

transazioni *off-line* realizzabili con *smart card* è un argomento importante anche da questo punto di vista.

7.4 Economicità per l'amministrazione: i costi del sistema cartaceo nei confronti di quelli EBT

7.4.1 Il Costo per l'amministrazione dell'erogazione cartacea

Qualsiasi analisi della economicità dell'EBT deve partire dalla analisi dei costi dell'attuale sistema cartaceo, poiché è rispetto ad essi che si misura la efficienza in termini di costi dell'EBT per il governo.

Si impongono due osservazioni preliminari sui dati della tabella seguente, che sintetizza la struttura del caso selezionato incluso nel "primo scaglione" dei programmi di *welfare*.

Innanzitutto, la gran parte del caso è costituita dai percettori del programma *Food Stamp* (quasi 11 milioni di percettori di *benefit* "non bancarizzabili") e dai percettori della Sicurezza Sociale (SSA e SSI), cioè dei programmi federali (9 milioni); nel sistema cartaceo queste due categorie hanno, come vedremo, costi completamente differenziati.

Secondariamente, i percettori degli altri due programmi statali (AFDC e *General Assistance*) si sovrappongono largamente con le posizioni amministrative (*cases*) dal Programma *Food Stamp*, ma il sistema cartaceo non è in grado di calcolare i risparmi derivanti da questa sovrapposizione.

7.4.1.1 Percettori di erogazione cartacea

Tabella 45 – Percettori dei programmi del primo scaglione

Milioni di dollari	FSP	AFDC	GA	SSA	SSI	Totale
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

7.4.1.2 Il costo annuale per l'amministrazione dell'erogazione cartacea

Il senso delle osservazioni precedenti è illuminato da un dato che svela da solo il nocciolo della dinamica economica e istituzionale dell'EBT: su 640 milioni di dollari di costi governativi annui del sistema cartaceo, ben 530 milioni sono costi del *Food stamps Program*. Per contro, i programmi federali, con un numero di percettori non molto inferiore, hanno un costo di erogazione inferiore a un decimo del costo del FSP.

Tabella 46 – Costi annuali in milioni di dollari

Sistema Cartaceo	FS	AFDC	SSA+SSI	Total
Costi Federali	289	48	41	377
Costi Statali	214	48	-	263
Totale	503	96	41	640

Fonte: Elaborazioni su dati del *EBT Task Force Cost Model, Synopsis*, Giugno 1994.

7.4.1.3 Erogazione cartacea: costo mensile per percettore

Le osservazioni fatte sulle tabelle precedenti possono essere ulteriormente precisate considerando il costo *case per month*, ovvero il costo mensile che ciascun programma deve sostenere mensilmente per ogni posizione amministrativa di titolarità all'erogazione dei *benefit*.

Tabella 47 — Costo mensile in dollari per per ogni singola posizione amministrativa per percettori non bancarizzati

	FS	AFDC	SSA+SSI	Media
Costi Federali	2.23	1.09	0.39	
Costi Statali	1.65	1.09	0.00	
Totale	3.88	2.17	0.39	2.27
Costo Mensile per caso "non duplicato": 2.84				

Fonte: Elaborazioni su dati del *EBT Task Force Cost Model, Synopsis*, Giugno 1994.

Il costo dell'assegno inviato mensilmente ai percettori della Sicurezza Sociale è nettamente inferiore al mezzo dollaro. Ciò rivela la fondamentale difficoltà di qualsiasi sistema EBT nel competere con i sistemi tradizionali quando l'erogazione del *benefit* si riduce ad un semplice trasferimento di danaro in condizioni relativamente sicure. Il costo dell'assegno è prossimo a quello di un solo prelievo ATM. Il governo non può risparmiare nulla in situazioni di questo genere. Il risparmio avverrebbe esclusivamente dal lato del percettore se questi dovesse sostenere un elevato costo unitario per incassare l'assegno.

Per contro, i dati rivelano che il costo mensile dell'erogazione dei *Food Stamps* è, da solo, nettamente superiore al costo di una carta di debito commerciale, in condizioni accettabili di gestione delle responsabilità (si ricordi che nel progetto pilota di Houston, Citibank aveva fissato a 3 dollari al mese il prezzo di una carta di debito, coperta da Regolamentazione E e con un prelievo ATM gratuito al mese).

Non solo questi elementi indicano con certezza le maggiori fonti di risparmio che l'EBT offre al governo rispetto al sistema cartaceo, ma individuano altre due implicazioni fondamentali:

- l'economicità di una gestione elettronica, di tipo "commerciale", dei *welfare benefit* e affidata innanzitutto alla conversione di transazioni complesse come quella dei *Food Stamps* o delle prescrizioni mediche, poiché i costi amministrativi e di transazione più elevati si annidano in quest'area;

- con circa la metà del costo attuale dei *Food Stamps*, il governo avrebbe potuto bancarizzare tutti i percettori non-bancarizzati di *benefit* statali; oppure, considerando i 2,84 dollari pagati attualmente dal governo per ogni "posizione amministrativa non-duplicata" (una carta EBT unica elimina la duplicazione all'interno del caso in considerazione), sarebbe stato possibile bancarizzare tutti i percettori non-bancarizzati del *welfare* (al prezzo di 2 dollari al mese) e risparmiare ancora 0,84 dollari, e più probabilmente oltre 1 dollaro, al mese per *case* (su base annua il risparmio sarebbe stato di circa 240 milioni di dollari).

Per quanto approssimativi, questi calcoli indicano con chiarezza quali siano le scelte istituzionali e politiche retrostanti l'attuale impostazione del sistema EBT americano.

7.4.2 Rapporto della EBT Task Force: i risparmi attesi e la ripartizione dei costi

Il rapporto stabilisce che, nonostante i limiti, l'attuale piano di implementazione dell'EBT produce risparmi federali stimati in 195 milioni di dollari annui, a confronto del costo dell'erogazione di *benefit* cartacei, stimato intorno ai 436 milioni di dollari.

L'investimento federale *una tantum* per la progettazione, lo sviluppo e l'implementazione di un EBT nazionale richiederà, presumibilmente, 83 milioni di dollari di nuovi stanziamenti federali per i quattro anni tra il 1994 e il 1997. Gli Stati si ripartiranno una quota dei costi di progettazione, sviluppo e implementazione e dei costi operativi.

Tuttavia, gli attuali requisiti di neutralità dei costi costituiscono un problema particolare: eliminare lo *standard* di neutralità dei costi e sostituire uno *standard* di efficacie dei costi a livello governativo, multi-programma, permetterebbe di riconoscere gli aspetti di inter-agenzia, multi-stato e pluriennale dell'impegno EBT attualmente interpretato come un risultato della "raccomandazione" della *National Performance Review*. I requisiti attuali penalizzano coloro che hanno mantenuto al massimo bassi i costi, perfino quando il passaggio all'EBT porterebbe benefici nei costi nel lungo periodo.

7.4.3 I risparmi annuali dell'amministrazione derivanti dall'EBT

Tabella 48 — Costi operativi annui per la pubblica amministrazione

	Federale (a)	Federale (b)	Stati (b)	Totale (b)
Cartaceo	436	377	263	640
EBT	241	241	72	313
Risparmio	195E	131	191	327

Fonti: a) EBT Task Force Report, Maggio 1994; b) EBT Task Force Cost Model, Synopsis, Giugno 1994

7.4.4 Ulteriori vantaggi: riduzione delle frodi e miglioramento dell'affidabilità

Un importante vantaggio della conversione dall'erogazione cartacea a quella elettronica dei *benefit* risiede nella capacità dell'EBT di ridurre frodi, sprechi, abusi e inefficienza.

Come afferma la *Task Force*, i buoni alimentari sono una moneta sotterranea, usata per comprare qualsiasi cosa, da droghe, a armi, a beni reali. I *coupon* sono spesso scontati o svenduti per fare cassa, con l'aiuto di dettaglianti senza scrupoli. Ciò devia i buoni alimentari dal loro preciso obiettivo di nutrire i poveri.

L'Ufficio dell'Ispettore Generale del Dipartimento dell'Agricoltura stima queste distorsioni in un valore di 100 milioni di dollari all'anno.

Sono necessari, pertanto, investigatori con strumenti, poteri e fondi per controllare e perseguire il traffico. Grazie all'EBT molto del lavoro manuale legato alle investigazioni sulle frodi è eliminato. Gli investigatori usano programmi informatici che analizzano sistematicamente informazioni per segnalare i centri di traffico..

L'EBT fornisce agli investigatori i dati, riducendo il tempo necessario per istruire un caso. I dati EBT sono anche utili a identificare chi può trafficare.

Con il sistema dei coupon, gli investigatori non riescono a identificare i trafficanti a meno che non siano testimoni della transazione. L'EBT fornisce dati su coloro che frequentano negozi sospetti e catturano i dati su ogni transazione. I colpevoli confessano rapidamente e accettano la sospensione del programma piuttosto che andare incontro a un processo, quando si trovano davanti all'evidenza.

Un ulteriore punto approfondito nel Rapporto è che, oltre a ridurre la frode e l'abuso, operazioni EBT uniformi sul territorio nazionale forniscono altri miglioramenti decisivi per l'integrità dei programmi governativi e i controlli sull'uso delle tasse per i programmi, a partire dalle varie agenzie fino alle imprese di servizi finanziari commerciali. Adottando i controlli e le operazioni *standard* delle infrastrutture commerciali, l'EBT fornirà lo stesso alto livello di sicurezza per i *benefit* governativi che già esiste nei conti personali bancari.

7.4.5 Facilitare la riforma del *welfare*

La *Task Force* afferma che molti amministratori dei programmi intravedono chiari legami tra L'EBT e la riforma del *welfare*. Tra gli obiettivi dell'EBT c'è il programma *Aid to Families with Dependent Children*, che rappresenta il principale programma primario di *welfare* con assistenza *cash* e il centro degli impegni per la riforma del *welfare*. Il successo delle prime implementazioni dell'EBT può essere un segnale per i percettori che il sistema di *welfare* è cambiato.

Attualmente, circa l'80% dei percettori AFDC non sono bancarizzati. Dato che usare una carta EBT è come usare una carta bancaria, i percettori saranno meglio preparati a partecipare ai principali percorsi economici della comunità una volta al lavoro. Esponendo i percettori all'utilizzo di tecnologie elettroniche bancarie EBT, costoro saranno messi nella condizione di acquisire gran parte delle conoscenze necessarie per muoversi nelle attività bancarie elettroniche. Questa strategia enfatizza l'importanza di aiutare i percettori non-bancarizzati a diventare bancarizzati, massimizzando il numero di famiglie a basso reddito che hanno conti bancari. Fare un uso migliore delle tecnologie incoraggia il senso di responsabilità. Il miglioramento dell'erogazione e dei processi dei programmi di *benefit* incrementerà la fiducia di chi paga le tasse.

L'EBT potrebbe anche facilitare l'esborso di ulteriori pagamenti relativi all'*Earned Income Tax Credit* (EITC).³³⁰

7.5 I costi di transazione e i costi di allocazione nei sistemi EBT

I sistemi EBT sono partiti da modelli in cui il governo sosteneva quasi integral-

³³⁰ La EITC è un credito di tassa rimborsabile che usa il codice di tassa per fornire un sussidio federale alle famiglie dei lavoratori a basso reddito. Le proiezioni sul programma prevedono una crescita di circa 25 miliardi di dollari l'anno per la fine del secolo. Attualmente, l'EITC proviene (1) da un ri-finanziamento *after-tax* (dopo tassa) o, (2) in aggiunta, dai dipendenti. Ambedue i meccanismi di erogazione hanno difficoltà a esplicitare ai singoli i reali *benefit* economici di ottenere un lavoro poco pagato, un risultato che potrebbe anticipare la più ampia strategia di riforma del *welfare*. Il primo approccio non fornisce un immediato incentivo al lavoro perché non c'è un diretto legame tra lavoro e EITC. Pochi lavoratori utilizzano il secondo approccio per ragioni che non sono del tutto comprensibili. Il Tesoro sta attualmente esplorando approcci alternativi per fornire l'EITC, compresa l'autorizzazione agli Stati di processare i pagamenti. L'EBT potrebbe risultare un veicolo ideale di erogazione di questi pagamenti.

mente i costi di transazione: gradualmente la allocazione dei costi è divenuta molto simile a quella delle carte commerciali; i costi di transazione POS sono stati trasferiti ai dettaglianti (con l'eccezione che abbiamo visto per i buoni alimentari), mentre i costi dei prelievi ATM sono stati trasferiti ai percettori, ad eccezione di alcune transazioni "sussidiate" per i percettori di *benefit* statali.

L'ultima tappa di questo processo è stata realizzata trasferendo sui percettori dei programmi federali anche i costi di manutenzione e i costi di copertura della Reg E.

In conclusione il governo ha deciso di sussidiare solo i *benefit* che risultano più costosi nel sistema cartaceo, come i buoni alimentari e gli AFDC, rinunciando a sostenere i conti bancari dei *benefit* federali (è opportuno ripetere che i *benefit* federali sono sottoposti ad una regolamentazione che impone la creazione di regolari conti bancari, posseduti dai percettori e protetti dalla *Regulation E*).

In tal modo il governo sussidia soltanto speciali "conti di autorizzazione" (con depositi giornalieri e posseduti dal governo), che rappresentano all'interno del sistema un elemento irriducibile alle pratiche di mercato.

La conseguenza più importante di tale schema di allocazione dei costi risiede nell'entrata per interessi generata dal flottante. I "conti di autorizzazione" delle carte statali lasciano al governo l'entrata per interessi, mentre nel caso delle carte federali rimane di proprietà del percettore, che può eventualmente concordare con il GDI (Emittente Designato dal Governo) un tasso di interesse zero in cambio di altri servizi e vantaggi.

La seguente tabella riassume l'evoluzione subita dai diversi modelli EBT nella allocazione dei costi.

7.5.1 La allocazione dei costi nell'evoluzione dell'EBT

Tabella 49 — L'allocazione dei costi nell'evoluzione dell'EBT

	Transaz. POS	Transaz. ATM	REG E	Manutenz.
MARYLAND & C				
FS	Governo	N/A	Zero	Governo
AFDC	Governo	Governo	Zero	Governo
HOUSTON				
SSA	Commerciante	Cliente-1	Cliente	Cliente
SSI	Commerciante	Cliente-1	Cliente	Cliente
EBT TASK FORCE 1994				
FS	Commerciante	N/A	Governo	Governo
AFDC	Commerciante	Cliente+Gov.(2.5)	Governo	Governo
SSA	Commerciante	Cliente	Governo	Governo
SSI	Commerciante	Cliente+Gov.(2.5)	Governo	Governo
PROTOTIPO SAS				
FS	Commerciante	N/A	Zero	Governo
AFDC	Commerciante	Cliente+Gov.(2)	Zero	Governo
SSA	Commerciante	Cliente-1	Cliente	Cliente
SSI	Commerciante	Cliente-1	Cliente	Cliente

Fonte: Nostra Elaborazione

Il Rapporto della *EBT Task Force* del maggio 1994 chiarisce le conseguenze che

le decisioni sulla allocazione dei costi, in particolare per quanto riguarda le transazioni ATM, hanno sul risparmio governativo. “La spesa di transazione ATM utilizzata nel modello di costi è di 0,20 dollari per transazioni *on-us* (direttamente connesse al venditore EBT) e di 0,425 dollari per le transazioni esterne. Diminuire il sussidio per i percettori con mezzi comprovati a 1 dollaro per mese incrementerebbe i risparmi operativi mensili da 195 dollari ad approssimativamente 232 milioni di dollari. Comunque, aumentare i sussidi pagati dal governo a 5 transazioni per mese per i possessori di mezzi e di 2,5 transazioni per i non possessori di mezzi farebbe diminuire i risparmi operativi annuali a 67,8 milioni di dollari soltanto”.

Nel rapporto del maggio 1994 il riferimento ai percettori senza mezzi riguardava la decisione di mantenere un programma federale di Sicurezza Sociale, all'interno dell'area dei sussidi governativi. Questo orientamento è stato in seguito corretto, e nel modello SAS tutti i programmi federali sono usciti dall'area sussidiata.

Tabella 50 — Imputazione dei costi per segmento di transazione EBT

Segmento di Onere di Transazione	Terminali Designati dal Gov. POS-EBT o solo Buoni Alimentari	Commerciante POS Transazioni FS	Commerciante POS Incasso Debiti/Incasso Indietro	Commerciante POS Prelievo Solo di Cassa	Prelievo ATM
Oneri di Strutturare/tele comunicazioni	Dettagliante	Dettagliante	Dettagliante	Dettagliante	Acquirente
Processo	Governo	Dettagliante	Dettagliante	Dettagliante	Acquirente
Oneri di Acquisto	Governo	Dettagliante	Dettagliante	Dettagliante	Acquirente
Oneri di Accensione	N/A	Dettagliante	Dettagliante	Governo/ Percettore	Governo/ Percettore
Oneri di Interscambio	N/A	N/A	Dettagliante	Governo/ Percettore	Governo/ Percettore
Oneri di Accensione Nazionale/Multipla	Governo	Dettagliante	Dettagliante	Governo/ Percettore	Governo/ Percettore

Fonte: Nostra Elaborazione

7.6 Il modello di costo della “EBT Task Force”

Una volta stabilito per successive approssimazioni lo schema di allocazione dei costi e dei sussidi governativi, è sufficiente definire il prezzo di ciascun elemento di costo per ottenere la struttura generale dei costi del sistema EBT, in particolare per quanto riguarda il costo dell'EBT per il governo federale e per i governi statali. Il Modello di Costo (Giugno 1994) della *EBT Task Force* differenziava i costi all'interno di due modelli, uno per il sistema Prototipo (comprendente un'area non dissimile da quella della SAS) e uno per il sistema EBT nazionale meno il sistema Prototipo. Nelle tabelle seguenti forniremo le elaborazioni per il sistema Prototipo e per il sistema nazionale nel suo insieme. In linea generale, il Modello di Costo si basava sulle seguenti stime delle principali voci di costo:

- transazioni POS: Costo per transazione *on-us* 0,10 dollari; per transazioni

"esterne" 0,16 dollari;

- transazioni ATM: "L'onere per transazione ATM usato nel Modello di Costo è di 0,20 dollari per transazioni *on-us* (direttamente collegate al venditore EBT) e 0,425 dollari per transazioni esterne";
- copertura della *Reg E*: costo medio per posizione amministrativa/mese 0,65;
- costo di manutenzione: include le voci di costo riportate nella tabella seguente.

7.6.1 Costo mensile di manutenzione EBT per singola posizione amministrativa

Tabella 51 - Costo di manutenzione in dollari per singola posizione amministrativa

IL COSTO DI MANUTENZIONE include:		
	Prototipo	Nazionale
Processore EBT	\$0.05	\$0.05
Installazione	\$0.01	\$0.01
Formazione	\$0.10	\$0.10
Emissione Carta	\$0.04	\$0.05
Sostituzione Carta	\$0.04	\$0.05
Interfaccia Locale	\$0.00	\$0.01
Totale	\$0.24	\$0.27

Fonte: Nostra Elaborazione

7.6.2 Costi mensili per posizione amministrativa

7.6.2.1 Costi mensili per case

Nella interpretazione della stima dei costi mensili per posizione amministrativa bisogna tener presente che si tratta di una media fra *cases* con diverse strutture di costi. Per esempio, i percettori di buoni alimentari non comportano costi per transazioni ATM. Il modello ipotizza 2.5 prelievi mensili ATM per percettore di *cash benefit*.

Tabella 52 - Costo in dollari per singola posizione amministrativa

		Prototipo	Nazionale
A	Transazioni POS	\$0.82	\$0.58
B	Transazioni ATM	\$0.74	\$0.74
C	Copertura <i>REG E</i>	\$0.66	\$0.64
D	Costo di Manutenzione	\$0.24	\$0.27
	Totale	\$2.46	\$2.23

Fonte: Nostra Elaborazione

7.6.2.2 Costo mensile dell'EBT per ogni singola posizione amministrativa

I costi computati nel Modello di Costo della *EBT Task Force* del giugno 1994 non erano interamente a carico del governo. Il Modello di Costo includeva anche costi a carico dei dettaglianti e dei percettori di Sicurezza Sociale. La seguente tabella mette in evidenza i costi non governativi, ottenendo la seguente stima dei costi a carico del governo.

Tabella 53 - Costo in dollari per singola posizione amministrativa

		Prototipo	Nazionale
A	Pagato dai commercianti	\$0.82	\$0.58
B1	Transaz. ATM pagata dai percettori SSA	\$0.31	\$0.31
Total - (A+B1)	Costi per il Governo	\$1.33	\$1.34

Fonte: Nostra Elaborazione

7.6.2.3 Struttura di un case secondo la EBT Task Force

Applicando le precedenti stime delle voci di costo per posizioni amministrative costituite dai percettori dei programmi EBT del primo scaglione, il Modello di Costo della *EBT Task Force* può prevedere i costi annuali del sistema.

E' da notare che il *case* tiene conto della sovrapposizione fra percettori di buoni alimentari e percettori di altri programmi *welfare*, ottenuta sfruttando le economie di scala tipiche di una carta multi-programma. L'ultima riga della seguente tabella mostra i dati dopo l'eliminazione di questa sovrapposizione.

Tabella 54 - Percettori dei programmi del primo scaglione e utenti EBT

Milioni	FSP	AFDC	GA	SSA	SSI	Totale
Cases	10.80	5.00	1.7	42.10	6.00	65.6
Non-bancarizzati Cases	10.80	3.75	1.26	5.90	3.01	24.72
Non Duplicati Food Stamps	10.80	0.40	0.2	5.60	2.00	19.00

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

7.6.3 Costi annuali del sistema EBT

Il risultato della proiezione conferma che il sistema EBT, nella configurazione prevista, non costa molto meno del sistema cartaceo, se si considerano le stime precedentemente esaminate (640 milioni di dollari su base annua). Si deve infatti tener conto del fatto che il modello si basa su uno scenario che prevede solo 2,5 prelievi mensili ATM per percettore. Nell'assunzione, più "realistica", di 4 prelievi mensili (adottata dal rapporto OTA e più vicina ai risultati del sistema del Maryland), i costi EBT sarebbero molto prossimi a quelli del sistema cartaceo. Tuttavia il confronto fra i due sistemi è viziato dalla premessa, non realistica, che nel sistema cartaceo tutti i costi siano pagati dall'amministrazione. In realtà, vi sono, come si è detto, costi a carico dei dettaglianti e dei percettori che le stime della *EBT Task Force* non hanno computato.

Tabella 55 – Costi annuali in milioni di dollari

	Prototipo	Nazionale
Transazioni POS	\$35.16	\$131.40
Transazioni ATM	\$31.92	\$168.84
Copertura <i>REG E</i>	\$28.44	\$146.76
Costi di Manutenzione ³³¹	\$10.32	\$60.48
TOTALE	\$105.84	\$507.48

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

7.6.4 Costi annuali dell'EBT per l'amministrazione

Il Modello di Costo include alcuni costi che, nella prevista allocazione dei costi, non sono a carico dell'amministrazione. La seguente tabella scorpora i costi non-amministrativi, mostrando come l'amministrazione ottenga un risparmio di oltre il 50% rispetto al sistema cartaceo, i cui costi amministrativi sono stimati, come si è detto, in 640 milioni di dollari. Bisogna sottolineare che in questo modello tutte le carte EBT sono coperte da *Reg E*, a spese del governo. Tale assunzione non è realistica ed è stata abbandonata nel modello attuato nel sistema SAS. I costi governativi sono quindi sovrastimati.

Tabella 56- Costi annuali in milioni di dollari

		Prototipo	Nazionale
A	Pagati dai commercianti	\$35.16	\$131.40
B1	Transaz. ATM pagate da percettori SSA	\$13.68	\$69.80
TOT- (A+B1)	Costi per il Governo	\$57.00	\$306.28

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

7.7 Il modello del prototipo SAS: sussidi del governo e economia del GDI (emittente designato dal governo)

Le scelte inizialmente previste dalla *EBT Task Force* sono state ulteriormente modificate nella fase di attuazione. Nel prototipo SAS l'allocazione dei costi è stata ulteriormente cambiata:

- riducendo l'area dei percettori sussidiata dal governo (ora limitata ai programmi statali);
- riducendo i prelievi ATM sussidiati a 2 transazioni per mese;
- modificando le ipotesi di prezzo per alcune voci, in particolare per i prelievi ATM (dal prezzo "di mercato" di 0,42 dollari considerato nel Modello di Costo si è pas-

³³¹ Costi Annuali di Manutenzione dell'EBT

Costi annuali in milioni - Il Costo di Manutenzione include		
	Prototipo	Nazionale
Processore EBT	\$2.16	\$10.68
Attrezzature	\$0.24	\$1.20
Formazione	\$4.32	\$22.68
Emissione carta	\$1.68	\$12.24
Sostituzione carta	\$1.68	\$12.24
Interfaccia Locale	\$0.20	\$1.40

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

sati ad un prezzo indicativo di 0,33 dollari, basato su fattori di scala);

- la Regolamentazione E non è stata inclusa nel costo e la sua applicazione alle carte dei percettori di *benefit* statali è stata quanto meno rinviata al marzo 1997.

La seguente tabella riassume le modifiche introdotte nella allocazione dei costi e delle responsabilità.

7.7.1 Scelte di sussidio del governo: dal rapporto EBT al prototipo SAS

Tabella 57 — Articolazione dei sussidi offerti dal governo

EBT TASK FORCE 1994				
	Transaz. POS	Transaz. ATM.	REG E	Manutenzione
FS	NO	N/A	\$0.65	\$0.25/0.27
AFDC	NO	2.5• \$ 0.42	\$0.65	\$0.25/0.27
SSA	NO	NO	\$0.65	\$0.25/0.27
SSI	NO	2.5• \$0.42	\$0.65	\$0.25/0.27
SAS 1995				
FS	NO	N/A	N/A	\$0.25/0.27
AFDC	NO	2• \$ 0.33	N/A	\$0.25/0.27
SSA	NO	NO	NO	NO
SSI	NO	NO	NO	NO

Fonte: Nostra Elaborazione

7.7.1.1 Il governo riduce i Casi specifici di applicazione dell'EBT

La scelta più importante introdotta dal Prototipo SAS è stata quella di separare nettamente i percettori di *benefit* federali (Sicurezza Sociale, etc) dai percettori di *benefit* statali. Il Caso specifico sussidiato dal governo si riduce quindi alle sole carte EBT dello "Stato".

La seguente tabella pone a confronto l'area dei percettori della EBT "statale" con il caso specifico nazionale: i percettori EBT sussidiati dal governo scendono da circa 19 milioni a meno di 11,5 milioni.

Le carte EBT "statali" sono obbligatorie per i percettori di *benefit* statali. Per contro, i beneficiari di programmi federali sono liberi di diventare titolari di carte EBT "federali", a proprie spese, oppure di continuare a ricevere un assegno.

Tabella 58 — Carta EBT "statale"

Milioni	FS	AFDC	GA	Totale	Cases
Non-bancarizzati Cases	10.80	3.75	1.26	15.81	23.46
Non Duplicati Food stamps	10.80	0.40	0.2	11.4	18.80

Fonte: Nostra Elaborazione

7.7.2 Tipi di carte EBT statali

Per avere una visione più precisa della struttura della carta "statale" è opportuno distinguere fra i diversi tipi di *benefit*. In pratica, occorre distinguere fra le carte *Food Stamps-only* (solo POS), che comportano per il governo il sussidio dei soli costi di manutenzione, e le carte *cash* abilitate a transazioni ATM, che comportano per l'amministrazione un costo aggiuntivo per il sussidio di 2 prelievi mensili.

Tabella 59 — Tipi di carte EBT statali

Tipi di Carta	Milioni di dollari
solo AFDC	0.40
AFDC+FSP	3.35
Carte Cash	3.75
solo FSP	7.45
TOTALE	11.20

Fonte: Nostra Elaborazione

7.7.2.1 I costi mensili per caso e i costi annuali per l'amministrazione

Il risultato finale per l'amministrazione è che, basandoci sulla stima del costo di manutenzione elaborata dal Modello di Costo nel giugno 1994, il costo mensile per ogni "caso" scende a circa 1 dollaro per le carte *cash* e a circa un quarto di dollaro per le *Food Stamps-only* (solo POS).

Su base annuale, l'insieme dei casi selezionati del primo scaglione dell'EBT costa ora al governo meno di un quarto di quanto inizialmente previsto dal Modello di Costo della *EBT Task Force* e circa un decimo dell'attuale *paper-based system*.

E' importante osservare che la eventuale applicazione della Reg E anche alle carte statali EBT comporterebbe, da sola, una spesa superiore a quella delle altre voci di costo sommate insieme.

Tuttavia, anche sommando la spesa per l'eventuale applicazione della Reg E, il costo dell'EBT nazionale si aggirerebbe, su base annuale, intorno ai 150 milioni di dollari, quindi a circa la metà dei 300 milioni di dollari inizialmente previsti dal Modello di Costo del giugno 1994.

Tabella 60 — Costi per il Governo, senza il margine del GDI

Carta Statale	Transaz. ATM	Manutenz.	Costo Mensile	Costi Annuali
<i>Food stamps</i>	NO	\$0.27	\$0.27	\$24.138.000.00
Carte Cash	2 * \$0.33 = \$ 0.66	\$0.27	\$0.93	\$41.850.000.00
			Totale	\$65.988.000.00
		Reg. E	\$0.65	\$87.360.000.00

Fonte: Nostra Elaborazione

L'osservazione precedente è importante per stabilire qualcosa di definito circa l'elemento più incerto della economia dell'EBT. Ci riferiamo al margine di profitto per i GDI.

7.7.2.2 I "reali" costi di manutenzione per l'amministrazione e i prezzi "reali" dell'EBT

Finora ci siamo attenuti alle stime dei costi elaborate dal governo in via previsionale. Tali stime non tengono in considerazione il margine di profitto che i GDI potrebbero caricare sul governo, nel caso delle carte EBT statali, o sui percettori, nel caso delle carte EBT federali. Soltanto prendendo in considerazione il margine di profitto dei GDI e, comunque, i prezzi effettivamente emersi dalle offerte dei GDI, è possibile stabilire definitivamente la struttura dei costi e dei prezzi del sistema EBT.

In particolare, bisogna ricordare che nella metodologia seguita nell'Invito a Concorrere (IEI) della SAS l'eventuale margine di profitto può modificare il significato, oltre che la quantificazione, del costo di manutenzione. Infatti là dove i partecipanti alla gara debbono indicare il costo di manutenzione per caso-mese (equivalente, grosso modo, all'onere mensile pagato dall'amministrazione per ogni carta), questa somma includerà anche il margine di profitto. Per non generare confusioni parleremo di Prezzo di Manutenzione per riferirci al Costo di Manutenzione formulato dai GDI, o dai partecipanti alla gara, che include il margine di profitto dell'emittente.

Per quanto riguarda le carte federali EBT, il testo del SAS IEI ha indicato in 2 dollari il livello massimo dell'onere mensile pagato dal cliente. Facendo astrazione di alcune importanti differenze che esamineremo tra poco, questo prezzo equivale a un Prezzo di Manutenzione di circa 1 dollaro per una carta EBT statale.

Infatti, la Carta EBT federale prevede una transazione ATM gratuita al mese, il cui prezzo è indicato nel SAS IEI in 0.33 dollari. Al netto dei costi di transazione, il GDI riceverà, dunque, 1 dollaro e 0,67 al mese. Adottando la stima della copertura della *Reg E* formulata dal Modello di Costo (0,65 dollari per posizione amministrativa), si perviene a un prezzo di manutenzione (emissione) (senza *Reg E*) di circa 1 dollaro.

7.7.2.3 Le differenze tra carte EBT federali e statali: strutture di costo e problema del flottante

In effetti, il calcolo precedente non tiene conto di alcune importanti differenze fra Carte EBT federali e Carte EBT statali. Non soltanto le prime sono volontarie e coperte da *Reg E*, ma sono riferite ad un effettivo conto bancario. Ciò implica sia costi aggiuntivi (scritture mensili, costi di marketing, ecc.), sia opportunità aggiuntive di profitto per il GDI. Infatti mentre le carte EBT statali in pratica lasciano all'amministrazione l'entrata per interessi, le carte EBT federali lasciano la proprietà dei fondi e del relativo interesse al percettore. A sua volta, fra GDI e percettore si può stabilire che il GDI paghi un interesse zero o molto basso. Di conseguenza, il GDI potrà ricavare profitti dal flottante generato dagli ingenti fondi dei programmi federali, ciò che è invece escluso per i "conti di autorizzazione" finanziati sul prelievo giornaliero dei programmi statali.

Esistono ovviamente per i GDI altre possibili fonti di profitto, secondo i consueti schemi delle carte di debito commerciali, in particolare per quanto riguarda le spese di transazione. Tuttavia è molto difficile, allo stato attuale, calcolare quali margini possano realizzarsi in un ambiente di commercio (*EBT commodity*).

7.7.2.4 Due importanti fattori Trascurati nel modello economico dell'“EBT Task Force”

I documenti dell' *EBT Task Force* attualmente a nostra disposizione, e specialmente il Modello di Costo, manca di quantificare due importanti fattori economici.

- Il primo fattore è rappresentato dalle spese per incassare gli assegni attualmente pagate dai percettori.
- Il secondo riguarda l'entrata per interessi generata dai 10 miliardi di dollari in *benefit* (programmi del primo scaglione) che passano per i conti EBT.

7.7.2.4.1 Spese per l'incasso degli assegni

Mentre il Rapporto dell'*EBT Task Force* afferma che, nell'attuale sistema cartaceo, i percettori di *cash benefits* pagano molto spesso elevate spese per incassare assegni, che possono arrivare a superare il 5% della somma, gli attuali costi sopportati dai percettori non sono stimati nel Rapporto né quantificati nel Modello di Costo.

E' sufficiente un semplice calcolo, comunque, per dimostrare che questi costi sono della stessa grandezza o, molto probabilmente, più grandi dei costi affrontati dall'amministrazione. I documenti della *Task Force* danno una misura di circa 110 miliardi di dollari l'anno per i *benefit* dei programmi del primo scaglione, di cui quasi 22 miliardi di dollari costituiti dal programma *Food Stamps*. I *cash benefits* sui quali sono pagate spese di incasso ammontano, così, a 88 miliardi di dollari. Ipotizzando una spesa media per percettore dell'1%, il costo globale ammonterebbe a non meno di 880 milioni di dollari. Persino una spesa dello 0,5% darebbe una stima di 440 milioni di dollari, che è dello stesso ordine di grandezza dei costi per l'amministrazione, del presente sistema cartaceo. Se ne deduce che, in media, ogni percettore di *cash benefits* paga almeno 3 dollari al mese di spese di incasso degli assegni.

Sebbene non esplicitamente quantificato, questo fattore agisce come un invisibile elastico nell'attuale sistema EBT, dovendo i percettori assumersi l'onere dei conti federali come per i normali conti e assegni bancari. D'altro canto, il governo interviene per sussidiare i conti EBT utilizzati per i Buoni Alimentari. Come sappiamo, il governo paga più di 3 dollari al mese per ogni percettore di *food stamps* nel sistema cartaceo. Solo 600.000 conti EBT sono conti solo *cash* sussidiati dal governo.

7.7.2.4.2 Entrata per interessi

E' facile calcolare che, a un tasso annuale del 3%, 110 miliardi di dollari di *benefit* EBT generano 9 milioni di dollari di interessi al giorno. E' difficile stimare, invece, la durata della permanenza dei *benefit* EBT nei conti EBT, se conti bancari federali o conti *day-of-draw*, dove l'entrata per interessi è nei fatti scremata dall'amministrazione. I documenti della *Task Force* che abbiamo potuto consultare non danno proiezioni su questi fattori.

Stime raccolte informalmente si collocano tra queste fasce dimensionali:

- tempo medio di permanenza dei *benefit* in ogni conto ipotizzando che il 100% dei depositi vi resti per 3 giorni al mese = 36 giorni l'anno;

• tempo medio di permanenza dei *benefit* in ogni conto ipotizzando che il 100% dei depositi vi resti per 8 giorni al mese = 96 giorni l'anno.

Si può ragionevolmente stimare un'entrata per interessi tra i 324 e gli 864 milioni di dollari l'anno. Si può ipotizzare che la capacità dei percettori di gestire i loro conti elettronici seguirà una curva di apprendimento e che il tempo medio sarà inizialmente più vicino alla stima più bassa, ma tenderà a muoversi verso la più alta.

La *Task Force* sottolinea il fatto che i *welfare benefit* previsti negli scaglioni successivi ammontino a una dimensione 5 volte superiore ai programmi coinvolti nel primo scaglione. Il flottante potenziale del sistema EBT allargato potrebbe raggiungere un ordine di grandezza 5 volte superiore alle cifre stimate qui sopra.

7.8 Alcune conclusioni per quanto riguarda il sistema di pagamento delle prestazioni di *welfare* negli USA

I risultati raggiunti in tre anni dalla *EBT Task Force* nel risolvere un complesso intreccio di problemi tecnici, organizzativi, economici e, soprattutto, di regolamentazione sono sorprendenti per gli *standard* europei. Dopo dieci anni di sperimentazioni importanti, il quadro istituzionale ed economico di un sistema EBT nazionale era ancora molto incerto. Alla fine del 1993, la fattibilità economica di un tale sistema era vista con molti dubbi da parte di autorevoli osservatori, quali il Congresso e l'OTA (Ufficio per la Verifica della Tecnologia).

Oggi è in atto una forte competizione tra le istituzioni finanziarie per diventare GDI e quelle non finanziarie (p. es. *Transactive*) stanno provando a combattere per entrare nel mercato dell'EBT per vie legali. In breve, l'EBT non sta solo diventando una realtà, ma sono in corso passi per estendere il suo raggio di azione collegandolo con *smart card* sanitarie come l'*Health Passport* (Passaporto Sanitario) dei Governatori dell'Ovest.

Dal punto di vista del governo federale e degli stati, tutto ciò comporterà considerevoli risparmi rispetto ai costi operativi dell'attuale sistema di erogazione cartacea. Se si supera l'ostacolo della Regolamentazione E, questi risparmi potrebbero superare il 50%.

Dal punto di vista dei percettori dei *benefit* statali, EBT significherà notevoli risparmi per la maggior parte di coloro che sono obbligati a pagare alti oneri per incassare gli assegni, e risulterà vantaggioso per tutti in termini di convenienza, sicurezza e maggiore dignità.

Dal punto di vista dei percettori dei *benefit* federali, EBT offre l'opportunità di accedere a un vero conto bancario e al possesso di una normale carta debitoria conforme agli *standard* commerciali al costo approssimativo di 2 dollari al mese (che in molti casi è inferiore agli oneri pagati per incassare gli assegni federali).

Dal punto di vista del sistema bancario, circa 100 miliardi di dollari, che prima rimanevano fuori dal sistema finanziario dei pagamenti stanno per entrare nei canali del sistema commerciale. Il sistema nazionale EBT possiede la capacità potenziale di generare 2-2.5 miliardi di transazioni ATM & POS all'anno e un proporzionale volume di spese di transazione.

Per quanto riguarda l'emissione, i vantaggi si limiteranno, ovviamente, alle istituzioni finanziarie che si qualificano come GDI.

a) Solo i GDI possono competere per un ammontare di depositi di più di 53 mi-

liardi di dollari dei percettori della sicurezza sociale federale potenzialmente disponibili ai nuovi conti bancari elettronici.

b) Ulteriori 44 miliardi di dollari di *benefit* statali (buoni alimentari, AFDC - GA) rimarranno invece nei conti autorizzati delle *Benefit Banks* del governo gestite dai GDI.

Questi punti ci portano al nocciolo della nostra analisi dell'evoluzione dell'EBT negli USA, che è critica rispetto alle scelte politiche e istituzionali sottese al sistema EBT. Queste critiche non sono in alcun modo dirette all'eccellente lavoro portato avanti dalla *EBT Task Force*.

L'analisi storica condotta qui sopra rivela che può esser scorretto parlare di *scelte politiche*. Le decisioni per il rapido sviluppo dell'EBT assunte dall'amministrazione Clinton e, soprattutto, dal Vice Presidente Al Gore, possono piuttosto essere viste come *non-scelte*.

Come dimostrato dagli eccellenti studi preliminari condotti dal *Phoenix Planning & Evaluation Ltd.*, c'era un percorso istituzionale della "resistenza minore" per la creazione del sistema. Decidendo di implementare rapidamente l'EBT, l'amministrazione Clinton ha implicitamente scelto questo percorso.

La metodologia economica e istituzionale sottesa all'attività della *EBT Task Force* è di grande interesse per l'approccio a problemi generali, che non appartengono esclusivamente al contesto statunitense ma che emergono in ogni progetto per l'applicazione di sistemi commerciali di pagamento alle transazioni tra amministrazione e cittadini.

La metodologia della *EBT Task Force* parte da due premesse apparentemente in contrasto fra loro:

- la macchina amministrativa non è un insieme centralizzato ed omogeneo ma è costituita da una rete di centri istituzionali di decisione e di spesa;
- una maggiore efficienza (risparmio dei costi governativi) può essere ottenuta attraverso economie di scala nei costi di transazione, integrando in un sistema coordinato le procedure di diversi centri istituzionali;

L'economia di scala è perseguibile attraverso due cammini convergenti:

- aumento del livello di compatibilità fra le diverse parti del sistema;
- eliminazione delle duplicazioni di informazioni all'interno del sistema di transazioni.

L'incremento della compatibilità fra le diverse istituzioni e programmi che compongono il sistema, implica necessariamente il cambiamento di alcune regole e di alcune procedure di ciascuna istituzione. E' inevitabile che tali cambiamenti incontrino un certo grado di resistenza istituzionale la quale può essere superata se ogni istituzione percepisce che i benefici che essa può trarre sono maggiori dei costi implicati dal cambiamento.

Per ottenere questo risultato la metodologia della *EBT Task Force* punta in primo luogo alla individuazione del *cambiamento minimo* necessario e sufficiente per realizzare il livello di compatibilità desiderato.

In secondo luogo, ogni istituzione deve essere posta in grado di percepire con chiarezza il nesso fra le compatibilità necessarie al sistema e i benefici che possono derivare.

A questo scopo la metodologia della *EBT Task Force* prevede la costituzione di un modello economico basato sul costo delle funzioni core del sistema di compatibilità (dove le funzioni *core* sono individuate in base al criterio del "cambiamento minimo") e

sulla quantificazione dei benefici in termini di risparmio della spesa di ciascun centro istituzionale.

In altri termini non è sufficiente che si realizzi un risparmio nella spesa governativa aggregata. Occorre che, ovunque possibile, il risparmio risulti nel budget di ciascun centro istituzionale, così da motivare l'introduzione di mutamenti nelle procedure operative di ciascuna struttura istituzionale.

In tal modo, il modello economico diviene uno strumento efficace per superare la resistenza istituzionale riducendo al minimo le modificazioni delle regole esistenti (il tempo necessario a modificare le regole è uno dei fattori principali della "resistenza istituzionale") e quindi anche la quota di intervento politico "dall'alto" necessario a realizzare il cambiamento desiderato.

Le compatibilità da realizzare nel sistema si collocano su tre livelli:

- *orizzontale*: fra le diverse entità territoriali;
- *verticale*: fra istituzioni centrali e istituzioni locali;
- *trasversale*: fra i diversi dipartimenti e programmi governativi, fra istituzioni pubbliche e istituzioni private.

I passi cruciali di questa metodologia sono così sintetizzabili:

- definizione delle regole minime di compatibilità per un insieme di funzioni core;
- le funzioni *core* debbono essere comuni a tutto il sistema, quindi capaci di eliminare le duplicazioni informative;
- esclusione delle funzioni *non core* o loro attribuzione a una entità che ne paghi i costi;
- individuazione del cambiamento minimo necessario a realizzare le compatibilità procedurali definite;
- quantificazione dei benefici ottenibili attraverso la eliminazione di operazioni duplicate nel nuovo sistema di compatibilità.

La strategia del *piggybacking* basandosi su costi tecnici e su economie di scala già presenti nel mercato, favorisce la definizione delle compatibilità e la quantificazione dei costi in un sistema integrato e quindi anche il calcolo preventivo dei benefici ottenibili nel caso di diverse ipotesi alternative.

Ciascun centro istituzionale è, a questo punto, in grado di scegliere le ipotesi più favorevoli. La convergenza delle scelte delle diverse istituzioni determina il modello che sarà effettivamente implementato.

L'attore assente in questo scenario è la comunità bancaria. Mentre il "rapporto Furash" presentato alla Tavola rotonda delle Banche collocava l'EBT tra le priorità di *business* per l'industria bancaria, questa non ha proposto alcun modello per integrare l'EBT nel sistema *standard*.

L'unica eccezione è Citibank, che si è impegnata per anni nello studio e nella sperimentazione di EBT e di conti elettronici "virtuali". Citibank sembra aver avuto coscienza per un periodo significativo dell'importanza del settore dei non-bancarizzati e ha acquisito notevole esperienza nella promozione dell'accesso elettronico ai conti bancari. Non è una coincidenza che dal 1996 praticamente tutte le transazioni elettroniche (ATM, POS e attività bancarie a distanza) per tutti i clienti, senza distinzioni di entità dei depositi.

Ovviamente, non ci si può aspettare che Citibank si prenda cura degli interessi