

direzione del Governo Federale e degli Stati”³⁰⁴

6.4 La scelta tecnologica: l'opzione *piggybacking* (appoggio sul privato) della Task Force

6.4.1 L'Ufficio per il Rapporto sulla Tecnologia del congresso suggerisce uno schema pilota sulle tecnologie EBT

Sul percorso decisionale della *EBT Task Force* rimanevano, al momento della sua costituzione, alla fine del 1993, due ostacoli principali:

- l'imminente decisione del *Federal Reserve Board* sull'applicazione della Regolamentazione E all'EBT.

- l'ipotesi di una opzione tecnologica diversa da quella della tradizionale tecnologia *on line* basata sulla carta magnetica.

Del primo ostacolo parleremo più avanti; in ogni caso, nel febbraio del 1994, il *Federal Reserve Board* decise di rinviare al marzo del 1997 l'applicazione della Regolamentazione E all'EBT. Il rinvio fornì all'*EBT Task Force* sia il tempo necessario all'attuazione della propria agenda, sia la possibilità di interventi legislativi del Congresso.

Il secondo ostacolo era invece preliminare. Il Rapporto dell'*Office of Technology Assessment* - OTA del Congresso del settembre 1993³⁰⁵ era giunto ad alcune conclusioni sulle prospettive dei sistemi EBT che divergevano dalla opzione del *piggybacking* sull'infrastruttura commerciale esistente.

Pur adottando esplicitamente il "quadro concettuale" della Phoenix "per l'implementazione di un sistema EBT nazionale/regionale",³⁰⁶ l'OTA aggiungeva: "sulla base dell'attuale politica, gli Stati hanno il diritto di decidere se partecipare o no al sistema EBT. I *policy makers* possono, comunque, decidere se la partecipazione all'EBT debba essere su mandato, e non volontaria, in modo da rendere i costi dell'EBT più efficienti e realizzare altri obiettivi (p.e. riduzione delle frodi)."

"L'efficienza dei costi non è automaticamente assicurata dall'EBT. Dipende da quali costi e benefici sono inclusi e/o da quali strategie di sviluppo e implementazione sono seguite. (...) Nonostante i numerosi studi di fattibilità e le valutazioni condotte fino ad oggi, molte questioni importanti sui costi rimangono irrisolte, a causa della mancanza di dati autorevoli e di altre incertezze (p.e. quali accordi di ripartizione dei costi saranno in vigore, se ce ne saranno) che inficiano le proiezioni sui costi. Il tema del "chi paga" è una questione politica complessa"³⁰⁷

Una stima dello stesso OTA dei soli costi di transazione (POS+ATM) per un "sistema di carta a striscia magnetica" giungeva alla proiezione di 2.75 dollari per caso per mese, "quasi equivalente o, forse, leggermente inferiore ai costi medi dei sistemi cartacei per i soli programmi *Food Stamps*".

Il rapporto confrontava tali costi con quelli di altri tre scenari tecnologici:

³⁰⁴ *ibid.*, p. 11

³⁰⁵ U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *Making Government Work: Electronic Delivery of Federal Services* (Washington, D. C., U.S. Government Printing Office, Settembre 1993)

³⁰⁶ *ibid.*, p. 92

³⁰⁷ *ibid.*, p. 93

- Sistema di Carta Ibrida
- Sistema di Carta Magnetica (*No Cash*)
- Sistema di *Smart Card* o Carta Ibrida (*No Cash*).

"I costi comparati per un sistema di carta ibrida sono inferiori di circa 200 milioni di dollari per anno. Questo fa prevedere che i costi diretti di un sistema di carta ibrida potrebbero essere recuperati in circa due anni grazie ai risparmi nei costi di transazione.(...) I costi comparati di un sistema *no-cash* - per ogni tipo di carta - sarebbero significativamente più bassi grazie all'eliminazione delle spese sulle transazioni di cassa. I risparmi netti aggiuntivi stimati si aggirano intorno a oltre 500 milioni di dollari. Un sistema *no cash* necessiterebbe di un ampio sviluppo dei terminali in modo che i percettori possano negoziare i debiti, teoricamente, presso tutti i dettaglianti. (...) Ciò potrebbe risultare difficile. I risparmi di un sistema *no cash* sono, tuttavia, così rilevanti che potrebbe essere installata una quantità significativa di terminali e un piccolo sistema cartaceo potrebbe essere mantenuto durante la fase transitoria."³⁰⁸

Il rapporto dell'OTA concludeva raccomandando un test di fattibilità. Secondo l'OTA, il programma pilota avrebbe dovuto testare la percorribilità di tutte e tre le opzioni (*on-line*, *off-line* e ibrida) per l'erogazione di multi-programmi. "Il Congresso dovrebbe fare in modo che OMB, Tesoro e agenzie di rilievo sviluppino piani per questo test. Attualmente non ci sono piani federali per condurre un test di fattibilità."³⁰⁹

La scelta di una sperimentazione preliminare di nuove tecnologie si pone in conflitto con l'opzione di *piggybacking* che stava alla base del programma della *EBT Task Force*, perché, oltre ad un rilevante rinvio della implementazione di un sistema EBT a livello nazionale, implica un diverso rapporto con il settore privato: inevitabilmente l'amministrazione dovrebbe cooperare con i principali operatori del sistema dei pagamenti per la fissazione di *standard* tecnici e di regolamenti operativi. La strategia *piggybacking* non richiede invece alcun accordo preliminare con il settore privato, ma solo una acquisizione di servizi.

6.4.2 Il rapporto della "EBT Task Force" sulle opzioni tecnologiche: l'opzione *piggybacking* per il primo scaglione dei programmi di *welfare*

Forte del mandato scaturito dalla *National Performance Review*, la *EBT Task Force* presenta, con il suo rapporto al Vice Presidente³¹⁰, un'agenda di implementazione a breve termine, e non di sperimentazione, in modo tale da realizzare l'obiettivo di risparmi governativi entro tempi prevedibili. L'opzione *piggybacking* è ribadita anche in base al criterio di ridurre l'investimento iniziale, così da soddisfare il requisito della neutralità dei costi. La *EBT Task Force* formula la raccomandazione di: basare l'EBT sull'infrastruttura commerciale esistente EFT.

Un criterio base applicato nella formulazione del piano EBT sta nell'assunto che l'investimento iniziale necessario per costruire le strutture per l'EBT nazionale possa venire limitato se non si ricrea ciò che l'infrastruttura commerciale EFT già fornisce. In tal

³⁰⁸ *ibid.*, pp. 97-98. Il rapporto rileva che la principale difficoltà in uno scenario "no cash" nasce dal fatto che "una gran parte dei percettori di *Food stamp*, WIC e AFDC non hanno conti bancari e non possono avere altri modi per ottenere pronta cassa" (p. 98 n.)

³⁰⁹ *ibid.*, p. 102.

³¹⁰ Federal EBT Task Force, *From Paper to Electronics: Creating a Benefit Delivery System...*, cit.

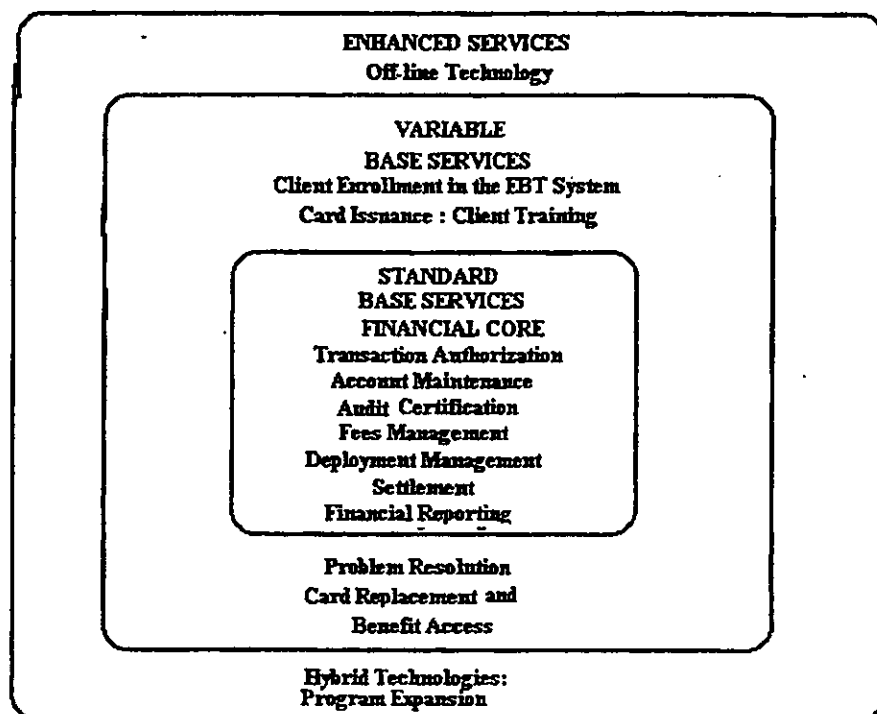
senso la *Task Force* raccomanda caldamente di costruire l'EBT sull'infrastruttura commerciale esistente, evitando duplicazioni. Per essere efficienti in termini di costi, i sistemi EBT devono essere costruiti sulla base di specifiche tecniche *standard* e operare nello stesso modo in tutto il paese. Le parti sociali rilevano che i risparmi che altrimenti verrebbero guadagnati con l'EBT si perderebbero sicuramente se i dettaglianti, i *networks* e i fornitori di servizi finanziari dovessero adattare i loro servizi o operazioni ad ambienti operativi specifici in ogni Stato.

6.4.3 Le opzioni per il secondo e il terzo scaglione dei programmi: il rilancio del sistema EBT

I programmi di *welfare* vengono suddivisi dall'*EBT Task Force* in tre scaglioni, come risulta dalla tabella riprodotta nella pagina successiva; il primo e il secondo vengono assegnati alla implementazione *piggybacked*, il terzo è assegnato ad un sistema EBT "rilanciato", che comprenderà anche il settore sanitario, con i programmi *Medicare* e *Medicaid*.³¹¹

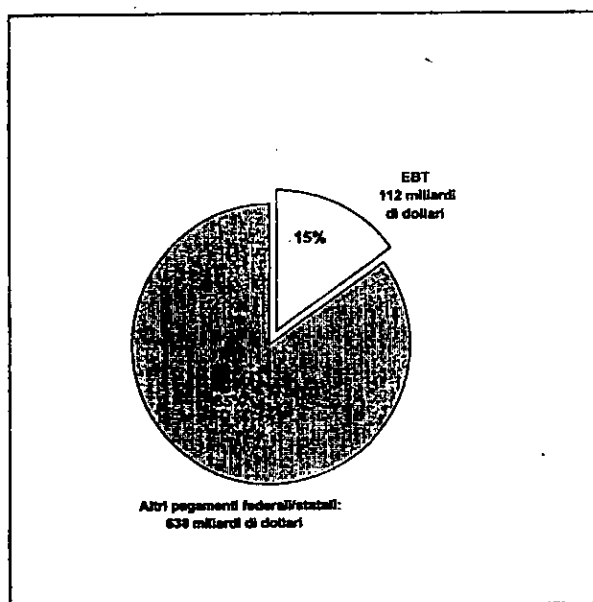
³¹¹ "Future enhancement of EBT to include health and other sectors. Oggi, l'interesse principale all'EBT per questi due programmi sta nella determinazione del diritto al *benefit on-line*. La *Health Care Financing Administration* (Amministrazione Finanziaria della Sanità), in quanto parte del lavoro della *Health Reform*, sta prendendo in considerazione l'uso di una carta magnetica come mezzo per validare le informazioni sul diritto all'assicurazione sanitaria mediante equipaggiamenti situati nei punti di servizio al momento dell'indagine. Inoltre, 28 Stati stanno attualmente utilizzando carte magnetiche ed equipaggiamenti POS per accelerare l'erogazione dei servizi nei programmi di aiuto medico. I servizi per i quali è utilizzata la tecnologia della carta magnetica includono: determinazione della volontarietà, l'ammissione e il pagamento dei reclami, la distribuzione e l'ammissione dei pagamenti per le prescrizioni di droga, il monitoraggio e il miglioramento della qualità delle cure sanitarie prestate e la scoperta di collaborazioni sulla frode e sull'abuso. Le complessità di un sistema complessivo di erogazione di *benefit* sanitari sono tante che saranno necessarie ricerche continuative prima che un tale sistema possa essere efficientemente incorporato in un singolo, integrato sistema operativo EBT. La *Western Governors Association* ha assunto un impegno oneroso - lo *Health Passport Project* - per condurre ricerche e test di fattibilità con questo obiettivo."

Tabella 41— Configurazione in espansione del nucleo dei servizi essenziali

BASE SERVICE CONFIGURATION

Fonte: Federal EBT Task Force, *Creating a Benefit Delivery System That Works Better & Costs Less*, Washington, DC, Maggio 1994

Tabella 42— Altri pagamenti pubblici



Fonte: Federal EBT Task Force

6.4.4 L'opzione off-line

Secondo il rapporto la maggioranza degli Stati optano per la tecnologia *on-line* dell'EBT, sebbene "alcuni Stati vogliano conservare la flessibilità di introdurre tecnologie *off-line*, *smart card* e altre tecnologie" e "ritengano che la strategia nazionale dovrebbe lasciare spazio alla sperimentazione". In effetti il rapporto afferma che "c'è un crescente interesse nella accresciuta capacità e sicurezza fornita da carte chip e laser... Alcuni recenti annunci delle maggiori istituzioni finanziarie dimostrano che le *smart cards* potrebbero integrare o sostituire le carte a striscia magnetica in un prossimo futuro". La *Task Force* raccomanda che "gli Stati siano incoraggiati a lavorare con cooperative del settore privato per esplorare nuove tecnologie e nuovi utilizzi per le tecnologie esistenti..... Il governo federale supporterà l'adattamento di appropriate tecnologie innovative nel quadro dell'EBT, ponendo una speciale enfasi su tecnologie come le *smart cards*... Potrà risultare necessario incentivare gli attuali fornitori di servizi commerciali a sviluppare nuovi prodotti per l'erogazione di servizi come l'autorizzazione ai pagamenti di cure sanitarie, il supporto dell'assistenza a domicilio e l'alimentazione dell'infanzia. Tramite il supporto di tali innovazioni, il governo può assumere un ruolo attivo per l'applicazione delle nuove tecnologie e dei nuovi utilizzi delle tecnologie esistenti all'EBT, piuttosto che reagire ai cambiamenti quando si manifestano."

6.5 Le scelte istituzionali indicate nel Rapporto della EBT Task Force

Il Rapporto della *Task Force* riprende, semplificandola, la metodologia del rapporto Phoenix del 1992. Le quattro piste verso un sistema EBT integrato si sono ridotte a due.

Il governo federale lavorerà attivamente con gli Stati per implementare i servizi dell'EBT lungo due piste convergenti: attraverso la creazione di *joint ventures* e incoraggiando progetti avviati dagli Stati. Ciò implica che alcuni Stati lavorino in partnership con il governo federale e che altri Stati desiderino procedere da soli allo sviluppo dell'EBT.

6.5.1 I fondamenti dell'EBT. Il Core Standard Finanziario

Ambedue i processi si fondano su principi comuni, costituiti da regole operative e specifiche tecniche *standard* per tutti gli impegni di sviluppo dell'EBT. Il suo *standard financial core* include le seguenti funzioni:

- la richiesta dei conti di autorizzazione ai *benefit*³¹²
- la manutenzione dei conti³¹³
- il processamento della transazione³¹⁴
- riordino e riconciliazione³¹⁵

³¹² "I file per autorizzare i *benefit* trarranno origine da due fonti una per gli *state-administered*, una per i programmi di *benefit federal direct benefit*. Prima che arrivi l'assegnazione mensile dei *benefit* (generalmente, all'inizio di ogni mese), gli uffici dei programmi statali che determinano il diritto del percettore e calcolano i *benefit* trasmetteranno i file di autorizzazione, in un *format* standardizzato, al processore EBT. File più piccoli saranno trasmessi per i clienti aventi diritto con un pagamento supplementare parziale. Il processore EBT invierà le nuove assegnazioni ai conti dei clienti, aggiungendo l'assegnazione del mese corrente alle cifre che rimangono dai mesi iniziali. L'informazione di pagamento e i depositi per ogni cliente dell'EBT federale devono fluire verso una istituzione finanziaria designata mediante il metodo automatizzato della *clearing house* nello stesso modo nel quale i pagamenti regolari di *direct deposit* sono pagati ai beneficiari individuali. La istituzione finanziaria partecipante sarà responsabile verso il governo per il rispetto delle regole e dei regolamenti esistenti circa l'accettazione dei pagamenti *direct deposit* e i ritorni e i reclami. Il conto individuale, o il meccanismo di sub-acconto di un conto master, deve avere un *audit* pienamente tracciabile per ogni pagamento erogato tramite il sistema EBT."

³¹³ "Il fornitore del servizio EBT deve mantenere i conti dei clienti, usando identificatori *standard* e strutture di conto per permettere transazioni per gli inter-processori. Saranno mantenuti due tipi di conto: cassa in *pool* (p.e., *cash assistance*) e accesso limitato (p.e., *Food Stamps* e WIC). L'informazione sui conti includerà l'equilibrio corrente e una storia delle transazioni per ogni conto."

³¹⁴ "Come ogni altra transazione di carta commerciale, ogni transazione EBT richiede uno scambio di due messaggi un messaggio di richiesta e un messaggio di risposta o di autorizzazione. La minima informazione permetterà al processore di identificare e interfacciare i messaggi di richiesta e di risposta, identificare il tempo e il terminale di origine della transazione e fornire il conto del cliente e l'ammontare della transazione."

³¹⁵ "Per l'EBT, la messa a punto comporta il trasferimento elettronico di fondi dai conti EBT, mantenuti dal fornitore di servizi EBT, o dai conti del Tesoro, attraverso i network finanziari, ai fornitori di servizi finanziari ATM e POS. Alla fine di ogni giorno di transazione, il fornitore del servizio calcolerà, come minimo, il valore totale di tutte le autorizzazioni di acconto e delle transazioni dei clienti e bilanciarle con i crediti e i debiti netti inviati ai conti dei clienti. Dopo il saldo di fine giorno, il fornitore del servizio inizierà la messa a punto, mediante il fornitore EBT, dell'istituzione nella quale sono mantenuti i *benefit account* in *pool* consolidati. Basandosi sulla comunicazione con il processore EBT, il servizio che cura la messa a punto del sistema trasferirà fondi alla istituzione finanziaria e ai dettaglianti che hanno sborsato i *benefit* ai clienti EBT mediante i loro terminali ATM, POS, o ambedue".

Vari agenti finanziari sono ammessi a fornire questi servizi in base a un contratto che preveda tra l'altro:

- il trasferimento di fondi dal governo federale e/o da quello statale;
- il controllo e l'*audit* delle operazioni che coinvolgono fondi federali;
- il reporting finanziario federale e statale;
- la riconciliazione delle transazioni e il trasferimento dei depositi.

Tutti i sistemi operativi dell'EBT forniranno, inoltre, una serie di servizi base variabili in coerenza con le specifiche richieste delle agenzie federali.

6.5.2 Le Regole operative dell'EBT: i rapporti con le istituzioni finanziarie

Il rapporto non è molto esplicito nel disegnare le relazioni fra il sistema EBT e le istituzioni finanziarie, che "sono ammesse a fornire servizi in base a un contratto". Tuttavia stabilisce un termine di sei mesi per l'elaborazione, in collaborazione con il settore privato, delle regole operative.

In effetti, nel dicembre del 1994 è stata portata a compimento una versione stralcio delle Regole Operative dell'EBT, ed è sulla base di questa che è stato predisposto il SAS IEI — l'invito a Concorrere della Associazione degli Stati del Sud (marzo 1995), che ha esplicitato ufficialmente, per la prima volta, il carattere delle relazioni stabilite fra sistema EBT e istituzioni finanziarie.

6.6 Il Modello di "Allocazione dei Costi" della EBT Task Force

La risposta (indiretta) della *EBT Task Force* al Rapporto OTA (Ufficio di Valutazione della Tecnologia) è basata innanzitutto su un modello di allocazione dei costi di transazione molto simile a quello delle carte commerciali.

- "Ci si attende che i detagianti (...) sopportino i costi normali delle spese di transazioni POS".

- "I percettori di *benefit*, molti dei quali oggi pagano spese molto alte per l'incasso degli assegni, potranno accedere a tutti i *cash benefits* con un basso o nessun onere, ma dovranno pagare un addebito nominale per i costi delle transazioni aggiuntive in seguito al vantaggio in termini di sicurezza derivante da tenere i depositi nei loro conti EBT. La *Task Force* raccomanda che le libere transazioni ATM siano limitate, come lo sono per i clienti delle istituzioni commerciali finanziarie, e che i percettori paghino oneri nominali per i vantaggi aggiuntivi e il servizio dell'accesso illimitato."

- "I percettori di *benefit* senza mezzi attestati paghino le loro spese ATM".

Questo schema di allocazione dei costi di transazione rende superfluo, dal punto di vista dei costi governativi, qualsiasi investimento in tecnologie *off-line* per abbassare i costi di transazione presso i punti di distribuzione. Gli elevati costi dei prelievi ATM sono posti in gran parte a carico dei percettori di *benefit*; il governo si limita a pagare pochi prelievi ATM (due prelievi ATM nel Prototipo SAS) per una parte dei percettori (solo i percettori di programmi Statali nel Prototipo SAS).

6.6.1 La partecipazione del Governo ai costi operativi

La partecipazione del Governo ai costi operativi consiste nei costi di emissione

(solo per i *benefit* statali) e di due prelievi mensili ATM (solo per i percettori di *cash benefit* statali).

I costi di emissione sono costituiti principalmente dai "costi di manutenzione" (processore EBT, formazione, emissione e rimpiazzo delle carte) e soprattutto dalla copertura dei costi della Regolamentazione E.

I costi correlati alla Regolamentazione E non sono, comunque, previsti per i programmi Statali fino al marzo 1997 (ed entro quella data si spera di ottenere un intervento legislativo del Congresso), mentre per i programmi Federali lo schema adottato dal Prototipo SAS prevede che il percettore paghi anche i "costi di emissione" (*Reg E* inclusa) attraverso un onere mensile.

6.6.2 Investimento governativo ridotto nello sviluppo del POS

"Ci si attende che i dettaglianti investano in terminali POS per i loro negozi". Anche per quanto riguarda lo sviluppo dei POS, che costituisce la maggior quota dei costi degli investimenti, la *EBT Task Force* propone di seguire i criteri dell'ambiente commerciale, riservando al Governo Federale solo il ruolo di "ultima risorsa di sviluppo", quando necessario, per assicurare un accesso adeguato, fornendo terminali a funzione singola che saranno connessi solo con il fornitore di servizi EBT³¹⁶.

6.7 L'attuale ritorno economico della serie di scelte istituzionali

6.8 Il Modello Economico dell'EBT come emerge dal prototipo di Invito a Concorrere dell'Associazione degli Stati del Sud

6.8.1.1 Le scelte dipendenti dalla regolamentazione E

Come abbiamo visto, uno dei principali elementi di costo (e la principale fonte di rischio finanziario) del modello di costo dell'EBT è costituita dalla applicazione della Regolamentazione E. Questo aspetto è ancora soggetto a scelte istituzionali, principalmente (ma non soltanto) da parte del Congresso USA.

Tuttavia le decisioni che sono alla base del Prototipo di Invito a Concorrere (IEI) dell'Associazione degli Stati del Sud (SAS) hanno già parzialmente limitato l'impatto della Regolamentazione E. Infatti le carte/conti prefinanziati direttamente dal governo federale sono già coperti dalla Regolamentazione E nel Prototipo SAS, ma il costo di questi conti è stato scaricato sui percettori/possessori di carte. Il governo non paga nulla. Questa condizione difficilmente sarà modificata in futuro. I conti federali prefinanziati direttamente, in quanto normali conti bancari, continueranno ad essere soggetti alla Regolamentazione E, ma i costi non saranno pagati dal governo, bensì dal percettore.

³¹⁶ "Nell'ambiente commerciale i dettaglianti alimentari forniscono il servizio EBT mediante terminali multiuso, capaci di accettare un gran numero di carte di credito e debito. Dal momento che il *benefit* che un dettagliante riceve da una transazione EBT è simile al *benefit* ricavato da una transazione commerciale, la *Task Force* ritiene che i dettaglianti debbano affrontare i costi dello sviluppo dei terminali."

Le future scelte circa la Regolamentazione E nell'EBT riguardano soltanto la sua applicazione ai *benefit* statali. E' possibile che tale applicazione sia revocata per tutti i *benefit* Statali (in quanto non danno luogo ad un conto effettivo, ma solo ad un "conto di autorizzazione"), oppure che sia revocata soltanto per i *Food Stamps* (in quanto "conti non cash").³¹⁷

Il modello di cassa del prototipo SAS distingue due modelli economici per le carte EBT: le carte per *benefit* statali (con sussidio governativo) e le carte per i *benefit* federali (senza sussidio governativo, interamente pagate dal percettore).

Il Prototipo SAS ha radicalizzato le scelte latenti nel Rapporto dell'*EBT Task Force*, riportando alla luce il latente dualismo fra conti prefinanziati (direttamente dal governo federale) e conti a finanziamento al momento del prelievo (statali).

6.8.1.2 Conti Prefinanziati/ Carta Federale per i *Benefit* Previdenziali

I conti a carico diretto del governo federale sono normali conti bancari e il governo non interviene con alcun sussidio. Il possessore della carta paga di tasca propria. L'adesione del titolare alla carta è volontaria, anche se "incoraggiata" dal governo federale.

Le carte emesse per accedere a questi conti bancari "virtuali" sono carte commerciali *standard* a tutti gli effetti.³¹⁸ Tuttavia il monopsonio governativo ha lasciato il suo marchio: i conti EBT Federali possono essere aperti solo presso una istituzione finanziaria che sia Emittente Designata dal Governo (GDI). Il governo interviene nella fissazione del prezzo. Nel caso del prototipo SAS, il GDI delle carte federali è lo stesso che emette le carte statali. Il monopsonio governativo si accoppia a un monopolio bancario privato.

Il GDI possiede i fondi di proprietà del percettore e può negoziare con lui uno schema di interesse zero o basso. Il percettore paga al GDI un onere mensile, oltre ai costi di transazione.

6.8.1.3 Conti Finanziati al momento del prelievo / Carta Statale per *Benefit* Previdenziali

La partecipazione dei percettori di *benefit* statali è obbligatoria. I conti presso il GDI sono "conti di autorizzazione". I fondi sono depositati nei conti dalle agenzie governative. L'amministrazione paga i costi di manutenzione dei conti e di emissione della

³¹⁷ "La legislazione di supporto agli Stati che emenderà l'*Act* così da esentare i programmi statali dalla *Act e Regulation E*" (SAS IEL, cit., p. 298 IX. *Regulation E Options*).

³¹⁸ "Tutti i pagamenti *federal* ricevuti da ogni singolo pagatore devono essere messi in *pool*. I depositi per i *benefit* ricevuti dal Tesoro per un programma dato sono considerati di proprietà del percettore con valuta della data di emissione per il programma" (SAS IEL, cit., p. 118 vii).

"Le transazioni del percettore ATM o del debitore POS in relazione a questi conti saranno processate dalla A.F. nello stesso modo di quelle relative ad altri conti privati" (*ibid.*, viii).

"Ciò richiede l'istituzione di un "conto" per gli utilizzatori EBT che, altrimenti, non mantengono i loro conti bancari. I conti EBT non danno interessi" (*ibid.*, p. 194). "Establishment of Accounts. La A.F. può istituire conti EBT, che possono non dare interessi. Il conto può essere limitato ai solo prelievi con carte di debito, ma possono essere permessi altri accessi?" (*ibid.*, p. 202).

carta (senza protezione della Regolamentazione E, possibilmente). Se nel conto del percettore sono depositati solo *Food Stamps*, l'amministrazione non ha costi aggiuntivi per transazioni di cassa. Se nel conto confluiscono anche *cash benefit*, l'amministrazione subsidia due prelievi ATM al mese.

In cambio del sussidio implicito, il percettore rimane "non bancarizzato" e l'amministrazione incassa l'entrata per interessi generata dal flusso conseguente al metodo di deposito a prelievo giornaliero. Il percettore è espropriato dei suoi fondi anche nel caso di *cash benefit*, per esempio AFDC.³¹⁹

6.8.1.4 Conti Combinati: Carte Federali e Statali

E' molto interessante confrontare le soluzioni e il linguaggio del SAS IEI con le soluzioni del "rapporto Phoenix". La "carta singola" EBT diviene una "capacità di una singola carta" di gestire due diversi tipi di *benefit*.

6.8.1.5 Capacità della Carta Singola per *Benefit* Federali e Statali

"Il metodo migliore per raggiungere questo risultato sta per tutti e due i governi, Federale e Statale, nel selezionare lo stesso Agente Finanziario, per amministrare i programmi EBT. L'A.F. fornirà la capacità per permettere l'accesso ai *benefit* federali tramite una carta EBT emessa dallo Stato oppure l'accesso ai *benefit* statali mediante la *Benefit Security Card* emessa dall'A.F. designato. In generale, agli individui che vivono in Stati che implementano EBT, verrà richiesto di utilizzare il sistema EBT per ricevere i loro *benefit* statali". "Il meccanismo per accedere ai *benefit* federali mediante i sistemi EBT dello Stato può essere strutturato o attraverso un accesso remoto ai conti federali EBT, oppure attraverso una raccomandazione alternativa da parte degli A.F..³²⁰

La tecnica scelta determina se la portata della singola carta dia luogo, o meno, all'applicazione della Regolamentazione E. "Prima del marzo 1997, i *benefit* federali, cui si accedeva tramite una carta EBT emessa dallo Stato, non potevano essere coperti dalla Regolamentazione E in seguito al metodo di accesso usato dalle A.F.. Per esempio, se l'Agenzia Finanziaria trasferisce i depositi del percettore da un conto bancario individuale a un conto di cassa e fornisce l'accesso ai depositi tramite la Carta Statale EBT, la Regolamentazione E non si applica. Se l'A.F. sceglie di fornire l'accesso ai *benefit* federali tramite un accesso a distanza a un conto del percettore usando carte EBT emesse dallo Stato, la Regolamentazione E si applica"³²¹.

³¹⁹ "L'ammontare dei *benefit* dei quali il cliente ha diritto sarà autorizzato da un *file di autorizzazione dei benefit* o da un *record di autorizzazione dei benefit* trasmesso da agenzie amministrative statali alla A.F. designata. Questi *benefit* rappresentano solo *credit balances* (saldi dei crediti) - nessun deposito verrà trasferito quando i *benefit* vengono autorizzati. Il giorno che il cliente accede ai *benefit*, la A.F. inizia l'operazione di trasferimento effettivo di fondi statali o federali sufficienti a rimborsare il ritiro del cliente. Le transazioni *Day of draw* (al momento del prelievo) saranno formalizzate il giorno bancario successivo al giorno di ritiro." (SAS IEI, *cit.*, p.107-108).

³²⁰ SAS IEI, *cit.*, p. 195.

³²¹ *ibid.*, pp. 196-197.

6.8.2 Un ambiente operativo uniforme

Il Rapporto del Vice Presidente *Creating a Benefit Delivery System That Works Better & Costs Less* invita a usare la tecnologia e le infrastrutture commerciali esistenti e ad adottare *standard* nazionali. L'investimento iniziale necessario per costruire un'infrastruttura nazionale può essere limitato se non duplica ciò che l'infrastruttura commerciale EFT già fornisce. Per essere efficienti in termini di costi, i sistemi EBT devono essere costruiti su specifiche tecniche *standard* e operare nello stesso modo in tutto il paese. Gli *stakeholder* hanno segnalato che i risparmi che potrebbero essere guadagnati con l'EBT si perderebbero sicuramente se i dettaglianti, i *network* e i fornitori di servizi finanziari dovessero adattare i loro servizi o le loro operazioni ad ambienti operativi differenti per ciascuno Stato.

"In sintesi, perché il governo dovrebbe adottare un ambiente commerciale uniforme? Un ambiente commerciale uniforme fornisce l'opportunità di:

- accesso universale ai terminali
- transazioni interstatali
- *forum* per accordi tra le parti interessate."³²²

"Il sistema EBT nazionale renderà il governo un partner del settore privato per trasformare l'antiquato sistema di esborso del governo attraverso l'uso delle moderne tecnologie elettroniche bancarie."³²³

"Le aspettative del governo sono che, in seguito alle sinergie e alla cooperazione tra gli *stakeholder* interessati ad EFT e ad EBT, le applicazioni delle tecnologie più evolute richiederanno meno tempo per decollare... Il primo passo verso una sinergia EFT/EBT è costituito dal progetto SAS, ma il prossimo interesserà il resto del paese."³²⁴

A questo stadio della crescita di EBT, l'amministrazione si è trovata nella posizione di essere essa stessa un'emittente di carte EBT, tramite un agente fiscale. Gli Stati e i consorzi che intendono partecipare al programma EBT nazionale acquistano i servizi di un *network* (direttamente o tramite un processore terzo). I partecipanti devono presentare un fornitore EFT commerciale con regole operative e *standard* per EBT che incontrino l'approvazione del governo.

Per sviluppare le *EBT Operating Rules* (Regole Operative per l'EBT), è stato formato un comitato composto dai rappresentanti di tutti gli *stakeholder*: governo, *debit networks*, dettaglianti e la *Federal EBT Task Force*.

6.8.2.1 Varianti di EBT nei confronti di EFT

Alcune differenze tra EBT e EFT richiedono adattamenti delle regole commerciali, di diverso ordine:

Manageriali. Solo gli emittenti che vincono le gare IEI e che hanno accordi con il Tesoro avranno il permesso di emettere Carte *Benefits Security*. Il governo avrà un unico marchio *Benefit Security* che sarà gestito centralmente, ma l'implementazione e l'operatività avverrà attraverso numerosi *debit network* commerciali; in tal modo i *network*

³²² Iana L. Schmitzer, Phoenix Planning & Evaluation. *Uniform Operating Environment (EBT and Social Services Application Seminar Acts 1995*, p. 454.

³²³ *Ibid.* pp. 456/57.

³²⁴ *Ibid.* p.458.

agiranno come processori EBT per il logo *Benefit Security*.

Tecniche. *Food Stamps* e WIC richiedono il bilanciamento delle ricevute al terminale POS poiché le indicazioni sulle ricevute del Reg. E sono sospese per EBT. Per i conti alimentari è necessario aggiungere una ulteriore chiave di accesso in quanto sono conti di autorizzazione (piuttosto che pre-finanziati) e limitati a beni alimentari. I conti alimentari sono accessibili solo con i POS; conti *cash* sono accessibili sia a POS che ad ATM. Per i conti *Food Stamps* (e WIC in futuro) sono richieste transazioni manuali con ritorni cartacei. I clienti devono poter ottenere cibo anche quando parti del sistema non sono operativi. Prima di autorizzare una transazione bisogna interrogare una lista per accertare se il dettagliante è autorizzato a fornire *Food Stamps* (o WIC).

Verifica. La verifica dei partecipanti passerà per due gradi: ci sarà un prima verifica nei punti commerciali e una seconda che avrà luogo tra i GDI e il governo. Il governo sussidierà un numero limitato di transazioni dei percettori. I GDI o i loro processori cureranno la manutenzione di un *database* attraverso il quale saranno allocati conti multipli su di una carta.³²⁵

6.8.2.2 Le nuove tecnologie

L'EBT andrà verso l'uso di carte a striscia magnetica *standard*, *smart card standard*, o *standard* alternativi? La posizione del governo è che le diverse tecnologie e applicazioni sono soltanto strumenti disponibili da adattare alle sue esigenze. Riguardo ad una applicazione di EBT su larga scala, la posizione del governo è di trarre vantaggio dalla infrastruttura esistente, piuttosto che guidare o sussidiare un nuovo sistema.³²⁶

La maggioranza dei progetti EBT, sia federali che statali, oggi usano la tecnologia delle strisce magnetiche.

Da un punto di vista tecnologico, i programmi pilota EBT su *smart card* hanno avuto successo; i costi rimangono, comunque, un fattore chiave di limitazione dell'espansione. Negli USA una infrastruttura per *smart card* praticamente non esiste, specialmente nei punti di vendita. Ciononostante, non appena emergerà una tecnologia *smart card* come secondo *standard* e creerà una infrastruttura di distribuzione, EBT ne farà uso. Quando la tecnologia delle *smart card* fornirà un ambiente operativo uniforme con Regole Operative, *standard* tecnici (e applicativi) e leggi di accompagnamento che definiscano ruoli e responsabilità degli attori, è probabile che EBT seguirà. " Non è una questione di se, ma di quando."³²⁷

³²⁵ *Ibid.* pp.461/2.

³²⁶ *Ibid.* pp.463.

³²⁷ *Ibid.* pp.463/4.

7. L'economia dell'EBT come economia dell'amministrazione³²⁸

7.1 L'erogazione elettronica: scelta tecnologica o istituzionale?

L'economia dell'erogazione elettronica delle prestazioni assistenziali (la cosiddetta *Electronic Benefit Delivery*) è condizionata dal fatto che l'erogazione dei *benefit* nel tradizionale sistema cartaceo è un servizio monopolistico dell'amministrazione pubblica. L'erogazione dei *benefit* è, da un punto di vista formale, un servizio in natura, teoricamente gratuito.

In realtà, sia i percettori sia i dettaglianti sostengono diversi costi, monetari e non monetari, nel sistema cartaceo e continueranno a sostenerli, in misura diversa, nel sistema elettronico. Le scelte dei percettori (per esempio la scelta di aprire un proprio conto bancario) condizionano a loro volta i costi dell'amministrazione. Non bisogna dimenticare che l'erogazione elettronica dei *welfare benefit* esiste già da tempo per milioni di cittadini con un conto in banca: il conto bancario finanziato da questi cittadini consente infatti alle agenzie governative di utilizzare il deposito diretto dei *cash benefit*, con un notevole risparmio dei propri costi.

Non è la tecnologia in quanto tale, ma la disponibilità di un conto (bancario o di altro tipo, ad esempio postale), cioè di un punto di ingresso nel sistema commerciale dei pagamenti, a determinare i costi dell'erogazione dei *benefit*. Se per qualsiasi ragione tale punto di ingresso non si realizza attraverso le procedure *standard* del sistema commerciale, si dovrà creare un modello speciale di "conto virtuale".

L'economia dell'EBT si presenta innanzitutto come un'economia dei costi dell'amministrazione e, quindi, come funzione dei risparmi ottenibili attraverso l'impiego di una diversa tecnologia. Ma le sue conseguenze vanno oltre la semplice sostituzione di una tecnologia di erogazione e coinvolgono le relazioni istituzionali ed economiche fra amministrazione, cittadini e sistema finanziario commerciale.

L'EBT non riguarda soltanto una tecnica per il trasferimento di danaro dall'amministrazione a determinati gruppi di cittadini. Non si deve trascurare che il sistema del *welfare* è caratterizzato in quasi tutti i paesi occidentali da una vasta gamma di *benefit* diversi dal trasferimento di danaro. Spesso i *benefit* sono in natura, e altrettanto spesso assumono forme intermedie fra il puro *benefit* in natura gratuito e il *cash benefit*.

Proprio per questo aspetto l'esperienza del sistema EBT in USA è particolarmente importante. Il sistema di *welfare* americano è infatti caratterizzato dalla presenza determinante di *voucher benefits* (Buoni Alimentari, ma anche i *vouchers* WIC per l'alimentazione di madri e bambini), per i quali la struttura legale e commerciale non consentiva di costituire alcun conto commerciale nel quale il percettore potesse depositare tali *benefit* e provvedere quindi a effettuare i relativi pagamenti. Una situazione analoga si può riprodurre in qualsiasi parte del mondo quando i *welfare benefit* assumano una forma diversa dal semplice trasferimento di danaro a un conto bancario: *Food stamps* e WIC *voucher* sono un modello di quanto potrebbe accadere in altri settori, e in particolare nel settore sanitario.

³²⁸ 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.

7.2 Un nuovo "Mercato": cittadini "non-bancarizzati" e *benefit* "non bancarizzabili"

Il sistema conosciuto negli USA come *Electronic Benefit Transfer* (EBT) è consistito sino ad oggi nell'erogazione elettronica di due elementi ben definiti:

- *cash benefits* a percettori non-bancarizzati;
- *voucher benefits*, che non possono essere "banca-
rizzati" nell'attuale sistema bancario
standard.

7.3 EBT: Come bancarizzare i non-bancarizzati

L'economia dell'EBT è innanzitutto una economia dei cittadini non-bancarizzati e dei *benefit* non-bancarizzabili (non monetari). L'azione del Governo USA, negli ultimi anni, si riassume nello slogan *From Paper to Electronics* (dalla carta all'elettronica), che esprime un'opzione tecnologica, non un'opzione di metodo riguardante il sistema dei pagamenti nei confronti dei cittadini. Il progetto EBT non si è mai posto l'obiettivo di bancarizzare i non-bancarizzati. Anche se, come afferma Rapporto dell'*EBT Task Force*, L'EBT aiuta a sfumare le differenze tra i bancarizzati e i non-bancarizzati, con l'attuale sistema EBT il governo sussidia l'erogazione di *benefit* ai non-bancarizzati, non la "banca-
rizzazione" dei cittadini non-bancarizzati.

La tabella che segue analizza la composizione della popolazione che beneficia dei programmi di *welfare* inseriti nel primo scaglione del progetto della *EBT Task Force*.

I dati indicano che:

- la grande maggioranza dei percettori (quasi due terzi) è già servita mediante erogazione elettronica dei *benefit* in quanto sono cittadini bancarizzati, che pagano essi stessi il costo del conto bancario che consente l'erogazione elettronica;
- la maggioranza dei percettori non-bancarizzati di *cash benefit* è costituita da percettori di *benefit* federali (Previdenza Sociale - *Social Security*) che nel modello EBT in via di implementazione potranno divenire percettori bancarizzati all'interno del sistema EBT, ma su base volontaria e pagando di tasca propria;
- gli altri percettori di *cash benefit* (AFDC e GA) coincidono, nella stragrande maggioranza dei casi, con i percettori di *voucher benefit* (*Food Stamps* o WIC). E' soltanto a questo settore che si applicherà il sistema EBT sussidiato dal governo.

7.3.1 Clienti EBT bancarizzati e non-bancarizzati per i pagamenti del *welfare*

Tabella 43 - I percettori dei programmi del primo scaglione e l'EBT nazionale

# Milioni	FSP	AFDC	GA	SSA	SSI	Total
# Beneficiari	27.00	14.10	2.0	42.10	6.00	91.2
# Posizioni amministrative	10.80	5.00	1.7	42.10	6.00	65.6
#Non Bancarizzati	10.80	3.75	1.26	5.90	3.01	24.72
#Non Duplicati <i>Food Stamps</i>	10.80	0.40	0.2	5.60	2.00	19.0

Fonte: *EBT Task Force Cost Model, Synopsis*, Giugno 1994

7.3.2 Miliardi di dollari non-bancarizzati diventano bancarizzati o quasi-bancarizzati

Anche se il sistema EBT consente di "bancarizzare" soltanto i percettori di programmi federali che intendano farlo a proprie spese (in pratica il conto bancario modello "EBT" diviene una scelta alternativa al normale conto bancario e al deposito diretto), tuttavia il sistema consente di canalizzare attraverso il sistema dei pagamenti (Istituzioni Finanziarie qualificate quali GDI (Emittenti Designati dal Governo), Banche Acquirenti, Networks POS & ATM, ecc.) una massa di denaro che in precedenza sfiorava appena il sistema finanziario (incasso di assegni, ecc.).

Ciò si attua attraverso le seguenti scelte compiute finora dal sistema EBT:

- la scelta di *piggybacking* (appoggiare) le transazioni EBT sul sistema commerciale di pagamento;

- la scelta istituzionale dei GDI, che dà a questi ultimi un quasi-monopolio "regionale" sui conti bancari EBT federali ("volontari");

- la scelta della tecnica dei conti "prelievo giornaliero" (non-bancari) per i *benefit* statali, con la quale il governo utilizza i GDI per creare (secondo la felice espressione del "rapporto Phoenix" del 1992) una propria *Benefit Bank* "virtuale",

Secondo il documento dell'Invito a Concorrere della "Southern Alliance of States" - SAS, le transazioni EBT costituiranno in pochi anni circa il 40% del mercato delle transazioni debitorie negli USA. La seguente tabella riassume le cifre della posta finanziaria in gioco.

7.3.3 Valori finanziari del "primo scaglione" EBT

Tabella 44 — I percettori dei programmi del primo scaglione e l'EBT nazionale

Milioni di dollari	FSP	AFDC	GA	SSA	SSI	Totale
<i>Benefit</i> Federali	22.005	12.449	--	293.44	24.360	317.801
<i>Benefit</i> di Stato	--	10.104	7.200	--	--	17.304
<i>Benefit</i> Governativi	22.005	22.553	7.200	293.440	24.360	335.209
Tramite EBT	22.005	16.915	5.505	41.078	12.180	97.683

Fonte: EBT Task Force Cost Model, Synopsis, Giugno 1994

7.3.4 L'economicità dell'EBT dal punto di vista dei percettori

Nell'attuale sistema, i percettori di *cash benefit* pagano molto spesso spese elevate di incasso di assegni, che possono giungere a superare il 5% dell'importo dell'assegno. Tuttavia la letteratura da noi esaminata non fornisce stime del costo complessivo sostenuto dai beneficiari del *welfare*, né questa considerevole voce di costo compare nella contabilità della *EBT Task Force*. Quest'ultima ha però provveduto a raccogliere l'opinione dei percettori, soprattutto nelle aree dove erano già operativi sistemi EBT locali.³²⁹

Per tutelare la dignità dei clienti, è necessario - come afferma il rapporto - che la carta e il sistema assomiglino e operino come i sistemi commerciali di carte di credito e debito largamente usate nel paese. Ai punti di servizio, sia presso un terminale POS pres-

³²⁹ "Per apprendere come i percettori di *benefit* vedessero l'EBT, la *Task Force* ha parlato con i percettori, in numerosi siti dimostrativi, e con gli avvocati dei clienti.", *EBT Task Force Report*, Maggio 1994.

so un terminale ATM, il sistema non dovrebbe differenziare un possessore di carta EBT da un possessore di MasterCard, Visa, o altro.

Per quanto riguarda la sicurezza del cliente, la *Task Force* rileva che i coupon cartacei e gli assegni possono essere facile preda per le persone più anziane e bisognose della società. Essi cadono vittime di rapinatori che aspettano fuori dei posti dove i percettori incassano i loro assegni o prelevano i loro coupon alimentari. I percettori con accesso all'EBT dicono spesso che la sicurezza che esso fornisce è la ragione principale per la quale preferiscono una carta ai coupon e agli assegni. Non hanno bisogno di prelevare l'intero ammontare del loro *benefit* e possono mantenere i fondi al sicuro finché non ne hanno bisogno.

Gli orientamenti istituzionali più recenti hanno trasferito sui percettori una parte importante dei costi governativi. Il trasferimento è totale nel caso dei percettori di *benefit* federali, parziale nel caso dei percettori di *cash benefit* quali AFDC e GA - Assistenza Generale (programmi statali) i quali dovranno pagare i prelievi ATM, ad eccezione di due al mese che sono sussidiati dall'amministrazione. Bisogna aggiungere che i percettori dei soli *Food Stamps*, disponendo di una carta non utilizzabile per prelievi ATM (carta "solo POS") godono di una effettiva gratuità del servizio.

Dal punto di vista del percettore, si pone in evidenza ancora una volta la netta polarizzazione fra le carte federali ("carte commerciali" volontarie e senza sussidi governativi) e carte statali, soprattutto per quanto riguarda la categoria *Food Stamps only* che è obbligatoria, gratuita, interamente sostenuta dal governo.

7.3.5 L'economicità dell'EBT dal punto di vista dei dettaglianti

Come vedremo, secondo le stime della *EBT Task Force* i dettaglianti pagheranno ogni anno più di 130 milioni di dollari per spese di transazioni POS correlate a transazioni EBT, nonostante la particolare regolamentazione federale che impedisce di imporre oneri sui dettaglianti per i pagamenti effettuati con *Food Stamps*; tale regolamentazione è stata rispecchiata in una norma (peraltro non molto chiara) del testo dell'Invito a Concorrere della SAS che vieta al GDI di far pagare spese di interscambio sulle transazioni POS mediante *Food Stamps*.

La gestione dei coupon dei *Food Stamps* era particolarmente macchinosa e onerosa per i dettaglianti, anche se formalmente priva di costi monetari; si può ritenere che da questo punto di vista la carta EBT sia ben accetta. Tuttavia il governo non prevede di sussidiare in alcun modo l'installazione di terminali POS presso i dettaglianti che ne siano sprovvisti, ad eccezione dei terminali "solo EBT" da installare per coprire i punti di vendita *Food Stamps* nelle aree geografiche dove i terminali POS siano assenti o insufficienti.

Nel complesso, è evidente che il sistema EBT fa emergere e "monetizza" i costi di transazione impliciti nel sistema cartaceo. E' tuttavia necessario verificare il presupposto della *EBT Task Force*, secondo il quale i dettaglianti debbono accettare le carte EBT (e pagare i relativi oneri) così come accettano le carte commerciali di pagamento. Ciò può costituire un ottimo argomento per rendere le carte EBT del tutto indistinguibili dalle carte commerciali. Il diffondersi della pratica del *surcharging* (imputazione in eccesso di elementi di costo) dimostra che esiste un'area di malcontento presso i dettaglianti che potrebbe rendere difficile l'accettabilità delle carte EBT. E' indubbio che i minori costi delle