

**Disegno di legge A.C. 1752
di conversione in legge del decreto-legge
2 marzo 2024, n. 19
recante ulteriori disposizioni urgenti per
l'attuazione del Piano nazionale di
ripresa e resilienza (PNRR)**

***Documento ABI per la Commissione
Bilancio, tesoro e programmazione della
Camera dei Deputati***

marzo 2024

1. Le banche italiane hanno responsabilmente colto la sfida del PNRR e sono costantemente impegnate nel sostenerne l'attuazione da parte delle Istituzioni, delle Amministrazioni centrali e locali e delle imprese.

Esse, quindi, guardano con attenzione la fitta cornice di misure, disposte dal decreto-legge in conversione, volte a semplificare, accelerare, razionalizzare gli interventi in cui si declina il Piano.

Particolare rilievo, in tale contesto, assumono le norme volte a conseguire obiettivi di valorizzazione e di miglioramento della condivisione del **patrimonio informativo pubblico**, favorendo l'erogazione di servizi integrati ed innovativi.

L'obiettivo di **rafforzare e semplificare le interazioni tra cittadini, Pubblica Amministrazione ed imprese**, cui sono ispirate le disposizioni in esame, è certamente condiviso anche dalle banche e va sostenuto.

Una parte assai significativa delle interazioni tra cittadini, Pubblica Amministrazione ed imprese si svolge, infatti, attraverso il canale delle banche, prestatori di servizi di pagamento (PSP) anche digitali, sicuri e trasparenti.

Misure volte ad efficientare le infrastrutture a servizio dei pagamenti, anche attraverso ulteriori integrazioni con le banche dati pubbliche, possono produrre benefici in termini di efficacia ed efficienza, oltre che di sicurezza, nella gestione dei pagamenti stessi e assumono anche una valenza per così dire "culturale", costituendo un passaggio importante nella trasformazione digitale del Paese.

2. Se è condivisibile la *ratio* dell'intervento normativo, alcune modalità tecnico-giuridiche con cui esso viene perseguito sollevano, invece, numerose riserve.

Ci si riferisce, in particolare, alla disciplina recata dall'art. 20, comma 3 del decreto legge.

In estrema sintesi, con tale previsione, la società PagoPA – oggi interamente partecipata dallo Stato ai sensi della disciplina di cui al DL n. 135/2018 – muterebbe il proprio assetto proprietario¹ divenendo una società partecipata in misura maggioritaria (“*non inferiore al 51 per cento*”) dall’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (IPZS) e, per il residuo, da Poste Italiane S.p.A., assegnataria dei corrispondenti diritti di opzione.

3. La proposta in commento – nell’attribuire a Poste Italiane una partecipazione assai significativa (sino al 49%) nella società PagoPA – rischia di creare, sotto diversi profili, uno squilibrio competitivo ove si consideri che quest’ultima gestisce l’omonima **Piattaforma PagoPA**.

La Piattaforma PagoPA – sviluppata in attuazione dell’art. 5 del Codice dell’Amministrazione Digitale (CAD) - D.lgs. n. 82/2005 - con l’obiettivo di perseguire una maggiore efficienza e semplificazione nella gestione dei pagamenti dei pubblici servizi – si configura come un sistema di pagamento specifico del comparto pubblico che consente di eseguire, tramite i Prestatori di Servizi di Pagamento (PSP) aderenti, tra cui Poste e le società da lei controllate (su cui si veda più oltre), che operano in concorrenza tra loro, i pagamenti verso gli **Enti pubblici** da parte dei cittadini e imprese in modalità multicanale e standardizzata, mediante canali fisici ed *online* e che include anche l’operatività canalizzata mediante la nota APP IO.

Il D.Lgs. n. 179/2016 e il D.Lgs. n. 217/2017 hanno rispettivamente modificato e integrato l’art. 2, comma 2, del CAD, introducendo nel perimetro soggettivo di applicazione del CAD anche i **gestori di pubblici servizi** (anche se quotati) e le società a controllo pubblico, escluse le società quotate. Tra i gestori di pubblici servizi – che quindi rientrano nell’ambito di applicazione del CAD - figurano i principali enti creditori/*utilities* italiani dei settori

¹ La società PagoPA S.p.A. è stata costituita il 24 luglio 2019 in attuazione del menzionato DL n. 135/ 2018, quale organismo di diritto pubblico “istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale” (d.lgs. n. 50/2016 art. 3, co. 1, lett. d, cd. “Codice degli appalti”). Le esigenze di carattere generale perseguite da PagoPA, che ne hanno giustificato tale qualificazione, verrebbero poste in discussione ove il suo azionariato fosse posto – seppure parzialmente – in mano privata.

energetico, telco, etc., che rappresentano una percentuale assai significativa dei volumi di transazioni gestite dalla Piattaforma. È quindi evidente che una partecipazione particolarmente rilevante (sino al 49%) in PagoPA avrebbe una valenza "strategica" anche sotto questo punto di vista.

La cessione della quota di partecipazione a Poste Italiane presenta criticità ove si consideri che detta partecipazione, essendo "complementare" rispetto a quella dell'Istituto Poligrafico (IPZS), può giungere sino al 49% del capitale di PagoPa. Si concretizza, quindi, la possibilità che si possa configurare un controllo congiunto del nuovo PagoPA da parte di IPZS e Poste, sicché ciascuna di esse è potenzialmente in grado di esercitare un'influenza determinante sull'attività commerciale della nuova società, potendo giungere ad impedire l'assunzione di decisioni attraverso l'esercizio di un diritto di veto.

Tale situazione aggrava le preoccupazioni concorrenziali per gli altri PSP che sono obbligati per legge (art. 65, comma 2 D. Lgs 217/2017) a utilizzare la Piattaforma PagoPA per incassare dalle pubbliche amministrazioni.

4. Tra i PSP aderenti alla Piattaforma PagoPA figurano, accanto alle banche e agli istituti di pagamento, e oltre a Poste Italiane, **PostePay S.p.A.**, istituto di moneta elettronica interamente controllato da Poste Italiane e **LISPay S.p.A.**, istituto di moneta elettronica interamente controllato da PostePay S.p.A.

Il perfezionarsi dell'acquisizione da parte di Poste Italiane S.p.A. di parte del capitale di PagoPA avrebbe come conseguenza una rilevante alterazione dell'equilibrio competitivo tra PostePay/LISPay/Poste Italiane rispetto agli altri PSP aderenti alla Piattaforma, potendo le prime due, ed in alcuni casi anche direttamente Poste Italiane, ledere la parità concorrenziale e beneficiare di un trattamento di favore in ragione della possibilità di Poste Italiane di influire sulle scelte della società PagoPA, tenuto anche conto delle previsioni contenute nel D.Lgs 217/2017.

Poste Italiane sarebbe contemporaneamente proprietario e gestore della "rete" che trasporta "servizi di pagamento PA e altri enti" (tramite la partecipazione al capitale di PagoPA) e fornitore dei corrispondenti servizi di pagamento, anche controllando Postepay e, indirettamente, LISPay.

Avendo riguardo alle specifiche funzioni e attività della Piattaforma PagoPA, tale concentrazione di ruoli comporterebbe, se approvate dal Parlamento, le potenziali seguenti conseguenze:

- Poste Italiane o le sue controllate dirette e indirette (PostePay S.p.A e LISPay) potrebbero avere un'incidenza rilevante nella determinazione delle politiche di sviluppo dei sistemi di pagamento rivolti alla PA o averne una conoscenza anticipata, a discapito degli altri operatori. Ciò non soltanto con riferimento al segmento specifico dei servizi di pagamento riferiti alla PA ma anche dei servizi di intermediazione tecnologica correlati alla stessa Piattaforma;
- l'attuale schema commissionale prevede che i PSP (banche, istituti di pagamento e Poste Italiane/PostePay/LISPay) riconoscano a PagoPA specifiche commissioni per l'utilizzo della Piattaforma, variabili in base a specifici parametri e alle specifiche convenzioni negoziate. La revisione dell'assetto proprietario di PagoPA potrebbe avere riflessi, quindi, anche sulla politica dei costi.
- Poste Italiane e PostePay/LISPay potrebbero essere favorite nella conoscenza di informazioni di mercato della clientela bancaria, degli istituti di pagamento e degli operatori gestori di pubblici servizi (dati quantitativi e comportamenti) grazie ai database gestiti da PagoPA e APP IO. La disponibilità di informazioni può facilitare la realizzazione e vendita di servizi specializzati e personalizzati per *cluster* di clientela, e non solamente con riferimento ai servizi di pagamento ma anche per servizi affini, ad esempio assicurativi, o per servizi di interesse di altri operatori quali, ad esempio, quelli connessi all'energia elettrica e al gas.

- PagoPA, per lo svolgimento di specifici servizi connaturati al suo ruolo di Nodo dei pagamenti pubblici, ha come controparti contrattuali gli enti pubblici (EEPP). Gli stessi EEPP (o comunque buona parte di essi) possono affidare alle banche o a Poste Italiane il "servizio di tesoreria". Il nuovo assetto potrebbe ulteriormente favorire Poste per detto servizio rispetto ai concorrenti bancari².

5. L'attribuzione dell'opzione di acquisto sino al 49% ad un solo soggetto, nel cui capitale sono presenti investitori privati che verrebbero beneficiati a discapito di altri, non troverebbe giustificazione nel livello di servizio fornito dalla società rispetto agli altri PSP concorrenti di mercato. Detti operatori hanno contribuito proattivamente e fattivamente allo sviluppo ed al successo della Piattaforma, realizzando importanti investimenti strutturali.

L'entrata in vigore dell'obbligo normativo – introdotto dall'art. 65 del d.lgs n. 217/2017, modificato dal D.L. n. 162/2019 – che ha prescritto alle Amministrazioni Pubbliche l'integrazione dei loro sistemi di incasso con la piattaforma PagoPA entro febbraio 2021, avvalendosi a tal fine dei PSP già abilitati ad operare su di essa, ha favorito una sua crescita significativa in termini di numero di transazioni (386 mln nel 2023), enti creditori coinvolti e PSP aderenti (ad oggi circa 409, di cui 400 banche).

² Il servizio reso da banche o Poste agli EEP in materia di servizi di pagamento PagoPA è affiancato da altro servizio, cd di tesoreria, che ha una portata ben più ampia, mediante la quale viene gestita l'intera operatività finanziaria dell'Ente. Non è escluso che l'Ente possa negoziare aggiuntivamente servizi di natura tecnologica (es. conservazione digitale, service provider tecnologico).

In questo contesto è evidente il vantaggio competitivo che Poste avrebbe rispetto alle banche nella negoziazione del servizio di tesoreria e degli ulteriori *addenda* e potrebbe essere favorito anche da una strategia di cross-selling.

Inoltre, si ricorda che con la Legge 158/2017 è stato previsto che l'affidamento del servizio di tesoreria dei piccoli Comuni possa essere effettuato in modo diretto, cioè senza alcuna gara, solamente nei confronti di Poste Italiane S.p.A. e non verso gli altri operatori del mercato. In relazione alla situazione descritta, l'ANAC ha affermato che l'affidamento diretto può essere ammesso solamente in ipotesi eccezionali e giustificate dalla presenza di particolari esigenze oggettive. Questa posizione è stata condivisa dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

6. Le misure in materia di digitalizzazione contenute nell'art. 20 modificano il Codice dell'amministrazione digitale (CAD) inserendo un nuovo articolo 64-*quater* col quale, in particolare, si istituisce il **Sistema di portafoglio digitale italiano** (Sistema IT-Wallet) con l'obiettivo di valorizzare e rafforzare l'interoperabilità tra le banche dati pubbliche attraverso la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) e favorire la diffusione e l'utilizzo di servizi in rete erogati da soggetti pubblici e privati³.

Il sistema di portafoglio digitale (IT-Wallet) può prevedere due soluzioni: 1) IT-WALLET pubblico: reso disponibile mediante il punto di accesso telematico di cui all'articolo 64-bis; 2) IT - Wallet privato: reso disponibile dai soggetti privati interessati, previo accreditamento da parte dell'AgID, secondo le modalità previste al comma 3 dell'articolo 64-*quater*.

Entrambe le soluzioni si baseranno sui medesimi standard e protocolli tecnologici, per garantire interoperabilità dei diversi portafogli di identità e per fornire ai cittadini le stesse garanzie e gli stessi standard di sicurezza.

L'IT Wallet pubblico sarà reso disponibile in maniera gratuita tramite l'APP IO⁴, quale componente di front-end del Punto di accesso telematico previsto dall'articolo 64-bis del CAD.

Tale portafoglio si configurerà come "contenitore" digitale di documenti d'identità - es. patente di guida, tessera sanitaria e Carta Europea della Disabilità - oltre che come strumento per eseguire pagamenti nei confronti degli enti pubblici per i servizi resi, e a tendere anche nei confronti del settore

³ Per memoria, tra le piattaforme in carico a PagoPA ci sono anche la PDND (che consente la condivisione dei dati pubblici tra amministrazioni pubbliche e privati), SEND (che sostituisce la raccomandata con ricevuta di ritorno fornita proprio da Poste come mezzo di recapito certificato) e il Centro Stella (piattaforma per processi di certificazione fiscale tra soggetti privati).

⁴ "Il Punto di accesso telematico si compone di un front-end multicanale, che DEVE includere almeno un'applicazione per dispositivi mobili e tablet ("App IO") e una versione web"-§ 5.1 delle Linee Guida per l'accesso telematico ai servizi della Pubblica Amministrazione, redatte ai sensi dell'art. 64-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD).

privato in linea con quanto previsto dal “nuovo” Regolamento e-IDAS⁵, volto a fornire un’identità digitale europea che sarà disponibile per tutti i cittadini e universalmente utilizzabile (riconosciuta sia dai fornitori di servizi pubblici che privati⁶). Il Regolamento prevede, infatti, la possibilità di utilizzare European Digital Identity Wallet⁷ per autorizzare pagamenti che devono essere obbligatoriamente accettati anche dal settore privato.

Considerato che la gestione di tale strumento è affidata a PagoPA, la partecipazione da parte di Poste Italiane S.p.A, Postepay S.p.A e LISPay, quali PSP aderenti a PagoPA, potrebbe creare degli **squilibri concorrenziali nell’ambito dei pagamenti della PA eseguiti dall’APP IO** e, a tendere, anche per tutti i pagamenti elettronici che potranno essere inizializzati tramite tale portafoglio, in linea con quanto previsto dalla regolamentazione europea.

7. La disciplina prevista dal DL in commento andrebbe ripensata in una logica competitiva e di mercato, tenuto conto che l’intervento normativo è volto alla valorizzazione e al miglioramento della condivisione del patrimonio informativo pubblico ma impatta in misura rilevante anche lato pagamenti, prevedendo anche lo scorporo proprio della componente pagamenti.

⁵ Il 29 febbraio 2024 la revisione è stata ufficialmente approvata dal Parlamento Europeo e potrà essere pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dopo il voto del Consiglio.

⁶ Per alcuni servizi privati l'accettazione del wallet sarà obbligatoria, in particolare quando è necessaria una forte garanzia dell'identità dei clienti. È il caso, ad esempio, dei pagamenti e dell'apertura di conti bancari e di alcuni casi d'uso nei settori dei trasporti, dell'energia, della sicurezza sociale, della sanità, dell'acqua potabile, dei servizi postali, delle infrastrutture digitali, dell'istruzione o delle telecomunicazioni. L'obbligo di riconoscere il portafoglio per l'autenticazione si applica anche alle piattaforme online di grandi dimensioni designate ai sensi della Digital Services Act, come quelle fornite da Meta, Amazon, Apple, Booking.com, Tik Tok o Zalando (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_21_2664).

⁷ Il portafoglio europeo di identità digitale offrirà ai cittadini e alle imprese europei un modo sicuro e pratico di identificarsi quando necessario per accedere ai servizi digitali, cliccando su un pulsante sul loro telefono. Saranno in grado di conservare e utilizzare in modo sicuro dati per tutti i tipi di servizi, come i controlli in aeroporto, il noleggio di un'automobile, l'apertura di un conto bancario o l'accesso al loro conto su piattaforme online di grandi dimensioni. Inoltre, consentirà ai cittadini di conservare credenziali, come una patente di guida mobile, una patente professionale, una eHealth o una credenziale didattica (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/news/european-digital-identity-wallets-commission-publishes-first-technical-toolbox-towards-prototypes>)

Considerata la numerosità e il rilievo dei profili da disciplinare, appare pertanto necessaria una profonda rivisitazione **del testo del convertendo decreto-legge, valutando anche la possibilità di utilizzare un distinto veicolo normativo per la soluzione dei diversi aspetti segnalati.**