



**Roma, 22 aprile 2020**

**L'adozione di *pagoPA* nei Comuni: criticità e proposte  
Appunto per il Ministro Paola Pisano**

**Premessa**

Il Piano Triennale per l'informatica nella PA prevede la realizzazione o il completamento di piattaforme centrali con il compito di abilitare i processi di digitalizzazione della PA. L'idea è che gli enti pubblici, avvalendosi delle piattaforme abilitanti e previa riqualificazione della propria spesa ICT, sviluppino servizi in rete efficienti ed efficaci, a beneficio di cittadini e imprese.

La *trasformazione digitale*, tuttavia, stenta a realizzarsi, in particolare presso la **PA locale** che è tuttora alle prese con il **superamento di divari tecnologici, organizzativi e di competenze** e che ha dovuto fare i conti con le **forti riduzioni di risorse subite** negli scorsi anni. D'altra parte, nella maggior parte dei casi, le PA centrali responsabili delle singole piattaforme non hanno considerato la questione dei **costi del dispiegamento** e non hanno realizzato strumenti adeguati per favorire la *messa a terra* delle innovazioni.

**Lo stato di attuazione di *pagoPA* presso i Comuni**

*PagoPA* è l'infrastruttura abilitante attraverso la quale la PA incassa i pagamenti eseguiti da cittadini e imprese, in maniera standardizzata, presso i prestatori di servizi di pagamento (PSP) aderenti al sistema.

***PagoPA*, obbligatoria da tempo, non è ancora entrata a regime a causa delle difficoltà incontrate dalle amministrazioni, non solo locali.**

**Il recente decreto "Proroghe"** (art. 1, co. 8), ha rinviato i termini di decorrenza degli obblighi. In particolare:

- gli enti sono tenuti ad integrare i propri sistemi di incasso con *pagoPA*, direttamente o attraverso altro soggetto già operante in piattaforma, **entro il 30 giugno 2020**;
- dalla stessa data ai PSP è fatto **divieto di eseguire pagamenti extra *pagoPA***.

Il mancato adempimento delle PA incide, inoltre, sulla misurazione e valutazione della *performance* dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare.

**Tali previsioni appaiono insufficienti a garantire l'entrata a pieno regime di *pagoPA*.**

Secondo dati AgID, a ottobre 2019 solo il **6% dei Comuni risultava attivo con più di 1.000 pagamenti**. Di fatto, oltre l'80% dei Comuni non aveva attivato il sistema o non aveva esposto servizi di pagamento significativi. Inoltre, non tutte le Regioni e le PA centrali erano pronte (ALL.1).

L'indagine "*pagoPA nei Comuni: un successo per pochi*", svolta dal Politecnico di Milano nel 2019, in collaborazione con il Team per la Trasformazione Digitale e con IFEL, ha individuato nella **questione dei costi** e nella necessità di **adeguamenti organizzativi** le due principali criticità.

La possibilità di **adesione attraverso altro soggetto, già prevista** sin dalle fasi iniziali del progetto, **non appare tuttavia determinante** per il successo dell'iniziativa, a causa dei costi dei servizi offerti per il collegamento a *pagoPA*, qualunque sia la strategia di collegamento dell'ente.

### **Barriere all'ingresso**

**L'ente locale che si collega al nodo tramite un soggetto pubblico** (tipicamente: Regione, Provincia, Città Metropolitana) sopporta un **costo di intermediazione** a fronte di un servizio solo sporadicamente reso in forma gratuita e, in ogni caso, non disponibile in tutti i territori. Inoltre, deve farsi carico degli **adeguamenti dei sw** per la gestione di ciascuna entrata. Portare tre entrate su *pagoPA* significa pagare prima di tutto il servizio di intermediazione (ad esempio alla Regione, se lo offre), poi l'**adeguamento dei tre gestionali** coinvolti (magari a tre sw-house diverse) e, infine, l'**aggiornamento della contabilità**, necessario se si vuole beneficiare della riconciliazione automatica (che costituisce il maggior vantaggio in termini di costi e dispendio di energie amministrative).

Analogamente, in **assenza di intermediazione pubblica**, l'ente, per ciascun gestionale, dovrà acquistare dalla sw-house i *web services* per l'integrazione diretta al nodo nazionale.

A costi ugualmente rilevanti si attestano, con meccanismi diversi, le **proposte dei PSP**, ad esempio le banche che si offrono come partner.

Occorre, in questo contesto, **un piano di dispiegamento che possa contare su finanziamenti adeguati allo *switch off* su *pagoPA***.

### **Spunti per un intervento di sostegno**

È necessario, **in primo luogo, identificare e correggere i principali fattori che hanno ostacolato l'iniziativa**, a partire dalla mancata standardizzazione, nel quadro articolato delle intermediazioni pubbliche e dei servizi offerti dai partner tecnologici, delle interfacce tra sistemi contabili e verticali dei Comuni (premessa per la riconciliazione automatica di tutti i pagamenti *pagoPA*) e tra i sistemi locali e le piattaforme sovracomunali. **L'assenza di standard**, infatti, **è un moltiplicatore dei costi che gravano sulle amministrazioni locali obbligate**.

**In secondo luogo, nei territori non coperti da proposte sostenibili** di integrazione al nodo (pubbliche o private), occorre intervenire con l'**offerta centralizzata di un servizio di intermediazione di base** che, come accaduto

per il progetto SIOPE+, sostenga l'adesione degli enti più piccoli e tecnologicamente meno indipendenti (ALL2).

In terzo luogo, appare necessario fornire un intervento di sostegno, anche a distanza, per **favorire le modifiche organizzative**, la cui mancanza può ostacolare il processo di attivazione di *pagoPA*.

Di seguito si riporta un abbozzo di definizione degli attori coinvolti e della sequenza di fasi preliminari ad un dispiegamento su larga scala, che dovrà essere accompagnato da una costante attività di informazione, comunicazione (campagne nazionali e locali) e assistenza, a fronte di termini di decorrenza certamente da rimodulare.

### **Attori, ruoli, azioni:**

- *pagoPA* (nodo nazionale, norme, regole di colloquio, risorse)
- *intermediari* (piattaforme territoriali, regole di colloquio, risorse)
- *partner tecnologici* (integrazione al nodo nazionale, integrazione gestionali alle piattaforme territoriali, integrazione fra i gestionali)
- *Comparto comunale* (ridisegno dei processi, revisione organizzativa, definizione strategia di collegamento a *pagoPA* e sua implementazione mediante avvalimento di servizi di integrazione)
- *PSP*
- *Soggetti affidatari del servizio di tesoreria* (regolarizzazione automatica attraverso il giornale di cassa).

### **Macrofasi:**

1. Rilevazione dei bisogni e rilevazione dei servizi offerti (intermediazioni pubbliche e servizi privati per l'integrazione a *pagoPA*)
2. Evoluzione dell'offerta dei servizi di integrazione, previa:
  - definizione degli standard e delle interfacce di primo livello (*piattaforme\_territoriali* versus *gestionali\_entrato*;  
*piattaforme\_territoriali* versus *sw\_contabilità*)
  - definizione degli standard e delle interfacce di secondo livello (interno all'ente: tra i diversi *gestionali\_entrato* e tra questi e *sw\_contabilità*)
3. Attivazione e collegamento a *pagoPA* di un gruppo di enti pilota (tra 10 e 30 enti rappresentativi per fascia demografica, territorialità e strategia di collegamento)
4. Predisposizione del "kit per il dispiegamento" come mix di azioni di supporto al singolo ente e di interventi di sostegno verso la generalità delle amministrazioni obbligate
5. Dispiegamento massivo, in coerenza con termini di decorrenza dell'obbligo opportunamente rimodulati

## ALL1 - Estratto Dati AgID al 6 ottobre 2019

Dei 7.917 comuni censiti in *IndicePA* 6.478 risultano aver aderito (81,8%); 4.588 si sono attivati ma solo 2.594 (il 32,8% dei comuni censiti) hanno ricevuto pagamenti tramite *pagoPA*.

In particolare:

- 87 Comuni hanno ricevuto più di 10.000 pagamenti
- 408 Comuni hanno ricevuto da 1.000 a 10.000 pagamenti
- 450 Comuni hanno ricevuto da 100 a 1.000 pagamenti
- 1.649 Comuni hanno ricevuto meno di 100 pagamenti
- 

## ALL2 - Emendamento all'art. 1, co. 8, del dl n. 162 del 2019 (*pagoPA*)

Articolo 1, comma 8 (attuale)

*All'articolo 65, comma 2, del decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 217, le parole "31 dicembre 2019." Sono sostituite dalle seguenti: "30 giugno 2020. Anche al fine di consentire i pagamenti digitali da parte dei cittadini, i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, sono tenuti, entro il 30 giugno 2020, a integrare i loro sistemi di incasso con la piattaforma di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ovvero ad avvalersi, a tal fine, di servizi forniti da altri soggetti di cui allo stesso articolo 2 comma 2, o da fornitori di servizi di incasso già abilitati ad operare sulla piattaforma. Il mancato adempimento dell'obbligo di cui al precedente periodo rileva ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165."*

Proposta emendativa ANCI

*All'articolo 65, comma 2, del decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 217, le parole "31 dicembre 2019." Sono sostituite dalle seguenti: "~~30 giugno 2020~~ **30 giugno 2021**. Anche al fine di consentire i pagamenti digitali da parte dei cittadini, i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, sono tenuti, entro il ~~30 giugno 2020~~ **30 giugno 2021**, a integrare i loro sistemi di incasso con la piattaforma di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ovvero ad avvalersi, a tal fine, di servizi forniti da altri soggetti di cui allo stesso articolo 2 comma , o da fornitori di servizi di incasso già abilitati ad operare sulla piattaforma. **Gli enti locali che ne faranno richiesta potranno avvalersi, a partire dal 30 giugno 2020, dei servizi gratuiti resi disponibili dalla società di cui all'articolo 8, comma 2 del decreto legge n. 135 del 14 dicembre 2018, n. 135, per garantire l'integrazione con la piattaforma. Il mancato adempimento dell'obbligo di cui al precedente periodo presente comma** rileva ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165."*