



*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

SEGNALAZIONE

ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287

relativa alla disciplina delle modalità di pagamento alle Amministrazioni  
Pubbliche

Inviato

alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

al Presidente dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani

Rif.: S4007/dsc

Prof. Avv. Giuseppe Conte  
Presidente del Consiglio dei Ministri  
Palazzo Chigi  
Piazza Colonna, 370  
00187 Roma  
PEC: *presidente@pec.governo.it*

Dott. Antonio Decaro  
Presidente ANCI (Associazione  
Nazionale dei Comuni Italiani)  
Via dei Prefetti, 46  
PEC: *anci@pec.anci.it*

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 27 ottobre 2020, ha inteso formulare le seguenti osservazioni ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/90, in merito alla disciplina delle modalità di pagamento alle Amministrazioni Pubbliche.

Come noto, l'art. 5 del d.lgs. n. 82/2005 – CAD-Codice dell'Amministrazione Digitale – stabilisce che le Pubbliche Amministrazioni, i gestori di servizi pubblici e le società a controllo pubblico *“sono obbligati ad accettare, tramite la piattaforma di cui al comma 2, i pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso sistemi di pagamento elettronico, ivi inclusi, per i micro-pagamenti, quelli basati sull'uso del credito telefonico. Tramite la piattaforma elettronica di cui al comma 2, resta ferma la possibilità di accettare anche altre forme di pagamento elettronico, senza discriminazione*

*in relazione allo schema di pagamento abilitato per ciascuna tipologia di strumento di pagamento elettronico come definita ai sensi del Regolamento UE 2015/751 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta”.*

Il successivo comma 2 prevede che *“la Presidenza del Consiglio dei Ministri mette a disposizione, attraverso il Sistema pubblico di connettività, una piattaforma tecnologica per l’interconnessione e l’interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni e i prestatori di servizi di pagamento abilitati, al fine di assicurare, attraverso gli strumenti di cui all’articolo 64, l’autenticazione dei soggetti interessati all’operazione in tutta la gestione del processo di pagamento”.*

Infine, il comma 2-*quater* stabilisce che *“i prestatori di servizi di pagamento abilitati eseguono pagamenti a favore delle pubbliche amministrazioni attraverso l’utilizzo della piattaforma di cui al comma 2”.*

In attuazione di tali disposizioni, è stato realizzato il sistema PagoPA, consistente in una piattaforma per i pagamenti, che è gestita dalla omonima società per azioni partecipata dallo Stato, sotto l’indirizzo dalla Presidenza del Consiglio, che a sua volta si avvale del Commissario straordinario per l’attuazione dell’agenda digitale.

L’entrata in vigore di tale obbligo non è contemplata nel CAD, ma è stata successivamente disciplinata dal d. lgs. n. 217/2017, il cui art. 65 prevede *“l’obbligo per i prestatori di servizi di pagamento abilitati di utilizzare esclusivamente la piattaforma di cui all’articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 82 del 2005 per i pagamenti verso le pubbliche amministrazioni decorre dal 1° gennaio 2019”.*

In questo contesto, l’Autorità osserva come le norme descritte, ed in particolare quelle concernenti l’identificazione dei metodi di pagamento veicolati attraverso la piattaforma PagoPA, nonché la relativa tempistica di attuazione, siano state oggetto di alcune modifiche, deroghe e proroghe, che hanno determinato possibili elementi di incertezza nei soggetti coinvolti nei pagamenti.

Infatti, in merito all’identificazione delle modalità di pagamento coinvolte nel sistema PagoPA, l’Autorità rileva che – sebbene il citato art. 5 CAD preveda un generalizzato obbligo di utilizzo esclusivo di tale piattaforma

– le *Linee Guida per l’effettuazione dei pagamenti a favore delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi* adottate dall’AgID, le quali peraltro sono state oggetto di revisione, precisano che al sistema PagoPA, che “*rappresenta il sistema nazionale dei pagamenti elettronici in favore delle pubbliche amministrazioni e degli altri soggetti tenuti per legge all’adesione*”, “*gli enti creditori possono affiancare esclusivamente i seguenti metodi di pagamento: a) Delega unica F24 (c.d. modello F24) fino alla sua integrazione con il Sistema PagoPA; b) Sepa Direct Debit (SDD) fino alla sua integrazione con il Sistema PagoPA; c) eventuali altri servizi di pagamento non ancora integrati con il Sistema PagoPA e che non risultino sostituibili con quelli erogati tramite PagoPA poiché una specifica previsione di legge ne impone la messa a disposizione dell’utenza per l’esecuzione del pagamento; d) per cassa, presso il soggetto che per tale ente svolge il servizio di tesoreria o di cassa*”.

Nella declinazione pratica delle modalità di pagamento a favore delle Amministrazioni Pubbliche emerge, dunque, un rinvio non esclusivo all’utilizzo del sistema PagoPA, e la possibilità per le Amministrazioni di accettare anche ulteriori metodi di pagamento, quali, oltre ai contanti, la Delega Unica F24, il *Sepa Direct Debit* (vale a dire la cd. domiciliazione bancaria) e altri servizi non meglio identificati, nella misura in cui essi non siano stati ancora integrati con il sistema PagoPA.

A ciò si aggiunga che, recentemente, l’art. 118-ter del d.l. n. 34/2020, come convertito dalla l. n. 77/2020, ha previsto che “*gli enti territoriali possono, con propria deliberazione, stabilire una riduzione fino al 20 per cento delle aliquote e delle tariffe delle proprie entrate tributarie e patrimoniali, applicabile a condizione che il soggetto passivo obbligato provveda ad adempiere mediante autorizzazione permanente all’addebito diretto del pagamento su conto corrente bancario o postale*”.

Il legislatore ha, dunque, previsto che gli enti territoriali possano addirittura “premiare” i cittadini che, per i pagamenti, utilizzino lo strumento dell’addebito diretto su conto corrente (ossia la domiciliazione bancaria) – che è al di fuori del sistema PagoPA – applicando una riduzione fino al 20% dell’aliquota.

Parimenti, si deve osservare che deroghe e proroghe hanno interessato anche il *dies a quo* di decorrenza dell’obbligo, che è stato dapprima prorogato

al 30 giugno 2020 e poi, da ultimo, con il d.l. n. 76/2020, al 28 febbraio 2021.

Ad avviso dell’Autorità, tuttavia, un siffatto susseguirsi di modifiche e deroghe normative ha evidentemente generato incertezza nelle Amministrazioni Pubbliche, tanto che alcune di esse, anche importanti dal punto di vista demografico, risulta abbiano ristretto al solo sistema PagoPA le modalità ammesse per i pagamenti (escludendo, ad esempio, il *Sepa Direct Debit* - ossia la domiciliazione bancaria – per il pagamento di tasse come la TARI); e ciò sul presupposto dell’entrata in vigore del sistema PagoPA.

In ultima analisi, l’incertezza generata dal susseguirsi di modifiche e deroghe normative determina anche effetti sulla concorrenza, oltre che sulle Amministrazioni e sugli utenti, dal momento che ha portato all’ingiustificata e non corretta esclusione di una modalità di pagamento, quale il *Sepa Direct Debit*, senza che essa sia stata al contempo integrata nel sistema PagoPA, impedendone, quindi, l’uso *tout court*, con possibili effetti anche sull’efficienza della riscossione e sui costi sopportati dai debitori.

Sulla scorta delle considerazioni che precedono, e visti gli elementi di incertezza generati nelle Amministrazioni Pubbliche, si ritiene opportuno che vi sia un chiarimento circa le modalità di pagamento che le Amministrazioni pubbliche possono accettare.

Il presente parere verrà pubblicato sul Bollettino dell’Autorità.

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*