock* minimo a ogni cittadino, si porrebbero da subito le basi per poter approdare, dopo un adeguato lasso di tempo, a una situazione nella quale risulterebbe via via minimizzata l'esigenza di ricorrere al prelievo fiscale per operare redistribuzioni di reddito.

L'aritmetica dell'interesse composto è abbastanza semplice, e sin dal 1999 negli Stati Uniti sembrano essersene lucidamente accorti anche i senatori che si sono fatti promotori del *Kerrey-Moynihan Kidsave Accounts Plan*²⁰².

Meade prevedeva che solo la rendita dello *stock* nazionale potesse essere distribuita sotto forma di “dividendo sociale”, così da alimentare, a regime, un vero e proprio “reddito di cittadinanza”. Tuttavia, sia nell'ipotesi di Meade, sia in quella di Ackerman e Alstott, l'obiettivo consiste nel puntare a un meccanismo di finanziamento che, a lungo termine, dipenda non più dal gettito fiscale (ossia, in senso lato, non sia più a ripartizione), ma dal rendimento di un capitale di proprietà di tutti i cittadini.

In questo senso, può configurarsi un nesso di alternatività fra sistemi basati sulla redistribuzione del reddito e sistemi basati sullo *stock*, che si prospetta sia in riferimento alle modalità di finanziamento della redistribuzione, sia in riferimento alla forma che deve assumere la ricchezza da redistribuire fra tutti i cittadini.

8. Oltre le forme storiche di “proprietà sociale” attuate con i sistemi di welfare

Può dirsi, insomma, che i sistemi basati sulla redistribuzione dei flussi di reddito implicano una scelta densa di conseguenze per le future generazioni. Il *Welfare State* tradizionale ci ha infatti immesso su di una strada difficilmente reversibile, dal momento che la scelta per una modalità di finanziamento a ripartizione tende, di fatto, a precludere a tempo indefinito la percorribilità di ogni ipotesi di accumulazione di uno *stock* di proprietà di tutti i cittadini, poiché è difficile immaginare la sostenibilità di un doppio prelievo redistributivo.

Viceversa, uno *stock* di proprietà dei cittadini sarebbe ovviamente compatibile, una volta accumulato, con la possibilità di ricavarne un poderoso sostegno alle esigenze di finanziamento del *welfare* pubblico, ponendole anzi su di una base davvero sostenibile, non più affidata esclusivamente alla relativa aleatorietà delle scelte di redistribuzione fiscale.

In una visione ottimista (quanto peraltro accattivante, visti i problemi che travagliano oggi ogni sforzo per garantire la sostenibilità dei sistemi di protezione sociale), una volta accumulato lo *stock* iniziale, essendo gli ammontari residui di ciascun conto individuale di *welfare* sottoposti a un meccanismo di *final payback at death*²⁰³ implicante la loro reimmissione in un fondo generale, verrebbe via via a costituirsi una crescente

²⁰² Si tratta della proposta *bipartisan* avanzata da due noti senatori, il democratico Daniel Patrick Moynihan e il repubblicano Bob Kerrey, finalizzata a istituire un conto previdenziale dotato di una dote pubblica iniziale di 1000 dollari già alla nascita, successivamente alimentato con ulteriori apporti pubblici di 500 dollari all'anno per i primi 5 anni di vita, così da poter far fruire dell'effetto del tasso di interesse composto con un avvio anticipato di quasi trenta anni rispetto all'inizio dei versamenti contributivi dei giovani ormai inseriti nel lavoro.

²⁰³ Ackerman 2002, 4. “La motivazione filosofica di base [del proposto sistema di *stakeholding*] – scrive Ackerman – ... è il suggerimento di porre in essere una forma di *eredità del cittadino* che si affianchi all'attuale sistema di eredità privata” (*cit.*, 11).

ricchezza collettiva²⁰⁴, in grado di garantire un apporto di finanziamento per ogni successivo ciclo di conti del cittadino che risulterebbe di volta in volta più consistente, sino al punto in cui si troverebbe a essere così assicurato a tutte le generazioni a venire.

Questa via, al di là di ogni ulteriore riflessione su tempi, modi e concreta fattibilità, avrebbe comunque il merito di tracciare finalmente un percorso di crescente sostenibilità di lungo periodo per il *welfare*. Nella sua radicalità, un simile ridisegno del sistema di protezione sociale induce peraltro a riprendere la riflessione anche sul senso del percorso storico complessivamente seguito. In fondo, può dirsi che il *welfare* fosse stato per l'appunto pensato, in origine, come forma diversa e innovativa di proprietà.

Secondo lo schema ora delineato diverrebbe tuttavia possibile rileggerne una proponibile traiettoria degli sviluppi avvenire in una chiave diversa. Non più in quella prevalentemente difensiva di “assicurazione contro la rivoluzione”²⁰⁵, così come è invece stato a partire dall'esperienza di Speenhamland (1795-1834) in Inghilterra di fronte ai temuti rischi di contagio del giacobinismo francese, e poi al momento della fondazione del *Wohlfahrtsstaat* di Bismarck (1881-1889), esplicitamente inteso a “togliere il pungiglione alle promesse del socialismo”, sino infine alle realizzazioni delle socialdemocrazie scandinave e all'avvio del *welfare* universalistico della *Beveridge Revolution* in Inghilterra, a ridosso della Grande Crisi degli anni Trenta e della seconda guerra mondiale, e in continua competizione con la rete di protezione sociale posta a obiettivo e vanto dell'Unione sovietica fino al momento del suo tracollo (1991).

Fu in effetti il governo del “Cancelliere di ferro” a porre in essere il primo nucleo di un'innovazione fondamentale: quella che Robert Castel ha definito acutamente come “una proprietà sociale”, ossia “un patrimonio”, costituito essenzialmente (in forma diretta o indiretta) dai contributi versati dal lavoro salariato, “di cui l'origine e le regole di funzionamento sono sociali, ma che svolge la funzione di patrimonio privato”²⁰⁶.

Nell'affermare tale tesi interpretativa, Castel potrebbe dire di collocarsi in effetti sulla scia di considerazioni svolte già più di un secolo prima sia da Lorenz von Stein, sia da Alexis de Tocqueville.

Il primo affermava che “la prossima rivoluzione ... non potrà essere che sociale”²⁰⁷ e che per evitarla “l'amministrazione statale [dovrà] espandere il movimento della società, permettendo l'accesso al capitale, e quindi alla proprietà sociale, a coloro che lavorano”²⁰⁸. Tocqueville riteneva a sua volta che in un sistema democratico fosse di vitale importanza “dare agli operai un interesse da proprietari”²⁰⁹ e “abituare i lavoratori alla proprietà”, perché “voler arrestare la democrazia sembrerà allora voler lottare contro Dio e non resterà alle nazioni che acconciarsi dello stato sociale che loro impone la Provvidenza”²¹⁰.

Si potrebbe dire che, secondo l'ottica posta in essere dalle riforme bismarckiane e rimasta alla base del *welfare* per tutto il XX secolo, il lavoratore è divenuto in fondo una sorta di “azionista” di una quota di proprietà sociale che poteva utilizzare come patrimonio privato, per esempio per il tramite delle mutue sanitarie o attraverso l'istruzione pubblica; l'accumulazione realizzata socialmente restava pur sempre parte integrante di una proprietà comune da trasmettere alle generazioni successive, condivideva però con la proprietà

²⁰⁴ “L'apporto in termini di entrate potrebbe essere sostanziale. Se solo il 10 per cento dei decessi consentisse un recupero integrale delle quote di patrimonio così accumulate [e stimando queste ultime a un valore, alla fine della vita, di 250.000 dollari], il fondo di *stakeholding* raccoglierebbe 48 miliardi di dollari ogni anno” (Ackerman e Alstott 1999, 226).

²⁰⁵ Morley-Fletcher 1996a, 295-296.

²⁰⁶ Castel 1995, 310.

²⁰⁷ Stein 1986, 51-52, cit.in Ricciardi 2001, 142.

²⁰⁸ Ricciardi 2001, 143.

²⁰⁹ Tocqueville 1999, 65.

²¹⁰ Tocqueville 1977, I, 1, 4-5.

privata una “sua funzione provvidenziale”²¹¹. Può essere ininfluenza, in quest’ottica, l’osservazione che in tal modo sia stato anche possibile conseguire l’obiettivo politico che il lavoratore interessato a uno sviluppo pacifico della società abbandonasse ogni prospettiva eversiva in direzione di una, così definita, “integrazione nella subordinazione”²¹²; integrazione che le associazioni sindacali e partitiche avrebbero poi avuto il compito di rappresentare a livello istituzionale (e – possiamo aggiungere – trasformare in piena controparte negoziale e in piena cittadinanza politica e sociale).

Anche John Roemer ha sostenuto che “una forma di rapporto di proprietà deve essere valutata, fra le altre cose, alla luce dei tipi di beni e mali pubblici che essa genera”²¹³ ed è probabile che sia giunta ormai l’ora di sottoporre a un *test* di questo tipo le antiche forme di “proprietà sociale” promosse dal *welfare* e portate alla loro massima dilatazione col diffondersi dei sistemi a ripartizione.

8.1. Possibilità di transizione alla capitalizzazione

Prendendo ora in esame la prospettiva di sviluppi che vadano invece nel senso della capitalizzazione, sembra di poter dire che i “conti personali di cittadinanza” presentino più di una caratteristica interessante sotto questo profilo.

Orszag e Snower osservano infatti che essi presentano la peculiarità di facilitare la transizione dagli attuali sistemi di *welfare*, perché “inizialmente ... potrebbero venire gestiti secondo il criterio della ripartizione Col tempo, i conti del *welfare* potrebbero [tuttavia] essere infine trasformati in sistemi interamente a capitalizzazione. Tale transizione potrebbe procedere a ritmi molto diversi per i vari conti, a seconda delle diverse pressioni fiscali”²¹⁴.

Essendo compatibili con un sistema a ripartizione, e offrendo nel contempo piena trasparenza contabile individuale, i conti di *welfare* presentano perciò un duplice vantaggio: consentire, da un lato, di muovere più agevolmente verso ipotesi di capitalizzazione; garantire, dall’altro, che “la questione della fattibilità della transizione possa venire separata da quella riguardante la sua opportunità sotto il profilo sociale”²¹⁵.

Presentano infine ancora un ulteriore vantaggio. Rendendo visibile l’ammontare dei flussi, concentrando su di un conto i versamenti contributivi di ciascun cittadino e una quota parte delle risorse prelevate fiscalmente, il meccanismo dei conti di *welfare* rende possibile sia spendere la propria riserva di “moneta sociale”, co-pagando a seconda delle proprie specificità di reddito, patrimonio, salute, ecc., i servizi di cui si fruisce, sia traslare nel tempo le somme accumulate.

Se inseriti in uno schema di diritti proprietari orientato a far rifluire i saldi attivi residui al momento della morte dei titolari verso la reimmissione in un Fondo di proprietà collettiva, come si è già accennato, i conti di *welfare*, una volta a regime, potrebbero retroagire molto positivamente sull’intero finanziamento del *welfare*.

²¹¹ “Per i contribuenti, questa proprietà per trasferimento è l’equivalente funzionale della proprietà privata per quanto attiene a un punto fondamentale : come protezione contro le avversità e le carenze future. La proprietà per trasferimento condivide con la proprietà privata la sua funzione provvidenziale ... La sicurezza appariva ormai come una questione di proprietà privata ... la Sicurezza sociale non è altro che la collettivizzazione da parte dello Stato” (Swaan 1995, 206- 209).

²¹² Castel, 324.

²¹³ Roemer 1994, 22.

²¹⁴ Orszag, Snower 1999, 192-193.

²¹⁵ *Cit.*, 198.

8.2. Baby Bonds e Savings Gateway

Fra le altre proposte di sistemi di redistribuzione miranti alla costituzione di uno *stock* per ogni cittadino, due che è interessante richiamare, anche per il posto di rilievo che hanno assunto nel Regno Unito nell'ambito della politica economica del secondo governo Blair, sono quella del *Child Trust Fund* (o *Baby Bonds*) e quella del *Savings Gateway*²¹⁶.

Il *Child Trust Fund* (o *Baby Bond*) è un conto individuale che viene aperto a favore di ogni bambino al momento della nascita con un accredito iniziale da parte del governo compreso fra 400 e 800 sterline. Il conto rimane vincolato fino al compimento della maggiore età del titolare, accumulando interessi sino a quella data; è destinatario di tre ulteriori accrediti successivi (*top-ups*), sempre da parte del governo, al compimento dell'età di 5, 11 e 18 anni, ed eventuali apporti volontari da parte dei genitori. Sia l'accredito iniziale, sia gli accrediti successivi dovranno attuarsi su base progressiva, diminuendo la loro entità al crescere del reddito percepito dalla famiglia. Al compimento del suo diciottesimo anno, il titolare potrà così disporre di un patrimonio iniziale compreso fra le 2.000 e le 5.000 sterline (cioè fra 3.000 e 7.500 euro circa).

Il *Savings Gateway* è un incentivo al risparmio da parte del Governo rivolto ai lavoratori a basso reddito: per un periodo determinato (5 anni), per ogni sterlina risparmiata il governo ne accredita un'altra sullo stesso conto dedicato, il quale rimane vincolato durante tutti e cinque gli anni solo relativamente ai contributi governativi. Allo scadere del quinto anno il titolare ha la piena disponibilità dei fondi e il conto si estingue.

Entrambe queste proposte hanno l'obiettivo comune di diffondere la distribuzione della ricchezza e della proprietà attraverso la creazione semi-vincolata di risparmio individuale finanziata in tutto o in parte dal Governo.

L'esigenza di questa forma di redistribuzione patrimoniale è giustificata, a parere di Kelly e Le Grand, dalle profonde e crescenti iniquità che sono determinate dalle attuali forme di redistribuzione della ricchezza, soprattutto in relazione alla formazione del patrimonio (e quindi della proprietà) e dei vantaggi e opportunità che da esso derivano.

In particolare, Kelly e Le Grand, muovendo dal presupposto del legame positivo fra proprietà e libertà, citano studi e ricerche che, da un lato, forniscono dati sull'andamento crescente dei divari di ricchezza disponibile fra le diverse fasce della popolazione e, dall'altro, pongono in evidenza come la disponibilità di un sufficiente capitale iniziale può avere effetti positivi in termini di salute, di probabilità di svolgere un lavoro maggiormente qualificato e a maggior reddito, di probabilità di svolgere un lavoro autonomo e, non ultimo, in termini psicologici (*peace of mind*).

Sempre in un'ottica di eguaglianza delle opportunità, gli autori individuano nella tassazione dei trasferimenti di ricchezza fra generazioni una delle leve principali attraverso cui realizzare una redistribuzione della ricchezza basata sulla diffusione della proprietà.

Le critiche che sono state mosse nei confronti di queste proposte – rilevano Kelly e Le Grand – sono essenzialmente di tre tipi. Da un lato tali misure vengono considerate insufficienti a migliorare significativamente la posizione patrimoniale dei soggetti recettori. Altri hanno espresso la preoccupazione che tali forme di intervento possano col tempo sostituirsi alle forme correnti di *welfare*, contribuendo così ad aumentare ulteriormente il divario sociale in termini di ricchezza, garanzie e opportunità. Altri infine hanno sottolineato gli effetti negativi che un programma di questo tipo potrebbe avere sulla struttura degli incentivi individuali, aumentando la dipendenza dallo Stato²¹⁷.

Gli autori ritengono opportuno concludere al riguardo con delle “parole di monito”.

²¹⁶ Le Grand 2000 e Kelly e Le Grand 2002.

²¹⁷ *Cit.*, 10-11.

Vi è chi ha suggerito – essi scrivono – che “l’accesso a dotazioni di capitale possa essere condizionato all’adozione di determinate scelte di stile di vita, come la decisione di sposarsi²¹⁸. Conti di posizioni finanziarie attive (*assets*) sponsorizzati dal governo che fossero utilizzati per promuovere un crasso comunitarismo potrebbero finire con il gettare discredito sia sulle politiche sia sulle concezioni di fondo implicate. L’emancipazione, più che il controllo sociale, deve essere l’asse portante dell’emergente agenda basata sugli *assets*”²¹⁹.

8.3. Guardare al welfare anche in un’ottica di stock, e non solo di flusso

Pur diverse nella loro sostanza, anche se alcune non necessariamente alternative, l’insieme delle proposte di cui si è fatto cenno costituiscono un primo armamentario concettuale che consente forse di cominciare a guardare con maggiore serenità ai problemi di un ridisegno del *welfare* che, nel puntare su di un nuovo meccanismo incentrato sulle scelte degli utenti, si impenni in un’ottica anche di *stock* piuttosto che solo di flusso.

Non è infrequente sentire affermare, fra chi si sforza di guardare alle prospettive di tale ridisegno alle soglie del nuovo millennio, che non sembrano mancare diffusi rischi di Odissee, mentre forse scarseggiano i moderni Ulisse. Sembrano mancare, cioè, navigatori altrettanto saggi e vogliosi di imparare, capaci di attraversare ignoti bracci di mare dove risuona il canto tentatore delle sirene, perché capaci preliminarmente di porsi nella costitutiva impossibilità di abbandonare la rotta verso la meta prefissata.

Ebbene, nel caso in questione può forse anche venir ventilata l’ipotesi che le sirene di cui alla metafora ora addotta risultino in definitiva vincenti, che insomma sarà giocoforza nel *welfare* approdare comunque, da ultimo, a sistemi imperniati su diritti proprietari individuali²²⁰ e a meccanismi di capitalizzazione, senza tuttavia dover necessariamente temere rischi drammatici, purché si sappia provvedere per tempo e in forma adeguata.

In effetti, si è già assistito a qualche inatteso tracollo di fronte al capitalismo, da parte di chi non ha saputo o voluto guardare sufficientemente a fondo nel problema delle insufficienze del modello ritenuto alternativo. Può valere allora la pena che i difensori del *welfare* si sforzino di arrivare meno impreparati di fronte al rischio di un eventuale appuntamento di questo tipo. E, con riferimento alla pretesa capacità attrattiva delle “sirene”, può valere la pena che si cerchino di utilizzare le leve di comando e le risorse di tempo ancora disponibili per orientare la spinta in atto alla trasformazione del *welfare* in termini di diritti proprietari individuali, giudicata in ipotesi così poco resistibile, verso esiti sociali capaci di far emergere invece, attraverso nuove dimensioni proprietarie della cittadinanza, anche le adeguate “convenienze della solidarietà”.

Ispirandosi al “pessimismo della realtà”, nel 1999 Ferrera e Gualmini hanno scritto che “riformare il *welfare* ‘da sinistra’ richiede in alcuni casi delle vere e proprie contorsioni sul piano ideologico-programmatico e politico-elettorale. Significa inoltre imboccare una travagliata via di piccoli passi (qualcuno magari all’indietro), di revisioni e revisioni delle revisioni: con ovvie conseguenze sul piano della coerenza, dell’efficienza e dell’efficacia delle riforme. Ma in nessuna delle democrazie ‘consensuali’ sembrano praticabili

²¹⁸ Così come proposto da Mandelson e Liddle 1996.

²¹⁹ Kelly e Le Grand 2002, 11.

²²⁰ Anche per consentire la necessaria “portabilità” in termini di individualizzazione e internazionalizzazione della protezione sociale: “le persone dovranno poter trasportare il loro *welfare state* sul loro dorso come una conchiglia di lumaca” (Barr 2001, 149).

percorsi politici alternativi”²²¹.

Forse il perseguire un *welfare* imperniato sulla trasparenza e non più sull’opacità potrebbe consentire di snidare i *veto players* temuti da Ferrera e Gualmini e concorrere a far emergere quel tipo di concertazione “virtuoso” che essi ritengono giustamente necessario per affrontare le tematiche del *welfare*. “Su questi temi la concertazione deve funzionare ‘nell’ombra””, essi scrivono. “Sono i governi che devono fissare i paletti: devono avere le capacità istituzionali per farlo e devono prendersi la responsabilità di questo atto, quando serve”²²². Quindi “bipolarismo, stabilità e coesione delle maggioranze, esecutivi più forti, burocrazia più efficiente, decentramento ‘responsabile’, ecc.”²²³ sarebbero fra i prerequisiti tanto necessari quanto difficilmente conseguibili, almeno a breve, per agire più incisivamente nell’area del *welfare*.

Potrebbe anche darsi, tuttavia, che più modestamente e processualmente, fin da ora, “lo sviluppo di un mercato sociale possa essere una delle strade che si offrono per rendere visibili le convenienze della solidarietà, trasportando tale termine dal vocabolario della retorica politica a quello del calcolo del consenso”²²⁴. Potrebbe darsi, cioè, che possano essere proprio i co-pagamenti personalizzati, i conti virtuali del *welfare* e le carte elettroniche di accesso ai servizi, gli strumenti atti a conseguire il diffuso nuovo consenso per quel “mercato sociale”, e quel sottostante “Stato sociale”, di cui sono alla ricerca coloro che, per riaffermare oggi e conservare domani il valore della solidarietà sociale, avvertono intanto l’urgenza di avviare la necessaria riforma dei tradizionali meccanismi di finanziamento e di erogazione del *welfare* pubblico.

Riferimenti bibliografici

Ackerman B. e A. Alstott (1999), *The Stakeholder Society*, Yale University Press, New Haven.

Ackerman B. (2002), *The Case for Stakeholding*, relazione introduttiva al convegno internazionale *Towards New Forms of Welfare* (Stresa, 26-27 aprile), Osservatorio “Giordano Dell’Amore” sui rapporti fra diritto ed economia, Milano.

Aglietta M. e A. Orléan (1982), *La violence de la monnaie*, pref. di J. Attali, P.U.F., Paris.

Aglietta M. e A. Orléan (2002), *La monnaie entre violence et confiance*, Odile Jacob, Paris.

Alchian A.A. (1969), *Pricing and Society*, Occasional Paper 17, IEA, London.

Aldobrandini G. e R. Becerra, G. Da Empoli, E. Morley-Fletcher (1998), *La gestione elettronica dell’erogazione delle prestazioni assistenziali negli USA*, in CNEL, *Indagine sulla riforma dell’assistenza sociale*, richiesta il 21 marzo 1997, ad iniziativa della XII Commissione (Affari sociali) della Camera dei Deputati, trasmessa alla Presidenza il 9 settembre 1998, Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Doc. XXI, n. 2/VI.

Antiseri D., M. Timio e G. Gamaleri (1998), *3 idee per un’Italia civile: Buono-scuola, buono-sanità, buono-TV*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

Auerbach A.J., Kotlikoff L. J. e W. Leibfritz (1999), *Generational Accounting around the World*, Chicago University Press, Chicago.

Barbetta G.P. (1996), *Sul contracting-out nei servizi sociali*, in: C. Borzaga, G. Fiorentini, A. Matacena (1996) (a cura di), *Non-Profit e sistemi di welfare*, Nuova Italia Scientifica, Roma.

²²¹ Ferrera e Gualmini 1999, 140.

²²² *Cit.*, 161.

²²³ *Cit.*, 160.

²²⁴ Morley-Fletcher 1996a, 305.

- Barr N. (1991), *Income-contingent Student Loans: An Idea Whose Time Has Come*, in G.K. Shaw (a cura di), *Economics, Culture and Education*, Edward Elgar, Brookfield.
- Barr N. (2001), *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford University Press, Oxford.
- Bauer P. (1971), *Dissent on Development*, Weidenfeld & Nicolson, London.
- Baukhage, M. e D. Wendl (1998) *Tauschen statt Bezahlen: Die Bewegung für ein Leben ohne Geld und Zinsen*, Rotbuch, Hamburg.
- Beltrametti L. (1998), *L'assistenza ai non autosufficienti: azione pubblica e meccanismi di mercato*, in CNEL, *Indagine sulla riforma dell'assistenza sociale*, richiesta il 21 marzo 1997, ad iniziativa della XII Commissione (Affari sociali) della Camera dei Deputati, trasmessa alla Presidenza il 9 settembre 1998, Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Doc. XXI, n. 2/I
- Biondi Y. e A.O. Casilli (1999), *Reddito universale di cittadinanza e riforma della moneta. Una proposta di portafoglio elettronico di moneta di cittadinanza*, in: A. Fumagalli e M. Lazzarato (a cura di), *Tute bianche. Disoccupazione di massa e reddito di cittadinanza*, Derive Approdi, Roma.
- Blaug M. (1970), *An Introduction to the Economics of Education*, Allen Lane, London.
- Blaug M. (1980), *Student Loans and the NUS*, "Economic Affairs", October.
- Blaug M. (1984), *Education Vouchers – It All Depends on What You Mean*, in J. Le Grand e R. Robinson, *Privatisation and the Welfare State*, Allen & Unwin, London.
- Boeri T. (2000), *Uno stato asociale. Perché è fallito il welfare in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Boitani A. e C. De Vincenti (1995), *Qualche idea sulla costruzione di un mercato del Welfare*, Fondazione Cespe.
- Bowles S. e H. Gintis (1998), *Recasting Egalitarianism. New Rules for Communities, States and Markets*, Verso, London-New York.
- Boyle D. (1999), *Funny Money: In Search of Alternative Cash*, Harper Collins, London.
- Bradford F. e N. Shaviro (1999), *The Economics of Vouchers*, NBER Working Paper Series, Working Paper 7092, April.
- Bresson Y. (1984), *L'après-salariat : une nouvelle approche de l'économie*, Economica, Paris.
- Bresson Y. (1994), *Le partage du temps et du revenu*, Economica, Paris.
- Bresson Y. e H. Guitton (1991), *Repenser la solidarité*, Editions Universitaires, Paris.
- Buchanan J.M. (1997), *Can Democracy Promote the General Welfare?*, in E. Frankel Paul, F.D. Miller, Jr., and J. Paul, *The Welfare State*, Cambridge University Press, New York.
- Buchanan J.M. e R.D. Congleton (1998), *Politics by Principle, not Interest: Toward Nondiscriminatory Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge-New York.
- Buraway M. (1996), *Why Coupon Socialism Never Stood a Chance in Russia: The Political Conditions of Economic Transition*, in Wright 1996.
- Buti M., D. Franco e L.R. Pench (1999) (a cura di), *Il welfare state in Europa: la sfida della riforma*, Il Mulino, Bologna.
- Butler E., M. Pirie e M. Young (1997), *Beyond Pension Plus: Developing the Fortune Account*, Adam Smith Institute, London.
- Cahn E. (1986), *Service Credits: A New Currency for the Welfare State*, The Welfare State Programme - Suntory Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines (STICERD), Discussion Paper n. 8, London
- Cahn E (1992), *The New Currency that enables Americans to turn their hidden resources - Time - into Personal Security and Community Renewal*, Time Dollar Institute, Washington (D.C.).
- Cahn E (1992), *No More Throw-Away People: The Co-Production Imperative*, Essential Books, Washington (D.C.).
- Cassese S. (2001), *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in "Rivista Trimestrale di diritto pubblico", 3.
- Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*, Fayard, Paris.
- Cave M. (2001), *Voucher programmes and their role in distributing public services*, OECD.
- CER (1997), *Un welfare su misura*, Rapporto n.4.
- Cespe (Fondazione) (1994), *Incontri istruttori sui punti di una piattaforma programmatica*, Serie azzurra n. 16, 6 giugno.
- Chernichovsky D. (2002), *Pluralism, Public Choice, and the State in the Emerging Paradigm in Health Systems*, "The Milbank Quarterly", 80 (1).
- Chubb J.E. e T.M. Moe (1990), *Politics, Markets, and America's Schools*, Brookings Institution Press, Washington (D.C.).
- CLES-Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue (1992), *Economia italiana e debito pubblico: Piani di rientro a confronto*.
- Colapietro C. (1996), *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Cedam, Padova.
- Coleman J.S., T. Hoffer e S. Kilgore (1982), *High School Achievements: Public, Catholic and Private Schools Compared*, Basic Books, New York.

- Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche (1997), *Relazione finale*, 28 febbraio, ora in <http://www.dse.unibo.it/onofri/onofri/RELFIN~1.DOC>.
- Confindustria (2000), *La fabbrica delle competenze*, Rapporto della Commissione per la formazione professionale, Scuola, Formazione e Ricerca, Roma.
- Coulson A. (1996), *Markets Versus Monopoly in Education: the Historical Evidence*, EPAA Education Policy Analysis Archives, Vol. 4 nr. 9Tempe (AZ), June.
- Dahrendorf R. (1988), *The Modern Social Conflict*, Weidenfeld & Nicolson, London.
- Dahrendorf R. (1996), *Ceto medio in crisi. Un fenomeno sociale comune a tutto il mondo*, "la Repubblica", 11 novembre.
- Dennison S.R. (1984), *Choice in Education*, Hobart Paperback 19, IEA, London.
- De Vincenti C. e A. Montebugnoli (1997), *L'economia delle relazioni. Ricchezza e occupazione nell'età postindustriale*, Laterza, Roma-Bari.
- De Vincenti C. e S. Gabriele (1999), *I mercati di qualità sociale. Vecchi e nuovi modelli di consumo*. VIII Rapporto CER-SPI, Laterza, Roma-Bari.
- De Vincenti C., P. Morelli e C. Pollastri (1999), *Una politica per i mercati di qualità sociale*, in: De Vincenti e Gabriele (1999).
- Di Marco M e F. Padoa Schioppa Kostoris, *Dal Welfare al Workfare*, in: CNEL, *Indagine sulla riforma dell'assistenza sociale*, richiesta il 21 marzo 1997, ad iniziativa della XII Commissione (Affari sociali) della Camera dei Deputati, trasmessa alla Presidenza il 9 settembre 1998, Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Doc. XXI, n. 2/V (*Analisi delle problematiche istituzionali, economiche e sociali relative all'introduzione del concetto di "minimo vitale" – Comparazioni internazionali*).
- Dixit A.K. (1996), *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, MIT Press, Cambridge (Mass.)
- Donati E. e A.L. Cubello (1999), www.cambiamento.pa. *Le esperienze del National Performance Review e dell'Electronic Government in USA dal 1993 al 1999*, Angeli, Milano.
- Dunn A.D. (1922), *The Supervision of the Spending of Money in Social Case Work*, (M.A. thesis), Ohio State University.
- Esping-Andersen G. (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Fazzi L. (2000), *La riforma dell'assistenza in Italia e i quasi-mercati*, "Economia Pubblica", 30 (6).
- Ferrara P.J. (1995), *More than a Theory: Medical Savings Accounts at Work*, "Policy Analysis", 220, March 14.
- Ferrera M. (1998), *Le trappole del welfare. Uno stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera M. ed E. Gualmini (1999), *Salvati dall'Europa?*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera M. e M. Rhodes (2000), *Building a Sustainable Welfare State*, in Ferrera M. e M. Rhodes (a cura di), *Recasting European Welfare States*, Cass, London 2000.
- Fiske E.B. e H.F. Ladd (2000), *When Schools Compete: A cautionary Tale*, Brookings Institution Press, Washington (D.C.).
- Fölster S. (1999), *L'assicurazione sociale basata sui conti di risparmio personale: una possibile strategia di riforma per i welfare state in crisi*, in Buti, Franco e Pench (1999).
- Frankel S. e R. West (1993) (a cura di), *Rationing and Rationality in the National Health Service*, Macmillan, London.
- Friedman M. (1955), *The Role of Government in Education*, in: R.A. Solo (a cura di), *Economics and the Public Interest*, Rutgers University Press, New Jersey, ora reperibile sul sito internet www.schoolchoices.org.
- Friedman M. (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago.
- Friedman M. (1967), *Efficienza economica e libertà*, Vallecchi, Firenze.
- Friedman M. (1991), *A Cure for America's Health-Care Ills*, "The Wall Street Journal", 13 November.
- Friedman M. (2002), *The Market Can Transform Our Schools*, The New York Times, 2 July.
- Friedman M. & R. (1980), *Free to choose*, Harcourt, New York.
- Gerstner L.V. (1995), *Reinventing Education: Entrepreneurship in America's Public Schools*, Plume/Penguin, New York.
- Green M. e J. Ledbetter (1988) (a cura di), *Ideas That Work: 60 Solutions for America's 3rd Century*, The Democracy Project, June.
- Grossi B. (1998), *I cambiamenti in atto nel Servizio Sanitario Nazionale*, in M. Trabucchi e F. Vasara (a cura di), *Rapporto Sanità '98. Priorità e finanziamento del Servizio sanitario nazionale: le fragilità*, Fondazione Smith Kline, Il Mulino, Bologna.
- Guiso L., L.J. Kotlikoff e N. Sartor (1992), *Generational Accounting: The Case of Italy*, Temi di discussione, Banca d'Italia, 171.
- Hansmann H.B. (1980), *The Role of the Nonprofit Enterprise*, "Yale Law Journal", 89.
- Harmer D. (1994), *School Choice – Why You Need It, How You Get It*, Cato Institute, Washington.

- Henig J.R. (1994), *Rethinking School Choice: Limits to the Market Metaphor*, Princeton University Press, Princeton (N.J.).
- Hayek (von) F. (1969), *La società libera*, Vallecchi, Firenze.
- Henig J.R. (1994), *Rethinking School Choice – Limits of the Market Metaphor*, Princeton University Press, Princeton (N. J.).
- Hershkoff H e L. (1997), *The Rights of the Poor*, Southern Illinois University Press, Carbondale (Il).
- Herzlinger R. (1997), *Market-Driven Health Care: Who Wins, Who Loses in the Transformation of America's Largest Service Industry*, Addison-Wesley, New York.
- Herzlinger R. (2002a), *Let's Put Consumers in Charge of Health Care*, "Harvard Business Review", 80 (7), July.
- Herzlinger R. (2002b), *Consumer-Driven Health Care*, Jossey-Bass, San Francisco (Ca.).
- Hillman J. (1996), *University for Industry*, Institute for Public Policy Research, London.
- Hirschman A.O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and State*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Hirschman A.O. (1992), *Rival Views of Market Society*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Holmes S. e C.R. Sunstein (1999), *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*, Norton, New York.
- Holtham G. (1997), *A Community Fund*, "Business Strategy Review", 8 (2).
- Howell W.G., J. Patrick, J. Wolf, P.E. Peterson, D.E. Campbell (2000), *The effect of School Vouchers on Student Achievement: A Response to Critics*, Occasional Paper, Program on Education Policy and Governance, Harvard University.
- Howard C. (1997), *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton University Press, Princeton (N.J.).
- Hsiao W. (1995), *Medical Savings Accounts: Lessons from Singapore*, "Health Affairs", 14 (2).
- Jenks C. et al. (1970), *Education Vouchers: A Report on Financing Elementary Education by Grants to Parents*, Center for the Study of Public Policy, Cambridge (Mass.).
- Jouvenel (de) B. (1990), *The Ethics of Redistribution*, Liberty Press, Indianapolis (In.).
- Judge K. (1981), *Pricing and Public Choice in Social Welfare*, in Seldon 1981.
- Kelley D. (1998), *A Life of One's Own. Individual Rights and the Welfare State*, Cato Institute, Washington (D.C.).
- Kelly G. e J. Le Grand (2002), *The Rise of the "Baby Bond": where did it come from?*, (Stresa, 26-27 aprile), Osservatorio "Giordano Dell'Amore" sui rapporti fra diritto ed economia, Milano.
- Kennedy M. (1992), *Geld ohne Zinsen und Inflation: Ein Tauschmittel das Jedem dient*, Goldmann, München.
- Kirkpatrick D.W. (1990), *Choice in schooling: a case for tuition vouchers*, Loyola University Press, Chicago.
- Krashinsky M. (1986), *Why Educational Vouchers May Be Bad Economics*, Teachers College Record, v 88, n. 2.
- Kotlikof L.J. (1992), *Generational Accounting: Knowing Who Pays, and When, for What we Spend*, Maxwell Macmillan International, New York.
- Layard R. (1999), *Tackling Inequality*, Macmillan, London.
- Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue (1992), *La manovra economica del governo*, Seminario nazionale, Lega Informazioni, n. 29, 20 ottobre.
- Le Grand J. (1989), *Markets, Welfare, and Equality*, in J. Le Grand e S. Elstrin, *Market Socialism*, Clarendon, London.
- Le Grand J. (1991), *Liberty, Equality and Vouchers*, in D.G. Green (a cura di), *Empowering the Parents: How to Break the School Monopoly*, The IEA Health and Welfare Unit, London.
- Le Grand J. (2000), *A Capital Idea : Start-Up Grants for Young People*, Fabian Society Policy Report No. 49, February, anche in www.fabian-society.org.uk.
- Le Grand J. e Bartlett W. (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, Macmillan, London.
- Le Grand J. e R. Goodin (1987), *Not Only the Poor. The Middle Classes and the Welfare State*, Allen & Unwin, London.
- Le Grand J. e R. Robinson (1984), *Privatisation and the Welfare State: An Introduction*, in: *Privatisation and the Welfare State*, Allen & Unwin, London.
- Lieberman M. (1989), *Privatization and Educational Choice*, Cato Institute, St. Martin's Press, New York.
- Lietaer B. (2001), *The Future of Money: A New Way to Create Wealth, Work, and a Wiser World*, Century, London.
- Lindbeck A. (1999), *La dinamica del welfare state*, in Buti, Franco e Pench (1999).
- Liska T. (1986), *Un mercato più sviluppato di quello capitalistico*, in E. Morley-Fletcher (a cura di), *Cooperare e competere*, Feltrinelli, Milano.

- Macpherson C.B. (1997), *Human Rights as Property Rights*, in *The Rise and Fall of Economic Justice and Other Essays*, Oxford University Press, Oxford.
- Mandelson P. e R. Little (1996), *The Blair Revolution*, Faber & Faber, London.
- Martelli C. (1986a), *Intervento alla Convenzione dei giovani socialisti: "Rifare la scuola"*, "Avanti!", 25 febbraio.
- Martelli C. (1986), *Questa scuola sta andando in malora*, "la Repubblica", 10 marzo.
- Martelli P. (1987), *Istruzione e etica pubblica*, Contributi per la discussione, 11, Politeia, Milano.
- Martino A. (1994), *Economia di mercato: fondamento delle libertà politiche*, Borla, Roma.
- Martinotti G. (1992), *Chi paga il costo degli studi universitari*, "Politica ed Economia", dicembre, 9-10.
- Massaro T.A. e Wong Y.N. (1995), *Positive Experience with Medical Savings Accounts in Singapore*, "Health Affairs", 14 (2).
- Marx K (1846), *Die Deutsche Ideologie. Kritik der neuesten deutschen Philosophie in ihren Repräsentanten Feuerbach, B. Bauer und Stirner, und des deutschen Sozialismus in seinen verschiedenen Propheten*, tr. it. a cura di F. Codini (1969), *L'ideologia tedesca*, Editori Riuniti, Roma.
- Matyaszkoski V. (1986a), *Nota introduttiva a Liska*, in: E. Morley-Fletcher (a cura di), *Cooperare e competere*, Feltrinelli, Milano.
- Matyaszkoski V. (1986a), *Tibor Liska e il dibattito sulle riforme economiche in Ungheria*, in: Morley-Fletcher (a cura di) (1986).
- McGinnis J.O. (2001), *The Enlightenment Case for Vouchers*, Cardozo Law School Jacob Burns Institute for Advanced Legal Studies, Working Paper Series No. 37, March.
- Meade J.E. (1989), *Agathotopia. The Economics of Partnership*, The David Hume Institute, Aberdeen.
- Meade J.E. (1993), *Liberty, Equality and Efficiency. Apologia pro Agathotopia Mea*, Macmillan, London.
- Merusi F. (1990), *Servizi pubblici instabili*, Il Mulino, Bologna.
- Millns T. e W. Piatt (2000) (a cura di), *Paying for Learning: The Future of Individual Learning Accounts*, IPPR, London.
- Monorchio A. (1996), *Ipotesi di intervento nei settori critici della previdenza e della sanità*, in A. Monorchio, (a cura di), *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, Il Mulino, Bologna.
- Morley-Fletcher E. (1981), *Note sul mercato, la condizione salariale e i "consumatori collettivi"*, "Quaderni della Rivista Trimestrale", 64-66, ottobre-marzo.
- Morley-Fletcher E. (1984), *Spesa pubblica. Chi ha paura dei "vouchers"?*, "Quarantacinque", giugno.
- Morley-Fletcher E. (1986), *Certezze per rischiare, competere per cooperare: una introduzione*, in: E. Morley-Fletcher (a cura di), *Cooperare e competere*, Feltrinelli, Milano.
- Morley-Fletcher E. (1988), *Socialismo e proprietà*, "Politica ed Economia", 12, dicembre.
- Morley-Fletcher E. (1989), *Un'ipotesi di eredità sociale*, "Politica ed Economia", 6, giugno.
- Morley-Fletcher E. (1990), *Universalità e diversificazione: alcune idee per il sistema fiscale*, in *Sinistra anni '90. I confini della politica*, in: Fondazione Lelio e Lisli Basso, *Annali 1990*, vol. XI, Il Mulino, Bologna.
- Morley-Fletcher E. (1993), *Diritti, scelte e efficienza nella cittadinanza sociale*, in: Università degli Studi di Roma "La Sapienza". Scuola diretta a fini speciali per assistenti sociali (CEPAS), *Cittadini e servizi sociali. L'assistente sociale tra servizio e controllo*, Siars, Roma.
- Morley-Fletcher E. (1994), *E se la Sinistra diventasse liberista?*, in "Reset", n.6, maggio.
- Morley-Fletcher E. (1995), *Tra "demercificazione" e "rimonetizzazione"*, "Politica ed Economia", aprile.
- Morley-Fletcher E. (1996a), *Statualità, Mercato e Socialità*, Rapporto all'Assmblea del CNEL del 14 marzo 1996, ora in: *Nuove prospettive del welfare*, Documenti CNEL, 36, v. I, Roma 2001.
- Morley-Fletcher E. (1996b), *The re-monetarisation of welfare benefits. Entitlements, liabilities and transaction costs in the relationship between citizens and public agencies*, "Annals of Public and Cooperative Economics", 67 (3), October.
- Morley-Fletcher E. (1996c), *Il sistema di Electronic Benefit Transfer negli Stati Uniti e le prospettive di una "carta del cittadino" in Europa*, "Economia Pubblica", 25 (5).
- Morley-Fletcher E. (1998a), *La metodologia dei conti virtuali nella "reinvenzione" della pubblica amministrazione americana*, in: Aldobrandini G. e R. Becerra, G. Da Empoli, E. Morley-Fletcher 1998.
- Morley-Fletcher E. (1998b), *Ecco il gran rebus del welfare*, "Reset", 37, Maggio.
- Morley-Fletcher E. (1998c), *Laurearsi alla UCLA con il PC e un prestito*, "Reset", 38, giugno-luglio.
- Morley-Fletcher E. (1998d), *Health cards and co-payments in the healthcare sector*, in Cartes 98, Conference Proceedings, Expositum, Paris.
- Morley-Fletcher E. (2000a), *Le politiche pubbliche di electronic government e l'uso della moneta elettronica nella "digitalizzazione" dei rapporti fra Stato e cittadini*, in C. Marchetti (2000) (a cura di), *Il denaro come simbolo e come valore*, La Goliardica, Roma.
- Morley-Fletcher E. (2000b), *Memoria di Olof Palme*, "Surplus", 5.

- Morley-Fletcher E. (2001), *Potenzialità riformatrici della prospettiva dei conti virtuali del cittadino*, introduzione a: *Nuove prospettive del welfare*, Documenti CNEL, 36, v. I, Roma.
- NEA, National Education Association, www.nea.org/issues/vouchers.
- New B. (1997) (a cura di), *Rationing: Talk and Action in Health Care*, BMJ, London.
- Novack M. (1999), *The Crisis of the Welfare State*, in *On Cultivating Liberty: Reflections on Moral Ecology*, Rowan & Littlefield, New York.
- Nuti D.M. (1994), *Privatizzazione di massa: costi e benefici di un capitalismo istantaneo*, "Economia Pubblica", 24 (9-10).
- OECD (1994), *School: A Matter of Choice*, Paris.
- Offe C. e Heinze R.G. (1997), *Economia senza mercato*, Editori Riuniti, Roma.
- Orszag J.M., P.R. Orszag, D.J. Snower e J.E. Stiglitz (1999), *The Impact of Individual Accounts: Piecemeal vs. Comprehensive Approaches*, Annual Bank Conference on Development Economics, The World Bank, April 29.
- Orszag J.M. e Snower D.J. (1996), *A Macro Theory of Employment Vouchers*, Discussion Paper No. 1367, CEPR, London.
- Orszag J.M. e Snower D.J. (1997a), *Expanding the Welfare System: A Proposal for Reform*, Discussion Paper No. 1674, CEPR, London.
- Orszag J.M. e Snower D.J. (1997b), *Youth Unemployment and Government Policy*, Discussion Paper No. 1675, CEPR.
- Orszag J.M. e Snower D.J. (1997c), *From Unemployment Benefits to Unemployment Support Accounts*, Discussion Paper, Department of Economics, Birbeck College, University of London.
- Orszag J.M. e Snower D.J. (1998), *From Unemployment Benefits to Unemployment Support Accounts*, Working Paper No. 12, Institute of Economics Studies, September.
- Orszag J.M. e D.J. Snower (1999), *L'espansione del sistema di welfare: una proposta di riforma*, in Buti, Franco e Pench (1992).
- Osborne D. e T. Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading (Mass.).
- Pauly M.V. (1994), *An Analysis of Medical Savings Accounts: Do Two Wrongs Make a Right?*, AEI, Washington.
- Pauly M.V. e J.C. Goodman (1995), *Tax Credits for Health Insurance and Medical Savings Accounts*, "Health Affairs", 14, Spring.
- Pirie M. (1992), *Blueprint for a Revolution*, Adam Smith Institute, London.
- Pinelli C. (1994), *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in Ruggeri A. (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale*, Giappichelli, Torino.
- Pitelis C. (1993) (a cura di), *Transaction Costs, Markets and Hierarchies*, Blackwell, Oxford.
- Rampini F. (1999), *Riforme, la strategia di Amato: "Oggi i computer, poi il welfare"*, "la Repubblica", 19 luglio.
- Regonini C. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Ricciardi M. (2001), *Rivoluzione*, Il Mulino, Bologna.
- Roemer J.E. (1994), *A Future for Socialism*, Verso, London.
- Rodotà S. (1994), *Cittadinanza: una postfazione*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari.
- Rossi N. (1997) (a cura di), *"L'istruzione in Italia: solo un pezzo di carta?"*, Il Mulino, Bologna.
- Ruffolo G. (1985a), *Che cos'è il Welfare Market*, intervista a cura di M. Villari, "Rinascita", 13 luglio.
- Ruffolo G. (1985b), *La qualità sociale: Le vie dello sviluppo*, Laterza, Roma-Bari.
- Ruffolo G. (1994), *Il mercato del benessere*, "la Repubblica", 23 settembre.
- Saltman R.B. (1998), *Medical Saving Accounts: a notably uninteresting policy idea*, "European Journal of Public Health", 8 (4).
- Scharpf F.W. (1988), *Società dei due terzi o socialismo in una sola classe?*, in Telò M., *Tradizione socialista e progetto europeo. Le idee della socialdemocrazia tedesca tra storia e prospettiva*, Editori Riuniti, Roma.
- Scheffler R e W. Yu (1998), *Medical Savings Accounts: a worthy experiment*, "European Journal of Public Health", 8 (4).
- Seldon A. (1981) (a cura di), *The Emerging Consensus?*, IEA, London.
- Seldon A. (1986), *The Riddle of the Voucher*, IEA, London.
- Sen A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford.
- Schmitter P.C. (2000), *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Il Mulino, Bologna.
- Skidelsky R. (1996), *A Question of Standards: Raising standards through choice*, Politeia, London.
- Snower D.J. (1993), *The Future of the Welfare State*, "The Economic Journal", 103 (May).

- Snower D.J. (1994), *Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies*, “American Economic Review”, 84 (2).
- Snower D.J. (1997), *The Simple Economics of Benefit Transfer*, in: D.J. Snower. e G. de la Dehesa (1997) (a cura di), *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Solow R.A. (1955), *Economics and the Public Interest*, New Brunswick, University Press.
- Sorman G. (1984), *La solution liberale*, Fayard, Paris.
- Spiers J. (1999), *The Realities of Rationing: ‘Priority Setting’ in the NHS*, IEA, London.
- Standing G. (1999), *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*, Macmillan, London.
- Stein (von) L. (1986), *Socialismo e Comunismo della Francia odierna. Un contributo di storia contemporanea*, Leipzig 1842 (Otto Wigand Verlag), in *Opere scelte*, I, *Storia e Società*, (a cura di E. Bascone Remiddi), Giuffrè, Milano.
- Stigler G.J. (1970), *Director’s Law of Public Income Redistribution*, “Journal of Law and Economics”, 13, April.
- Sturzo L. (1995), *Difesa della scuola libera*, a cura di D. Antiseri, Città Nuova, Roma.
- Sugarman S.D. e F.R. Kemerer (1999), *School Choice and Social Controversy: Politics, Policy, and Law*, Brookings Institution Press, Washington (D.C.).
- Supreme Court of the United States (2002), *Zelman v. Simmons-Harris*, 536 U.S. ____ (2002), No. 00-1751, June 27.
- Streeck W. (2000), *Il modello sociale europeo : dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, “Stato e Mercato”, 58, aprile.
- Sulpasso U. (1998), *Attenzione, siamo tutti analfabeti*, “Reset”, 38, giugno-luglio.
- Sulpasso U. (1999), *Un progetto di “Educational Credit Card”*, comunicazione al convegno “Le carte digitali come fattore competitivo delle amministrazioni pubbliche e dei sistemi-paese” (CNEL, 13-14 aprile 1999), ora in: *Nuove prospettive del welfare*, Documenti CNEL, 36, v. I, Roma 2001.
- Swaan (de) A. (1995), *Sous l’aile protectrice de l’état*, PUF, Paris.
- Tanner M. (1995), *Medical Savings Accounts: answering the critics*, “Policy Analysis”, 228, May 25.
- Taylor-Gooby P. (2000) (a cura di), *Risk, Trust and Welfare*, Macmillan, London.
- Tibbitt R. (1997), *Alternative Currencies: A Challenge to Globalisation?*, “New Political Economy”, 2 (1).
- Ticket Service (2001), *Il miglior alleato per le azioni sociali. Quando un ente sceglie di prevenire e risolvere le situazioni di disagio e di bisogno sociale*, Segrate, anche in www.Ticket-Service.it.
- Timio M. (1996), *Il “buono sanità”*, SEI, Torino.
- Tiphine J. (2002-08-23), *Les “miles” aériens, nouvelle monnaie mondiale*, “Le Monde”, 20 Août.
- Tocqueville (de) A. (1977), *Oeuvres complètes*, XIII, Gallimard, Paris.
- Tocqueville (de) A. (1999), *Sur le paupérisme*, Allia, Paris.
- Torchia L. (2002), *Welfare, diritti sociali e federalismo*, dattiloscritto cortesemente trasmesso dall’autrice.
- Tullock G. (1986), *The Charity of the Uncharitable*, in *The Economics of Wealth and Poverty*, Wheatsheaf, Brighton.
- Tullock G. (1997), *General Welfare or Welfare for the Poor Only*, in *Economics of Income Redistribution*, Kluwer Academic, Boston/Dordrecht/London.
- Ulivo (2002), *Carta dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori*, in www.dsonline.it
- Van der Laan G. (1998), *Client Demands and Professional Responsibility in Democratic Welfare Organizations*, in Flösser G e H.U. Otto (a cura di), *Towards More Democracy in Social Services*, De Gruyter, Berlin.
- Van Fliet W. e J.A. Smith, (1982), *A nineteenth century French proposal to use school vouchers*, “Comparative Educational Review”, 12 (3).
- Viveret P. (2002), *Rapport d’étape de la mission “nouveaux facteurs de richesses”*, Rencontre Internationale, 1 et 2 mars, Ministère de l’Emploi et de la Solidarité, Délégation Interministérielle à l’Innovation Sociale et à l’Economie Sociale, Paris, ora in www.place-publique.fr.
- Visentin M. (1999), *Se il sistema dei “buoni scuola” torna a far capolino*, “l’Unità”, 23 novembre.
- Viteritti J.P. (1999), *Choosing Equality: School Choice, the Constitution and Civil Society*, Brookings Institution Press, Washington (D.C.).
- Weicher J.C. (1997), *Privitizing Subsidized Housing*, AEI, Washington (D.C.).
- Weiskopf T.E. (1996), *The Prospects for Democratic Market Socialism in the East*, in Wright 1996.
- West E.G. (1967), *Tom Paine’s voucher scheme for public education*, “Southern Economic Journal”, 33 (3).
- West E.G. (1994), *Britain’s Student Loan System in World-Perspective: A Critique*, The Institute of Economic Affairs.
- Williamson O.E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, The Free Press, New York.

- Witte J.F. (2000), *The Market Approach to Education – An analysis of America's first Voucher Program*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Wylie C. (1998), *Can Vouchers Deliver Better Education? A Review of the Literature, with Special Reference to New Zealand*, New Zealand Council for Educational Research, Wellington.
- Wright O. (1996) (a cura di), *Making Market Socialism Work*, Verso, London.
- Yip W.C. e Hsiao W.C. (1997), *Medical Savings Accounts: Lessons from China*, "Health Affairs" 16 (6).
- Zelizer V.A. (1994), *The Social Meaning of Money*, Basic Books, New York.
- Zepezauer M. e A. Naiman (1996), *Take the Rich Off Welfare*, Odonian, Tucson (Az.).
- Zolo D. (1994), *La strategia della cittadinanza*, in Zolo D. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari.