

una realtà per tutti gli Stati per il 1 ottobre 2002".²⁸⁷

Le *Quest Operating Rules* - Regole Operative *Quest* costituiscono la pietra angolare della *partnership* pubblico-privato per sviluppare e mantenere regole operative uniformi per l'EBT; esse sono state adottate nell'aprile del 1996 dal "Consiglio dell'EBT". Le Regole forniscono uniformità agli aspetti chiave dell'EBT, quali: specifiche delle carte; requisiti dell'emittente; requisiti dell'acquirente; requisiti dei commercianti; requisiti dell'unità di elaborazione; procedure di rettifica; procedure di liquidazione; attribuzione di responsabilità. Viene facilitato in tal modo il flusso delle transazioni tra i programmi EBT. Il Consiglio è costituito dai principali *stakeholder*: istituzioni finanziarie che emettono le carte, istituzioni finanziarie acquirenti, fornitori di servizi EBT, network per i pagamenti, commercianti e governi.²⁸⁸

Il marchio *Quest* è un marchio di identificazione che assiste i possessori della carta per determinare se può essere usata. Il marchio appare sulla carte emesse per i programmi regolamentari, come anche sui terminali ATM e POS che operano nel rispetto delle regole.

Il vantaggio di un sistema nazionale di EBT sta nella "interoperatività", cioè nella possibilità per gli Stati di operare congiuntamente all'interno di un singolo progetto, oppure di integrare più progetti e più Stati.²⁸⁹

²⁸⁷ Mary Ann Keeffe, *The pace of (EBT) expansion has accelerated dramatically*. Acting Under Secretary for Food, Nutrition, and Consumer Services of the U.S. Department of Agriculture, March 1997.

²⁸⁸ Il Consiglio ha anche individuato le *Core Specifications for EBT* (Specifiche di base dell'EBT) costituite dagli *standard* tecnici ed operativi che consentono a tutti i sistemi EBT di funzionare in modo omogeneo. Le specifiche di base constano di 4 sfere di requisiti generali: funzionali, tecnici, di prezzo e di sicurezza. I requisiti funzionali specificano le funzioni che il sistema deve svolgere, quelli tecnici prevedono una struttura su cui poggia ed opera il sistema.

I requisiti funzionali constano di 8 gruppi di specifiche: Predisposizione del conto; emissione della carta; aggiornamento del conto; elaborazione della transazione; servizio assistenza ai clienti; liquidazione EBT; sostegno al fornitore; rendicontazione.

I requisiti tecnici delle specifiche di base descrivono la struttura o il contesto nel quale il sistema EBT deve operare. Ad esempio, questi requisiti descrivono il tipo di collegamenti in rete che devono esistere tra il sistema statale di certificazione di idoneità e l'*host*, ovvero il calcolatore centrale, dell'organo di emissione. In questo capitolo rientra anche la dichiarazione del requisito di adesione e di osservanza delle Norme Operative.

A parte il miglioramento in termini di efficienza che il governo si attendeva dal sistema aperto EBT, il governo ha preso la decisione di abbandonare il sistema cartaceo al fine di ottenere un risparmio sui costi. Questo risparmio viene conseguito grazie alla determinazione del prezzo dei servizi sulla base dei volumi trattati ed anche servendosi del cosiddetto approccio dei "casi combinati". Nel settore dell'assistenza sociale si fa riferimento al beneficiario, o a gruppi di beneficiari, utilizzando il termine "casi", ed è cosa assai frequente che un caso partecipi a più programmi assistenziali.

I requisiti di sicurezza specificano semplicemente i comuni protocolli commerciali e le misure di salvaguardia al fine di garantire l'integrità del sistema, e comprendono i requisiti fisici e di sistema, quelli amministrativi e quelli relativi alla carta elettronica. Jana Schmitzer "*Requisiti tecnici per l'EBT: l'ambiente operativo uniforme*", 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 "monetica sociale" dal Gruppo di lavoro Mercato Sociale, ora di imminente pubblicazione nel volume *Il CNEL e la riforma dello Stato Sociale*, Roma 1998.

²⁸⁹ "Dato che si prevede che i costi associati al raggiungimento della "interoperatività inter-progetti" saranno infinitesimali rispetto ai benefici, la *Federal EBT Task Force* e le sue agenzie supporteranno attivamente l'interoperatività e sanciranno le Regole". Helena Sims, *The Status of a Nationwide EBT System* p. 697.

5.4.4.2 La Migrazione verso la Carta Intelligente (*smart card*)

Per poter promuovere su vasta scala e nel breve termine l'uso della tecnologia della carta intelligente, il governo ha bisogno di dimostrarne gli elementi di interesse agli occhi del settore privato in base a: (1) prodotti e servizi commercialmente compatibili; (2) un volume di transazioni ricorrenti e "prigioniere" all'interno di un mercato organizzato; (3) eventi coordinati che portino al conseguimento di obiettivi connotati da limiti di fruibilità nel tempo; (4) bacini o siti di utenza favorevoli; (5) ripartizione dei costi di investimento; (6) un'affidabile sistema di controllo e di vigilanza, nonché responsabilità limitate in materia di gestione del rischio. Ciascuno di questi fattori consente al settore privato di ripartire i costi ed i rischi.²⁹⁰

Il fatto di fissare dei *target* nelle aree caratterizzate dal più elevato potenziale di remunerazione del capitale investito, può aiutare a superare la resistenza organizzativa. In tal senso, sei sono le aree applicative che appaiono essere promettenti ai fini dello sviluppo o dell'avvio di progetti basati su carta intelligente nei prossimi anni: il commercio elettronico; la gestione di viaggi commerciali; il trasferimento elettronico delle prestazioni; la identificazione del personale addetto per l'accesso; il miglioramento delle procedure di contabilità e di rendicontazione; le riscossioni.

²⁹⁰ *Prodotti e servizi.* In materia di applicazioni della carta il Governo federale non può permettersi di investire in applicazioni "su misura" per poi svolgere funzioni simili a quelle già svolte dal settore privato. Proprio come l'uso dei prodotti commerciali riduce i tempi di ciclo con cui gli organismi governativi riescono ad effettuare l'avanzamento dei sistemi, l'introduzione di prototipi di nuovi prodotti commerciali nel mercato governativo svilupperà in primo luogo i sistemi basati sull'uso della carta che sono commercialmente compatibili in quanto richiedono minori investimenti.

Mercato. Un volume di transazioni ricorrenti e "prigioniere" trasforma il governo in un sito pilota interessante ai fini dei prodotti commerciali. Queste transazioni consentono di acquisire una veloce esperienza in un ambiente altamente strutturato ma anche nell'ambito degli investimenti attraverso finanziamenti basati sulle transazioni.

Tempo. Nel considerare il varo di un prodotto basato su carta elettronica ad uso commerciale, il settore privato spesso cerca un bacino di utenza in grado di sostenere un sufficiente volume di transazioni tale da coronare con successo gli sforzi dovuti al lancio iniziale. Ciò può portare ad una situazione di mercato favorevole e la pubblicità può inoltre ridurre la necessità di una pesante politica di marketing in altre regioni o città. Quasi tutti i grossi mercati implicano dei quadri sostanziali composti da impiegati federali e/o destinatari, il Governo Federale può organizzare dei vasti mercati "prigionieri".

Costo. I servizi basati su carta hanno il potenziale di ridurre fortemente il costo dei servizi governativi. Tuttavia, nell'attuale contesto del bilancio federale, non esistono grossi capitali d'investimento a disposizione. Il governo può realizzare al meglio i potenziali risparmi ottenibili grazie a servizi basati su carta ricorrendo a finanziamenti che hanno come base le transazioni, il che significa ammortizzando i costi di investimento immediati per ogni transazione nell'arco di un periodo di avviamento predefinito. Presentando un piano di approccio ben organizzato all'industria, il Governo Federale può ridurre il rischio per il settore privato di dover mettere a disposizione immediatamente il capitale necessario.

Rischio. Se il settore privato deve investire denaro in via preliminare al fine di fornire servizi governativi su base di carta, deve farlo a fronte un forte impegno sottoscritto da alti funzionari del governo federale ad erogare e completare i progetti. Un affidabile meccanismo federale finalizzato all'organizzazione degli investimenti e delle attività federali deve presentarsi omogeneo agli occhi dell'industria che ha la capacità di erogare servizi sulla base di questo impegno. 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, ora di imminente pubblicazione nel volume *Il CNEL e la riforma dello Stato Sociale*, Roma 1998.

6. Le scelte economiche e istituzionali nell'evoluzione del sistema EBT degli Stati Uniti²⁹¹

6.1 Definizione dei termini del problema. Le scelte istituzionali e le scelte di fondo

6.1.1 L'erogazione dei *Welfare Benefit*: servizi governativi in natura o servizi forniti dal mercato?

L'erogazione dei *welfare benefit* è una delle funzioni del sistema di *welfare*.

I *welfare benefit* si collocano in uno spettro che va dai *benefit* monetari ai *benefit* in natura (nel sistema USA, per esempio, i Buoni Alimentari "monetizzano" un *benefit* in natura; in Europa sono frequenti *benefit* in natura con forme di co-pagamento; ecc.).

L'erogazione dei *benefit* è un servizio che, a sua volta, può essere fornito in natura dal governo oppure "monetizzato", cioè acquistato dai beneficiari nel mercato libero, con un eventuale rimborso o sussidio da parte del governo.

Da questa biforcazione dipende il rapporto del sistema di *welfare* con il sistema dei pagamenti.

6.1.2 L'erogazione cartacea di *Welfare Benefit* negli USA è un servizio monopolistico "quasi in natura"

Negli USA il servizio di erogazione dei *benefit* è, teoricamente, un servizio gratuito in *kind* (in natura), gestito dal governo in regime di monopolio.

In realtà ai percettori e ai loro fornitori il sistema cartaceo impone diversi costi di transazione, monetari e non monetari.

I costi non monetizzati sono costituiti soprattutto da risorse di tempo, spostamenti, attività burocratiche, ecc. I costi per transazioni monetarie sono imposti da operazioni private nei confronti del sistema dei pagamenti. Per esempio, l'incasso dell'assegno è un servizio che i percettori *unbanked* (non bancarizzati) debbono quasi sempre comprare a proprie spese.

I percettori *banked*, ovviamente, acquistano sul mercato libero i servizi bancari di cui si può avvalere anche il governo per l'erogazione dei *benefit* - *Direct Deposit* (Deposito Diretto).

Tuttavia, la struttura governativa dei *welfare benefit* e dei loro sistemi di erogazione impone alcuni vincoli alle transazioni richieste ai percettori e ai fornitori. Per esempio, i Buoni Alimentari non possono essere trasferiti su un conto bancario privato e i detagliamenti debbono sottoporsi ad una serie di procedure per scambiarli con danaro.

Nel sistema cartaceo americano è implicita un'allocazione dei costi fra gli *stakeholders* (portatori di interessi legittimi) che è diversa sia da quella di molti sistemi *welfare* europei sia dall'allocazione dei costi che si può verificare in un sistema di trasferimenti

²⁹¹ 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.

elettronici.

L'erogazione cartacea è un servizio monopolistico del governo con numerosi aspetti di esternalità. In quanto servizio monopolistico, l'erogazione dei *benefit* è soggetta alle scelte istituzionali del governo. Queste scelte sono a loro volta vincolate da fattori economici e in particolare dai costi di transazione, ma l'incidenza di tali fattori può essere modificata istituzionalmente sia attraverso la regolamentazione sia attraverso l'allocazione dei costi "esterni", implicitamente o esplicitamente posti a carico dei percettori e dei loro fornitori.

6.1.3 L'introduzione dell'EBT rimette potenzialmente in discussione la gestione monopolistica dell'erogazione dei *benefit*

Con l'eccezione del primo sistema pilota della Pennsylvania, il governo non ha mai gestito direttamente i servizi di EBT. I sistemi pilota sono stati in misura crescente *piggybacked* (addossati) alla struttura commerciale dei pagamenti. In questi casi, il governo ha agito come acquirente monopsonico di servizi EBT per conto dei percettori.

La pluralità di Stati e di agenzie federali coinvolti nei sistemi pilota EBT rischiava tuttavia di rimettere in discussione anche la persistenza di un monopsonio centralizzato del governo. Ogni sistema locale EBT stabiliva una propria relazione con il sistema finanziario. I progetti pilota sponsorizzati dal Tesoro, inoltre, proponevano conti EBT "commerciali" gestiti da carte commerciali; potenzialmente i percettori avrebbero potuto scegliere la banca e l'emittente cui affidare il proprio conto EBT.

L'erogazione elettronica ha posto perciò il governo degli USA di fronte a un radicale riesame delle scelte istituzionali implicite nel sistema di erogazione cartacea. Fra il 1992 e il 1995 il governo ha dovuto percorrere "un albero" di scelte economico-istituzionali che hanno condotto fino alle soglie del *National IEI* per i servizi EBT.

6.1.4 La radice delle scelte per l'EBT: soluzioni monopolistiche a confronto con soluzioni di mercato.

Qualunque sistema EBT implica l'implementazione di un conto elettronico, che può essere un conto *banked* "commerciale" per clienti bancari (*banked*) o un conto "governativo" per *unbanked*.

La scelta di base che l'avvento dell'EBT imponeva al governo era fra una soluzione monopolistica e una soluzione di mercato per l'erogazione elettronica di *welfare benefit*.

La soluzione di mercato si proponeva quasi automaticamente, data la preesistenza di una sviluppata struttura commerciale di pagamenti elettronici. Così come i percettori *banked* possono scegliere nel mercato aperto i servizi finanziari di cui hanno bisogno, la stessa scelta è possibile anche per i cittadini *unbanked* nel momento in cui il mercato è messo nella condizione di offrire servizi EBT in libera competizione. In tal caso, il ruolo del governo si sarebbe limitato alla fissazione di alcune regole generali e alla monetizzazione del *benefit* implicito nella erogazione cartacea in natura, (per es. trasformandolo in un sussidio esplicito per il pagamento di una parte dei servizi bancari di EBT).

Questa scelta di fondo non è mai stata compiuta in termini espliciti, né la comunità finanziaria ha saputo proporla con chiarezza al governo. Il percorso lungo l'albero

delle scelte è stato a lungo oscillante e ambiguo. Per molti aspetti ancora oggi non è ancora del tutto chiaro il punto di approdo definitivo. Molte scelte sono state compiute *de facto*, senza corrispondere ad una volontà politica o legislativa esplicita. Molto spesso, come vedremo, scelte di natura fondamentalmente politica o politico-economica hanno assunto la forma di scelte apparentemente "tecniche".

6.2 Scelte istituzionali: un modello tecnico e le sue implicazioni strategiche

6.2.1 Profilo del percorso decisionale

Nella fase apparentemente più inconcludente nella storia dell'EBT negli USA, a cavallo fra la fine dell'amministrazione Bush e l'inizio dell'amministrazione Clinton, il rapporto che la *Phoenix Planning and Evaluation Ltd.* elaborò in nove mesi per conto del Ministero dell'Agricoltura e del Comitato di Gestione Interagenzie dell'EBT²⁹² (dicembre 1992) il modello metodologico con cui furono attuate le scelte decisive per lo sviluppo del sistema EBT. La *EBT Task Force*, successivamente formata per impulso del Vice Presidente Al Gore, e la richiesta per il Prototipo EBT della *Southern Alliance of States - SAS* - (Alleanza degli Stati del Sud) non faranno che riprendere tale modello. Le scelte ufficiali confermeranno quelle implicitamente suggerite dal "rapporto Phoenix" del dicembre 1992 e le inseriranno in un modello di quantificazione e di allocazione dei costi, sotto l'impulso di una direzione politica determinata ad ottenere risultati a breve-medio termine. In due anni di lavoro la *EBT Task Force* sarà in grado di avviare, alla fine del 1995, la implementazione del sistema EBT nazionale.

6.2.2 Il rischio della disintegrazione del monopolio governativo nella erogazione dei benefit

Nel periodo che intercorse fra il "*Leland Act*" (1990) e la emanazione da parte del Ministero dell'Agricoltura della regolamentazione necessaria ad applicare tale legge (1992), il sistema EBT si stava dirigendo verso una disintegrazione del monopolio governativo dell'erogazione dei benefit. I singoli Stati e le singole agenzie avevano varato progetti indipendenti, basati su modelli operativi e finanziari diversi.

Il Comitato di Gestione Interagenzie dell'EBT era un organismo molto debole e apparentemente non approdò a nulla. Tuttavia innescò il processo che portò in seguito alla scelte strategiche fondamentali. Il Comitato riuscì a indicare l'obiettivo generale di una "infrastruttura finanziaria" in grado di "supportare un sistema di carta EBT multi-programma, inter-statale"²⁹³. Un *Financial Standards Sub-Committee* (Sotto-Comitato per gli Standard Finanziari) fu quindi incaricato di elaborare un modello della infrastruttura finanziaria necessaria per ottenere tale obiettivo. Il Sotto-Comitato individuò il nodo nella struttura di assetto dell'EBT. In collaborazione con il Ministero dell'Agricoltura - nel momento stesso (aprile 1992) in cui quest'ultimo pubblicava la sua regolamentazione per applicare l'EBT al Programma Buoni Alimentari - la Phoenix fu incaricata di studiare le

²⁹² Phoenix Planning & Evaluation Ltd., *Report on the Development of EBT Financial Infrastructure Models* (December 1992, Phoenix Ltd., Rockville, MD).

²⁹³ *EBT Interagency Steering Committee Decision: Development of the Financial Infrastructure*, Catherine Bertini and Russell D. Morris, Co-chairs, 8 Agosto, 1991.

possibili soluzioni. Quando il rapporto fu concluso (dicembre 1992), l'amministrazione Bush aveva esaurito il suo mandato. Un anno dopo, tuttavia, il "rapporto Phoenix" era sul tavolo della neonata *EBT Task Force* che ne utilizzò le indicazioni.

Il "rapporto Phoenix" individuava con precisione il rischio che i sistemi EBT, che si stavano sviluppando nei singoli Stati, con il concorso di differenti agenzie federali, dessero luogo a una situazione di incompatibilità all'interno della struttura federale. Appareva chiaro che in questa prima fase dello sviluppo EBT, le agenzie federali si erano concentrate sull'esigenza di rispondere alle necessità dei loro programmi di *benefit* individuali, senza misurarsi con i termini dell'approntamento di transazioni multi-stato o inter-stato".

Si introduce qui l'importantissima distinzione fra le agenzie federali che coordinano programmi amministrati da Stati (Buoni Alimentari, Aiuti alle Famiglie con Figli a Carico - AFDC) e agenzie federali che erogano direttamente i *benefit* ai beneficiari, indipendentemente dagli Stati di residenza (*Direct Federal*). Così, l'approccio dei programmi "Amministrati dallo Stato" (per es. Servizio per il Cibo e l'Alimentazione e l'Amministrazione per i Bambini e le Famiglie) è da considerare come una richiesta di costruire sistemi EBT separati e distinti. Oggi, ci sono pochi tentativi di combinare le forze tra gli Stati per costruire sistemi comuni. L'approccio dei programmi gestiti Direttamente dal governo Federale (Amministrazione della Sicurezza Sociale e Tesoro) è consistito nel considerare l'utilizzo di sistemi EBT che ha una copertura nazionale o regionale e usa l'infrastruttura commerciale e una tecnica di depositi diretti pre-finanziati per servire i beneficiari non bancarizzati.

Entrambi gli approcci si sono evoluti per venire incontro ai bisogni dei loro programmi costitutivi. Comunque, i sistemi attualmente in atto non supportano i pagamenti di entrambi i programmi di *benefit Direct Federal* e *State-administered* (Gestiti direttamente dal governo federale e amministrati dagli Stati).²⁹⁴

Come vedremo, questa incompatibilità delle due tipologie darà luogo, ancora nel 1995, a due diversi tipi di conti e di carte anche nel Prototipo EBT interstatale della *Southern Alliance of States*. Tutto lascia ritenere che l'incompatibilità permarrà anche nel sistema EBT nazionale. Il "rapporto Phoenix" del 1992 mostrerà, tuttavia, una via per un collegamento istituzionale e tecnico fra le due tipologie: e ciò si rivelerà decisivo.

6.2.3 I trend precedenti il 1993 verso la disintegrazione del monopolio dell'EBT

- Il sistema del Maryland era diventato il primo sistema EBT a dimensione statale, e costituiva ormai un esempio per gli altri Stati che stavano pianificando propri sistemi EBT;

- il New Mexico stava sviluppando da tempo un sistema basato su un contratto con una banca;

- il Progetto Houston, promosso direttamente dal Tesoro, aveva dimostrato la possibilità di innestare direttamente una componente dell'EBT (in particolare, i programmi gestiti direttamente dal governo federale) sulla infrastruttura commerciale dei paga-

²⁹⁴ *Phoenix report* (Dicembre 1992), *op. cit.*, pp. 1-1 and 1-2.

menti;

- il primo progetto EBT interstatale (Maine, New Hampshire, Vermont) aveva iniziato uno studio di fattibilità basato su una carta "ibrida", aggiungendosi ai progetti pilota *off-line* già in corso nell'Ohio e nel Wyoming (simili progetti rimettevano in discussione la scelta del semplice *piggybacking* (sulla infrastruttura esistente *off-line*).

La tendenza generale si muoveva verso soluzioni orientate al mercato e verso la sperimentazione di nuove tecnologie. La prima direzione minacciava il monopolio governativo, la seconda ostacolava la possibilità di ricostituire rapidamente tale monopolio attorno a sistema *piggybacked*.

Abilmente, il "rapporto Phoenix" mise in luce le minacce e i costi derivanti dalla incompatibilità e dalla frammentazione locale dei sistemi. Soprattutto propose una metodologia che, salvaguardando al massimo gli obiettivi e le regole di ciascuna entità governativa, consentisse a ciascuna istituzione di operare in modo autonomo o coordinato purché nell'ambito di regole condivise. Come vedremo, l'abilità del "rapporto Phoenix" stava nell'individuare una sola regola che, se condivisa, era in grado, per le sue implicazioni successive, di indurre scelte tali da reintegrare a livello nazionale il monopolio governativo della erogazione elettronica.

6.2.4 Le regole del Modello Phoenix

Se ogni sistema EBT doveva mettere insieme programmi di pagamenti federali e statali, allora "ogni sistema EBT multi-programma doveva dare soluzione ai problemi posti sia dai pagamenti pre-depositati, che da quelli giornalieri". Il "rapporto Phoenix", nella ricerca delle soluzioni per un modello "multi-programma su carta", sottolineava che i sistemi EBT correnti non erano in grado di conseguire tale obiettivo. "I sistemi attualmente in campo non supportano entrambi i programmi di pagamento Federali e Statali. Le barriere alla combinazione di programmi federali e statali risiedono nelle pratiche di deposito, di organizzazione e di contrattazione e nell'incertezza sulle procedure da adottare per consentire ai programmi federali e statali di combinare le risorse in modo equo"²⁹⁵

La combinazione di due tipi di programmi ha una implicazione diretta sulla struttura del conto elettronico dei percettori non bancarizzati.

La tabella tratta dal "rapporto Phoenix" mostra le caratteristiche di finanziamento nei sistemi cartacei dei diversi programmi inclusi nel "primo scaglione" dell'EBT. Una differenza cruciale risiede nelle "tecniche di deposito": i programmi federali usano la tecnica del deposito prefinanziato, i programmi statali usano la tecnica del finanziamento al momento del prelievo.

Ecco come il "rapporto Phoenix" definisce le differenze fra i due metodi: "Ci sono due modalità principali di trasferimento di fondi per trasmissioni EBT:

²⁹⁵ *Phoenix report* (Dicembre 1992), *op. cit.*, p. 1-2

6.2.5 Deposito prefinanziato

Il *pre-funding* (deposito prefinanziato) consiste nel trasferimento di fondi prima dell'utilizzo reale dei fondi da parte del percettore. Il Pre-deposito è compiuto mediante il meccanismo ACH di pagamento diretto del deposito e in termini di intermediazione finanziaria si basa sul comportamento dell'amministrazione e del percettore. Per quanto riguarda i depositi diretti, il deposito prefinanziato è attualmente utilizzato per i programmi SSI (Sicurezza Sociale) e per alcuni altri programmi federali EBT. Il vantaggio tecnico del pre-deposito sta nel fornire uno strumento semplice per istituire un conto EBT e nella trasparenza delle operazioni dei *networks* commerciali POS e ATM. Il principale svantaggio sta nell'eccesso di bilanciamento in termini di intermediazione finanziaria e nella potenziale perdita di entrate per interessi per il governo.

6.2.6 Day of Draw (finanziamento al momento del prelievo)

Il *Day of draw* (finanziamento al momento del prelievo) consiste in trasferimenti di fondi dopo l'effettivo uso da parte del percettore, e viene anche chiamato "conto a equilibrio zero". Il *day of draw* (finanziamento al momento del prelievo) richiede che l'intermediario finanziario che possiede i conti per i *benefit* metta a disposizione i fondi per le transazioni e rivendichi il rimborso dalla competente fonte governativa alla fine di ogni giorno. Il metodo del *day of draw* è normalmente usato dai Programmi *Food Stamps* e AFDC. Il vantaggio della tecnica del *day of draw* sta nella massimizzazione dell'uso dei depositi da parte del governo che mette a disposizione i fondi per le transazioni sulla base della effettiva necessità quotidiana piuttosto che in anticipo²⁹⁶.

²⁹⁶ *ibid.*, p. IV-9. "Strutture di Accesso ai *Benefit*. A causa della natura limitata dei *Food stamp* e dei *benefit* WIC, nelle transazioni EBT è scambiato solo cibo e non soldi. Di conseguenza, nel trasferimento elettronico di *benefit Food stamp* o WIC, l'accesso del percettore è limitato ai servizi POS localizzati nei siti dei dettaglianti autorizzati. In quanto transazione elettronica non-cash la transazione EBT di percettori/dettaglianti di *Food stamp* o WIC somiglia strettamente a una transazione di debito. In una transazione di debito, i fondi sono automaticamente addebitati sul conto del proprietario della carta e accreditati sul conto del dettagliante. La principale differenza tra una vera transazione debitoria e una transazione EBT riguardante *benefit Food stamps* e/o WIC sta nel fatto che il conto del percettore è solo un conto autorizzato. Non c'è nessun deposito reale nel conto. I depositi fluiscono solo dopo che il percettore preleva i *benefit*. E' la transazione EBT a essere finanziata più che il conto del dettagliante.

Considerazioni del CMIA. Molti governi statali attualmente attingono ai fondi federali per i *benefit* AFDC in anticipo rispetto al giorno di esborso. Secondo il *Cash Management Improvement Act* - CMIA - (Legge sul Miglioramento della Gestione di Cassa) del 1990, gli Stati devono pagare gli interessi al governo Federale per il prelievo anticipato di fondi e similmente il governo federale deve pagare gli interessi allo Stato per l'utilizzo di fondi statali. L'obiettivo del CMIA è "di assicurare maggiore efficienza, efficacia ed equità nello scambio di depositi tra il governo Federale e gli Stati.

L'EBT, potenzialmente, potrebbe fornire gli strumenti per andare incontro agli aspetti di efficienza ed equità proposti dal CMIA. L'efficienza, eliminando l'eccesso di deposito a livello federale e statale, eliminando in questo modo la necessità di calcolare o rimettere gli interessi di entrambe le parti. L'equità, identificando l'eccesso di deposito per facilitare il calcolo degli interessi. Utilizzando un meccanismo di riequilibrio giornaliero, l'EBT potrebbe eliminare il bisogno degli Stati di anticipare i fondi per la quota federale di pagamento dei *benefit* o di richiedere fondi in anticipo rispetto all'utilizzo reale. Inoltre, un processore di EBT potrebbe richiedere la quota federale di *benefit* pagati con le transazioni EBT direttamente al governo federale piuttosto che richiedere allo Stato di finanziare l'intera transazione e, quindi, di richiedere il rimborso per la quota. In alcuni Stati, l'implementazione di questo concetto potrebbe richiedere dei cambiamenti legislativi oppure l'intermediazione di un conto di compensazione che ac-

Basandosi sull'assunto che le agenzie federali e statali lasciano invariate le rispettive tecniche di finanziamento, il "rapporto Phoenix" giunge a una conclusione di fondamentale importanza: "Ogni sistema EBT multi-programma dovrà rispondere alle esigenze di ambedue i sistemi: *prefunded* e *day of draw*"²⁹⁷.

Accettando questa premessa, qualsiasi conto EBT deve essere in grado di operare sia come *prefunded*, sia come *day of draw*.

Questo risultato produce importanti conseguenze sia sul piano tecnico, sia sul piano dei diritti di proprietà.

Un conto deposito prefinanziato è posseduto dal percettore, perché i fondi in esso depositati gli sono stati effettivamente trasferiti, non diversamente da qualsiasi conto bancario sul quale venga effettuato un deposito diretto.

Un conto "finanziamento al momento del prelievo" è semplicemente un conto di autorizzazione; i fondi sono posseduti dalle agenzie di deposito, non sono mai effettivamente trasferiti nel conto del percettore, ma sono trasferiti direttamente ai fornitori in seguito a una transazione.

La presenza di diversi programmi di finanziamento giornaliero, ciascuno dei quali mantiene una proprietà sul proprio denaro fino al momento dell'esborso, crea un problema complesso. Essendo poco praticabile l'istituzione di un conto separato per ciascun programma, i *cash benefit* - siano essi *prefunded* o *day of draw* - debbono confluire in un unico conto di cassa con più ruoli, al quale il proprietario della carta deve poter accedere come a un conto consolidato. Tuttavia occorre concordare un algoritmo per stabilire quale sia il programma che finanzia ogni singola transazione, così da poter attribuire a ciascun programma i costi delle spese di transazione e soprattutto l'interesse corrisposto sui fondi non ancora sborsati²⁹⁸.

Peraltro, i *Food Stamps* e WIC devono comunque essere "segregati" in conti

cetterebbe la quota statale dall'agente fiscale dello Stato e la quota federale dall'agente federale, per, poi, passare i fondi al conto di gestione. Questo conto di compensazione sarebbe gestito dallo Stato. Infine, l'esattezza dell'informazione disponibile sull'esatta tempificazione del clearing delle transazioni EBT potrebbe facilitare il calcolo di ogni interesse dovuto quando il metodo dello zero balance accounting non potesse essere utilizzato" (p.III-11-129).

²⁹⁷ *ibid.*, p. III.

²⁹⁸ "Allocazione dei Prelievi e degli Oneri. Incasso e spese di allocazione sono riferiti all'emissione di conti segregati. Il sistema dovrà essere capace di prelevare equi e proporzionali ammontari da tutti i fondi dei programmi che risiedono nei conti misti di autorizzazione di cassa. Ci sono molte possibilità per incassare e allocare i prelievi e gli oneri:

— *First-In-First-Out* - FIFO (Primo Dentro-Primo Fuori);

— *Pre-Determined Pattern* (Modello Predeterminato);

— Intelligenza Artificiale;

— Percentuale di Contributo;

— *Prefund* (deposito pre finanziato).

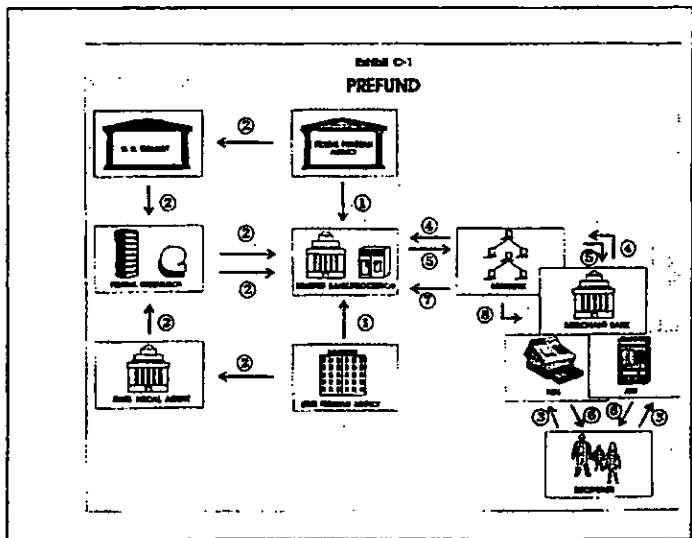
Il deposito prefinanziato avviene in occasione dell'uso di meccanismi di deposito diretto che collocano i fondi nei conti dei percettori all'inizio del periodo dei *benefit*. Questo è attualmente il metodo utilizzato nei programmi pilota SSI/VA EBT in Houston. Il vantaggio di questo metodo sta nella sua semplicità e nel fatto che il meccanismo è tuttora esistente. Inoltre, il predeposito comporta che rilevanti eccessi potrebbero risiedere nell'istituzione del processore EBT e l'entrata per interessi potrebbe essere innalzata o per pagare i servizi EBT o per ritornarla al governo e potrebbe essere necessario allocare egualmente questa entrata per interessi ai prelievi di cassa. Sul piano operativo, potrebbe essere necessario introdurre cambiamenti dei regolamenti o legislativi per rendere adeguati alcuni programmi quali *Food stamps*, WIC e AFDC" (*ibid.*, p.III-16-18).

completamente separati perché non sono *cash benefit*, ma *benefit* limitati che non possono essere cumulati in alcun modo tra loro.

Il “rapporto Phoenix” mostra che tali complicazioni sono tecnicamente gestibili e risultano compatibili con la infrastruttura commerciale dei pagamenti, a patto che vi sia, per ciascun sistema EBT, un apposito processore EBT designato dal governo.²⁹⁹

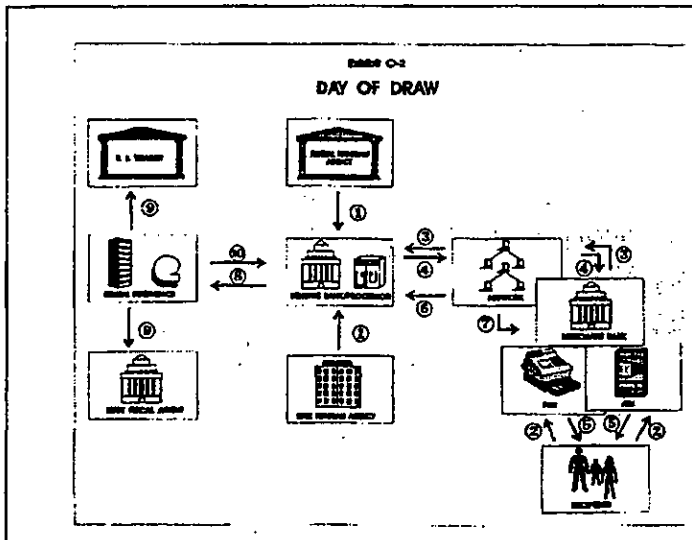
²⁹⁹ “Attualmente, i sistemi EBT sono stati sviluppati lungo due percorsi separati che danno vita a sistemi duali. L'EBT per programmi federali quali SSI, GA, e Rail Road Retirement è stato sviluppato sotto gli auspici del Servizio di Gestione Finanziaria del Tesoro. L'EBT per programmi statali quali AFDC, Food stamp Program, Child Support Enforcement e General Assistance è stato sviluppato sotto gli auspici dei singoli Stati. Di conseguenza, per un percettore che riceve VA e AFDC saranno emesse due carte separate che utilizzano due processori. Mentre è tecnicamente possibile combinare l'equilibrio di cassa dei due programmi tramite due processori che utilizzino un *file* di autorizzazione separato, l'istituzione e la manutenzione di questo *file* è probabile che comporti costi crescenti e rischio finanziario. (...) La separazione del *file* di autorizzazione può condurre a crescenti situazioni di iperprelievo e rallentare i tempi di “cancellazione” di carte perse o rubate. L'alternativa è di collocare i conti AFDC e VA presso un comune processore e accedere ad ambedue i conti tramite una carta comune con un solo numero ISO” (*ibid.*, p.IV-16)

Tabella 36– Modello di conto di deposito pre-finanziato



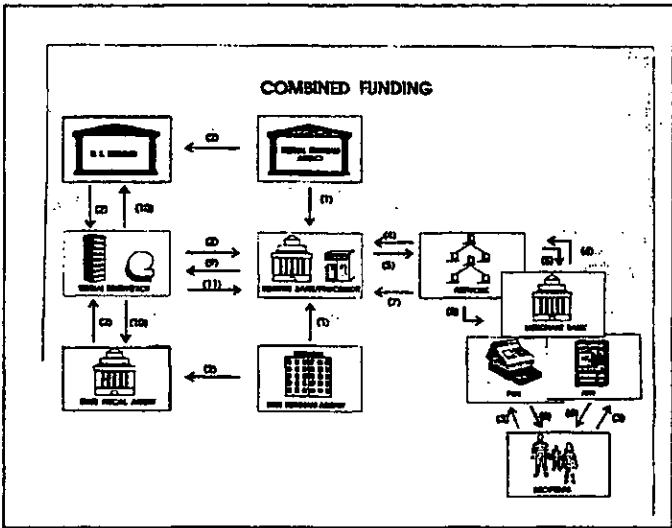
Fonte: Phoenix Report, *The Development of EBT*
Financial Infrastructure Models, Appendices, Dicembre 1992

Tabella 37– Modello con finanziamento al momento del prelievo



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

Tabella 38— Modello di finanziamento misto



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

Tabella 39 – Infrastruttura finanziaria EBT. Requisiti specifici dei vari programmi di assistenza

EBT FINANCIAL INFRASTRUCTURE Program Specific Requirements					
REQUIREMENTS	State Administered		State Directed Fed Direct		State Grant
	AFDC	FSP	GA	SSI	WIC
PURCHASE	Joint Federal & State	Federal	State	Federal, State Supplemental	Federal, State & Manual, Retailer
SOURCE	Day of Draw or Estimated Disbursement	Day of Draw	Day of Draw	Pre-funded	Day of Draw
CERTIFICATION	State/County Welfare	State/County Welfare	State/County Welfare	Federal SSA	State/Local Health Agency
BENEFIT RESTRICTIONS	None	Food Specific	None	None	Food Item Specific
RETAIL ACCESS	Cash	Cash	Cash	Cash	POS
TERMINAL ACCESS	ATM or POS	POS	ATM or POS	ATM or POS	POS
SECUREMENT OF CASH	Posted Cash	FSP Account	Posted Cash	Posted Cash	WIC Account
SETTLEMENT	FI or Retailer Account	Retailer Account	FI or Retailer Account	FI or Retailer Account	Retailer Account
PROGRAM INFORMATION	Receipts	Receipts	Receipts	Receipts	Receipts

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

6.2.7 Le conseguenze della regolamentazione del Modello Phoenix secondo il CMIA: il monopsonio governativo sull'erogazione dei *benefit* è ristabilito e l'emittente dell'EBT deve essere designato dall'amministrazione

Secondo il metodo del Finanziamento al momento del prelievo, il percettore di programmi di *benefit* statali non è proprietario di nessun conto, non può né depositare in una Istituzione Finanziaria i propri *benefit*, né tantomeno diventare il titolare di una carta di debito commerciale collegata al proprio conto.

Viceversa, l'amministrazione, effettivo proprietario del conto, può stabilire un contratto con "processori EBT" per l'emissione di una carta EBT collegata ai conti di prelievo giornaliero. Ma, in base alla regola che collega i programmi *welfare* alla stessa carta, l'amministrazione può esercitare di fatto il monopsonio sull'erogazione di tutti i *benefit*, siano essi *prefunded* o *day of draw*. L'emittente può essere soltanto un operatore designato dall'amministrazione stessa (*Government Designated Issuer*) che si impegna a rispettare un certo complesso di regole operative.

La chiave di volta del modello metodologico della Phoenix è che, purché sia questa la base contrattuale fra entità amministrativa e processore EBT (o emittente designato dall'amministrazione), diventa relativamente indifferente quale sia l'entità amministrativa che "prende l'iniziativa" di un sistema EBT. Se il sistema EBT è a iniziativa statale, allora sarà lo Stato a dover "aggiungere" alla propria carta il programma federale (*Prefunded*). Se il sistema è a iniziativa federale, allora sarà l'entità federale a dover "aggiungere" alla propria carta il programma statale (*Day of Draw*). Il risultato finale non cambia: il conto EBT avrà la stessa struttura combinata e sarà gestito comunque da un operatore designato dall'amministrazione in regime di monopsonio.

Il "rapporto Phoenix" indica una metodologia per affrontare le complicazioni tecniche create dalla peculiarità di un conto EBT multi-programma che includa sia i *benefit prefunded* che i *day of draw*. Tale metodologia conduce a stabilire un unico processore EBT per ciascun sistema EBT. La metodologia più efficace per fornire l'accesso a una pluralità di *benefit* mediante una singola carta potrebbe consistere nel fornire tutti i *file* di emissione ad un solo processore in modo da dare una collocazione a tutti i conti per i *benefit*. Il processore potrebbe allora fare i giusti calcoli per ogni percettore basandosi sul contributo di ogni programma. Questo calcolo non comporterebbe la confusione dei depositi per i *benefit* e neppure la perdita dell'integrità di ogni conto legato a un programma, fornirebbe, piuttosto, un bilanciamento delle disponibilità in un *file* di autorizzazione al quale si accede tramite le strumentazioni ATM o POS. Dopo l'autorizzazione e l'erogazione del *benefit*, l'ammontare della transazione potrebbe essere allocata sul conto appropriato.

Il "rapporto Phoenix" esamina anche la possibilità di utilizzare per tutti i *cash benefit* il metodo del *prefunding*, ottenendo una forte semplificazione del sistema e una trasparenza completa rispetto al sistema *standard* dei pagamenti. Tuttavia il rapporto sostiene che la semplificazione si otterrebbe solo a patto che le agenzie amministrative rinunciino all'entrata per interessi oppure che la utilizzino per pagare i servizi EBT.³⁰⁰

³⁰⁰ "E' stato sostenuto che un modello totalmente *pre-funded*, nel quale tutti i programmi utilizzassero la tecnica di *prefinanziamento* per istituire e finanziare conti EFT, eliminerebbe la necessità di formule di allocazione. Questo scenario potrebbe corrispondere se l'entrata per interessi generata dai bilanciamenti

6.2.8 La soluzione di mercato. La prima scelta non-dichiarata della EBT Task Force: gli ostacoli della regolamentazione

Commenti raccolti informalmente dalla EBT Task Force sull'analisi delle dinamiche istituzionali, indicano che la soluzione di mercato costituiva la loro prima scelta potenziale. Lo studio condotto dalla *Phoenix Planning and Evaluation Ltd.* nel 1992 aveva già indicato inizialmente i conti bancari prefinanziati con depositi diretti come la strada più efficiente da seguire. Comunque, si dimostrò impraticabile per le seguenti ragioni:

- la regolamentazione federale sui *Food Stamps* impediva l'imposizione di qualsiasi carico sui percettori e poneva vari problemi tecnici circa la possibilità di orientare l'intero sistema verso i Depositi Diretti;
- la regolamentazione sulle relazioni finanziarie tra il governo federale e gli Stati rendeva molto più conveniente per questi ultimi istituire conti finanziamento giornaliero;
- si poneva un problema di principio a rendere il possesso di conti bancari mandatori per i percettori.

Come conseguenza, la EBT Task Force ha dovuto adottare un compromesso o una soluzione mista basata in parte su conti *day-of-draw* e in parte su conti *prefunded* volontari.

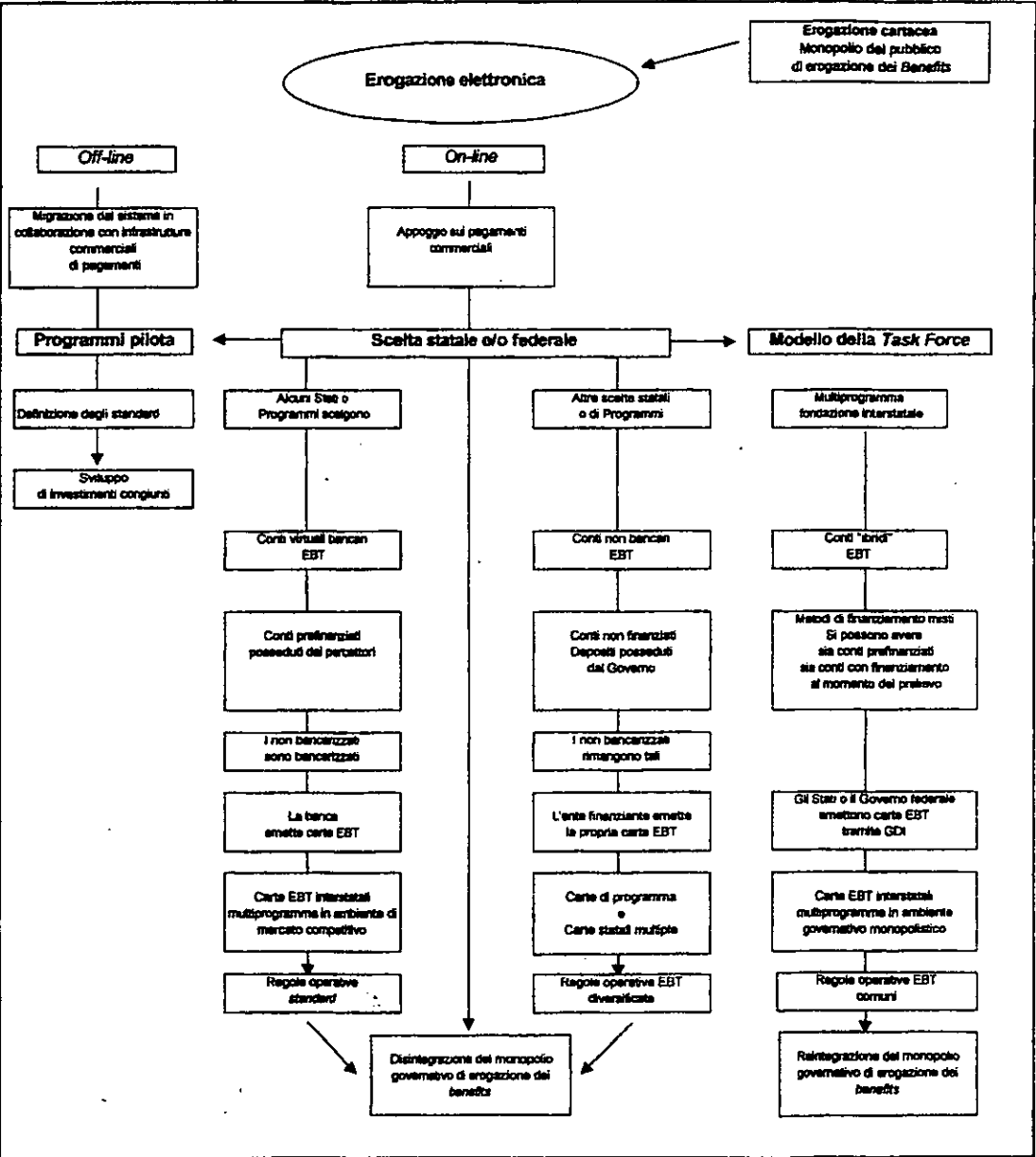
Inoltre, c'erano ostacoli di natura più strettamente politica che rendevano difficile persino pensare ad una modifica delle regolamentazioni. Durante l'amministrazione Bush i sindacati e le altre parti sociali si erano opposti all'imposizione di carichi governativi sui percettori, anche se il sistema preesistente di fatto li caricava di un certo numero di oneri, in particolare per quanto riguardava l'incasso degli assegni. La resistenza di principio ai cambiamenti della regolamentazione esistente fu successivamente indebolita dai duri attacchi lanciati dai repubblicani sulla organizzazione del *welfare* allora esistente.

La resistenza politica e istituzionale era rafforzata dalle resistenze delle organizzazioni di incasso di assegni, che avrebbero, ovviamente, visto prosciugarsi una importante fonte di profitto se fossero stati mossi passi per "bancarizzare i non bancarizzati" e fare uso generale dei meccanismi di Deposito Diretto.

L'evoluzione politica e istituzionale in corso fa prevedere che alcuni di questi ostacoli possano essere superati. Inoltre, il successo dell'implementazione del sistema nazionale EBT costituisce di per sé un fattore capace di condurre verso cambiamenti che potrebbero, alla scadenza dei contratti esistenti e di comune accordo con i GDI (Emittenti Designati dal Governo), riorientare l'intero sistema EBT verso una soluzione di mercato basata su conti bancari.

tenuti dalle associazioni fosse utilizzata per pagare i servizi EBT e non fosse restituita allo Stato o al governo Federale. Se l'entrata per interessi fosse restituita, sarebbe necessario attribuirle in quota ai conti dei programmi che hanno generato l'entrata dato che i depositi possono provenire dai governi federali e statali." (*ibid.*, p.IV-17).

Tabella 40 — Albero delle scelte: erogazione tramite il mercato o monopolistica “in natura”



Fonte: nostra elaborazione

6.3 Il risultato finale della sequenza delle scelte istituzionali

6.3.1 Come l'appalto del prototipo SAS per l'acquisizione dei servizi EBT (1995) ha implementato il modello Phoenix del 1992

Per valutare come le scelte suggerite dal *Phoenix Report* del 1992 siano state confermate dalla *EBT Task Force*, e poi implementate ufficialmente dal governo a livello federale e statale, è opportuno fare un salto cronologico dall'inizio all'esito finale del processo di scelte istituzionali.

Nel SAS IEI, agenzie federali e governi statali si presentano congiuntamente per acquisire i servizi EBT attraverso la selezione di un solo Istituto Finanziario che opera come un *Government Designated Issuer* - GDI monopolistico nei nove Stati della SAS (Alleanza degli Stati del Sud). E' da notare come l'ultima parola nella scelta del GDI spetti ad un'unica entità federale: il Tesoro. La reintegrazione del monopsonio governativo è completa.

6.3.2 Le "quattro parti" dei servizi EBT³⁰¹

"Sebbene questo appalto riguardi l'acquisizione dei servizi EBT integrati, che includono quattro parti, le gare per i quattro servizi sono state separate per molti motivi.....le gare per i servizi EBT per i programmi *Direct Federal* e *State-administered* differiscono in molti punti.

L'*EBT Direct Federal* è modellato sui *Direct Deposit*, con depositi trasferiti a percettori *pre-funded* e assicurati - possessori di conti bancari. L'Istituzione finanziaria selezionata ha la responsabilità di fornire tutti i servizi di un possessore di carta e, nel contesto della sua relazione con il percettore, può prevedere spese per i servizi EBT. L'*EBT* per i programmi *State administered*, anche quando usi molti meccanismi *standard EFT*, conserva un numero di caratteristiche uniche: i conti di autorizzazione sono finanziati su base giornaliera sul valore attuale dei fondi utilizzati o prelevati. Gli Stati hanno un ampio ventaglio di possibili servizi da offrire, come l'emissione della carta e la formazione; i proprietari di carte ricevono servizi di base senza spese; si può accedere agli account dei *Food Stamp* soltanto attraverso *Food Stamp retailers* (dettaglianti) autorizzati³⁰².

6.3.3 "Combinazione" di gare federali e statali

"In questi casi, i *cash benefit* devono essere concordati tenendo conto delle caratteristiche dei programmi statali³⁰³.

Il risultato finale della sequenza delle scelte istituzionali è espressa come segue: "usando il modello EBT a livello nazionale (...) il management dei GDI rimane sotto la

³⁰¹ Programmi Statali, programmi Federali, programmi di istituzione dei servizi, test di fattibilità del WIC

³⁰² Department of the Treasury, Financial Management Service, *Invitation for Expression of Interest to Acquire EBT services for the Southern Alliance of States*, March 9, 1995, Version 3.0, Volume I, p. 75 (Chapter V.C., *Single Card Capability for Federal and State Benefits*).

³⁰³ *op. cit.*, Chap. IV.III.A.3.i., Pooled Cash Benefits