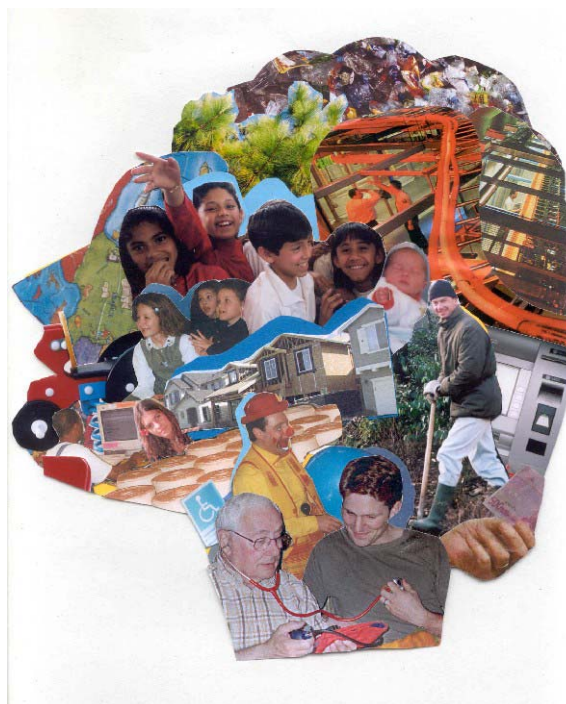


L'ASSET BUILDING E L'USCITA DALLA POVERTÀ



UN NUOVO DIBATTITO SULLA POLITICA DEL WELFARE



ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE
E LO SVILUPPO ECONOMICO



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA
E DEL LAVORO

LEED/L'Asset Building e l'Uscita dalla Povertà

**L'ASSET BUILDING E L'USCITA DALLA POVERTÀ:
UN NUOVO DIBATTITO SULLA POLITICA DEL WELFARE**



ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

Ai sensi dell'Articolo 12 della Convenzione sottoscritta a Parigi il 14 dicembre 1960 ed entrata in vigore il 30 settembre 1961, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) promuoverà politiche finalizzate:

- a raggiungere il massimo livello sostenibile di crescita economica ed occupazione nonché di innalzare il tenore di vita nei paesi Membri, mantenendo nel contempo la stabilità finanziaria, e quindi a contribuire allo sviluppo dell'economia mondiale;
- a contribuire ad una sana espansione economica nei paesi Membri e non membri nel processo di sviluppo economico; e
- a contribuire all'espansione del commercio mondiale su basi multilaterali e non discriminatorie nel rispetto degli obblighi internazionali.

I paesi Membri originari dell'OCSE sono Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera e Turchia. Successivamente, e alle date indicate di seguito, anche i seguenti paesi sono entrati a far parte dell'OCSE: Giappone (28 aprile 1964), Finlandia (28 gennaio 1969), Australia (7 giugno 1971), Nuova Zelanda (29 maggio 1973), Messico (18 maggio 1994), Repubblica Ceca (21 dicembre 1995), Ungheria (7 maggio 1996), Polonia (22 novembre 1996), Corea (12 dicembre 1996) e Repubblica Slovacca (14 dicembre 2000). La Commissione delle Comunità Europee partecipa ai lavori dell'OCSE (Articolo 13 della Convenzione OCSE).

Illustrazione di copertina: *Dina Ionescu, Programma LEED*

© OCSE, 2003

La riproduzione della presente pubblicazione è autorizzata solo con la menzione del copyright OCSE e del titolo della pubblicazione.

PREMESSA

Questo documento scaturisce da un convegno sull'*asset building* (costituzione di un patrimonio personale) — o sui “Fondi di Sviluppo Personali ” (Individual Development Accounts - IDA), nome dato negli Stati Uniti e in Canada ai principali strumenti di *asset building* — svoltosi a Windsor, Ontario, Canada all'inizio di aprile del 2002. La conferenza era stata organizzata principalmente dalla Corporation for Enterprise Development (CFED) (USA) e dal Social and Enterprise Development Innovations (SEDI) (Canada) , due organizzazioni che hanno sperimentato i principali programmi pilota IDA nei rispettivi paesi. La conferenza stessa, cui hanno partecipato circa 1.000 delegati, ha dato impulso all'idea che un tentativo di presentare i concetti fondamentali dell'*asset building* e forse anche di avviare un dibattito a livello internazionale potessero essere utili nel contesto dell'OCSE. Il forte coinvolgimento del Programma dell'OCSE per lo Sviluppo dell'Economia e dell'Occupazione a livello locale (LEED) ha permesso ad una nutrita delegazione internazionale, composta dai rappresentanti di numerosi paesi OCSE, di condividere le proprie opinioni su questo tema e sulle sue implicazioni per i rispettivi paesi.

L'*asset building*, cioè la costituzione di un patrimonio per le fasce sociali a basso reddito attraverso il risparmio integrato rimette in discussione la centralità stessa delle politiche di sostegno al reddito quali strategie tradizionali per alleviare la povertà e migliorare le condizioni economiche e sociali dei ceti meno abbienti. L'*asset building* non nega la necessità di una politica di sostegno al reddito, né i suoi effetti positivi, e non rivendica né la sua sostituzione né la sua riduzione, ma ritiene che le strategie tradizionali, per quanto indispensabili, siano tuttavia insufficienti. L'approccio che prevede lo sviluppo di un patrimonio attraverso il risparmio non è considerato un'alternativa alle politiche sociali basate sul sostegno al reddito, quanto piuttosto uno strumento integrativo. I suoi fautori sostengono che abbia le potenzialità per aiutare gli individui ad uscire dalla trappola della povertà attraverso l'*empowerment* dei poveri (persone a basso reddito o al di sotto della soglia ufficiale di povertà)

L'importanza dei sistemi di erogazione dei servizi di *asset building*, considerati condizione *sine qua non* per il loro successo, ha spinto il Programma LEED a realizzare uno studio approfondito. Ma perché tanto interesse? Perché la fornitura di questi servizi è una questione soprattutto locale ed è un compito che le collettività e le istituzioni possono svolgere al meglio lavorando “sul terreno”. Raggiungere i poveri e gli esclusi non è facile. Essi costituiscono le nostre comunità rurali più povere e vivono nei quartieri difficili delle grandi e piccole città. Ancora peggio, molti di loro vanno ad ingrossare le fila degli eserciti degli emarginati senza tetto, che vagano senza meta nelle giungle di cemento dei nostri paesaggi urbani. Raggiungere queste persone è un compito da svolgersi a livello locale, che spetta ai governi locali, alle ONG locali, agli istituti di beneficenza locali e ai gruppi imprenditoriali locali, possibilmente in collaborazione. Alcune di queste istituzioni o gruppi che operano in collaborazione tra loro potrebbero anche essere in grado di elaborare ed avviare iniziative proprie di *asset building*, come è avvenuto in molti paesi in via di sviluppo ed in alcuni paesi sviluppati. Questo studio analizza soprattutto le proposte di programmi indirizzate ai governi centrali, in quanto sono proprio loro il cardine delle grandi proposte esistenti in materia di *asset building*. Tuttavia, tali programmi potrebbero essere destinati al fallimento se non riusciranno a sfruttare a proprio vantaggio l'attuale tendenza al decentramento dei servizi pubblici, approfittando della possibilità di coinvolgere tutte le istituzioni locali nel difficile compito dell'erogazione dei programmi.

Questo studio è stato scritto da Robert Cornell, consulente ed ex Vice Segretario Generale dell'OCSE, sotto la supervisione di Antonella Noya, Amministratrice del Programma LEED dell'OCSE, che ne ha curato l'edizione.

Ringraziamo per i preziosi commenti e suggerimenti: John Martin, Direttore della Direzione OCSE per l'Occupazione, il Lavoro e gli Affari Sociali (ELSA), Mark Pearson, Responsabile della Divisione di Politica Sociale della Direzione OCSE/ELSA; Sergio Arzeni, Responsabile del Programma OCSE/LEED; Ray Boshara, Direttore, Programma *Asset Building*, New America Foundation, USA; Hartmut Siemon, Portavoce, Città di Lipsia, Germania; e Yan de Kerougan, Giornalista, *La Tribune*, Francia.

La traduzione italiana è stata curata dal CNEL e rivista da Antonella Noya e Paola Babos, Amministratrici al Programma LEED dell'OCSE, rispettivamente a Parigi e Trento.

**QUESTA PUBBLICAZIONE HA OTTENUTO IL CONTRIBUTO FINANZIARIO DEL
German Marshall Fund DEGLI STATI UNITI. È PUBBLICATA SOTTO LA RESPONSABILITÀ
DEL SEGRETARIO GENERALE DELL'OCSE**

PREFAZIONE

*Di Carmelo Pillitteri*¹

Nel corso della VII Consiliatura, la II^a Commissione delle Politiche del Lavoro e delle Politiche Sociali del CNEL è stata fortemente impegnata sulle tematiche sociali, pronunciandosi, con documenti approvati dall'Assemblea, sulla disabilità, la non autosufficienza, gli ammortizzatori sociali.

Trattare oggi il tema delle politiche del *Welfare*, impone l'esigenza di affrontare l'argomento non solo riferendosi alle realtà interne dei singoli Stati nazionali, ma inserendolo in una cornice internazionale, e operando un raffronto tra le diverse esperienze in atto. Con riferimento all'Italia, ai fini di una migliore comprensione della materia, risulta indispensabile soffermarsi su due aspetti particolarmente delicati.

Da un lato, si rivela infatti quanto mai opportuna l'analisi dei risvolti del decentramento, per cui le competenze nel settore del sociale fanno capo agli enti locali, ma risultano carenti del necessario coordinamento che assicuri livelli omogenei di assistenza nel territorio nazionale.

In secondo luogo, una seria riflessione meritano le difficoltà economiche attraversate dal Paese, e le inevitabili ripercussioni in termini di mantenimento dei livelli essenziali delle prestazioni.

A tale scopo, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro può diventare luogo privilegiato di verifiche, di valutazioni e di dialogo. In un Paese sempre più frammentato, il CNEL è senza dubbio una delle sedi istituzionali in cui sempre più frequente e proficua è la discussione su temi al centro del dibattito economico e sociale del Paese, grazie soprattutto al contributo offerto dalle forze sociali espresse nell'Assemblea e ai costanti legami con i rappresentanti di Ministeri, Enti ed Istituzioni.

In questo contesto, l'iniziativa promossa in collaborazione con il Programma LEED dell'OCSE per la presentazione del Rapporto "*L'asset building e l'uscita della povertà*" conferma l'impegno del CNEL in materia di politiche sociali e la volontà di fornire un ausilio concreto alla discussione sulle strategie a sostegno delle fasce deboli.

¹ Presidente Commissione Politiche del Lavoro e Politiche Sociali del CNEL

INDICE

PREMESSA.....	I
PREFAZIONE	III
INTRODUZIONE.....	1
CAPITOLO UNO COSTITUIRE IL PATRIMONIO DEI POVERI: CONCETTI FONDAMENTALI.....	2
Che cosa è l'Asset Building?.....	4
La teoria del Welfare ed il malcontento dei sostenitori dell'Asset Building.....	7
I limiti del Mercato.....	10
Investimento Sociale: Molto Più che un'Altra Definizione di Asset Building.....	13
CAPITOLO DUE L'ASSET-BUILDING NEL MONDO.....	16
Microfinanza	16
Gli sviluppi dell'Asset-Building nei Paesi Membri dell'OCSE	21
Stati Uniti.....	22
Gran Bretagna	28
Canada	33
Messico.....	35
Irlanda.....	36
Fondi Personali di Apprendimento (ILA) nei Paesi OCSE.....	36
L'Asset Building fuori dell'area OCSE.....	37
Singapore.....	37
Taipei.....	39
Sud Africa.....	39
L'Importanza della Valutazione	39
CAPITOLO TRE DOMANDE FONDAMENTALI PER UN DIALOGO INTERNAZIONALE SULL'ASSET BUILDING.....	41
BIBLIOGRAFIA	47

INTRODUZIONE

*Di Michele Dau*²

Le strategie di asset building non sono un'ipotesi di laboratorio, ma uno strumento utilizzato, ormai da 15 anni e con risultati misurabili, per dare risposta ai nuovi bisogni di fronte ai quali i Paesi hanno difficoltà a intervenire.

Si tratta di interventi a medio e lungo termine, nati negli USA intorno agli anni '80 e oggi molto diffusi in Canada e Gran Bretagna, indirizzati ai soggetti appartenenti alle fasce deboli - famiglie a basso reddito, immigrati, giovani - e volti a costruire asset materiali, patrimonio; dunque, a fornire una minima base di mezzi per uscire dalla povertà soprattutto attraverso la leva del risparmio integrato.

La predisposizione delle strategie di asset building chiama in causa una pluralità di soggetti pubblici e privati, in una sussidiarietà verticale e orizzontale. Proprio la sinergia tra questi interventi - insieme alla molla della responsabilità personale, in un quadro di nuova loyalty individuale e sociale - è la principale caratteristica di questo tipo di soluzioni. Si è infatti di fronte a strumenti che, pur finalizzati al raggiungimento di obiettivi individuali, presentano un alto contenuto sociale, contribuendo alla piena affermazione e alla tutela di diritti costituzionalmente garantiti.

Laddove tali politiche si sono diffuse, il richiamo alla responsabilità ha potuto significare in molti casi anche emancipazione, e quindi cittadinanza, in un circuito che non va sottovalutato nel momento in cui si attivano strumenti innovativi che devono favorire l'inclusione sociale vera. In questo senso, tali interventi, che mirano a far uscire la persona dalla condizione di povertà dandole un asset, vanno tenuti distinti da quelli che offrono un trasferimento di reddito mantenendola, però, in un'area di debolezza. Ciò non significa, tuttavia, negare la centralità e la necessità delle politiche "tradizionali" di sostegno al reddito.

In un momento in cui l'attenzione riguardo a questi nuovi strumenti risulta sempre più crescente, lo studio su "L'asset building e l'uscita dalla povertà", presentato e discusso al CNEL, si rivela dunque di grande interesse, soprattutto perché sorretto dall'idea che il tentativo di illustrare i concetti fondamentali dell'asset building, e di avviare un dibattito all'interno dei Paesi membri, possa contribuire alla implementazione delle Politiche del Welfare nell'area OCSE.

² Capo Dipartimento per l'Attuazione del Programma del CNEL

CAPITOLO UNO COSTITUIRE IL PATRIMONIO DEI POVERI: CONCETTI FONDAMENTALI

Oltre un decennio fa, il Professor Michael Sherraden (1991) scrisse un libro innovativo che coniava il concetto di *Asset Building*, o Investimento Sociale, come strumento politico di lotta alla povertà. Nel suo libro, il Professor Sherraden metteva in discussione le tradizionali strategie di alleviamento della povertà adottate dai paesi OCSE, essenzialmente incentrate sul concetto di sostegno al reddito e dallo stesso considerate inefficaci in quanto non in grado di aiutare i poveri ad uscire effettivamente dalla povertà e a migliorare la loro condizione economica e sociale. Il testo non negava la necessità ed i benefici di tale sostegno né invitava alla sua eliminazione o riduzione, ma lo descriveva come strumento necessario seppure insufficiente: insufficiente se il reale obiettivo della politica nelle nostre società postindustriali è ridurre, e non soltanto “alleviare”³ la povertà.

La proposta avanzata da Sherraden di un nuovo strumento politico di lotta alla povertà parte da due osservazioni. Innanzitutto, i governi dei paesi sviluppati utilizzano da molti anni, direttamente oppure indirettamente attraverso i loro sistemi fiscali, politiche che agevolano o comunque incoraggiano la popolazione in generale a costituire un capitale, sotto forma di risparmio finanziario, proprietà dell'abitazione, fondi pensione, formazione (capitale umano) o impresa. Tuttavia, molto spesso queste politiche non riescono a raggiungere i poveri perché le azioni a loro dirette non invitano al risparmio, anzi al contrario sembrano scoraggiarlo. Gli individui con un reddito inferiore a determinate soglie non pagano tasse e di conseguenza non possono accedere in alcun modo agli sgravi fiscali. Alcuni programmi negano il sostegno al reddito per gli individui o le famiglie che hanno un patrimonio a volte persino irrisorio, compresi i risparmi cautelativi per ammortizzare semplici emergenze o oscillazioni di redditi instabili. I poveri rischiano quindi di perdere reddito se risparmiano. Inoltre, (Sherraden non lo sottolinea, ma va di pari passo con la sua argomentazione), alcuni sistemi contengono alcune cosiddette “trappole di povertà”. Ci sono casi in cui i lavoratori poveri che guadagnano a sufficienza per iniziare ad avere una soggettività tributaria possono trovarsi nell'assurda condizione di subire un'imposizione superiore al loro guadagno marginale – soprattutto se il sostegno pubblico inizia a decrescere una volta superate soglie ancora basse di reddito. Questo sistema spinge i poveri a restare sotto l'ombrello protettivo del sostegno pubblico al reddito, a vivere con meno denaro e quindi a rinunciare all'opportunità di risparmiare, anche in misura modesta.

La seconda osservazione, che ora trova solide conferme sia nei programmi di *asset building* che nella ricerca empirica, esprime la convinzione diffusa che le persone a basso reddito desiderano risparmiare, che possono farlo in misura modesta e che lo fanno, spesso con sacrifici superiori a quanto la classe politica ed i più abbienti riescano ad immaginare. Si può senz'altro affermare che i risparmi aumentano di pari passo con il reddito, ma vi sono anche prove tangibili che dimostrano che i *tassi* di risparmio sono superiori tra i poveri (Sherraden *et al.*, 2002, Duran, 2002).

³ Può esser utile chiarire la terminologia. Secondo il *New Oxford English Dictionary*, il termine “*alleviate*” (alleviare), un termine utilizzato con frequenza nelle politiche di lotta alla povertà, significa “rendere meno grave (*la sofferenza, una deficienza o un problema*): non poteva impedire il suo dolore, solo alleviarlo [o] misure per alleviare la disoccupazione.”

In un tale contesto, la proposta di Sherraden estenderebbe in teoria ai poveri le politiche di *asset building* e gli incentivi al risparmio, simili – in quanto ad effetti - a quelli di cui altre categorie già beneficiano in forme diverse. Sherraden e tutti coloro che sostengono queste politiche in vari paesi sono convinti che l'*Asset Building* (Investimento Sociale) sia la chiave di volta per combattere efficacemente sia la povertà che l'emarginazione economica e sociale dei poveri, poiché ha effetti positivi sul benessere che il solo sostegno al reddito non riesce ad offrire. E' perciò uno strumento che va oltre la semplice lotta alla povertà e che va anche nella direzione di una maggiore coesione sociale. In questo senso, non trova difficoltà di inserimento nell'ambito di filosofie e tradizioni sociali accettate.⁴

Il ricorso a programmi di *asset building* non è mai concepito come alternativa al sostegno del reddito. Al contrario, l'Investimento Sociale va utilizzato a fianco di queste politiche, riconoscendo che, fintantoché persiste il problema della povertà, il sostegno al reddito continuerà a rappresentare un obbligo necessario della società. Ciononostante, l'*asset building* implica anche una visione a lungo termine. I suoi sostenitori ritengono che possa aiutare efficacemente le persone a basso reddito o quelle che vivono al di sotto della soglia di povertà, ad uscire dalla povertà con un aumento del patrimonio e del reddito. La giusta comprensione di questa visione indebolisce le argomentazioni che potrebbero altrimenti emergere in quelle società particolarmente legate alle politiche di sostegno ai redditi, politiche che l'Investimento Sociale non mette assolutamente in discussione. Proprio perché l'*asset building* ed il sostegno al reddito sono da considerarsi due misure complementari, e non contrapposte, i loro sostenitori ribadiscono che le questioni filosofiche, etiche e politiche - inevitabilmente collegate alla diminuzione del sostegno al reddito - non debbano neanche essere sollevate.

E' pur vero che i grandi dibattiti politici, soprattutto quelli in materia di politica sociale, non si esauriscono mai, ma evolvono in continuazione. E il dibattito sull'*asset building* non fa eccezione a questa regola. Di conseguenza, in alcuni paesi Membri dell'OCSE potrebbe comunque rivelarsi necessario affrontare la questione della contrapposizione tra politiche di sostegno al reddito e politiche di *asset building*, per provare una volta per tutte l'infondatezza della nozione secondo la quale esse sono necessariamente in competizione in senso filosofico o etico. In altri paesi, tuttavia, questa questione è ormai ampiamente superata e l'orientamento è cambiato; l'attenzione si è spostata sulla disuguaglianza del possesso di un patrimonio piuttosto che sui redditi (sebbene i due elementi siano strettamente collegati, naturalmente): una disuguaglianza generata in parte dalle politiche pubbliche di incentivo al risparmio per l'accumulo di capitale – mirato alla proprietà dell'abitazione, alla formazione, all'imprenditoria o alla pensione. Praticamente tutti i paesi OCSE prevedono tali politiche che operano spesso attraverso il sistema tributario. Negli Stati Uniti, ad esempio, gli oneri deducibili per queste politiche superano i \$300 miliardi annui. L'accusa è che non raggiungendo i poveri, ma escludendoli di fatto, queste politiche fanno sì che la povertà venga definita sempre più marcatamente da una disuguaglianza patrimoniale e sempre meno come disuguaglianza di redditi. In questa prospettiva, l'argomentazione a difesa dell'*asset building* come strumento di lotta alla povertà può essere recepito come un invito ad estendere gli attuali strumenti di *asset building* a tutti coloro che ne sono ora esclusi.⁵

La possibilità che i governi OCSE considerino lo sviluppo di programmi di *asset building*/investimento sociale come strumenti di lotta alla povertà integrativi e potenzialmente promettenti, rappresenta quindi una questione distinta dai dubbi che hanno avvolto le politiche di sostegno al reddito praticamente dal loro esordio. I suoi sostenitori argomentano che l'*asset building* può essere preso in considerazione per i suoi stessi meriti e non come strumento di attacco ai giudizi socio-politici prevalenti, in tutte le sue varianti tra le società dei paesi OCSE. Questo studio cerca di descrivere la realtà odierna delle politiche di *asset building* oltre alle idee che ne sono alla base, fornendo materiale sufficiente ad

⁴ L'espressione francese *la lutte contre la pauvreté et l'exclusion* (la lotta alla povertà e all'emarginazione) esprime con particolare efficacia questo legame.

⁵ Boshara (2003) articola questo punto di vista in maggior dettaglio.

aprire un dibattito sui meriti senza pronunciarsi in maniera definitiva. Questo capitolo è dedicato alle "idee": è naturalmente molto breve e tocca solamente i punti principali, spiegando in termini generali che cos'è l'*asset building*. Sherraden (1991) resta un'ottima fonte per un'analisi esaustiva del concetto, seppure da una prospettiva soprattutto statunitense. Nel Capitolo Due abbiamo riassunto i programmi e le sperimentazioni in materia di *asset building* che si sono sviluppati in giro per il mondo. Il Capitolo Tre presenta alcune domande fondamentali per l'apertura di un dibattito politico.

Negli ultimi due decenni, i programmi con caratteristiche di *asset building* orientati specificamente ai poveri sono stati sviluppati praticamente in tutto il mondo, coprendo quasi tutti i continenti e molte culture differenti. Le organizzazioni non governative (ONG) sono state spesso le prime ad attuarli, ma anche i governi sono stati sempre più coinvolti. Molti programmi hanno avuto successo e molti sono falliti. Hanno assunto forme diverse, sono nati, hanno prosperato o sono falliti sia nei paesi più poveri che in quelli più ricchi. In effetti, pur nella loro diversità, ciò che colpisce è l'universalità del concetto di *asset building*.

Una forma particolare di *asset building*, il Fondo Personale di Apprendimento (*Individual Learning Account* - "ILA"), ha attirato notevole attenzione nei sistemi di istruzione e di formazione nazionali (e nei fori internazionali quali l'OCSE), ed ha iniziato a trovare uno spazio nei programmi pilota ed in quelli ormai consolidati in numerosi paesi europei. Alcuni di essi sono descritti brevemente al Capitolo Due. Gli ILA possono essere universali (offerta ad intere popolazioni o quasi), mirati specificamente ai poveri oppure diretti ad individui con carenze di istruzione o formazione che li relegano spesso in gruppi a basso reddito. L'OCSE (2001b) li classifica come "strategie innovative di finanziamento" per la formazione permanente, facendoli rientrare direttamente tra le tipologie di iniziative di *asset building* analizzate in questo studio, che ne offre anche un'utile e breve discussione.

L'*asset building* appare quindi potenzialmente come una "Grande Idea" di politica sociale. Questa è certamente la convinzione dei suoi sostenitori. Nell'esplorarlo ulteriormente, questo studio cercherà nello specifico di valutarne il potenziale di allargamento a tutta l'area OCSE, in una forma o nell'altra. Le società dei paesi membri dell'OCSE presentano molte analogie, ma anche molte differenze. E' estremamente probabile che non vi sia alcun modello politico che possa adattarsi appieno o avere successo in tutti i paesi Membri dell'OCSE. Eppure, l'universalità del concetto di fondo, sia nella teoria che nella pratica, offre una prospettiva allettante, anche se si tratta pur sempre di una prospettiva e non di una certezza. Tuttavia, essa fa sì che questa esplorazione valga lo sforzo.

Che cosa è l'Asset Building?

L'*asset building* (ossia la costituzione di un patrimonio personale) permette ai poveri ed alle loro famiglie di risparmiare piccoli importi, di accumulare piccole riserve di ricchezza e di usare questi risparmi, normalmente per scopi specifici. Il più basilare tra questi scopi, un'esigenza palese per ogni famiglia povera, è la disponibilità immediata di fondi sufficienti - risparmi cautelativi - per ammortizzare le inevitabili oscillazioni dei redditi di sussistenza o di quasi sussistenza, per far fronte a problemi di salute o ad altre emergenze. Nei paesi molto poveri, con grandi popolazioni che guadagnano meno di US\$1,00 o US\$2,00 al giorno pro capite, questa esigenza è prioritaria. In questi casi, i governi non dispongono di grandi programmi di sostegno sociale e non possono neanche permetterseli. Nei paesi più ricchi, con sistemi di sostegno sociale più avanzati, i trasferimenti di reddito e l'assistenza sanitaria più o meno universale (in gran parte dei paesi) contribuiscono a ridurre, ma sicuramente non ad eliminare, l'importanza del risparmio cautelativo. Questa forma di risparmio è anche la più vicina alla definizione economica classica del risparmio considerato come "consumo differito".

Infatti, sia nei paesi poveri che nei paesi ricchi, i programmi di *asset building* cercano di stimolare il più possibile le persone a basso reddito a risparmiare per obiettivi che vadano al di là di quelli cautelativi e

che siano più orientati ad investimenti mirati ad incrementare i redditi instabili e, cosa altrettanto importante, a migliorare la loro capacità di lasciarsi alle spalle la povertà. Nei paesi in via di sviluppo, per esempio, molti programmi di microfinanza sono incentrati sul risparmio (e sul credito, spesso basato sulla dimostrata capacità di risparmiare) per finanziare modeste attività imprenditoriali⁶. I programmi di *Asset building* attualmente realizzati negli Stati Uniti ed in Canada enfatizzano l'importanza del risparmio per tre obiettivi di investimento: abitazione, istruzione e piccola imprenditoria.

Le ONG, che comprendono le organizzazioni filantropiche e le organizzazioni non a scopo di lucro, finanziano e gestiscono alcuni programmi di *asset building*. Questi ultimi si sono inoltre guadagnati una crescente popolarità tra gli istituti di cooperazione multilaterale e bilaterale, che utilizzano spesso ONG locali ed internazionali come propri canali di erogazione e di gestione dei programmi. Alcuni governi erogano risorse di *asset building* direttamente attraverso propri programmi. In tutte le tipologie di progetti, tuttavia, *l'asset building richiede una qualche forma di finanziamento corrente*: infatti, a prescindere che sia erogato dal privato o dal pubblico, ha dei costi.

Il microcredito, che è la forma più semplice di microfinanza ("micro" perché si occupa solamente delle piccole operazioni effettuate dai poveri, soprattutto nei paesi in via di sviluppo), ha bisogno di un capitale di base per finanziare i crediti di modesto ammontare per i poveri e per coprire gli elevati costi amministrativi, derivanti da un impiego relativamente elevato di mano d'opera nella fornitura del servizio. In genere, questi crediti permettono lo sviluppo di piccole attività imprenditoriali e vengono rimborsati con i proventi di questa attività. Essi inoltre forniscono a volte un'alternativa ai risparmi cautelativi. Una definizione più ampia di "microfinanza" comprende gli istituti di microcredito che raccolgono anche risparmi, ma praticamente in nessun caso i risparmi raccolti sono sufficienti a finanziare completamente i crediti erogati: c'è sempre necessità di capitali esterni. È significativo che molte delle iniziative di microcredito di maggiore successo abbiano riconosciuto l'esigenza di migliorare la loro capacità di gestire risparmi. Inoltre, la domanda di servizi è talmente elevata che le suddette iniziative sono ansiose di diventare auto-sostenute e persino redditizie per poter attrarre capitali commerciali esterni, piuttosto che - o in aggiunta a - fondi di assistenza pubblici e privati. Questa redditività non è un sogno, ma è alla portata di programmi ben gestiti. Alcuni l'hanno raggiunta.

Le iniziative di *asset building* più simili al modello Sherraden non prevedono il credito ma sono incentrate esclusivamente sul risparmio e concepite per fornire incentivi finanziari attentamente ponderati per stimolare ed incoraggiare il risparmio tra i poveri. Inoltre, nei paesi sviluppati sembrano avere maggiore successo delle iniziative di microfinanza (vedere Capitolo Due). In genere, un programma di questo tipo fornisce incentivi al risparmio integrando i piccoli risparmi con un sussidio pubblico o privato su una base di 1:1, 2:1 o persino più elevata, fino al limite fissato dalle regole del programma. Il cliente si impegna a risparmiare regolarmente piccoli importi, con cadenza settimanale o mensile a seconda del suo flusso di reddito, per un periodo ad esempio di tre anni. Per ogni importo risparmiato dal titolare del conto, il programma aggiunge lo stesso ammontare o un multiplo dell'importo risparmiato, a seconda delle regole. Durante il periodo di accumulo, il cliente ha accesso ai fondi risparmiati ma non a quelli integrati dall'esterno. Alla fine, il cliente può utilizzare il denaro risparmiato *più* i fondi integrati (che hanno tutti fruttato gli stessi interessi) per un investimento permesso dal programma. Questa piccola riserva di nuova ricchezza può finanziare parzialmente l'acquisto di un'abitazione; può permettere ad un imprenditore povero di creare una piccola impresa; può servire a finanziare un investimento destinato all'istruzione o alla formazione; alcuni programmi prevedono che i risparmi possano essere destinati anche ad un utilizzo

⁶ La microfinanza - compreso il microcredito - non è spesso inclusa negli studi sull'*asset building*. Questo studio invece la prevede, per due motivi principali. Innanzitutto, sia la microfinanza che l'*asset building*, secondo la concezione del modello Sherraden, hanno analogie concettuali nella loro preoccupazione di volere aumentare il patrimonio dei poveri. In secondo luogo, rappresentano entrambi, nella loro applicazione in condizioni economiche e culturali enormemente differenti, uno sforzo per rettificare lo stesso tipo diffuso di fallimento del mercato.

futuro durante l'età del pensionamento (una specie di spesa differita per consumi). Negli USA ed in Canada questi strumenti sono chiamati "fondi personali di sviluppo" (*Individual Development Accounts* - "IDA"). Un IDA che limiti l'utilizzo del capitale accumulato solo all'istruzione e/o alla formazione è in effetti un *Individual Learning Account* (ILA).

Va sottolineato che le strutture di questi programmi prevedono incentivi sia per i risparmi cautelativi che per quelli a lungo termine in un modo intelligente che non preclude i primi ma spinge verso i secondi. Per assicurare il risparmiatore povero che i suoi fondi possono servire a scopo cautelativo, è permesso il loro prelievo. Contemporaneamente, un prelievo che non viene poi ridepositato provoca una riduzione dei fondi integrati (il sussidio): niente risparmio, niente integrazione. I prelievi diminuiscono la quota di risparmi che viene integrata. I risparmiatori hanno quindi un forte incentivo a pensarci due volte prima di effettuare prelievi anticipati a meno che non abbiano ottime ragioni (una qualche emergenza) per farlo. Il peso degli incentivi e l'utilizzo consentito di questi sussidi pubblici o privati (i fondi integrati) riguardano il risparmio stabile nel tempo a medio o lungo termine, obiettivi d'investimento non cautelativi, quali l'abitazione, altri beni fisici oppure investimenti in capitale umano. Quindi, l'espressione "*asset building*" acquisisce un significato letterale e sfugge al rischio di essere solo un nome attraente scelto per vendere l'idea. Va anche oltre il semplice risparmio, incentivando un sano cambiamento comportamentale e l'accumulazione di beni economici che possono avvantaggiare anche il resto della società, oltre ai singoli risparmiatori poveri.

Le varianti sul tema "*asset building*" emergono in programmi quali il neonato Child Trust Fund ("baby bonds") in Gran Bretagna ed un altro programma analogo in vigore a Singapore. In questo caso, l'*asset building* parte con una dotazione iniziale concessa al bambino al momento della nascita: una dotazione fruttifera che cresce con il bambino. Il lungo periodo di accumulo previsto serve ad offrire agli individui un patrimonio significativo riscattabile al raggiungimento della maggiore età. Inoltre, questi programmi presentano generalmente caratteristiche simili alla proposta di base di Sherraden, con piani di integrazione dei risparmi che permettono ai genitori, alle famiglie (ed ai figli stessi quando iniziano a lavorare) di incrementare la dotazione con risparmi iniziali e successivi stimolati dallo stesso tipo di integrazione⁷. Per ottenere sostegno politico, questi programmi possono essere, e spesso sono, estesi a tutte le famiglie della popolazione. Tuttavia, anche se nel calcolo dell'ammontare della dotazione iniziale vengono favoriti i bambini nati in famiglie a basso reddito (vedere Capitolo Due), così come prevede il modello britannico, il costo pubblico di questi programmi estesi a tutta la popolazione può rappresentare un vincolo insuperabile.

L'esperienza maturata in tutti i paesi, ricchi e poveri, suggerisce che i programmi di *asset building* non possono avere successo se si basano solamente sulla forza del sostegno finanziario. L'effettivo successo di questo strumento di lotta alla povertà è strettamente legato alla sua capacità di mantenere la promessa di porre fine all'esclusione sociale; infatti, una delle caratteristiche principali degli emarginati poveri è la loro mancanza di conoscenze finanziarie di base nonché l'impossibilità di accedere ai meccanismi finanziari disponibili agli altri risparmiatori. Messa in altri termini, l'emarginazione può sorgere quando i sistemi finanziari non riescono a raggiungere sufficientemente i poveri, nonostante la loro capacità di risparmiare ed il loro bisogno, specie nel caso di comunità instabili, di un luogo sicuro in cui depositare quanto riescono a mettere da parte. Queste condizioni, prevalenti tra le popolazioni più povere nei paesi OCSE ma soprattutto nelle comunità di immigrati e di altre minoranze, inducono a rivolgersi alla finanza informale ed a costosi usurai (per non dire sanguisughe). Ciò scoraggia il risparmio.

Quando i poveri non possono risparmiare poiché gli istituti finanziari che servono il resto della società non li hanno raggiunti, si verifica un fallimento del mercato. Si tratta di un puro e semplice insuccesso ed è

⁷ Queste osservazioni si applicano soprattutto alle proposte britanniche. Il programma di Singapore ha più un'ottica di breve termine sull'investimento in capitale umano per i bambini. Vedere Capitolo Due per i dettagli.

inutile dargli una connotazione moralistica criticando gli “avidhi banchieri”. Il fallimento deriva dalle lacune insite nei servizi finanziari destinati ai poveri sia sul fronte della domanda che su quello dell'offerta. I poveri non sanno come raggiungere le banche, e le banche non sanno come raggiungere i poveri, e nessuna delle due parti vede un interesse economico nel cercare di raggiungere l'altra, sebbene tali interessi esistano. I fautori dei programmi di *asset building* sostengono che questi sono in grado di colmare queste lacune, a patto che esistano due condizioni essenziali che avranno un peso determinante sul loro successo o sul loro fallimento. Entrambe queste condizioni riguardano il modo in cui vengono forniti i servizi. Innanzitutto, sul fronte della domanda, i poveri hanno bisogno di stabilire un “contatto finanziario” seguendo modalità spesso sconosciute alle banche tradizionali, nonché di informazioni e di un'alfabetizzazione di base sull'utilizzo degli istituti finanziari. In secondo luogo, sul fronte dell'offerta, i sistemi di erogazione debbono essere pensati specificamente per attrarre i poveri, rispondere alle loro esigenze e renderli edotti su questi servizi. Il successo degli istituti di microfinanza in paesi poverissimi quali il Bangladesh ha dimostrato che entrambe queste condizioni possono essere rispettate, anche in quelle che altrimenti sembrerebbero circostanze disperate.

La teoria del Welfare ed il malcontento dei sostenitori dell'Asset Building

E' molto difficile comprendere le idee che sono alla base dell'*asset building* senza un accenno alla maniera in cui i suoi sostenitori vedono la teoria della povertà, nonché ai loro suggerimenti per un suo cambiamento. Sherraden (1991) dedica il terzo capitolo del suo libro al primo tema e l'ottavo al secondo. Vale la pena fare un breve approfondimento.

Il capitolo tre inizia con l'affermazione (pag. 35) che “... la *teoria del Welfare*, nel senso del benessere delle famiglie, resta un terreno largamente inesplorato”, pur essendo ampiamente affrontato nei discorsi accademici e politici. “Parliamo molto di benessere, ma non sappiamo bene cosa *sia* il benessere né come lo raggiungano le famiglie.” Sherraden prosegue affermando che gli approcci esistenti rientrano in due categorie generali, riguardanti l'una la povertà e le classi sociali e l'altra la stessa politica del welfare.

Il primo gruppo, in termini semplicistici, si divide anch'esso in due filoni: uno incentrato sul comportamento individuale e l'altro sulle strutture sociali. “... Le teorie a livello individuale suggeriscono che sono i comportamenti indesiderabili o improduttivi a causare la povertà.... Le teorie strutturali invece, suggeriscono che sono le circostanze della povertà a causare tali comportamenti; in altri termini, i comportamenti apparentemente disfunzionali sono un adattamento alla povertà. Ai due estremi, entrambe queste teorie sono altamente normative. Negli scritti dei teorici del comportamento individuale è insito il giudizio morale che attribuisce ai poveri una carenza di capacità, formazione o moralità, ritenendo che queste persone dovrebbero tirarsi su e far meglio. Negli scritti dei teorici strutturali è insito il giudizio morale che l'attuale struttura sociale sia iniqua per i poveri ed andrebbe cambiata.” (Pagg. 36-37)

Per quanto riguarda le teorie sulla politica del welfare, Sherraden distingue quattro grandi approcci (pag. 37):

- L'approccio economico o di modernizzazione, che asserisce che le politiche sociali e gli stati sociali nascono con lo sviluppo economico. Essi si sviluppano quando un avanzamento economico genera un'eccedenza da ridistribuire.
- L'ottica “neo-marxiana” e la “logica del capitalismo” vedono lo stato sociale come un meccanismo di controllo sociale che utilizza il sostegno al reddito ed altri programmi simili per reprimere il malcontento della classe operaia.

- Gli approcci politici democratici pongono al centro gli sviluppi politici. Essi includono le tradizionali teorie socialdemocratiche, nonché quelle basate sulle politiche dei gruppi di interesse.
- Le analisi incentrate sullo Stato vedono le politiche del welfare (e le loro differenze) come risultato delle strutture politiche ed istituzionali nazionali.

Nonostante le disparità nella maniera di considerare uno stesso problema, Sherraden afferma che una premessa resta virtualmente indiscussa. Questa riguarda la definizione o comprensione stessa di “welfare” che è spesso eccessivamente incentrata su reddito e consumi. Sherraden e i sostenitori dell'*asset building* ritengono che manchi qualcosa. Desiderano allontanarsi dalla polemica tra teorici “individuali” e teorici “strutturali” e dalla loro retorica normativa. Sherraden (1991) propone un approccio integrativo più obiettivo che assume la forma di una “teoria dinamica del welfare che incorpora gli effetti dell'accumulo di beni” (pag. 44). Essa avrebbe due caratteristiche principali. “Innanzitutto, considererebbe il benessere finanziario delle famiglie come un processo dinamico a lungo termine” (pag. 44) piuttosto che come una semplice fotografia delle finanze (reddito o consumi) delle famiglie in un dato momento. Non ignora l'importanza del reddito corrente - il bambino non viene gettato con l'acqua sporca - ma introduce un'analisi esplicita degli effetti del patrimonio sul benessere, in aggiunta al ruolo del reddito. Il patrimonio rispecchia l'accumulo (risparmio) a lungo termine e quindi “coglie questa qualità dinamica di lungo termine meglio di quanto non faccia il reddito” (pag. 44). In secondo luogo, Sherraden suggerisce che il benessere delle famiglie include effettivamente dimensioni che esulano dal semplice reddito e dai consumi. “...Il patrimonio produce effetti positivi di benessere che il reddito da solo non può offrire - effetti ulteriori rispetto al consumo differito.” (pag. 44)

La prima delle affermazioni di Sherraden è ineccepibile, nel senso che concorda perfettamente con la teoria economica ora corrente sui risparmi delle famiglie. La seconda idea tuttavia è fondamentale per l'intera argomentazione, che dipende proprio da quegli “effetti positivi di benessere” che deriverebbero unicamente dal capitale delle famiglie (una riserva, che può generare reddito) e non dal reddito (un flusso) speso sui consumi.

Quali sono questi effetti? Nel suo ottavo capitolo intitolato “Verso una teoria del welfare basata sul patrimonio”, Sherraden ne elenca nove e li approfondisce da una prospettiva interdisciplinare. Essi sono interdipendenti ed interattivi. Un'analisi economica li chiamerebbe “esternalità”. Quanto segue ne è una sintesi:

- *Il Patrimonio Aumenta la Stabilità Familiare.* In prima istanza, funge da risparmio cautelativo per ammortizzare le crisi di reddito che potrebbero altrimenti gettare le persone nella povertà. Oltre a ciò, allevia la carenza di liquidità rendendo possibile l'accesso al credito. Questi effetti tendono a stabilizzare i redditi, e le famiglie (comprese quelle povere) con redditi più stabili tendono a star meglio di quelle con redditi equivalenti ma molto oscillanti.
- *Il Patrimonio Crea un Orientamento al Futuro.* “L'affermazione qui è che il ragionare con lo sguardo rivolto verso il futuro inizia in parte con il patrimonio, che a sua volta crea strutture di opportunità, che a loro volta vengono rapidamente internalizzate. Questo processo può essere definito “costruzione di possibilità future.” (pag. 152). Un minimo di patrimonio crea la speranza, e la speranza porta ad un comportamento orientato al futuro rispetto alle strategie di sopravvivenza concentrate esclusivamente sul presente.
- *Il Patrimonio Promuove lo Sviluppo del Capitale Umano e Non Solo.* Pur con pochi mezzi, le persone inizieranno a pensare a come migliorare se stessi. Se dispongono di un patrimonio fisico, se ne prenderanno cura e cercheranno di migliorarlo. Inoltre, il patrimonio produce un rendimento che può essere utilizzato per creare nuova ricchezza (ad esempio, investire in

istruzione e formazione) o per fornire un maggiore flusso di reddito (ad esempio, una volta raggiunta l'età pensionabile).

- *Il Patrimonio Favorisce la Concentrazione e la Specializzazione.* Ciò ci riporta alle nozioni di base sulla specializzazione e sulla divisione del lavoro viste come l'essenza stessa della partecipazione ad un'economia sociale organizzata, nonché all'opinione di Sherraden sul comportamento disfunzionale dei poveri⁸. Tale comportamento, si argomenta, cambierebbe con la fine dell'emarginazione e con la concentrazione e la specializzazione.
- *Il Patrimonio Fornisce la Base per l'Assunzione dei Rischi.* Sherraden attinge alla teoria del portafoglio per dimostrare che, attraverso la diversificazione, ...“con un patrimonio più ingente, aumenta la capacità di assumere rischi con una rete di sicurezza.” (pag. 159). L'affermazione vale anche per l'imprenditoria. Questo punto dovrebbe interessare il Comitato LEED e la classe politica di praticamente tutti i paesi OCSE, dove numerosi programmi (molti dei quali con caratteristiche di *asset building*) sono stati sviluppati per promuovere la costituzione di piccole imprese come politica del mercato del lavoro attiva piuttosto che passiva.⁹
- *Il Patrimonio Aumenta l'Efficienza Personale.* Per usare un'espressione attualmente popolare, esso diventa una fonte di *empowerment*. Possono essere scelte espressioni diverse per sottolineare come il possesso di un patrimonio permetta alle persone di emergere dalla dipendenza sociale e “camminare con le proprie gambe” in senso sociale oltre che economico.
- *Il Patrimonio Aumenta l'Influenza Sociale.* Sherraden attinge ad un vasto bacino di ricerche e teorie, che partono da Tocqueville a Veblen e arrivano fino alla sociologia moderna, per stabilire il nesso tra ricchezza della famiglia e influenza sociale. Questo punto non riguarda il fatto di essere ricchi, ma piuttosto di avere a sufficienza per meritarsi il riconoscimento degli altri.
- *Il Patrimonio Favorisce la Partecipazione Politica.* Quando possiedono un patrimonio da tutelare, gli individui prestano maggiore attenzione alle politiche adottate dai propri leader. Non possono più permettersi di vivere "nell'emarginazione" ed hanno risorse a sufficienza per liberarsene. Entrano nel sistema. Ciò aumenta la coesione sociale. Soffermandoci un istante su questo punto, dobbiamo sottolineare che può avere un'altra implicazione molto specifica in paesi con grandi economie informali. In questo contesto, "entrare nel sistema" significa partecipare all'economia formale, iniziare a pagare le tasse e comunque svolgere appieno il ruolo di cittadini.
- *Il Patrimonio Aumenta il Benessere dei Figli.* Sia la legge che gli usi sociali guardano con sospetto i genitori che non condividono con i figli ciò che hanno. I figli, cresciuti in famiglie con un patrimonio sufficiente a far sì che non debbano preoccuparsi della sopravvivenza immediata, sono estremamente favoriti in termini di capitale umano: ad iniziare da un'alimentazione più sana e una salute migliore, per finire con la cultura e l'istruzione. Sherraden sottolinea il “legame inter-generazionale” attraverso la trasmissione del patrimonio fisico “che reddito e consumi da soli non riescono ad offrire” (pag. 166).

⁸ Sherraden (1991) osserva che i poveri hanno spesso bisogno di competenze straordinariamente diversificate già solo per sopravvivere, semplicemente perché non si possono permettere di pagare i servizi che permetterebbero loro di concentrarsi e specializzarsi, di acquisire ed utilizzare la conoscenza e le competenze necessarie all'avanzamento economico.

⁹ Per un esame di queste politiche mirate specificamente ai giovani, vedere la pubblicazione del LEED, *Putting the Young in Business* (OCSE, 2001a).

Questi nove punti rendono molto evidente che i presunti effetti specifici in termine di benessere derivanti dal possesso di patrimonio familiare sono in realtà delle specie o varianti degli effetti di capitale umano, considerati in termini molto più ampi della sola istruzione, intelligenza o capacità. Essi agiscono sulle persone, aumentando la stima di sé e la loro considerazione da parte delle famiglie e della società. Il termine "capitale umano", per quanto utile e significativo, non riesce comunque a coglierli tutti, perché questi derivano da un patrimonio familiare che è molto composito: si tratta infatti della ricchezza della famiglia, per quanto modesta possa essere. Questi nove punti, se condivisi ed accettati, completano la tesi alla base dei programmi di *asset building*. Tuttavia, altri due aspetti possono contribuire ad elaborarla: il fenomeno del fallimento del mercato (i limiti del mercato) ed il concetto di "investimento sociale".

I limiti del Mercato

Lo studio dei limiti del mercato in presenza di condizioni non concorrenziali è divenuto uno strumento di analisi economica per identificare le condizioni in cui sarebbe giustificato un intervento correttivo dello Stato. Tali condizioni si presentano quando per qualche ragione i presupposti classici riguardanti i mercati "perfetti" non reggono. Nel mondo reale, contrariamente a quanto avviene nella teoria, le imperfezioni del mercato derivano da barriere che intervengono ad ostacolare l'armoniosa interazione tra acquirenti e venditori. Di conseguenza, i mercati perdono la loro efficienza. I prezzi sono superiori ai loro minimi efficienti e le transazioni vengono ostacolate. I mercati si equilibrano meno facilmente. Alcuni potenziali clienti potrebbero non venire raggiunti o trovarsi costretti ad accettare sostituti più costosi. Molto spesso quando le barriere escludono un numero relativamente alto di persone da un determinato mercato, emergono meccanismi alternativi generalmente ad alto costo perché i venditori possono sfruttare le condizioni più restrittive dell'offerta che avevano provocato in prima istanza la loro comparsa. Nelle comunità povere non servite da banche e da altri istituti finanziari tradizionali sono la finanza informale e gli usurai a svolgere questo ruolo.

I fallimenti del mercato che entrano in gioco per quanto riguarda l'*asset building* sono di due tipi. Il primo, suggerito sopra e già menzionato in precedenza come sfida per una fornitura efficiente di servizi di *asset building* alle persone a basso reddito, riguarda il mercato finanziario. In misura più o meno maggiore, a seconda dei paesi, i poveri ed i sistemi finanziari sono divisi da una voragine. Sherraden (1991, pagg. 149-150) tratta correttamente questo aspetto come un problema di informazione asimmetrica. I poveri conoscono meglio la propria affidabilità di quanto non la conoscano coloro che concedono prestiti e questo è dovuto in parte al fatto che gli istituti finanziari sono meno esperti nel valutare il capitale umano rispetto al capitale o al reddito finanziario. Di conseguenza, chi concede i prestiti considera i poveri un rischio generalmente eccessivo, in mancanza di informazioni sufficienti per valutare il rischio individuale. Quando concedono prestiti ai poveri - in altri termini quando non abbandonano del tutto i mercati più poveri - addebitano premi di rischio più elevati a tutti i mutuatari poveri. Inoltre, ed ironicamente, la disattenzione nei confronti di questi mercati può significare non cercare i loro risparmi, sebbene si possa argomentare che i poveri siano generalmente "capaci di risparmi" anche se alcuni non sono "meritevoli di credito"¹⁰. La scusa normalmente addotta è che in caso di piccole operazioni di risparmio ripetute i costi per le banche sono troppo elevati, il che si scontra con il grande successo ottenuto un secolo fa dalle banche popolari di risparmio, dai fondi di previdenza e simili. Alcuni di questi sono diventati grandi istituti finanziari moderni

¹⁰ Per un'analisi e una descrizione molto più approfondite di questi punti generali, vedere Hogarth e Lee (2000), van Bastelear (2000), Stegman (2001) e Caskey (2000). Schreiner (2001) contiene un dibattito interessante sulla finanza informale tra i poveri. Nonostante le sue debolezze (transazioni minime e di breve termine, assenza di garanzie formali e l'impossibilità di far valere i contratti), ne intravede sei virtù fondamentali: minor costo delle transazioni, capacità di offrire servizi di risparmio e di garanzia implicita oltre che di prestiti, attenzione alle difficoltà riscontrate dalle donne, affidarsi al carattere piuttosto che alle garanzie patrimoniali, contratti fatti applicare socialmente ed auto-applicati, capacità di transazioni sequenziali.

e potenti ma, per ragioni che ad essi sembrano valide, hanno abbandonato i mercati che li avevano nutriti all'origine.

Il fallimento del mercato finanziario, soprattutto per i poverissimi e gli emarginati¹¹, differisce sensibilmente nella zona OCSE in virtù delle differenze tra gli istituti dei vari paesi. I paesi con sistemi di banco-posta e banco-finanza estesi ed attivi hanno probabilmente più successo (ma non sempre) nel raggiungere i poveri rispetto ai paesi che non ne hanno. A differenza della rete di filiali dei sistemi bancari, gli uffici postali si trovano generalmente ovunque esistano popolazioni sufficienti a sostenerli, ed anche a volte dove non ne esistono, in virtù di un certo sovvenzionamento incrociato¹². In Francia, ad esempio, molte persone con mezzi molto modesti utilizzano esclusivamente conti correnti e conti di risparmio postali grazie ai quali possono effettuare normali operazioni bancarie presso gli stessi sportelli in cui acquistano francobolli, spediscono pacchi o effettuano operazioni di pagamento, e nessuna operazione è considerata troppo esigua o indegna della dovuta attenzione. Eppure le barriere rimangono. Regna la burocrazia e le procedure sono rigide. I "consulenti finanziari" con cui occorre parlare per aprire un conto, chiedere una consulenza, discutere delle finanze della famiglia o effettuare operazioni di una qualche complessità sono pagati poco ed hanno un turnover elevato, il che riduce la fiducia e il contatto personale che è molto prezioso. Le banche fanno a gara per "rubare" i consulenti bravi dopo che *La Poste* ha investito nella loro formazione. Inoltre, per motivi di sicurezza, lavorano dietro porte blindate. Per penetrare nel loro *regno* occorre suonare un campanello e sottoporsi ad uno screening visivo prima di essere ammessi. Questa procedura non è piacevole per nessuno. Richiede un certo coraggio per chiunque non sia troppo sicuro di sé o della propria posizione sociale.

La questione del fallimento del mercato finanziario ha ricevuto molta più attenzione in Nord America ed in Gran Bretagna che in Europa Continentale. Negli Stati Uniti, ad esempio, il *Community Reinvestment Act* (CRA) esiste e viene applicato attraverso ispezioni bancarie da oltre 25 anni. Si può criticare il suo approccio praticamente coercitivo per impedire alle banche di emarginare le comunità povere, ma ha prodotto numerosi progressi, al punto che è iniziata ad emergere effettivamente una certa concorrenza tra banche, cooperative di credito ed altri istituti finanziari tradizionali per attrarre i poveri e le minoranze. Con quello che potrebbe diventare un vero punto di svolta, il disegno di legge sugli IDA (*asset building*) ora all'esame del Congresso americano utilizzerebbe le banche come meccanismo di erogazione. Questa legge offrirebbe loro notevoli incentivi (invece delle costrizioni negative del CRA) sotto forma di crediti d'imposta per i fondi integrativi che le banche mettono a disposizione dei risparmiatori IDA.

Informazioni concrete sul fallimento del mercato finanziario nei paesi dell'Europa Continentale sono molto difficili da trovare o ricavare - nonostante i dibattiti sulla povertà utilizzino l'espressione "emarginazione" con molta più frequenza ed in maniera più diretta che altrove. Gli esperti di politica sociale tendono a credere all'esistenza di questo fallimento. Gli esperti del sistema finanziario, invece, all'inizio neanche capiscono la domanda, tanto è lontana dalle loro percezioni. Quando afferrano la questione, non conoscono nessuna fonte di informazione sull'argomento e nessuna ricerca svolta. Si tratta quindi di una questione ancora aperta che necessita di una ricerca approfondita. Se le percezioni sono corrette - cioè se "l'emarginazione" dei molto poveri effettivamente non comprende l'emarginazione dal mercato finanziario - l'Europa ha una preziosa lezione positiva da dare al resto del mondo.

Il secondo tipo di fallimento del mercato potrebbe definirsi "istituzionale". Gli esponenti del rinato "pensiero istituzionalista" hanno svolto gran parte del lavoro più recente per identificare ed analizzare tali

¹¹ L'emarginazione finanziaria è infatti una delle forme assunte "dall'emarginazione".

¹² Questa generalizzazione è soggetta a varie sfumature. Il sistema finanziario tedesco, ad esempio, è rinomato per il suo eccesso di filiali per il *retail banking*, il che potrebbe suggerire che i servizi bancari siano effettivamente molto disponibili per tutti i segmenti della popolazione, compresi i poveri. Eppure ciò è considerato un problema, non una soluzione, per le banche perché l'eccesso di filiali si è dimostrato poco redditizio.

barriere. Sherraden (1991) analizza in dettaglio questo lavoro; infatti, il suo libro contiene una vera litania su tali problemi, alcuni generici ed altri specifici per gli Stati Uniti, sebbene non li classifichi come fallimenti del mercato. In termini generali, questo tipo di fallimento di mercato si verifica quando il funzionamento di un istituto economico o sociale crea una distorsione di mercato: negando l'accesso ai poveri ad un'opportunità di risparmio; rifiutando un sussidio o un incentivo finanziario a coloro che hanno livelli di reddito inferiori ad una certa soglia oppure agendo come disincentivo mirato (spesso inavvertitamente) ai poveri. La critica di tali fallimenti non attacca le distorsioni stesse, che a volte hanno lodevoli giustificazioni socio-politiche, ma piuttosto mette in evidenza l'effetto domino - nuove distorsioni - che è spesso involontario ma nega l'accesso ai poveri.

Questi fallimenti del mercato sono dilaganti nell'area OCSE e presentano minori differenze in termini di livelli e maggiori variazioni in termini di tipologia da un paese all'altro rispetto al fallimento del mercato finanziario che, a rigore di termini, è anch'esso un fenomeno istituzionale. Ad esempio, i sistemi previdenziali, agevolati o meno, basati sulle detrazioni dalla busta paga, riguardano solo i lavoratori dipendenti. Escludono i poveri non lavoratori, coloro che lavorano nell'economia informale e, nei paesi in cui la legge lo permette, le piccole imprese non tenute a partecipare al sistema. I mutui agevolati per l'acquisto della casa, in cui l'affidabilità creditizia è basata in tutto o in parte su una valutazione del reddito, possono non essere disponibili per i poveri che, oltre a vedersi negato l'accesso al credito, si vedono anche preclusa l'opportunità del risparmio *precommitment* rappresentata da questi prestiti¹³. Lo stesso tipo di osservazioni vale anche per alcuni programmi di incentivi all'istruzione o di promozione dell'imprenditoria quando sono mirati soprattutto alla classe media. In Francia, finché alcune riforme proposte di recente non correggeranno il problema, alcuni programmi finalizzati alla promozione dell'imprenditoria sono rimasti deboli per l'incapacità di modificare le procedure necessarie per la costituzione di un'impresa. Infatti, le suddette procedure rendevano quest'ultima talmente costosa da richiedere di per sé una base patrimoniale piuttosto sostanziosa prima di iniziare ad investire nell'impresa stessa. Tra le altre caratteristiche, le riforme proposte ridurrebbero da €7.500 a €1 il costo di costituzione, riducendo la mole di procedure amministrative ad una semplice questione di registrazione ed aggiungendo un credito d'imposta per l'interesse sui crediti utilizzati per creare una nuova impresa. Il Primo Ministro Raffarin ha descritto queste proposte come una "democratizzazione" della costituzione di nuove imprese¹⁴.

Le due tipologie di fallimento di mercato possono servire da giustificazione all'utilizzo delle politiche di *asset building* allo scopo di correggere, rimuovere o compensare le distorsioni del mercato del risparmio che penalizzano soprattutto i poveri. Inoltre, il buon funzionamento degli stessi programmi di *asset building* può essere ostacolato da dispositivi dei sistemi fiscali, di previdenza sociale e di altri regolamenti che, seppure involontariamente, distorcono gli incentivi al risparmio per i poveri. Come sottolinea il Capitolo Due, questo genere di problemi necessita una valutazione e una riforma del processo di elaborazione e di realizzazione dei programmi di *asset building*. Quindi, il fallimento di mercato va oltre il contesto di erogazione del servizio nel quale è stato inizialmente introdotto in questo capitolo, per focalizzarsi sulle distorsioni introdotte e mantenute da politiche ed istituzioni. Una migliore erogazione del servizio non avrà grandi effetti se il servizio di risparmio disponibile a tutta la popolazione viene intenzionalmente o involontariamente negato ai poveri.

¹³ I "risparmi *precommitment*" sono accordi contrattuali che obbligano il risparmiatore, di solito di sua volontà, a trattare il risparmio come una questione di "pagare le bollette" piuttosto che una questione di singole decisioni ripetute. Le detrazioni dalla busta paga (ad esempio per i piani previdenziali) rientrano in questa categoria, alla pari di molti crediti contrattuali per l'acquisto di beni. Le ipoteche immobiliari ne offrono un buon esempio. La quota di pagamenti regolari per il rimborso del capitale aumenta il capitale dell'acquirente nel patrimonio e quindi rappresenta un risparmio. Il concetto del risparmio *precommitment* è, incidentalmente, un altro motivo per cui l'inclusione dei programmi di microcredito nella voce *asset building* ha una ragion d'essere.

¹⁴ Per dettagli sulle caratteristiche principali della legge in discussione, vedere *Les Echos*, 8 ottobre 2002 e *The Financial Times*, stessa data.

Investimento Sociale: Molto Più che un'Altra Definizione di Asset Building

Gli economisti conoscono bene il legame stretto ed immutabile tra risparmio e investimento. La crescita economica, cioè l'aumento della produzione indotto ed al contempo dipendente dagli investimenti in capitale produttivo, può avvenire solo se i risparmiatori, nel territorio nazionale o all'estero, rimandano i consumi al fine di utilizzare risorse da investire in beni strumentali invece che in beni di consumo. Sherraden (1991) cita questo legame, certamente non come un "pensiero dell'ultim'ora" ma piuttosto come una sorta di argomentazione aggiuntiva, attraente dal punto di vista del rafforzamento dell'idea nazione e a sostegno della sua supplica a favore di una politica sociale che crei "cittadini" del welfare e non "clienti" del welfare. I suoi scritti successivi sono andati leggermente oltre¹⁵. A questo punto, potrebbe rivelarsi utile porre il nesso tra risparmio ed accumulo di capitale al centro dell'argomentazione in difesa dell'*asset building*.

Seguendo la logica del legame risparmio/investimento, dovrebbe apparire ancor più chiaro come l'*asset building* possa contribuire al progresso economico ed al benessere della società nel suo complesso. Ogni persona povera spinta verso la classe media (e perché non più in alto se è veramente intelligente e capace?) contribuisce alla ricchezza ed alla salute della società almeno tanto quanto il guadagno privato associato all'uscita dalla povertà della famiglia povera. Nel complesso, questa forza potrebbe essere tutt'altro che trascurabile. La somma dei risparmi delle famiglie, che in realtà significa il capitale umano e fisico che rappresentano, può essere vista in termini fruttiferi, di un ritorno sociale e di uno economico. Avrebbe in effetti due ritorni, entrambi positivi: uno per il risparmiatore (famiglia) e l'altro per la società nel suo complesso. Viste le imperfezioni del mercato che emarginano il povero dal resto della società ed alla luce degli effetti unici di welfare teorizzati da Sherraden, si può argomentare che l'aliquota marginale di rendimento del capitale in una famiglia povera sarebbe superiore a quella di una famiglia più ricca. Per la società nel suo complesso si attesterebbe ad un livello intermedio.

Pensare al risparmio delle famiglie esclusivamente in termini finanziari equivale a perdere gran parte della ricchezza di questa nozione in termini di ritorno economico e sociale sul capitale delle famiglie. Dopo tutto, il risparmiatore povero che ha un conto di risparmio bancario o postale riceve lo stesso tasso d'interesse di tutti gli altri. Il ritorno sul capitale delle famiglie per come è concepito qui è tuttavia un amalgama più prezioso per gli individui e per la società. Può essere difficile da quantificare, ma una variabile economica può coglierlo o almeno avvicinarsi. Si tratta del maggiore flusso di reddito permanente che il capitale della famiglia può generare per la famiglia che risparmia. Si tratta, naturalmente, di un ritorno privato quando lo ottiene la famiglia, ma in termini di aggregato diventa una quota di "crescita economica" condivisa dalla società nel suo complesso in termini di aumento della domanda per beni e servizi. Se, come viene suggerito sopra, il tasso di rendimento marginale del capitale delle famiglie povere è realmente superiore rispetto a quelle più ricche, tanto meglio.

Queste nozioni facilitano una particolare comprensione di quanto potrebbero realmente rappresentare le spese pubbliche per i programmi di *asset building*. Quando una famiglia, qualsiasi famiglia, risparmia, rinvia i consumi con il reddito corrente. In un programma di *asset building* finanziato dal sistema pubblico, i fondi che integrano i risparmi familiari o costituiscono le dotazioni di un programma "baby bond" non sono effettivamente spese pubbliche correnti. Sono risparmi, proprio come quelli delle famiglie che ne beneficiano. Scordatevi come vengono trattati dai bilanci pubblici; nei conti economici nazionali

¹⁵ Durante la ricerca per il presente studio, il Professor Sherraden ha gentilmente fornito all'autore un manoscritto, "Directions for Research" (Sherraden, Scanlon, Page-Adams, Beverly, Schreiner e Morris, 2002). Sull'argomento dell'analisi politica contiene (pag. 1) l'affermazione che un'analisi dell'*asset building* in una cornice produttivistica o di *investimento sociale* potrebbe rivelarsi estremamente utile. L'idea viene attribuita a Midgely (1999). Le idee sviluppate in questo paragrafo sull'investimento sociale sembrano piuttosto simili. Dipendono fortemente dal legame tra risparmio e formazione del capitale.

andrebbero considerati "risparmi pubblici", in altri termini "investimenti pubblici"¹⁶. In effetti, secondo il funzionamento di questi programmi, i governi trasferiscono alle famiglie una quota di ricavi correnti a titolo di diritto sul capitale umano o fisico. Ciò costituisce la base dell'idea di *investimento sociale*. Seguendo il ragionamento precedente, dovrebbe essere possibile simulare *ex ante* e misurare *ex post* il rendimento netto nel tempo dell'investimento sociale,¹⁷ in termini sia di crescita economica che di minori trasferimenti di reddito, poiché (se le argomentazioni sull'*asset building* sono corrette) si ridurrebbe il numero di persone che vive in povertà¹⁸.

Considerare l'*asset building* come Investimento Sociale apre non tanto una nuova linea di ragionamento, quanto una prospettiva con la quale alcuni politici potrebbero trovarsi più a loro agio. Chiunque abbia opinioni marxiste piuttosto ortodosse rifiuterebbe con orrore l'idea dell'*asset building* visto come un tentativo di trasformare i proletari in capitalisti, una contraddizione teorica di prim'ordine e quindi impossibile. Anche coloro che sono intellettualmente legati alle tradizioni socialiste e socialdemocratiche più moderate potrebbero trovarsi in difficoltà davanti all'idea di *asset building*. In effetti, essa presenta un dilemma per le premesse sulle quali sono stati costruiti con successo gli Stati sociali europei, nonostante il fatto che le caratteristiche di *asset building* siano progressivamente entrate nelle politiche di molti di questi Stati. Questi punti di vista meritano rispetto e non una confutazione polemica, che non avrebbe comunque alcuna possibilità di successo.

Il merito dell'investimento sociale risiede in due premesse in materia di poveri e del ruolo dello Stato nel combattere la povertà. La prima riconosce che l'iniqua condizione di difficoltà dei poveri merita l'attenzione da parte del resto della società e che questa attenzione deve essere espressa attraverso l'istituzione dello Stato. Questa è la premessa standard del sostegno al reddito, ma non implica che il sostegno al reddito debba essere necessariamente l'*unica* forma di intervento. La seconda premessa sposta l'ottica dalla potenzialità dei poveri di diventare "capitalisti" ad una visione della povertà come spreco monumentale - e monumentalmente iniquo - di risorse umane potenziali. L'intervento assume quindi la forma di un investimento *da parte dello Stato* che investe in queste risorse, per svilupparle a beneficio dei poveri stessi e in nome del maggior vantaggio per la società nel suo complesso. Una variante su questo ultimo tema, che sottolinea soprattutto la parte del "maggior vantaggio", appare molto frequentemente nelle argomentazioni europee a favore dei programmi ILA. Una visione basata su queste due premesse mantiene appieno il ruolo dello Stato come fonte massima ed arbitro finale della giustizia sociale.

Da un certo punto di vista, la tendenza delle argomentazioni a sostegno dell'*asset building* di sottolineare i suoi contrasti - ed i suoi presunti vantaggi - rispetto al tradizionale sostegno al reddito potrebbe essere alquanto inopportuna. La politica sociale si è evoluta nell'area OCSE dai primi anni '90. Attualmente, gran parte delle politiche sociali cercano di passare dal sostegno al reddito (assistenza) all'inclusione *attraverso* il lavoro cercando di offrire una serie di servizi all'occupazione e di benefici

¹⁶ Nei programmi finanziati attraverso il sistema tributario, cioè come crediti di imposta per le banche o altri istituti che forniscono i fondi integrativi come nel disegno di legge attualmente in discussione al Congresso USA, la contabilizzazione diventa più complicata ma il principio resta lo stesso. Inoltre, i responsabili dell'amministrazione pubblica potrebbero preferire di continuare a trattare le agevolazioni dirette al risparmio come trasferimenti, contandole quindi come risparmi/investimenti privati (delle famiglie). Ancora una volta il principio resta lo stesso, a prescindere dal trattamento contabile.

¹⁷ Osservare che, nei programmi di *asset building* che implicano piani di integrazione dei risparmi, il rendimento verrebbe calcolato sulla *somma* dei risparmi privati delle famiglie povere e dei fondi integrativi che essi ricevono.

¹⁸ Con ciò *non* si vuole suggerire che i trasferimenti di reddito potrebbero, o dovrebbero, venire ridotti quando si lancia un programma di *asset building*. Molti trasferimenti finalizzati al sostegno del reddito dipendono dalle condizioni di povertà che li innescano. Se l'*asset building* contribuisce a ridurre più efficacemente la povertà di reddito, tali programmi realizzeranno automaticamente minori spese nel tempo, senza alcun cambiamento dell'orientamento legislativo o dei programmi.

monetari per raggiungere questo obiettivo. I sostenitori dell'*asset building*, soprattutto quando è visto in questa prospettiva di investimento sociale, dovrebbero sottolineare la sua complementarità rispetto al nuovo orientamento della politica sociale. Come emergerà nel Capitolo Due, l'*American Dream Demonstration* (ADD), il maggiore progetto dimostrativo privato di *asset building* realizzato negli Stati Uniti, è mirato soprattutto ai lavoratori poveri ed ha ottenuto i più significativi risultati proprio con loro. Quindi, in effetti, ha sostenuto la politica nazionale.

CAPITOLO DUE L'ASSET-BUILDING NEL MONDO

Microfinanza¹⁹

Nel Capitolo Uno si è osservato che la microfinanza è stata inclusa in questo studio, contrariamente al normale trattamento dell'*asset building*, perché è contemporaneamente (e sempre più) uno strumento di risparmio e, attraverso il microcredito, una fonte di patrimonio che risponde ad uno degli obiettivi di *asset building*: nella fattispecie la creazione di piccole imprese. La differenza su questo ultimo fronte tra la microfinanza e le normali proposte di *asset building* sta nell'aspetto *precommitment* (pre-impegno) del microcredito. I fondi per le microimprese vengono presi in prestito in anticipo, poi "risparmiati" attraverso rimborsi regolari. Le principali proposte di *asset building* prevedono invece che i fondi vengano prima risparmiati e poi incrementati mediante agevolazioni e/o dotazioni. Inoltre, la ragion d'essere della microfinanza coincide esattamente con la principale argomentazione a favore dell'*asset building* espressa dai suoi sostenitori: l'eliminazione del problema del mancato accesso per i clienti poveri ai tradizionali mercati finanziari, di per sé citato come ostacolo all'uscita dalla povertà.

Infatti, come dimostra il dibattito riportato di seguito, la microfinanza si è sviluppata in maniera esponenziale nei paesi in via di sviluppo ma non altrettanto bene nei paesi sviluppati. A spiegare in parte questa discrepanza sono le notevoli differenze dei mercati finanziari, dei livelli di sviluppo economico e dei redditi pro capite. Eppure la microfinanza nel Terzo Mondo, al di là dell'incorporare istituzionalmente molte caratteristiche dell'*asset building*, trasmette anche un messaggio degno di considerazione sui possibili meriti dell'*asset building* nei paesi Membri dell'OCSE. Dimostra come la microfinanza, inventata e realizzata su misura essenzialmente del mondo in via di sviluppo, abbia prodotto un'enorme quantità di informazioni sul comportamento potenzialmente positivo in termini di risparmio dei poverissimi attraverso continenti, nazioni e culture notevolmente differenti. Limiti di spazio ci impediscono una presentazione più approfondita sulla microfinanza, ma quanto segue contiene materiale sufficiente a permettere al lettore di giudicare se il messaggio è valido.

Che cosa è la microfinanza? La Banca Mondiale (2002a) afferma quanto segue (pag. 90):

“La microfinanza riguarda servizi finanziari di piccole dimensioni - soprattutto credito e risparmi - offerti a persone che si occupano di agricoltura, pesca o allevamento, che gestiscono piccole imprese o microimprese di produzione, riciclaggio, riparazione o vendita di prodotti, che

¹⁹ Tra le fonti di questo paragrafo annoveriamo Banca Mondiale (2002a, b), Robinson (2001), Grieco (1998), Dunford (1998), Schreiner (2000a, b), Schreiner (2001b), Gonzalez-Vega *et al.* (1997), Schreiner e Morduch (2002), BCEAO (2002), Navajas *et al.* (2000) e van Bastelaer (2000). Numerosi siti web contengono informazioni sulla microfinanza. Quattro siti utili sono la Libreria Virtuale sul Microcredito del Global Development Research Center (GDRC) all'indirizzo: <http://www.gdrc.org>, Pole Microfinancement all'indirizzo: <http://www.microfinancement.cirad.fr>, <http://www.microfinance.com> ed il Portale sulla Microfinanza all'indirizzo: <http://www.microfinancegateway.org>.

forniscono servizi, che lavorano per un salario o su commissione, che traggono un reddito dalla locazione di piccole quantità di terra, veicoli, animali da traino, o macchinari e strumenti, nonché ad altri individui e gruppi a livello locale nei paesi in via di sviluppo, sia nelle zone rurali che urbane.... I servizi di microfinanza possono aiutare le persone con un reddito basso a ridurre il rischio, migliorare la gestione, aumentare la produttività, rendere più remunerativi gli investimenti, aumentare i loro redditi, e migliorare la qualità della loro vita e di quelle delle persone a loro carico... Tali servizi sono raramente disponibili attraverso il settore finanziario formale.... La rivoluzione operata dalla microfinanza riguarda la fornitura redditizia e su larga scala di servizi di microfinanza - piccoli risparmi e prestiti - a persone povere, economicamente attive, attraverso istituti finanziari sostenibili.”

Una stima, che alcuni professionisti della microfinanza ora ritengono di gran lunga troppo bassa, indica che oltre 7.000 istituti di microfinanza (IMF) raggiungono circa 16 milioni di poveri nei paesi in via di sviluppo, con un turnover monetario a livello mondiale pari a US\$2,5 miliardi. Gli IMF sono di norma di piccole dimensioni; il turnover medio è inferiore a US\$360.000. La maggior parte degli IMF offre microcrediti, alcuni raccolgono risparmi ed un numero crescente fa entrambe le cose. Circa 13 milioni di mutuatari di microcredito detengono circa US\$7 miliardi di prestiti non estinti. Si tratta in media di circa US\$540 per mutuatario, una cifra che appare piuttosto elevata e che suggerisce che numerosi microcrediti (ma certamente non tutti) trovano i loro clienti nelle fasce leggermente al di sopra piuttosto che al di sotto delle soglie nazionali di povertà. La crescita del microcredito nel mondo si attesta intorno al 30% l'anno. I tassi medi di restituzione rappresentano il 97%. Se scendono molto al di sotto di questo livello, gli IMF chiudono bottega piuttosto velocemente una volta esauriti i sussidi monetari privati o pubblici. I modelli imprenditoriali di successo riguardano sia politiche creditizie realistiche che l'erogazione di servizi ad alta intensità di lavoro basata su un contatto stretto e costante con i clienti. Gli addetti sostengono che quest'ultimo è probabilmente l'elemento principale alla base delle alte percentuali di rimborso e, in ultima istanza, dei ricavi sufficienti a compensare gli elevati costi del lavoro e ad avvicinarsi alla redditività. Un numero crescente di IMF raccoglie i risparmi perché esiste la domanda. Una stima colloca la domanda di microcredito attorno a sette milioni di ulteriori mutuatari e la domanda di microrisparmi attorno a 19 milioni di potenziali nuovi risparmiatori²⁰. Questi dati potrebbero essere sospetti, ma la forte divergenza fra di essi probabilmente non lo è.

Anche se si raddoppiassero o triplicassero le stime sulle dimensioni del mercato della microfinanza tenendo conto di dati superati, sottostimati o entrambi, esse resterebbero comunque piuttosto ridotte rispetto alle popolazioni povere dei paesi in via di sviluppo che la microfinanza vorrebbe raggiungere. Ciò significa che la percentuale di poveri in tutto il mondo che risparmierebbero *attraverso* la microfinanza se ne avessero la possibilità è in effetti esigua, o che la stessa microfinanza è poco attraente come veicolo di risparmio? In mancanza di ricerche in materia, nessuna delle due ipotesi può essere esclusa con certezza. Ciononostante, il vincolo operativo fino ad ora pare essere piuttosto rappresentato dal limite delle risorse dedicate alla microfinanza. Come indica la descrizione seguente, gli istituti di microfinanza dipendono ancora dai sussidi (con l'eccezione dei pochi che hanno raggiunto un livello di redditività nella breve vita del movimento). Le fonti di questi finanziamenti sono le ONG, le organizzazioni di aiuto multilaterale e bilaterale ed alcuni governi dei paesi in via di sviluppo. Tutte queste risorse sono decisamente circoscritte.

La Grameen Bank in Bangladesh resta uno degli IMF più grandi e di maggiore successo. Ogni mese presta ben oltre US\$30 milioni ad oltre due milioni di mutuatari, che vivono soprattutto nei villaggi rurali del paese e che ricorrono al prestito soprattutto per impiantare microimprese. Il prestito medio è pari a US\$150. La percentuale di rimborso è attorno al 98% (di recente la Grameen riferisce il 95%). La Grameen

²⁰ Le cifre di questo paragrafo provengono da fonti GDRC che potrebbero essere ormai superate. Fonti giornalistiche più recenti, ad esempio, suggeriscono l'esistenza di circa 10.000 IMF con un numero di clienti corrispondentemente più elevato. Vedere *The Financial Times*, 15 agosto 2002.

utilizza un modello di credito di gruppo, attraverso il quale concede prestiti a gruppi di 5-20 persone, soprattutto donne e persone senza terra. I singoli individui sono responsabili del rimborso attraverso il gruppo²¹, il che aumenta la pressione sociale e della comunità a mantenere una buona credibilità creditizia, ma i mutuatari si considerano clienti della banca ed il personale della banca mantiene con loro uno stretto contatto individuale. La Grameen raccoglie anche risparmi non agevolati (saldo medio: US\$65) e vende assicurazioni contro le alluvioni. Schreiner (2001b) ritiene che abbia dimostrato un andamento sostenibile in termini di efficacia dei costi. La Grameen afferma che circa il 48% dei suoi clienti (circa sei volte la media nazionale) riesce a superare la soglia di povertà tristemente bassa del Bangladesh. Questa banca, il principale IMF dei tempi moderni (vi sono molti esempi storici di istituti simili in praticamente tutte le culture, comprese quelle europee), ha lanciato un modello che è stato ampiamente imitato nello stesso Bangladesh²² ed altrove in Asia, Africa ed America Latina.

BancoSol in Bolivia, ad esempio, ha più clienti di qualsiasi altro IMF in America Latina (Gonzalez-Vega *et al.*, 1997). Insieme ad altri tre IMF boliviani - Caja Los Andes, PRODEM FIE e Sartawi - viene frequentemente citata tra le migliori a livello mondiale. In America Latina troviamo anche Caja Social in Colombia, ADEMI nella Repubblica Dominicana, Financiera Calpia nel Salvador, Compartamos in Messico e ACP/MiBanco in Perù (Navajas *et al.*, 2000). Tra le più conosciute c'è anche la Bank Rakyat Indonesia Unit Desa (BRI-UD) in Indonesia. Anche in Africa vi sono degli IMF: ad esempio, AECA e CECAM in Madagascar, ACEP in Senegal, Centenary Rural Development Bank Limited (CERUDEB) in Uganda e CRG in Guinea-Conakry.

Secondo BCEAO (2002), i paesi dell'Unione Monetaria degli Stati dell'Africa Occidentale (Benin, Burkina, Costa d'Avorio, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal e Togo) hanno creato alla fine degli anni '90 un quadro giuridico comune per gli IMF che permette loro di operare in maniera regolamentata in settori precedentemente riservati a banche e ad altri istituti finanziari tradizionali. In alcuni di questi paesi, gli IMF esistono già da tre decenni. Sui 400 IMF totali che vantano circa 3.000 sportelli nella regione, i più comuni sono le *credit unions* o cooperative (*mutuelles*) che offrono sia servizi di risparmio che di prestito, anche se alcuni istituti che erogano microcrediti non raccolgono risparmi. Il 10% degli IMF copre circa il 90% dei clienti e delle operazioni di risparmio e prestito. Gli IMF mettono a disposizione servizi finanziari a poco meno di 4,5 milioni di persone: 2,9 milioni di clienti che comprendono 90.000 piccoli gruppi (dimensione media: 18) con 1,6 milioni di membri. I loro 6.000 dipendenti concedono circa 430.000 prestiti annui. Nel 2001 hanno realizzato afflussi lordi (risparmi più rimborsi dei prestiti) pari a CFAF140 miliardi (circa US\$ 233 milioni), undici volte il livello del 1993. Tra il 1997 ed il 1999 la loro capitalizzazione al netto dei sussidi è quasi raddoppiata, attestandosi a CFAF31,8 miliardi (US\$53 milioni), ma le riserve a fronte del crescente livello dei prestiti insoluti e dell'appropriazione indebita del personale hanno nel frattempo rallentato - e forse invertito - questa crescita. In altri termini, come gli IMF del resto del mondo, non tutti sono ben gestiti o perseguono sane politiche creditizie. Il settore nel suo complesso continua a sopravvivere grazie ai sussidi.

²¹ Questa tecnica creditizia mette a frutto il "capitale sociale", come afferma van Bastelaer (2000).

²² Ad esempio, la Banca Mondiale (2002b) descrive il Bangladesh Poverty Alleviation Project, un'iniziativa di microcredito sostenuta con un credito IDA da US\$105 milioni al governo del Bangladesh, girato ad un gruppo di ONG che lo amministrano. Una stima indica che attualmente operano in Bangladesh circa 600 IMF, compresi 18 gestiti da organismi pubblici (*The Financial Times*, 21 maggio 2002). Lo stesso articolo cita un'affermazione del fondatore della Grameen, Professor Muhammed Yunus, "Attualmente oltre 7 milioni di famiglie povere ricevono microprestiti: circa l'80% del totale delle famiglie povere del paese. A livello mondiale, stiamo lavorando per riuscire ad offrire microcrediti a 100 milioni di famiglie poverissime nel mondo entro il 2005." Questo dato di "100 milioni" è largamente superiore ad altre stime, il che non dà necessariamente adito a non crederci ma piuttosto cautela a non fidarsi troppo sui dati della microfinanza se non in termini di ordini generali di grandezza.

Le Rotating Savings and Credit Associations (RoSCA) rappresentano un'altra forma diffusa di finanza personale disponibile ai poveri del mondo. In una RoSCA, i membri risparmiano effettuando versamenti in un fondo comune che viene prestato a rotazione a ciascun membro selezionato sulla base di un'estrazione a sorte o di un altro criterio, finché non si chiude il ciclo e la RoSCA viene liquidata. Le RoSCA informali, le più diffuse, si basano sul "capitale sociale" sia per selezionare i membri che per ottenere rimborsi. Riducono i costi delle operazioni, offrono servizi di risparmio e di prestito, sostituiscono il carattere della persona alla garanzia reale e dipendono dal rimborso auto-disciplinato o indotto dalla società. Le RoSCA formali - gestite da banche e da concessionari di automobili, in Argentina ad esempio - non possono basarsi sul capitale sociale perché i loro membri sono degli sconosciuti che non si sono mai incontrati tra loro. Invece i depositi dei risparmiatori netti vengono protetti da un regolamento del governo. I mutuatari, anche se vincono l'estrazione, devono presentare una domanda che viene sottoposta ad un attento esame; se vengono rifiutati anche dopo ripetute richieste, si riprenderanno i risparmi alla fine del ciclo RoSCA. Schreiner (2000b) conclude che le RoSCA formali non saranno probabilmente di grande interesse per le ONG di microfinanza. Quelle informali sono un'altra questione. Molti programmi di risparmio/prestito di gruppo in Africa, ad esempio, sono RoSCA o istituti simili. Anche in Messico le RoSCA sono molto utilizzate (Duran, 2000).

Nel complesso, l'impressione che emerge sulla microfinanza nei paesi in via di sviluppo è quella tipica dei settori di "frontiera". Avviamenti, fallimenti e successi si susseguono in un quadro di crescita rapida e persino esplosiva. I fallimenti sono frequenti, soprattutto a causa di politiche creditizie deboli e di uno scarso rigore nel rimborso; ma i successi, numericamente inferiori, finiscono con l'attrarre molti clienti, laddove essi possono scegliere. I servizi di risparmio diventano sempre più un complemento alle operazioni di microprestito perché i poveri nel mondo in via di sviluppo hanno enormemente bisogno di strumenti di risparmio cautelativo e depositi sicuri, che dunque richiedono. Le ONG, che hanno dato vita alla microfinanza (Dunford, 1998), hanno ancora una posizione dominante in questo settore. Sono i principali fornitori di servizi e spesso riescono anche a mobilitare le risorse a loro necessarie. Sia il successo complessivo che le promesse fatte dalla microfinanza come strumento di lotta alla povertà hanno portato ad un forte coinvolgimento – che di solito avviene attraverso le ONG - dei governi, dei donatori bilaterali, degli istituti di cooperazione multilaterale e soprattutto della Banca Mondiale. L'IFAD delle Nazioni Unite riscontra nei suoi vari progetti di IMF percentuali di rimborso dei prestiti superiori ai rimborsi del credito agricolo in alcuni paesi sviluppati.

Come abbiamo già avuto modo di sottolineare in precedenza, nonostante l'esistenza di alcuni IMF di notevoli dimensioni, la maggior parte di questi istituti sono piccoli e hanno una portata geograficamente limitata. Anche gli IMF più grandi si organizzano in modo da mettere l'accento soprattutto sul contatto diretto e personale con i clienti e sulla gestione locale dei conti. Quindi l'esperienza degli IMF non fa che rafforzare quanto detto in precedenza sulla questione dell'erogazione dei servizi. Per avere successo, i programmi devono poter contare su una forte presenza locale e su persone del posto in grado di farli funzionare. Questa è un'altra lezione degli IMF che andrebbe seguita se o quando i governi prenderanno in considerazione l'adozione di programmi di *asset building*.

Tra le molte migliaia di IMF in attività, circa 200 sono considerati redditizi, il che vuol dire che non hanno quindi più bisogno di sussidi privati o pubblici per la loro sopravvivenza. Molti di essi ora ottengono regolarmente - e rimborsano regolarmente - prestiti operativi da banche commerciali nazionali ed estere, che hanno iniziato ad avere un interesse per la microfinanza. Gli IMF hanno iniziato a rivolgersi per la loro espansione anche ad altre fonti di finanziamento. Ad esempio, Compartamos in Messico, (113.000 clienti, dimensioni medie dei prestiti US\$250) si è trasformato da organizzazione no-profit a società finanziaria con scopo di lucro per attrarre capitali commerciali, e nel 2002 ha lanciato sul mercato finanziario messicano un'emissione obbligazionaria per un controvalore di US\$10 milioni. Vanta un rating secondo Standard and Poors pari ad A+ in termini di valuta locale. A metà del 2002, Blue Orchard, un fondo comune per fornitori di microcredito, stava cercando di concordare con alcune banche d'investimento

l'unificazione di portafogli di crediti di IMF in un'obbligazione cartolarizzata. (*The Financial Times*, 25 giugno e 15 agosto 2002).

Nel 1997 la Grameen Bank ha aperto una filiale per uno scopo di *asset building* estremamente specifico e di grande successo. Ha investito circa US\$200 milioni in Grameen Phone, una società che vende telefoni cellulari e telefonate ai clienti delle città e, più importante, opera Village Phone, che raggiunge oggi 12.000 villaggi del Bangladesh. Village Phone opera un po' come la Grameen Bank, ma utilizza prestiti individuali più che di gruppo. Seleziona persone, praticamente solo donne, per gestire servizi di telefonia mobile per le loro comunità, presta loro i fondi per l'avviamento, vende loro l'attrezzatura e il tempo di trasmissione al prezzo di costo e viene rimborsato (con gli interessi) mediante i proventi dell'attività. I clienti vanno dalle cosiddette *phone bibis*, come vengono chiamate le titolari, per effettuare e ricevere chiamate di lavoro e personali ai prezzi di mercato e tutto questo all'interno di comunità che altrimenti non potrebbero usufruire di nessun servizio telefonico. La Grameen Phone, che è diventata redditizia dopo soli cinque anni dall'avviamento, ha preso completamente il sopravvento sulla rete telefonica fissa del Bangladesh. La ricerca effettuata sugli effetti economici e sociali di Village Phone sia sugli operatori che sui loro clienti (Aminuzzman, 2002) potrebbe trasformarsi in una sorta di campagna pubblicitaria per far conoscere a tutti gli effetti economici e di welfare dell'*asset building* di Sherraden, per non citare il suo ruolo di caso esemplare nel superamento delle barriere tecnologiche nei paesi in via di sviluppo.

Alcune iniziative di microfinanza sono sorte anche nei paesi sviluppati, soprattutto negli Stati Uniti ed in Gran Bretagna. Schreiner and Morduch (2002) sottolineano che nessuno dei programmi USA, che sono essenzialmente delle imitazioni degli istituti di microcredito che hanno avuto successo nel Terzo Mondo, è riuscito veramente a decollare in termini di diffusione e per ora la redditività è del tutto assente. Il settore delle microimprese negli USA è di per sé molto più piccolo rispetto ai paesi in via di sviluppo e la creazione di una piccola impresa è più difficile. La formazione imprenditoriale, che non è una delle finalità tipiche del microcredito, ha un'importanza di gran lunga superiore per i potenziali imprenditori USA. Gli autori concludono inoltre che i servizi di risparmio a basso costo per i poveri lasciati scoperti dalle banche negli Stati Uniti offrono maggiori promesse di recupero dei costi. Per quanto riguarda la creazione di nuove imprese, il maggiore ostacolo per i nuovi imprenditori è la mancanza di risparmi, piuttosto che lo scarso accesso al credito (Schreiner, 2000a).

Per quanto riguarda la Gran Bretagna, Grieco (1998) offre un altro punto di vista. L'autrice cita la nascita di iniziative locali di microfinanza (citando come esempi Full Circle a Norwich e la Rebuilding Society Network a Birmingham) e la consapevolezza da parte del governo britannico del fatto che le cosiddette comunità a basso reddito non hanno la possibilità di accedere ai servizi finanziari; l'emarginazione di intere comunità dai servizi bancari costituisce un problema in Gran Bretagna come negli Stati Uniti. Eppure, invece di prevedere o puntare sulla microfinanza e su quella che è la sua caratteristica principale, vale a dire il fatto che si basa su varie forme di rigore sociale per mantenere alte le percentuali di rimborso, Grieco prevede una crescente penetrazione nei mercati dei poveri da parte degli istituti finanziari tradizionali. Essi potrebbero utilizzare le nuove tecnologie ormai disponibili di manipolazione dei dati che riducono essenzialmente le asimmetrie di informazione che sono alla base del problema.

Grazie alle nuove tecnologie, le banche possono monitorare il comportamento delle persone invece che dei gruppi mentre i poveri possono rendere edotte le banche sulla loro solvibilità e capacità di credito personale. Vi sono alcuni segnali che indicano che sviluppi simili stiano prendendo il via tra le banche negli Stati Uniti²³. Prima del 1998, una rivoluzione analogica era già avvenuta nel settore delle assicurazioni

²³ Alcune banche nordamericane hanno partecipato nell'aprile 2002 alla Conferenza IDA che ha dato luogo al presente studio. Nelle loro presentazioni emergeva una forte consapevolezza dei temi e una certa creatività riguardo alle soluzioni. Vedere anche *The Financial Times*, "Homespun Lending Is Now Hip", 27 settembre 2002.

contro i sinistri in Gran Bretagna e si stava diffondendo nel resto d'Europa e negli Stati Uniti. Le persone tendevano a concentrare l'attenzione sul nuovo fenomeno della vendita di assicurazioni per via telefonica, ma la vera rivoluzione era rappresentata dalla capacità dell'agente di raccogliere ed analizzare istantaneamente, grazie al nuovo software, i dati sufficienti per quotare l'assicurazione auto secondo il rischio individuale. I prezzi calcolati secondo "classi" di rischio iniziavano a sparire. Sviluppi analoghi potrebbero realmente avvenire nei settori bancari dei paesi avanzati.

Gli sviluppi dell'Asset-Building nei Paesi Membri dell'OCSE

Alcuni critici europei dei concetti stessi di *asset building* argomentano che si tratta per lo più di idee "anglosassoni" che non potrebbero essere trapiantate con successo in tutte le realtà culturali, persino nell'ambito dell'area OCSE. Nelle sue forme più dogmatiche, questa affermazione è troppo estrema ma vale comunque la pena considerare i quesiti che solleva. Sappiamo tutti che le differenze culturali esistono e che anche i valori culturali sono diversi da un paese all'altro.

E' tuttavia necessario specificare e precisare meglio le questioni. La questione riguarda specificamente i meriti o i demeriti dell'*asset building* come strumento politico di lotta alla povertà per le persone prive di reddito. Ci si chiede se l'*asset building* debba trovare posto accanto ad altre forme di politica sociale per i poveri, non mettendo dunque in discussione la validità di questa forma di assistenza in quanto politica sociale generale, perché da questo punto di vista è già ampiamente accettata e praticata. L'*asset building* esiste da tempo in tutta l'area OCSE e opera nei settori classici quali il possesso dell'abitazione, il risparmio in generale e l'incoraggiamento all'imprenditoria. Su questo fronte non esistono differenze culturali significative.

Lasciando da parte le possibili incompatibilità culturali, non abbiamo conoscenze empiriche precise circa l'esistenza o la portata delle differenze tra i paesi nell'area OCSE relative all'incidenza di tali politiche sui diversi gruppi di reddito. Si tratta di una questione fondamentale. Le tradizionali politiche nazionali di risparmio e di costituzione di un patrimonio sono svantaggiose per i poveri? Sherraden (1991) risponde affermativamente per quanto riguarda gli Stati Uniti, ed ora anche la Gran Bretagna e il Canada sembrano aver accettato questa ipotesi, visto il loro interesse per le politiche di *asset building* (vedere di seguito per maggiori dettagli). Nel resto dell'Europa Continentale, tuttavia, non si può essere sicuri. Occorrono ricerche specifiche basate su approfondite analisi dettagliate condotte nei singoli paesi e relative ai bilanci e alle spese nazionali (compresi gli oneri deducibili) dedicati a tali politiche e al loro impatto per classi di reddito, comprese quelle eventualmente escluse. Queste analisi, diventate di routine per valutare gli effetti delle politiche di sostegno al reddito, non sono state effettuate tenendo a mente la domanda summenzionata. Finché non avremo le risposte, occorre essere molto prudenti nelle dichiarazioni su orientamenti politici sistematici riguardanti singoli paesi. In questa fase, dobbiamo limitarci a segnalare che i classici approcci di *asset building* non sembrano essere fuori luogo anche al di fuori di quello che è sempre stato sempre il "terreno di gioco" del movimento di *asset building*.

Nell'ambito del suddetto terreno di gioco, tuttavia, sembra che tutti o quasi tutti gli elementi essenziali delle critiche e delle proposte di Sherraden siano stati accettati e che siano molte le attività in corso, sebbene sarebbe un'esagerazione dire che l'*asset building* sia ormai solidamente integrato nelle politiche di lotta alla povertà promulgate in un paese. I paragrafi che seguono passano in rassegna questa attività negli Stati Uniti, in Gran Bretagna ed in Canada, con brevi descrizioni dei programmi in corso in Irlanda ed in Messico e un breve sguardo agli ILA adottati in altri paesi.

*Stati Uniti*²⁴

Il movimento di *asset building* negli USA è partito lentamente tra la fine degli anni '80 e gli inizi degli anni '90, attirando man mano numerosi sostenitori che ne hanno determinato una rapida crescita. L'espansione ha seguito una certa sequenza. È iniziata nel settore privato con un numero esiguo ma progressivamente crescente di programmi creati da organizzazioni no-profit, da ONG e da gruppi locali, e finanziati quasi esclusivamente da fondazioni private. Questi gruppi, politicamente attivi, sono passati rapidamente alla fase successiva, vale a dire esercitare pressioni sui governi statali per l'approvazione di una legislazione favorevole all'*asset building*, e poi alla terza fase, la lotta per una legislazione federale. Di conseguenza, negli Stati Uniti si contano oggi più di 500 programmi di *asset building* locali, con oltre 20.000 beneficiari correntisti in 49 Stati. Pur trattandosi con molte probabilità di una stima per difetto visto il moltiplicarsi dei programmi, questi numeri restano comunque esigui e molti dei programmi di cui sopra sono ancora in una fase sperimentale. Ciononostante, forniscono una quantità di informazioni sull'elaborazione e la gestione dei programmi e servono inoltre a sperimentare i concetti fondamentali relativi alla fattibilità dell'*asset building* ed ai suoi effetti economici e sociali sui beneficiari. Il movimento continua a crescere. La gran maggioranza degli Stati americani ha approvato legislazioni favorevoli o programmi di sostegno attraverso azioni amministrative. La legislazione federale è in corso e la nazione è pronta per una forte espansione sia dei programmi che del loro finanziamento.

Fino ad ora, l'*asset building* per i poveri ha incontrato pochissime opposizioni politiche, soprattutto perché il concetto è solido e le proposte sono state modeste. Riceve sostegni da entrambi i fronti dello spettro politico: si potrebbe dire, per usare la terminologia di Sherraden, che li riceve sia dal campo "individualistico" che da quello "strutturalistico". La Casa Bianca ha avanzato proposte di programmi nazionali sia durante sia l'Amministrazione Clinton che quella Bush, ed anche il Presidente della Federal Reserve si è pronunciato a suo favore (Greenspan, 2002). Le proposte legislative hanno ricevuto il sostegno bipartisan del Congresso e quelle più recenti non sono ancora state approvate semplicemente perché erano incluse in altri disegni di legge che hanno incontrato ostacoli o subito rinvii. Ciò è avvenuto con la versione 2002, ad esempio, che è scaduta con l'aggiornamento dell'ultimo Congresso ed è stata reintrodotta. In sintesi, l'*asset building* riceve un solido sostegno ma apparentemente non viene considerato una priorità: forse ciò avviene perché il concetto è talmente ben accetto che non è diventato una sorta di *cause célèbre* capace di attirare l'attenzione. Nonostante queste difficoltà, restano le speranze per l'approvazione di una legge che preveda un programma di portata nazionale.

I Fondi Personali di Sviluppo (IDA) costituiscono il veicolo principale per l'*asset building* negli Stati Uniti. Si tratta di conti di risparmio integrati aperti presso istituti finanziari, di solito banche e cooperative di credito. Gli sponsor normalmente gestiscono i programmi privati e gli Stati tendono a lavorare con gli stessi gruppi o con gruppi analoghi. Quindi, fino ad ora, - e questo è un elemento interessante per il Comitato LEED dell'OCSE - è stato preservato il carattere locale e comunitario dell'erogazione del servizio, che è stato mantenuto al centro della gestione dei programmi. I rapporti di integrazione dei risparmi variano, ma i più comuni sono quelli 1:1 e 2:1. I periodi di risparmio hanno generalmente una durata di tre anni. Di norma, le finalità dei fondi integrati sono il possesso dell'abitazione, l'istruzione o la formazione e l'avvio di piccole imprese. Alcuni programmi prevedono la possibilità di utilizzi più ampi, quali costruirsi una pensione, la ristrutturazione dell'abitazione e l'acquisto di un computer o di un'automobile. I programmi tendono a focalizzarsi su una clientela costituita da lavoratori poveri. Per accertarsi che i loro clienti gestiscano bene le loro limitate finanze, la partecipazione a sessioni di formazione per la gestione finanziaria e l'alfabetizzazione economica è di norma obbligatoria come

²⁴ I lettori francesi troveranno utile un rapporto completo ed accurato sugli sviluppi USA in un articolo de *La Tribune*, "Frémissements d'un capitalisme social contre l'exclusion", 2 maggio 2002. L'autore, Yan de Kerorguen, ha partecipato nell'aprile 2002 alla Learning Conference a Windsor, Ontario, ottenendo utilissime informazioni.

condizione per la partecipazione, ed il personale addetto al programma mantiene uno stretto contatto personale con i clienti per offrire consulenza ed incoraggiamento.

Sebbene nel 1996 esistessero ancora solo quattro programmi IDA, un'importante organizzazione privata con sede a Washington, la Corporation for Enterprise Development (CFED), ha avviato il trend nel 1997. Ha creato - ed ottenuto finanziamenti da fondazioni per - l'*American Dream Demonstration* (ADD), un progetto pilota IDA quinquennale su larga scala con 13 sedi locali selezionate che gestivano 14 programmi in diverse realtà urbane e rurali nel paese²⁵. Il CFED era responsabile della gestione del programma in cooperazione con il Center for Social Development (CSD) presso la Washington University a St. Louis (diretta dal Professor Sherraden), che forniva un flusso continuo di studi di valutazione. I primi conti sono stati aperti nel 1998 ed entro la metà del 2000 se ne contavano 2.378 (Boshara, 2001)²⁶. Alla fine dell'esercizio, al 31 dicembre 2001, il numero era leggermente diminuito per normale logorio attestandosi su 2.364 (Schreiner *et al.*, 2002). L'ADD ha fatto non solo da catalizzatore per il movimento, ma anche da test serio e convincente della fattibilità dell'*asset building* in generale e degli IDA in particolare per gli Stati Uniti. Il CFED stesso ha svolto un ruolo fondamentale nel far adottare gli IDA nell'agenda politica USA e nell'esercitare pressioni per arrivare a cambiamenti legislativi ed amministrativi a favore del movimento, sia a livello federale che statale. Inoltre, non è più un pioniere solitario perché altre grandi ONG ed organizzazioni no-profit sono entrate nel movimento.

Gli studi di valutazione sull'ADD realizzati dal CSD vengono indirizzati e seguiti da un comitato consultivo costituito da quattordici autorevoli accademici e da altri esperti nel settore. Sono già apparsi numerosi studi sul programma, incentrati fino ad oggi in larga parte sul monitoraggio dell'andamento degli stessi progetti ADD. Aspettiamo ancora, invece, che vengano effettuati quegli studi, già previsti nel progetto originario della ricerca, che analizzano più in profondità il comportamento dei poveri sul fronte del risparmio e che dovrebbero fornire una valutazione empirica sugli esiti sociali ed economici e sugli effetti di welfare prodotti dall'*asset building*. Il progetto di ricerca prevede anche un sondaggio longitudinale condotto sui soggetti beneficiari degli IDA e su un gruppo di controllo costituito da non beneficiari.

Schreiner *et al.* (2002) è il rapporto finale di monitoraggio del programma ADD. Riproduce ed analizza gran parte di una grande banca dati progettata e finanziata dal CSD, il MIS IDA (Management Information System for Individual Development Accounts). Quanto segue è la sintesi dei principali risultati:

La Popolazione ADD

- L'ADD, come molti altri programmi IDA, era mirato ai lavoratori poveri. Quindi, rispetto alla popolazione USA a basso reddito, i partecipanti tendevano ad avere una maggiore istruzione, una maggiore probabilità di essere assunti e di avere conti bancari. Avevano anche una maggiore probabilità di essere donne, afroamericane e mai sposate. L'80% erano donne. Circa il 44% delle famiglie partecipanti (il gruppo più consistente) era composto da un adulto con figli, ed il 91% dei capi famiglia erano madri nubili. Il reddito medio della famiglia era pari al 116% della soglia di povertà adeguata per la dimensione della famiglia; il livello mediano era pari al 105%; il 46% dei partecipanti si trovava al livello, o sotto la soglia di povertà e l'88% era sotto al 200% della

²⁵ Quasi tutte le sedi restano in attività con altre fonti di finanziamento pubbliche e private.

²⁶ Questa ottima fonte è un sondaggio complessivo sull'*asset building* negli Stati Uniti fino alla sua data di pubblicazione nel dicembre 2001.

soglia di povertà. Il patrimonio netto mediano per partecipante era \$330²⁷; oltre il 40% dei partecipanti aveva un patrimonio netto pari a zero o negativo, mentre il 47% aveva un patrimonio netto compreso tra \$1 e \$29.999.

- I partecipanti erano stati o selezionati dal programma o si erano auto-selezionati, con una prevalenza del primo criterio, cosicché nella valutazione si sottolinea esplicitamente che dai dati emersi sull'ADD non si possono misurare i potenziali tassi di partecipazione per gli IDA offerti all'intera popolazione a basso reddito.

Andamento dei Risparmi ed Acquisizione di un Patrimonio

- La media mensile dei depositi netti per partecipante era pari a \$19,07 (media \$9,83). La ricerca distingue tra i “risparmiatori”, che avevano depositi totali netti pari o superiori a \$100, e i “piccoli risparmiatori”, che avevano meno. I depositi mensili netti dei risparmiatori (56% dei partecipanti) erano pari a \$33,81. Sulla base delle informazioni raccolte sui saldi liquidi iniziali, la valutazione conclude che i risparmiatori hanno generato notevoli risparmi aggiuntivi, sebbene non si escluda la possibilità che si sia trattato in molti casi anche di un trasferimento patrimoniale. Il tempo medio di partecipazione è stato di 24,5 mesi, con un totale di sei depositi ogni 12 mesi. Il partecipante medio aveva depositi netti totali pari a \$528 e, con un rapporto medio di integrazione tra i progetti ADD di 2:1, arrivava a mettere da parte un patrimonio IDA pari a circa \$700 l'anno. Il partecipante medio risparmiava 51 centesimi per ogni dollaro che avrebbe potuto essere integrato, il che suggerisce che circa la metà dei partecipanti non ha sfruttato appieno la possibilità di integrazione. Tuttavia, l'accumulo degli IDA in proporzione al totale del patrimonio dei partecipanti è molto considerevole, soprattutto per quanto riguarda i partecipanti identificati come risparmiatori. Le componenti qualitative (sondaggio) del processo di valutazione suggeriscono cambiamenti positivi nelle attitudini e nei comportamenti tra i risparmiatori poveri del programma, ma interpretano con prudenza questa informazione e non la estendono troppo in mancanza di misurazioni (imminenti) rispetto ad un gruppo di controllo. I depositi aggregati netti dell'ADD hanno raggiunto \$1,2 milioni. Le integrazioni hanno portato l'accumulo patrimoniale totale a \$3,6 milioni.
- Durante il periodo di risparmio attraverso il programma ADD, circa il 64% dei partecipanti ha effettuato almeno qualche prelievo non integrato a fronte di depositi integrabili. Ciò suggerisce una forte necessità di risparmi cautelativi e forse mancanza di disciplina. La valutazione concentra la sua analisi - e l'analisi della proporzione relativamente elevata dei piccoli risparmiatori, che accresce i costi amministrativi del programma - sulle caratteristiche originarie del programma che potrebbero contribuire a ridurre entrambi i problemi.

L'influenza del Programma e le Caratteristiche dei Partecipanti sull'Andamento dei Risparmi

La valutazione ha realizzato una serie di analisi regressive per cercare i legami tra una serie di caratteristiche del programma, e dei partecipanti, e l'andamento dei risparmi nell'ADD. Riportiamo di seguito alcuni risultati salienti:

²⁷ La distribuzione del patrimonio netto è asimmetrica, con una media molto più elevata di \$4.039, a causa della presenza largamente non spiegata di un numero esiguo di partecipanti (0,9%) con un patrimonio netto pari o superiore a \$90.000.

- I rapporti di integrazione previsti dall'ADD andavano da 1:1 a 7:1. I rapporti di integrazione più elevati erano legati sia all'atto del risparmio che alla partecipazione continua, ma non avevano alcun effetto statisticamente significativo sulle dimensioni dei depositi netti. Questi risultati sono tuttavia resi meno chiari dalle caratteristiche dei programmi che stabilivano obiettivi di risparmio basati su nozioni aprioristiche e relative a quanto coloro che avevano progettato il programma ritenevano che le persone riuscissero a risparmiare, accompagnati da tetti di integrazione (limiti di risparmio oltre i quali non era permessa l'integrazione). Ulteriori ricerche hanno dimostrato che una maggiorazione di \$10 al mese del tetto di integrazione aumentava di tre punti percentuali la probabilità di essere un risparmiatore, e la risposta marginale ad un aumento di \$1,00 del tetto di integrazione è stata un risparmio ulteriore di \$0,70. Ciononostante, è proprio la presenza dei tetti di integrazione che nasconde ogni prova valida relativa ai livelli di risparmio auspicati, ed i risultati restano quindi poco chiari.
- Tutti i partecipanti all'ADD dovevano seguire corsi di alfabetizzazione finanziaria, con una media effettiva di 12 ore di partecipazione. L'analisi successiva ha dimostrato uno stretto legame tra tale formazione e l'andamento dei risparmi, ma solo fino ad un certo punto. Infatti, dopo 8-10 ore di partecipazione al corso, i ritorni in termini di risparmi cominciano a scendere. Questo risultato suggerisce che, mentre la formazione finanziaria di base contribuisce a stimolare il risparmio, una maggiore formazione ha il risultato contrario. Ridurre questa formazione al minimo efficiente non provocherebbe alcun danno all'andamento dei risparmi e potrebbe ridurre in maniera significativa i costi dei programmi.
- Sebbene circa l'80% dei partecipanti fossero donne, il genere non ha alcun legame con l'esito del risparmio. Le persone con una qualche istruzione universitaria avevano una maggiore probabilità di essere inclusi tra i risparmiatori, ma in genere i livelli di istruzione avevano uno scarso legame con gli importi risparmiati. Visto che il programma era concepito per i lavoratori poveri, un'alta percentuale dei partecipanti all'ADD - 78% - lavorava a tempo pieno o part time. L'analisi della regressione ha riscontrato che gli studenti lavoratori avevano una maggiore probabilità di essere risparmiatori e di avere depositi mensili netti più elevati e questo risultato potrebbe essere politicamente interessante per i conti di tipo ILA (vedere di seguito).
- Circa il 51% dei partecipanti ha ricevuto assistenza pubblica al momento o prima dell'iscrizione, ma ciò non ha alcun nesso né con la condizione di risparmiatore né con i depositi netti. Neanche il reddito presenta un legame significativo con gli esiti dei risparmi. "I più poveri risparmiano meno degli altri, ma risparmiano comunque una quota maggiore del proprio reddito rispetto ai meno poveri." (pag. 53)

La creazione di progetti IDA e il lavoro svolto per realizzarli e finanziarli massicciamente usufruendo della legislazione federale statale non è stato l'unico compito importante svolto dal movimento *asset building* negli Stati Uniti. Il movimento ha avuto necessariamente dei collegamenti con le pressioni per una riforma del welfare, perché i fallimenti del "mercato del welfare" del tipo descritto al capitolo precedente hanno rappresentato un forte ostacolo alla diffusione ed accettazione dei progetti IDA. Uno dei maggiori ostacoli è rappresentato dai limiti patrimoniali imposti dai programmi di sostegno al reddito, che possono interrompere tale sostegno quando i percipienti o i richiedenti arrivano a possedere un patrimonio netto personale anche relativamente ridotto. Molti risultati sono stati raggiunti su questo fronte. Ad esempio, la legislazione federale sul TANF (Temporary Aid for Needy Families) ora in vigore contiene una clausola specifica sugli IDA che offre la possibilità agli Stati di non prendere in considerazione i patrimoni accumulati con un IDA nel concedere l'idoneità o sussidi. Tutti gli IDA autorizzati con un progetto pilota federale, l'Assets for Independence Act (AFIA), descritti di seguito non vengono presi in considerazione quando l'idoneità di un partecipante è basata sulla nullatenenza. Molti Stati stanno inoltre iniziando a ripensare le regole sull'amministrazione dei programmi di lotta alla povertà.

Tuttavia, l'obiettivo è ancora lontano. I limiti patrimoniali permangono sotto forma di una rete complessa di leggi e regolamenti federali e statali, resi ancora più complessi poiché gli Stati spesso amministrano questi programmi federali (ad esempio, i TANF) con una certa flessibilità nel fissare le regole²⁸. Riformarle significa realizzare un'analisi individuale di ciascuna legge e di ciascun regolamento a livello sia federale che statale. Deve inoltre essere razionalizzato il trattamento fiscale degli IDA. Occorrono oltre 50 pagine al CFED (2002) per descrivere la situazione corrente per poi concludere (pag. 7) sostenendo che "Da un punto di vista politico, il coordinamento dei limiti patrimoniali previsti nei programmi basati sull'accertamento di nullatenenza costituisce il prossimo passo per assicurare che le famiglie a basso reddito abbiano un'opportunità di accumulo patrimoniale simile a quella dei non poveri." Secondo alcuni esperti americani, questo tema non ha un ruolo così centrale, perché le priorità sono altre (ad es. l'approvazione di una legislazione federale più esaustiva), anche se nessuno ne nega l'importanza.

In occasione dell'ultimo conteggio del CSD (dicembre 2002), 34 Stati oltre al Distretto di Columbia e Puerto Rico avevano approvato una legislazione in materia di IDA, sette avevano creato progetti IDA attraverso azioni amministrative e almeno 34 citavano gli IDA nei loro piani di amministrazione dei fondi TANF. Nel primo gruppo, dieci dei 34 Stati avevano stanziato o distribuito denaro integrativo per gli IDA, dieci avevano stanziato, distribuito o diretto fondi per amministrare programmi IDA e nove avevano concesso crediti o detrazioni d'imposta ai contribuenti di progetti IDA. Tutti e 36 avevano "*income disregards*" (esenzioni di reddito)²⁹ per i beneficiari dei TANF nei loro territori, 18 avevano distribuito fondi TANF per gli IDA e 18 sostenevano gli IDA attraverso altre fonti di finanziamento pubblico. I sette del secondo gruppo (IDA attraverso azioni amministrative) hanno fornito fondi amministrativi per sostenere gli IDA e previsto gli *income disregards*, cinque avevano stanziato denaro TANF agli IDA e due offrivano fondi attraverso altre fonti di finanziamento pubblico. (dati CSD; per le specifiche di ogni Stato, consultare il sito web del CSD: <http://www.gwbweb.wustl.edu/csd/statepolicy/>). Tra molti dei programmi statali c'è una notevole collaborazione e mescolanza di finanziamenti, e le due iniziative federali descritte di seguito, oltre a molti altri programmi, sono aperte anche ai finanziamenti privati.

Oltre ad osservare la crescente popolarità degli IDA a livello statale, dovuta molto anche alle dichiarazioni politiche dei gruppi locali e delle ONG coinvolte, vengono in mente due osservazioni. Innanzitutto, che l'orientamento locale o comunitario dei programmi IDA è stato mantenuto anche quando l'interesse ed i finanziamenti sono passati a livelli più alti di quelli locali nella gerarchia politica. Nel contesto USA, si è trattato di un compito relativamente agevole, ma la situazione potrebbe essere diversa nel caso di paesi con forti tradizioni amministrative dello Stato centralizzato. In secondo luogo, i bilanci dei governi statali sono molto più vulnerabili a flessioni economiche perché non possono, a differenza del governo federale, trattare i mercati obbligazionari come una fonte virtualmente inesauribile quando entrano in forte deficit. Resta da vedere se il finanziamento degli IDA da parte degli Stati, seppur ancora modesto, continuerà a crescere anche in periodi in cui le finanze statali sono sotto forte pressione.

Il governo federale ha in corso almeno tre programmi pilota IDA, seppure di portata limitata. Il programma di integrazione dei risparmi della Federal Home Loan Bank (FHLB) opera in coordinamento con iniziative statali a Indianapolis (Indiana), New York, Pittsburgh (Pennsylvania) e Seattle

²⁸ Si può considerare questa "l'altra faccia" della devolution. Può diventare complicata, facendo spesso prendere lentamente piede quelli che questo studio chiama i "fallimenti del mercato".

²⁹ Questi permettono ai lavoratori con redditi superiori alla soglia di povertà definita a livello federale di partecipare ai programmi IDA senza mettere a repentaglio l'idoneità per i TANF. Nessuno Stato va oltre il 200 per cento della soglia di povertà e molti Stati fissano il limite ad un livello notevolmente inferiore. In generale, gli *earnings disregards* applicati ai programmi di welfare permettono alle persone di continuare a ricevere un'assistenza finché il loro reddito non raggiunge un punto definito (a seconda del programma) sopra la soglia di povertà, superato il quale il sostegno al reddito inizia a ridursi. Cercano di cogliere i principali incentivi al lavoro che si è riscontrato emergono al crescere dei guadagni. (Vedere Blank, 2002.)

(Washington). Al Ministero della Salute e dei Servizi Umani (HHS), l'Ufficio per il Reinsediamento dei Rifugiati fornisce circa \$15 milioni l'anno sotto forma di finanziamenti concessi con gare a circa 30 organizzazioni locali per fornire strutture IDA ai rifugiati. Questo programma non ha una copertura legislativa: l'HHS lo gestisce con il potere corrente e le risorse di bilancio esistenti.³⁰ L'HHS amministra inoltre l'Assets for Independence Act (AFIA), il più importante dei tre.

Il Congresso ha approvato l'AFIA ed autorizzato i finanziamenti relativi nel 1998. Questo programma dimostrativo quinquennale, iniziato nell'anno fiscale 1999, spinge per l'approvazione di una legislazione più esaustiva. Il finanziamento autorizzato raggiungeva i \$25 milioni l'anno, ma i fondi stanziati ammontano a soli \$10 milioni nei primi due anni e a \$25 milioni nel terzo. Entro la fine del suo quinto anno, l'AFIA avrà quindi probabilmente stanziato solo \$95 milioni dei \$125 milioni originariamente autorizzati. Il programma funziona attraverso concessioni quinquennali dall'HHS alle organizzazioni locali. Queste ultime operano in 41 Stati e nel Distretto della Columbia. Sebbene la legge avesse previsto 50.000 conti IDA, ne sono stati effettivamente aperti solamente 5.000. Questo risultato inferiore alle attese ha molteplici cause: la legge è eccessivamente restrittiva; richiede un'integrazione significativa dei risparmi da parte di soggetti non federali; e (alcuni dicono) l'amministrazione del programma da parte dell'HHS non è proprio impeccabile. Tuttavia, resta politicamente popolare e la sua ri-autorizzazione nel 2003 è considerata piuttosto probabile.³¹

Gli IDA previsti dall'AFIA devono rispettare delle regole molto rigide. I partecipanti idonei sono famiglie qualificate a ricevere TANF o l'*Earned Income Tax Credit* (Crediti d'Imposta sul Reddito Guadagnato - EITC), o il cui reddito dell'anno precedente era sceso al di sotto del 200% della soglia di povertà. Per entrare devono sottoscrivere un Accordo di Piano di Risparmio che stabilisce un calendario di risparmio con importi concordati, fissa la somma totale da risparmiare, identifica il bene da acquistare con i risparmi e determina i rapporti d'integrazione. Questi ultimi possono arrivare fino a 8:1, ma di solito sono pari a 1:1, 2:1 o 3:1. L'integrazione proviene da un fondo di riserva che, non solo prefigura, ma prescrive che i versamenti integrativi federali siano accompagnati da fondi equivalenti di altri fonti pubbliche (Stato o governo locale) o private. Il contributo integrativo federale massimo è di \$2.000 per ogni conto IDA o di \$4.000 per famiglia, ed il livello massimo dell'integrazione con il fondo di riserva (somma dei fondi federali e degli altri) si attesta rispettivamente a \$4.000 e \$8.000.

Pur avendo una portata nazionale, l'AFIA conserva rigidamente il carattere locale e comunitario nell'erogazione del programma. I gruppi che possono richiedere finanziamenti per costituire programmi IDA si limitano alle organizzazioni no-profit esenti da imposte, alle agenzie statali, locali o tribali che lavorano con questi gruppi e gli istituti finanziari locali. Tra questi ultimi, sono permessi anche i *Community Development Financial Institutions* (CDFI), cooperative di credito classificate a "basso reddito" dal *National Credit Union Association* (NCUA) o cooperative di credito in rapporto di collaborazione con organismi locali o comunitari la cui attività è finalizzata specificamente alla lotta alla povertà. I programmi stessi devono offrire un forte sostegno personale ai partecipanti, compresa un'alfabetizzazione finanziaria obbligatoria e un'istruzione in materia di gestione di bilanci.

Infine, il Savings for Working Families Act (Legge sul Risparmio per le Famiglie di Lavoratori - SWFA) ripresentato recentemente al Congresso creerebbe, se approvato, un programma IDA di portata più nazionale. Prevede l'apertura di circa 300.000 nuovi conti IDA in sette anni a partire dal 2004 ad un costo di \$450 milioni. Questo nuovo disegno di legge è identico alla versione del 2002 che per un soffio non è

³⁰ Questi IDA sono piuttosto singolari, perché vanno oltre gli obiettivi d'investimento della famiglia normalmente consentiti, permettendo anche l'acquisto di un'automobile o di un computer.

³¹ Il dubbio principale è se il House Ways and Means Committee, che ha giurisdizione sull'AFIA e sul SWFA proposto, sarà disponibile ad approvare due leggi di programma molto simili contemporaneamente.

stata approvata prima della fine della scorsa legislatura.³² Il principale elemento innovativo rispetto all'AFIA e a gran parte dei programmi IDA già esistenti sta nel meccanismo di erogazione. Esso è infatti incentrato sulle banche,³³ che riceveranno crediti d'imposta per i fondi integrativi che forniscono, fino a \$500 per conto all'anno, oltre ad un credito annuo di \$50 per ciascun conto per coprire i costi amministrativi ed il corso di istruzione finanziaria obbligatoria. Possono tuttavia parteciparvi anche le cooperative di credito ed altri organismi esenti da imposte perché i crediti d'imposta sono trasferibili. Inoltre, le agevolazioni fiscali si basano su un'integrazione 1:1, ma la legge permette agli Stati ed ai gruppi locali e privati di partecipare utilizzando i propri piani di integrazione. L'idoneità si limita a detentori IDA di mezzi estremamente modesti, ma che devono aver presentato una dichiarazione dei redditi nell'anno precedente all'inizio della loro partecipazione. I limiti di reddito ("reddito lordo aggiustato" — AGI) sono di \$18.000 a persona, \$30.000 per i capi-famiglia e \$38.000 per le coppie sposate. I depositi IDA annuali da parte dei detentori sono limitati a \$1.500, e non vi sono restrizioni sulle fonti di reddito alla base dei depositi.

Nonostante l'ovvio intento del disegno di legge, vi sono motivi per domandarsi se nei programmi statali e locali e nei programmi IDA finanziati privatamente sarà possibile mantenere l'orientamento locale e comunitario dell'erogazione del servizio IDA. Se la legge venisse approvata, il Ministero del Tesoro USA diventerebbe l'agenzia di erogazione. Il suo primo compito sarebbe quello di redigere il regolamento del programma sulla base della nuova legge: già da questa prima fase si potrà quindi valutare il grado di "località" dell'erogazione del servizio. Le bozze di regolamento di questo genere sono normalmente pubblicate lasciando un periodo di tempo per fare pervenire i commenti dal pubblico prima della revisione ed emissione finale. Ci si può aspettare e sperare che il CFED, il CSD ed altre parti interessate terranno sotto stretta osservazione le bozze di regolamento e cercheranno di assicurare che i vantaggi dell'erogazione a livello locale non vengano persi nel compromesso necessario per "raggiungere economie di scala" con IDA diffusi e poco costosi.

In sintesi, la diffusione degli IDA negli Stati Uniti ha dimostrato e continuerà probabilmente a dimostrare una crescita impressionante, ma non può essere descritta se non come modesta rispetto al mercato potenziale di risparmiatori poveri da raggiungere. Anche ipotizzando che la rapida espansione dei programmi IDA locali sia pubblici che privati continui a crescere, che l'AFIA venga riautorizzato e finanziato appieno e che il SWFA diventi legge nel suo testo attuale, entro il 2010 il numero dei conti IDA che verranno aperti non supererà di molto il mezzo milione. Secondo una stima (Boshara, 2003, comunicazione email), questo dato coprirebbe solo una piccola percentuale (inferiore al 2%) della popolazione interessata. Di conseguenza, possiamo concludere che gli IDA sono ormai programmi di scala nazionale anche se la loro penetrazione è lungi dall'essere tale.

Gran Bretagna

Il movimento di *asset building* ha seguito un'evoluzione diversa in Gran Bretagna rispetto agli Stati Uniti. Negli Stati Uniti abbiamo assistito ad una progressiva unione di forze; il processo è partito con qualche iniziativa locale per diffondersi successivamente alle associazioni più rappresentative ed a livelli di governo più alti. In Gran Bretagna, invece, è partito dal vertice ed ha seguito un regolare processo evolutivo attraverso un pubblico dibattito: si è trattato quindi di una iniziativa di politica sociale ad opera del governo attualmente in carica. Per questo motivo, e forse anche in virtù di una cultura e di metodi di

³² Le dimensioni del programma ora in discussione sono diminuite dai 900.000 conti IDA originariamente proposti per un costo di \$1,7 miliardi. La riduzione è intervenuta durante il dibattito legislativo nel 2002.

³³ Gli "istituti finanziari qualificati" sono quelli autorizzati a detenere un Fondo Pensione Individuale (IRA), un sistema di agevolazioni fiscali in vigore da molti anni, soprattutto rivolto alla classe media per incoraggiare il risparmio in vista della pensione.

lavoro del sistema parlamentare piuttosto differenti, il nascente programma di *asset building* in Gran Bretagna sembra avere una maggiore coerenza. È integrato quasi totalmente nelle politiche sullo stato sociale e nella riforma del welfare portata avanti dall'attuale governo.

Il governo britannico ritiene che una strategia attiva di welfare basata sul lavoro, sul reddito e sui servizi pubblici debba essere integrata da una strategia finalizzata ad allargare a tutti i benefici del risparmio e del possesso di un patrimonio. I risparmi e il patrimonio offrono sicurezza alle persone nei momenti di difficoltà, assicurano indipendenza ed opportunità a lungo termine, e garantiscono un maggiore agio all'età della pensione. I risparmi ammortizzano l'impatto degli eventi imprevedibili e forniscono alle persone il capitale per investire nel proprio futuro. Ora che un numero crescente di persone ha un'aspettativa maggiore di vita e gode di una salute migliore, i risparmi aiutano a determinare il tenore di vita al momento della pensione.

Oltre ai benefici diretti del risparmio, vi sono inoltre benefici comportamentali indiretti ottenuti attraverso la promozione del risparmio. Il *processo* del risparmio può avere un impatto positivo sull'autonomia delle persone e sull'atteggiamento nei confronti dello sviluppo personale, a vantaggio non solo delle persone interessate direttamente, ma anche della società nel suo complesso.

La strategia adottata dal Governo in materia di risparmio si incentra su:

- **Il miglioramento del quadro macroeconomico** per incentivare il risparmio, attraverso la stabilità economica ed un mercato dei servizi finanziari efficiente e ben regolamentato;
- **La creazione dei giusti incentivi** al risparmio assicurando che il sistema tributario ed assistenziale non penalizzi ingiustamente i risparmiatori, ed aiuti quelli a basso reddito;
- **L'offerta di maggiori strumenti alle persone:** informazioni finanziarie, maggior accesso ai servizi di consulenza, e offerta di prodotti di risparmio più semplici e più facili da comprendere; e
- **Lo sviluppo di prodotti per il risparmio adatti a ciascuna fase del ciclo di vita delle persone.** Con l'aumento del livello del risparmio, i proventi di un prodotto possono essere trasferiti al successivo, aiutando le persone a progredire nella scala del risparmio.

Il Governo offre incentivi mirati ad incoraggiare il risparmio nel corso dell'intera vita. Tra questi vi sono gli *Individual Savings Accounts* (Fondi di Risparmio Individuale - ISA), gli incentivi per le pensioni, nonché le nuove politiche, quali il Saving Gateway ed il Child Trust Fund.

I primi contributi teorici relativi alle proposte di *asset building* in Gran Bretagna sono venuti dall'Institute for Public Policy Research (IPPR). A giugno del 2000, l'IPPR ha pubblicato *Ownership for All* (Kelly and Lissauer, 2000) per aprire il dibattito pubblico³⁴. A gennaio 2001, l'IPPR ha organizzato una Conferenza internazionale sul Welfare basato sul Patrimonio (Asset-Based Welfare). Ad aprile 2001, il governo ha annunciato due proposte collegate, il Child Trust Fund (CTF — “baby bonds”) ed il Saving Gateway, un programma simile agli IDA statunitensi. Entrambi sono stati presentati in un primo documento consultivo, *Savings and Assets for All* (Ministero del Tesoro britannico, 2001a). Dopo le elezioni politiche del giugno 2001, è terminato il primo periodo di consultazioni e a novembre è apparso un secondo documento, *Delivering Savings and Assets for All* (Ministero del Tesoro britannico, 2001b). Il secondo periodo di consultazioni si è chiuso a marzo 2002 e ad agosto è partita una serie di programmi pilota Saving Gateway, con l'apertura di conti destinati a durare 18 mesi. Il *Pre-Budget Report* (novembre

³⁴ Vedere anche Kelly and Le Grand (2002) per un'interessante esplorazione delle idee fondamentali e della loro evoluzione nella società britannica nei secoli.

2002) del Ministero del Tesoro descrive l'attuale stato dell'arte sia del Child Trust Fund che del Saving Gateway, mentre il Bilancio 2003 (Ministero del Tesoro britannico, 2003) prevede il lancio del CTF.

Il Capitolo Cinque del *Pre-Budget Report*, intitolato "Building a Fairer Society" (Costruzione di una Società Più Giusta), inserisce deliberatamente e molto abilmente le iniziative di *asset building* della Gran Bretagna nel più ampio contesto della politica generale di welfare del paese. Gran parte del capitolo, infatti, analizza le proposte avanzate per migliorare i tradizionali programmi di sostegno al reddito. Il Saving Gateway ed il CTF sono integrati attentamente nel contesto generale come completamento della politica generale e non come un cambiamento di ottica. Il Capitolo Cinque del Bilancio 2003, che porta lo stesso identico titolo, contiene un trattamento analogo.

Paxton and Regan (2002) dell'IPPR offrono una sintesi efficace delle motivazioni di politica sociale alla base dell'*asset building* in Gran Bretagna. I seguenti passaggi (pagg. 1-2) danno il senso del loro pensiero:

"Una politica basata sul patrimonio rispetta i valori principali sostenuti dal centro-sinistra relativi alle pari opportunità per tutti e all'inclusione sociale, ma si sposa bene anche con un programma di Destra basato sull'individualismo e sul privato. Le proposte della Sinistra contengono un elemento progressista e rivolgono un'attenzione particolare ad una maggiore equità L'emarginazione sociale ha molti risvolti e richiede quindi una serie di risposte differenti. Il patrimonio ed il controllo che esso offre sulla vita delle persone vengono sempre più riconosciuti come elementi importanti delle strategie mirate alla lotta all'emarginazione sociale. Analogamente, per incrementare le opportunità delle persone è necessario che queste abbiano una maggiore autonomia ed un controllo sul proprio futuro La Sinistra sottolinea inoltre la *complementarità* delle sue proposte: esse sono pensate per integrare ed affiancare la politica corrente. Nel breve termine, una politica basata sui patrimoni non è sostitutiva delle politiche dei redditi. In effetti, le due devono procedere insieme e una politica progressista basata sul patrimonio avrà successo solamente con un corrispondente miglioramento dell'adeguatezza dei livelli di reddito. Nel lungo termine, i fondi accumulati con un Child Trust Fund non costituiranno una fonte alternativa di finanziamento in settori del welfare attualmente finanziati attraverso la fiscalità generale La politica basata sul patrimonio potrebbe diventare il *terzo pilastro dello stato sociale* al fianco della politica dei redditi e dell'erogazione di servizi..."

La proposta Saving Gateway presenta al tempo stesso evidenti analogie e notevoli differenze rispetto alla sua controparte USA, gli IDA. La sua finalità è quella di stimolare l'abitudine al risparmio offrendo incentivi trasparenti a risparmiare attraverso l'integrazione da parte del Governo di tutto il denaro risparmiato. Insieme al conto, viene fornita una formazione finanziaria mirata e informazioni specifiche per permettere alle persone di effettuare consapevolmente le proprie scelte di risparmio.

- I poveri apriranno un conto di risparmio per un massimo di cinque anni invece dei tre previsti normalmente negli Stati Uniti. Il governo britannico integra questi risparmi, fornendo fino a £25 al mese con un limite massimo di £ 375 sull'intero periodo.
- Il programma è rivolto specificamente alle persone in età lavorativa con redditi bassi. Il requisito di reddito/idoneità, differente da quello degli Stati Uniti, si basa sul ricevimento di sussidi di sostegno al reddito (crediti d'imposta o sussidi di età lavorativa), sul quale il governo ha già informazioni e attraverso il quale ha già linee consolidate di comunicazione con i potenziali partecipanti. C'è da osservare il collegamento con il sostegno al reddito come criterio di idoneità, invece del sussidio che si riduce mano a mano che gli individui accumulano un patrimonio.
- Come negli Stati Uniti, i risparmiatori hanno accesso al loro denaro ma non ai fondi integrativi fino alla fine del periodo di risparmio e in caso di prelievo vengono applicate penali simili. Gli

attivi finanziari sono detenuti in forma di depositi liquidi: in altri termini non sono permessi investimenti azionari o altri investimenti non monetari.

- Una delle principali differenze rispetto agli Stati Uniti è che i risparmiatori non hanno *alcuna restrizione* sull'utilizzo che possono fare dei conti alla loro scadenza. Infatti, il programma pone un'enfasi molto più forte rispetto ai programmi USA sull'incoraggiare il risparmio a lungo termine. Introduce incentivi, quali l'esenzione dai limiti annui per i contributi alla pensione integrativa o ai Fondi Personali di Risparmio (ISA), perché i partecipanti facciano affluire i loro risparmi Gateway in strumenti di risparmio standard. Gli ISA, un prodotto molto popolare (14 milioni di conti), costituiscono il principale strumento di risparmio che beneficia di vantaggi fiscali rivolto all'intera popolazione, simili agli IRA negli Stati Uniti. Uno degli obiettivi del Saving Gateway è fornire un ponte che permetta ai risparmiatori poveri di passare senza soluzione di continuità al comportamento "mainstream" in materia di risparmio esemplificato dagli ISA.
- La formazione in materia finanziaria fa naturalmente parte integrante del programma. È incentrata su tre punti critici del processo di risparmio, ad iniziare dalla fase di creazione del conto, proseguendo per la durata del conto per aiutare i risparmiatori ad internalizzare abitudini al risparmio regolare, per finire con la formazione e la consulenza allo scadere del conto.
- Per l'erogazione del servizio, il Saving Gateway si affida fortemente (come anche il Child Trust Fund) agli istituti finanziari, in un modo che va oltre il loro semplice utilizzo come depositari di conti, come avviene in molti IDA locali e nel progetto AFIA dimostrativo. Su questo fronte, il sistema britannico è più simile a quello previsto nel disegno di legge USA SWFA, con una differenza fondamentale. Il SWFA prevede che le banche forniscano i fondi integrativi compensandole con crediti d'imposta, mentre il Saving Gateway finanzierebbe direttamente i fondi integrativi.³⁵

Secondo un rapporto del *Times Online* (7 ottobre 2002), il Saving Gateway potrà raggiungere circa 7,2 milioni di poveri (redditi inferiori a £15.000 l'anno) e costare "almeno" £700 milioni l'anno. Questa stima si basa su contributi integrativi del governo pari a £1.500 l'anno per conto piuttosto che di £1.000 su cui sembra essersi attestato il Ministero del Tesoro nel *Pre-Budget Report*. A parità di numero dei partecipanti, ciò ridurrebbe il costo stimato a circa £470 milioni.

Sebbene gli istituti finanziari fungeranno da principali fornitori del servizio, il governo britannico non ha ancora definito appieno il ruolo delle organizzazioni locali nell'erogazione del servizio Saving Gateway. Sa benissimo che questo ruolo deve essere importante perché questi gruppi sono nella migliore posizione per raggiungere i potenziali partecipanti, per comunicare con loro e ottenerne la fiducia. Sa anche che il governo e gli istituti finanziari dovranno lavorare a stretto contatto con loro. Eppure permangono dei dubbi sulla loro capacità di gestire e coordinare una fetta di un grande programma nazionale. Negli Stati Uniti, gli IDA sono nati come iniziativa di base e quindi le organizzazioni hanno potuto dimostrare le loro capacità sin dall'inizio; inoltre l'AFIA (insieme ad altri programmi di welfare in

³⁵ Gli istituti finanziari dovrebbero quindi realizzare i loro guadagni sui saldi scoperti dei conti. Ciò può spiegare perché, durante le consultazioni in Gran Bretagna, le banche hanno espresso un maggior interesse, riscontrando inoltre un maggior potenziale di mercato (facilità di portare sul mercato il progetto) nel Child Trust Fund che non nel Saving Gateway. I conti del Trust Fund sono più cospicui, meno costosi da amministrare, di durata molto superiore e (agli occhi dei bancari) più stabili. Per questo motivo, il governo ha deciso di scegliere un unico fornitore autorizzato per i progetti pilota del Saving Gateway piuttosto che rivolgersi alla concorrenza del mercato. Il Ministero del Tesoro britannico (2001b) indica che questa decisione si estenderà anche al programma vero quando sarà lanciato.

corso da molto tempo) ha fornito al governo l'esperienza per selezionare attraverso gare d'appalto le organizzazioni locali idonee a ricevere la concessione. Anche il Canada sa di avere istituzioni locali competenti ed efficienti in grado di svolgere potenzialmente il ruolo di erogatori di servizi. Il governo britannico invece sta ancora affrontando il problema di come applicare localmente idee calate dall'alto ma non ancora sperimentate nel contesto locale. I progetti pilota del Saving Gateway ora in corso dovrebbero contribuire a risolvere il dilemma.

I progetti pilota, che termineranno all'inizio del 2005, coprono cinque comunità differenti³⁶ e mirano ad attrarre complessivamente 1.500 partecipanti con redditi annui inferiori a £11.000. Al 30 marzo 2003, circa 700 persone avevano aperto un conto, con depositi totali pari a circa £38.000. I dati finali relativi ai conti aperti non sono ancora disponibili ma il governo britannico prevede l'apertura di oltre 1.250 conti. In virtù della loro minor durata (18 mesi), il progetto pilota è una versione ridotta del programma descritto sopra, ma è analogo per tutte le altre caratteristiche. I conti sono amministrati attraverso il Community Finance and Learning Initiative (CFLI) del Ministero dell'Istruzione e delle Competenze. La principale missione del CFLI riguarda il sostegno alle organizzazioni locali nel combattere l'emarginazione finanziaria attraverso l'istruzione, la formazione e la consulenza. L'unico fornitore dei servizi (vedere nota 33), Halifax plc, fornisce le filiali, il personale e la gestione dei conti. Nei progetti pilota, il tasso di risparmio massimo permesso è di £25 al mese ed i limiti di conto sono di £375 di risparmi e di integrazioni (1:1), per un totale di £750. Come l'ADD negli Stati Uniti, il progetto pilota offre un flusso di informazioni e dati per contribuire alla valutazione che servirà all'elaborazione del programma nazionale definitivo. Il documento di Bilancio 2003 afferma che "L'ulteriore sviluppo del Saving Gateway, compreso il livello idoneo del rapporto di integrazione ed i criteri da utilizzare per stabilire l'idoneità verranno stabiliti ed applicati alla luce dei risultati della valutazione" (Ministero del Tesoro britannico, 2003, Cap. 5, pag. 13).

Il Child Trust Fund non ha corrispettivi negli Stati Uniti, sebbene alcuni sostenitori americani dell'*asset building* abbiano iniziato a promuovere idee analoghe. Esse includono vari sistemi "stakeholder", tutti basati su una dotazione di qualche tipo. In effetti, pur non avendo preso ancora piede in politica, l'idea è nata negli Stati Uniti, dove un dibattito è stato lanciato con la pubblicazione de *The Stakeholder Society* (Ackerman and Alstott, 1999). Il filo conduttore alla base di tutte queste proposte è l'affermazione che la crescente disparità di ricchezze (patrimonio) è l'elemento determinante della disparità di opportunità. Tra le proposte più recenti, Boshara (2003) consiglia un sistema di "American Stakeholder Accounts" che offra ad ogni neonato una dotazione di \$6.000 e funzioni in larga misura come il CTF britannico. La sua argomentazione a favore di questo sistema si basa sul successo dei programmi storici di *asset building* negli USA, soprattutto il Homestead Act del 19° secolo e il GI Bill negli anni '50.

Vista la reazione relativamente entusiastica degli istituti di credito durante il processo di consultazione, il governo britannico ha deciso che la concorrenza tra gli istituti finanziari che operano sul libero mercato possa giovare ai conti del Child Trust Fund. Tuttavia, restano da prendere altre decisioni chiave che verranno prese dopo ulteriori consultazioni e che riguardano, tra le altre cose, la struttura ed il valore delle dotazioni, la tutela dei consumatori, le opzioni d'investimento dei fondi (perché non saranno fondi solo monetari) ed i metodi di erogazione per quanto riguarda l'informazione, l'educazione e la consulenza finanziaria. In vista delle proposte di Bilancio di aprile 2003, sono emerse le seguenti grandi linee del Child Trust Fund:

- Il sistema si baserà sul principio "dell'universalismo progressivo". Sarà universale, con l'apertura di conti in dotazione a tutti i bambini al momento della nascita, e progressivo perché i bambini di famiglie povere riceveranno una dotazione maggiore rispetto ai bambini nati da famiglie più agiate.

³⁶ Gorton (Manchester), Tower Hamlets e Toynbee Hall (East London), Cumbria, Cambridgeshire e Hull.

- Dopo la dotazione iniziale concessa al momento della nascita, il governo effettuerà altri versamenti ai 5, 11 e 16 anni di età. Il Bilancio del 2003 non li prevede, ma *The Economist* (12 aprile 2003) riferisce che il governo potrebbe annunciarli successivamente.
- Le famiglie, i terzi ed i bambini stessi potranno effettuare liberamente degli ulteriori depositi volontari sui conti fino ad un limite annuo di £1.000.
- I conti scadranno al compimento del 18° anno di età da parte del beneficiario. Nessun accesso al patrimonio (neanche ai contributi volontari) sarà permesso prima di questa data, soprattutto per evitare confusione tra obiettivi di risparmio a breve e a lungo termine. Alla scadenza non saranno previste restrizioni sull'utilizzo del patrimonio.
- Un sistema integrato di istruzione finanziaria sarà somministrato attraverso il sistema scolastico, gli istituti finanziari ed altri soggetti.

Il programma CTF ha raggiunto una certa stabilità nei numeri e, nel Bilancio 2003 recentemente annunciato, è stata anche indicata una data di avvio. La dotazione di base offrirebbe ai figli di famiglie povere una somma iniziale di £500. Questo gruppo, che rappresenta circa un terzo del totale dei bambini britannici, è costituito dai figli nati in famiglie a basso reddito cui viene già riconosciuto pienamente il Credito d'Imposta per Figlio. Tutti gli altri bambini riceveranno una somma pari alla metà, vale a dire £250. Come abbiamo osservato, il Bilancio dello Stato non prevede ulteriori versamenti pubblici con il crescere dei bambini, ma prevede invece contributi ulteriori fino a £1.000 da parte di familiari ed amici. Il governo prevede che i conti diventino effettivamente disponibili a partire dal 2005, ma ha retrodatato il diritto per far sì che siano coperti tutti i bambini nati a partire dal settembre 2002. La fornitura si baserà sulla concorrenza tra istituti autorizzati che rispondono ai requisiti del CTF. Poiché queste proposte del Bilancio sono piuttosto scarse, il governo pubblicherà la proposta completa nel corso del 2003, compresi quegli elementi mancanti, quali la specifica dei prodotti di risparmio, il regolamento di vendita, i limiti sul rischio d'investimento, un'opzione d'investimento-tipo e la misura di eventuali incentivi (es. integrazioni) per ulteriori contributi CTF.

*Canada*³⁷

Fino al 2001, il Canada poteva contare su due soli programmi IDA locali, uno a Calgary (Alberta) e l'altro a Kitchener-Waterloo (Ontario). Entrambi hanno avuto risultati estremamente positivi e da allora i numeri si sono moltiplicati. Vedendo i primi successi, nel 1997 un gruppo no-profit di Toronto, il Social and Enterprise Development Innovation (SEDI) ha deciso di valutare le potenzialità di un significativo progetto IDA dimostrativo. Visti i risultati positivi, ha preparato una proposta e a giugno del 2000 ha ottenuto sia l'autorizzazione ufficiale che il finanziamento pubblico dal Human Resources Development Canada (HRDC). Un anno dopo, è nato il *Learn\$ave/\$avoir en Banque* che nel 2002 ha iniziato a crescere rapidamente.

Learn\$ave è un programma ambizioso, più grande del progetto dimostrativo ADD negli Stati Uniti. Si tratta di un programma quinquennale il cui obiettivo è coinvolgere 3.675 canadesi a basso reddito con conti IDA. I risparmi integrati e la fase di erogazione del programma termineranno nel 2007, mentre le valutazioni previste dal progetto proseguiranno fino al 2009. Il programma ha una portata nazionale e il

³⁷ Il materiale di questa sezione è preso da Boshara (ed.) (2001), Appendix D; il trimestrale del CFED *Assets*, Spring 2002; Nares, Robson-Haddow and Gosse (2001); una presentazione del SEDI al convegno di studi sugli IDA tenutosi a Windsor nell'aprile 2002; materiale promozionale del SEDI; e conversazioni telefoniche con personale del SEDI a Toronto.

servizio, erogato da partner locali, riguarderà dieci località del paese.³⁸ Il progetto è un partenariato. Il SEDI, l'agenzia promotrice, coordina l'elaborazione, l'amministrazione e l'effettiva realizzazione del programma. L'HRDC fornisce il finanziamento. Il Social Research and Demonstration Corporation (SRDC) è responsabile della valutazione, compresa l'elaborazione della ricerca integrata nel fronte operativo del progetto. Gli istituti finanziari partner sono la RBC Royal Bank (in nove siti su dieci), l'Assiniboine Credit Union (Winnipeg) e la Caisse d'économie Desjardins (Montreal). Grazie ad una rete di partner locali, il SEDI si è impegnato a far sì che l'erogazione dei servizi avvenga su base strettamente locale. Negli ultimi tre decenni, le organizzazioni locali in Canada si sono sviluppate dando vita a sofisticate ed efficienti infrastrutture incaricate dell'erogazione di servizi e di conseguenza perfettamente in grado di occuparsi dell'erogazione di servizi di *asset building* (Nares, Robson-Haddow and Gosse, 2001).

I partecipanti sono persone in età lavorativa con un reddito inferiore al reddito minimo indicato dalle statistiche canadesi per una famiglia delle loro dimensioni. Il programma limita gli obiettivi di risparmio e l'uso dei fondi a due sole categorie: istruzione (educazione e/o formazione per il risparmiatore o per un componente della famiglia) e creazione di una piccola impresa.³⁹ I partecipanti devono impegnarsi a risparmiare almeno \$10 al mese per almeno un anno e per un massimo di tre anni prima di poter prelevare i fondi risparmiati e quelli integrati. Se il fondo è destinato all'istruzione, i fondi integrativi vengono versati direttamente all'istituto scolastico o di formazione. Il programma dovrebbe generare un patrimonio finanziario attorno a \$18 milioni, dei quali \$4,5 milioni verranno dai risparmi personali e \$12,5 milioni dai fondi integrativi dell'HRDC. Il rapporto di integrazione varia da un minimo di 2:1 ad un massimo di 5:1. Molti progetti prevedono un rapporto d'integrazione di 3:1 fino a \$1.500 risparmiati. I partecipanti possono ricorrere sia ad una formazione in materia di gestione finanziaria che ad una gestione personalizzata, che non sono tuttavia condizione obbligatoria per la partecipazione.

Il programma canadese è stato concepito e strutturato in modo tale da facilitare la valutazione successiva, con maggiore sistematicità rispetto all'ADD statunitense o ai programmi pilota del Saving Gateway in Gran Bretagna. L'SRDC, il valutatore, è un consulente indipendente. I partecipanti di diverse sedi vengono assegnati a caso a diversi gruppi di ricerca e di controllo per arrivare ad uno studio comparativo sugli effetti delle modifiche deliberate del programma, compresa una maggiore o minore istruzione finanziaria. Una ricerca condotta su sei sedi valuterà gli effetti dei diversi rapporti d'integrazione, dei diversi limiti di risparmio complessivo, dei periodi di risparmio ridotti e anche dei premi per i risparmiatori sugli incentivi al risparmio e sull'andamento del programma. Un altro studio invece, valuterà un progetto in loco finalizzato a reclutare risparmiatori con redditi notevolmente inferiori alla media del programma. Tutti i partecipanti vengono incoraggiati a partecipare a sondaggi volontari in fase di ingresso (apertura del conto) e di uscita (liquidazione del conto). I ricercatori li seguono per tutto il periodo del risparmio e per i due anni successivi.

Come in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, anche in Canada sempre più persone sono convinte che l'*asset building* debba far parte di una politica sociale progressista e sono pronte a promuoverlo sulla base di motivazioni pratiche, teoriche ed etiche. Per il momento, l'interesse è incentrato sul lancio di programmi di risparmio integrato del tipo IDA, ma proposte e progetti con caratteristiche di dotazione simili al Child Trust Fund britannico si stanno diffondendo oltre-Atlantico ed iniziano a diffondersi in tutto il Nord America.

³⁸ Vancouver (British Columbia), Calgary (Alberta), Winnipeg (Manitoba), Grey-Bruce Counties (Ontario), Kitchener-Waterloo (Ontario), Toronto (Ontario), Montreal (Québec), Fredericton (New Brunswick), Digby and Annapolis Counties (Nova Scotia) e Halifax (Nova Scotia).

³⁹ Il SEDI sta inoltre conducendo uno studio sulla fattibilità degli IDA in Canada per i risparmi integrati finalizzati all'acquisto di abitazioni a basso costo. Ha terminato i progetti di ricerca e consultazione sull'argomento nell'agosto del 2002. I risultati saranno presto pubblicati e potrebbero portare alla creazione di uno o più progetti dimostrativi sugli IDA per scopi abitativi.

Messico

In Messico non esiste un vero “movimento” a favore dell'*asset building*, ma sono in corso sviluppi interessanti. Come abbiamo sottolineato nella prima parte di questo capitolo, la microfinanza è popolare, diffusa ed efficiente in Messico. Infatti, le *cajas populares* messicane comprendono un'ampia varietà di istituti che offrono servizi finanziari più o meno informali alla popolazione a basso reddito, che ha un accesso limitato o inesistente alle banche tradizionali. Nel 2001, una legge ha trasformato la Cassa Nazionale del Risparmio, istituita oltre mezzo secolo fa per promuovere il piccolo risparmio, nella Banca per i Risparmi Nazionali ed i Servizi Finanziari (BANSEFI). Oggi la BANSEFI ha poteri molto più ampi ed un mandato più esteso rispetto al suo predecessore. Con 390 piccole filiali urbane e 299 filiali rurali (1,4 impiegati a filiale), funge sia da banca popolare (saldi medi di conto: P2.368 = US\$212) che da banca centrale per le *cajas populares*, compresi gli IMF in generale e le RoSCA. La BANSEFI sta crescendo rapidamente. I numerosi programmi e servizi offerti promuovono i piccoli risparmi ed i crediti, con un'enfasi - che non è però un orientamento esclusivo - sulla finanza abitativa. Nessuno dei prodotti o servizi offerti da BANSEFI prevede opzioni di risparmio integrato. Eppure, i poveri del Messico, come emerge da quanto segue, sanno essere avidi risparmiatori se viene data loro l'opportunità. E' chiaro che il governo messicano utilizza la BANSEFI ed i molti istituti pubblici e privati dallo stesso sostenuti per cercare di superare il fallimento del mercato finanziario che nega tali opportunità.

Attraverso un programma innovativo finalizzato a promuovere l'istruzione, che altro non è che una variante degli ILA, un'amministrazione fiduciaria di BANSEFI amministra i fondi del programma Giovani con Opportunità del Ministero per lo Sviluppo Sociale. Avviato nel 2002, questo programma incoraggia gli studenti poveri a finire la scuola secondaria e ad iscriversi all'università. Il programma fornisce contributi agli studenti in base ai “punti” guadagnati attraverso la frequenza alla scuola secondaria. Vanta ora (2003) circa 800.000 studenti partecipanti.

Un articolo presentato alla Windsor IDA Learning Conference da un accademico messicano (Duran, 2002) descrive un programma abitativo che in effetti è il germe di un progetto di *asset building*. L'articolo inizia sottolineando che, sulla base dei dati relativi alle spese familiari in Messico, le persone che si trovano negli ultimi due decili della distribuzione del reddito risparmiano percentuali sorprendentemente elevate dei loro redditi disponibili. Nel 2000, i cittadini messicani appartenenti al primo decile (media del rapporto reddito/spesa pari a US\$3.149) hanno risparmiato ad un tasso del 30,44%. Quelli del secondo decile (media del rapporto reddito/spesa pari a US\$5.521) hanno risparmiato ad un tasso del 40,42%. Questi dati misurano la proporzione degli esborsi totali versati su conti di risparmio bancari (o di IMF), in banche locali di risparmio e nelle RoSCA informali. Si tratta di percentuali, non soltanto più elevate, ma che rappresentano addirittura dei multipli rispetto ai tassi di risparmio dei cittadini che appartengono ai decili di reddito più elevati e sono la dimostrazione che la propensione al risparmio tra i poveri può essere elevata.

L'articolo si concentra sulle misure atte a tradurre questa capacità di risparmio in un maggior potere di acquisto e detenzione di un patrimonio, nello specifico un immobile. Analizza la storia della politica abitativa messicana e dei progressi compiuti nel corso degli anni. La storia culmina con VIVAH, il *Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progressiva*, diventato operativo nel 1998. Attraverso questo programma, gli individui con un reddito basso – non proprietari di casa, con persone a carico e redditi mensili familiari inferiori a 2,5 volte il salario minimo messicano – si iscrivono e vengono valutati per verificare la loro idoneità a partecipare. I cosiddetti “vincitori” vengono scelti tramite estrazione a sorte (procedura simile alle selezioni per i risparmi delle RoSCA), tra quelli considerati idonei; ai suddetti “vincitori” viene quindi chiesto di effettuare depositi (depositi di risparmio nel programma) di circa US\$750. Questo meccanismo viene definito “Piano di Risparmio Progressivo” e dà alle persone il diritto di acquistare, senza ulteriori spese, abitazioni a condizioni fortemente agevolate (in effetti, i risparmi sono “integrati” secondo rapporti molto elevati) concesse dal governo federale e da quello statale. Il governo

federale fornisce ulteriori US\$2.600 per l'acquisto, mentre il governo statale fornisce terreni ed infrastrutture per la costruzione di abitazioni. Il rapporto "d'integrazione" medio nazionale è di 7,28:1 (Duran lo chiama un "effetto moltiplicatore") e varia a seconda degli Stati, da un minimo di 4,05:1 (Hidalgo) ad un massimo di 18,93:1 (Sonora).

Questo programma, la cui efficacia in termini di costi può essere discutibile, visti gli alti rapporti di "integrazione" e la selezione delle famiglie povere tra quelle che già hanno dei risparmi, sembra una variante sia del risparmio integrato del tipo IDA che dei progetti di dotazione di tipo britannico; per quanto riguarda quest'ultimo, le affinità risiedono nei rapporti "d'integrazione" talmente elevati da superare l'ammontare necessario a creare semplicemente un incentivo al risparmio. Sembrano finalizzati a superare un fallimento del mercato che toglie ai cittadini messicani più poveri la possibilità di possedere un'abitazione, anche quando sono forti risparmiatori. Questo programma è sicuramente specifico per la cultura di questo paese OCSE, ma il punto da sottolineare è che i sostenitori dell'*asset building* argomentano che le loro idee possono essere adattate a livello globale.

Irlanda

L'Irlanda ha adottato l'*asset building* nel 2001 attraverso un programma di risparmi integrati, chiuso e diretto all'intera popolazione. Non si tratta di un programma mirato specificamente ai poveri, ma i versamenti periodici sono sufficientemente esigui da riuscire ad attrarli. Il programma è stato varato il 1° maggio 2001 ed il termine per l'apertura di nuovi conti è scaduto il 30 aprile 2002. I conti sono tenuti presso banche irlandesi e, per ottenere tutti i benefici dell'integrazione, devono durare cinque anni. Il governo fornisce fondi integrativi con un rapporto pari allo 0,25:1 — £1 per ogni £4 risparmiate al mese. Ciascun deposito, in altri termini, produce un rendimento del 25% nel primo anno che precede l'accredito dei normali interessi. Il progetto si è rivelato popolare (Boshara, 2001). Con il suo rapporto d'integrazione basso ma significativo ed il suo carattere chiuso, questo programma rappresenta un'ulteriore e possibile variante dell'idea IDA, ma ha incontrato critiche interne per i costi fiscali e per l'ovvio vantaggio che offre ai risparmiatori di classe media. In Irlanda si è anche aperto un dibattito sui meriti di un programma di dotazione del tipo CTF britannico o delle varie proposte USA.

Fondi Personali di Apprendimento (ILA) nei Paesi OCSE⁴⁰

Come si è osservato al Capitolo Uno, gli ILA sono fondamentalmente degli strumenti di *asset building* nei quali il patrimonio accumulato può essere speso esclusivamente per l'istruzione o la formazione, di solito degli adulti. Alcuni di questi programmi sono mirati ai poveri ed altri no. Almeno cinque paesi europei hanno esperienza di questi programmi o in termini sperimentali oppure nei programmi nazionali.

Nel settembre 2000, la *Regione Basca in Spagna* ha avviato un progetto pilota per la formazione di insegnanti destinati alla formazione professionale, per poi aggiungere successivamente programmi distinti mirati alle donne, ai disoccupati ed ai potenziali imprenditori. Il meccanismo di erogazione comune a tutte queste iniziative prevede la fornitura ai beneficiari di una specie di credito, che gli permette di utilizzare "assegni per apprendimento" per pagare una parte della formazione o istruzione autorizzata presso centri accreditati. A seconda del programma, questa formazione può essere definita più specificatamente, come nel caso dei corsi di alfabetizzazione informatica per le donne.

⁴⁰ Le fonti di questa sezione sono OCSE (2001b) e OCSE (2003).

I Paesi Bassi hanno o hanno avuto tre diverse esperienze di iniziative ILA. La prima prevedeva otto progetti finalizzati ad incrementare la formazione dei lavoratori dipendenti con bassi livelli di istruzione. Tra il suo lancio nel marzo 2001 e la fine del programma, un anno dopo, sono stati aperti circa 1.100 conti (150-200 in ciascun progetto) in linea con quanto era stato programmato. I finanziamenti provenivano dagli individui (beneficiari), dai datori di lavoro e dai governi locali e nazionali. La seconda esperienza, il "Free Port Project" lanciata nel 2000, sperimenta l'utilizzo di voucher personali destinati alla formazione in società di "tecnologia impiantistica" (idraulica e riscaldamento). Ne hanno usufruito circa 1.500 persone. La terza iniziativa, il @point System, è un sistema di "risparmio" con un obiettivo insolito ed innovativo: i lavoratori interinali e distaccati che operano nel settore ICT/multimedia. Sviluppato in collaborazione con Appoint, un'agenzia di lavoro interinale, permette a questi lavoratori di accumulare "punti" per le ore lavorate. Questi punti sono essenzialmente convertibili in voucher, utilizzabili per finanziare un'ulteriore formazione.

La Svezia ha trasformato un precedente progetto pilota ILA in un programma nazionale avviato nell'aprile 2002 e finalizzato al raggiungimento del 15% della forza lavoro (650.000 persone) nel primo anno, per stabilizzarsi poi attorno a due milioni di conti nel giro di dieci anni. I conti sono costituiti coniugando i contributi individuali (fiscalmente deducibili), un premio del governo fornito sotto forma di detrazione fiscale e un "premio di competenza" sempre di provenienza pubblica, legato all'utilizzo dei conti per l'istruzione individuale e lo sviluppo di competenze. Tutti questi contributi diventano fiscalmente imponibili quando vengono prelevati, cosicché il gettito fiscale viene alla fine recuperato ed i beneficiari usufruiscono di un differimento di imposte ma non di crediti di imposta permanenti.

In Svizzera, un programma lanciato nel 2001 ed amministrato dal Dipartimento per le Carriere e la Formazione Professionale del Cantone di Ginevra offre agli individui un assegno annuale per la formazione del valore di €500 ciascuno per un massimo di tre anni. I beneficiari devono utilizzare ciascun assegno entro tre anni per finanziare l'aggiornamento delle loro qualifiche professionali.

La Gran Bretagna ha avviato un programma ILA nel settembre 2000 divenuto rapidamente popolare e di successo, che è stato poi obbligato a chiudere nel novembre 2001 per accuse di frode e furto che riguardavano, apparentemente, soprattutto gli addetti alla formazione. Nel dicembre 2001 uno studio di valutazione ha espresso comunque un verdetto positivo sui meriti del programma stesso ed il governo si è impegnato ad annunciare un nuovo programma analogo. Come il suo predecessore, il nuovo programma sarà probabilmente universale, ed i conti saranno basati su sconti agevolati per i beneficiari presso istituti scolastici e di formazione professionale.

L'Asset Building fuori dell'area OCSE

Al di là della microfinanza, alcuni paesi non-OCSE hanno adottato qualche programma di tipo *asset building*. I maggiori, i più completi ed i più interessanti sono quelli adottati a Singapore, ma programmi che meritano una breve menzione sono stati avviati anche a Taipei e in Sud Africa.

Singapore

Sherraden (2001) descrive Singapore come "probabilmente la nazione più innovativa del pianeta" per quanto riguarda la politica sociale, sebbene le misure adottate possano a volte essere eccessivamente *dirigiste* per i gusti occidentali. Gran parte della politica sociale di Singapore è in un modo o nell'altro basata sul patrimonio. Ad esempio, il Central Provident Fund (Fondo Centrale di Previdenza - CPF) della città-Stato è uno dei fondi previdenziali più completi del mondo: viene utilizzato dai cittadini per una serie di finalità, quali l'acquisto dell'abitazione, le assicurazioni, i ricoveri in ospedale, la pensione e l'investimento in beni immobili ed in attivi finanziari. Un altro programma, il conto Edusave, è stato

avviato nel 1989 per fornire ai bambini in età scolare un deposito annuale utilizzabile per coprire le ulteriori spese di istruzione.

In questo quadro, il 1° aprile 2001 Singapore ha lanciato il suo "Children's Development Co-Savings (Baby Bonus) Scheme"⁴¹ (vedere il Comunicato Stampa del Governo di Singapore del 16 marzo 2001 e Sherraden, 2001). Viene immediatamente in mente un confronto con i CTF britannici, ma l'innovazione di Singapore è effettivamente diversa sia in termini operativi che di finalità perché rappresenta un ulteriore tipo di programma di *asset building*. Funziona nella maniera seguente:

- Il "baby bonus" accorda alle famiglie, alla nascita del secondo e del terzo figlio (ma non del primo), il diritto a conti patrimoniali che usufruiscono di una donazione monetaria da parte del governo. Alla nascita, il secondo figlio riceve S\$500 più un importo equivalente ogni anno, per cinque anni, fino ad un totale di S\$3.000. Il terzo figlio riceve il doppio ad ogni versamento, per un totale di S\$6.000.
- Il nuovo Children's Development Account (CDA) fornisce integrazioni ai risparmi dei genitori e diretti ai figli, con un rapporto di 1:1, per un totale di S\$1.000 per il secondo figlio e S\$2.000 per il terzo.
- I genitori gestiscono entrambi i conti. Possono utilizzare i fondi dei baby bonus per "qualsiasi spesa necessaria per la cura e lo sviluppo del bambino". Possono utilizzare i CDA per pagare spese analoghe per tutti i loro figli. Inoltre, il denaro inutilizzato di entrambi i conti può essere eventualmente versato nei conti Edusave aperti o in ultima istanza nel CPF. Se non sono stati aperti conti Edusave, i fondi tornano sui conti bancari o CPF personali dei genitori quando i figli hanno raggiunto gli otto anni di età. Questo elemento lega il nuovo programma all'enorme offerta di programmi di *asset building* di Singapore.

Alla base di questi programmi ci sono due diverse finalità politiche. La prima, e cioè incrementare il tasso di natalità (sceso al di sotto del livello di sostituzione della popolazione), ricorda la logica che era alla base degli assegni familiari in Europa⁴²: nati negli anni '30 ed ancora esistenti in alcuni paesi, essi erano e sono tuttavia un sostegno al reddito piuttosto che politiche di *asset building* e si applicano generalmente a tutti i bambini di una famiglia⁴³. Il secondo obiettivo, che non è assolutamente secondario, è la promozione dello sviluppo di capitale umano, che giustamente Singapore riconosce come fattore fondamentale per la prosecuzione della sua prosperità economica. Questo aspetto, non replicato altrove, può senz'altro esser considerato il più innovativo dei due.

E' importante osservare che questi programmi hanno poco o nulla dello spirito di dotazione a lungo termine dei CTF proposti in Gran Bretagna. I genitori vi possono accedere già dai primi anni di vita dei figli per pagare le spese previste. Il Comunicato Stampa del Governo citato sopra e rilasciato dal Ministero dello Sviluppo Comunitario e dello Sport (MCDS) lo sottolinea con chiarezza. Solamente l'eventuale reinvestimento dei fondi non spesi nei conti Edusave e CPF inizia ad assumere un carattere a lungo termine che lo rende simile ai programmi di altri paesi. inoltre, sono i genitori, e non i loro figli, ad avere il

⁴¹ Ndt: Programma di Risparmio Congiunto per lo Sviluppo dei Bambini (Baby Bonus).

⁴² È ancora troppo presto, dopo soli due anni, per giungere ad una conclusione definitiva sull'ipotesi che la variante di Singapore sui baby bonus abbia iniziato ad avere ripercussioni sistematiche sulla natalità.

⁴³ A volte, le figlie (in quanto future procreatrici) erano trattate più favorevolmente dei figli. Nel ventunesimo secolo e nei paesi con popolazioni in via di invecchiamento, ci si può probabilmente attendere che i paesi rivitalizzeranno e rafforzeranno i loro sistemi di assegni familiari. Ciò potrebbe rappresentare un'opportunità per integrarvi caratteristiche di *asset building* oltre agli elementi di sostegno al reddito.

controllo sui fondi, e gli utilizzi previsti ufficialmente per lo sviluppo di capitale umano sono definiti piuttosto chiaramente: più in linea con il Learn\$ave del Canada (mirato tuttavia agli adulti) e meno con il CTF o il Saving Gateway in Gran Bretagna.

E' piuttosto sorprendente che il Comunicato Stampa taccia in merito ai sistemi che intende utilizzare per far rispettare i limiti riguardo agli usi previsti dal programma, soprattutto per quanto riguarda i baby bonus. Per quanto riguarda i CDA, è il MCDS che stabilisce quali asili nido, scuole materne e scuole speciali (con programmi prescolari) sono invitati a partecipare al programma in qualità di fornitori. Anche in questo caso, però, non sembra essere previsto alcun meccanismo che controlli che i genitori non spendano meno del necessario per lo sviluppo dei loro figli. Tuttavia, Singapore potrebbe non avere torto nell'affidarsi al "capitale sociale" sotto forma di pressione sociale sui genitori per assicurare che i fondi vengano spesi (in maniera quasi competitiva) per la cura e l'istruzione dei figli. Questa politica potrebbe anche rispondere ad un'esigenza reale dei genitori lavoratori.

Taipei

Nella città di Taipei è in pieno svolgimento il primo esperimento di Family Development Account (Conto per lo Sviluppo della Famiglia - FDA). Si tratta di un programma molto simile all'ADD degli USA. E' stato progettato con la collaborazione del CSD di St. Louis, ed il valutatore del programma è un ex studente del Professor Sherraden. Questo programma, lanciato nel 2000 con 100 depositi, gode anche di un forte sostegno politico a livello locale. L'ex sindaco di Taipei, e attuale Presidente del paese, è stato uno dei primi promotori dell'*asset building*. Durante la campagna elettorale del 1998 per l'elezione del sindaco di Taipei, entrambi i candidati proposero progetti di *asset building* per la città ed il vincitore ha dato seguito alle sue promesse. L'FDA dimostrativo in corso, sebbene amministrato da un braccio del governo locale, potrebbe rappresentare un esempio unico per aver scelto, come fornitore dei fondi integrativi 1:1, una società privata a scopo di lucro, la Polaris Securities Group (Boshara, 2001).

Sud Africa

Alla IDA Learning Conference svoltasi a Windsor, Ontario nell'aprile 2002 è stata fatta una presentazione molto interessante dal Direttore Esecutivo di NURCHA, un'organizzazione dedita a erogare finanziamenti alle famiglie a basso reddito del Sud Africa. Il programma è incentrato soprattutto sulla proprietà di una casa e mira ad assicurare che ogni cittadino sudafricano disponibile ed in grado di risparmiare per acquistare una casa riceva una qualche forma di assistenza. Apparentemente potrebbe sembrare una via di mezzo tra un IMF e un asset-builder, e attualmente riguarda circa 20.000 clienti e detentori di conti.

L'Importanza della Valutazione

I programmi di *asset building* destinati ai poveri sono ancora relativamente nuovi, sperimentali e non verificati. I progetti dell'ADD negli USA, del programma IDA in Canada e del progetto pilota Saving Gateway in Gran Bretagna prevedevano sin dall'inizio una valutazione da effettuarsi durante e dopo le fasi operative di risparmio attivo. Inoltre, entrambe le iniziative britanniche sono state precedute da un periodo di studio e dibattito, che ha svolto in qualche modo la stessa funzione a priori. I sostenitori dell'*asset building*, nel momento stesso in cui lavorano per assicurare un'attenta valutazione dei loro programmi in fase operativa, non si lasciano sfuggire l'occasione per segnalare che la maggior parte - - se non tutta - la costosissima legislazione relativa ai crediti d'imposta e alle altre agevolazioni utilizzate per stimolare il risparmio dei cittadini non poveri nei paesi OCSE, non sembra preoccuparsi altrettanto della valutazione. Non hanno certo torto. Sembra effettivamente la logica dei "due pesi, due misure" che essi deplorano.

Tuttavia, una buona valutazione delle nuove idee porta senz'altro dei benefici. E anche se l'accusa di "due pesi, due misure" può avere una certa validità, non ha alcun senso ripetere potenziali errori per il semplice fatto che i programmi precedenti mirati ai non poveri non hanno cercato di identificarli. Guardando le cose in maniera più positiva, una buona valutazione dovrebbe essere considerata come uno strumento per l'elaborazione del miglior e più efficiente dei programmi, non solo per aiutare a "vendere" le idee, ma anche per permettere ai programmi di massimizzare l'efficacia nell'erogazione dei servizi di risparmio ai poveri. Come abbiamo già detto brevemente, i rapporti di monitoraggio sull'ADD hanno già rivelato informazioni utili a questo scopo: obiettivi di risparmio, tetti di integrazione, prelievi non integrati, la quantità corretta di istruzione in materia finanziaria, etc.

Occorre sottolineare tre punti importanti per una buona valutazione. I valutatori professionisti li conoscono naturalmente a memoria, ma questo documento è mirato ai politici in cerca di indicazioni su quali aspetti della valutazione insistere. Innanzitutto, la valutazione andrebbe integrata nella progettazione iniziale del programma e dovrebbe trarre indicazioni da precedenti e analoghe esperienze di valutazione. In secondo luogo, dovrebbe cercare, nella maniera più rigorosa possibile, di scoprire cosa funziona nell'andamento del programma, cosa non funziona e perché. Infine, la valutazione deve essere indipendente e/o validata da terzi o suscettibile di una tale convalida.

CAPITOLO TRE

DOMANDE FONDAMENTALI PER UN DIALOGO INTERNAZIONALE SULL'ASSET BUILDING

Nei capitoli precedenti abbiamo cercato di esporre le idee fondamentali che sono alla base dei programmi e delle proposte di *asset building*, nonché i vantaggi in termini di politica sociale declamati dai loro sostenitori (Capitolo Uno), per poi illustrare a scopo esemplificativo il funzionamento degli istituti, dei programmi e dei progetti pilota realizzati (Capitolo Due). Né il primo argomento, né il secondo e neanche la somma dei due può bastare a delineare il quadro per un dibattito proficuo sui meriti e sui demeriti dell'*asset building*. Questo breve capitolo cerca di raggiungere questo scopo ponendo alcune domande fondamentali e suggerendo le loro implicazioni, cercando di evitare un vicolo cieco ideologico e polemico e concentrandosi invece su alcune questioni concrete che vanno affrontate. Cerca inoltre di non pregiudicare le risposte o di parteggiare per uno dei due fronti in quello che dovrebbe essere un dialogo ed un dibattito aperto.

1. Si può argomentare in maniera credibile che la validità dell'*asset building* andrebbe sempre valutata confrontandola con l'erogazione diretta di sussidi per l'acquisto dei beni in questione. Da un certo punto di vista, questa affermazione solleva quesiti in materia di costi pubblici. Quale soluzione prosciuga di meno i fondi pubblici: i risparmi agevolati oppure i finanziamenti diretti per le pensioni di anzianità, per l'acquisto della casa, per l'istruzione e formazione o per la creazione di un'impresa? Nei paesi OCSE esistono diversi sistemi sia di sussidio diretto che di risparmio agevolato per obiettivi simili e mirati alla popolazione in generale. Le politiche adottate sono state effettivamente scelte in risposta al trade-off diretto in questione? In caso contrario, e se venisse dunque preso in considerazione questo trade-off, quali sarebbero le conseguenze? Per restringere ulteriormente il campo, possiamo affermare che per le politiche mirate specificamente alle persone a basso reddito varrebbero le stesse risposte?
2. Da un altro punto di vista, questa questione è più difficile. L'*asset building* non sempre finanzia l'intero costo del patrimonio che i suoi sostenitori vorrebbero che i poveri acquistassero, sebbene ciò sia meno vero per i sistemi di dotazione che per i programmi di risparmio integrato. La maggior parte delle tipologie di *asset building* incoraggia attivamente i poveri a risparmiare, il che equivale a dire che i risparmiatori sostengono una parte del costo del patrimonio: maggiore se i rapporti di integrazione sono bassi, minore se sono alti.

Inoltre incoraggiano le famiglie povere a ridurre i consumi per riuscire a risparmiare. Ciò aumenta effettivamente il benessere? Questo sistema potrebbe forse essere accettabile per i lavoratori poveri o per le famiglie con redditi appena superiori alle soglie di povertà, che potrebbero permettersi di risparmiare almeno qualcosa se incoraggiati con incentivi giusti. Ma che dire dei poverissimi? Si tratta di persone profondamente bisognose di assistenza sociale, che hanno un tenore di vita dannosamente basso, che seguono regimi alimentari nocivi per la loro salute, che vivono in case non sufficientemente riscaldate e che hanno la necessità virtuale di adottare comportamenti di sopravvivenza estremamente inefficienti proprio a causa della

mancanza di risorse. Alcuni potrebbero argomentare che chiedere loro di ridurre consumi già inadeguati, anche se dietro fornitura di incentivi, sarebbe non solo poco fattibile ma anche iniquo.

I sostenitori dell'*asset building* offrono due risposte a queste questioni, che necessitano tuttavia di una maggiore valutazione e discussione. La prima argomentazione è che l'insistenza sul risparmio, anche in misura modesta, non dovrebbe in alcun modo ridurre, ma anzi essere accompagnata da, livelli adeguati di assistenza sociale (sostegno al reddito) ai più poveri. Questa è l'argomentazione sulla complementarità tra *asset building* e politiche sociali tradizionali. Pur essendo convincente, questa spiegazione fa sorgere in alcuni l'idea che possa verificarsi anche ciò che da essi viene considerato un risultato perverso; vale a dire, se il sostegno al reddito è sufficientemente "adeguato", questo potrebbe effettivamente finanziare i risparmi, che verrebbero poi agevolati attraverso meccanismi di integrazione. I sostenitori dell'*asset building* potrebbero effettivamente convivere con un tale stato di cose vista la loro seconda argomentazione, basata sugli effetti previsti – e positivi - di welfare dei risparmi e dello stesso acquisto seppure modesto di un bene. E' l'atto stesso del risparmiare e l'accumulo di un patrimonio familiare, anche di entità minima, a creare delle esternalità positive che incrementano il benessere e trasformano il comportamento di sopravvivenza adottato in assenza di risorse in un comportamento più socialmente ed economicamente produttivo. Alcuni comunque potrebbero continuare a nutrire dei dubbi su queste due argomentazioni in caso di povertà realmente estrema. Esse potrebbero essere vero o non vere, ma può la classe politica correre il rischio che esse non lo siano?

Il problema potrebbe anche risiedere nel fatto che la questione è stata posta in maniera poco accurata o troppo rigida. Forse le questioni più reali e concrete riguardano i poveri che vivono in famiglie che non si trovano in una condizione di povertà estrema. Potrebbero essere proprio queste famiglie a trovarsi nella posizione migliore per iniziare a risparmiare con l'incoraggiamento offerto dai programmi di *asset building*. Ciò in effetti viene quasi ammesso implicitamente dagli stessi sostenitori dell'*asset building*. Nell'analizzare i numerosi esempi di programmi di *asset building* nell'area OCSE descritti al Capitolo Due, si è colpiti dal fatto che molti programmi di risparmio integrato (se non la maggior parte) sono diretti ai *lavoratori poveri* o, al limite, ai potenziali lavoratori poveri. E' possibile che l'essersi concentrati su questo gruppo sia la giusta via di mezzo, in cui le tesi della complementarità e quella dell'esternalità possono divenire più facilmente accettabili ed in cui le tradizionali politiche sociali e quelle di *Asset Building* possono affiancarsi e sostenersi reciprocamente? Una tale ottica potrebbe adattarsi in maniera accettabile alle nozioni ora correnti della riforma del welfare in corso praticamente in tutti i paesi membri dell'OCSE e alla spinta finalizzata ad aiutare le persone ad optare per un lavoro produttivo. Nei paesi disponibili a sperimentare politiche di *asset building*, questa sembra essere una delle direzioni scelte.

3. L'argomentazione dell'esternalità a favore dell'*asset building* presenta un altro aspetto che merita una certa attenzione. Occorre ricordare che Sherraden definisce il suo approccio "dinamico" in base agli effetti esclusivi di welfare del capitale delle famiglie (le esternalità). Ciò ha due possibili significati economici e sociali che ci interessano in questo contesto. Innanzitutto, sottolinea il miglioramento delle condizioni di vita che l'*asset building* dovrebbe essere in grado di avviare nelle famiglie povere. Questo è l'argomento principale delle domande poste nel paragrafo precedente. In secondo luogo, l'aumento dei flussi permanenti di reddito che conducono ad un aumento delle spese per consumi e investimenti effettuate dalle famiglie povere avrebbe un impatto positivo sull'economia in genere. In altri termini, alcune delle esternalità create dall'investimento sociale sarebbero colte e godute dalla società nel suo complesso, non in termini di sfruttamento, ma in quanto conseguenza naturale di una crescita economica marginalmente superiore e di un comportamento socialmente più produttivo dei poveri "salvati". Le domande fondamentali sono naturalmente: "Ma questi benefici ci saranno sul serio? E in caso

di risposta positiva, che dimensioni avranno?" Sarebbe futile porsi queste domande, a meno che o fintantoché non si accetti che gli effetti dell'*asset building* possano essere dinamici e che le esternalità positive possano effettivamente verificarsi.

4. In ogni caso, non appena entrano in gioco le argomentazioni sulla complementarità e l'esternalità, la semplice domanda sul trade-off posta al precedente paragrafo (1) diventa molto meno semplice. Non implica più solamente un confronto rudimentale tra il costo dell'offerta pubblica di beni ai poveri ed il costo dei risparmi agevolati dal pubblico per acquistarli. Entrambi i costi dovrebbero ora essere confrontati con i benefici, poiché le ripercussioni positive – sulle famiglie povere in prima istanza e sulla società nel suo complesso in seconda istanza - supererebbero sia il valore di acquisizione del patrimonio che il valore (equivalente) dei risparmi. Anche se ci lasciassimo sedurre per un istante dall'illusione monetaria e considerassimo i risparmi ed il patrimonio in termini meramente finanziari, questo punto reggerebbe lo stesso. Sherraden basa l'aspetto sociologico o comportamentale dell'argomentazione sugli effetti positivi di welfare dell'*atto* di risparmiare e del *possesso* di attivi finanziari. Prendere in considerazione anche il patrimonio fisico ed umano acquisito non fa che rinforzarlo, portandolo su un terreno più solido sul quale può entrare maggiormente in gioco l'analisi economica delle esternalità.
5. Una giustificazione spesso utilizzata per guadagnarsi l'appoggio del contribuente in caso di ingenti spese a favore delle politiche sociali è l'argomentazione morale implicita e a volte esplicita secondo la quale tutti i cittadini dovrebbero avere accesso almeno ai livelli minimi di reddito sociale per assicurare la propria sopravvivenza. Ma nulla più! Lo stato sociale non si occupa di consumi superflui! Questo modo di pensare è alla base della pratica ancora diffusa di ridurre o eliminare l'assistenza sociale quando i beneficiari hanno accumulato livelli patrimoniali anche minimi. E' anche facile esagerare. Infatti, il suo grado di applicazione varia da paese a paese e, anche quando la legislazione contiene tali disposizioni, la loro applicazione è spesso poco rigorosa.

In ogni caso, le proposte di *asset building* sconvolgono questo punto di vista argomentando che il patrimonio netto di per sé migliora il benessere e insistono sull'innalzamento delle soglie di esclusione dalle politiche sociali, che dovrebbero raggiungere livelli più ragionevoli. Se si accetta l'argomentazione del miglioramento del benessere, non si può che concordare con l'innalzamento delle soglie di esclusione anche in mancanza della giustificazione delle politiche di *asset building*, perché alcuni poveri risparmierebbero senza incentivi. Eppure l'ottica "dell'ultima spiaggia" resta una forte realtà nelle nostre società OCSE. Oltre a spiegare in maniera ragionevole e meno dogmatica che il possesso di alcuni beni (quale un'automobile per cercare lavoro e per raggiungerlo) non è incompatibile con gli obiettivi reali della politica del welfare, come si può affrontare questa realtà?

La domanda precedente ne fa nascere inevitabilmente tante altre. Il movimento a favore dell'*asset building* non è l'unico ad aver spinto verso un riesame della politica sociale vista solo come "benefici minimi per la sopravvivenza". La nuova enfasi sulla riforma del welfare, che insiste sul lavoro piuttosto che sulla dipendenza sociale, riconosce anche l'esigenza di allentare le regole affinché non diventino degli ostacoli alla ricerca di un lavoro e al desiderio di aumentare leggermente il proprio reddito attraverso comportamenti più produttivi e più mirati. I dati disponibili suggeriscono che i tassi di risparmio tra i lavoratori poveri tendono ad essere molto più elevati rispetto al resto della popolazione (o alla maggior parte). Se questa affermazione è corretta, si apre la possibilità che queste riforme di per sé possano anche incoraggiare il risparmio e l'acquisizione di un patrimonio, a prescindere dai programmi di *asset building*. Suggestivo che questo effetto sia indipendente da quello dell'*asset building* non rappresenta necessariamente un'argomentazione contro l'investimento sociale, ma porta necessariamente a porsi altre due

domande. Innanzitutto, insistere maggiormente sulle opportunità di risparmio e di acquisizione di beni da parte dei poveri potrebbe servire a sostenere la tesi che spinge per una riforma del welfare in linea con le tendenze più popolari? In secondo luogo, un'accelerazione di queste riforme potrebbe integrare in maniera sufficiente le esistenti politiche di investimento sociale in modo che queste possano essere realizzate con costi pubblici ridotti - cioè con rapporti di integrazione inferiori a 1:1, come è il caso del programma irlandese - e con una perdita minima o nulla in termini di incentivo al risparmio? In altri termini, la riforma del welfare e l'*asset building* potrebbero rafforzarsi a vicenda per quanto riguarda i rispettivi effetti sul comportamento in materia di risparmio?

6. Ogni politica che incoraggi i risparmi agevolandoli contiene il rischio implicito che i risparmi risultanti sostituiscano semplicemente - o almeno in parte - dei risparmi che sarebbero comunque avvenuti in assenza di tale politica. Ciò introduce il problema del costo economico a fondo perduto dei sussidi. Progetti di *asset building* altamente mirati e finalizzati alle persone con basso reddito o sotto la soglia di povertà ufficiale, che in passato non avevano mai risparmiato potrebbero ridurre questo rischio, ma il problema è che non tutti i programmi sono così mirati. Infatti, più un incentivo al risparmio cerca di essere universale, più elevato è il rischio. Quindi il rischio si applica soprattutto agli incentivi al risparmio, diffusi nell'area OCSE, mirati alle classi medie ed alte. Questo fatto viene veramente percepito come un problema? La maggior parte dei governi lo indica come una soluzione.

Può essere eccessivamente utopistico immaginare nel mondo politico reale un programma di incentivo al risparmio così perfettamente mirato ai poveri, ex non-risparmiatori, da non correre il rischio di sostituire con i risparmi agevolati una parte dei risparmi non agevolati che si sarebbero comunque realizzati. Forse il problema dei costi a fondo perduto non può essere evitato e questo ci porta ad altre due domande. Innanzitutto, il tema è sufficientemente importante in termini numerici da meritare attenzione? In secondo luogo, anche qualora lo sia, si può argomentare che una certa dose di redistribuzione (in questo caso in termini patrimoniali e non di reddito) potrebbe essere positiva in termini di politica sociale? Entrambe queste domande riportano a quella più generale sollevata al precedente paragrafo (1). Occorre valutare i costi per la spesa pubblica rispetto a soluzioni alternative.

7. Ogni programma di risparmio integrato che offra allettanti incentivi al risparmio implica un altro rischio: gli individui potrebbero indebitarsi per risparmiare. Gli istituti finanziari potrebbero effettivamente studiare e commercializzare prodotti creditizi che permettano ed incoraggino tali prestiti. Un convinto assertore dell'*asset building* ha sollevato questo problema (Paxton, 2002). Si tratta effettivamente di un problema? La Grameen Bank ed una serie di altri istituti di microcredito (per non parlare della Banca Mondiale) dediti alla lotta contro la povertà in luoghi molto più in difficoltà dell'area OCSE argomenterebbero senz'altro il contrario. Lo stesso farebbero quegli studiosi che sottolineano gli effetti positivi degli impegni *precommitment* sul comportamento in materia di risparmio. Dal punto di vista del risparmiatore povero, potrebbe essere razionale ricorrere ad un prestito per risparmiare - cioè per acquisire un patrimonio - anche se dovesse condividere con il creditore una parte dei guadagni risultanti. (La questione reale è in primo luogo l'accesso al sistema creditizio.) Dal punto di vista del legislatore, tuttavia, l'idea di vendere ai contribuenti un programma di risparmi agevolati mirati ai poveri ma attraverso il quale le banche rastrellano una parte dei sussidi può essere scomoda. Esiste quindi un problema che ha tuttavia risvolti sia positivi che negativi. Come può essere controllato?
8. Molti sostenitori dell'*asset building* basano le loro affermazioni facendo riferimento alla giustizia sociale che si rifà all'evidenza empirica di forti e spesso crescenti disuguaglianze nella distribuzione della ricchezza. Tali argomentazioni tendono a sottolineare le disparità di

opportunità basate sulla ricchezza piuttosto che le disuguaglianze di reddito (vedere ad esempio Paxton, 2002 e Boshara, 2003). Queste argomentazioni hanno un qualche rilievo o è sufficiente continuare a concentrarci sulle disparità di reddito?

9. Se i programmi di incentivo al risparmio potessero essere resi veramente universali, senza che alcuna barriera o fallimento di mercato li trasformasse in strumenti a svantaggio dei poveri, sarebbe sufficiente a risolvere i problemi percepiti senza doversi affidare ad elaborati programmi di *asset building*? Nell'ipotesi in cui i fallimenti del mercato dovessero persistere, l'*asset building* non costituirebbe allora solo un'altra serie di distorsioni del mercato accumulate ad un altissimo costo solo per contrastare i fallimenti creati da altre distorsioni? Di contro, l'universalità totale è un obiettivo ragionevolmente perseguibile? E' possibile eliminare realmente i fallimenti del mercato, soprattutto il fallimento del mercato finanziario, ed il problema dell'informazione asimmetrica? In caso contrario, forse l'*asset building* rappresenta una soluzione "di seconda scelta" accettabile. E inoltre, per risparmiare i poveri affrontano veramente dei problemi specifici che devono essere affrontati, insieme alle abitudini al risparmio, con politiche speciali? I sostenitori dell'*asset building* dicono di sì; affrontare il problema del fallimento del mercato è solo una parte della loro argomentazione, e sicuramente non la parte cruciale. Infine, il concetto britannico dell'"universalismo progressivo," in cui l'*asset building* per i poveri rientra in una prospettiva universale più ampia, può rappresentare forse una via di mezzo accettabile ed efficace?
10. Da circa un decennio ormai, sul piano delle politiche del lavoro si fa una distinzione tra le tradizionali politiche del mercato del lavoro cosiddette "passive" e incentrate sui sussidi di disoccupazione e le politiche "attive" che hanno un approccio più interventista e mirano a rendere le persone più impiegabili in un'epoca caratterizzata da rapidi cambiamenti economici e strutturali. È giustificabile fare lo stesso tipo di distinzione anche nelle politiche sociali, considerando "passivo" il tradizionale sostegno al reddito ed "attivi" gli approcci di *asset building*? In caso contrario, perché? In caso affermativo, quali conseguenze potrebbe avere tutto questo su una revisione o ridefinizione degli obiettivi dei programmi di *asset building*?
11. Questo studio sostiene che l'erogazione del servizio in maniera estremamente localizzata, decentralizzata e personalizzata è un elemento fondamentale per il successo dei programmi di *asset building* mirati ai poveri. Se da un lato l'enfasi su questa condizione emerge sicuramente da quasi tutti i singoli programmi analizzati, forse il trattamento è stato troppo dogmatico. Man mano che un numero crescente di programmi raggiunge una portata più ampia, qual è realmente il giusto equilibrio da raggiungere tra amministrazione e supervisione centralizzata del programma ed erogazione localizzata del servizio? Poiché è coinvolto denaro pubblico, quali sono i rischi di frode e/o cattiva gestione in presenza di un eccessivo decentramento? Come possono essere controllati?
12. A giudicare dai dati sulla microfinanza relativi ai paesi in via di sviluppo nonché dai dati relativi alle esperienze di *asset building* negli Stati Uniti, la maggioranza dei beneficiari è rappresentata da donne. Il miglioramento della condizione di vita delle donne che si trovano in circostanze economiche e sociali poco invidiabili è apparentemente diventato uno dei maggiori punti di forza dell'*asset building*; le donne si sono dimostrate, dal canto loro, un veicolo potente per il miglioramento economico e sociale generale. Per quanto riguarda la microfinanza, sono molto più affidabili degli uomini e hanno più spirito imprenditoriale. In conseguenza di ciò, quanto peso politico dovrebbe avere il miglioramento della condizione delle donne nella valutazione dei meriti delle politiche di *asset building*?

13. Per quanto riguarda le politiche d'investimento sociale, occorre approfondire più seriamente i meriti rispettivi dei programmi di risparmio integrato e delle politiche di dotazione. I programmi di dotazione presentano il grande vantaggio di essere stati concepiti come strumenti a lungo termine e questa loro caratteristica, sommata ai risparmi integrati che incrementano le dotazioni originarie, assicura effettivamente, allo scadere del conto, un patrimonio notevole del quale usufruirà un bambino nato povero. D'altro canto però, sono programmi molto più difficili da vendere ad un pubblico scettico, proprio perché si tratta di programmi a lungo termine che non danno ai governi la possibilità di promettere guadagni a breve dei quali possono rivendicare il merito politico. Inoltre, le stesse dotazioni iniziali, seppure benvenute, hanno meno potere dei risparmi integrati di produrre effetti positivi in termini comportamentali e effetti di welfare attribuibili all'atto stesso di risparmiare. I risparmi integrati vanno anche a vantaggio degli adulti in età lavorativa e dei loro comportamenti in materia di risparmio in un orizzonte temporale ragionevole. Forse il governo britannico avrà trovato una risposta da emulare se, come proposto, introdurrà più o meno in tandem il Child Trust Fund ed il Saving Gateway, in modo tale che ciascun programma possa beneficiare dei punti di forza dell'altro.

BIBLIOGRAFIA

- Ackerman, Bruce and Anne Alstott (1999), *The Stakeholder Society*, New Haven, Yale University Press.
- Aminuzzman, Salahuddin M. (2002), "Cellular Phones in Rural Bangladesh: A Study of the Village Pay Phone of Grameen Bank", in David O'Connor and Andrea Goldstein (eds.), *Electronic Commerce for Development*, una pubblicazione del Centro di Sviluppo dell'OCSE Development Centre, Parigi, OCSE.
- Assets, Primavera 2002, una pubblicazione trimestrale del CFED, Washington, "Asset Building: The Canadian Experience".
- Banca Mondiale (2002a), "The Microfinance Revolution", in *Perspectives on Development*, Winter 2001/2002, Washington, the World Bank, pp. 90-92.
- Banca Mondiale (2002b), "Empowering the Poor through Microcredit: The Bangladesh Poverty Alleviation Project", disponibile presso <http://Inweb18.worldbank.org>.
- BCEAO (2002), "Microfinance in West Africa Today", Articolo presentato da Erik Ekue e Chalouho Coulibaly della Mission for Regulation and Development of Microfinance (MRDM) del BCEAO (Banca Centrale dell'Africa Occidentale) ad un seminario tenutosi a Washington DC, marzo. L'articolo è disponibile sul Portale Microfinance all'indirizzo <http://www.microfinancegateway.org>.
- Beverly, Sondra. G. (1997), "How Can the Poor Save? Theory and Evidence on Saving in Low-Income Households", Working Paper No. 97-3, Center for Social Development, Washington University in St. Louis, St. Louis, MO.
- Beverly, Sondra G. and Michael Sherraden (2001), "How People Save and the Role of IDAs", in Boshara, Ray (ed.), *Building Assets: A Report on the Asset-Development and IDA Field*, Washington, DC, Corporation for Enterprise Development, Capitolo Cinque.
- Blank, Rebecca M. (2002), "Evaluating Welfare Reform in the United States", *Journal of Economic Literature*, Vol. XL, No. 4, dicembre.
- Boshara, Ray (ed.) (2001), *Building Assets: A Report on the Asset-Development and IDA Field*, Washington, DC, Corporation for Enterprise Development (CFED).
- Boshara, Ray (2003), "The \$6,000 Solution", *The Atlantic Monthly*, gennaio/febbraio.
- Carney, S. and W. Gale (2001), "Asset Accumulation among Low-Income Households", in T. Shapiro and E. Wolff (eds.) *Assets for the Poor: The Benefits of Spreading Asset Ownership*, New York, Russell Sage Foundation, pp. 165-205.

LEED/L'Asset Building e l'Uscita dalla Povertà

Caskey, John P. (2000), "Reaching Out to the Unbanked", Working Paper 00-15, articolo presentato all'incontro su Inclusion in Asset Building: Research and Policy Symposium, St. Louis MO, Center for Social Development, Washington University in St. Louis.

Cohen, S. (1994), "Consumer Socialization: Children's Saving and Spending", *Childhood Education*, 70 (4), pp. 244-246.

Corporation for Enterprise Development (CFED) (2002), 2002 Federal IDA Briefing Book: How IDAs Affect Eligibility for Federal Programs, Washington, CFED.

Deaton, A. (1997), *The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach to Development Policy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Dunford, Christopher (1998), "Microfinance: A Means to What End?", articolo presentato all'incontro sul Dialogo Globale sulla Microfinanza e lo Sviluppo Umano, Stoccolma, 1-3 aprile. (Dunford è presidente di Freedom from Hunger.)

Duran, Clemente Ruiz (2002), "Savings and Asset-Building in Low Income Groups in Mexico", articolo preparato per la Conferenza CFED/SEDI IDA Learning Conference a Windsor, Ontario, Canada, 4-6 aprile.

Les Echos, 8 ottobre 2002, pp. 3 e 60.

The Economist, 12 aprile 2003, p. 38.

Financial Times, 21 maggio 2002.

Financial Times, 25 giugno, 2002, "Banks See a Big Future for Micro-Finance".

Financial Times, 15 agosto 2002, "Micro-Finance: Mexican Lender's Big Idea for Small Borrowers".

Financial Times, 27 settembre 2002, "Homespun Lending Is Now Hip".

Financial Times, 8 ottobre 2002, "France Reveals Measures to Boost Business Start-ups".

Greenspan, Alan (2002), "Economic Development and Financial History", commenti al 9° Ivertice sullo Sviluppo Economico, the Greenlining Institute, Oakland, California, 18 gennaio.

Grieco, Margaret (1998), "Meeting the Moment: Microfinance and the Social Exclusion Agenda", articolo presentato all'Accounting SIG, Business School, University of North London, 9 dicembre.

Gonzalez-Vega, Claudio, Mark Schreiner, Richard L. Meyer, Jorge Rodriguez-Meza and Sergio Navajas (1997), "BancoSol: The Challenge of Growth for Microfinance Organizations", in Hartmut Schneider (ed.), *Microfinance for the Poor?*, Parigi, OCSE, pp. 129-170.

Governo di Singapore, Ministero dello Sviluppo Comunitario e dello Sport (MCDS) (2001), "Children Development Co-Savings (Baby Bonus) Scheme", Comunicato Stampa, 16 marzo.

Hogarth, Jeanne M. and Jinkook Lee (2000), "Use of Financial Services and the Poor", Working Paper 00-13, Center for Social Development, St. Louis, Washington University in St. Louis.

- Kelly, Gavin and Julian Le Grand (2002), "The Rise of the 'Baby Bond': Where Did It Come From?", articolo presentato ad una Conferenza Internazionale: Towards New Forms of Welfare, sponsorizzata dall'Osservatorio "Giordano dell'Amore" sul rapporto tra leffe ed economia, Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, Stresa, Italia, 26-27 aprile.
- Kelly, Gavin and Rachel Lissauer (2000), *Ownership for All*, Londra. IPPR.
- Midgely, James (1999), "Growth, Redistribution and Welfare: Towards Social Investment", *Social Services Review*, 77(1), pp. 3-21.
- Ministero del Tesoro britannico (2001a), *Saving and Assets for All*, No. 8 della serie *The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System*, Londra, aprile.
- Ministero del Tesoro britannico (2001b), *Delivering Saving and Assets*, No. 9 della serie *The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System*, Londra, novembre.
- Ministero del Tesoro britannico (2002), *Pre-Budget Report*, Londra, novembre.
- Ministero del Tesoro britannico (2003), "Building A Fairer Society", Capitolo 5 in *Budget 2003*, Londra. Disponibile presso <http://www.hm-treasury.gov.uk>.
- Nares, Peter, Jennifer Robson-Haddow and Barbara Gosse (2001), "The Case for an Asset-Based Approach to Social Policy in Canada", in Sue Regan and Will Paxton (eds.), *Asset-Based Welfare: International Experiences*, Londra, IPPR.
- Navajas, Sergio, Mark Schreiner, Richard L. Meyer, Claudio Gonzalez-Vega and Jorge Rodriguez-Meza (2000), "Microcredit and the Poorest of the Poor: Theory and Evidence from Bolivia", *World Development*, Vol. 28, No. 2, pp. 333-346.
- Neumark, D. (1995), "Are Rising Earnings Profiles A Forced-Savings Mechanism?", *The Economic Journal*, 105, pp. 95-106.
- OCSE (2001a), *Putting the Young in Business: Policy Challenges for Youth Entrepreneurship*, Parigi, OCSE.
- OCSE (2001b), *Economics and Finance of Lifelong Learning*, Parigi, OCSE.
- OCSE (2003), *Mechanisms for the Co-finance of Lifelong Learning*, a compendium of reports prepared by national authorities and members of the ELAP network for The Second International Seminar: Taking Stock of Experience with Co-finance mechanisms, Londra, 27-29 novembre 2002, Parigi, OCSE,
- Paxton, Will (2002), "Asset-Based Policy in the United Kingdom", articolo preparato per la conferenza 2002 IDA Learning Conference, Windsor, Ontario, Canada, aprile.
- Paxton, Will and Sue Regan (2002), "The Future of Asset-Based Policy in the UK", uno studio IPPR disponibile presso <http://www.policylibrary.com/Essays/IPPRassets/assetsippr5.htm>.

- Robinson, Marguerite S. (2001), *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*, Washington, World Bank.
- Schneider, Hartmut (ed.), *Microfinance for the Poor?*, Parigi, OCSE.
- Schreiner, Mark (2000a), "Microenterprise in the First and Third Worlds", Working Paper 00-2, Center for Social Development, Washington University in St. Louis.
- Schreiner, Mark (2000b), "Formal RoSCAs in Argentina", *Development in Practice*, Vol. 10, No. 2, pp. 229-232.
- Schreiner, Mark (2001a), "Informal Finance and the Design of Microfinance", *Development in Practice*, vol. 11, no. 5, pp. 637-640.
- Schreiner, Mark (2001b), "A Cost-Effectiveness Analysis of the Grameen Bank of Bangladesh", Working Paper, Center for Social Development, Washington University in St. Louis.
- Schreiner, Mark, Margaret Clancy and Michael Sherraden (2002), *Final Report: Saving Performance in the American Dream Demonstration*, St. Louis, Center for Social Development, Washington University in St. Louis, ottobre.
- Schreiner, Mark and Jonathan Morduch (2002), "Replicating Microfinance in the United States: Opportunities and Challenges", in James Carr and Zhong-yi Tong (eds.), *Replicating Microfinance in the United States*, Washington DC, Fannie Mae Foundation, Woodrow Wilson Center and Johns Hopkins University Press.
- Sherraden, Michael (1991), *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*, Armonk, NY e Londra, M. E. Sharpe, Inc.
- Sherraden, Michael (2001), "Singapore Announces "Baby Bonus" and Children's Development Accounts", a brief commentary paper, St. Louis, Center for Social Development, Washington University in St. Louis, March
- Sherraden, Michael, Mark Schreiner and Sondra Beverly (2002), "Income, Institutions, and Saving Performance in Individual Development Accounts", Working Paper No. 02-3, Center for Social Development, Washington University in St. Louis, St. Louis, MO (submitted to *Economic Development Quarterly*), gennaio.
- Sherraden, Scanlon, Page-Adams, Beverly, Schreiner and Morris (2002), "Directions for Research", in *Savings and Asset Accumulation in Individual Development Accounts*, imminente.
- Stegman, Michael A. (2001), "Banking the Unbanked: Untapped Market Opportunities for North Carolina Financial Institutions", *Journal of the North Carolina Banking Institute*, University of North Carolina School of Law, vol. 5.
- Times Online.htm, Londra, 7 ottobre 2002, "Low Earners to Get £1 500 Incentive to Start Saving".
- La Tribune, 2 maggio 2002, "Frémissements d'un capitalisme social contre l'exclusion".

LEED/L'Asset Building e l'Uscita dalla Povertà

Van Bastelaer, Thierry (2000), *Imperfect Information, Social Capital and the Poor's Access to Credit*, Adelphi, MD, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland. Questo articolo è disponibile in formato PDF presso <http://www.gdrc.org/icm/thierry.html>.