

**Roma, 28 marzo 2019**

## **Nota di approfondimento**

### **Risposte a quesiti sull'adeguamento alla Direttiva PSD2 dei rapporti in essere fra Comuni e soggetti affidatari del servizio di Tesoreria**

*(Aspetti applicativi della circolare MEF n. 22 del 15 giugno 2018 avente ad oggetto "Applicazione da parte delle amministrazioni pubbliche della direttiva sui servizi di pagamento 20158/2366/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 (PSD2), recepita con decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 218.")*

#### **Sommario**

1. Premessa.....	2
2. Quadro di riferimento.....	2
3. Domande frequenti .....	4
1.1 E' necessario l'adeguamento delle convenzioni Ente/Tesoriere alle nuove disposizioni comunitarie?.....	4
1.2 L'entrata in vigore della PSD2 comporta l'esigenza per la PA di un nuovo affidamento del servizio di tesoreria?.....	4
1.3 La circolare indica gli aspetti della PSD2 che possono incidere sul rapporto tra Ente e suo Tesoriere. Quali sono?.....	4
1.4 Cosa c'è da sapere in tema di <i>Tempi di esecuzione dei pagamenti</i> ?.....	5
1.5 Cosa c'è da sapere in tema di <i>Accesso ai conti on line e autenticazione forte del cliente</i> ? .....	5
1.6 Cosa c'è da sapere in tema di <i>Rimborso incondizionato nel Sepa Direct Debit</i> ? .....	5
1.7 Cosa c'è da sapere in tema di <i>Criterio ripartizione spese, divieto di decurtazione di importo e di surcharge</i> ? .....	6
1.8 Cosa c'è da fare se la convenzione Ente/Tesoriere non contiene elementi in contrasto con la nuova normativa?.....	6
1.9 Cosa c'è da fare se la convenzione Ente/Tesoriere contiene, come unico elemento in contrasto con la nuova normativa, la decurtazione dell'importo al beneficiario?.....	6
1.10 Come vanno considerate eventuali proposte di variazione delle condizioni economiche finalizzate a garantire conformità rispetto ai costi dichiarati dal PSP? .....	7

## 1. Premessa

Come è noto, i Comuni, in particolare quelli di minore dimensione, riscontrano difficoltà nell'affidamento del servizio di tesoreria, tradizionalmente gestito dalle banche.

Le difficoltà si iscrivono nel più ampio quadro di una crisi che non ha risparmiato né il sistema bancario né i bilanci pubblici e di una profonda trasformazione del sistema economico-finanziario che ha orientato l'attenzione degli investitori verso assets evidentemente più redditizi.

Il quadro sembra rimanere critico nonostante i recenti interventi legislativi, rivolti ai piccoli Comuni, per la semplificazione delle procedure di affidamento e per l'accrescimento del grado di concorrenza tra le diverse istituzioni finanziarie<sup>1</sup>.

Il punto di maggior debolezza riguarda gli effetti negativi prodotti dall'ulteriore sospensione del regime di tesoreria unica mista prevista dalla Legge di Bilancio 2018 (articolo 1, comma 877) che, mantenendo fino a tutto il 2021 il vecchio regime di tesoreria unica, contribuisce a rendere meno appetibile l'ipotesi di ingresso nella gestione del servizio da parte di chi opera nel settore dei servizi comunali.

In questo contesto si pone l'ulteriore questione dell'adeguamento delle convenzioni di tesoreria a seguito dell'entrata in vigore della direttiva comunitaria PSD2, recepita dal d.lgs. n. 218/2017. Questa nota è dedicata alle nuove previsioni comunitarie, armonizzate per le pubbliche amministrazioni dalla Circolare MEF n. 22 del 2018, e alle necessità di adeguamento dei rapporti in corso tra Comuni e soggetti affidatari del servizio di tesoreria o di cassa.

## 2. Quadro di riferimento

La PSD2<sup>2</sup> definisce un insieme completo di norme che si applicano ai prestatori di servizi di pagamento (d'ora in avanti PSP) e ai loro utenti al fine di garantire una maggiore efficienza, nonché maggiori possibilità di scelta e di requisiti di trasparenza nell'offerta dei servizi di pagamento.

Il decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 218, ha recepito la PSD2 nell'ordinamento italiano modificando sia il decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (cosiddetto

---

<sup>1</sup> Ci si riferisce ai recenti interventi legislativi volti a favorire il coinvolgimento di Poste Italiane S.p.A., in collaborazione con Cassa Depositi e Prestiti, nella gestione del servizio di tesoreria comunale. In particolare:

- all'articolo 9, comma 3, lett. b), della legge n. 158/2017, secondo cui i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti, possono "affidare, ai sensi dell'articolo 40, comma 1, della legge 23 dicembre 1998 n. 448, la gestione dei servizi di tesoreria a Poste Italiane S.p.A.";
- al comma 908 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2019, che estende a tutte le amministrazioni pubbliche (art.1, co.2 del d.lgs. n. 165 del 2001) operanti nei piccoli Comuni la stessa facoltà;
- all'articolo 1, comma 878, lett. a), della L. 27 dicembre 2017, n. 205, che, modificando l'articolo 40 della L. n. 448/1998, ha stabilito che, nell'ambito del servizio di tesoreria svolto da Poste, "sulla base di apposite convenzioni, la società Cassa depositi e prestiti Spa è autorizzata a concedere anticipazioni di tesoreria agli enti locali nel rispetto dei principi di accessibilità, uniformità di trattamento, predeterminazione e non discriminazione".

<sup>2</sup> PSD2 – Payment Services Directive – Direttiva 2015/2366/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 sui servizi di pagamento nel mercato interno, pubblicata sulla GU dell'UE il 23 dicembre 2015.

testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia - TUB), sia il decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11 (attuativo della Direttiva PSD1<sup>3</sup> abrogata dalla PSD2).

I principi della direttiva che qui interessano sono quelli recepiti attraverso la novella del d.lgs. n. 11/2010.

In particolare, attraverso l'abrogazione, a decorrere dal 1° gennaio 2019, dell'art. 37, comma 6, del d.lgs. n. 11/2010, il d.lgs. n. 218/2017 ha previsto l'applicazione della PSD2 alle pubbliche amministrazioni e ha posto la questione dell'adeguamento dei rapporti in essere fra gli Enti, centrali o locali, e i soggetti a cui è affidato il servizio di tesoreria o di cassa.

Al riguardo, il MEF ha emanato la circolare n. 22/2018 per fornire alle pubbliche amministrazioni che si avvalgono di un servizio di tesoreria o di cassa affidato ad una banca o a Poste italiane S.p.A. chiarimenti in merito ad alcune peculiarità derivanti dalle nuove disposizioni, tra le quali l'individuazione degli aspetti della PSD2 che possono incidere sul rapporto intercorrente tra l'ente ed il suo tesoriere. La circolare chiarisce, inoltre, che gli aspetti convenzionali suscettibili di adeguamento (ascrivibili ai punti: *Tempi di esecuzione dei pagamenti; Accesso ai conti on line e autenticazione forte del cliente; Rimborso incondizionato nel Sepa Direct Debit; Criterio ripartizione spese, divieto decurtazione di importo e di surcharge*) non modificano in modo significativo il rapporto contrattuale e che, quindi, può essere sufficiente un adeguamento della convenzione ai sensi dell'art. 106, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016 (codice degli appalti), senza necessità di esperire una nuova procedura di affidamento. Resta comunque salva la facoltà dell'Amministrazione di ritenere il contrario e, quindi, di avviare le procedure di selezione di un nuovo fornitore.

All'attualità il processo di adeguamento delle convenzioni di tesoreria è in ritardo rispetto alla norma, mentre pervengono dai Comuni segnali di incertezza a fronte di richieste di modifica contrattuale diversificate o poco argomentate da parte dei Tesorieri.

Questa nota fornisce le risposte agli interrogativi più diffusi.

---

<sup>3</sup> PSD1 – Direttiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 novembre 2007, pubblicata sulla GU dell'UE il 5 dicembre 2007.

### 3. Domande frequenti

#### 1.1 E' necessario l'adeguamento delle convenzioni Ente/Tesoriere alle nuove disposizioni comunitarie?

Non sempre. Tutti i Comuni devono porsi la questione dell'adeguamento della convenzione di tesoreria vigente, ma questo è necessario solo nel caso in cui siano presenti elementi in contrasto con le nuove disposizioni.

La circolare MEF, infatti, chiarisce che le norme della PSD2 richiedono “*un adeguamento delle convenzioni di tesoreria/cassa in essere, per gli aspetti che verranno illustrati nei paragrafi seguenti*”, qualora le fattispecie non siano regolate da specifiche clausole contrattuali o siano regolate in maniera difforme rispetto ai principi introdotti dalla Direttiva.”

#### 1.2 L'entrata in vigore della PSD2 comporta l'esigenza per la PA di un nuovo affidamento del servizio di tesoreria?

Non necessariamente. La circolare chiarisce che “*l'applicazione delle nuove regole, obbligatoria per espressa disposizione normativa, riguarda aspetti convenzionali che non si ritiene modifichino in modo significativo il rapporto contrattuale tra la singola pubblica amministrazione e il suo tesoriere*”. A meno che l'Amministrazione non consideri sostanziali le modifiche da apportare alle convenzioni, si “*reputa sufficiente un adeguamento delle convenzioni in essere ai sensi dell'art. 106, comma 1, del D. Lgs. n. 50/2016 da effettuare entro il 1° gennaio 2016, senza necessità di esperire una nuova procedura di affidamento.*”.

#### 1.3 La circolare indica gli aspetti della PSD2 che possono incidere sul rapporto tra Ente e suo Tesoriere. Quali sono?

Oltre al punto dell'adeguamento delle convenzioni con il proprio Tesoriere, la circolare elenca i seguenti aspetti (cfr. quesiti successivi):

- *Tempi di esecuzione dei pagamenti*
- *Accesso ai conti on line e autenticazione forte del cliente*
- *Rimborso incondizionato nel Sepa Direct Debit*
- *Criterio ripartizione spese, divieto di decurtazione di importo e di surcharge.*

---

<sup>4</sup> I paragrafi seguenti - singolarmente trattati nelle domande successive - sono:

- 1) *Tempi di esecuzione dei pagamenti*
- 2) *Accesso ai conti on line e autenticazione forte del cliente*
- 3) *Rimborso incondizionato nel Sepa Direct Debit*
- 4) *Criterio ripartizione spese, divieto di decurtazione di importo e di surcharge.*

#### 1.4 Cosa c'è da sapere in tema di *Tempi di esecuzione dei pagamenti?*

Sui tempi di esecuzione dei pagamenti la circolare riconosce che il servizio di tesoreria non si esaurisce nella mera esecuzione di operazioni di incasso e pagamento, ma prevede una serie di ulteriori obblighi e adempimenti che rendono il rapporto Ente/banca peculiare. Conseguentemente, si ritiene che, *“gli adempimenti cui gli stessi (i tesorieri, ndr) sono tenuti, possano far “slittare” in avanti il termine di ricezione della disposizione – rispetto alla data in cui il mandato è pervenuto materialmente – al massimo di una giornata operativa, lasciando un’ulteriore giornata operativa per l’esecuzione delle disposizioni di pagamento su supporto cartaceo, come esplicitamente previsto”* dall’art. 20 del D.Lgs. n. 11 del 2010.

In sintesi, la circolare apre alla possibilità, per le banche, da regolare all’interno della convenzione, di usufruire di una giornata operativa per i controlli e gli adempimenti propri del servizio di tesoreria, cui si aggiungono i tempi massimi di esecuzione di pagamento (art.20 del D.Lgs. n.11/2010<sup>5</sup>).

#### 1.5 Cosa c'è da sapere in tema di *Accesso ai conti on line e autenticazione forte del cliente?*

Sul punto la circolare prende atto che, in virtù del rapporto intercorrente tra la pubblica amministrazione e il suo tesoriere/cassiere, i conti di tesoreria non rientrano nel novero dei conti di pagamento accessibili on line, così come definiti dalla PSD2 e dal relativo decreto di recepimento. In sostanza, in questo caso, la previsione comunitaria non è conciliabile con le norme di finanza locale che, nel rispetto dei principi di cautela nel maneggio di denaro pubblico, attribuiscono in via esclusiva al tesoriere incaricato la movimentazione del conto.

#### 1.6 Cosa c'è da sapere in tema di *Rimborso incondizionato nel Sepa Direct Debit*<sup>6</sup>?

Sul punto la circolare ha conciliato il diritto incondizionato del pagatore al rimborso entro le otto settimane (art. 13, comma 3-bis, d.lgs. n. 11/2010) con i principi di gestione della tesoreria che non consentono di ripristinare la situazione dei conti pre-esistente all’acquisizione dell’importo al bilancio dell’ente.

Riportando queste norme nel mondo delle pubbliche amministrazioni, è stato riconosciuto che la richiesta di rimborso deve essere coordinata con le procedure contabili di disposizione dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni (*“per gli enti territoriali le modalità di regolarizzazione dei sospesi di pagamento riguardanti i rimborsi e la corresponsione di eventuali interessi saranno definite attraverso un*

---

<sup>5</sup> L’art. 20 del D.Lgs. n. 11 del 2010 stabilisce che *“Il prestatore dei servizi di pagamento del pagatore assicura che dal momento della ricezione dell’ordine di pagamento l’importo dell’operazione venga accreditato sul conto del prestatore dei servizi di pagamento del beneficiario entro la fine della giornata operativa successiva. Se convenuto tra le parti, per le operazioni di pagamento disposte su supporto cartaceo, tale termine massimo può essere prorogato di una ulteriore giornata operativa.”*

<sup>6</sup> Il SEPA Direct Debit (Addebito Ditetto SEPA) è uno strumento di pagamento di base per disporre incassi in euro all’interno della SEPA sulla base di un accordo preliminare tra creditore e debitore che consente di addebitare in modo automatico il conto del debitore.

*aggiornamento dei principi contabili applicati di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. 118/2017*). Escludendo, dunque, la possibilità di lasciare in sospeso fino allo scadere del termine delle otto settimane le operazioni di incasso conseguenti, per gli evidenti risvolti negativi in termini finanziari per il settore pubblico, le eventuali richieste di rimborso presentate dai pagatori sono soddisfatte direttamente dal tesoriere con un pagamento di propria iniziativa (considerato come nuovo pagamento) mediante sospeso sulla contabilità dell'ente che successivamente provvederà a regolarizzare.

### 1.7 Cosa c'è da sapere in tema di *Criterio ripartizione spese, divieto di decurtazione di importo e di surcharge?*

Sul punto la circolare illustra la logica che caratterizza le norme comunitarie in materia di addebito di commissioni e spese bancarie al pagatore o al beneficiario. Il principio è che i soggetti possono essere chiamati a sostenere solo le spese applicate dai rispettivi PSP e non anche le commissioni che servono a compensare gli oneri del PSP dell'altro soggetto.

Dal 1° gennaio 2019 vige, dunque, il divieto della pratica “di decurtazione di importo” che consentiva ai PSP di operare una trattenuta a valere sull'importo da trasferire al beneficiario per gli oneri sostenuti per i servizi di pagamento.

### 1.8 Cosa c'è da fare se la convenzione Ente/Tesoriere non contiene elementi in contrasto con la nuova normativa?

Nel caso in cui la convenzione non contenga elementi in contrasto con i principi della nuova direttiva comunitaria, non vi è necessità di procedere con l'adeguamento degli accordi, che continueranno a valere fino al termine del periodo convenzionale. In tal caso, infatti, proposte di variazione di regolazione dei reciproci rapporti eventualmente avanzate dal Tesoriere non sono ricollegabili all'entrata in vigore della PSD2.

### 1.9 Cosa c'è da fare se la convenzione Ente/Tesoriere contiene, come unico elemento in contrasto con la nuova normativa, la decurtazione dell'importo al beneficiario?

Se la convenzione risulta in contrasto con la nuova normativa sul principio comunitario in materia di *divieto di decurtazione dell'importo e di surcharge*, l'Ente deve attivarsi per l'adeguamento degli accordi. L'adeguamento potrà prescindere dalla necessità di avviare una nuova procedura di gara in ossequio dell'art. 106 del codice degli appalti (D.Lgs. n. 50 del 2016) opportunamente richiamato dalla circolare MEF.

Se la decurtazione dell'importo al beneficiario è l'unico elemento in contrasto con i principi della direttiva comunitaria, l'eventuale introduzione di una commissione per bonifico a carico dell'Ente non può superare la somma decurtata che di fatto rappresenta la valorizzazione dell'operazione di pagamento già contrattualizzata. Non

vi sono, infatti, ragioni perché l'equilibrio economico del contratto sia spostato in favore dell'affidatario.

#### 1.10 Come vanno considerate eventuali proposte di variazione delle condizioni economiche finalizzate a garantire conformità rispetto ai costi dichiarati dal PSP?

Eventuali proposte di variazione delle condizioni economiche devono essere poste in collegamento diretto con specifici aspetti convenzionali, se esistono, in contrasto con i principi della direttiva comunitaria. Al riguardo, si ribadisce che il MEF ha emanato la circolare n. 22/2108 con la quale ha individuato gli aspetti della PSD2 che possono incidere sul rapporto intercorrente tra l'ente ed il suo tesoriere (*Tempi di esecuzione dei pagamenti; Accesso ai conti on line e autenticazione forte del cliente; Rimborso incondizionato nel Sepa Direct Debit; Criterio ripartizione spese, divieto decurtazione di importo e di surcharge*).

Eventuali proposte di variazione delle condizioni economiche basate sul principio di carattere generale in base al quale le spese correlate ai servizi di pagamento devono essere adeguate e conformi ai costi reali sostenuti dal PSP, non sarebbero, quindi, ascrivibili all'esigenza di modificare la convenzione in funzione dell'entrata in vigore della PSD2, ma costituirebbero una riconsiderazione delle condizioni contrattuali che presuppone un accordo tra le parti.

Al riguardo, con riferimento all'esigenza di ricondurre a equità le condizioni tra reciproche prestazioni, segnaliamo che il rapporto Comune/Tesoriere, attraverso SIOPE+ e con l'avvento dello standard OPI<sup>7</sup>, ha conosciuto una notevole semplificazione che, con il superamento degli ordinativi di incasso e pagamento cartacei, ha portato vantaggi di grande rilievo anche ai soggetti affidatari del servizio di tesoreria.

---

<sup>7</sup> L'infrastruttura SIOPE+ è stata sviluppata dalla Banca d'Italia per conto della Ragioneria Generale dello Stato (RGS): sulla base di quanto previsto dall'art. 1, comma 533, della legge 11 dicembre 2016, le Amministrazioni Pubbliche sono tenute a ordinare incassi e pagamenti al proprio tesoriere o cassiere utilizzando esclusivamente ordinativi informatici emessi secondo lo standard definito dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) e trasmessi attraverso l'infrastruttura SIOPE+.