

Fu inoltre richiesto ai membri del gabinetto di creare delle *Reinvention Teams* per guidare la trasformazione all'interno dei singoli Dipartimenti, e dei *Reinvention Laboratories*, finalizzati alla sperimentazione di procedure innovative.

L'accento venne posto sull'efficienza dell'azione amministrativa, non sui contenuti della stessa. L'obiettivo era quello di migliorare la performance in tutte le aree nelle quali l'intervento dell'amministrazione era ritenuto necessario a priori dai *policy-makers*.

Dopo aver sottoposto ad un approfondito esame ogni Dipartimento del governo federale e ben 10 Agenzie amministrative, il 7 settembre 1993, il Vice Presidente Gore presentò le prime conclusioni della N.P.R.²⁵¹. In particolare, furono evidenziati i quattro principi fondamentali, dai quali la reinvenzione della burocrazia federale avrebbe dovuto prendere le mosse:

- eliminare la burocrazia;
- porre gli utenti al primo posto;
- dare autonomia ai funzionari per conseguire gli obiettivi;
- produrre migliore amministrazione con minore dispendio di forze.

Ciascun dipartimento venne esaminato sulla base dei principi enunciati e vennero così formulate specifiche raccomandazioni per accrescerne il rendimento. Alcune raccomandazioni furono volte a unificare uffici, altre ad eliminare regolamenti e procedure obsoleti, altre ancora a razionalizzare le procedure attraverso l'introduzione di nuove tecnologie. Nel complesso, furono formulate oltre 1200 raccomandazioni che richiedevano, per essere implementate, il ricorso a diversi strumenti normativi, dalla legge ordinaria all'*executive order* presidenziale al semplice regolamento amministrativo.

Come vedremo tra poco, la *National Performance Review* ha contribuito, fin dal suo avvio, a porre il tema dell'introduzione dell'*information technology* al centro dell'attenzione. Prima di introdurre il tema dell'*electronic government*, tuttavia, è necessario soffermarci ancora una volta sul secondo processo di riforma che ha individuato nell'*information technology* un potente volano di innovazione. Si tratta della riforma del *welfare*, il cui travagliato itinerario abbiamo già ripercorso nel primo capitolo. In questa sede, di conseguenza, ci limiteremo a riepilogare i punti fondamentali della legge del 1996, che ci saranno utili, in seguito, per l'analisi delle caratteristiche del sistema di trasferimento elettronico dei sussidi (EBT).

La legge sulla responsabilità individuale e sulle opportunità di lavoro (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*) meglio nota come Legge di Riforma del *Welfare*, mira a conseguire due obiettivi di primaria importanza:

1. ridurre il grado di dipendenza individuale rispetto agli aiuti finanziari erogati dallo stato
2. ridurre e controllare il livello delle spese del *welfare*.

4.5 Il trasferimento elettronico dei sussidi (EBT)

L'introduzione di nuove tecnologie non costituisce l'unico fattore trainante della riforma della pubblica amministrazione e di quella del *welfare*. Tuttavia, è fuori di dubbio che il trasferimento elettronico dei sussidi (EBT) si concilia perfettamente con la considerazione storica che abbiamo visto essere alla radice del *new public management* e, quindi,

²⁵¹ *The National Performance Review, From red tape to results: Creating a government that works better and costs less*, Washington, US Government Printing Office, September 7, 1993.

delle riforme introdotte da Clinton.

Se i moduli organizzativi della società industriale sono superati e l'esigenza diventa quella di creare una struttura a rete, più snella e flessibile, l'impiego di procedure elettroniche rappresenta lo strumento ideale per dare vita ad un network nel quale l'intelligenza sia distribuita a tutti i livelli, anziché concentrata al vertice. Il superamento delle tradizionali procedure cartacee rientra, anche simbolicamente, nel superamento dell'amministrazione burocratica divenuta tanto impopolare negli Stati Uniti.

Questo aspetto non va sottovalutato nell'interpretazione delle ragioni che possono aver condotto all'implementazione dell'EBT. Il trasferimento elettronico dei sussidi rappresenta un'operazione di modernizzazione il cui impatto è estremamente visibile, un segnale importante che l'amministrazione invia ai cittadini.

Nel corso della parte restante di questo capitolo, ci limiteremo ad individuare i più evidenti punti di contatto tra i principi del *new public management* e il processo di implementazione dell'EBT, rinviando ad un momento successivo l'analisi dettagliata delle procedure adottate e dei costi del sistema.

La strada scelta dall'amministrazione USA per la messa in opera di EBT su un piano nazionale costituisce, innanzitutto, un perfetto esempio di ciò che Osborne e Gaebler definiscono l'amministrazione "catalitica".

Negli Stati Uniti, in effetti, si è sviluppata, a partire degli anni 70, una rete capillare di terminali elettronici (ATM *Automated Teller Machine* o POS *Point of Sale*) che ha consentito, per la prima volta, ai clienti, di effettuare prelievi di denaro e di compiere acquisti direttamente attraverso l'impiego di una carta di debito. Si tratta di un sistema *on-line*, che permette ad ogni singolo terminale di ricevere l'autorizzazione alla transazione dal *database* della società emittente della carta. La tecnologia utilizzata per la carta di debito consiste generalmente in una striscia magnetica, la quale è dotata di una memoria limitata ad un pacchetto assai ristretto di caratteri numerici (in generale non più di 40), sufficiente però a fungere da chiave di accesso per transazioni *on-line* ²⁵².

E' su questa infrastruttura che è stato *piggybacked* (appoggiato) il sistema di trasferimento elettronico dei sussidi pubblici. Analizzeremo in dettaglio questa operazione, e le sue implicazioni, nel corso dei prossimi capitoli. Per il momento, basterà dire che, grazie alla scelta di non creare una propria infrastruttura per l'EBT, ma di ricorrere alla rete già sviluppata dal settore privato, l'amministrazione USA ha conseguito diversi vantaggi che rientrano nel modello del governo "catalitico".

Innanzitutto, nel quadro di una *partnership* tra amministrazione federale, singoli Stati e settore privato, sono stati conseguiti significativi risparmi sulle spese di infrastrutturazione, dal momento che è stata adottata uno *standard* EBT compatibile con i terminali ATM e POS già esistenti.

Oltretutto, questa soluzione garantisce che i costi dell'adeguamento dell'infrastruttura all'evoluzione della tecnologia ricadano anch'essi, in larga misura, sugli operatori privati. Si pensi allo sviluppo delle cd. *smart cards*. Tali carte, grazie alla maggiore capacità di memorizzazione garantita da un microprocessore integrato, sono in grado di compiere transazioni *off-line*, con un notevole risparmio sui costi di collegamento. Inoltre le *smart cards* possono svolgere una serie di complesse funzioni informa-

²⁵² v. *The General Services Administration. Enhanced Ebt services: Commercial electronic card services*, Arlington-Rockville, Coopers & Lybrand, Phoenix Planning & Evaluation, April 18, 1997

tive, senza il bisogno di collegamenti *on-line* e garantendo un livello di sicurezza superiore a quello delle carte a strisce magnetica.

Beninteso, benché sia diffusa la convinzione che le *smart cards* siano destinate a sostituire le carte a striscia magnetica, la transizione avverrà in maniera graduale, dati gli elevati costi implicati dalla costruzione di una nuova rete di terminali. Da questo punto di vista, uno strumento fondamentale sarà rappresentato dalle cd. Carte ibride, dotate sia di striscia magnetica che di microprocessore integrato.

In ogni caso, qualunque sia il percorso imboccato dagli istituti finanziari privati proprietari delle reti di terminali per carte di debito, la strategia del *piggybacking* garantirà l'aggiornamento tecnologico dell'EBT ad un costo sostenibile.

Questa strategia, inoltre, consente l'instaurazione di una dinamica competitiva tra gli istituti bancari interessati a fornire servizi EBT. Anche qui, dobbiamo rinviare ad approfondimenti successivi. Si ricorderà, tuttavia, che l'attivazione di meccanismi di mercato in ambiti precedentemente riservati all'iniziativa pubblica, rappresenta uno dei capisaldi del *new public management*.

Da questo punto di vista, l'esperienza dell'EBT si rivela cruciale per intraprendere la transizione dal *welfare state* al *welfare market*. La teoria economica insegna che il costo delle transazioni decide della convenienza di un sistema di mercato rispetto a un sistema gerarchico. Alcuni sistemi sanitari o educativi, soprattutto europei, appaiono ancor oggi più efficienti perché la loro gratuità universale, organizzata gerarchicamente, abbassa radicalmente il costo delle transazioni. In questi casi, le inefficienze nascoste non possono emergere ed essere eliminate finché i costi delle transazioni non rendono possibile far emergere la convenienza delle relazioni di mercato.

Il sistema elettronico consente esattamente questo. L'abbattimento dei costi di transazione causato dalla sostituzione di procedure cartacee con procedure elettroniche agevola l'instaurazione di un *welfare market*, nel quale l'intervento redistributivo del governo affianchi, ma non sostituisca, le relazioni di mercato²⁵³. Si pensi ad uno dei primi campi di applicazione dell'EBT, quello dei *Food Stamps* amministrati dal Dipartimento per l'Agricoltura (USDA). Un'alternativa strettamente in natura ai *Food Stamps* sarebbe costituita dalla distribuzione diretta e gratuita di alimenti agli assistiti. Tuttavia, sostituendo alla redistribuzione in natura la redistribuzione del potere d'acquisto sotto forma di buoni alimentari, si restituisce al beneficiario il potere di scegliere e di sanzionare il fornitore.

Il sistema cartaceo per amministrare i *Food Stamps* costa, però, circa mezzo miliardo di dollari l'anno. L'accredito elettronico dello stesso potere d'acquisto sul conto bancario del beneficiario, provocherebbe la riduzione del costo di distribuzione a poco più di un dollaro l'anno per ogni percettore, quindi da circa 500 milioni di dollari a circa 10-12 milioni. Il 73 % dei beneficiari del programma²⁵⁴, tuttavia, risulta non bancarizzato, non dispone cioè, di un conto corrente sul quale accreditare i *Food Stamps*. Questo dato, da solo, è sufficiente ad illustrare le potenzialità di un sistema come l'EBT che affronta il problema dei non-bancarizzati attraverso la costituzione di "conti virtuali" elettronici grazie ad un sistema poggianti direttamente sulla infrastruttura commerciale di

²⁵³ v. E.Morley-Fletcher, *Il sistema di Electronic Benefit Transfer negli Stati Uniti e le prospettive di una Carta del cittadino in Europa*, in "Economia pubblica", n.5/96.

²⁵⁴ D.B.Humphrey, *The economics of electronic benefit transfer payments*, in "Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly", vol. 82/2, Spring 1996, p.79.

pagamenti.

Favorendo l'introduzione di meccanismi concorrenziali nel *welfare* e la restituzione ai cittadini di una quota del potere d'acquisto, il sistema EBT si accorda anche con un altro principio del *new public management*, quello che impone alle amministrazioni pubbliche di andare incontro alle esigenze degli utenti. Consentire a questi ultimi di scegliere e di sanzionare direttamente i fornitori, significa "mettere il timone nelle mani dei cittadini". Come abbiamo visto, si tratta esattamente della soluzione che Osborne e Gaebler suggeriscono di adottare per far sì che, così come avviene per le aziende private, anche le amministrazioni pubbliche si impegnino per soddisfare le esigenze dei propri "clienti", anziché quelle della burocrazia.

Ma, oltre a fornire, in linea di tendenza, meccanismi di redistribuzione ai cittadini del potere d'acquisto, l'EBT garantisce numerosi benefici immediati e diretti.

In termini economici, per i percettori non bancarizzati, costretti altrimenti a sostenere oneri di negoziazione degli assegni elevati o molto elevati (anche 8 dollari per assegno) presso la rete capillare di sportelli non bancari che in America assolvono a tale funzione²⁵⁵.

In termini qualitativi, per la generalità degli utenti, i quali possono contare su servizi più:

- i. affidabili - i margini di errore e di frode si riducono;
- ii. sicuri - l'accredito elettronico di sussidi pubblici accresce il grado di sicurezza delle transazioni, riducendo le possibilità di smarrimento o di furto presenti nel sistema dei buoni alimentari cartacei e degli assegni;
- iii. confortevoli EBT riduce i tempi di transazione e, in prospettiva, offre la possibilità di concentrare molti programmi in un'unica carta multifunzionale, migliorando l'accessibilità dei servizi;
- iv. personalizzati - in prospettiva, l'impiego di carte multifunzione per la memorizzazione di dati personali dovrebbe consentire, molto più agevolmente di quanto non sia possibile oggi, di differenziare le prestazioni calibrandole sulle specifiche esigenze dei singoli beneficiari.

EBT si concilia, poi, con il vincolo fondamentale che è all'origine dell'implementazione delle riforme USA: la crisi fiscale.

Il trasferimento elettronico dei sussidi consente, infatti, una notevole riduzione dei costi, legata sia all'abbattimento dei costi di amministrativi, sia alla diminuzione dei margini di frode, sia alla riduzione del personale adibito all'erogazione della spesa sociale.

Sotto il primo profilo, per l'amministrazione USA una carta EBT per "prestazioni in denaro" (*cash benefits*) non presenta vantaggi apprezzabili di costo rispetto alla normale spedizione postale degli assegni. Il risparmio è in questo caso conseguito soprattutto dai percettori non bancarizzati, costretti altrimenti a sostenere oneri di negoziazione degli assegni (*check-cashing fees*) elevati o molto elevati (anche 8 dollari per assegno) presso la rete capillare di sportelli non bancari che in America assolvono a tale funzione. Tuttavia, nel caso di prestazioni più complesse o di *tied money*, anche l'amministrazione è in grado di conseguire significativi risparmi, grazie all'introduzione di procedure elettroniche (v. cap.5).

²⁵⁵ E.Morley-Fletcher, *Op. cit.*, p. 42.

Il secondo aspetto, quello delle frodi, non deve essere sottovalutato. Si pensi che l'*U.S. Department of Agriculture* stima in 85 milioni di dollari il costo annuale, per l'amministrazione, delle frodi sui soli *Food Stamps*. Pare si sia venuto sviluppando un vero e proprio mercato nero dei buoni alimentari, alimentato dagli stessi beneficiari, che scambiano i buoni con la collaborazione di negozianti disonesti: l'impiego su larga scala di procedure elettroniche di trasferimento dei sussidi dovrebbe permettere di arginare in misura consistente questo genere di abusi.

Terzo profilo, forse il più controverso. Così come è avvenuto nel settore privato, è presumibile che l'introduzione di procedure elettroniche conduca ad un *re-engineering* delle amministrazioni erogatrici della spesa sociale. L'impiego degli strumenti dell'*information technology* implica, in effetti, l'esigenza di una ristrutturazione di organizzazioni basate, fino a questo momento, su un prevalente impiego di supporti cartacei. Nell'ambito di questo processo, è probabile che si evidenzino la possibilità di tradurre gli incrementi di produttività conseguiti attraverso procedure elettroniche, in una riduzione del personale. L'esperienza del settore privato dimostra che processi di *downsizing* si accompagnano quasi sempre a processi di riorganizzazione attraverso l'*information technology*.

Ma, al di là dei possibili risparmi di spesa, l'impatto dell'impiego di procedure elettroniche è destinato a manifestarsi soprattutto in termini di accresciuti margini di flessibilità e di efficienza della pubblica amministrazione.

Sotto il primo profilo, è chiaro che introdurre innovazioni in un sistema elettronico è molto più agevole di quanto non lo sia in un sistema fondato su procedure cartacee. Per esempio, l'aggiunta di un servizio a quelli forniti da una carta multifunzione ha un costo marginale molto più ridotto dell'introduzione di un nuovo servizio nell'attuale contesto burocratico. Ciò dovrebbe consentire alle amministrazioni incaricate della fornitura di prestazioni sociali di accrescere la propria capacità di adattamento ai mutamenti delle esigenze sociali.

In secondo luogo, l'impiego della carta può rappresentare una soluzione ideale ad alcuni dei problemi posti dall'attuazione della legge di riforma del *welfare* del '96. Si pensi ai problemi posti dai seguenti interrogativi:

- i. Come faranno gli Stati a controllare la partecipazione ai programmi di *welfare* al fine di garantire l'osservanza del limite dei due anni previsto dalla legge?
- ii. Come potranno gli Stati assicurare che gli individui soddisfino i rigidi criteri previsti per l'inserimento nella forza lavoro? Inoltre alcuni Stati stanno stabilendo il livello delle prestazioni assegnabili ai richiedenti che soddisfano i criteri di idoneità in base al numero delle ore da loro lavorate. C'è però da chiedersi come potrà essere verificato tutto ciò.
- iii. Come verrà determinato lo status di Straniero? Non tutti gli stranieri sono inidonei a ricevere i sussidi. La legge prevede delle eccezioni per gli stranieri che soddisfino determinati requisiti lavorativi, oppure se dotati di particolari caratteristiche demografiche.
- iv. Come potranno gli Stati sapere che un particolare soggetto ha già esaurito in un altro Stato il periodo limite di due anni previsto a norma di legge?

Un potenziale metodo per affrontare queste questioni è quello che prevede l'uso

esteso della tecnologia della carta elettronica. Una carta EBT, dotata di funzioni intelligenti aggiuntive, grazie ad un *database* su banda magnetica collegato *on-line* oppure - più probabilmente - grazie ad un sistema di *chip card* con collegamento *off-line*, potrebbe svolgere la funzione di orologio marcatempo. Il sistema potrebbe registrare il numero di ore lavorate, la sede di lavoro nonché il livello di retribuzione.

Potrebbe inoltre registrare e agevolare l'erogazione di servizi forniti da terze parti, come ad esempio il servizio di assistenza sanitaria, i servizi di custodia o di assistenza all'infanzia durante il giorno, oppure le indennità di alloggio. Il sistema potrebbe infine fungere da registro permanente dei servizi ricevuti nel corso del tempo.

5. Lo sviluppo dell'EBT negli USA²⁵⁶

5.1 Le scelte dell'EBT

La diffusione iniziale dei sistemi di *Electronic Benefit Transfer* - EBT negli Usa è legata soprattutto a due fattori:

- l'esigenza di amministrare in modo efficiente una molteplicità di sussidi erogati da diversi programmi di *welfare*;
- la progressiva estensione negli anni 80 delle reti commerciali di terminali ATM e POS, potenzialmente disponibili per la gestione *on-line* di *benefit* attraverso carte magnetiche non troppo diverse dalle comuni carte di credito/debito.

Una delle spinte principali alla sperimentazione di sistemi EBT è venuta dall'esistenza di *benefit* non monetari come i *Food Stamps*, *coupon* destinati all'acquisto di prodotti alimentari per quasi 30 milioni di beneficiari. Il *Food stamps Program* è amministrato a livello federale dall'*US Department of Agriculture* -USDA (Ministero dell'Agricoltura) e gestito a livello locale dagli Stati.²⁵⁷

²⁵⁶ Questo capitolo è tratto da E. Morley-Fletcher, *Electronic Payment Systems for the Welfare Market*, VISA International (EPO), London 1996. La versione italiana è stata curata da Claudio Storti.

²⁵⁷ Ogni anno negli Stati Uniti i programmi federali e statali assegnano circa 700 miliardi di dollari da erogare ai destinatari sotto forma di prestazioni in natura (vale a dire non monetarie). Una buona parte di queste prestazioni può essere erogata mediante versamento diretto, la rimanente parte delle operazioni si svolge mediante EBT. Come evidenziato nella Tavola 1, il governo federale e quello statale forniscono aiuti agli individui bisognosi che vengono erogati mediante un certo numero di programmi sociali dei quali almeno 12 potrebbero servirsi del sistema EBT per sostituire i metodi di assegnazione dei benefici che si svolgono su base cartacea. Tra i programmi più conosciuti troviamo il *Food Stamp Program* che prevede l'assegnazione di buoni alimentari, il programma di Sicurezza Sociale ed i programmi di assistenza che prevedono i sussidi statali. Altri programmi prevedono sussidi alimentari come ad esempio il WIC (*Special Supplemental Food Program for Women, Infants and Children*) che è un programma alimentare integrativo mirato a fornire assistenza alle donne, all'infanzia e ai bambini. Altri programmi ancora prevedono prestazioni in moneta come il *Supplemental Security Income* (che prevede delle integrazioni previdenziali aggiuntive), l'*Aid to Dependent Children* meglio conosciuto come ADC (che prevede aiuti per i figli a carico di famiglie bisognose), lo *State General Assistance Program* (in materia di assistenza statale), il *Civil Service Retirement and Disability Program* (in materia di pensionamento e di invalidità del pubblico impiego), il *Veterans Compensation and Pension Benefits Program* (mirato ai veterani di guerra e ai loro contributi a fondo pensioni), il *Military Pensions Program* (in materia di pensionamento dei militari), il *Railroad Retirement Benefits Program* (in materia di contributi a fondi pensione per i lavoratori del settore ferroviario), l'*Unemployment Insurance Program* (in materia di assicurazione contro la disoccupazione) e l'*Energy Assistance Program* (in materia di assistenza nel settore energetico).

Sfera di azione EBT relativa al primo nucleo di programmi coinvolti

Nome del Programma	Casi EBT	(\$)
<i>Food stamps</i>	10.800.000	22.005.000
<i>Aid to Dependent Children</i>	3.735.000	16.915.000
<i>Supplemental Security Income</i>	3.000.000	12.180.000
<i>Social Security (OASDI)</i>	5.890.000	41.078.000
<i>State General Assistance</i>	1.300.000	5.505.000
<i>Unemployment Insurance</i>	1.600.000	6.713.000
<i>Low Income Energy Assistance</i>	2.800.000	465.000
<i>Railroad Retirement Benefits</i>	64.000	603.000
<i>Veterans Benefits</i>	200.000	1.115.000
<i>Federal Pensions</i>	29.000	379.000

L'EBT si fonda su questi elementi principali:

- un'ampia fascia della popolazione è sprovvista di un conto bancario;
- l'amministrazione Federale e gli Stati debbono versare i *welfare benefit* anche a coloro che non hanno un conto bancario (*unbanked*);
- la percentuale di *unbanked* è particolarmente elevata proprio nei settori della popolazione in cui si concentrano i percettori dei *benefit*;
- una parte molto consistente dei *benefit* non è corrisposta in *cash*, ma in *tied money* - moneta legata (*Food Stamps, voucher WIC*) che, nella sua forma attuale, non può essere comunque accreditata su un normale conto bancario;
- l'attuale sistema di erogazione è fondato su titoli al portatore (*Food Stamps*) e su assegni, spesso inviati per posta, che aprono ampie possibilità di frode.

Diversi altri settori, oltre a quelli menzionati, sono potenzialmente importanti per l'EBT. Si pensi a:

- *bill payment* (pagamento di utenze ricorrenti)
- gestione dei rapporti fiscali fra Stato e cittadino;
- gestione dei servizi sanitari.

I problemi amministrativi creati dai *Food Stamps* e dalla larga percentuale di *unbanked* (non-bancarizzati) fra i percettori di *cash benefit* hanno dato il maggiore impulso, come vedremo, alla attività di sperimentazione EBT già nella seconda metà degli anni 80. Per contro, i fattori di complessità propri del settore sanitario, e del sistema sanitario USA in particolare, hanno ritardato la sperimentazione in questo campo. Tali fattori di complessità, che riguardano anche l'elevato numero di transazioni non-monетarie, suggeriscono l'uso di una tecnologia *off-line* basata su *chip-card*.

5.1.1 Le scelte Economico-Tecniche

Negli Stati Uniti, diversamente da ciò che è avvenuto in alcuni paesi europei, si è finora avuto uno scarso sviluppo della tecnologia basata sulla *chip card*. Le reti POS e ATM sono interamente fondate sulla tecnologia *on-line* con carta magnetica. Tuttavia le grandi organizzazioni commerciali di pagamento (VISA, Master card, ecc.) stanno esplicitamente riorientando la propria strategia in direzione delle *chip-card*. Un consistente investimento governativo (accanto a quello privato) nell'implementare una rete di terminali per *chip-card* e nel riadattare vecchi terminali favorirebbe lo sviluppo della nuova tecnologia.

In proposito è interessante leggere lo studio dell'OTA (Ufficio per la Valutazione delle Tecnologie) *Making Government Work* del settembre 1993. Lo studio prendeva in considerazione due scenari fondamentali per l'EBT:²⁵⁸

<i>Military Pensions</i>	300.000	2.605.000
<i>WIC</i>	1.400.000	2.114.000
TOTALE	31.118.000	\$111.717.000

Jack Radzikowski, *EBT: opportunità strategiche per le applicazioni della carta al fine di erogare servizi governativi*, relazione al seminario "La modernizzazione delle modalità di erogazione dei trasferimenti nel welfare statunitense", svoltosi l'8 ottobre 1996 al CNEL in apertura del ciclo di iniziative dedicate alla "monetaria sociale" dal Gruppo di lavoro Mercato Sociale, ora di imminente pubblicazione nel volume *Il CNEL e la riforma dello Stato Sociale*, Roma 1998.

²⁵⁸ US Congress, Office of Technological Assessment, *Making government Work. Electronic Delivery of Federal Services* (Washington DC: US Government Printing Office, Settembre 1993), pp. 96-98

- un forte investimento nella implementazione di un sistema EBT *off-line* con tecnologia *smart card* o ibrida (*chip-card* con striscia magnetica);
- un minore investimento con l'adozione di una carta magnetica basata sulla rete commerciale già operante (*piggybacking*).

Lo studio stimava in 520 milioni di dollari l'investimento per il primo scenario e in 120 milioni di dollari l'investimento per il secondo. Per contro, i costi annuali di transazione risultavano nell'ordine di 806 milioni di dollari per la carta ibrida e di 1,009 miliardi di dollari per la carta magnetica. In linea teorica, queste cifre avrebbero giustificato un'opzione a favore del sistema ibrido: infatti, come fa notare l'OTA, il maggiore investimento di 400 milioni di dollari sarebbe compensato in due anni dal minore costo delle transazioni.

Un esame attento dei dati, tuttavia, rileva che il risparmio derivante dalla *smart card* sarebbe ottenuto esclusivamente nelle transazioni elettroniche di addebito (POS), dove il costo unitario per transazione si ridurrebbe di 4/5 (da 0.10 dollari a 0.02 dollari). Tuttavia questo elemento non rappresenta la maggiore componente di costo e, nell'attuale sistema commerciale, è sopportato quasi interamente dall'esercente. Adottando un sistema di *piggybacking* sui sistemi commerciali esistenti, come farà poi la *EBT Task Force*, questo costo viene semplicemente eliminato dal bilancio governativo e trasferito ai dettaglianti. Cade così l'incentivo a investire nell'implementazione della tecnologia *smart card* che, oltre a notevoli problemi di *standard*, implica notevoli costi di riconversione dei terminali.

Il vero collo di bottiglia dell'EBT, in entrambi gli scenari, è costituito dai prelievi di contante (ATM): il modello dell'OTA prevedeva una media di 4 transazioni al mese ad un costo unitario di 0.50 dollari. Ne risulta un costo globale di 720 milioni di dollari, uguale in entrambi gli scenari e ugualmente decisivo. La risposta adottata dalla *EBT Task Force* sarà, come vedremo, semplicemente quella di ridurre drasticamente il numero di transazioni ATM a carico del governo, trasferendo il costo delle transazioni rimanenti sul titolare della carta.

L'OTA aveva preso in considerazione anche un terzo scenario, pur giudicandolo poco praticabile: quello di un sistema EBT *no cash* basato esclusivamente su transazioni elettroniche, senza contanti e ATM. Nel caso di un sistema basato su transazioni *on-line* il costo annuo di transazione sarebbe sceso a 408 milioni di dollari, nel caso di un sistema basato sulle *smart card* (prevalentemente *off-line*) sarebbe sceso a soli 116 milioni di dollari. L'OTA faceva osservare che lo scenario era poco realistico per l'esigenza di rendere onnipresenti i terminali. Tuttavia aggiungeva: "I risparmi di un sistema *no cash* sono così grandi che installando un sostanziale numero di terminali e mantenendo un ridotto sistema cartaceo nel periodo transitorio, la soluzione comporterebbe comunque un significativo risparmio sui costi".²⁵⁹

Fra i problemi sollevati da un sistema *no cash*, l'OTA sottolineava la grande percentuale di "non-bancarizzati" fra i beneficiari del *welfare*. Un grande merito dell'EBT, in effetti, è proprio quello di aver aperto una strada all'applicazione su vasta scala della nuova tecnica dei "conti bancari virtuali".

L'emergere di nuove tecnologie come la "Stored Value Card" (*chip-card* con valore immagazzinato nella carta) potrebbe favorire una vasta diffusione dei terminali *off-*

²⁵⁹ *Ibid.*

line e una progressiva riduzione dei pagamenti in contanti.

In pochi mesi, fra la fine del 1993 e l'inizio del 1994, i due o tre scenari che l'OTA riteneva plausibili si sono ridotti a uno soltanto: quello tradizionale *on-line* appoggiato sul sistema commerciale preesistente. Ciò non corrisponde a una opzione strategica sulla tecnologia, ma a un'opzione istituzionale sui tempi di implementazione.

La *National Performance Review* di Al Gore e la spinta alla immediata riduzione dei costi governativi hanno certamente influito a favore di una scelta a breve termine, quindi a favore dell'opzione tradizionale *on-line*.

Le scelte istituzionali sui sistemi EBT potranno giocare in futuro un ruolo determinante nell'innovazione tecnologica delle reti di pagamento, tenuto conto del fatto che il volume mensile di transazioni EBT, una volta completato il sistema nazionale, è valutato dalla *EBT Task Force* nell'ordine di 250 milioni e che il 40% delle transazioni elettroniche a debito passerà attraverso il sistema EBT.

Alcuni Stati (Maine, New Hampshire, Vermont) hanno chiaramente manifestato un'opzione a favore della *chip-card* o della tecnologia ibrida. La stessa *EBT Task Force* appare già da ora impegnata a saldare la prima fase dell'EBT (*on-line*) con una seconda fase basata su due elementi principali: migrazione dell'EBT verso la "carta" a microprocessore e ingresso dell'EBT nell'importantissimo settore sanitario, in collegamento con i progetti già in corso.

L'EBT sta muovendo soltanto ora i suoi primi passi e non necessariamente le opzioni iniziali saranno conservate. Via via che i settori più complessi dell'apparato burocratico saranno assimilati alla rete EBT, il problema del costo unitario delle transazioni diventerà centrale. Il costo stimato di 2 *cents* per transazione *off-line* rispetto ai 10 *cents* per transazione *on-line*, finirà inevitabilmente per costituire un fattore decisivo.

5.1.2 Le scelte istituzionali

Le scelte cui si è trovata di fronte la *EBT Task Force* non erano soltanto di natura tecnica ed economica. Per valutare esattamente il contenuto del *piggybacking* (appoggio dei costi sui dettaglianti) bisogna tenere conto anche dello sfondo istituzionale. Considerando la molteplicità di agenzie e di Stati coinvolti in diversi progetti EBT, la scelta di "centralizzazione morbida" effettuata dalla *EBT Task Force* tendeva a salvaguardare la interoperabilità dei diversi sistemi e il massimo sfruttamento delle economie di scala derivanti dai grandi volumi di transazioni generati dall'EBT. Questo, nel rispetto dei tempi brevi imposti dall'agenda politica e dei vincoli di neutralità dei costi, particolarmente stringenti per gli Stati.

La stessa configurazione della *EBT Task Force*, una sorta di "emittente virtuale", si spiega sulla base di questo sfondo istituzionale. La *EBT Task Force* ha il compito di creare una carta di pagamento "non commerciale", ma *piggybacked* sul sistema commerciale, con 19 milioni di titolari, con un potenziale di transazioni per 111 miliardi di dollari. La gestione della carta sarà affidata a istituzioni finanziarie private.

Per di più, come vedremo, la *Benefit Security Card* si va differenziando in due tipologie: una "non commerciale" pagata dal governo, un'altra pagata dal titolare e scarsamente distinguibile dalle *debit card* commerciali. Tuttavia le istituzioni finanziarie private potranno operare solo come *Government Designated Issuer* - GDI - (Emittenti Designati dal Governo), entro i limiti e le regole fissate dalla medesima *EBT Task Force*, at-

traverso contrattazione con il governo Federale e con gli Stati. Un quadro tanto composito è aperto a qualsiasi sbocco.

5.1.3 Le scelte per il futuro

Una volta compiuta la scelta fondamentale di innestare il sistema EBT sulla rete di transazioni *on-line* preesistente, una scelta più coraggiosa del semplice *piggybacking* potrebbe essere attuata affidando direttamente alle organizzazioni commerciali, in libera competizione tra loro, l'offerta di carte EBT. In tal caso il governo potrebbe limitarsi a fissare le Regole Operative generali per le carte EBT, rimborsando le spese dei percettori di *benefit* più poveri. Alcune scelte recenti, si veda l'analisi del SAS IEL, sembrano muovere in questa direzione.

Ma prima di soffermarci su questo tema, vediamo ora una breve storia dell'EBT, che muove i suoi primi passi nel 1983 con l'avvio di un esperimento promosso per iniziativa dell'USDA:

5.2 Fase 1: 1983-1990 la sperimentazione locale

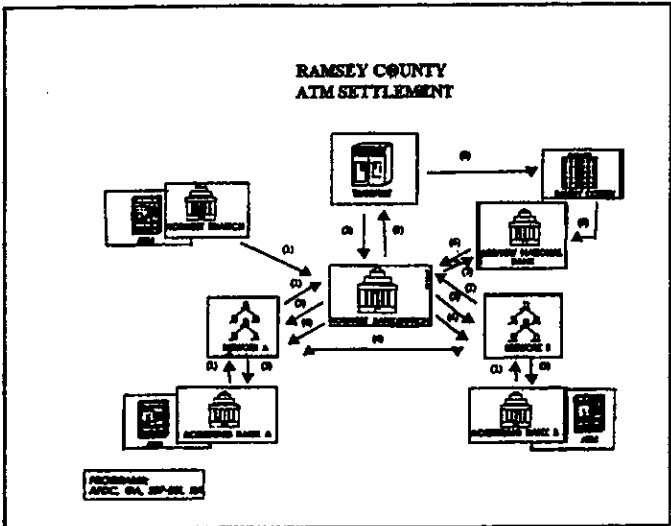
5.2.1 Il Progetto della Contea di Reading (Pennsylvania)

Il primo sistema EBT degli USA divenne operativo nell'ottobre del 1984, con lo scopo di dimostrare la convenienza per la gestione dei *Food Stamps*. Il sistema è tuttora in funzione nella contea di Reading, in Pennsylvania. Si tratta di un sistema *ad hoc*, costruito per iniziativa del *Food and Nutrition Service -FNS -*²⁶⁰ dell'USDA (*United States Department of Agriculture*). Nel 1985 è passato sotto il controllo dello Stato della Pennsylvania.

E' l'unico sistema EBT posseduto e gestito dallo Stato ed è giunto a servire 8.000 famiglie della contea.

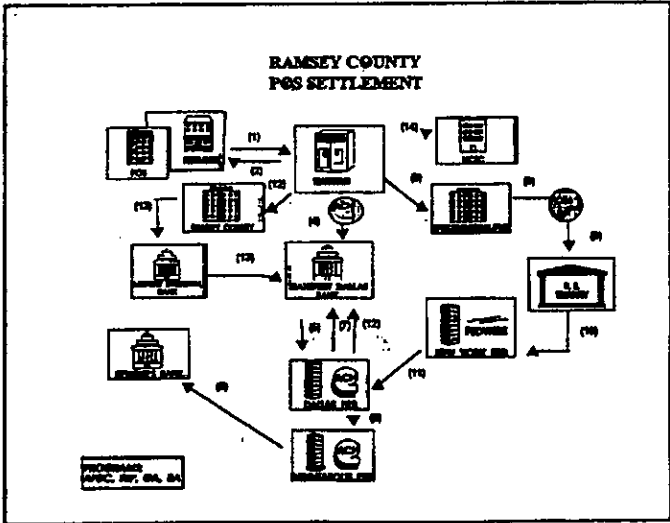
²⁶⁰ Ora *Food and Consumer Service -FCS -* (Servizio per il Cibo e i Consumatori).

Tabella 27 - Sistema di compensazione finanziaria su base ATM della Contea di Ramsey



Fonte: Phoenix Report, *The Development of EBT*
Financial Infrastructure Models, Appendices, Dicembre 1992

Tabella 28- Sistema di compensazione finanziaria tramite POS della Contea di Ramsey



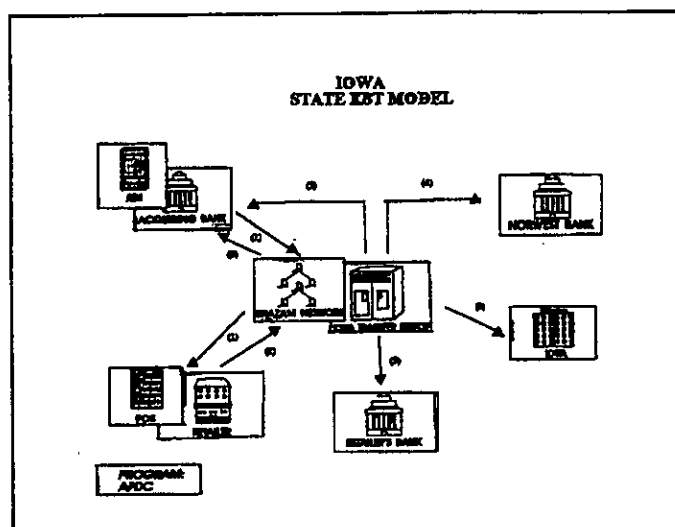
Fonte: Phoenix Report, *The Development of EBT*
Financial Infrastructure Models, Appendices, Dicembre 1992

5.2.3 Il Progetto dello Iowa

Istituito dallo Stato dello Iowa per la gestione dei benefit AFDC - *Aid For Families With Dependent Children* - nella Lynn County, è stato il primo sistema *piggybacked* su un network commerciale preesistente, lo *Iowa Transfer System*. Sia le transazioni POS che quelle ATM sono smistate attraverso il medesimo network.

Successivamente è stato aggiunto uno schema volontario per i *Food Stamps*, con un supporto del *Food and Consumer Service -FCS-*.

Tabella 29 - Modello EBT dello Stato dello Iowa

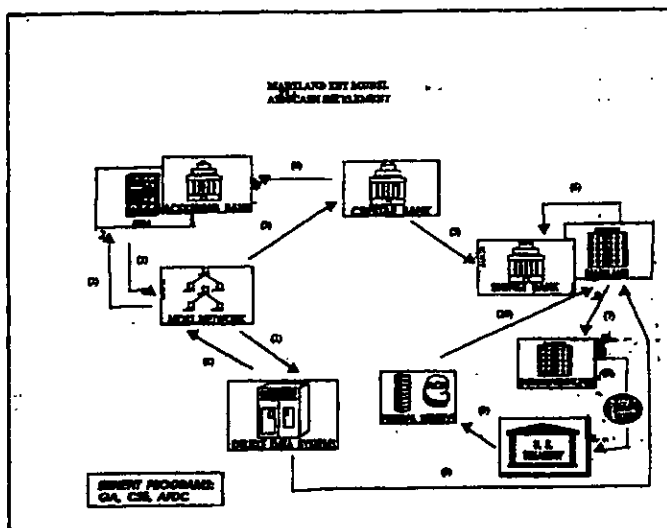


Fonte: Phoenix Report, *The Development of EBT Financial Infrastructure Models*, Appendices, Dicembre 1992

5.2.4 Il Sistema della "Carta di Indipendenza" del Maryland

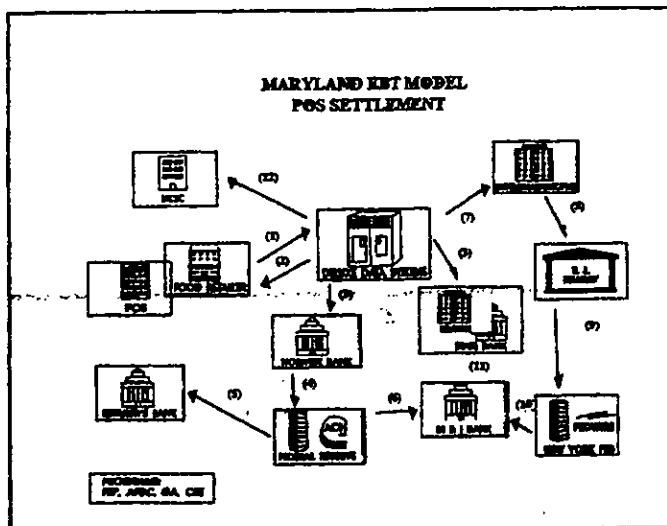
Partito con un progetto pilota in un settore di Baltimore City, è il test di maggiore importanza, perché è l'unico che sia stato esteso su vasta scala. Serve l'intera popolazione del Maryland dal 1993 ed è tuttora l'unico sistema EBT a dimensione statale. Ha lo scopo di gestire tutti programmi sotto il controllo del *Maryland Department of Human Resources* (Dipartimento Risorse Umane): *Food Stamps*, AFDC, Assistenza Generale, Sostegno dei Figli, ecc. L'uso dell'*independence Card* è obbligatorio per i beneficiari di questi programmi.

La valutazione dei risultati del Maryland è molto importante per il progetto di sistemi EBT a livello nazionale.

Tabella 30– Modello EBT del Maryland – Sistema di compensazione finanziaria su base ATM

Poster: Phoenix Report, The Development of EBT Physical Infrastructure Models, Appendices, December 1992

Tabella 31– Modello EBT del Maryland – Sistema di compensazione finanziaria tramite POS

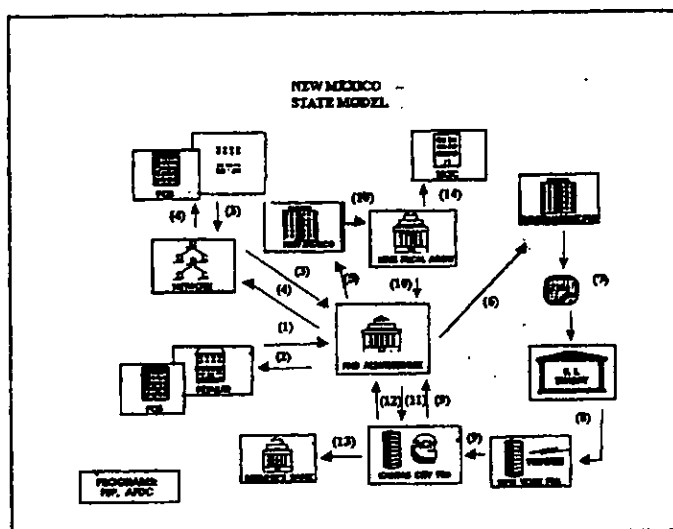


Fonte: Phoenix Report, *The Development of EBT Financial Infrastructure Models*, Appendices, Dicembre 1992.

5.2.5 Il Progetto del New Mexico

Il New Mexico è stato il primo Stato ad avviare un sistema EBT mediante un contratto con una istituzione finanziaria, la First National Bank of Albuquerque.

Il progetto era inizialmente limitato all'area di Albuquerque ma il New Mexico ha chiesto all'USDA (Ministero dell'Agricoltura) l'autorizzazione a estendere il sistema a tutto lo Stato.

Tabella 32– Modello dello Stato del New Mexico

Source: Phoenix Report, *The Development of EBT Financial Infrastructure Models*, Appendices, December 1992.

5.3 Fase 2: l'Iniziativa a livello Federale. Dal *Farm Bill* al Comitato di Gestione Interagenzie dell'EBT

A partire dal 1991 si è assistito, con le eccezioni che vedremo più avanti, a una certa stasi delle sperimentazioni locali dell'EBT basati sulle tradizionali tecnologie *on-line*. La spiegazione è da rinvenirsi soprattutto in un mutamento della legislazione che ha aperto le porte allo sviluppo non sperimentale.

Nel frattempo, la rete commerciale degli ATM e - soprattutto - dei POS si è estesa su tutto il territorio nazionale, consentendo di implementare sistemi EBT su vasta scala.

L'epoca degli esperimenti locali si sta esaurendo e l'iniziativa passa a livello federale. Ma il cammino non sarà né breve, né lineare.

5.3.1 Il Leland Act (*Farm Bill*)

L'approvazione di questa legge consente agli Stati di usare tecnologie EBT per i *Food Stamps* in alternativa al sistema vigente dei *coupon*. L'EBT esce, pertanto, dalla fase delle sperimentazioni condotte in via eccezionale, per entrare nella fase dei sistemi sta-