

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS1123 - MODALITÀ DI PAGAMENTO DELLE SOMME DOVUTE ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Roma, 28 marzo 2014

Ministro dell'Economia e delle Finanze
Agenzia delle Entrate
Agenzia per l'Italia digitale
Associazione Nazionale Comuni Italiani
(A.N.C.I.)

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'esercizio del potere di segnalazione di cui all'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ritiene opportuno svolgere le seguenti osservazioni in ordine alle modalità di pagamento delle somme dovute, a qualsiasi titolo (ad esempio, tributi e pagamento di utenze dei servizi pubblici), alla pubblica amministrazione statale, agli enti locali, alle società e enti pubblici di varia natura, ivi inclusi i gestori di pubblici servizi.

Al riguardo, l'Autorità è, infatti, intervenuta più volte per sottolineare l'importanza, sotto il profilo concorrenziale, del fatto che, in un contesto ove la modalità di pagamento storicamente utilizzata per le somme dovute alla P.A. è il bollettino postale fornito da Poste Italiane S.p.A. (di seguito Poste Italiane), i soggetti sopra indicati consentano ai cittadini il pagamento delle somme loro dovute attraverso molteplici strumenti alternativi quali il MAV, il bonifico bancario - rendendo disponibile l'IBAN del conto corrente dell'amministrazione -, il pagamento presso reti alternative (come ad esempio, Lottomatica, Sisal, ecc.), il pagamento *on-line* con carte di credito ed altri mezzi di pagamento presenti sul mercato¹.

A livello normativo, l'art. 5 del Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'Amministrazione Digitale (di seguito anche CAD), fatte salve le criticità espresse dall'Autorità sull'ultima formulazione di questo articolo², costituisce la disposizione cardine volta a garantire che le PP.AA. e i gestori di pubblici servizi accettino, dal 1° giugno 2013, modalità di pagamento caratterizzate dall'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

¹ Cfr. il procedimento A414 - *Poste Italiane/Aumento del costo dei bollettini di conto corrente postale e, a titolo esemplificativo, la segnalazione AS993, Pagamenti alla Pubblica Amministrazione mediante l'utilizzo di codici IBAN identificativi*, in Boll. n. 45/12.

² Cfr. specificatamente la segnalazione AS993 già citata.

Malgrado il termine del 1° giugno 2013 sia da tempo trascorso, l'Autorità non può non riscontrare, alla luce di numerose segnalazioni pervenute in materia, il persistere di ostacoli alla diffusione di un'ampia gamma di strumenti di pagamento e, conseguentemente, alla libertà di scelta dell'utenza. Ciò determina il mantenimento di distorsioni concorrenziali che favoriscono gli strumenti offerti da Poste Italiane e, in particolare, il bollettino postale che costituisce, come è noto, la tradizionale modalità di pagamento degli importi dovuti dai cittadini alla P.A..

Si tratta, in particolare, di distorsioni derivanti da due tipologie di situazioni: (i) casi in cui l'IBAN, codice necessario per effettuare i pagamenti tramite il bonifico bancario, continua a non essere reso disponibile all'utenza³ e (ii) casi in cui la normativa di riferimento continua a limitare, se non ad escludere, l'uso di strumenti diversi dal bollettino postale⁴.

Questo contesto non è stato positivamente inciso dalle Linee guida definite dall'Agenzia per l'Italia digitale (di seguito, Linee guida), emanate in attuazione dell'art. 5 del CAD sopra citato. Infatti, in primo luogo, le Linee guida rimettono agli enti interessati la predisposizione di piani di attivazione e delle modalità di attuazione da implementare entro il 31 dicembre 2015, vale a dire un anno e sei mesi dopo il termine del 30 giugno 2013 indicato dall'art. 5 comma 1 del CAD. Con riferimento ad alcune specifiche Amministrazioni, quali l'Agenzia delle Entrate, le Linee guida non prevedono peraltro alcun termine entro il quale definire specifiche modalità attuative. L'Autorità ritiene che siffatta incertezza sulla tempistica rischia di ritardare significativamente, se non di vanificare, la piena attuazione dell'art. 5 del CAD e, conseguentemente, di compromettere lo sviluppo di piene dinamiche competitive nell'offerta di strumenti di pagamento alle PP.AA..

Per altro profilo, le Linee guida non svolgono quella funzione propulsiva per le PP.AA., che, proprio in questo momento, sarebbe stata necessaria al fine di garantire l'effettiva interoperabilità degli strumenti di pagamento. Al riguardo è utile premettere che l'art. 5 del CAD e le Linee guida qui richiamate devono essere ricondotte nel più ampio contesto normativo comunitario volto a realizzare il mercato unico dei sistemi di pagamento⁵, nell'ambito del quale gli Stati membri devono garantire *“parità di condizioni per tutti i sistemi di pagamenti, mantenendo così la libertà*

³ Ad esempio, si evidenzia la prassi di vari enti locali di non pubblicare il codice IBAN necessario per poter pagare, attraverso il bonifico bancario, gli importi loro dovuti, quali le multe del Codice delle Strada.

⁴ Risultano infatti vigenti alcune disposizioni (ad esempio dell'Agenzia delle Entrate e del Ministero delle Finanze), che sostanzialmente privilegiano gli strumenti di pagamento di Poste Italiane. A titolo esemplificativo e a dimostrazione dell'eterogeneità della casistica, si richiamano: (i) le modalità di pagamento previste per il tributo TARES, ora sostituito dei tributi TASI e TARI, oggetto del Decreto del Direttore Generale del Ministero delle Finanze del 14 maggio 2013 che prevede che il *“... contribuente può effettuare il versamento del tributo, della tariffa e della maggiorazione presso gli uffici postali ovvero tramite servizio telematico gestito da Poste Italiane S.p.A...”* (art. 1) e che *“...Su tale conto corrente non è ammessa l'effettuazione di versamenti tramite bonifico...”* (art. 2) (ii) le modalità di pagamento del servizio telematico di ispezione ipotecaria di cui al Decreto del Direttore dell'Agenzia del Territorio del 4 maggio 2007 *“Accesso al sistema telematico dell'Agenzia del territorio per la consultazione delle banche dati e catastale*, ove, l'art. 3, prevede che *“...l'accesso diretto al sistema telematico dell'Agenzia del territorio per la consultazione della banca dati ipotecaria è consentito, in via sperimentale, previa registrazione del richiedente tramite il servizio “Porta dei pagamenti” di Poste Italiane S.p.a., con il pagamento telematico delle tasse ipotecarie previste dalla normativa vigente per ogni consultazione effettuata, aumentate del cinquanta per cento”*.

⁵ Cfr. la **Direttiva 2007/64/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE, che abroga la direttiva 97/5/CE Testo rilevante ai fini del SEE e il **Regolamento (UE) N. 260/2012** del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2012 che stabilisce i requisiti tecnici e commerciali per i bonifici e gli addebiti diretti in euro e che modifica il regolamento (CE) n. 924/2009.

*di scelta dei consumatori*⁶. Conseguentemente, così come previsto dal Regolamento Ce n. 260/2012, al fine di incentivare la concorrenza tra più strumenti di pagamento, gli Stati membri devono consentire l'interoperabilità tecnica tra i diversi strumenti. Questa interoperabilità è raggiunta attraverso la massima diffusione degli *standard* tecnici e, in particolare, del codice IBAN che è l'identificativo necessario per consentire al consumatore di effettuare i pagamenti tramite bonifico e l'addebito diretto. Tutte le parti interessate, quali i prestatori di servizi di pagamento, le amministrazioni pubbliche e i soggetti che gestiscono ingenti volumi di pagamento devono pertanto contribuire alla massima diffusione dei codici IBAN.

In questo quadro, le Linee guida non incentivano le PP.AA. e i gestori di servizi pubblici a pubblicare sempre il codice IBAN e l'identificativo del conto corrente postale, in modo da consentire che l'obbligazione sottostante al bollettino postale possa essere pagata anche con l'*"accredito sul conto di pagamento del beneficiario tramite un'operazione di pagamento"* eseguita a partire dal conto corrente del pagatore⁷; ciò appare tanto più problematico sotto un profilo concorrenziale poiché impedisce al consumatore di poter confrontare i costi dei diversi strumenti di pagamento ed eventualmente di avvalersi di quelli meno costosi (ad esempio, in molti casi i bonifici bancari su *c/c on-line* sono a costo zero).

Al fine di delineare un quadro normativo incisivo e idoneo a favorire la più ampia concorrenza tra gli strumenti di pagamento per il versamento delle somme dovute alla P.A., l'Autorità ritiene necessario che siano, quindi, emendate le disposizioni ancora vigenti, laddove prevedono il bollettino postale come strumento di pagamento esclusivo o comunque privilegiato, rendendo sempre disponibile anche il codice IBAN. Nella stessa prospettiva, le Istituzioni interessate dovranno, nella definizione di nuove disposizioni in materia (ad esempio, in occasione della definizione delle modalità di pagamento dei nuovi tributi TARI e TASI), assicurare la possibilità di versare gli importi dovuti a qualsiasi titolo con una pluralità di strumenti di pagamento postali, bancari e gestiti dalle reti alternative. Fatte salve le criticità già espresse sull'attuale versione dell'art. 5 CAD con la segnalazione AS993, anche le Linee guida dovrebbero essere oggetto di una parziale rivisitazione. In particolare, le Linee guida dovrebbero, da un lato, assicurare che tutte le PP.AA. e i gestori di pubblici servizi si adeguino - in tempi ristretti - all'obbligo di accettare i pagamenti con mezzi di pagamento elettronici, dall'altro, incentivare tali soggetti a perseguire livelli elevati di *best practices*, rendendo contestualmente disponibili alla cittadinanza una pluralità di strumenti di pagamento e inserendo sempre anche l'IBAN nei bollettini postali.

In conclusione, l'Autorità ribadisce che nel settore dei pagamenti alle PP.AA. e agli enti pubblici di varia natura vi è tuttora un ampio margine di sviluppo nell'offerta di modalità di pagamento alternative al bollettino postale, con conseguenti benefici in termini di innovazione tecnologica, maggiore efficienza nella gestione dei pagamenti e minori costi in capo all'utenza interessata, e auspica che le considerazioni sopra svolte possano rappresentare un'utile contributo a tali fini.

⁶ Direttiva 2007/64/CE, 4° considerando.

⁷ Cfr. la definizione di bonifico bancario di cui al regolamento Ce n. 260/2012, art. 2, par. 1, comma 1: "*«bonifico», un servizio di pagamento nazionale o transfrontaliero per l'accredito sul conto di pagamento del beneficiario tramite un'operazione di pagamento o una serie di operazioni di pagamento, eseguite a partire da un conto di pagamento del pagatore da parte del PSP detentore del conto di pagamento del pagatore, sulla base di un'istruzione data dal pagatore*".

La presente segnalazione sarà pubblicata sul bollettino di cui all'art. 26 della legge n. 287/90. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dal ricevimento della presente.

L'Autorità ringrazia per l'attenzione riservata allo svolgimento dei propri compiti istituzionali.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella
