



## L'INNOVAZIONE NEL SISTEMA DEI PAGAMENTI PUBBLICI

*Roma, 24 gennaio 2014*

**Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia**

**Valeria Sannucci**

Sono molto lieta di aprire questo convegno sull'innovazione nel sistema dei pagamenti pubblici organizzato dalla Banca d'Italia. Desidero innanzitutto ringraziare i relatori, coloro che hanno contribuito alla realizzazione di questa iniziativa e tutti i partecipanti.

L'interesse della Banca d'Italia per l'argomento è testimoniato dal fatto che questo è il secondo convegno sull'innovazione da noi organizzato in meno di due settimane. Il nostro obiettivo è semplice, ma anche ambizioso: stimolare il dibattito sulle iniziative di politica economica da realizzare per collocare il paese su un più elevato sentiero di crescita.

L'economia italiana sta uscendo lentamente, dalla crisi più profonda dalla fine della Seconda Guerra Mondiale. Il miglioramento segnalato nel recente Bollettino economico non deve farci dimenticare, o anche solo trascurare, i nodi strutturali irrisolti di questo paese, che hanno reso difficile fronteggiare la concorrenza in un sistema economico integrato a livello mondiale, rivoluzionato dai cambiamenti del paradigma tecnologico. L'innovazione, nella sua definizione più ampia, rappresenta oggi l'unica via possibile per uscire dalla crisi e tornare a crescere.

Sappiamo bene che l'Italia sconta un significativo ritardo innovativo: in rapporto al PIL, la spesa in Ricerca & Sviluppo (R&S), un'importante misura delle risorse impiegate per la produzione di innovazione, è più bassa rispetto ai principali paesi europei e lontana dall'obiettivo del 3 per cento fissato dalla Commissione Europea nella strategia Europa 2020; è soprattutto il contributo delle imprese che presenta i più ampi scostamenti in negativo dai principali paesi industriali. Il divario è ancora più ampio nella propensione a realizzare brevetti.

La capacità di innovare i prodotti e i processi, di essere presenti sui mercati emergenti, di internazionalizzare la produzione, anche partecipando a catene produttive globali, segna il confine tra le imprese che riescono a espandere il fatturato e il valore aggiunto e quelle che, al contrario, stentano a rimanere sul mercato. La crisi ha marcato questo divario e ha reso evidente l'inadeguatezza di una parte del sistema produttivo.

Comprendere quali siano le radici del ritardo innovativo dell'Italia è fondamentale per indirizzare la pubblica amministrazione nel formulare politiche utili in tal senso.

Per quanto riguarda il finanziamento dell'attività innovativa, negli ultimi anni sono mutati gli incentivi fiscali al ricorso al capitale azionario da parte delle imprese e all'investimento in capitale di rischio - tramite fondi di venture capital - in imprese start-up innovative. In questo senso, la normativa italiana si è avvicinata a quella di altri paesi europei.

La quasi totalità delle economie avanzate prevede politiche pubbliche di sostegno alla R&S e all'innovazione delle imprese private, per ridurre i costi (agevolazioni fiscali o sussidi diretti) o per favorire la nascita d'impresе innovative e lo sviluppo di cluster tecnologici in ambiti geografici circoscritti.

In Italia le risorse pubbliche destinate al sostegno dell'attività innovativa delle imprese sono lievemente inferiori alla media europea e si distribuiscono su un numero relativamente elevato d'impresе beneficiarie, di tipologie d'interventi e di centri decisionali, a livello nazionale e regionale.

E' importante che il sostegno a tali politiche sia più stabile, che i tempi di assegnazione dei fondi siano certi e più brevi e che gli interventi siano maggiormente concentrati.

La Pubblica amministrazione non esaurisce il proprio ruolo nel disegno delle politiche ma è determinante anche nel diffondere la cultura dell'innovazione e del cambiamento in ogni sua attività; essa può dare impulso all'innovazione attraverso lo sviluppo di una nuova generazione di strumenti quali il *procurement* innovativo.

Nella strategia Europa 2020, gli acquisti pubblici di prodotti innovativi e di servizi di ricerca e sviluppo sono divenuti un pilastro delle politiche europee in tema d'innovazione. Un comportamento di acquisto orientato all'innovazione può facilitare anche l'identificazione di soluzioni appropriate per la fornitura di servizi pubblici e infrastrutture innovative; tuttavia, anche su questo aspetto, l'Italia sconta un ritardo rispetto ad altri paesi.

Oltre che facilitare l'innovazione nel sistema economico, la Pubblica amministrazione è chiamata a innovare la sua stessa struttura operativa. Le riforme legislative dell'ultimo ventennio si sono prefisse numerosi obiettivi: semplificazione amministrativa e deregolamentazione, razionalizzazione delle strutture organizzative, ridefinizione dei profili di responsabilità dei dirigenti.

Diversi obiettivi sono stati raggiunti. Tuttavia, il cambiamento organizzativo prefigurato dagli interventi legislativi resta ancora incompiuto; le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e lo sviluppo dell'e-Government possono svolgere un ruolo ben più ampio, che trascende l'efficienza della PA: ridurre il *digital divide*; contribuire allo sviluppo dell'industria dell'informazione e della comunicazione; generare economie di rete anche grazie agli investimenti pubblici in infrastrutture.

La Commissione Europea sostiene da tempo la relazione tra utilizzo delle tecnologie ICT, e-Government e crescita economica. L'Agenda Digitale Europea, parte della più ampia strategia di sviluppo EU2020, propone 101 piani d'azione, tra i quali quello di accrescere la sicurezza degli strumenti di pagamento *on line* e la fiducia degli utenti nel loro utilizzo e di fornire a tutti i cittadini europei competenze digitali e servizi *on line* accessibili. Le iniziative operative per la sua realizzazione richiedono interventi a tutti i livelli: comunitari, nazionali e regionali.

I rapporti annuali della Commissione Europea evidenziano un generale progresso nel raggiungimento degli obiettivi prefissati. Il posizionamento relativo dell'Italia mostra,

tuttavia, un ritardo del nostro Paese. Solo il 65 per cento delle famiglie italiane ha una connessione a internet e la percentuale degli utenti che usa regolarmente il web si limita al 53 per cento (rispetto a un obiettivo fissato al 75 per cento per il 2015). Lontana dall'obiettivo risulta la percentuale della popolazione che usa l'e-Government per relazionarsi con la Pubblica amministrazione (20 per cento a fronte di un obiettivo del 50 per cento).

Gli obiettivi europei sono stati recepiti in Italia nel piano "e-Gov 2012", che definisce i progetti finalizzati a rendere più efficiente la Pubblica amministrazione, e nell'Agenda Digitale Italiana, che considera l'innovazione un fattore strutturale di crescita sostenibile e di rafforzamento della competitività del paese. Il processo di digitalizzazione previsto dall'Agenda riguarda diversi versanti: infrastrutture di rete, integrazione dei sistemi ICT nella Pubblica amministrazione, rapporti della stessa con imprese e cittadini.

Il modello dell'e-Government nasce, in molti casi, dal contemporaneo utilizzo dell'ICT nelle procedure contabili/amministrative e in quelle di incasso e di spesa: la completa dematerializzazione delle procedure di pagamento delle amministrazioni pubbliche è un presupposto necessario per rendere fluido il meccanismo di trasmissione degli interventi pubblici all'economia. L'efficacia, la tempestività e la trasparenza sono requisiti essenziali affinché le procedure di spesa costituiscano un acceleratore di produttività e non un freno all'efficacia dell'azione pubblica. Ma il legame con l'e-Government è ancor più palpabile per le procedure d'incasso: ogni qual volta l'erogazione di un servizio è subordinata all'esecuzione di un pagamento, l'effettuazione di quest'ultimo con strumenti innovativi consente alla PA di fornire una risposta tempestiva ed efficiente al cittadino.

Il ruolo che il sistema dei pagamenti pubblici può svolgere come vettore d'innovazione sia per il mercato dei pagamenti sia per il sistema economico nel suo complesso è stato recentemente riconosciuto anche dalla Banca Mondiale che ha emanato linee guida per indirizzare i programmi di ammodernamento in questo specifico settore. Le linee guida propongono un approccio sistemico allo sviluppo di programmi di modernizzazione dei pagamenti pubblici che tenga conto delle diverse categorie di operatori coinvolti (Pubblica amministrazione, Banca centrale, istituti di pagamento e fornitori di servizi, cittadini e imprese) lungo tutta la "catena del valore" del processo di pagamento.

I pagamenti pubblici sono una componente essenziale per la realizzazione dell'amministrazione digitale. Dal punto di osservazione della Banca d'Italia, la natura e il peso dei pagamenti pubblici fanno sì che le innovazioni introdotte in questo campo possano agevolare anche il raggiungimento di obiettivi esterni al perimetro della Pubblica amministrazione, quali la promozione dell'inclusione finanziaria e la guerra al contante. Appare dunque utile riflettere sul legame tra innovazione e sistema dei pagamenti pubblici e sulla possibilità di far leva su quest'ultimo per favorire la digitalizzazione della Pubblica amministrazione. Il sistema dei pagamenti, a sua volta, fa leva sulla Pubblica amministrazione come forza propulsiva per raggiungere le economie di scala necessarie all'affermazione dei modelli più competitivi.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale e un più intenso utilizzo del Sistema Pubblico



di Connettività rappresentano gli elementi infrastrutturali necessari per favorire la diffusione dei servizi *on-line* della Pubblica amministrazione e dare attuazione all'Agenda Digitale. La recente modifica dell'art. 5 del Codice, che punta a migliorare il colloquio tra Pubblica amministrazione e cittadino attraverso l'ampliamento dei canali e delle modalità di versamento e la tempestiva riconciliazione da parte dell'amministrazione, è un elemento essenziale per migliorare la qualità del servizio all'utenza. La Banca d'Italia continuerà a supportare la realizzazione di questo importante progetto di riforma, mettendo al servizio dei diversi attori (AGID, PSP e amministrazioni) il bagaglio di conoscenze e di relazioni sviluppate nella duplice veste di Autorità di Supervisione sul sistema dei pagamenti e di Tesoriere dello Stato.

La Banca è direttamente impegnata nel completamento del processo di dematerializzazione della tesoreria statale e nella piena valorizzazione del potenziale informativo insito nei flussi finanziari pubblici; in entrambi i casi sono stati acquisiti rilevanti benefici per tutti i soggetti interessati. L'adozione delle regole e degli standard di pagamento pan-europei darà nuovo impulso all'efficienza del sistema dei pagamenti pubblici: sarà compito della Banca assicurare che tale evoluzione persegua l'obiettivo di migliorare il rapporto tra cittadini e amministrazioni pubbliche in condizioni di piena parità competitiva tra le diverse categorie di prestatori di servizi di pagamento, favorendo l'instaurarsi di un circolo virtuoso tra innovazione, efficienza del settore pubblico e corretto funzionamento del sistema dei pagamenti.

All'incontro di oggi partecipano le massime autorità competenti nelle tematiche sia della finanza pubblica e della tesoreria statale, sia del sistema dei pagamenti, che ringrazio per aver accettato l'invito. Utilizziamo questo incontro per tenere alta l'attenzione sulla necessità di attuare importanti progetti in materia di pagamenti elettronici. Da queste innovazioni ci attendiamo ulteriori benefici e risparmi rispetto a quelli già realizzati.

Con questo auspicio dò la parola ai relatori. Grazie per l'attenzione.