



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LA DIGITALIZZAZIONE

Roma, 11 dicembre 2020

Caro Presidente,

riscontro la Sua nota prot. n. 44 del 13 novembre u.s., relativa alla richiesta di chiarimento a seguito della segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in merito alle modalità di pagamento delle Amministrazioni pubbliche, per rappresentare quanto segue.

La realizzazione e diffusione della piattaforma pagoPA da parte del Governo risponde all'esigenza di dare piena attuazione agli obiettivi di modernizzazione della pubblica amministrazione e del Paese, così come previsti dall'Agenda digitale europea e dall'Agenda digitale italiana e declinati in concreto attraverso le azioni descritte nella "*Strategia per la crescita digitale 2014-2020*", approvata dal Consiglio dei ministri sin dal marzo 2015, e nei successivi atti di indirizzo strategico, tra i quali i tre Piani triennali per l'informatica nella pubblica amministrazione approvati dal Governo.

Nella prospettiva che l'innovazione tecnologica si pone non solo quale mezzo per la digitalizzazione dei processi della pubblica amministrazione, ma soprattutto quale leva per la trasformazione e la crescita economica e sociale del Paese, sin dal 2015 è apparso chiaro nella visione del Governo il ruolo delle «piattaforme abilitanti», definite «pilastro» della *Strategia* e *asset* infrastrutturali fondamentali per lo sviluppo di servizi digitali innovativi, per la

Al Presidente dell'ANCI

Ing. Antonio Decaro

e p.c.

Al Presidente del Consiglio dei ministri

Prof. Giuseppe Conte

Al Ministro dell'economia e delle finanze

On. Roberto Gualtieri

*Al Presidente dell'Autorità garante della
concorrenza e del mercato*

Dr. Roberto Rustichelli

Al Segretario Generale della

Presidenza del Consiglio dei ministri

Pres. Roberto Chieppa



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LA DIGITALIZZAZIONE

digitalizzazione dei processi in un'ottica *digital first*, per favorire l'aumento dell'utilizzo di servizi digitali da parte dei cittadini e per favorire lo sviluppo di nuovi servizi e iniziative imprenditoriali da parte delle imprese.

Sempre nella «*Strategia per la crescita digitale 2014-2020*» e con particolare riguardo ai pagamenti elettronici, sono state espresse con estrema chiarezza le finalità della piattaforma pagoPA, che «*nasce per dare la possibilità a cittadini e imprese di effettuare qualsiasi pagamento in modalità elettronica verso le pubbliche amministrazioni e i gestori di servizi di pubblica utilità, con la stessa user-experience praticata attraverso i siti di e-commerce*». E ciò grazie a un'infrastruttura tecnologica a *governance* pubblica, preposta alla standardizzazione del colloquio telematico tra pubbliche amministrazioni e prestatori di servizi di pagamento che permette ai cittadini di scegliere liberamente l'intermediario di cui avvalersi per effettuare il pagamento, lo strumento di pagamento da utilizzare (conto corrente, carta di credito, carta di debito ecc.), il canale tecnologico preferito (ATM, home banking, app mobile ecc.), nel contempo assicurando la massima trasparenza sui costi (spesso occulti e nascosti al cittadino) del servizio, così erogato dai prestatori di servizi di pagamento in regime di piena concorrenza, essendo assicurata agli stessi una maggiore accessibilità al mercato dei pagamenti in favore delle pubbliche amministrazioni.

Al contempo, la piattaforma semplifica l'attività e porta immediati e tangibili vantaggi alle pubbliche amministrazioni, garantendo la velocizzazione degli incassi, la riconciliazione automatizzata dei pagamenti ricevuti alle ragioni di credito, la riduzione dei costi di realizzazione e sviluppo delle infrastrutture tecnologiche di ciascuna amministrazione, nonché la riduzione dei costi relativi alle correlate attività amministrative (gare, convenzioni, gestione dei contatti ecc.), con un risparmio stimato, nel 2015, nella misura di 10 euro a pagamento e, quindi, con il funzionamento a regime della piattaforma, in oltre un miliardo di euro.

In un contesto territoriale in cui solo il 15% dei Comuni capoluogo consentiva il pagamento online della TASI, con percentuali ancora inferiori per gli altri tributi, il Governo ha indicato nel 2015 le azioni ritenute necessarie sia sul piano infrastrutturale (potenziare tecnologicamente la piattaforma, per consentire la gestione di almeno 100 milioni di pagamenti all'anno, obiettivo conseguito nel corrente anno grazie all'attività della società pubblica PagoPA S.p.a.), sia sul piano normativo, in particolare prevedendo la necessità di introdurre «*l'obbligo di pagare i servizi della PA esclusivamente con strumenti di pagamento elettronici eliminando l'uso del contante e imponendo sanzioni per le amministrazioni inadempienti a far data da fine 2016*».

Nel tempo, si sono susseguiti molteplici interventi normativi, modifiche e novelle, che, in sintonia con la ricordata *Strategia*, hanno delineato il quadro normativo vigente in



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LA DIGITALIZZAZIONE

materia di pagamenti elettronici alle pubbliche amministrazioni, caratterizzato dalle seguenti fondamentali disposizioni:

- a) articolo 5 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (codice dell'amministrazione digitale - CAD), come modificato da successivi interventi normativi, ai sensi del quale:
- le amministrazioni pubbliche e gli altri soggetti di cui all'articolo 2 dello stesso decreto legislativo n. 82 del 2005 (gestori di servizi pubblici e società pubbliche non quotate) sono obbligati ad accettare, tramite la piattaforma pagoPA gestita dalla Presidenza del Consiglio dei ministri avvalendosi della società PagoPA S.p.a., i pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso sistemi di pagamento elettronico;
 - gli stessi soggetti sono tenuti a consentire l'utilizzo della piattaforma anche per il pagamento spontaneo di tributi di cui all'articolo 2-*bis* del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225; trattasi delle entrate tributarie dei comuni e degli altri enti locali, per i quali il pagamento, oltre che tramite la piattaforma pagoPA espressamente menzionata, è alternativamente consentito mediante:
 - 1) il versamento diretto sul conto corrente di tesoreria dell'ente impositore (anche mediante preautorizzazione all'addebito in conto);
 - 2) il versamento diretto sui conti correnti postali intestati all'ente impositore;
 - 3) il sistema dei versamenti unitari di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 (ossia delega bancaria - F24 - anche cumulativa e con compensazione);
 - 4) gli strumenti di pagamento elettronici resi disponibili dagli enti impositori;
 - i prestatori di servizi di pagamento abilitati sono tenuti ad eseguire i pagamenti a favore delle pubbliche amministrazioni attraverso l'utilizzo della piattaforma pagoPA;
 - resta comunque ferma anche per amministrazioni diverse dai comuni e dagli enti locali l'applicazione del sistema dei versamenti unitari di cui all'articolo 17 e seguenti del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, nei casi previsti, sino all'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che fissa, anche in maniera progressiva, le modalità tecniche per l'effettuazione dei pagamenti tributari e contributivi tramite la piattaforma pagoPA; in proposito, le Linee guida su pagoPA hanno inoltre precisato che resta ferma altresì la facoltà di utilizzare sistemi di pagamento non ancora



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LA DIGITALIZZAZIONE

integrabili in pagoPA, e sino alla effettiva integrazione, quale l'addebito diretto sul conto corrente bancario;

- b) articolo 15, comma 5-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 che, per il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica in materia informatica e al fine di garantire omogeneità di offerta ed elevati livelli di sicurezza, nel prevedere l'obbligo per tutte le «amministrazioni pubbliche» di avvalersi per le attività di incasso e pagamento della piattaforma tecnologica pagoPA, ha esteso l'obbligo già previsto dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 82 del 2005 alle amministrazioni diverse da quelle di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), dello stesso decreto e, dunque, a quelle che concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e sono individuate in apposito elenco pubblicato annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196;
- c) articolo 65, comma 2, del decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 217, come da ultimo modificato dall'articolo 24, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, che ha fissato il 28 febbraio 2021 quale:
- data entro cui le amministrazioni pubbliche sono tenute a integrare nei rispettivi sistemi di incasso la piattaforma pagoPA;
 - data a decorrere dalla quale i prestatori di servizio di pagamento sono obbligati ad utilizzare esclusivamente la piattaforma pagoPA per i pagamenti verso le pubbliche amministrazioni.

Alla luce del quadro normativo richiamato e anche al fine di fornire il chiarimento auspicato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato con la segnalazione n. S4007 del 5 novembre 2020, deve essere dato atto e ribadito (come peraltro già previsto anche nelle Linee guida sul funzionamento della piattaforma pagoPA), che ad oggi i pagamenti alle pubbliche amministrazioni possono essere effettuati anche mediante strumenti diversi da quelli messi a disposizione tramite la piattaforma, sino alla loro integrazione in quest'ultima; in particolare, è consentito il versamento diretto di cui all'articolo 17 e seguenti del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, nei casi previsti, e l'addebito diretto in conto corrente attualmente non gestito dalla piattaforma pagoPA.

Deve inoltre essere dato atto che i comuni, allo stato attuale, possono utilizzare per la riscossione delle proprie entrate, anche in modo alternativo secondo le scelte operate per le



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LA DIGITALIZZAZIONE

più opportune ragioni, tutti i sistemi di incasso previsti dall'articolo 2-*bis* del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 e innanzi ricordati.

E' tuttavia altrettanto chiaro che, anche per i comuni, resta fermo l'obbligo di integrare nei propri sistemi di incasso la piattaforma pagoPA entro il 28 febbraio 2021, onde consentire ai cittadini di effettuare i pagamenti dovuti con uno qualsiasi dei mezzi di pagamento elettronici messi a disposizione tramite detta piattaforma.

Tale obbligo, che ha portata generale, mira al raggiungimento degli obiettivi delineati nella citata "*Strategia per la crescita digitale 2014-2020*" e trova conferma proprio nell'articolo 23-*bis* del decreto-legge n. 76 del 2020 (cd. "Semplificazioni") che, nel differire alla cessazione del periodo di emergenza da Covid-19, per i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti, gli adempimenti introdotti dallo stesso decreto-legge, ha implicitamente ribadito che i comuni, sebbene con diversa cadenza temporale a seconda della popolazione, hanno l'obbligo di integrare la piattaforma pagoPA nei propri sistemi di incasso.

Sotto altro profilo, ritengo peraltro opportuno sottolineare che, anche allorquando, nel progressivo sviluppo della trasformazione digitale, si giungerà all'esclusivo utilizzo della piattaforma per tutti i pagamenti verso la pubblica amministrazione, non potrà in ogni caso esserci il rischio di un'alterazione del mercato dei pagamenti, posto che, tramite la piattaforma, PagoPA S.p.a. non eroga servizi di pagamento elettronico, bensì, intermediandone il flusso, di fatto abilita potenzialmente tutti i prestatori di servizio di pagamento ad accedere al mercato dei pagamenti elettronici verso la pubblica amministrazione, assicurando e incrementando quindi la concorrenza tra operatori.

Sono inoltre convinta che i comuni dell'Associazione da Lei rappresentata, nel consueto spirito di leale collaborazione istituzionale, non vorranno rinunciare ad avere un ruolo centrale nel processo di trasformazione digitale in atto e vorranno vedere la scadenza del 28 febbraio prossimo non già come un mero obbligo di legge, fine a se stesso, ma come un'opportunità per migliorare i servizi rivolti ai cittadini che quotidianamente si rapportano alla pubblica amministrazione, al contempo rendendo più efficiente ed economica l'azione amministrativa, e più in generale per dare un fondamentale contributo al processo di modernizzazione del Paese.

L'occasione mi è gradita per porgere i miei più cordiali saluti.

Paola Pisano