

LA SFIDA DI OBAMA PER L'ISTRUZIONE DURANTE LA GRANDE RECESSIONE DEL 2007: L'AMERICAN RECOVERY AND REINVESTMENT ACT E LO STATE FISCAL STABILIZATION FUND

di Lorenzo Fenech

Il 17 febbraio 2009 il presidente degli Stati Uniti Barack Obama pone la sua firma sull'*American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA): una legge "storica" che prevede lo stanziamento di circa 800 miliardi di dollari con il duplice scopo di stimolare l'economia e di proteggere il welfare durante la recessione economica iniziata nel 2007. Il presente contributo dimostra che una delle priorità dell'ARRA è di sostenere l'istruzione pubblica e di avviare un processo di riforme per migliorarla. Per raggiungere tale obiettivo, l'ARRA alloca le risorse sia in programmi federali sia per creare lo *State Fiscal Stabilization Fund*, uno strumento innovativo volto a salvaguardare la spesa per l'istruzione nei programmi statali.

On February 17 2009, President Barack Obama signs the *American Recovery and Reinvestment Act*: an "historic" law providing about 800 billion in support to the general economy and to welfare during the Great Recession of 2007. This work provides evidence that one of the main priorities of the ARRA is to sustain Education and to jump start reforms in this sector. To achieve this goal the ARRA allocates resources to federal programs and creates the State Fiscal Stabilization Fund, an innovative system of incentives aimed at sustaining states' programs in Education.

Il 17 febbraio 2009 il presidente degli Stati Uniti Barack Obama pone la sua firma sull'*American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA), una legge che prevede lo stanziamento di circa 800 miliardi di dollari con il duplice scopo di stimolare l'economia e di proteggere il welfare durante la recessione economica iniziata nel 2007.

L'ARRA è una sfida senza precedenti nel panorama delle politiche economiche statunitensi per tre ordini di motivi. Innanzitutto, costituisce la più grande manovra discrezionale dopo quelle implementate da Roosevelt durante la Grande Depressione del 1929. In secondo luogo, rappresenta un chiaro esempio di politica di espansione della domanda che si contrappone alle ormai tradizionali politiche dell'offerta. In terzo luogo, costituisce un primo importante passo di un processo di riforme del welfare degli stati Uniti. Non sorprende quindi come una manovra così ambiziosa sia spesso al centro del dibattito economico.

Trattandosi di una manovra di politica economica, la questione più accesa è quella della sua efficacia in termini di raggiungimento dei suoi obiettivi. Tale questione è stata ampiamente dibattuta, ma finora si è focalizzata soprattutto sull'obiettivo di stimolo all'econo-

mia, tralasciando il non meno importante obiettivo di sostegno del welfare. La rilevanza di tale aspetto è invece testimoniata dal fatto che quasi i due terzi dei fondi ARRA sono stanziati come incrementi discrezionali di spesa allocati presso i ministeri (*Departments*) di *Health and Human Services*, *Education* e *Labor* (cfr. TAB. 1).

Tabella 1. Fondi messi a disposizione dall'ARRA per ciascun ministero

Ministeri	Fondi messi a disposizione (\$)
Department of Health and Human Services	120.017.770.489
Department of Education	97.293.887.903
Department of Labor	67.470.219.737
Department of Transportation	47.614.710.676
Department of Agriculture	35.876.888.105
Department of Energy	35.790.772.871
Department of the Treasury	15.473.861.726
Social Security Administration	14.144.287.694
Department of Housing and Urban Development	13.550.564.814
Environmental Protection Agency	7.155.960.707
Department of Defense – Military	6.925.593.440
Corps of Engineers-Civil Works	4.826.808.558
General Services Administration	6.486.000.919
Department of Commerce	6.780.684.652
Department of Justice	3.990.881.134
Department of the Interior	3.262.535.875
Department of Veterans Affairs	1.818.716.228
National Science Foundation	2.996.626.241
Department of Homeland Security	2.232.012.134
National Aeronautics and Space Administration	1.046.910.794
Other	1.579.388.293
Totale	496.335.082.990

Fonte: www.recovery.gov.

Come si nota facilmente dall'assegnazione dei fondi (TAB. 1), la spesa per l'istruzione rientra a pieno titolo tra le priorità del governo federale. La quota parte destinata al ministero della Pubblica Istruzione è di circa cento miliardi, quasi un quinto della spesa prevista dalla manovra e circa lo 0,07% del PIL degli Stati Uniti nel 2009.

L'ARRA è, infatti, considerata dai suoi stessi legislatori una “opportunità storica” per il raggiungimento del seguente duplice obiettivo: creare/salvare posti di lavoro nel campo dell'istruzione durante la recessione e allo stesso tempo avviare un processo di riforme

nell’Istruzione Pubblica volto a migliorare l’equità e la qualità del servizio (cfr. il sito del Department of Education). Il conseguimento di quest’ultimo risultato è inoltre ritenuto condizione necessaria per garantire agli Stati Uniti competitività e crescita nel medio-lungo periodo («the countries that out-teach us today will out-compete us tomorrow», Obama, 2009).

Dei 100 miliardi investiti nell’istruzione pubblica, circa la metà sono allocati per incrementare le spese del governo federale nell’istruzione, mentre l’altra metà è assegnata per la creazione di un fondo speciale, lo *State Fiscal Stabilization Fund* (SFSF), destinato ad aiutare gli Stati a sostenere le loro spese per l’istruzione (cfr. TAB. 2). Quest’ultimo aspetto costituisce un elemento di rottura con la tradizione e, allo stesso tempo, un vero e proprio esperimento, in quanto il governo federale è storicamente restio ad aiutare gli Stati attraverso manovre discrezionali.

Tabella 2. Classificazione della spesa ARRA per *Education* sulla base del programma di spesa (miliardi di dollari)

Spending Program	Details	Outlays	Details	ARRA Title
Education for the Disadvantaged		13,00		Title VIII, Division A
	Grants under Section 1125 of ESEA	5		
	Education Finance Incentives under Section 1125A of the ESEA	5		
	School Improvement Grants under Section 1003(g) of ESEA	3		
Impact Aid	Grants under Section 8007 of Title VIII of ESEA	0,10		Title VIII, Division A
School Improvement Programs		0,72		Title VIII, Division A
	Grants under Subpart 1, part D of Title II of ESEA and McKinney-Vento Homeless Assistance	0,65		
	Grants under Subpart 1, part D of Title II of ESEA and McKinney-Vento Homeless Assistance	0,07		
Innovation and Improvement	Grants under Subpart 1, part D and Subpart 2, part B of Title V of ESEA	0,20		Title VIII, Division A
Special Education		12,2		Title VIII, Division A
	Grants under Section 611 of Part B of IDEA	11,3		
	Grants under Section 619 of Part B	0,4		
	Grants under Part C of IDEA	0,5		

Tabella 2 (*seguito*)

Spending Program	Details	Outlays	Details	ARRA Title
Rehabilitation Services and Disability Research		0,68		Title VIII, Division A
	Grants under Part B Title I of RA	0,54		
	Grants under Parts B and C of Chapters 1 and 2 of RA	0,14		
Student Financial Assistance	Grants under Part A and C of Title IV of HEA	15,84		Title VIII, Division A
Student Aid Administration	Grants under Title IV of HEA	0,06		Title VIII, Division A
Higher Education	Grants under Part A of Title II of HEA	0,10		Title VIII, Division A
Institute of Educational Sciences	Grants under Section 208 of ETAA	0,25		Title VIII, Division A
Mandatory Pell Grants	Grants under Section 401(b)(9)(A) of HEA	1,47		Title VIII, Division A
State fiscal Stabilization Fund	<i>One-Time Program of Grants-in-Aid</i> Secretary of Education – State Incentive Grants and Innovation Fund	53,60	5,01	Title V, Division B
	Funds for Education	39,74		
	Public Safety and other government services	8,84		
Total ARRA Funds for Education		98,22		

Legenda: ESEA – Elementary and Secondary Education Act; IDEA – Individuals with Disabilities Act; RA – Rehabilitation Act; HEA – Higher Education Act; ETAA – Education Technical Assistance Act.

Fonte: American Recovery and Reinvestment Act (2009, pp. 67-75 [Title VIII, Division A]; pp. 165-72 [Title V, Division B]).

Si rinvia all'analisi proposta da Fenech (2011) per uno studio dei meccanismi dello SFSF e una valutazione dell'efficacia della manovra alla luce dei dati aggiornati al giugno 2011. Tale valutazione si basa sull'analisi del criterio di assegnazione dei fondi tra gli Stati, sull'osservazione degli andamenti delle voci di spesa per l'istruzione da parte degli Stati e infine sul confronto dettagliato tra il Texas e la California, due Stati che al momento dell'implementazione della manovra presentavano situazioni opposte dal punto di vista delle finanze pubbliche. L'ipotesi di partenza del lavoro è che il governo federale, nell'architettare lo SFSF, consideri per certo il fatto che gli Stati per l'anno fiscale 2009 siano orientati a fare tagli draconiani nel settore dell'istruzione. Questa ipotesi appare ragionevole se si tiene conto del seguente quadro economico, finanziario e istituzionale degli Stati: *a*) nell'anno fiscale statale 2009 gli Stati presentano enormi *deficit* “*ex ante*” e le prospettive per gli anni 2010 e 2011 sono anche peggiori; *b*) tutti gli Stati tranne il Vermont hanno regole, più o meno rigide, di pareggio di bilancio e non possono indebitarsi se non per finanziare

le spese in conto capitale; *c)* la spesa per l'istruzione è una delle maggiori voci di uscita nei bilanci degli Stati. Il lavoro dimostra che sebbene abbia presentato alcune inefficienze, lo SFSF ha globalmente raggiunto i suoi due obiettivi principali: salvaguardare la spesa nell'istruzione da parte degli Stati in un contesto di potenziali tagli recessivi e iniziare un processo di riforme.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- American Recovery and Reinvestment Act* (2009), February 17.
- AMERICAN RECOVERY AND REINVESTMENT ACT (2009), *Discretionary Spending Details – Track the Stimulus*, in http://trackthestimulus.com/ARRP_Details.aspx (consultato il 15 gennaio 2012).
- COHEN J. (2010), *The State Fiscal Stabilization Fund and Higher Education Spending in the States*, New American Foundation, December 2010.
- COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS (2010), *The Economic Impact of the American Recovery and Reinvestment Act of 2009, "Second Quarterly Report"*, January 13, 2010.
- DUNCAN A. (2009), *US Secretary of Education*, Speech, February 19, New York.
- EPSTEIN D. (2011), *Measuring Inequity in School Funding*, Center for American Progress, August 2011.
- FENECH L. (2011), *US Federal Aid to the States During the Great Recession: the ARRA Experiment*, Tesi di laurea specialistica, Sapienza Università di Roma, Facoltà di Economia, Dipartimento di Economia Pubblica, relatore prof.ssa A. Simonazzi.
- MILLER R. (2009), *States Benefit Differently from Education Recovery Spending*, Center for American Progress, May 21.
- NATIONAL ASSOCIATION OF STATE BUDGET OFFICERS (2004-2010), *State Expenditure Report*.
- ID. (2007-2011), *Fiscal Survey of States*.
- ID. (2008), *In the Budget Process 2008*.
- OBAMA B. (2009), *Discorso al Congresso del 24 febbraio 2009*, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-of-President-Barack-Obama-Address-to-joint-session-of-Congress.
- ROZA M. (2009), *Ranking the States: Federal Education Stimulus Money and the Prospects for Reform*, Center on Reinventing Public Education, May 18.
- US CONGRESS (2011), *Recovery.Gov. Track the Money*, in www.recovery.gov (consultato il 15 gennaio 2011)
- US DEPARTMENT OF EDUCATION (2009), *Guidance on the State Fiscal Stabilization Fund Program*, April.
- ID., <http://www2.ed.gov/policy/gen/leg/recovery/implementation.html>.