

Il ruolo dei pagamenti nella modernizzazione delle amministrazioni pubbliche

Pasquale Ferro

Area Banca Centrale, Mercati e Sistemi di Pagamento
Servizio Rapporti con il Tesoro

Agenda

- L' *e-Government* e l' impatto sul sistema economico
- L' azione della Banca d' Italia
- Il nuovo articolo 5 del CAD
- L' informatizzazione degli enti locali

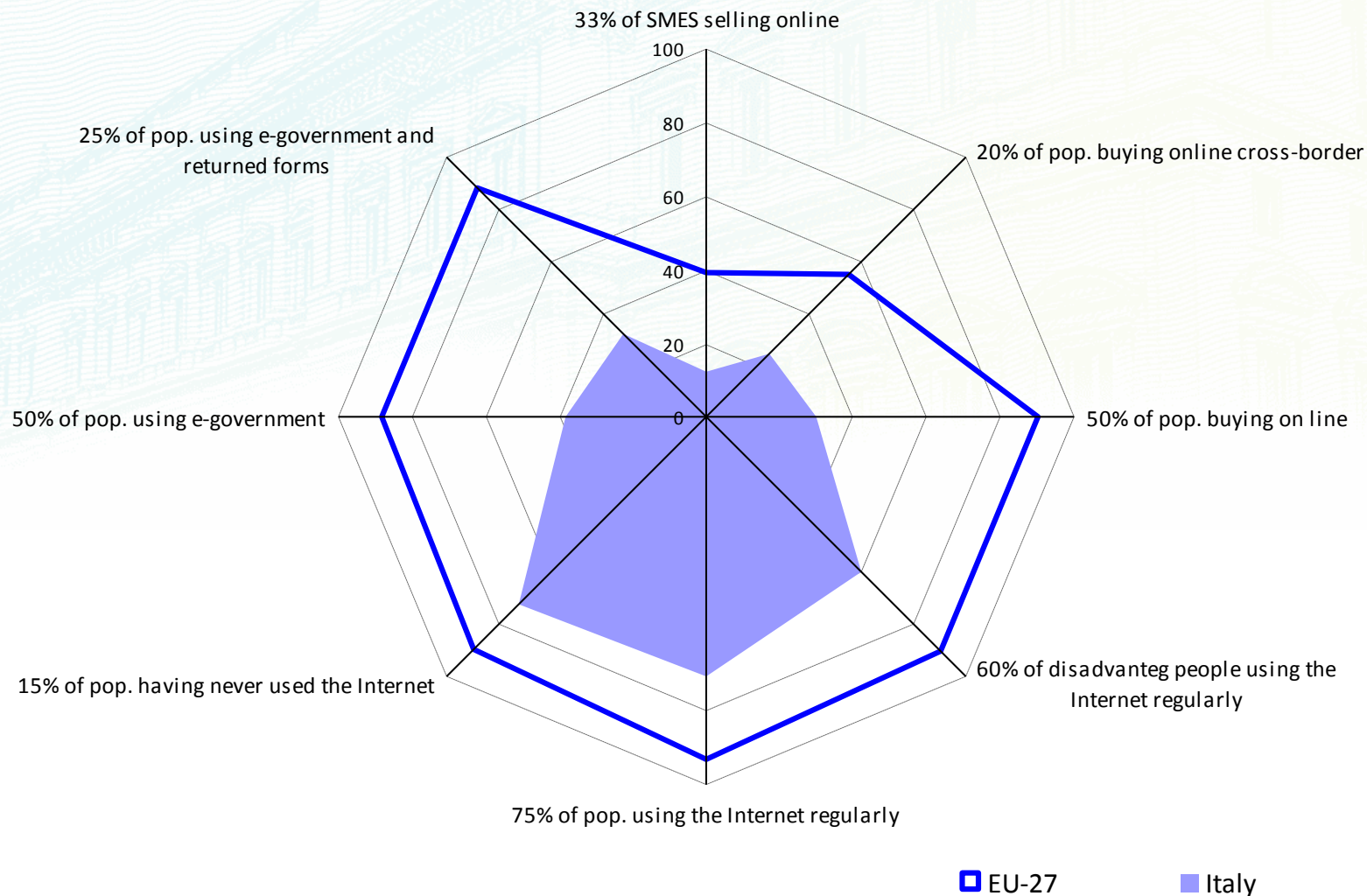


L' *e-Government* e l' impatto sul sistema economico



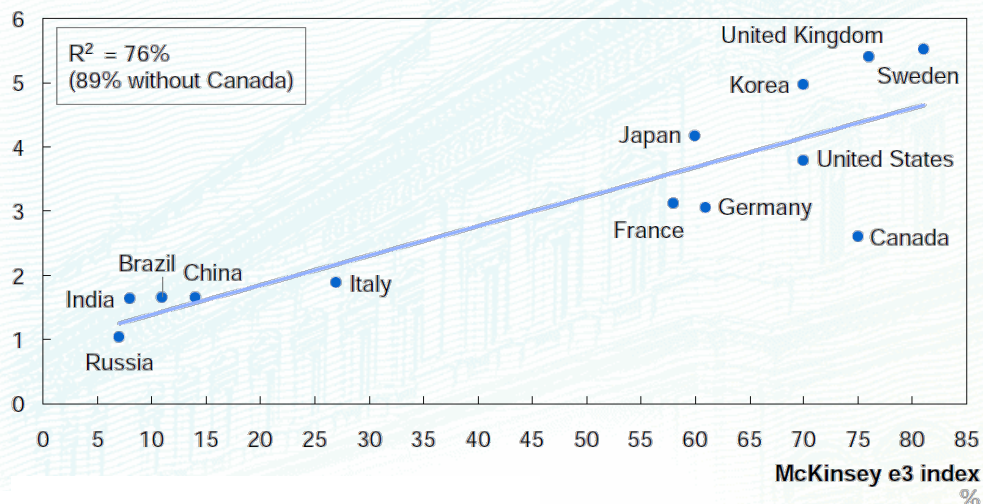
L' Agenda Digitale Europea

lo stato di avanzamento dei principali obiettivi



Il valore dell' economia digitale

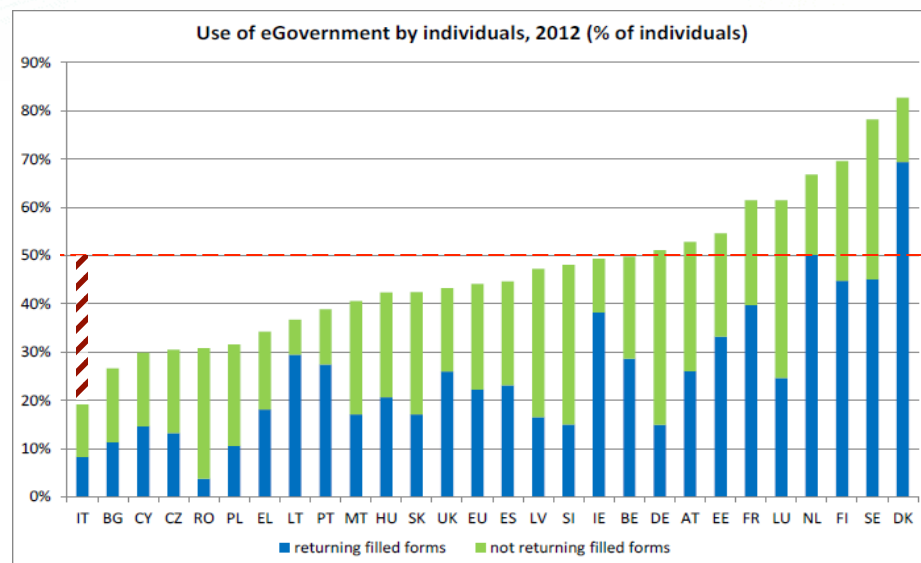
Internet contribution to GDP
% of GDP



Engagement: tasso di utilizzo
Environment: qualità infrastrutture
Expenditure: spesa su internet

Italia, 1996-2011:

10% crescita media annua aziende *web based*
+700.000 posti di lavoro
2% PIL annuo
(Francia: 3% PIL; UK, Svezia: 5% PIL)



Obiettivo dell' Agenda Digitale
Europea per il 2015

C' è un gap da colmare!

Risultati indagine 2012 sull' e-government delle Nazioni Unite

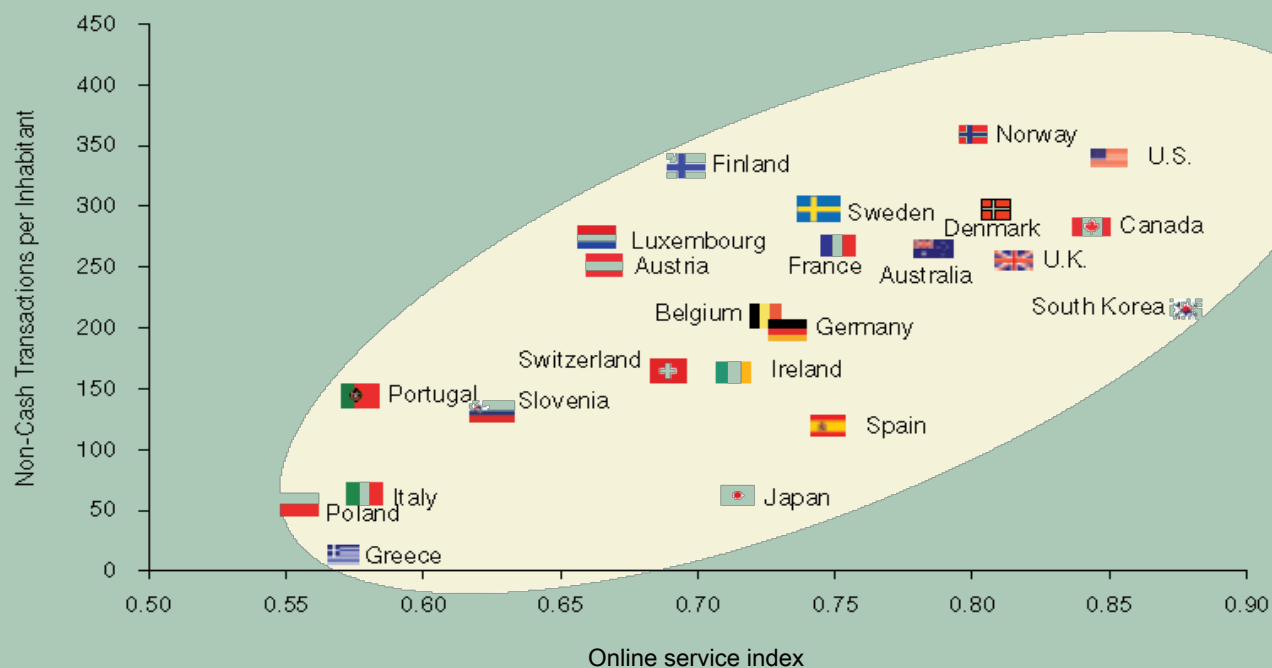
Table 7.1 E-government development index

Rank	Country	Index value	Online Service Component	Telecomm. infrastructure component	Human Capital Component
1	Republic of Korea	0.9283	1.0000	0.8356	0.9494
2	Netherlands	0.9125	0.9608	0.8342	0.9425
3	United Kingdom	0.8960	0.9739	0.8135	0.9007
4	Denmark	0.8889	0.8562	0.8615	0.9489
5	United States	0.8687	1.0000	0.6860	0.9202
6	France	0.8635	0.8758	0.7902	0.9244
7	Sweden	0.8599	0.8431	0.8225	0.9141
8	Norway	0.8593	0.8562	0.7870	0.9347
9	Finland	0.8505	0.8824	0.7225	0.9467
10	Singapore	0.8474	1.0000	0.6923	0.8500
11	Canada	0.8430	0.8889	0.7163	0.9238
12	Australia	0.8390	0.8627	0.6543	1.0000
13	New Zealand	0.8381	0.7843	0.7318	0.9982
14	Liechtenstein	0.8264	0.5882	1.0000	0.8910
15	Switzerland	0.8134	0.6732	0.8782	0.8888
16	Israel	0.8100	0.8497	0.6859	0.8945
17	Germany	0.8079	0.7516	0.7750	0.8971
18	Japan	0.8019	0.8627	0.6460	0.8969
19	Luxembourg	0.8014	0.6993	0.8644	0.8404
20	Estonia	0.7987	0.8235	0.6642	0.9085
32	Italy	0.7190	0.5752	0.6697	0.9120

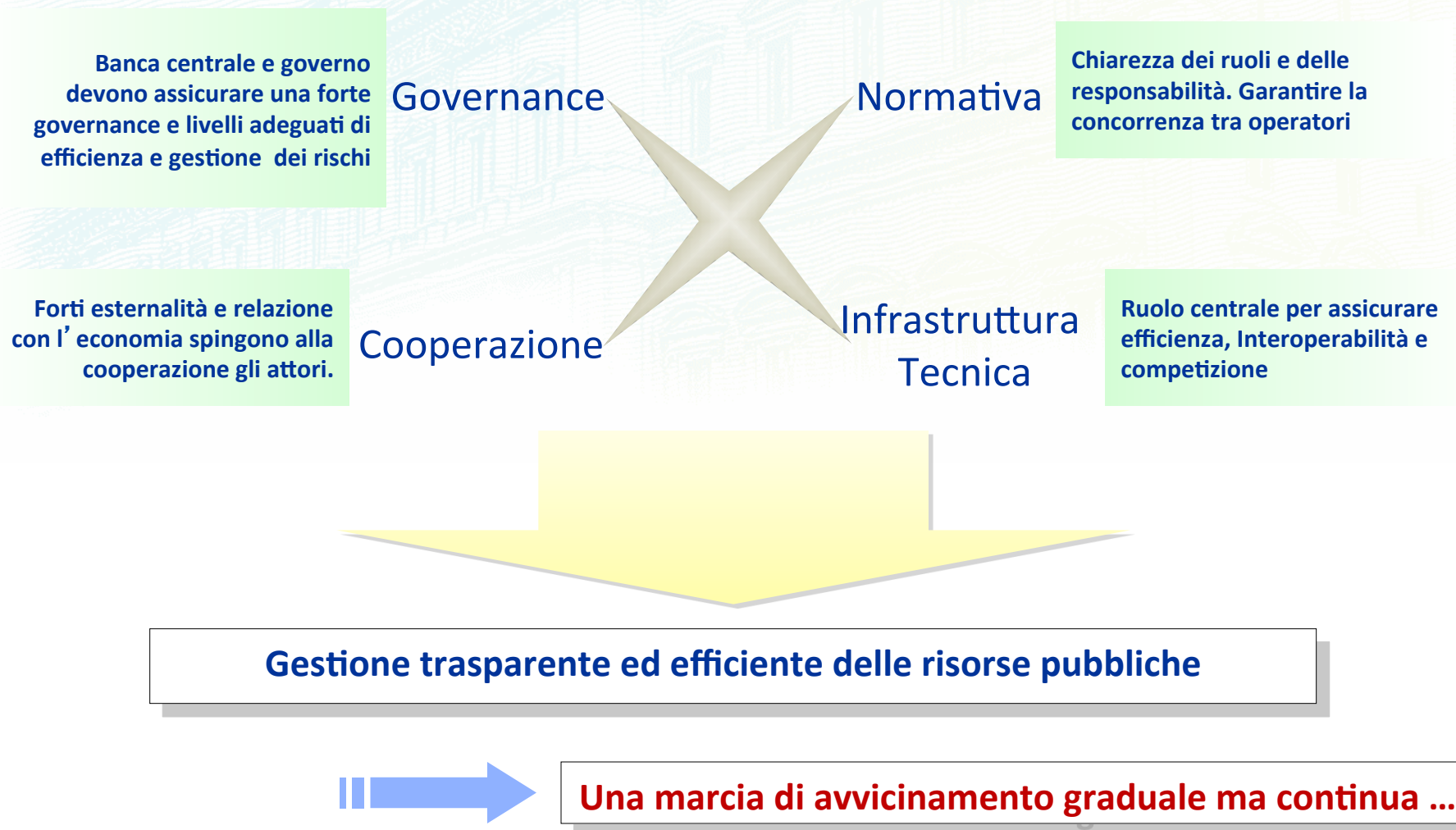
✓ L' Italia ha una posizione non favorevole (32° posto) dovuta principalmente alla componente dei servizi online.

✓ I servizi *on line* vengono classificati su diversi livelli di sofisticazione. L' Italia risulta carente principalmente nella possibilità di comunicazione bidirezionale che comprende le transazioni di pagamento.

E-government e strumenti di pagamenti non cash



Gli obiettivi di *policy* della *World Bank* per i pagamenti pubblici



I fattori di cambiamento

Piano Europa 2020 Agenda Digitale Europea e Italiana

Sviluppare un' economia competitiva basata sulla conoscenza e l' innovazione.
Tra gli obiettivi dell' Agenda Digitale: accrescere l' efficienza della P.A.
attraverso gli strumenti offerti dall' ICT per sostenere la crescita economica.

CAD CODICE AMMINISTRAZIONE DIGITALE

Diritto dei cittadini all' uso delle tecnologie e obbligo per la PA di agevolare
l' utilizzo di nuovi canali e strumenti di pagamento (carte di credito, di debito e
prepagate).

**Art. 15 del decreto-legge n.179/2012 (pagamenti *on line*), convertito dalla
legge n. 221/2012**

SEPA – Area Unica Pagamenti in Euro

Standard, prodotti, servizi
Ruolo assegnato alla P.A. per la transizione
Fatturazione elettronica.

PSD - Direttiva Europea sui servizi di pagamento

Nuove categorie di prestatori di servizi di pagamento.
Tempi di esecuzione certi e ridotti, tariffe trasparenti, standard e regole comuni

WAR ON CASH

Limitazioni nell' uso del contante. Diverse finalità pubbliche: lotta all' evasione
fiscale e all' economia sommersa, antiriciclaggio, efficienza del sistema dei
pagamenti.

Il codice dell' amministrazione digitale

digitalizzazione dell' attività amministrativa a livello centrale e locale

trasparenza dell' azione amministrativa

Firma digitale per la sottoscrizione di documenti informatici con piena validità legale

convenzioni tra Amministrazioni per lo scambio di banche dati

utilizzo della PEC per le comunicazioni e la trasmissione dei documenti informatici, dematerializzati

disponibilità dei dati pubblici di cui sono titolari le PA, in formati aperti rielaborabili da terzi.

utilizzo dell' ICT nei rapporti tra PA e imprese per la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati, documenti

pagamenti alle PA con modalità evolute

L'azione della Banca d'Italia

Obiettivi della Banca d' Italia

Nella costruzione del nuovo modello di pagamenti elettronici, la Banca persegue obiettivi istituzionali e di interesse generale:

- ✓ Garantire pari condizioni di accesso e concorrenza alle diverse categorie di fornitori di servizi di pagamento
- ✓ Accrescere l' efficienza complessiva del sistema dei pagamenti italiano, infrastruttura vitale per l' economia reale
- ✓ Promuovere le regole e gli standard di pagamento pan-europei
- ✓ Innalzare l' efficienza del sistema dei pagamenti pubblici e razionalizzare gli adempimenti delle pubbliche amministrazioni con riflessi sui relativi costi
- ✓ Razionalizzare le residue attività non telematiche della Tesoreria statale e accrescere l' efficienza e l' efficacia della propria azione

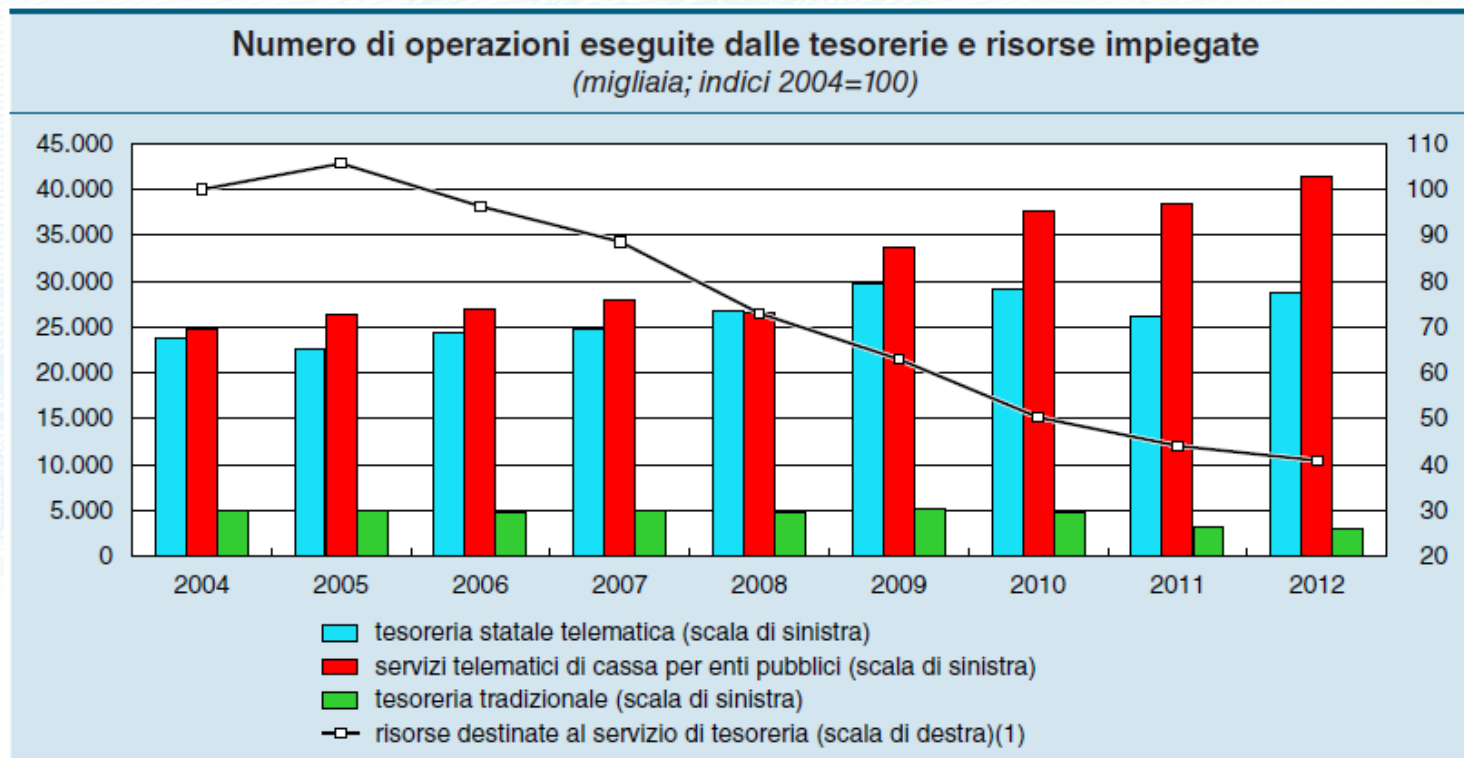
Il Sistema dei Pagamenti: il ruolo della Banca d' Italia

- **Sorveglianza sul sistema dei pagamenti**
 - Assicurare l' efficienza e l' affidabilità dei pagamenti
 - Assicurare la fiducia del pubblico nella moneta e negli strumenti alternativi
 - Presidiare i rischi che possono interessare i circuiti di pagamento
- **Gestore di infrastrutture di pagamento**
 - Garantire la definitività (finality) dei pagamenti
 - Garantire fluidità alle transazioni nell' economia reale
 - Facilitare l' attività dei mercati monetari e finanziari favorendo la conduzione della politica monetaria
- **Tesoriere dello Stato:**
 - Incassi e pagamenti per conto delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato
 - servizi di cassa per conto di enti previdenziali/agenzie fiscali
 - monitoraggio dei flussi finanziari pubblici che transitano attraverso la Tesoreria

La natura “speciale” dei **pagamenti pubblici**:

- Elevata massa critica e capillarità
- Corpus di norme/iter operativi specifici (leggi, DM, regolamenti, convenzioni)
- Elevata telematizzazione ma “sacche” di resistenza all' automazione

Il Sistema dei Pagamenti Pubblici: alcuni dati



(1) Unità equivalenti a tempo pieno.

Ogni anno:

- oltre **73 milioni** di operazioni di incasso e pagamento per conto dello Stato Centrale, degli Enti Previdenziali e delle Agenzie Fiscali
- ... in media, quasi 6 milioni di operazioni al mese, oltre 300 mila al giorno!

... ma ancora persiste un esiguo numero di pagamenti con **modalità cartacee**

Il sistema di riscossione

limiti da superare

- ✓ **MULTICANALITA' RIDOTTA:** i cittadini e le imprese spesso sono obbligati a utilizzare un solo canale di pagamento sostenendo elevati costi indiretti (code, spostamenti, tempi)
- ✓ **BASSO LIVELLO DI AUTOMAZIONE:** gli strumenti di versamento a disposizione non consentono la tempestiva riconciliazione delle operazioni e l'erogazione *on-line* dei servizi
- ✓ **SCARSA DEMATERIALIZZAZIONE:** la maggiore parte delle procedure è legata al rilascio di una ricevuta cartacea; ciò mantiene elevati i carichi operativi delle tesorerie
- ✓ **INEFFICIENZE DI PROCESSO:** molte procedure di versamento prevedono passaggi non necessari che aumentano i tempi e i costi di riconoscimento delle somme ai soggetti pubblici destinatari
- ✓ **BASSA PREVEDIBILITA' DEI FLUSSI:** la trasmissione da parte dei soggetti delegati all'incasso (Poste, banche, concessionari) dei dati sui flussi di entrata ai fini di previsione del saldo del conto disponibilità non è presidiata da adeguate procedure e sanzioni

Il nuovo articolo 5 del CAD



Il nuovo articolo 5 del CAD: *Un cambiamento pervasivo...*



...dagli obiettivi ambiziosi...

"Tutte le PA saranno tenute ad accettare qualsiasi pagamento con gli strumenti tecnologici più evoluti"
[DL 179/12 Sviluppo Bis]

...in tempi molto brevi

Ottobre 2012
DL Sviluppo Bis

Giugno 2013
Emanazione linee guida



L' art. 5: le regole

Le PA devono consentire il versamento ai privati attraverso gli strumenti di pagamento elettronici, con modalità che ne favoriscano la **riconciliazione automatica** e l' erogazione del servizio

comunicazione. A tal fine:

comunicazione dell' **IBAN** e dell' **Identificativo Unico di Versamento** al contribuente

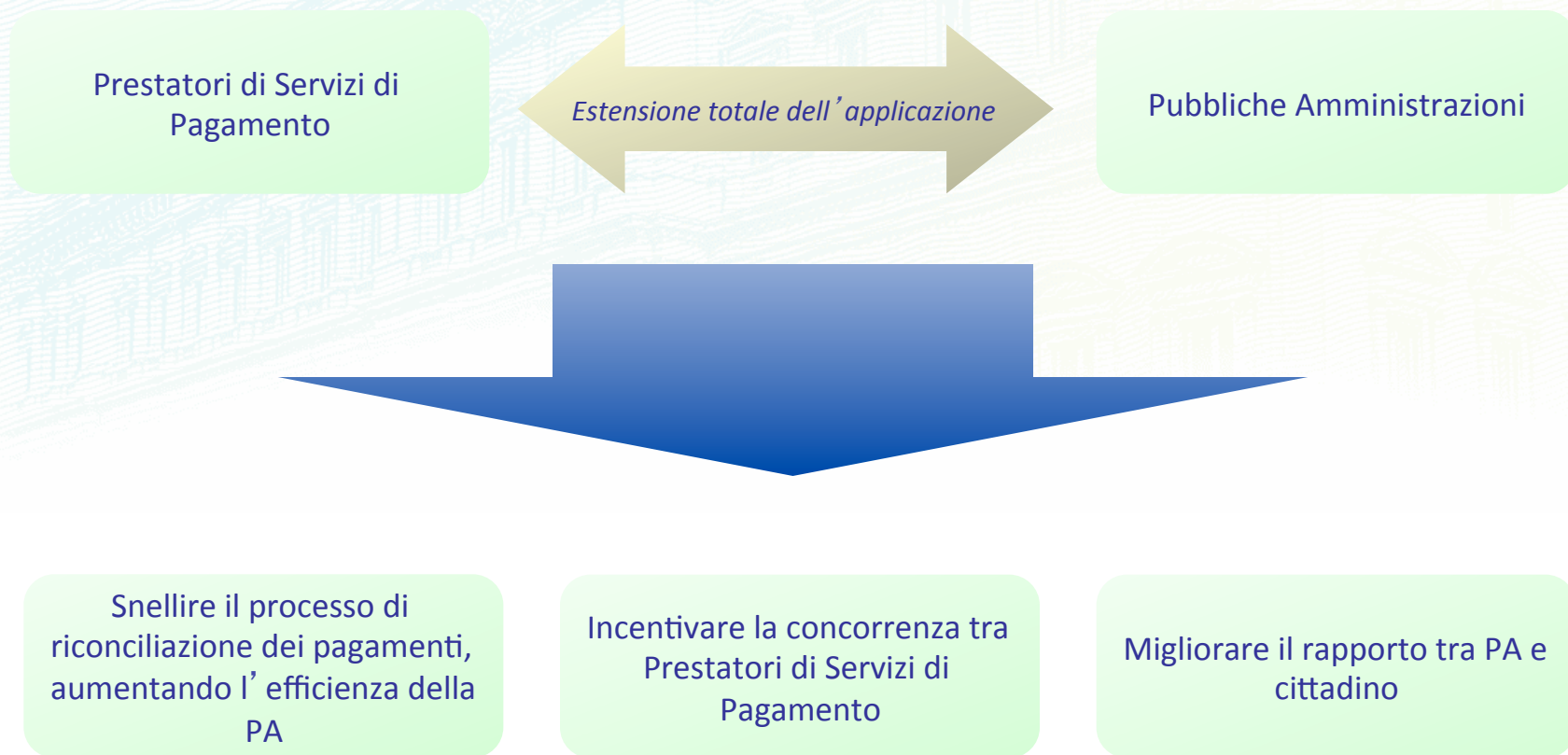
pagamenti tramite
Prestatore di Servizi di
Pagamento **scelto dal
contribuente**

CONSIP o altre centrali di
committenza regionali per
negoiazione con PSP
(*convenzioni*).

Molteplici possibilità di pagamento
Unico processo di riconciliazione

decreto-legge 1° dicembre 1993, n. 487, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71.

L' art. 5: le finalità



Lo IUV – le caratteristiche

L' identificativo Unico di Versamento (IUV) è un codice **generato dalle stesse amministrazioni beneficiarie** del pagamento e permette la riconciliazione automatica del pagamento

Contiene tutte le informazioni rilevanti per il pagamento
Chi sta pagando quanto e per cosa

Lo IUV va indicato in tutti i pagamenti

Lo IUV come definito dall' Agenzia è compatibile con gli standard SEPA

I Pagamenti Elettronici per la PA

Gli Impatti sull'attività della Tesoreria

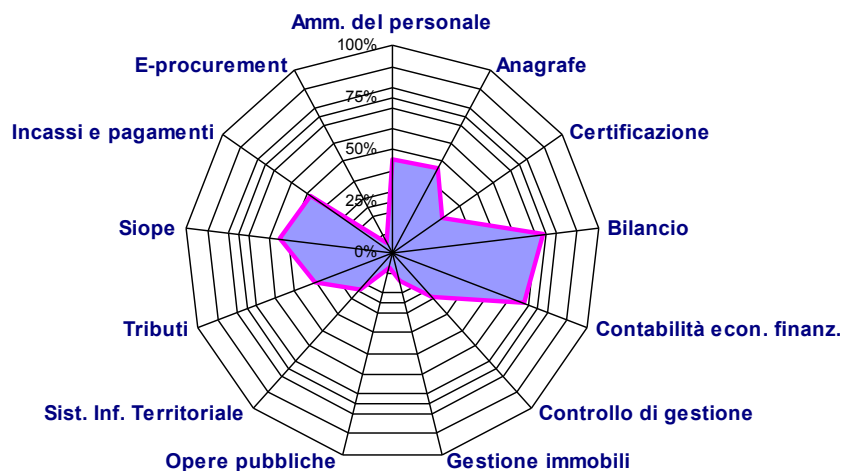


L' informatizzazione degli enti locali

I risultati dell' indagine della Banca d' Italia

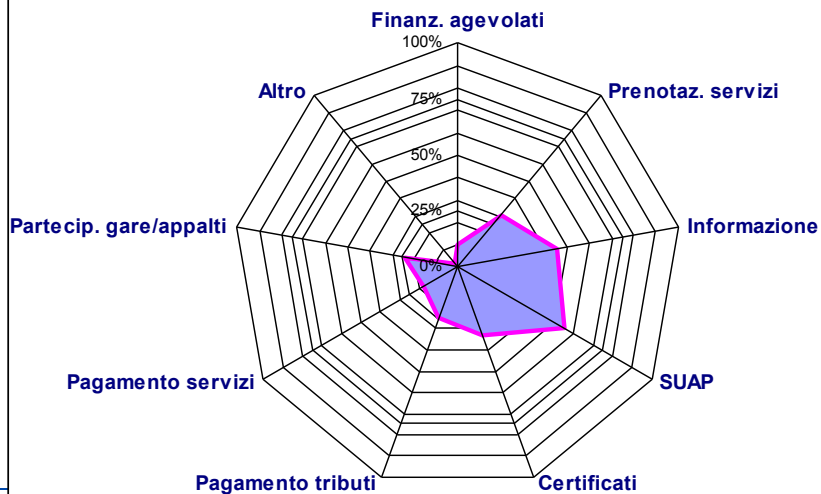
Il livello generale di informatizzazione degli enti territoriali

Settori di attività e livello di informatizzazione



Il grafico indica la percentuale di enti che dichiarano un elevato livello di informatizzazione delle diverse funzioni. I settori di attività maggiormente legati ai “pagamenti” sembrano godere di un livello di informatizzazione maggiore

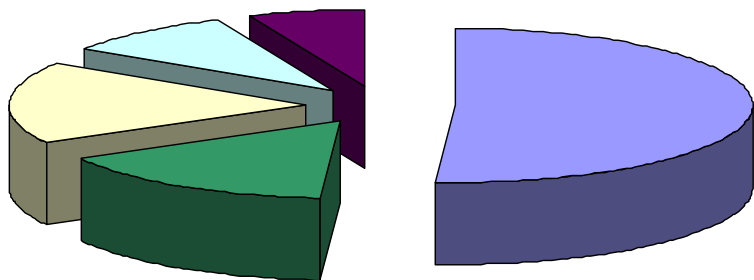
Servizi erogabili tramite ICT



La percentuale di enti che erogano servizi tramite ICT è piuttosto bassa. Solo il 30% consente la prenotazione di servizi *on-line* e solo 20% ne consente il pagamento con modalità elettronica

I servizi offerti in rete

Livello di sofisticazione dei servizi offerti on-line

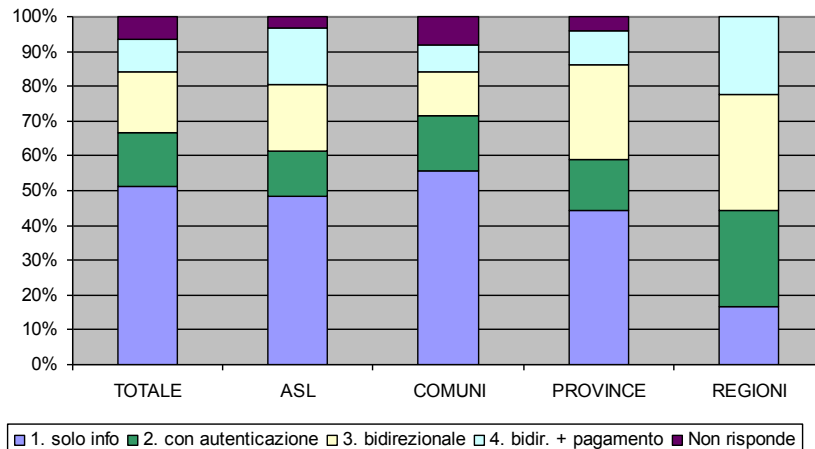


1. solo info 2. con autenticazione 3. bidirezionale 4. bidir. + pagamento Non risponde

Gli enti di maggiori dimensioni (le Regioni) sono i più propensi ad offrire una gamma completa di servizi attraverso i propri siti.

La maggior parte degli enti locali (53%) offre in rete esclusivamente servizi informativi. Solo il 10% consente di concludere l'iter amministrativo attraverso il pagamento.

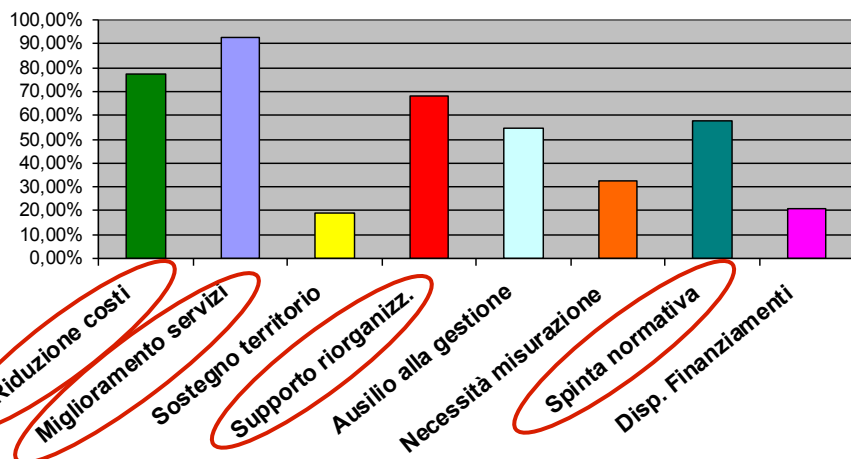
Livello di sofisticazione per tipo ente



1. solo info 2. con autenticazione 3. bidirezionale 4. bidir. + pagamento Non risponde

Ostacoli e spinte al cambiamento

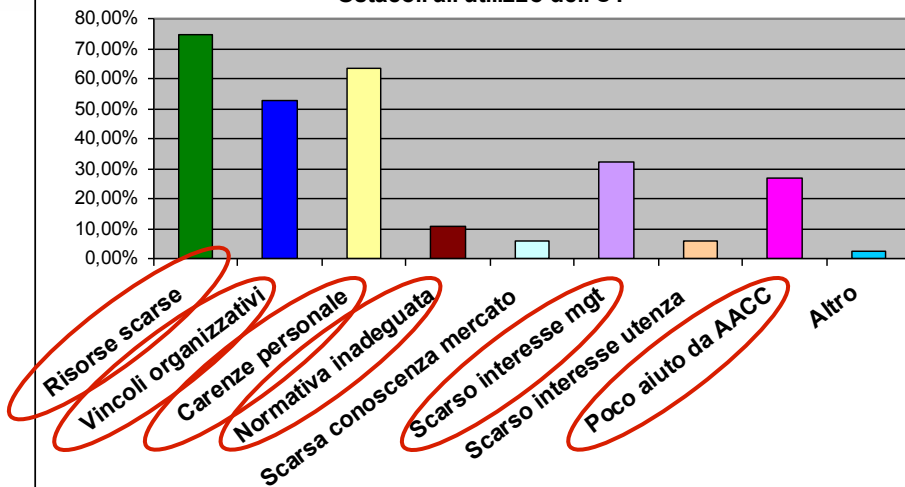
Motivazioni all'utilizzo dell'ICT



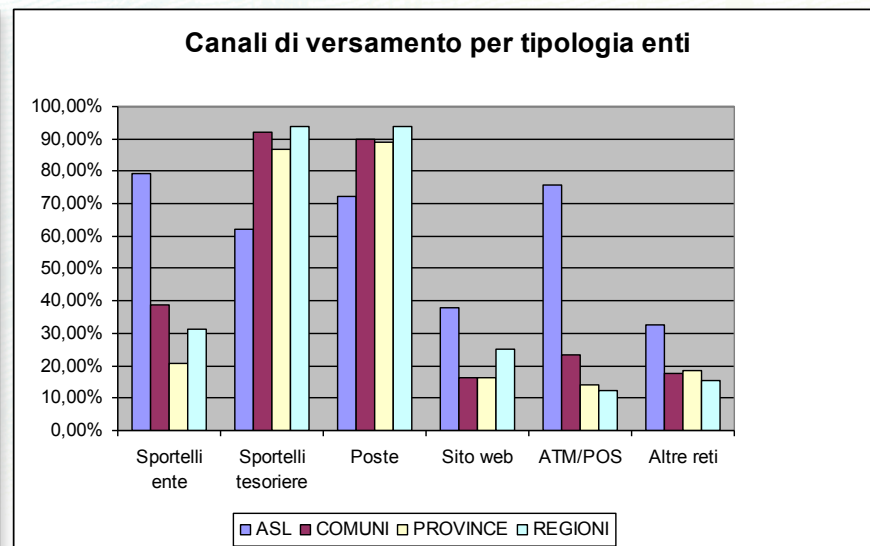
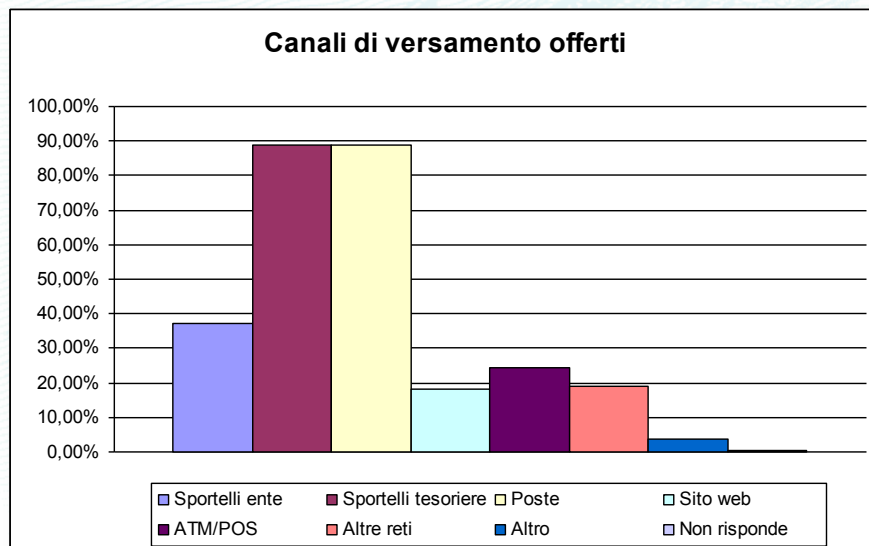
Dall'analisi congiunta delle motivazioni e degli ostacoli all'introduzione dell'ICT negli enti territoriali emergono alcuni punti utili a capire l'atteggiamento nei confronti dell'innovazione:

- le risorse sono percepite come un fattore critico e un vincolo all'utilizzo dell'ICT;
- la normativa viene vista come vero stimolo al cambiamento e non è percepita come ostacolo
- tra gli ostacoli, anche se non tra i più rilevanti, anche lo scarso interesse del management e il poco ausilio ricevuto dall'amministrazione centrale

Ostacoli all'utilizzo dell'ICT

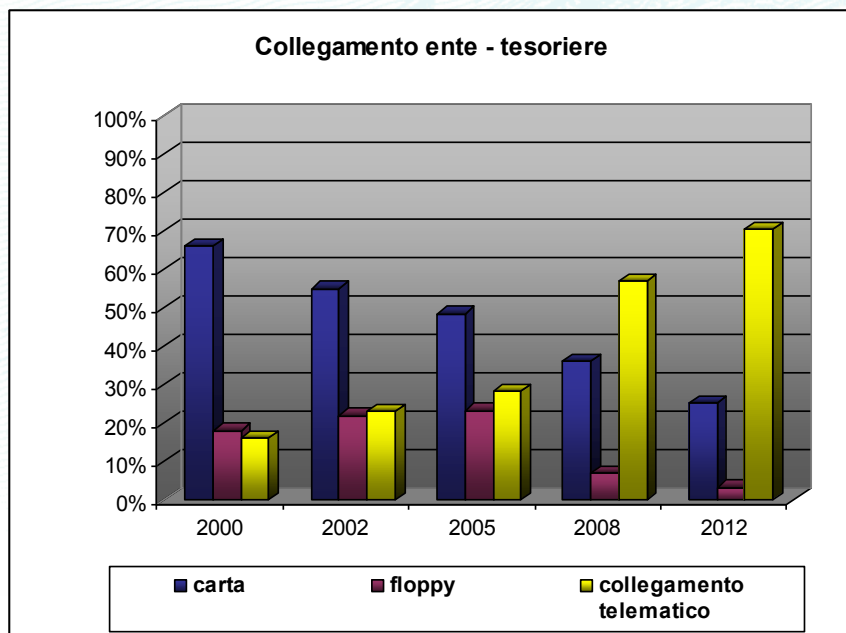


Enti locali e canali di versamento



- La maggioranza degli enti sembra ancora legata ai canali tradizionali di riscossione delle entrate (sportelli fisici presso il tesorerie o Poste italiane attraverso i bollettini postali). Solo il 18% consente all'utenza di versare tramite web e appena il 25% attraverso ATM/POS. La percentuale di enti che ricorre ai canali più innovativi aumenta tra le ASL (il 38% consente di effettuare versamenti via web, il 76% via ATM/POS)
- La scarsa apertura ai canali più innovativi rappresenta un freno allo sviluppo di procedure di *e-government*. L'utilizzo di procedure elettroniche di riscossione consentirebbe, infatti, un'immediata riconciliazione del pagamento abilitando l'erogazione in tempo reale del servizio.
- La diffusione degli standard SEPA e l'integrazione tra le fasi di accertamento - pagamento - riconciliazione possono dare una spinta significativa ai pagamenti elettronici.

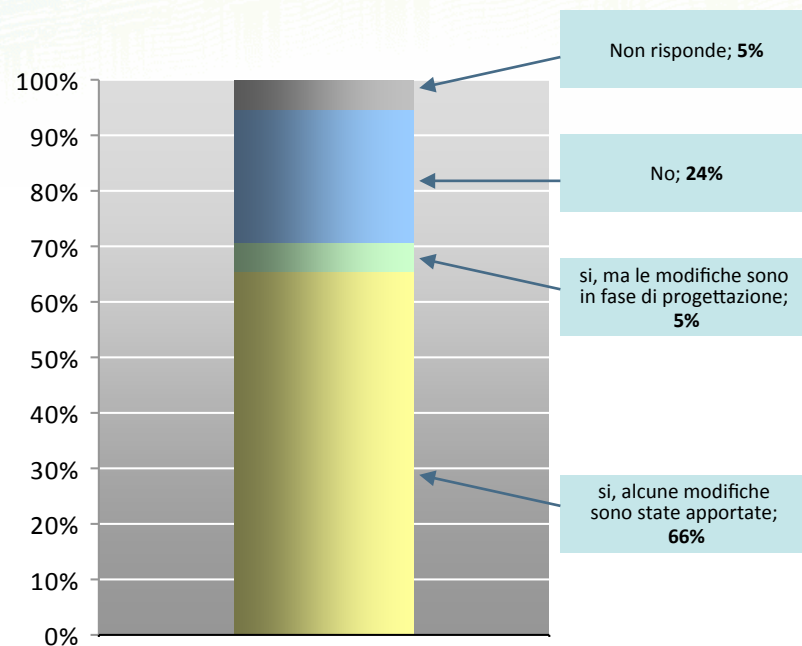
Il rapporto ente - tesoriere



L'introduzione della codifica SIOPE ha stimolato l'informatizzazione dell'intero ciclo di bilancio in 2 enti su 3, e una piccola parte (5%) ha delle modifiche in fase di progettazione.

L'innovazione è spesso indotta dalla necessità di adempiere a obblighi normativi.

Il confronto con i dati delle indagini precedenti sulle modalità di colloquio ente – tesoriere mostra un progressivo abbandono dei supporti cartacei da parte degli enti locali. L'ultima indagine, in particolare, segnala che il 70% degli enti invia le disposizioni di pagamento al tesoriere e riceve le informazioni di ritorno attraverso un collegamento telematico. Il 25% è ancora legato alla carta.



Conclusioni

- **L'innovazione**, attivata dalle tecnologie ICT, è la **via maestra per la riforma della pubblica amministrazione**. La PA deve avere un ruolo d'indirizzo strategico e attenzione all'interesse generale.
- I risultati conseguiti dalla Tesoreria dello Stato costituiscono uno stimolo a immaginare un **modello evoluto per gli incassi coerente** con le innovazioni del CAD, con gli sviluppi della tecnologia e con i **nuovi strumenti e canali di pagamento**.
- Le amministrazioni locali e i loro tesoriери debbono porsi su questo sentiero di marcia, sviluppando applicazioni utili per colloquiare con l'utenza. E' un segmento dove l'innovazione può essere un fattore trainante. **E' anche un mercato dal potenziale molto elevato**.
- **Per evitare false ripartenze, è essenziale assicurare una forte governance pubblica** per lo sviluppo del sistema allo scopo di: **coordinare l'azione delle diverse anime della P.A.**; monitorare la domanda degli utenti; valutare i risultati raggiunti; **stabilire un crono programma che fissi le date entro le quali superare comportamenti delle pubbliche amministrazioni non coerenti con la crescente informatizzazione e dematerializzazione delle attività**.
- Ora sono disponibili sia l'architettura di rete sia gli standard per facilitare il colloquio applicativo tra dominio pubblico e prestatori di servizi di pagamento, che possono agire in condizioni di concorrenza e trasparenza per offrire servizi pubblici migliori e innovativi agli utenti : la **cooperazione competitiva è il presupposto per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal CAD**.
- Lo sviluppo di applicazioni in rete per tutte le P.A. offre l'occasione anche per innalzare la qualità e l'affidabilità delle informazioni sull'andamento dei conti pubblici alle quali la Banca è interessata per le proprie finalità istituzionali e per una gestione ottimale della liquidità del MEF.