



CIRCOLARE N. 22

*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO  
ISPETTORATO GENERALE PER LA FINANZA DELLE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI  
UFFICIO X

Roma, 15 GIU.2018

DIPARTIMENTO DEL TESORO  
DIREZIONE VI – SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO – AFFARI LEGALI

UFFICIO VI

Prot. 153902/2018

Allegati:

- A AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
- e p.c. AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
Segretariato generale
- CORTE DEI CONTI  
Segretariato generale
- BANCA D'ITALIA  
Dipartimento mercati e sistemi di  
pagamento  
- Servizio tesoreria dello Stato  
- Servizio supervisione mercati e sistemi  
dei pagamenti
- A.N.C.I. – Associazione nazionale Comuni  
italiani
- U.P.I. – Unione delle Province d'Italia
- CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE  
REGIONI
- UNIONCAMERE
- A.B.I. – Associazione bancaria italiana
- POSTE ITALIANE S.P.A. - Bancoposta

OGGETTO: Applicazione da parte delle amministrazioni pubbliche della direttiva sui servizi di pagamento 2015/2366/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 (PSD2), recepita con il decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 218.

## **Premessa**

La Direttiva 2015/2366/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015, (cosiddetta PSD 2 - Payment Services Directive, di seguito “Direttiva” o “PSD2”) relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea il 23 dicembre 2015 ed entrata in vigore il 12 gennaio 2016, abroga la direttiva 2007/64/CE (cosiddetta PSD1) e definisce un insieme completo di norme che si applicano ai prestatori di servizi di pagamento e ai loro utenti; ciò al fine di garantire una sempre maggiore efficienza, possibilità di scelta e trasparenza nell’offerta di servizi di pagamento, rafforzando al tempo stesso la fiducia degli utenti in un mercato dei pagamenti armonizzato.

Il recepimento della Direttiva nell’ordinamento italiano è avvenuto tramite l’emanazione del decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 218, utilizzando la tecnica della novella normativa. Per la parte che qui interessa, la novella ha riguardato il D. Lgs. n. 11/2010 e pertanto, nel prosieguo, ove non diversamente specificato, i riferimenti al D. Lgs. n. 11/2010 sono da intendersi riferiti alle norme modificate dal D. Lgs. n. 218/2017.

Per l’applicazione alle Pubbliche amministrazioni dei principi recati dalla PSD2, il recepimento della direttiva nell’ordinamento nazionale ha portato un’innovazione rilevante, con l’abrogazione – ad opera del D. Lgs. n. 218/2017 e a decorrere dal 1° gennaio 2019 - dell’art. 37, comma 6, del D. Lgs. n. 11/2010. Tale comma prevedeva una deroga nell’applicazione della PSD1 per i pagamenti “*che interessano amministrazioni pubbliche*”, in quanto riservava alla potestà regolatoria del MEF, sentita la Banca di Italia – potestà peraltro non esercitata - l’indicazione dei tempi e delle modalità di adeguamento alle regole europee dei servizi di pagamento riguardanti le amministrazioni pubbliche. Constatata l’insussistenza di ragioni ostative per l’applicazione integrale delle disposizioni della PSD2 alle pubbliche amministrazioni, con l’abrogazione del citato art. 37, comma 6, è stato possibile superare la situazione di incertezza legata alla mancata emanazione del decreto attuativo. La decorrenza dell’abrogazione dal 1° gennaio 2019 consente l’adeguamento dei rapporti in essere fra le pubbliche amministrazioni, centrali e locali, e i soggetti cui è affidato il servizio di tesoreria o di cassa (di fatto, nel nostro ordinamento, Banca d’Italia, istituti di credito e Poste italiane S.p.A.).

La presente circolare è indirizzata alle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2 del D. Lgs. n. 165/2001 che si avvalgono di un servizio di tesoreria o di cassa affidato a una banca o a Poste italiane S.p.A. e si pone l’obiettivo di individuare, nell’ambito dell’applicazione della PSD2 i principi che investono specificamente il mondo dei pagamenti pubblici, le peculiarità del servizio di tesoreria (o cassa), gli aspetti che possono incidere sul rapporto intercorrente tra la pubblica amministrazione e il suo tesoriere/cassiere, le soluzioni di carattere contabile per consentire la corretta applicazione dei principi della direttiva.

## **1. Rapporti con il tesoriere/cassiere: adeguamento delle convenzioni in essere**

Le norme della PSD2, che si applicano alle amministrazioni pubbliche a partire dal 1° gennaio 2019, richiedono un adeguamento delle convenzioni di tesoreria/cassa in essere, per gli aspetti che verranno illustrati nei paragrafi seguenti, qualora le fattispecie coinvolte non siano regolate da specifiche clausole contrattuali o siano regolate in maniera difforme rispetto ai principi introdotti dalla Direttiva.

Come sarà chiarito nella trattazione dei singoli punti interessati, l'applicazione delle nuove regole, obbligatoria per espressa disposizione normativa, riguarda aspetti convenzionali che non si ritiene modifichino in modo significativo il rapporto contrattuale tra la singola pubblica amministrazione e il suo tesoriere/cassiere. Le convenzioni in essere, peraltro, potrebbero già aver previsto la possibilità di apportare le modifiche convenzionali che si rendessero necessarie a seguito di cambiamenti delle disposizioni normative applicabili e, conseguentemente, i casi, le condizioni e le modalità per l'adeguamento.

In mancanza di una regolazione di questo tipo, considerato che le modifiche si rendono necessarie per adeguare le convenzioni in essere alla normativa sopravvenuta – anche ai fini di ripristinare il sinallagma contrattuale - si reputa sufficiente un adeguamento delle convenzioni in essere ai sensi dell'art. 106, comma 1, del D. Lgs. n. 50/2016, da effettuare entro il 1° gennaio 2019, senza necessità di esperire una nuova procedura di affidamento.

Potrebbe peraltro verificarsi che alcune modifiche da apportare alle convenzioni vigenti per adeguarle ai principi della Direttiva siano considerate sostanziali dalle Amministrazioni, con riferimento al comma 4, lettera a), del predetto art. 106<sup>1</sup>. In questo caso le stesse Amministrazioni possono valutare se intraprendere le attività per una nuova procedura di affidamento del servizio, il cui *iter* va completato entro il 1° gennaio 2019, per consentire la corretta applicazione dei principi della PSD2 nei termini fissati dalla normativa.

## **2. Tempi di esecuzione dei pagamenti**

L'art. 20 del D. Lgs. n. 11/2010 stabilisce che *“Il prestatore di servizi di pagamento del pagatore assicura che dal momento della ricezione dell'ordine di pagamento l'importo dell'operazione venga accreditato sul conto del prestatore di servizi di pagamento del beneficiario entro la fine della giornata operativa successiva. Se convenuto tra le parti, per le operazioni di pagamento disposte su supporto cartaceo, tale termine massimo può essere prorogato di una ulteriore giornata operativa.”* Per la ricezione dell'ordine di pagamento, invece, l'art. 15 del D.

---

<sup>1</sup> Si riporta uno stralcio dell'art. 106, comma 4, del d. Lgs. n. 50/2016:

*“4. Una modifica di un contratto o di un accordo quadro durante il periodo della sua efficacia è considerata sostanziale ai sensi del comma 1, lettera e), quando altera considerevolmente gli elementi essenziali del contratto originariamente pattuiti. In ogni caso, fatti salvi i commi 1 e 2, una modifica è considerata sostanziale se una o più delle seguenti condizioni sono soddisfatte:*

*a) la modifica introduce condizioni che, se fossero state contenute nella procedura d'appalto iniziale, avrebbero consentito l'ammissione di candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o l'accettazione di un'offerta diversa da quella inizialmente accettata, oppure avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione;”*

Lgs. n. 11/2010 prevede che *“il momento della ricezione di un ordine di pagamento è quello in cui l'ordine è ricevuto dal prestatore di servizi di pagamento di cui si avvale il pagatore.”*

Le norme soprarichiamate riguardano i rapporti tra i prestatori di servizi di pagamento e un'utenza diversificata che comprende, tra gli altri, consumatori, imprese, pubbliche amministrazioni. In particolare per le pubbliche amministrazioni il servizio di tesoreria/cassa che viene affidato alle banche/Poste è un servizio articolato che non si esaurisce nella mera esecuzione di operazioni di incasso e pagamento, ma prevede una serie di ulteriori obblighi e adempimenti a carico dei tesorieri/cassieri, discendenti dall'applicazione di norme di rango primario o secondario, che rendono il rapporto tra la pubblica amministrazione e la banca non agevolmente inquadrabile nello schema di riferimento sotteso alle norme citate.

Sotto questo profilo, pertanto, all'atto della ricezione dell'ordine di pagamento, cioè del mandato emesso dalla pubblica amministrazione e contenente la disposizione di pagamento, lo stesso ordine non può essere considerato immediatamente e direttamente trasferibile alle procedure di pagamento. Ciò in quanto detto trasferimento presuppone che siano stati effettuati e positivamente conclusi i controlli e le verifiche affidate al tesoriere, che non si esauriscono nella mera verifica della liquidità disponibile e/o della firma da parte del soggetto cui è assegnato il potere di spesa, ma possono riguardare la capienza dello stanziamento di bilancio, la verifica dei vincoli di destinazione dei finanziamenti, la presenza delle codifiche previste dalla legge.

I tempi di questi adempimenti sono oggi sempre più compressi, tenuto conto che tali verifiche sono effettuate tramite strumenti telematici. Peraltro, considerata la loro molteplicità, si ritiene si possa affermare che il momento della “ricezione”, come inteso dall'art. 15 del D. Lgs. n. 11/2010, si pone al termine di questi adempimenti, quando cioè la disposizione di pagamento è pronta per essere trasferita alle procedure di pagamento. Nel concreto, proprio tenendo conto dell'informatizzazione in corso, che per molte pubbliche amministrazioni condurrà all'esclusivo uso dell'OPI telematico entro la fine del 2018, si ritiene che, ove necessario per esigenze di carattere organizzativo e/o procedurale dei tesorieri/cassieri, gli adempimenti cui gli stessi sono tenuti possano far “slittare” in avanti il termine di ricezione - rispetto alla data in cui il mandato è pervenuto materialmente - al massimo di una giornata operativa, lasciando un'ulteriore giornata operativa per l'esecuzione delle disposizioni di pagamento su supporto cartaceo, come esplicitamente previsto dal citato art. 20.

Tali aspetti vanno ovviamente regolati all'interno della Convenzione per il servizio di tesoreria/cassa, tenendo conto che si tratta di un'opportunità ammissibile sotto il profilo operativo, ma lasciata all'accordo tra i due contraenti, nei limiti sopra fissati.

### ***3. Accesso ai conti on line e autenticazione forte del cliente***

La PSD2 ha introdotto due nuovi servizi di pagamento basati sull'accesso, da parte di un operatore (c.d. ‘terza parte’), ai conti di pagamento del cliente detenuti presso un diverso intermediario.

Si tratta, in particolare, del servizio di disposizione di ordini di pagamento (con cui la terza parte dispone un ordine di pagamento a valere sul conto del cliente) e del servizio di informazione sui conti (l'utente ottiene dalla terza parte informazioni *on line* aggregate sui propri conti di pagamento, in modo tale da disporre immediatamente di un quadro generale della sua situazione finanziaria in un dato momento). Per garantire che un cliente possa usufruire di tali servizi, è quindi necessario che il prestatore che detiene i conti di pagamento li renda accessibili alle terze parti.

La normativa specifica tuttavia che tali servizi possono essere utilizzati esclusivamente nei casi in cui i conti di pagamento siano accessibili *on line*, ovvero tramite rete internet.

Ne consegue che, in virtù del rapporto intercorrente tra la pubblica amministrazione e il suo tesoriere/cassiere, i conti di tesoreria non rientrano nel novero dei conti di pagamento accessibili *on line*, così come definiti dalla PSD2 e dal relativo decreto di recepimento e pertanto non sono applicabili a tali conti le fattispecie sopra descritte.

Similmente, nel colloquio fra pubblica amministrazione e tesoriere/cassiere, non trovano applicazione le disposizioni relative ai requisiti di sicurezza per i pagamenti elettronici.

#### **4. Rimborso incondizionato nel Sepa Direct Debit<sup>2</sup>**

L'art. 13 del D. Lgs. n. 11/2010 regola i rimborsi per le operazioni di pagamento, autorizzate dal debitore e disposte dal beneficiario.

In particolare il comma 3-bis dell'articolo 13 prevede che, nel caso di addebiti diretti di cui all'articolo 1 del Regolamento (UE) n. 260/2012 (c.d. Regolamento SEPA), il pagatore ha un diritto incondizionato al rimborso entro otto settimane dalla data in cui i fondi sono stati addebitati.

Tale rimborso corrisponde all'intero importo dell'operazione, riconoscendo quale data valuta dell'accredito una data non successiva a quella dell'addebito dell'importo (art. 13, comma 2).

Riportando queste norme nel mondo delle pubbliche amministrazioni, per gli incassi gestiti tramite procedure di addebito diretto (es. alcuni comuni gestiscono con tale procedura la riscossione di tasse locali), la richiesta da parte del pagatore fa sorgere un obbligo di rimborso a carico dei tesoriere/cassieri che deve essere coordinato con le procedure contabili di disposizione dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni. Escludendo la possibilità di lasciare in sospeso fino allo scadere del termine delle otto settimane le operazioni di incasso conseguenti, per gli evidenti risvolti negativi in termini finanziari per la singola amministrazione e per il settore pubblico nel suo complesso, le eventuali richieste di rimborso presentate dai pagatori sono soddisfatte direttamente dal tesoriere con un pagamento di propria iniziativa, mediante sospeso di pagamento sulla contabilità dell'Ente, che l'amministrazione successivamente provvederà a regolarizzare sotto il profilo contabile.

---

<sup>2</sup> Il SEPA *Direct Debit* (o addebito diretto SEPA) è uno strumento di pagamento di base per disporre incassi in euro all'interno della SEPA sulla base di un accordo preliminare (mandato) tra creditore e debitore. Per approfondimenti si veda <http://www.sepaitalia.eu/welcome.asp?Page=2392&chardim=0&a=a&langid=1>.

Inoltre, come già menzionato, la somma accreditata a titolo di rimborso dovrà avere una data valuta non successiva a quella dell'addebito. Per quel che concerne le regole interbancarie di esecuzione degli addebiti diretti, la banca del debitore riaccredita il conto del debitore con l'importo originario e ha il diritto di ottenere dalla banca del creditore la restituzione di una somma pari agli interessi riconosciuti al debitore.<sup>3</sup> In linea con quanto sopra, con riferimento agli obblighi del tesoriere, quest'ultimo sarà pertanto tenuto ad addebitare il conto dell'ente corrispondendo alla banca del debitore, su richiesta di quest'ultima, gli interessi per il periodo intercorrente tra la data di addebito dell'importo e quella di riaccredito<sup>4</sup>.

Per gli enti territoriali e i loro enti e organismi strumentali, le modalità di regolarizzazione dei sospesi di pagamento riguardanti i rimborsi e la corresponsione degli eventuali interessi saranno definite attraverso un aggiornamento dei principi contabili applicati, di cui all'allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118 del 2011.

Gli aspetti riguardanti il rimborso incondizionato (e il pagamento degli eventuali relativi interessi) in caso di richiesta da parte del debitore, a seguito di un pagamento effettuato tramite addebito diretto, debbono essere regolati da apposite clausole da inserire nella convenzione di tesoreria/cassa.

## ***5. Criterio ripartizione spese, divieto di decurtazione di importo e di surcharge***

L'art. 3 del D. Lgs. n. 11/2010 regola le spese applicabili al pagatore e al beneficiario del pagamento, con una ripartizione che ne prevede l'applicazione ai due soggetti esclusivamente da parte del rispettivo prestatore di servizi di pagamento. A conferma, l'art. 18 del D. Lgs. n. 11/2010 stabilisce che, in esecuzione di un'operazione di pagamento, i prestatori di servizi di pagamento *“trasferiscono la totalità dell'importo dell'operazione e non trattengono spese sull'importo trasferito”*.

La logica che caratterizza le norme in materia di addebito di commissioni e spese bancarie al pagatore o al beneficiario risponde al principio essenziale in base al quale i due soggetti possono essere chiamati a sostenere solo le spese applicate dai rispettivi prestatori di servizi di pagamento e non anche le commissioni che servono a compensare gli oneri del prestatore di servizi di pagamento dell'altro soggetto. Da ciò discende il divieto di decurtare la somma riconosciuta al beneficiario degli oneri sostenuti dal prestatore di servizi di pagamento del pagatore, pratica di fatto comune nell'ambito dei servizi di tesoreria/cassa delle banche a favore di amministrazioni pubbliche.

Specularmente, qualora il beneficiario di un pagamento accetti uno strumento di pagamento per il quale il proprio prestatore di servizi di pagamento richiede il riconoscimento di una

---

<sup>3</sup> Rulebook del SEPA Direct Debit Core, redatti dallo *European Payments Council*; gli interessi vengono calcolati sulla base del tasso EONIA.

<sup>4</sup> I pagamenti della specie si configurano come pagamenti obbligatori per legge e per esigenze che esulano dal rapporto convenzionale. Essi, dunque, sono effettuati dal tesoriere pro tempore anche in assenza del mandato dell'ente (per gli enti locali si veda l'art. 185, comma 4, del D. Lgs. n. 267/2000).

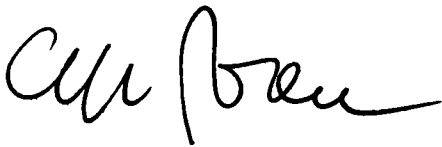
commissione, il pagamento di questa commissione non può essere addebitato al pagatore (*surcharge*), ma deve essere sostenuto dal beneficiario stesso.

L'applicazione dei suddetti principi comporta per le amministrazioni pubbliche l'esigenza di regolare esplicitamente queste situazioni nell'ambito delle convenzioni di tesoreria/cassa, modificando le clausole presenti che eventualmente fossero in contrasto con i relativi criteri sanciti dalla Direttiva. Nel contempo e sotto il profilo gestionale, le amministrazioni debbono iscrivere nei propri bilanci stanziamenti specifici e adeguati ai quali imputare gli oneri derivanti dall'applicazione dei principi in questione.

\*\*\*

Consapevoli della rilevanza che l'attuazione delle norme della PSD2 ha sui rapporti intercorrenti tra le Pubbliche amministrazioni e i loro tesorieri/cassieri, questo Ministero confida nelle iniziative di comunicazione che le Amministrazioni centrali dello Stato e le Associazioni rappresentative di alcune categorie di enti vorranno intraprendere per portare a conoscenza di tutte le amministrazioni interessate le innovazioni illustrate nella presente circolare.

Il Direttore Generale del Tesoro



Il Ragioniere Generale dello Stato

