

“microacquisti”, pari al 55% delle transazioni al di sotto dei 2500 dollari, sono stati pagati mediante *purchasing cards*.

E' opportuno sottolineare che le *purchasing cards* sono “carte” di pagamento commerciali del tutto analoghe a quelle in uso da tempo nelle aziende private. In sé, dunque, non implicano alcuna nuova tecnologia o una innovazione fondamentale, ma soltanto un adattamento delle procedure alle particolari esigenze della pubblica amministrazione.

La crescita delle *purchasing cards* nel settore statale USA è stata impetuosa: nel 1990 solo 270.000 transazioni erano effettuate con questo strumento. Il ritmo di crescita è risultato quindi dell'80% all'anno. Secondo una stima della General Services Administration (GSA), nel 1997 le *purchasing cards* hanno fatto risparmiare da sole 616 milioni di dollari all'anno. Secondo il *Purchase Card Council*, le *purchasing cards* dimezzano il costo unitario di ciascuna transazione, con un risparmio di 54 dollari per transazione. In coerenza con questi risultati, il programma EPIC si ripromette di estendere l'uso delle *purchasing cards* al 90% dei microacquisti.

Chi fosse abituato ai costi unitari di transazione che sono in gioco nell'EBT o nell'ambiente delle consuete transazioni commerciali con “carte” di pagamento, non può non rimanere colpito dall'elevato costo di ciascuna transazione statale di acquisto (più di 100 dollari). Tale costo riflette la complessità delle procedure e dei controlli che stanno dietro al *processing* di ciascun atto di acquisto compiuto dalla pubblica amministrazione. Le *purchasing cards* non possono ovviamente eliminare, di per sé, la complessa *regulation* amministrativa della macchina statale, ma permettono di svolgere un certo numero degli adempimenti mediante la documentazione elettronica che una “carta” di pagamento produce automaticamente. Ciò spiega sia il rilevante risparmio per unità di transazione che si può ottenere con le *purchasing cards*, sia il costo residuo - anch'esso elevato - dopo l'applicazione di questo strumento.

E' opportuno sottolineare che la metodologia EBT-EPIC, se correttamente applicata, porta a quantificare correttamente i costi di transazione della pubblica amministrazione. Di converso solo da una precisa verifica di tali costi è possibile far emergere in pieno i risparmi consentiti dalle moderne tecnologie di transazione.

8.5 I Cataloghi Elettronici

L'altra metà della strategia di “commercio elettronico” prevede il ricorso a cataloghi elettronici per la scelta dei fornitori. Concettualmente semplice, la tecnica del catalogo elettronico è divenuta praticabile soprattutto grazie ai bassi costi di comunicazione di Internet.

Sul piano concettuale, il catalogo elettronico implica che:

- ogni entità della pubblica amministrazione renda pubbliche le specifiche per ogni bene o servizio che si intende acquistare;
- ogni fornitore pubblichi i prezzi e le informazioni relativi alla propria offerta.

Si forma così un “catalogo pubblico” completo di prezzi e specifiche, che rende trasparente l'intero mercato degli acquisti pubblici.

Si può notare, a questo punto, la stretta complementarità fra la tecnologia delle

purchasing cards e la tecnologia del catalogo elettronico. Una volta disponibile il catalogo, le operazioni di acquisto possono essere concluse rapidamente, anche *on-line*, abbassando drasticamente i costi di ciascuna transazione.

Naturalmente, la formazione di “cataloghi elettronici” non è di per sé semplice, non tanto sul piano tecnologico (ogni giorno in Internet si svolgono già migliaia di operazioni di acquisto su cataloghi di libri, dischi, titoli e di altre categorie merceologiche in continua espansione), quanto per l'esigenza di trasferire nei formati elettronici *standard* i requisiti amministrativi propri degli apparati pubblici.

In tal senso, l'esperienza americana non è meccanicamente trasponibile in Europa e in Italia, poiché gran parte del lavoro di coordinamento interministeriale e interagenzia dell'EPIC riguarda le strutture tipiche e le procedure dell'apparato amministrativo USA. Mentre gli aspetti metodologici e tecnologici (i “principi”) dell'EPIC sono di immediato interesse, solo un attento esame comparativo degli apparati pubblici può consentire di comprendere a fondo la meccanica del programma EPIC.

8.6 I principi di EPIC per lo sviluppo dell'*electronic commerce* (EC)

Il piano EPIC esposto nel rapporto del marzo 1998 prevede un preciso calendario per la implementazione del commercio elettronico in tutta la PA americana entro il 2001.

Il piano esplicita i principi cui ci si deve attenere in questo percorso.

- *EC deve rendere i processi di acquisto e pagamento più facili e più efficienti sia per i compratori sia per i venditori*

Le agenzie statali dovranno usare EC per ridurre le energie, il tempo e la spesa richiesti alla PA per comprare dai venditori e ai venditori per vendere alla PA.

- *Usare EC per facilitare l'acquisto e il pagamento alle migliori condizioni*

Le agenzie statali dovrebbero usare EC per migliorare gli aspetti decisivi del processo di acquisto e pagamento, aumentando la capacità della PA di concludere contratti favorevoli per conto dei cittadini contribuenti.

- *Trarre vantaggio da sperimentate applicazioni commerciali per il commercio elettronico*

Ovunque sia possibile ed efficiente sul piano dei costi, le agenzie statali dovranno affidarsi a servizi, prodotti e procedure commerciali.

- *L'elaborazione (processing) delle transazioni deve essere esternalizzata (outsourced)*

I servizi commerciali dovrebbero competere fra loro per identificare la fonte (*source*) più favorevole. Le capacità di processamento in proprio di ciascuna agenzia statale dovranno essere sviluppate solo quando vi sia un chiaro e dimostrato vantaggio (*business case*).

- *Assegnare la responsabilità finanziaria delle perdite in misura corrispondente alla capacità di gestire e di ridurre i rischi*

I programmi federali dovranno limitare l'esposizione ai rischi connessi alle forniture e ai pagamenti accettando responsabilità soltanto per i rischi che essi possono controllare, bilanciando i costi della sicurezza con i costi delle perdite prevedibili, e gestendo le aspettative di rischio dei partner commerciali.

- *Monitorare gli investimenti in funzione del rendimento*

Le agenzie statali dovranno produrre una misurazione delle prestazioni per deter-

minare la resa degli investimenti.

- *Gestire il processo di cambiamento*

Per conseguire i benefici a lungo termine di EC, la PA deve guadagnarsi l'accettazione degli utenti verso i nuovi processi di acquisto e pagamento - sia all'interno sia all'esterno della PA.

8.7 La logica economica dei conti virtuali

Sia l'EBT sia il progetto EPIC si basano largamente sulla costruzione di "conti virtuali", cioè di conti monetari che simulano il funzionamento di conti bancari personali, anche laddove i titolari del potere di spesa non sono effettivamente "proprietari" del denaro che alimenta le transazioni. In una transazione basata sui conti virtuali il pagamento effettivo non viene effettuato al titolare del conto stesso, ma a colui che fornisce beni e servizi al titolare. Si pensi, per esempio, ai buoni alimentari (*food stamps*). Colui che beneficia dei buoni non riceve denaro; il denaro viene trasferito a colui che gli fornisce i prodotti alimentari. Analogamente, il funzionario pubblico che è titolare di una *purchasing card* non riceve denaro; il trasferimento monetario avviene invece a favore del fornitore. Tuttavia, a ogni *purchasing card* è associato un "conto virtuale" che simula una disponibilità di denaro da parte del titolare.

Sia nel caso dei *food stamps* sia nel caso delle *purchasing cards* il denaro assume caratteristiche di *tied money*, cioè di denaro il cui uso è vincolato a condizioni ben definite³³⁹. Nel caso dei *food stamps* il potere d'acquisto è vincolato all'acquisto di beni ali-

³³⁹ Alla fine degli anni '70 l'autore delle presenti note aveva coniato, al riguardo dell'ipotesi di avvalersi nelle politiche pubbliche di una "moneta a impiego vincolato" per l'accesso a "beni meritori" (*merit goods*), il termine "moneta sociale"; un termine poi autorevolmente utilizzato in particolare anche da Giorgio Ruffolo (*Che cos'è il Welfare Market*, intervista a cura di M. Villari, in "Rinascita", 13 luglio 1985; *La qualità sociale*, Laterza, Bari-Roma 1985, pp.238-242). Un concetto, questo di moneta sociale, che aveva e ha l'ambizione di rendere percepibili due tipi di implicazioni tra loro strettamente intrecciate: da un lato, quelle attinenti le possibilità di "rimonetizzazione" di un *welfare state* che tenda a trasformarsi in *welfare market*; dall'altro, quelle attinenti le tecnologie dei sistemi di pagamento e le connesse maggiori o minori possibilità di procedere verso forme di *empowerment* del cittadino trasferendogli un potere di acquisto caratterizzato da elementi di condizionalità quanto all'area di destinazione d'uso e ai parametri di *cost-sharing* tra il cittadino stesso e lo Stato.

Per gli scritti di Edwin Morley-Fletcher in cui è stato trattato il concetto di moneta sociale sia consentito rinviare in primo luogo a un testo ancora inedito, *Proposte del movimento cooperativo per una trasformazione dell'economia italiana* (cap. 7 della prima stesura delle Tesi per il XXX Congresso della Lega delle cooperative, giugno 1977, pp. 1-28, e a una serie di pubblicazioni successive: *Note sul mercato, la condizione salariale e i "consumatori collettivi"*, in "Quaderni della Rivista Trimestrale", n. 64-66, ottobre 1980-marzo 1981, pp. 207-257 (ma v. in particolare le pp. 245-249); *Spesa pubblica. Chi ha paura dei "vouchers"?*, in "Quarantacinque", giugno 1984; *Certezze per rischiare, competere per cooperare: una introduzione*, pp.vii-cxx, in: S. Veca, G. Ruffolo, G. Adler-Karlsson, T. Liska, N. Macrae, L. Pfeiffer, J. Kornai, V. Matyasovskii, *Cooperare e competere*, Feltrinelli, Milano 1986 (v. in particolare le pp. LXXXVIII-LXXXIX, n.263); *Socialismo e proprietà*, intervento, nella veste di *discussant* con Roberto Artoni, al convegno "Strategie di democrazia economica, suggestioni dal modello svedese", indetto dalla Fondazione CESPE e dall'Associazione CRS, in "Politica ed Economia", n.12, dicembre 1988 (v. in particolare p. 6); *Hypotheses of Post-Socialist Economy*, with a preface by J.E. Meade, paper contributed to the Third International Conference of B.I.E.N., European University Institute, 19-22 september 1990, pp. 1-85 (mimeo: v. in particolare p.54); *Universalità e diversificazione: alcune idee per il sistema fiscale*, pp. 191-207, in *Sinistra anni '90. I confini della politica*, in: Fondazione Lelio e Lisli Basso, *Annali 1990*, vol. XI, Il Mulino, Bologna 1990 (v. in particolare le pp. 204-207); *Diritti*,

mentari. Nel caso delle *purchasing cards* il potere d'acquisto è limitato alle categorie di beni per le quali la "carta" è abilitata. Vi sono *purchasing cards* che possono servire solo per l'acquisto di benzina o per il rimborso di viaggi; altre "carte" possono essere autorizzate solo all'acquisto di beni e servizi peculiari di una certa agenzia.

La distinzione fra denaro e *tied-money* è apparentemente sottile. Tuttavia è abbastanza chiaro che la piena proprietà di una somma di denaro o di un conto bancario implica la libertà di utilizzare i fondi in qualsiasi modo, secondo la discrezionalità del proprietario. Nel caso dei conti virtuali il denaro non è invece libero di andare in qualsiasi direzione, ma soltanto in alcune direzioni pre-definite. In pratica, i fondi non vengono mai versati nel conto, ma sono trasferiti soltanto nel momento in cui il titolare del conto effettua una spesa che soddisfa i vincoli previsti.

Nei trasferimenti effettuati dalla pubblica amministrazione il denaro è spesso sottoposto a condizioni vincolanti, determinando così una situazione adatta alla costruzione di conti elettronici virtuali. Tale opportunità si rivela particolarmente conveniente in considerazione dell'elevato costo di gestione del *tied money* attraverso le normali procedure burocratiche "cartacee". Come si è visto, sia i *food stamps* sia le transazioni di acquisto da parte delle agenzie pubbliche comportano un elevato costo per unità di transazione. Infatti, oltre a gestire la pura transazione monetaria, occorre gestire anche il trasferimento delle informazioni relative ai vincoli di spesa, vincoli - come si è visto - caratteristici del *tied money*. Senza un controllo delle informazioni associate a ciascuna transazione, il trasferimento monetario non può avvenire. La gestione elettronica e contestuale sia del trasferimento monetario sia del trasferimento delle informazioni di controllo determina un notevole risparmio di costi e di tempi.

Si noti che questo risparmio è conseguibile non tanto e non solo in grazia di una tecnologia, ma soprattutto per il fatto che il trasferimento di moneta e di informazioni avviene contestualmente in un medesimo quadro procedurale. Ciò rende più chiaro il nesso fra la metodologia dei conti virtuali e la scelta strategica del *piggybacking*. Infatti se la gestione finanziaria e la gestione informativa seguissero canali e processi distinti, tutte le

scelte e efficienza nella cittadinanza sociale, in: Università degli Studi di Roma "La Sapienza". Scuola diretta a fini speciali per assistenti sociali (CEPAS), *Cittadini e servizi sociali. L'assistente sociale tra servizio e controllo*, Sares, Roma 1993, pp.13-30; Tra "de-mercificazione" e "ri-monetizzazione", il welfare (intervento al Convegno CER-CESPE "Una nuova frontiera per la piena occupazione e il benessere", Roma 26 gennaio 1995) in "Politica ed Economia", aprile 1995, pp. 85-89; *Intervento di apertura* della sessione "L'impresa partecipata: modelli e previsioni" (Forum internazionale "Cooperative ed Economia Sociale a 150 anni da Rochdale" - Reggio Emilia 4-5-6 maggio 1995), con la presenza di James Meade, Romano Prodi, Mario D. Nuti, Mario Ferrero e Federico Butera, in *Atti del Convegno*, "Unipolis", a. XII, n. 1/1996, (v. in particolare le pp. 183-187); *Electronic Payment Systems for the Welfare Market*, VISA International (EPO), London 1996 (v. in particolare le pp. 15-20 e 109-113); *Statualità, socialità e mercato nel welfare*, in "Forze sociali e governo dell'economia", CNEL, n. 2, 1996 (v. in particolare le pp. 25-30); *Il sistema di Electronic Benefit Transfer negli Stati Uniti e le prospettive di una "Carta del Cittadino" in Europa*, in "Economia Pubblica", a. XXVI, n. 5, 1996, (v. in particolare le pp. 55-56); *The Re-Monetization of Welfare Benefits. Entitlements, liabilities and transaction costs in the relationship between citizens and public agencies*, in "Annals of Public and Cooperative Economics", v. 67, No. 3, September 1996 (v. in particolare le pp. 481-482); *Rinnovamento dello Stato sociale, ruolo del terzo settore, specificità del volontariato*, in "Volontariato Oggi", 5/1997 (v. in particolare le pp. 9-12); *Laurearsi alla UCLA con il PC e un prestito*, in "Reset", n. 38, giugno-luglio 1997; *An Overview of Welfare Reform in Italy*, in "Labour", v. 12, No. 1, Spring 1998 (v. in particolare le pp. 35-42).

procedure dovrebbero essere duplicate. Il trasferimento delle informazioni, una volta separato dai flussi monetari, rimarrebbe a carico delle pubbliche amministrazioni, cui competerebbe anche l'onere di coordinare e riconciliare i due flussi.

Di fatto la metodologia dei conti virtuali e del *piggybacking* sposta sui soggetti commerciali il compito del trasferimento delle informazioni (o di buona parte di esse), secondo procedure fondamentali che le organizzazioni commerciali di pagamento hanno sperimentato da tempo nel campo dei pagamenti personalizzati ("carte" di credito, di debito, ecc.).

E' da sottolineare che di per sé l'impiego di una tecnologia "avanzata" - come la *smart card* - non garantisce un vantaggio economico o una eliminazione di oneri burocratici se non è accompagnato dall'adozione di nuove metodologie, come quella dei conti virtuali.

In particolare, la metodologia dei conti virtuali, simulando una relazione "privata" compratore-venditore secondo le regole correnti di mercato, crea condizioni diverse da quelle consuete della burocrazia, poiché il fornitore di beni e servizi si trova di fronte a un "normale" cliente privato. Il processo diviene perciò *customer-driven* (orientato dal percettore del servizio), spiazzando il potere burocratico sul trasferimento delle informazioni che vincolano il trasferimento monetario. Nel momento in cui una transazione rispetta tutte le procedure previste, la transazione è automaticamente autorizzata e completata. L'acquirente "pubblico" diviene in tutto simile a un acquirente privato. Il titolare di una *welfare card* per i buoni alimentari non è, per il negoziante, "transazionalmente" diverso dal titolare di una "carta" di credito riservata ai *top-managers*. Il fornitore di beni per un ufficio pubblico sa, in un contesto di commercio elettronico, che non godrà di vantaggi particolari né di particolari svantaggi per il solo fatto di vendere a un soggetto della pubblica amministrazione.

8.8 Conclusione

La principale lezione che proviene dall'EBT, ora confermata da EPIC, è che *slogan*, apparentemente elementari - come *reinventing government*, *electronic government*, *from paper to electronics* - nascondono una metodologia assai sofisticata che non punta soltanto sul mero "trapianto" di tecnologie nella pubblica amministrazione.

La scommessa americana in questo campo punta su una convergenza di più fattori:

- tecnologia digitale
- metodologia dei conti virtuali
- strategia del *piggybacking*: appoggiarsi sui sistemi commerciali più competitivi e sui loro *standard* procedurali, anziché procedere all'invenzione di *standard* specifici della PA.
- relazione Stato-cittadini *customer-driven*, secondo una relazione "di mercato" paritetica fra fornitore e cliente.

L'insieme di queste opzioni determina un processo di mutamento dell'organizzazione della PA che non emana soltanto "dall'alto", per decreto, ma è trainato anche dal cliente-cittadino, con il quale la PA entra in una relazione non diversa da quella che una organizzazione commerciale deve stabilire con i propri clienti.

Mutuando le procedure e le reti delle organizzazioni finanziarie, la PA è in un

certo senso “costretta” ad adottarne la strategia di relazione. In tal senso, non è forse casuale che negli Stati Uniti le scelte fondamentali siano state compiute a partire dal settore del *welfare*. Qualunque sia l'entità della prestazione di *welfare*, il cittadino che ne è percettore viene trattato alla stregua di un normale cliente delle istituzioni finanziarie private, poiché le procedure sono essenzialmente le stesse.

Una volta stabilito e implementato questo principio, esso può tradursi anche in altri campi - come quelle delle forniture pubbliche - dove alla tradizionale discrezionalità dei rapporti burocratici nel trattamento delle informazioni (che si giova paradossalmente proprio della estensione dei controlli e degli adempimenti formali) si intende sostituire l'impersonalità delle relazioni *customer-driven*. E' solo sulla base di tale principio che la tecnologia può esplicare tutta la sua carica innovativa.

9. Appendice: la riforma del *welfare* in California³⁴⁰

Ai fini dell'esame della riforma del *welfare* la California rappresenta un caso esemplare e di grande interesse per diverse ragioni: la sua composizione demografica è soggetta a notevoli cambiamenti; è uno degli Stati che contribuiscono maggiormente al PIL nazionale; detiene la leadership economica nei maggiori comparti industriali ad alta tecnologia; è anche il luogo in cui risiede un beneficiario su cinque del regime assistenziale nella nazione (17.5%) ed in cui vivono due immigranti legali su cinque (40%) negli USA. Inoltre, la California presenta un rapporto Stato-governo locale interessante in quanto le 58 contee godono di una flessibilità organizzativa notevole, con ampie facoltà di spesa e normative e la possibilità di sperimentare programmi e procedure. Dal 1978 parte della discrezionalità dell'ente fiscale del governo locale è divenuta soggetta ad un certo numero di vincoli.³⁴¹ Le 58 contee della California, tuttavia, restano il braccio amministrativo del governo statale e gestiscono l'assistenza pubblica (*welfare*, servizi sociali, sgravi generali), l'ordine e la salute pubblica (sanità pubblica, assistenza agli indigenti, igiene mentale, abuso di alcool e di stupefacenti). Questo insieme di fattori costituisce il contesto in cui si inserisce l'attuazione dei nuovi programmi di *welfare*.

9.1 Premessa

Il Programma Aiuti alle Famiglie con Figli a Carico (AFDC, *Aid to Families with Dependent Children*) è il più esteso programma di assistenza pubblica della California. Fornisce assistenza pubblica ad una media di 2.5 milioni di utenti al mese. L'AFDC è un programma federale gestito dallo stato ed erogato ai beneficiari tramite i servizi sociali della contea. L'AFDC eroga in totale circa 5.9 miliardi di dollari (2.8 miliardi di dollari di Fondi Generali dello Stato, 2.9 miliardi di dollari di fondi federali, 0.4 miliardi di dollari di fondi della contea).³⁴²

Gli altri grandi programmi di assistenza pubblica sono: (a) Assistenza Generale, interamente gestito e finanziato dalla contea, eroga aiuti a 165.000 persone indigenti ogni mese, soprattutto adulti senza figli, e (b) Reddito Previdenziale Integrativo (SSI, *Supplemental Security Income*) / Programma Integrativo Statale (SSP, *State Supplementary Program*), un programma gestito a livello federale e cofinanziato dai governi statale e federale che eroga ogni mese aiuti ad un milione di adulti anziani, ragazzi non vedenti e disabili. Il Programma Buoni Pasto (*Food Stamp Program*) eroga i buoni al 77% circa dei beneficiari dell'AFDC per un costo di 1.2 miliardi di dollari all'anno.³⁴³

Agli inizi degli anni novanta la California soffriva di una crisi fiscale in quanto la domanda di servizi governativi superava costantemente la capacità dell'economia dello

³⁴⁰ Questa appendice è stata curata da Rosina M. Becerra, Ph.D., Professore di Studi Politici e Assistenza sociale, *UCLA School of Public Policy and Social Research*, Università della California, Los Angeles. Traduzione di Maria Pia Di Fazio.

³⁴¹ L'approvazione della proposta 13 e la modificazione dell'imposta sulla proprietà come fonte di gettito locale ha spostato il centro delle norme fiscali al governo dello Stato. Le questioni fiscali sono il cuore dei rapporti stato-governo locale in California, anche se il governo locale continua a stabilire l'approccio programmatico e l'effettiva applicazione delle regole nel quadro delle linee guida fiscali.

³⁴² Dipartimento dei Servizi Sociali della California, *Making welfare work in California: comprehensive reform*, 1993-94 Governor's Budget, gennaio 1993.

³⁴³ *Ibid.*

Stato, colpita dalla recessione, di fornire i fondi necessari per sostenerli. Alla fine degli anni 80, l'aumento del numero di coloro che si rivolgevano al sistema assistenziale, unitamente alla grave crisi di bilancio del governo statale e locale, ha portato a concentrare l'attenzione sul programma AFDC. Negli ultimi anni la crescita dei casi seguiti dall'AFDC è aumentata più rapidamente della popolazione dello Stato, anche in tempi di bassa disoccupazione. Al secondo posto negli Stati Uniti continentali per sussidi assistenziali erogati, la California assorbiva il 27% del totale dei fondi federali spesi per i programmi AFDC con il 17% dei casi seguiti dall'AFDC nella nazione nonostante questo Stato rappresenti solo il 12% del totale della popolazione nazionale. In California, così come nel resto della nazione, è stata forte la spinta a riformare il sistema del *welfare* per frenare quella che veniva considerata una spesa straripante. In particolare, nel 1992 l'opinione corrente era la seguente:

L'imperativo fiscale che induce alla riforma dell'AFDC è bilanciato dall'esigenza di ristrutturare il programma per aiutare i beneficiari a diventare autosufficienti. Il concetto di aiuti incondizionati deve essere sostituito dal principio dell'obbligo reciproco. Il governo è tenuto a fornire assistenza a coloro che hanno dei problemi temporanei e, per coloro per cui gli aiuti sono diventati una rete di sicurezza permanente invece che *provvisoria*, a promuovere l'accesso ai servizi che ne migliorino la capacità di trovare lavoro. I beneficiari, a loro volta, sono tenuti a entrare o a rientrare nella forza lavoro il prima possibile e, se necessario, a sfruttare le opportunità di occupazione e formazione per diventare autosufficienti.³⁴⁴

9.2 La crescita del numero dei casi seguiti dall'AFDC

L'aumento del numero dei casi seguiti dall'AFDC negli ultimi dieci anni è stato attribuito all'aumento delle nascite fuori dal matrimonio, soprattutto figli di madri adolescenti, e alla mancanza di incentivi al lavoro del programma AFDC. La crescita del fenomeno in California ha superato abbondantemente la media nazionale. Il 1983 è l'anno che segna l'inizio di questo fenomeno in California: da allora il ritmo di crescita è stato costante, mentre il resto della nazione si è mantenuto su livelli stabili fino alla recessione nazionale del 1990. Dal 1985-86 fino al 1989-90, il programma per i genitori soli della California è cresciuto ad un tasso medio annuo del 3.7%, quasi tre volte di più del resto della nazione che ha fatto registrare un aumento annuo dell'1.3% soltanto.

Le analisi a livello regionale dimostrano che la crescita del numero dei casi non è legata alle condizioni economiche. In particolare, per dieci tra le dodici contee più grandi, il fenomeno è apparso completamente slegato dall'aumento e dalla diminuzione del tasso di disoccupazione della contea nei sette anni fino al 1991-92. Per quanto riguarda le due contee in cui le tendenze di cui sopra sono risultate correlate fra loro, la crescita dei casi cosiddetti "figlio-cittadino" (*citizen-child*) è dovuta principalmente all'aumento dei genitori soli (i casi "figlio-cittadino" sono quelli in cui il figlio nasce in questo Paese, è bisognoso, ed è quindi idoneo a ricevere gli aiuti, mentre il genitore, anche se finanziariamente in stato di necessità, è escluso dagli aiuti in quanto immigrante).

Per quanto riguarda le famiglie con due genitori (di cui uno disoccupato) comprese nel programma AFDC-U, l'elevato tasso di disoccupazione degli anni novanta è stato

³⁴⁴ *Ibid.*

il fattore principale che ha causato un aumento dei casi nella misura del 24% nel 1990-91 e del 25% nel 1991-92. Il 43% della crescita dei casi, comunque, riguarda esclusivamente la parte dell'AFDC-U relativa ai figli, cosa che sembra indicare che esistono fattori diversi da quello economico alla base di questo aumento. I casi che sono aumentati al ritmo più elevato tra quelli seguiti dall'AFDC-U sono quelli 'figlio-cittadino'.

9.3 Gli inizi della riforma AFDC in California

Sebbene storicamente siano state molte le proposte di modifica del sistema del *welfare* in California, il programma AFDC non è mutato in maniera sostanziale dalla promulgazione avvenuta nel 1985 del programma Greater Avenues for Independence (il programma GAIN, Più Strade per l'Indipendenza). Il bilancio del Governatore per il 1991-92 conteneva la prima proposta di modifica strutturale del programma AFDC dopo sei anni. Oltre alle modificazioni proposte nell'esercizio successivo, 1992-93, sono stati promulgati i seguenti importanti emendamenti.³⁴⁵

- i. una riduzione del 5.8% dei sussidi in contanti, in maniera da creare un incentivo al lavoro permettendo al beneficiario di compensare la riduzione dell'importo attraverso la possibilità di cumulare con il sussidio fino a 90 dollari di reddito remunerato.
- ii. eliminazione della regola delle 100 ore. Secondo questa regola, i beneficiari di una famiglia con due genitori nel programma AFDC-U perdono il diritto a ricevere gli aiuti se hanno lavorato più di 100 ore in un mese, indipendentemente dal salario. Questo tetto è stato eliminato.
- iii. ripristino dell'incentivo 30 dollari + 1/3. Secondo questa regola, 30 dollari + 1/3 del reddito rimanente "non vengono considerati", ovvero non calcolati ai fini del sussidio. In passato i 30 dollari si limitavano al primo anno di lavoro del beneficiario mentre la parte riguardante il terzo (1/3) era limitata a 4 mesi. L'assemblea legislativa ha eliminato questi limiti di tempo, in maniera da creare un incentivo al lavoro.

Questi emendamenti sono stati promulgati per aumentare gli incentivi al lavoro del programma AFDC. La riduzione dei sussidi è stata studiata per ristrutturare il programma e ribadire la natura provvisoria dell'AFDC. I dati dimostrano che la metà circa di tutti i beneficiari del 1992 cinque anni dopo continuava a percepire gli aiuti.³⁴⁶

Nell'ambito della legislazione del 1991, sono stati stanziati i fondi per la realizzazione del SAWS, Sistema Automatizzato Statale per il *Welfare* (*Statewide Automated Welfare System*). L'aumento dei casi e la complessità programmatica esigevano che venisse realizzato un sistema per dotarsi degli strumenti tecnologici necessari a migliorare l'amministrazione del sistema assistenziale. Secondo le previsioni il sistema SAWS sarebbe stato attuato in tutto lo Stato entro cinque anni. Inoltre, il SAWS veniva visto come una piattaforma automatizzata per iniziative tecnologiche future quali l'utilizzo delle tecniche di imaging per la memorizzazione e il recupero dei documenti, la scansione ottica per l'elaborazione delle variazioni dei dati del cliente, il Trasferimento Elettronico delle

³⁴⁵ Sintesi del Bilancio del Governatore della California, 1992-93. Stato della California. Presentato all'Assemblea Legislativa della California dal Governatore Pete Wilson.

³⁴⁶ File del Data Base Longitudinale della California. Dipartimento dei Servizi Sociali della California.

Prestazioni (EBT, *Electronic Benefits Transfer*) e il Trasferimento Elettronico dei Fondi (EFT, *Electronic Fund Transfer*) per la distribuzione dei buoni pasto e l'erogazione delle prestazioni AFDC nonché per l'utilizzo della tecnologia delle impronte digitali per individuare, validare e ridurre ulteriormente i casi di pagamenti fraudolenti. Inoltre, il SAWS doveva divenire un'interfaccia con altri sistemi automatici come il sistema di identificazione e verifica del Dipartimento della Motorizzazione (DMV), i servizi per l'occupazione e la formazione al lavoro.³⁴⁷

9.4 Il Progetto Dimostrativo *California Work Pays*

Negli anni novanta molti Stati, incoraggiati dal Presidente Clinton, hanno presentato istanza di deroga come previsto dalla Sezione 1115 della Legge sulla Previdenza Sociale per realizzare dei programmi dimostrativi sperimentali che avrebbero promosso gli obiettivi lavorativi dell'AFDC. Lo Stato ha chiesto una deroga per valutare l'efficacia delle riduzioni dei sussidi e degli incentivi al lavoro promulgati con la legislazione del 1990-92 nell'aiutare i beneficiari ad abbandonare il regime assistenziale per inserirsi nel mondo del lavoro. Si tratta del progetto dimostrativo *California Work Pays* e i primi dati sono stati raccolti a partire dal 1 gennaio 1993. Nell'ambito del progetto erano stati selezionati i beneficiari di quattro contee della California assegnandone a caso 15.000 al gruppo sperimentale o a quello di controllo. Nel gruppo sperimentale sono state adottate le misure di riduzione dei sussidi e degli incentivi al lavoro mentre il gruppo di controllo ha continuato ad operare secondo le vecchie regole. I primi risultati, relativi al periodo gennaio 1993-giugno 1995, hanno mostrato dei risultati minimi. Apparentemente sono stati nulli gli effetti sulle famiglie con un solo genitore e minimi su quelle con due genitori. I dati definitivi sono attualmente in fase di analisi. Sebbene non siano previsti mutamenti eclatanti, è possibile che anche nei gruppi con un solo genitore delle conseguenze minime siano riscontrabili. Questo esperimento suggerisce che i soli incentivi finanziari non bastano a far inserire i beneficiari nella forza lavoro. Inoltre, anche quando si manifestano degli effetti positivi, è più probabile che questi riguardino le famiglie con due genitori le quali tendenzialmente ricevono gli aiuti per un periodo di tempo più breve.³⁴⁸

9.5 La risposta della California alla Legge sulla Responsabilità Personale e le Opportunità di Lavoro del 1996 (PRWORA, *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*)

Il 22 agosto 1996 il Presidente Clinton ha firmato la Legge sulla Responsabilità Personale e le Opportunità di Lavoro, mettendo così fine ai 60 anni di vita del programma AFDC e al concetto di diritto all'assistenza. Il PRWORA si fonda sul concetto che tutti gli adulti devono assumersi la responsabilità personale della propria vita sostenendo se stessi e le rispettive famiglie con il lavoro retribuito. La convinzione che tutti debbano essere autosufficienti senza dipendere dall'assistenza pubblica, per lo meno non per periodi prolungati, continua ad essere un valore molto forte e radicato nella società americana.

³⁴⁷ *Ibid.*

³⁴⁸ Rosina M. Becerra & Associates, *California work pays demonstration project: interim report of first thirty months*, School of Public Policy and Social Research, dicembre 1996.

Quindi, il lavoro come componente chiave della riforma del *welfare* è stato fondamentale nella stesura del testo della legislazione.

Il PRWORA comprende il TANF (*Temporary Assistance to Needy Families*), Assistenza Temporanea alle Famiglie Bisognose, un programma di contributi generali che sostituisce l'AFDC e che obbliga i beneficiari non esentati dai requisiti lavorativi ad essere impiegati o impegnati in una attività lavorativa dopo due anni di assistenza. Inoltre, nel corso della vita non è possibile usufruire dei benefici del TANF per più di cinque anni. Gli Stati devono raggiungere una percentuale specifica di occupati per continuare a ricevere i contributi generali dal governo federale pena la riduzione dello stanziamento nell'anno successivo.

La legislazione si basa sul presupposto che esistono delle opportunità sul mercato del lavoro per la maggior parte dei beneficiari del regime assistenziale. Si ritiene che molte famiglie in carico all'AFDC siano diventate troppo dipendenti dal sistema assistenziale e che, fissando un limite di tempo oltre il quale il soggetto non può più percepire gli aiuti, sia possibile modificarne il comportamento. La fissazione di un limite di tempo per percepire gli assegni si basa sull'opinione che l'abitudine a dipendere dal regime assistenziale sia un comportamento acquisito. Il postulato di fondo è che esistono molti posti di lavoro a disposizione di coloro che hanno voglia di occuparli - posti di lavoro che permettono ad una famiglia di essere finanziariamente autosufficiente.

Nel 1993 e 1994, l'economia della California ha cominciato a decollare superando ogni aspettativa. E' passata dal tasso di disoccupazione del 9.5% del 1992 al 6.5% all'epoca dell'attuazione del PRWORA. Secondo molti, questo boom dell'economia conferma che esistevano comunque dei posti di lavoro per chi intendeva davvero trovarne uno. Questo è il parere condiviso dalla maggioranza dei californiani. Tuttavia, anche in una simile congiuntura economica, quasi un californiano su cinque ha continuato a vivere al di sotto della soglia di povertà. Dal 1980, il tasso di povertà in California è aumentato del 63%. I bambini sono ancora più a rischio, dal momento che il 27% di essi nel 1994 viveva in uno stato di povertà.³⁴⁹ Le differenze tra una contea e l'altra risultavano assai marcate, tanto che 18 contee continuavano ad avere un tasso di disoccupazione superiore al 10% e addirittura, in molte contee rurali, del 25-30%.

Per ottenere il massimo guadagno finanziario dall'attuazione del PRWORA, nel più breve tempo possibile, lo Stato si è servito del programma dimostrativo *Work Pays* come piano intermedio per ottenere i contributi generali previsti dal TANF. Questa scelta è dipesa dal fatto che il calcolo dei contributi generali si basava sui livelli del 1995 mentre da allora il numero di casi è leggermente diminuito. Di conseguenza, lo Stato ha ricevuto altri 334 milioni di dollari di fondi federali nel 1996-97 e si prepara a riceverne altri 486 milioni nel 1997-98.³⁵⁰ Contemporaneamente, lo Stato era tenuto a raggiungere il tasso di occupazione del 25% per le famiglie con un solo genitore e del 75% per le famiglie con due genitori entro il 1 ottobre 1997. Inoltre, sono stati introdotti dei limiti di tempo per i buoni pasto. Gli adulti idonei senza figli potevano conservare i buoni pasto per tre mesi, in seguito all'inserimento dei limiti di tempo, a meno di vivere in una contea con un tasso di disoccupazione del 10% o più. Il 1 febbraio 1997, data in cui il primo gruppo doveva essere escluso dal diritto a ricevere i buoni pasto, le 18 contee hanno chie-

³⁴⁹ *Working but poor*, California Budget Project, settembre 1996.

³⁵⁰ *Governor's Budget Summary, 1997-98*, presentato all'Assemblea Legislativa della California dal Governatore Pete Wilson, Stato della California, pagina 23.

sto al Governatore una eccezione alla regola dato l'elevato tasso di disoccupazione registrato sul territorio.

9.6 La legislazione sul *welfare* in California

Il partito democratico è il partito che detiene la maggioranza nell'Assemblea e al Senato della California mentre il Governatore Pete Wilson è un repubblicano. (a livello federale accade l'opposto). In passato le sue proposte sul *welfare* sono state ritenute piuttosto severe. Nel gennaio 1997 il Governatore, nel discorso sullo Stato dello Stato della California, ha delineato il suo piano di bilancio per l'attuazione del PRWORA.³⁵¹ L'Assemblea e il Senato hanno costituito un comitato per elaborare un piano meno rigido di attuazione della riforma del *welfare*. I democratici volevano assicurare l'esistenza di una rete di sicurezza per le famiglie allo scadere dei limiti di tempo quando queste non fossero in grado di trovare un lavoro stabile. Le differenze ruotavano attorno ad alcuni quesiti chiave che vanno diritti al cuore delle differenze politiche e filosofiche tra i due partiti. In particolare:

- i. qual è l'entità degli aiuti che i beneficiari dovrebbero ricevere?
- ii. per quanto tempo deve essere consentito loro di ricevere questa forma di assistenza?
- iii. quali requisiti lavorativi devono essere imposti?
- iv. quali esenzioni dal lavoro devono essere ammesse?
- v. lo stato deve erogare aiuti agli immigranti?
- vi. inoltre, è necessario suddividere il costo dell'Assistenza Generale con le contee?³⁵²

La risposta a queste domande avrebbe dato forma al regime previsto dalla California per i poveri ed avrebbe avuto implicazioni fiscali di lungo periodo per il governo. Secondo i repubblicani i democratici non volevano un cambiamento ma cercavano semplicemente di tenere in vita il vecchio sistema dello Stato sociale. La tabella seguente illustra le differenze generali tra l'assemblea legislativa e il Governatore emerse all'inizio del dibattito.

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² Virginia Ellis, Wilson, *Democrats face off over plan to change welfare*, in "Los Angeles Times", 23 giugno 1997, Sez. A, pp. A3 e A14.

Tabella 65 - Alternative per il regime assistenziale: l'Assemblea Legislativa e il Governatore della California³⁵³

Problema	Legge Federale	Governatore	Assemblea Legislativa
limiti a vita	5 anni	5 anni	5 anni
altri limiti		24 mesi in 3 anni per i beneficiari correnti; 12 mesi in 2 anni per coloro che presentano domanda per la prima volta	limite di 3 anni per coloro che hanno bisogno della formazione; limite di 5 anni per coloro che hanno bisogno di formazione e di una terapia per abuso di sostanze, violenza domestica, salute mentale o altro.
Requisiti lavorativi		ricerca di lavoro per 20 giorni; i genitori soli devono svolgere un lavoro regolare per 32 ore a settimana	ricerca di lavoro per 3 mesi; dopo 3 mesi, il soggetto deve seguire un corso di formazione oppure la terapia assegnata
Rete di sicurezza	nessuna dopo 5 anni	sussidi non in contanti per provvedere ai figli	la contea ha la facoltà di utilizzare aiuti in contanti o sotto altre forme

Queste alternative dimostrano le diverse filosofie dei due partiti e segnano l'inizio dello scontro che si sarebbe manifestato di lì a poco tra il Governatore e l'assemblea legislativa. Il Piano dei Democratici ha incontrato la ferma opposizione del Governatore su diversi punti. Tra questi, i limiti di tempo previsti per ricevere gli aiuti, la creazione di posti di lavoro al servizio della comunità e la gestione dell'Assistenza Generale, il programma finanziato dalle contee che eroga assistenza in denaro contante agli adulti indigenti. Il piano dei democratici richiedeva che fosse lo Stato ad assumersi la responsabilità dell'assistenza generale, con l'avallo dell'Associazione degli Amministratori del *Welfare* delle Contee della California. Il piano è stato discusso in Assemblea e al Senato in un'atmosfera caratterizzata da aspri conflitti. I Repubblicani ritenevano che i costi fossero troppo elevati. Dopo molte battaglie la maggioranza democratica ha vinto, ma prima che il disegno di legge venisse trasmesso al Governatore questi rendeva noto di avere posto il proprio veto. I democratici ritenevano che sarebbe stato praticamente impossibile raggiungere un accordo. I legislatori, però, sostenevano che si sarebbe fatto tutto il possibile per risolvere il problema del *welfare* entro l'esercizio fiscale corrente.³⁵⁴ Nel momento in cui è stato posto il veto sull'intero piano e sembrava impossibile qualsiasi tipo di compromesso e addirittura pareva che la California sarebbe rimasta priva del bilancio (ai fini del bilancio l'esercizio va dal 1 luglio al 30 giugno) per il 97-98, i leader di maggioranza e di minoranza dell'Assemblea e del Senato si sono seduti attorno ad un tavolo con il Governatore per elaborare un programma di riforma accettabile per entrambe le parti. Alla fine di luglio, il Governatore Pete Wilson e i leader dell'assemblea legislativa annunciavano di avere elaborato le norme più importanti di un pacchetto che imponeva dei requisiti lavorativi rigorosi, mentre le contee avrebbero continuato a pagare l'Assistenza Gene-

³⁵³ Virginia Ellis, *State democrats set stage for welfare battle with Wilson*, in "Los Angeles Times", 8 maggio 1997, Sez. A, pp. A1 e A36.

³⁵⁴ Virginia Ellis, *Wilson, democrats escalate fight over welfare changes*, in "Los Angeles Times", 9 luglio 1997, Sez. A, pp. A3 e A15.

rale e veniva posto un limite temporale entro il quale le famiglie indigenti avrebbero avuto diritto a ricevere gli aiuti. Wilson ha fatto delle concessioni relative ai limiti di tempo e ai posti di lavoro al servizio della comunità per coloro che non fossero riusciti a trovare un'occupazione nel settore privato. L'addetto stampa di Wilson osservava "tutti hanno concesso qualcosa e ora siamo vicini ad un accordo. I principi base del Governatore - limiti di tempo effettivi, un approccio al regime assistenziale in cui il lavoro è al primo posto e la tutela dei bambini - sono stati rispettati".³⁵⁵ Dopo giorni di negoziati continui 24 ore su 24, il piano di spesa di 68 miliardi di dollari era pronto per essere messo ai voti. L'accordo finale fu siglato quando il Governatore Wilson accettò di creare un programma triennale di buoni pasto per i figli degli immigranti autorizzati e per gli immigranti anziani che avevano perso il diritto alle prestazioni previsto dalla legislazione federale. Verrà quindi attuato un programma con dei limiti di tempo prestabiliti, mentre lo Stato eserciterà un'azione di lobbying sul governo federale per reintrodurre le prestazioni a beneficio degli immigranti autorizzati.³⁵⁶

L'11 agosto 1997 il Governatore della California Pete Wilson firmava la legge di riforma del *welfare*, in applicazione delle linee guida contenute nel PRWORA. Questa legge (AB1542) prevede un nuovo programma noto come CalWORKS (Responsabilità verso i Figli e Opportunità di Lavoro in California), che sostituirà i programmi AFDC e GAIN. La legge prevede che gli aiuti per il genitore o l'adulto che si cura dei figli siano erogabili fino ad un massimo di 60 mesi cumulativi, con eccezioni ben precise per coloro che non riescono ad inserirsi nel mondo del lavoro; sono previsti inoltre dei servizi di formazione al lavoro limitati a 24 mesi per coloro che attualmente percepiscono gli aiuti oppure a 18 mesi per chi presenta domanda per la prima volta, a partire dal 1 gennaio 1998. Le attività lavorative partono da 20 ore a settimana (fino a 32, a discrezione della contea), per poi passare a 26 ore a settimana dal 1 luglio 1998 e a 32 ore a settimana dal 1 luglio 1999. Il servizio sociale non retribuito nel settore pubblico o privato non profit viene assegnato dopo un periodo di 18-24 mesi a coloro che non riescono a trovare un lavoro (e che hanno fatto tutto il possibile per trovarlo), fino a raggiungere il limite massimo dei 5 anni. I governi delle contee godranno di una maggiore discrezionalità e maggiori poteri nell'attuazione del CalWORKS. Per facilitare il raggiungimento dei tassi di occupazione richiesti, i programmi attuali si stanno espandendo e ne vengono creati di nuovi per aiutare i beneficiari a trovare un lavoro entro il limite di due anni fissato come condizione per avere diritto alle prestazioni.

La California non ha ancora terminato di attuare il SAWS in conformità a quanto promulgato dalla legislazione statale nel 1992. Si tratta di un'operazione importantissima per mantenere i livelli richiesti dal governo federale per i beneficiari del TANF, i buoni pasto, e il sostegno ai figli. Lo Stato non ha attuato il Trasferimento Elettronico delle Prestazioni (EBT) ma dal momento che si tratta di un requisito specifico del PRWORA è stato inserito nella legislazione CalWORKS. In particolare, CalWORKS prevede specificamente:

l'istituzione di un Comitato per il Trasferimento Elettronico delle Prestazioni (EBT) quale consulente del Dipartimento dei Servizi Sociali della California sullo svilup-

³⁵⁵ Virginia Ellis, *Welfare accord forged by Wilson, legislators*, in "Los Angeles Times", 29 luglio 1997, Sez. A, pp. A1 e A15.

³⁵⁶ Dan Morain e Max Vanzi, *Lawmakers and Wilson reach a deal on budget*, in "Los Angeles Times", 8 agosto 1997, Sez. A, p. A1.

po e l'attuazione del sistema EBT per la distribuzione dei buoni pasto ed altre prestazioni, nonché un gruppo tecnico consultivo al servizio del Comitato. Richiede allo stato di certificare una o più unità di elaborazione per l'EBT entro il 1 luglio 1998 per poter stipulare i contratti con le contee per l'attuazione dei sistemi EBT. Si richiede alle contee, singolarmente o in forma di consorzi, di stipulare i contratti per i servizi EBT con un soggetto certificato, mentre le contee stesse hanno la facoltà di stabilire se le prestazioni diverse dai buoni pasto debbano essere erogate tramite il sistema EBT. Lo Stato è tenuto a sopportare i costi per l'approvvigionamento del sistema, lo sviluppo e l'installazione mentre alla contea verrà addebitato il costo per la manutenzione e le operazioni, secondo lo schema normalmente utilizzato.

Il comitato è stato costituito ed è presieduto dal Direttore del Dipartimento della Sanità e del Regime Assistenziale. Vi partecipano i rappresentanti dell'Associazione Californiana dei tesorieri di contea e degli esattori delle imposte, dell'Associazione dei Direttori del Regime Assistenziale delle Contee, dell'Associazione delle Contee della California e di altri enti, organizzazioni e soggetti che utilizzeranno o saranno interessati al sistema di trasferimento elettronico delle prestazioni. Il comitato approva le richieste per le proposte di sviluppo e realizzazione di un sistema EBT diffuso in tutto lo Stato che verrà sviluppato dal Dipartimento della Sanità e del Regime Assistenziale. Attualmente, esiste un programma pilota in fase di sperimentazione nella contea di San Bernardino che utilizzerà la strisciata magnetica in alcuni negozi selezionati invece dei coupon cartacei normalmente in uso per i buoni pasto. Alcune contee chiedono ai beneficiari del regime assistenziale di utilizzare una carta con una striscia magnetica identificativa nei centri di distribuzione per ottenere l'assegno di assistenza.

La California ha deciso di aspettare per stabilire l'esito dell'applicazione del Regolamento E dell'EBT. La legislazione PRWORA esonerava chiaramente l'EBT dal regolamento E ed obbligava tutti gli Stati a dotarsi dei propri sistemi entro il 2002. In questo senso, la California non è stata sollecitata come altri Stati nell'istituire il sistema EBT.

9.7 Dal regime assistenziale al lavoro: è possibile in California?

9.7.1 L'economia della California

Attualmente la California sta vivendo un momento di forte crescita economica. Il tasso di disoccupazione è sceso al 6.2% (agosto 1997). Tuttavia, è ancora al di sopra del tasso nazionale, pari al 4.8%. Questo boom economico segue una grave recessione che ha provocato la perdita di milioni di posti di lavoro all'inizio del decennio. La perdita dei posti di lavoro è stata il risultato della chiusura degli impianti militari ed aerospaziali federali e del ridimensionamento dell'industria automobilistica e di altri settori manifatturieri. I posti di lavoro sono aumentati in quasi tutti i comparti economici, soprattutto nel settore dei servizi. Tuttavia, non tutti hanno goduto dei benefici di questa ripresa. Molti californiani restano disoccupati.

Secondo i dati del Dipartimento della California per lo Sviluppo dell'Occupazione, il totale degli occupati in settori diversi da quello dell'agricoltura in California dovrebbe aumentare di circa 3.227.600 nuovi posti di lavoro tra il 1993 e il 2005. E' previsto che l'occupazione nel 2005 aumenti del 26.8% rispetto al livello registrato nel 1993. Questo tasso di crescita, tuttavia, non sarà omogeneo nei vari settori. Re-

sta il problema di riuscire a coniugare la disponibilità di posti di lavoro con il numero di persone che dovranno abbandonare il sistema assistenziale nei prossimi due anni. Si calcola che nel settore edile dovrebbero aumentare i posti di lavoro. Ma buona parte di questo incremento riguarderà figure specializzate, come falegnami e esperti di pavimentazione, elettricisti e addetti alle opere in calcestruzzo. Il settore manifatturiero, che ha subito grandi perdite durante la recessione, avrà un tasso di crescita solo del 13%. Questo basso livello rispecchia la tendenza della California a passare da un'economia fondata sulla produzione ad una basata sui servizi.

Si prevede che il commercio al dettaglio non cresca come altri settori, anche se di recente sia il numero di occupati nel commercio all'ingrosso che in quello al dettaglio è aumentato notevolmente. In quest'ultimo settore ad agosto i posti di lavoro sono aumentati dell'1,4%.³⁵⁷

Il settore che dovrebbe crescere di più è quello dei servizi. Esiste una vasta gamma di settori che entreranno a far parte di quest'area di crescita, che dovrebbe rappresentare quasi la metà dell'aumento dei posti di lavoro previsto in California nei prossimi dieci anni. I servizi sanitari, i servizi alle imprese, i servizi tecnici, di contabilità, ricerca e gestione e i servizi sociali collettivamente dovrebbero rappresentare il 70% circa di tutti i nuovi posti di lavoro. Anche se i servizi sanitari rappresentano il settore in cui fino ad oggi la crescita è stata maggiore, è previsto che il settore dei servizi alle imprese superi tale primato entro la fine del secolo. I servizi alle imprese, come quelli per il personale, aumenteranno in quanto sempre più aziende assumono lavoratori a tempo in base alle esigenze del momento. I rapidi progressi tecnologici e la tendenza verso l'office automation guideranno la domanda di servizi informatici e di elaborazione dati. L'assistenza sanitaria continuerà a crescere viste le esigenze legate all'invecchiamento della popolazione.

L'occupazione nella pubblica amministrazione dovrebbe aumentare leggermente. Oltre la metà di questa crescita riguarderà la scuola. Alla luce dell'aumento della popolazione in California e della necessità di fornire un'istruzione ai figli, si calcola che il settore scolastico assorbirà quasi i due terzi di tutti i nuovi posti di lavoro del governo statale e locale e il 54% circa di tutto il settore pubblico. La crescita dei posti di lavoro implica una forte richiesta di personale altamente specializzato. Tuttavia, il Dipartimento della California per lo Sviluppo dell'Occupazione calcola che almeno il 40% dei nuovi posti di lavoro sarà rappresentato da lavori di primo livello, con un salario basso. Il settore dei servizi sarà probabilmente quello che darà lavoro a molti degli attuali beneficiari del regime assistenziale. La chiave sarà il livello di competenze, esperienza o formazione richiesta per le posizioni che diverranno disponibili.

Oltre ai beneficiari del *welfare*, comunque, esistono altre persone in cerca di lavoro a basso reddito. Il tasso di disoccupazione nelle fasce della popolazione che più probabilmente saranno colpite dagli effetti della riforma del *welfare* è molto più alto che nello Stato nel suo insieme. Anche se il tasso di disoccupazione nazionale è relativamente basso, è molto più alto tra le persone a basso reddito. Bernstein³⁵⁸ osserva che nonostante i bassi livelli di disoccupazione registrati negli Stati Uniti negli ultimi anni, il tasso di disoccupazione e di sottooccupazione resta piuttosto elevato tra coloro che con maggiore

³⁵⁷ Patricia Apodaca, *California gains 9400 jobs in August*, in "Los Angeles Times", D1, 20 settembre 1997.

³⁵⁸ Jared Bernstein, *The challenge of moving from welfare to work: depressed labor markets awaits those leaving rolls*, Economic Policy Institute, "EPI Issue Brief" 16, Washington, DC.