

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 28 luglio 2026;

SENTITO il Relatore, Presidente Saverio Valentino;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione della società Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., pervenuta in data 4 giugno 2026;

VISTO il parere dell'AGCOM, pervenuto in data 24 luglio 2026;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. L'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (di seguito, "IPZS"; C.F. 00399810589) è una società per azioni *in house* che svolge, per conto dello Stato italiano, il ruolo di garante della fede pubblica attraverso attività che coinvolgono interessi primari, dalla sicurezza alla tutela della salute, dall'anticontraffazione alla predisposizione di metodologie e strumenti finalizzati allo svolgimento di attività di vigilanza e controllo. IPZS è interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito, "MEF"), che detiene il 100% del capitale sociale. Pur qualificandosi come organismo di diritto pubblico il cui capitale sociale è interamente detenuto dal MEF, esso opera quale impresa dotata di propria autonomia strategica e operativa, con organi sociali distinti e propri processi decisionali. IPZS detiene, a sua volta, una partecipazione pari all'81,74% del capitale sociale di Valoridicarta S.p.A.¹, esercitando sulla stessa un controllo congiunto, unitamente alla Banca d'Italia che ne detiene il restante 18,26%.

In particolare, IPZS opera attraverso cinque principali aree di *business* che possono essere ricondotte a un sistema integrato di produzione documentale, sicurezza, coniazione e servizi informativi pubblici:

- la prima area è quella dei "documenti e servizi digitali", che ruota intorno alla Carta d'Identità Elettronica (di seguito, "CIE") quale strumento cardine di identificazione e accesso ai servizi digitali della Pubblica Amministrazione (di seguito, "PA"), anche a livello europeo. IPZS cura la produzione e la gestione dei servizi connessi, sviluppando un ecosistema articolato (portali, applicazioni e strumenti di firma elettronica)² e realizzando ulteriori documenti ad alto contenuto tecnologico, quali passaporti elettronici, visti *Schengen*, *Disability Card* e, in un prossimo futuro, *Emergency Travel Document* (di seguito, "ETD")³;
- la seconda area concerne "anticontraffazione e tracciabilità", in cui IPZS integra tecnologie di stampa di sicurezza e sistemi digitali avanzati, assicurando autenticità e monitoraggio lungo l'intera filiera produttiva⁴;
- la terza area è rappresentata da "zecca e filatelia", che include la produzione di moneta metallica in euro mediante tecnologie a elevata sicurezza;
- la quarta area è quella delle "carte speciali e olografia", nella quale IPZS, anche tramite la controllata Valoridicarta S.p.A., opera come soggetto di rilievo internazionale nella produzione di carta filigranata e soluzioni olografiche per banconote e documenti di sicurezza, anche nel segmento privato;
- infine, l'area dei "prodotti giuridici, elettorali ed editoriali", che riguarda la gestione e diffusione dell'informazione pubblica, attraverso strumenti tradizionali e digitali. IPZS cura, tra l'altro, la Gazzetta Ufficiale, il portale *Normattiva* e la fornitura del materiale elettorale, garantendo supporto logistico e operativo alle consultazioni elettorali su scala nazionale ed europea, oltre a offrire servizi editoriali integrati per soggetti pubblici e privati.

IPZS, nel 2025, ha realizzato in Italia un fatturato pari a circa [100-595]* milioni di euro.

¹ [Valoridicarta S.p.A. è attiva, in particolare, nella realizzazione di carte filigranate di alto livello ed elementi olografici di sicurezza, con particolare riferimento al mercato delle banconote e dei documenti di riconoscimento.]

² [I servizi correlati all'identità digitale sono, nello specifico: (i) il sistema di prenotazione online; (ii) il portale di gestione dell'identità digitale del cittadino; (iii) il portale di federazione allo schema di autenticazione "Entra con CIE"; (iv) l'app CieID per l'accesso ai servizi online con identità digitale CIE; (v) l'app CieSign per l'utilizzo del documento come strumento di firma elettronica avanzata (FEA) e (vi) il portafoglio di identità digitale IT Wallet.]

³ [IPZS sarà, infatti, responsabile della produzione e distribuzione, per tutti gli Stati membri dell'Unione europea, del nuovo documento di viaggio ETD, progettato da IPZS sia da un punto di vista grafico sia per quanto riguarda gli elementi di sicurezza, e che costituisce un documento di viaggio provvisorio per il rientro in patria, rilasciato dai consolati in caso di furto/smarrimento passaporto.]

⁴ [Tra i principali prodotti figurano, in particolare, contrassegni per tabacchi, alcolici, farmaci e prodotti agroalimentari, nonché soluzioni innovative basate su sistemi digitali e intelligenza artificiale.]

* [Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.]

2. Oggetto di acquisizione è PagoPA S.p.A. (di seguito, "PagoPA" o "*Target*"; C.F. 15376371009), società per azioni istituita nell'ambito della strategia di digitalizzazione dei pagamenti verso la Pubblica Amministrazione, con il compito di progettare, sviluppare e gestire infrastrutture e soluzioni tecnologiche a supporto dei servizi pubblici digitali⁵. PagoPA è interamente partecipata dal MEF, che detiene direttamente il 100% del capitale sociale, ed è sottoposta alla vigilanza del Dipartimento per la Trasformazione Digitale (di seguito, "DTD") della Presidenza del Consiglio dei Ministri circa il raggiungimento degli obiettivi alla stessa annualmente assegnati. PagoPA non detiene partecipazioni di controllo, né diretto né indiretto, in altre società e agisce in autonomia secondo logiche di mercato e in coerenza con l'evoluzione tecnologica, potendo collaborare con soggetti pubblici e privati e intraprendere tutte le iniziative funzionali o connesse alle piattaforme e ai progetti affidati. PagoPA gestisce, nello specifico, alcune piattaforme che operano come interfacce centralizzate per l'accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione, abilitando funzionalità come l'identificazione dell'utente, la ricezione di comunicazioni ufficiali, la gestione di istanze, la consultazione di dati personali e l'effettuazione di pagamenti o adempimenti previsti dalla normativa. Tra queste, si annoverano le seguenti piattaforme e servizi abilitanti:

- *Piattaforma pagoPA* (di seguito, "pagoPA"), l'infrastruttura nazionale per i pagamenti elettronici verso la Pubblica Amministrazione, gestori di servizi pubblici, società a controllo pubblico e soggetti privati che vi abbiano aderito;
 - *Servizio Notifiche Digitali* (di seguito, "SEND"), la piattaforma per notifiche a valore legale degli atti della Pubblica Amministrazione in modalità digitale, con tracciabilità, prova di consegna e conservazione a norma;
 - *App IO* (o anche "IO"), l'app dei servizi pubblici che costituisce il canale unico di interazione digitale tra cittadini/imprese ed enti pubblici;
 - *Piattaforma Digitale Nazionale Dati* (di seguito, "PDND"), infrastruttura che abilita l'interoperabilità dei sistemi informativi pubblici, consentendo alle Pubbliche Amministrazioni di scambiare dati in modo sicuro e veloce;
 - *Piattaforma PARI* (di seguito, "PARI"), diretta alla gestione e all'erogazione di benefici economici, *bonus* e misure di *welfare* in favore dei cittadini da parte delle Pubbliche Amministrazioni.
- PagoPA, nel 2025, ha realizzato in Italia un fatturato pari a circa [100-595] milioni di euro.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'Operazione comunicata (di seguito, "Operazione") è realizzata ai sensi di quanto previsto dall'articolo 20 del d.l. 2 marzo 2024, n. 19 (di seguito anche "Decreto"), convertito con legge n. 56/2024⁶, e consiste nell'acquisizione, da parte di IPZS, del controllo esclusivo di diritto di PagoPA, tramite l'acquisto di una partecipazione azionaria pari al 51% del capitale sociale di quest'ultima.

A esito dell'Operazione, la restante parte del capitale sociale di PagoPA sarà detenuto da Poste Italiane S.p.A. (di seguito, "Poste")⁷, quale azionista di minoranza⁸.

4. L'Operazione si colloca nel processo di rafforzamento della *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito, "PNRR"), perseguendo l'obiettivo di assicurarne l'effettiva attuazione nel rispetto dei vincoli eurounitari, con particolare riguardo alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, intesa quale fattore abilitante

⁵ [PagoPA è stata istituita ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (convertito con modificazioni dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12), con l'obiettivo di gestire la piattaforma tecnologica prevista dall'articolo 5 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante "Codice dell'amministrazione digitale", e favorire la diffusione dei servizi pubblici digitali.]

⁶ [Cfr. legge 29 aprile 2024, n. 56, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)". Secondo l'articolo 20, commi 3-5 del decreto: "3. Ai fini del rafforzamento dell'interoperabilità tra le banche dati pubbliche e di valorizzazione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati di cui all'articolo 50-ter del decreto legislativo n. 82 del 2005, nonché di razionalizzazione e di riassetto industriale nell'ambito delle partecipazioni detenute dallo Stato, sono attribuiti rispettivamente all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., in misura non inferiore al 51 per cento, e, per la restante quota di partecipazione, al fornitore del servizio universale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, i diritti di opzione per l'acquisto dell'intera partecipazione azionaria detenuta dallo Stato nella società PagoPA S.p.A., di cui all'articolo 8, comma 2, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12. [...]"]

⁷ [Poste Italiane S.p.A. (C.F. 97103880585), società quotata presso la Borsa di Milano holding del Gruppo Poste, è il fornitore ex lege del servizio postale universale e svolge, sull'intero territorio nazionale, tutte le fasi delle attività postali (raccolta/accettazione, smistamento, trasporto e distribuzione) relative ai servizi di recapito. Il Gruppo Poste – anche attraverso le proprie controllate – è attivo nei seguenti settori: servizi di telecomunicazione fissa e mobile, pagamenti, finanziari, assicurativi, energia, IT e logistica. Il principale azionista di Poste è Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (di seguito, "CDP"), che detiene una partecipazione pari al 35%; segue il MEF, con una partecipazione del 29,3% del capitale, cosicché circa il 65% delle azioni è riconducibile allo Stato italiano. La restante parte del capitale sociale è collocata presso investitori istituzionali e individuali. La partecipazione di CDP nel capitale di Poste rientra nella c.d. gestione separata disciplinata dal combinato disposto dei commi 3, 9 e 11 dell'articolo 5 del d.l. n. 269/03, relativi alla trasformazione di CDP in società per azioni, e del relativo D.M. di loro attuazione, adottato in data 18 giugno 2004. In base a tale decreto, "fermo restando il potere di indirizzo sulla gestione separata, riservato al MEF, nella gestione delle partecipazioni azionarie trasferite ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del decreto legge n. 269 [ossia, all'epoca ENI S.p.A., Enel S.p.A. e Poste Italiane S.p.A. così come individuate dal D.M. 5 dicembre 2003], la CDP S.p.A. è tenuta a consultare preventivamente il Ministero in merito a operazioni di gestione non ricomprese in quelle di cui al comma successivo e ad attenersi alle indicazioni motivate dello stesso, ove diffidenti dalla proposta formulata". Alla luce di quanto disposto dall'insieme di tali norme, l'Autorità ha, nei propri precedenti, ricondotto il controllo di Poste al MEF. Nel 2024, il Gruppo Poste ha realizzato, quasi interamente in Italia, un fatturato di circa [30-40] miliardi di euro.]

⁸ [In data 19 dicembre 2025, facendo seguito alla lettera di offerta in opzione del MEF, IPZS e Poste hanno esercitato le relative opzioni per l'acquisto, rispettivamente: (i) di n. 510.000 azioni, corrispondenti al 51% del capitale sociale di PagoPA, e (ii) di n. 490.000 azioni, corrispondenti al 49% del capitale sociale di PagoPA.]

per l'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR. In tale prospettiva, le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale (di seguito, "CAD")⁹ mirano a rafforzare l'interoperabilità delle banche dati pubbliche, valorizzare la piattaforma PDND e semplificare l'accesso ai servizi digitali.

5. Tanto premesso, in sede di conversione del Decreto sono state introdotte specifiche misure in materia di *governance* di PagoPA, volte a evitare un rischio di controllo congiunto da parte dell'azionista di minoranza unitamente ad altre misure volte a preservare la trasparenza e la neutralità del sistema. In tale prospettiva, sono stati introdotti i commi 3-*bis*, 3-*ter* e 3-*quater* che delineano una disciplina finalizzata a presidiare il corretto funzionamento concorrenziale di PagoPA¹⁰.

6. Nello specifico, in primo luogo il comma 3-*bis* vieta a Poste la stipulazione di patti parasociali (ai sensi dell'articolo 2341-*bis*, lettera c), codice civile) idonei a incidere sull'esercizio del voto o sulla gestione, al fine di prevenire forme indirette di controllo su PagoPA. Allo stesso fine, il comma 3-*ter* attribuisce al socio pubblico di maggioranza la designazione degli organi di vertice e riserva all'organo delegato le decisioni strategiche. In secondo luogo, allo scopo di tutelare i principi di non discriminazione, neutralità e imparzialità di PagoPA, il successivo comma 3-*quater* prevede in capo a pagoPA obblighi di parità di trattamento tra i Prestatori di Servizi di Pagamento (di seguito, "PSP") e l'adozione di presidi gestionali e organizzativi funzionali anche a evitare lo sfruttamento (da parte degli azionisti) di informazioni commercialmente sensibili relative ai servizi prestati dalla stessa PagoPA. A tali obblighi si accompagna un meccanismo di *accountability* fondato sull'obbligo di trasmissione annuale di una relazione all'Autorità politica competente e sulla sua pubblicazione, funzionale ad assicurare trasparenza e controllo sull'operato della società. Da ultimo, è previsto che la futura *governance* di PagoPA dovrà essere adeguata mediante la modifica dello Statuto, al fine di recepire le prescrizioni ivi previste.

7. Al fine della qualificazione dell'Operazione come acquisizione del controllo esclusivo di PagoPa da parte di IPZS ai sensi della disciplina *antitrust*, nel rispetto delle suddette previsioni normative, la Parte notificante, su sollecitazione dell'Autorità, ha quindi dettagliatamente delineato l'assetto di *governance* e, in particolare, i poteri dei membri del Consiglio di Amministrazione (di seguito, "CdA").

8. Più precisamente, PagoPA, a seguito dell'Operazione, sarà amministrata da un Amministratore Unico o da un CdA, composto da cinque membri, tra cui il Presidente. IPZS ha il diritto di designare l'Amministratore Unico ovvero, in caso di nomina di un CdA, tre membri (di cui almeno uno appartenente al genere meno rappresentato), nonché il diritto di designare tra questi ultimi l'Amministratore Delegato che deterrà i relativi poteri esecutivi e gestionali. Poste, quale socio di minoranza, avrà il diritto di designare due membri non esecutivi del CdA (di cui almeno uno appartenente al genere meno rappresentato), nonché il diritto di indicare tra essi il Presidente del CdA. Il CdA delibera di regola a maggioranza semplice.

9. L'Amministratore Delegato (designato da IPZS) gestisce la società e ha la rappresentanza legale nei limiti dei poteri ricevuti, esegue le delibere del CdA e predispone il piano industriale e il *budget*. Sono riservate all'Amministratore Delegato le proposte sulle deliberazioni del CdA relative ai servizi resi tramite le piattaforme gestite da PagoPA, nonché sulla nomina/revoca dei dirigenti con responsabilità strategica. Inoltre, l'Amministratore Delegato detiene, in condivisione con il Presidente del CdA e con la maggioranza dei componenti del CdA (o del Collegio Sindacale) il potere di convocare il CdA e di determinarne, integrarne e/o modificarne l'ordine del giorno.

10. I poteri e le funzioni del Presidente del CdA sono di natura eminentemente non esecutiva e non esclusiva. In particolare, il Presidente svolge una funzione di vigilanza sul funzionamento del Consiglio stesso e ha la rappresentanza legale della società, condivisa con l'Amministratore Delegato, in coordinamento col quale supervisiona anche il controllo interno e cura le relazioni istituzionali, nel rispetto dei presidi di separazione informativa. Al Presidente non esecutivo non potranno in alcun caso essere attribuite ulteriori deleghe esecutive né operative.

11. Talune decisioni di PagoPA, tra cui "*l'approvazione del piano industriale e del budget, le scelte strategiche e sui servizi relativi alle principali piattaforme (PagoPA, SEND, PDND, App IO, wallet di identità digitale), la definizione della*

⁹ [D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 "Codice dell'amministrazione digitale".]

¹⁰ [V. Legge n. 56/2024, che prevede: "All'articolo 20: [...] dopo il comma 3 sono inseriti i seguenti:
3-*bis*. In caso di acquisto sulla base dell'opzione di cui al comma 3, il fornitore del servizio universale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, non può stipulare i patti parasociali di cui all'articolo 2341-*bis*, lettera c), del codice civile. Resta fermo quanto previsto dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, in materia di operazioni di concentrazione.
3-*ter*. La società PagoPA S.p.A. adegua il proprio statuto mediante il recepimento delle seguenti prescrizioni:

a) l'amministratore unico o l'organo delegato è designato dal socio che detiene la maggioranza delle azioni rappresentative del capitale sociale;

b) in caso di composizione collegiale dell'organo amministrativo, la maggioranza dei suoi membri è designata dal socio che detiene la maggioranza delle azioni rappresentative del capitale sociale e le proposte di deliberazione in materia di servizi prestati tramite le piattaforme di cui all'articolo 5, comma 2, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e all'articolo 1, comma 402, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, nonché di nomina e revoca dei dirigenti con responsabilità strategica sono riservate all'organo delegato.

3-*quater*. Al fine della tutela dei principi di non discriminazione, neutralità e imparzialità, la società PagoPA S.p.A. garantisce la parità di trattamento tra i prestatori di servizi di pagamento aderenti alla piattaforma di cui all'articolo 5, comma 2, del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e adotta gli opportuni presidi gestionali e organizzativi funzionali anche a evitare lo sfruttamento di informazioni commercialmente sensibili relative ai servizi prestati dalla medesima società. Entro il 30 giugno di ogni anno, la società PagoPA S.p.A. trasmette all'Autorità politica delegata in materia di innovazione tecnologica una relazione sulle attività svolte e sui risultati conseguiti in ottemperanza a quanto disposto dal presente comma e provvede alla sua pubblicazione nel proprio sito internet".]

macrostruttura organizzativa, la gestione del personale dirigente apicale e le operazioni eccedenti i poteri dell'Amministratore Delegato"¹¹, resteranno attribuite in via esclusiva al Consiglio di Amministrazione e saranno assunte a maggioranza semplice.

12. Inoltre, nello Statuto, è stato individuato un perimetro di decisioni soggette a *quorum* rafforzato (c.d. materie riservate¹²), per determinati atti e operazioni (quali, ad esempio, fusioni, messa in liquidazione, modifiche statutarie, procedure concorsuali o regolazione della crisi d'impresa, distribuzione dei dividendi) e/o entro determinati limiti di importo significativo indicati nello Statuto (quali, ad esempio, per l'approvazione di scostamenti rispetto al *budget* annuale e di finanziamenti rilevanti), a tutela dell'investimento del socio di minoranza, di cui è richiesto il consenso¹³.

13. In caso di stallo su una materia riservata, si attiverà – secondo quanto previsto nello Statuto – una procedura di consultazione che, nel rispetto degli obblighi di riservatezza a cui sono vincolati i rappresentanti delle società e del contenuto dei richiamati presidi previsti dal Decreto, consenta di pervenire a una soluzione concordata. Ove ciò non avvenga, la questione sarà devoluta a un esperto indipendente scelto di comune accordo tra gli azionisti di maggioranza e di minoranza, la cui decisione ha carattere vincolante¹⁴.

14. Il Collegio Sindacale sarà composto da tre sindaci effettivi e due supplenti (scelti con caratteristiche di indipendenza analoghe a quelli dei Consiglieri di Amministrazione, cfr. *infra* §. 18); Poste, in particolare, designerà il Presidente e un sindaco supplente, mentre IPZS provvederà alla nomina dei restanti componenti.

15. L'Operazione prevede un vincolo di intrasferibilità delle partecipazioni per un periodo di tre anni (salvo i trasferimenti infragruppo consistenti nella cessione dell'intera quota a società interamente controllate, anche indirettamente). Una volta decorso tale periodo, IPZS e Poste potranno alienare, in tutto o in parte, le proprie partecipazioni a terzi, restando tuttavia fermo il diritto di prelazione in favore dell'altro socio, alle medesime condizioni offerte dal potenziale acquirente. Sia nel corso del *lock-up* sia successivamente, i trasferimenti ammessi dovranno essere conformi alla normativa applicabile e prevedere necessariamente un corrispettivo in denaro.

16. A seguito di sollecitazione da parte dell'Autorità, in sede di notifica la Parte ha presentato un set di presidi idonei a rafforzare ulteriormente gli aspetti di *governance* sopra descritti e a incidere sui profili di segregazione dei dati e delle informazioni sensibili (ivi incluse quelle di natura tecnologica) che caratterizzano il funzionamento delle piattaforme gestite da PagoPA, sul rispetto dei principi di imparzialità, neutralità e non discriminazione, sulle modalità di affidamento di beni, servizi e forniture per le predette piattaforme, nonché sulla presenza di un *Monitoring Trustee* incaricato di verificare il rispetto dei predetti presidi.

17. In particolare, sono stati individuati i seguenti presidi:

¹¹ [Cfr. *Formulario di notifica*, pag. 29.]

¹² [Cfr. la *Comunicazione consolidata della Commissione europea sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (2008/C 95/01)*.]

¹³ [Più nel dettaglio, sul piano assembleare le deliberazioni subordinate al voto favorevole del socio di minoranza comprendono materie quali: (i) operazioni sul capitale; (ii) operazioni straordinarie (i.e., fusioni, scissioni, trasformazioni, liquidazioni) che possano diluire la partecipazione detenuta da Poste; (iii) emissioni di convertibili/strumenti partecipativi/warrant; (iv) modifiche statutarie; (v) l'avvio di procedure concorsuali; (vi) la costituzione di patrimoni destinati; (vii) politiche di distribuzione dei dividendi, (viii) lo scioglimento e liquidazione (con nomina e poteri dei liquidatori), nonché (ix) la nomina della società di revisione. Sul piano consiliare, le materie riservate sono: (i) proposte su operazioni sul capitale e operazioni straordinarie che possano diluire la partecipazione detenuta da Poste; (ii) proposte di modifiche statutarie; (iii) proposte di modifica alle politiche di dividendo; (iv) costituzione di controllate e joint venture/consorzi aventi un valore, per singola operazione, superiore al maggiore fra 10 milioni di euro e un importo pari al 10% dei ricavi delle vendite e delle prestazioni della Società; (v) atti dispositivi di partecipazioni o aziende aventi un valore, per singola operazione, superiore al maggiore fra 20 milioni di euro e un importo pari al 20% dei ricavi delle vendite e delle prestazioni della Società; (vi) acquisizioni di partecipazioni o aziende aventi un valore, per singola operazione, superiore al maggiore fra 10 milioni di euro e un importo pari al 10% dei ricavi delle vendite e delle prestazioni della Società; (vii) finanziamenti aventi un valore, per singola operazione, superiore al maggiore fra 30 milioni di euro e un importo pari al 25% dei ricavi delle vendite e delle prestazioni della Società; (viii) rilascio/modifica di garanzie personali e reali laddove il singolo importo sia pari o superiore al maggiore fra 20 milioni di euro e un importo pari al 20% dei ricavi delle vendite e delle prestazioni della Società; (ix) modifiche e/o integrazioni sostanziali al piano industriale che comportino, singolarmente o complessivamente considerate, una variazione superiore al 20% di uno o più dei seguenti elementi: Ricavi, EBITDA, Opex, Capex e/o indebitamento finanziario; (x) approvazione di scostamenti rispetto al budget annuale superiori al 20% ovvero di importo unitario superiore a 10 milioni di euro; (xi) approvazione di spese non previste nel budget annuale e di valore unitario superiore al maggiore fra 10 milioni di euro e l'importo pari al 10% dei Ricavi delle vendite e delle prestazioni della Società; (xii) investimenti non previsti dal piano industriale aventi un valore, per singola operazione, superiore al maggiore fra 10 milioni di euro e un importo pari al 10% dei ricavi delle vendite e delle prestazioni della Società; (xiii) piani di incentivazione e stock option che determinino in entrambi i casi un aumento pari o superiore al 30% della retribuzione annua lorda (RAL) o, a seconda del caso, dei compensi per ciascun soggetto interessato dai suddetti piani di stock option o forma di incentivazione, nonché (xiv) istruzioni di voto nelle assemblee delle controllate sugli stessi temi e per le nomine degli organi sociali.]

¹⁴ [In particolare, lo Statuto prevede una iniziale procedura di "Consultazione" in virtù della quale, entro quindici giorni lavorativi, gli azionisti di IPZS e di Poste dovranno rimettere le questioni che hanno dato luogo allo stallo a un comitato di consultazione di quattro membri composto da un numero paritetico di manager con ruoli apicali (il "Comitato di Consultazione") al fine di pervenire a una soluzione concordata, fermi restando i pertinenti obblighi di riservatezza a carico dei componenti e il rispetto dei predetti presidi previsti dal Decreto. Nel caso in cui non si pervenga a una soluzione, la questione sarà devoluta a un esperto indipendente scelto di comune accordo tra gli azionisti di maggioranza e di minoranza; tale esperto deve possedere comprovata competenza ed esperienza nella materia oggetto dello stallo, nonché requisiti di professionalità, indipendenza, imparzialità e assenza di conflitti di interesse. In caso di mancato accordo tra i soci sulla nomina, l'esperto è nominato, su ricorso di uno qualsiasi degli azionisti, dal Presidente del Tribunale di Roma. La decisione dell'esperto ha carattere vincolante.]

1. gli Amministratori designati da Poste dovranno essere in possesso, rispetto alla stessa Poste, dei requisiti di indipendenza previsti dall'articolo 147-ter, comma 4, del TUF¹⁵ e dalla Raccomandazione n. 7 di cui all'articolo 2 ("Composizione degli organi sociali") del Codice di Corporate Governance; Poste, in qualità di azionista di PagoPA, si impegna volontariamente e irrevocabilmente a vincolarsi all'applicazione delle disposizioni sopra richiamate nella nomina degli Amministratori da essa designati, "trattando Poste Italiane S.p.A. alla stregua della "società" di cui alla Raccomandazione n. 7"¹⁶ (cfr. presidio 1 del Formulario di notifica e articolo 17, comma 2, dello Statuto). Tale presidio ha durata indeterminata;
2. gli Amministratori e i membri del Collegio Sindacale (sia di nomina IPZS sia di nomina Poste) assumeranno specifici obblighi di riservatezza e saranno soggetti al divieto di divulgazione di informazioni sensibili in senso *antitrust* relative alla gestione delle piattaforme di PagoPA, anche con riferimento alle procedure di selezione dei fornitori/partner, nei confronti di soggetti che ricoprano cariche o svolgano mansioni all'interno di Poste o di società del Gruppo Poste inerenti al servizio di notifica degli atti giudiziari, degli atti della PA e ai pagamenti. Tali obblighi di riservatezza si applicano anche all'eventuale Direttore Generale (di cui all'articolo 21, comma 4, dello Statuto). È altresì previsto, per i soggetti sopra elencati, un periodo di *cooling off* di due anni dalla cessazione del rispettivo incarico, durante il quale permarranno gli obblighi di riservatezza e il divieto di divulgazione previsti dal presente presidio. Nel corso di tale periodo, i medesimi soggetti si asterranno dall'assumere incarichi, cariche o funzioni all'interno di Poste o di società del Gruppo Poste (cfr. presidio 2 del Formulario di notifica e articolo 11, comma 1, dello Statuto). Tale presidio ha durata indeterminata;
3. PagoPA continuerà a garantire la segregazione dell'accesso ai dati presenti nelle piattaforme gestite dalla stessa (quali, pagoPA, SEND, PDND, App IO, *wallet* di identità digitale) e il loro utilizzo unicamente per l'erogazione dei propri servizi (incluse le attività a rilevanza esterna) nel pieno rispetto della normativa sulla *privacy* e dei principi di neutralità, parità di trattamento e non discriminazione tra prestatori di servizi di pagamento (PSP), fornitori di servizi postali, fornitori di servizi fiduciari (quali, a titolo esemplificativo, servizi di posta elettronica certificata, firma digitale, fatturazione elettronica e gestione documentale) e fornitori di servizi di identità digitale:
 - a) adottando misure per la protezione dei dati trattati nei propri sistemi indipendentemente dall'ambiente tecnologico utilizzato;
 - b) configurando le proprie piattaforme secondo principi di minimizzazione, integrità e riservatezza dei dati, anche attraverso la definizione di architetture e flussi informativi volti ad assicurare la segregazione delle informazioni anche a livello di processi organizzativi e tecnici. Ciò anche per quanto attiene ai propri flussi di integrazione (ad esempio, API, orchestratori, ecc.) al fine di non generare trasferimenti indebiti o non autorizzati;
 - c) adottando misure volte a garantire la segregazione logica e funzionale dei propri ambienti (ad esempio, *cloud*, produzione e non produzione, sviluppo, collaudo, test);
 - d) adottando misure volte a prevenire trasferimenti e/o comunicazioni di dati non autorizzati verso soggetti terzi o altre unità organizzative che possano generare rischi di violazione della normativa *privacy* e della concorrenza, in particolare adottando politiche di *identity & access management* basate sul principio del privilegio minimo e limitando gli accessi amministrativi ai soli casi strettamente necessari, adottando *audit trail* adeguati e meccanismi di segregazione dei ruoli;
 - e) attivando strumenti di monitoraggio e *audit* per rilevare anomalie, accessi irregolari, violazioni delle *policy* di sicurezza;
 - f) definendo e pubblicando con cadenza annuale SLA e KPI verificabili relativi in particolare a tempistiche di abilitazione dei prestatori di servizi, i tassi di successo delle operazioni, le regole di sospensione, i criteri di erogazione del supporto e le modalità di gestione delle anomalie (cfr. presidio 3 del Formulario di notifica e articolo 11, comma 2, dello Statuto). Tale presidio avrà durata indeterminata;
4. PagoPA garantirà la parità di trattamento tra PSP, operatori del servizio postale e *partner* tecnologici¹⁷ in relazione a tutte le piattaforme da essa operate (pagoPA¹⁸, SEND¹⁹, PDND, IO, *wallet* di identità digitale) e alla fruizione dei servizi offerti²⁰ mediante:
 - a) l'adozione di procedure selettive per gli affidamenti di beni, servizi o forniture secondo quanto previsto dal Codice dei Contratti Pubblici e/o dalla normativa applicabile, procedure a cui potranno partecipare anche gli

¹⁵ [D.lgs. n. 385/1993 e ss.mm.ii., recante "Testo unico bancario delle leggi in materia bancaria e creditizia".]

¹⁶ [In assenza di designazione, i membri del CdA mancanti per raggiungere il numero di componenti previsti sono nominati con le maggioranze di legge.]

¹⁷ [Al riguardo, PagoPA garantirà che gli standard e le prassi operative utilizzate nell'ambito delle attività dei partner tecnologici siano definite sulla base di principi di parità di trattamento e non discriminazione.]

¹⁸ [In particolare, in continuità con quanto già oggi svolto, PagoPA garantirà parità di trattamento e non discriminazione tra i PSP aderenti alla piattaforma pagoPA.]

¹⁹ [In particolare, PagoPA garantirà parità di trattamento in relazione alle attività della piattaforma SEND, anche al fine di evitare qualsiasi forma di discriminazione tra gli operatori postali che partecipano alle procedure competitive indette da SEND per il servizio di notifica "analogica" degli atti della Pubblica Amministrazione (in caso la notifica digitale non vada a buon fine)]

²⁰ [Tale presidio ha a oggetto anche i futuri servizi che saranno lanciati da PagoPA, anche al fine di garantire parità di trattamento tra i prestatori di tali servizi e gli azionisti di Target.]

azionisti di PagoPA, purché in tal caso sia garantita l'assenza di vantaggi informativi o competitivi derivanti dalla partecipazione al capitale sociale di PagoPA stessa. A tal fine, PagoPA adotterà specifiche misure organizzative e procedurali volte ad assicurare l'assenza di suddetti vantaggi per i suoi azionisti²¹;

- b) la "prioritizzazione" dei PSP, degli operatori postali e dei *partner* tecnologici (sia in termini di ordine di comparsa nell'elenco dei fornitori sia di rilascio di nuove funzionalità) sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori. Con particolare riferimento ai PSP, PagoPA adotterà un ordine di esposizione su base randomica, in analogia con quanto previsto dalle regole tecniche AGid applicabili ai *Service Provider* Spid in rapporto ai diversi *Identity Provider*;
 - c) la non imposizione di vincoli di esclusiva a favore degli azionisti per la fruizione delle piattaforme e dei servizi (cfr. articolo 11, comma 3, dello Statuto)²² (cfr. presidio 4 del Formulario di notifica e articolo 11, comma 3, dello Statuto). Tale presidio avrà durata indeterminata;
5. PagoPA si doterà di regolamenti, procedure e politiche interne dirette a garantire quanto previsto ai punti precedenti e di una struttura interna che monitori il concreto rispetto dei predetti principi di neutralità, parità di trattamento e non discriminazione e, più in generale, della conformità dei servizi offerti da PagoPA alle norme sulla concorrenza. Tale struttura sarà dotata di:
- a) adeguate caratteristiche di indipendenza da Poste, assicurandosi – a titolo esemplificativo – che il responsabile della funzione non potrà svolgere qualunque attività in favore di Poste nei due anni successivi al termine del rapporto di lavoro con PagoPA;
 - b) idonei presidi di segregazione delle informazioni strategiche che saranno preventivamente condivise con il *Monitoring Trustee* (come infra definito) (cfr. presidio 5 del Formulario di notifica e articolo 11, comma 4, dello Statuto). Tale presidio avrà durata indeterminata;
6. PagoPA nominerà un *Monitoring Trustee* indipendente incaricato di verificare il rispetto dei presidi e delle misure adottate, ivi incluso il presidio relativo alla funzione di *procurement* di cui all'articolo 11, comma 3, lettera a), dello Statuto, anche con riferimento a tutte le procedure di acquisizione di beni e servizi, ivi inclusa la gara per il recapito analogico degli invii non recapitabili in digitale. PagoPA sottoporrà all'AGCM, entro sessanta giorni dall'adozione dello Statuto, una proposta motivata di nomina del *Monitoring Trustee*, corredata del relativo mandato. Il *Monitoring Trustee* sarà nominato da PagoPA previa approvazione dell'Autorità. Il mandato del *Monitoring Trustee* avrà durata triennale, coerentemente con la durata del Consiglio di Amministrazione. Il *Monitoring Trustee* dovrà possedere i seguenti requisiti: (i) essere indipendente da PagoPA, dai suoi azionisti e dalle imprese facenti parte dei rispettivi gruppi societari; (ii) possedere requisiti di professionalità e onorabilità per lo svolgimento dell'incarico. Per tutta la durata del mandato e per i due anni successivi alla cessazione dello stesso, il *Monitoring Trustee* non potrà avere né accettare alcun incarico da PagoPA, dai suoi azionisti o dalle imprese facenti parte dei rispettivi gruppi societari. In caso di sopravvenuta carenza dei predetti requisiti, il *Monitoring Trustee* decadrà dall'incarico e PagoPA provvederà alla sua sostituzione secondo la procedura sopra descritta. Il *Monitoring Trustee* dovrà avere possibilità di accesso alle informazioni e alla documentazione rilevante per lo svolgimento del proprio incarico (cfr. presidio 6 del Formulario di notifica e articolo 11, comma 5, dello Statuto);
7. per i cinque anni successivi all'adozione dello Statuto, il *Monitoring Trustee* invierà all'Autorità una relazione illustrativa sull'implementazione e sul funzionamento dei presidi gestionali e organizzativi (copia della quale verrà contestualmente trasmessa all'Amministratore delegato di PagoPA); nel primo anno la relazione sarà inviata su base semestrale e, a partire dal secondo anno, su base annuale (cfr. presidio 7 del Formulario di notifica e articolo 11, comma 6, dello Statuto);
8. conformemente a quanto previsto dall'articolo 20, comma 3-*quater*, del Decreto, entro il 30 giugno di ogni anno, PagoPA invierà una relazione annuale all'autorità politica delegata in materia di innovazione tecnologica sulle attività svolte e i risultati conseguiti e pubblicherà tale relazione sul proprio sito *internet* (cfr. presidio 8 del Formulario di notifica e articolo 11, comma 7, dello Statuto). Tale presidio avrà durata indeterminata, fatte salve eventuali modifiche normative sul punto.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

18. L'Operazione, in quanto comporta l'acquisizione del controllo esclusivo di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1 lettera b), della legge n. 287/1990. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese

²¹ [Ciò avverrà, in particolare, attraverso l'adozione di specifiche misure organizzative e procedurali volte ad assicurare che gli organi di governance societaria nominati da Poste – ivi inclusi gli Amministratori dalla stessa designati, ancorché in possesso dei requisiti di indipendenza – non possano in alcun caso incidere sulla funzione di *procurement*, ivi compresa la definizione dei criteri, dei requisiti e del disegno delle procedure di gara. In particolare, *[omissis]*.]

²² [A tal riguardo, si precisa che non saranno rilasciati servizi di PagoPA che vincolino i clienti all'utilizzo in esclusiva dei PSP del Gruppo Poste.]

interessate è stato superiore a 595 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 36 milioni di euro²³.

19. L'adempimento dell'obbligo di comunicazione preventiva della concentrazione interviene nonostante entrambe le imprese parti dell'operazione facciano capo, già oggi, al medesimo soggetto pubblico (MEF), in quanto, nei casi in cui sussiste autonomia degli organi amministrativi in ordine alle decisioni strategiche e operative assunte, non si ritiene configurabile la sussistenza di un unico gruppo, tra le società partecipate dal MEF, sottoposto alla medesima funzione di coordinamento²⁴.

IV. LE PIATTAFORME GESTITE DA PAGOPA

20. Le principali piattaforme digitali gestite da PagoPA²⁵ sono le seguenti: pagoPA (pagamenti), SEND (Servizio Notifiche Digitali), App IO, PDND (Piattaforma Digitale Nazionale Dati) e PARI²⁶.

Figura n. 1: le piattaforme gestite da PagoPA



Fonte: rappresentazione grafica fornita da PagoPA (cfr. doc. 46).

21. In via preliminare, rileva sottolineare che fra le piattaforme gestite da PagoPA sono presenti profonde interazioni di natura strutturale e funzionale che, nel loro complesso, appaiono comporre un unico ecosistema, sia sul piano tecnologico sia su quello dei servizi e delle funzioni offerte. Le diverse piattaforme, che preservano comunque un grado di autonomia operativo oltre che gestionale, si caratterizzano infatti – in particolare alcune di esse – per forti profili di interoperabilità e integrazione²⁷. Di seguito si illustrano le principali caratteristiche delle prime quattro piattaforme, il cui funzionamento rileva ai fini del presente provvedimento.

a) Piattaforma pagoPA

22. La piattaforma pagoPA, istituita dall'Agenzia per l'Italia Digitale, consente di eseguire, tramite i PSP, i pagamenti verso la PA, le società a controllo pubblico e soggetti privati (vale a dire, i gestori di pubblico servizio e i gestori di pubblica utilità) che abbiano aderito alla piattaforma, sia in modalità *online* che *offline*. Il suo utilizzo è obbligatorio per le PA, che possono avvalersi soltanto di tale piattaforma per l'incasso dei propri crediti, nonché per i gestori di pubblici servizi in relazione ai servizi di pubblico interesse e le società a controllo pubblico. I soggetti di cui all'articolo 2,

²³ [Cfr. provvedimento n. 31873 del 10 marzo 2026, "Rivalutazione soglie di fatturato ex articolo 16, comma 1, della legge n. 287/1990", in Bollettino n. 11 /2026.]

²⁴ [Cfr. C12141-Ferrovie dello Stato/Anas, provvedimento n. 26944 del 17 gennaio 2018, in Bollettino n. 4/2018 e C12107-Ministero dell'Economia e delle Finanze/Banca Monte dei Paschi di Siena, provvedimento n. 26808 del 18 ottobre 2017, in Bollettino n. 42/2017.]

²⁵ [Le piattaforme costituiscono infrastrutture digitali distinte e autonome sotto il profilo funzionale e tecnologico, pur essendo tutte gestite da PagoPA per conto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la trasformazione digitale, nell'ambito delle competenze attribuite dal legislatore in materia di digitalizzazione dei servizi pubblici e di innovazione tecnologica.]

²⁶ [La piattaforma PARI/ID-PAY, istituita dall'articolo 28-bis del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, nonché dal Decreto 6 ottobre 2022 "Piattaforma digitale per l'erogazione di benefici economici concessi dalle pubbliche amministrazioni", è stata di recente utilizzata nell'ambito dell'Iniziativa Bonus Elettrodomestici del Ministero delle imprese e del Made in Italy. A essa si aggiungono una serie di piattaforme trasversali al servizio delle varie piattaforme sopra elencate, che svolgono funzioni di back office, di rendicontazione interna e di relazione agli organi competenti, come Selfcare, Portale fatturazione e Data Lake o Data hub. Infine, vi sono una serie di servizi ancillari e del tutto facoltativi per gli enti, come ad esempio il "check iban" che è funzionale a consentire alle pubbliche amministrazioni di verificare la corrispondenza tra l'IBAN e il codice fiscale dei cittadini destinatari dei pagamenti dalle medesime erogati.]

²⁷ [A titolo esemplificativo, si consideri che l'app IO, che costituisce il principale punto di accesso digitale ai servizi pubblici, integra, tra l'altro, funzionalità di pagamento, messaggistica, identità digitale e interazione diretta con l'utente finale riconducibili all'offerta posta in essere dalle piattaforme pagoPA, SEND e della stessa app IO tramite, ad esempio, il servizio IT Wallet. Ancora, da un punto di vista più tecnico, ma anche funzionale, viene in rilievo che per gli enti pubblici l'attivazione della piattaforma SEND richiede la precedente adesione alla piattaforma PDND, alla quale l'ente deve richiedere l'attivazione della fruizione dell'e-service SEND; a quel punto, l'integrazione si perfeziona tramite le API (Application Programming Interface) della PDND che, in ultima istanza, consente l'invio delle notifiche da parte dell'ente sull'app IO.]

comma 2, lettere b) e c), del CAD sono obbligati ad aderire alla piattaforma pagoPA, ma possono utilizzare congiuntamente anche diverse modalità di incasso. Attualmente, risultano attivi sulla piattaforma oltre 20.110 enti creditori (principalmente, aziende *utility*, PA centrali, Comuni, ACI e scuole).

23. I principali obiettivi della piattaforma sono: *i.* semplificare e aumentare i canali di incasso; *ii.* consentire ai debitori di scegliere quale modalità di pagamento utilizzare²⁸; *iii.* incrementare i pagamenti digitali; *iv.* ridurre costi di gestione degli incassi per le PA e gli enti pubblici; *v.* standardizzare a livello nazionale le modalità elettroniche di pagamento verso il settore pubblico.

24. Il funzionamento di pagoPA prevede che le PA e i PSP siano interconnessi e abilitati a operare sulla base di un solo codice (detto Identificativo Univoco Versamento, di seguito "IUV"), che rappresenta il codice univoco sulla piattaforma per l'interconnessione e l'interoperabilità tra creditore e PSP, e che definisce gli *standard* di comunicazione, senza la necessità di stipulare accordi multipli fra PSP e creditori o di rendicontazione *ex post*. Ciò rende pagoPA una piattaforma aperta per tutti i pagamenti alla PA e ad altri soggetti qualificati, alla quale possono accedere facilmente tutti i PSP, le banche, gli istituti di pagamento e le *fintech*. A oggi, i PSP aderenti sono circa 400.

25. L'adesione alla piattaforma da parte di un PSP si perfeziona mediante una procedura *online*, che prevede la mera firma di una convenzione *standard*, il cui *template* e le cui modalità di sottoscrizione sono accessibili sul sito di pagoPA. Vi è poi la necessità per il PSP di procedere a un'integrazione tecnologica con la piattaforma. Al PSP aderente è richiesto il pagamento di un corrispettivo in base al numero di transazioni effettuate (all'aumentare del volume delle transazioni corrisponde un corrispettivo per transazione inferiore; anche tali condizioni rientrano nello *standard* della convenzione e sono note a tutti gli aderenti).

Dal lato del consumatore, la commissione applicata alla transazione è definita dal singolo PSP nel rispetto dei requisiti tecnici definiti da pagoPA. Le commissioni applicate sui canali di pagamento sono pubbliche e disponibili sull'apposita sezione trasparenza dei costi presente sul sito pagoPA.

26. Con riferimento alle *policy* di trasparenza verso gli Enti creditori, di sicurezza e di *privacy* adottate da PagoPA e già in uso prima dell'Operazione, rileva quanto segue²⁹: pagoPA pubblica sul proprio sito l'elenco completo e aggiornato della "*Tassonomia dei servizi erogati*" richiamate nelle SANP - *Specifiche attuative del nodo dei pagamenti*³⁰, che consente agli Enti creditori di identificare uniformemente i servizi di incasso e le rispettive posizioni debitorie che transitano tramite la piattaforma pagoPA.

27. Inoltre, i dati personali degli utenti sono anzitutto soggetti al Regolamento (UE) 2016/679 e al d.lgs. n. 196/2003, anche previa consultazione del Garante per la protezione dei dati personali; i dati degli operatori sono gestiti ai sensi della *compliance antitrust*, affinché non possano essere sfruttati a proprio vantaggio da parte di operatori e imprese sui mercati rilevanti.

28. Le informazioni relative a SEND, oltre che essere oggetto di presidi generali e specifici per garantire già prima dell'Operazione la segretezza delle informazioni operative e di gara, nonché il monitoraggio degli accessi, sono assistite da particolari obblighi di confidenzialità e indipendenza/assenza di conflitto di interesse in capo alle risorse aziendali delle Società coinvolte nelle attività di *procurement* e sugli organi a ciò delegati.

29. PagoPA adotta stringenti presidi di sicurezza di natura tecnica, organizzativa e procedurale *[omissis]*³¹. Il sistema è continuamente monitorato e basato su un controllo degli stessi Amministratori di Sistema³², *[omissis]*.

30. Infine, il modello promosso da PagoPA prevede che gli enti possano avvalersi di un *partner* tecnologico come intermediatore verso le piattaforme pagoPA e SEND, per la realizzazione delle integrazioni tecnologiche tra i sistemi in dotazione agli enti e la piattaforma, l'analisi e la risoluzione delle complessità, di processo e tecnologiche, derivanti dall'utilizzo della piattaforma³³. I *partner* tecnologici sono selezionati tramite procedure a evidenza pubblica indette dagli Enti che stipulano con essi contratti di durata compresa tra 3 e 5 anni.

²⁸ [L'avviso PagoPA si può pagare tramite CBILL (canale bancario e altri), bollettino postale PA (canale postale), direttamente sulla piattaforma, attraverso home banking e postazioni ATM abilitate, esercizi fisici convenzionati, app di pagamento di PSP, nonché tramite l'App IO (integrata con la piattaforma pagoPA). Si tratta di numerosi canali che offrono la possibilità di scegliere per il consumatore fra diverse commissioni.]

²⁹ [Tali *policy* sono descritte con particolare riguardo a pagoPA, ma trattandosi di politiche aziendali, sono adottate nella loro sostanza per tutte le piattaforme gestite dalla Target.]

³⁰ [Le SANP sono il documento tecnico che definisce le regole di dialogo, i tracciati (record) e le funzionalità operative per l'integrazione tra Enti creditori (PA) e PSP sulla piattaforma pagoPA. Più nel dettaglio, il Nodo dei Pagamenti è un'infrastruttura tecnologica unitaria, basata su regole e specifiche standard, che offre una modalità semplificata e uniforme per garantire l'interoperabilità tra gli Enti creditori aderenti e i PSP per l'effettuazione dei pagamenti.]

³¹ [Ad esempio, a livello di *policy* aziendale, *[omissis]* (cfr. *Formulario di notifica*, pagg. 34-35, nonché doc. 68).]

³² [Si tratta di un controllo svolto in linea con le previsioni del provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 27 novembre 2008, recante "Misure e accorgimenti prescritti ai titolari dei trattamenti effettuati con strumenti elettronici relativamente alle attribuzioni delle funzioni di amministratore di sistema" (G.U.R.I. n. 300 del 24 dicembre 2008) e, più in generale, del Regolamento UE 2016/679.]

³³ [In particolare, per SEND i partner tecnologici integrano e gestiscono l'interfacciamento dei sistemi gestionali dell'Ente con la piattaforma e curano, in determinati casi, l'integrazione con la piattaforma pagoPA per l'attualizzazione degli importi. Per la piattaforma pagoPA, i partner tecnologici integrano i sistemi degli Enti con la piattaforma stessa e gestiscono le posizioni debitorie, occupandosi dell'attualizzazione degli importi e dello scambio delle informazioni con la piattaforma.]

b) Piattaforma SEND

31. La piattaforma SEND offre il servizio di notificazione digitale degli atti della PA, in linea con quanto previsto dall'articolo 1, comma 402, della legge n. 160/2019 e dell'articolo 26 del d.l. n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 (c.d. "Decreto Semplificazioni"). La piattaforma è stata concepita per standardizzare, semplificare e aumentare il livello di digitalizzazione del processo di notifica agli utenti (cittadini e imprese), introducendo un meccanismo tale per cui l'atto oggetto di notifica viene reso disponibile sulla piattaforma, mentre appositi avvisi della presenza di tale atto vengono recapitati con modalità informatiche o, in subordine, con modalità analogiche. Il sistema: *i.* prevede processi digitali, tracciabili e sicuri; *ii.* è accessibile con identità digitali (SPID, CIE); *iii.* consente la gestione della notifica esclusivamente in digitale nei confronti di destinatari che abbiano un domicilio digitale; *iv.* utilizza canali di comunicazione consolidati quali e-mail, SMS e/o messaggi in App IO³⁴; *v.* è integrato anche con il Punto di Accesso Telematico App IO (vedi *infra*), che rappresenta un ulteriore canale di cortesia; e *vi.* è conforme al quadro normativo italiano sulla notificazione digitale³⁵.

32. Le Amministrazioni, come definite dall'articolo 26, comma 2, lett. c) del Decreto Semplificazioni, individuano il destinatario e rendono disponibile il documento oggetto di notifica caricandolo su SEND, nel rispetto delle norme dettate dal CAD e dalle relative Linee Guida. SEND gestisce quindi l'invio, per via digitale o, in subordine, in forma cartacea (nel caso in cui il destinatario non disponga di un domicilio digitale e non abbia indicato dei recapiti di cortesia) dell'Avviso di Avvenuta Ricezione (AAR), a mezzo del quale viene data notizia al destinatario della presenza sulla piattaforma stessa di una notifica ad esso diretta, limitando in tal modo tempi e costi di gestione dell'intero processo e garantendo sempre l'assegnazione di un esito certo della notifica³⁶.

In caso di notifica cartacea, SEND invia l'AAR mediante raccomandata A/R o con le modalità previste dalla legge 20 novembre 1982, n. 890 in base alle indicazioni fornite dalla PA mittente sulla tipologia di atto da notificare all'indirizzo specificato dalla stessa. In tal caso, SEND gestisce in automatico l'invio di una raccomandata cartacea tramite fornitori di servizi postali (postalizzatori), che, previo affidamento tramite gara bandita da PagoPA, gestiscono la stampa, l'imbustamento e la consegna fisica della raccomandata, oltre alla ricerca dell'indirizzo in caso di irreperibilità³⁷.

33. Possono essere notificate mediante la piattaforma SEND le violazioni del Codice della Strada e alcune altre tipologie di atti (ad esempio, tributari)³⁸. Inoltre, una volta eletto il proprio domicilio digitale³⁹, un cittadino può ricevere in modalità digitale per il tramite di SEND le comunicazioni dalla PA relative, ad esempio, a rimborsi fiscali e detrazioni d'imposte, accertamenti, verbali di sanzioni amministrative e tutte le altre comunicazioni con valore legale ai sensi dell'articolo 3-bis, comma 4, del CAD. In aggiunta, SEND prevede anche la possibilità di censire direttamente nella piattaforma i domicili digitali, aumentando le possibilità di raggiungere il cittadino attraverso la modalità digitale.

34. Si evidenzia che il processo di notifica degli atti digitali da parte di SEND per cittadini e imprese è sostanzialmente il medesimo. La differenza principale è nei canali utilizzabili per l'invio dell'Avviso di Avvenuta Ricezione o del messaggio di cortesia, in quanto le imprese hanno l'obbligo normativo di disporre di un indirizzo di posta elettronica certificata (di seguito, "PEC"), presente nel Registro delle Imprese o in INIPEC, che pertanto diventa il canale principale di ricezione dell'Avviso di Avvenuta Ricezione.

³⁴ [Si tratta dei cc.dd. "recapiti di cortesia" per consentire anche a utenti privi di domicilio digitale di avere notizia della presenza di una notifica a essi destinata, invitando all'accesso in SEND, al fine di concludere in digitale l'iter di notificazione, senza dover recapitare alcunché in via analogica.]

³⁵ [Il Regolamento UE n. 910/2014 (c.d. Regolamento eIDAS) ha introdotto, a livello unionale, la nozione di servizio di recapito certificato qualificato, pertanto il legislatore italiano ha previsto, sin dal 2017, una progressiva transizione della posta elettronica certificata (di seguito, "PEC") verso eIDAS. Tale percorso prevede anche la graduale abrogazione dell'attuale equiparazione del valore giuridico delle comunicazioni scambiate tramite PEC, con contestuale migrazione verso i Sistemi Elettronici di Recapito Certificato Qualificato (c.d. SERCQ), disciplinati dal Regolamento eIDAS. SEND è progettato per agire come un SERCQ, garantendo il valore legale delle notifiche tra PA e cittadini (offrendo piena validità probatoria su invio e ricezione di comunicazione, e integrandosi con PEC e domicilio digitale).]

³⁶ [Da un punto di vista operativo, si evidenzia come la piattaforma SEND gestisca le comunicazioni degli avvisi attraverso più canali, in ordine di priorità: 1. recapito dell'Avviso di Avvenuta Ricezione attraverso PEC (INAD o indicazioni dell'utente alla PA mittente o in Piattaforma) o SERCQ (la piattaforma SEND è certificata SERCQ); 2. avviso di cortesia attraverso e-mail, SMS o App IO; 3. in mancanza di recapiti digitali a valore legale o di un accesso da parte dell'utente all'atto oggetto di notifica entro un certo termine dall'invio dell'avviso di cortesia, invio cartaceo dell'Avviso di Avvenuta Ricezione tramite raccomandata o "atto giudiziario". L'utente può accedere alle notifiche di proprio interesse collegandosi alla piattaforma tramite SPID o CIE e visualizzare l'atto notificato e gli eventuali documenti allegati.]

³⁷ [Sul punto, si ricorda la segnalazione AS2134 - Pagopa - Gara europea e procedura aperta per l'affidamento di Servizi Postali del 22 dicembre 2025, in Bollettino n. 2/2026.]

³⁸ [I principali ambiti di notifiche SEND sono: (i) atti di recupero di bolli non pagati; (ii) atti della Polizia locale; (iii) atti di riscossione coattiva; (iv) contributi; e (v) tributi. Ai sensi dell'articolo 26, comma 17, del Decreto Semplificazioni, la piattaforma SEND non può invece essere utilizzata per la notificazione di alcune tipologie di atti, tra cui quelli di natura processuale.]

³⁹ [Il domicilio digitale è l'indirizzo elettronico eletto presso un servizio di PEC o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, come definito dal Regolamento eIDAS, valido ai fini delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera n-ter) del CAD. Possono eleggere il proprio domicilio digitale mediante registrazione nell'INAD (Indice Nazionale dei Domicili Digitali) le persone fisiche che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età e che abbiano la capacità di agire; i professionisti che svolgono una professione non organizzata in ordini, albi o collegi ai sensi della legge n. 4/2013; gli enti di diritto privato non tenuti all'iscrizione nell'INI-PEC.]

35. Quanto all'operatività della piattaforma SEND, si precisa che nel 2025 sono state inviate quasi 20 milioni di notifiche, di cui oltre 5 milioni in modalità digitale, segnando un significativo aumento rispetto ai volumi del 2024, anno nel corso del quale sono state inviate quasi 9 milioni di notifiche, di cui oltre 1,5 milioni in modalità digitale.

c) App IO

36. L'App IO rappresenta il punto di accesso telematico ai servizi digitali della PA, consentendo ai cittadini di ricevere comunicazioni ufficiali e accedere a servizi personalizzati. Essa costituisce un elemento strategico per la trasformazione digitale dei servizi pubblici, offrendo soluzioni integrate per ambiti quali anagrafe, istruzione, salute, catasto, urbanistica, mobilità e trasporti. Con IO i cittadini possono non solo ricevere messaggi e l'avviso della ricezione di notifiche anche a valore legale – laddove inviate tramite la piattaforma SEND – da qualsiasi ente pubblico, ma anche finalizzare le operazioni di pagamento PagoPA tramite i PSP abilitati sulla piattaforma pagoPA, fruire di una serie di altri servizi connessi alla mobilità e ai trasporti, alla salute, ai bonus e gestire digitalmente i propri documenti (tra cui tessera sanitaria e patente di guida) mediante l'attivazione di "Documenti IO".

37. Dal lato della PA, l'App IO permette alle diverse PA, locali o nazionali, di raccogliere i servizi, le comunicazioni e i relativi documenti in un unico luogo e di interfacciarsi in modo semplice, rapido e sicuro con i cittadini, facilitando l'interoperabilità e la fruizione in digitale dei servizi pubblici.

38. In base ai dati disponibili, negli ultimi dodici mesi oltre 14 milioni di utenti sono risultati attivi nell'App IO, sulla quale, dal lato della PA, risultano presenti oltre 15.900 enti.

39. Nell'ambito della strategia nazionale di digitalizzazione dei servizi pubblici, rilevano due strumenti innovativi: Documenti su IO, disponibile nelle more dello sviluppo e della piena operatività di *IT Wallet*, e ID Pay (PARI). Documenti su IO è un portafoglio digitale che consente ai cittadini di ottenere e utilizzare la versione digitale dei seguenti documenti ufficiali, con piena validità legale: (i) la patente di guida; (ii) la tessera sanitaria; e (iii) la Carta europea della disabilità⁴⁰. Attraverso il proprio portafoglio digitale, i cittadini potranno presentare direttamente ad aziende e PA, sotto forma di attestati elettronici, le informazioni richieste per l'accesso a taluni servizi. In Italia, il sistema *IT Wallet* prevede la convivenza di un sistema *IT Wallet* pubblico, erogato da PagoPA, e di più *Wallet* privati erogati da soggetti privati qualificati come QTSP (*Qualified Trust Service Provider*).

ID Pay è invece una piattaforma per l'erogazione automatica nei confronti dei cittadini dei benefici economici (*bonus*, contributi, agevolazioni) loro spettanti da parte delle PA. Il sistema riconosce il diritto del cittadino al beneficio e lo applica in tempo reale, senza necessità di richieste manuali.

d) Piattaforma PDND

40. Si tratta dell'infrastruttura che facilita lo scambio di dati tra enti pubblici per migliorare l'erogazione dei servizi. In particolare, la piattaforma abilita l'interoperabilità dei sistemi informativi dei soggetti ex articolo 2, comma 2, CAD, in attuazione del principio "*once-only*". Grazie alla standardizzazione dei processi, la piattaforma permette agli enti di scambiare informazioni in maniera sicura e immediata e ne favorisce il riutilizzo da parte di tutti gli attori coinvolti.

41. In particolare, la PDND costituisce un'infrastruttura abilitante allo scambio di informazioni tra Pubbliche Amministrazioni, secondo una logica *machine-to-machine*, che garantisce maggiore esattezza e aggiornamento del dato rispetto ai tradizionali flussi documentali. Viene utilizzata soprattutto nei casi in cui una PA necessita di determinati dati detenuti da un'altra Amministrazione: in tali ipotesi possono essere attivati altresì servizi di interoperabilità che notificano automaticamente alla PA fruitrice le eventuali modifiche intervenute nel *database* dell'Amministrazione titolare del dato.

V. LE OSSERVAZIONI DEGLI OPERATORI DI SETTORE

42. Al fine di raccogliere informazioni propedeutiche alla valutazione dell'Operazione, sono state richieste informazioni all'ABI-Associazione Bancaria Italiana (di seguito ABI) e a quattordici operatori⁴¹, tra PSP abilitati presso la piattaforma pagoPA e *partner* tecnologici, di cui alcuni attivi anche nei mercati dei servizi fiduciari e dei servizi di identità digitale, nonché ad Assopostale, volte ad acquisire elementi conoscitivi in ordine alla loro posizione con riguardo al potenziale impatto concorrenziale derivante dall'Operazione.

43. Tutti i soggetti interpellati, pur con differenti accenti, hanno ritenuto imprescindibile che l'Operazione, per essere conforme alle previsioni del Legislatore, contemplatesse un insieme di presidi verificabili, volti ad assicurare la neutralità tecnologica, la segregazione informativa, l'indipendenza della funzione *procurement* e il monitoraggio esterno indipendente e continuativo di un *trustee*, nonché a impedire situazioni di conflitto di interessi.

44. In particolare, alcuni hanno evidenziato profili di criticità concorrenziale più puntuali, riconducibili principalmente, da un lato, al rischio di alterazione delle condizioni di accesso e funzionamento delle piattaforme

⁴⁰ [Documenti su IO è un progetto che ha anticipato l'adozione in Italia di EUDI Wallet (il nuovo strumento europeo introdotto con il Regolamento (UE) 2024/1183, che ha aggiornato il c.d. Regolamento 2014/910, c.d. eIDAS 2). A breve sarà rilasciata una nuova versione totalmente conforme agli standard europei e, come previsto dalla legge, IT Wallet quale Wallet pubblico affiancherà i Wallet privati nell'ambito dell'ecosistema IT Wallet (i.e., la denominazione italiana di EUDI Wallet).]

⁴¹ [In particolare PayPal (Europe) S.à r.l. et Cie, S.C.A., Nexi S.p.A., Halley Informatica S.r.l., C-Global Cedacri Global Services S.p.A., A-Tono Payment Institute S.p.A., Advanced Systems S.p.A., Xoldy S.p.A., Worldline Financial Services (Europe) S.A., Maggioli S.p.A., Consorzio di tutela – Agenzia Recapito Licenziatari (A.R.E.L.), Mooney S.p.A., Aruba PEC S.p.A. e Tinexta Infocert S.p.A..]

gestite da PagoPA e, dall'altro, al possibile utilizzo distorsivo di informazioni commercialmente sensibili, inclusi dati non pubblici relativi all'evoluzione delle scelte architetturelle e delle specifiche tecniche, alle priorità di sviluppo, alla gestione operativa, alle condizioni di prezzo/economiche, nonché ai volumi e alle *performance* dei servizi, tenuto conto della presenza di un operatore qualificato come Poste in molti mercati quantomeno contigui a quelli in cui opera PagoPA, nonché del ruolo strategico delle predette piattaforme, con particolare riferimento a SEND e pagoPA.

In altri termini, per i soggetti interpellati risulta essenziale preservare la neutralità tecnologica delle piattaforme di PagoPA e garantire un accesso paritario ai servizi nei mercati a valle.

45. Ciò considerando, anche in prospettiva, la creazione di un ecosistema o di un polo tecnologico integrato, derivante dall'interconnessione tra servizi digitali, in cui le piattaforme SEND, PDND e IO gestite dalla *Target* diventano il punto di contatto principale, quando non obbligatorio, dell'identità digitale e delle notificazioni a valore legale tra PA, cittadini e imprese.

46. Altri soggetti interpellati hanno suggerito una declinazione in concreto dei presidi già definiti in termini generali dal Legislatore, sottolineando, in particolare, la necessità di:

i) prevedere regole di *governance* che escludano interferenze operative e commistioni informative da parte dell'azionista di minoranza;

ii) mantenere *trasparenza e verificabilità delle condizioni economiche (commissioni e parametri di calcolo)* a tutti i PSP, anche con esplicito divieto di accordare sconti selettivi o condizioni migliorative a favore di Poste e/o delle sue controllate;

iii) istituire *firewall* informativi e *audit* interni indipendenti, con politiche di accesso ai dati basate su minimizzazione, segregazione dei *dataset*, *logging* e verifiche periodiche, in attuazione dell'obbligo di evitare lo sfruttamento di informazioni commercialmente sensibili, incluse statistiche operative e dati aggregati;

iv) garantire, rispetto alle piattaforme gestite da PagoPA, la *non discriminazione "tecnica e temporale"*, attraverso obblighi misurabili su tempi di *onboarding*, gestione *ticket*, rilasci API, procedure di *test* e certificazione, comunicazioni simultanee sulle *roadmap* e criteri pubblici di prioritizzazione degli sviluppi, al fine di ridurre il rischio di discriminazione tecnologica e di vantaggio informativo;

v) prevedere regole di *recusal*, *clean team* e *Chinese walls* per le attività di *procurement* con particolare attenzione alla definizione dei fabbisogni connessi a SEND.

47. Infine, alcuni hanno rappresentato il rischio di comportamenti opportunistici da parte di Poste, che potrebbe ad esempio rallentare lo sviluppo dei servizi di pagamento digitale offerti da pagoPA per favorire il ricorso al più tradizionale bollettino postale come metodo di pagamento, o che potrebbe ostacolare la diffusione delle notifiche digitali degli atti giudiziari e della PA effettuate tramite SEND, in modo da favorire l'attivazione automatica del recapito analogico mediante raccomandata cartacea in caso di mancata notifica telematica di tali atti o in assenza di domicilio digitale del destinatario.

VI. VALUTAZIONI

48. IPZS non è attiva nei comparti merceologici in cui opera PagoPA, né, secondo quanto rappresentato dalle Parti, è in procinto di entrarvi, per cui l'Operazione non determina sovrapposizioni di carattere orizzontale in grado di creare preoccupazioni di natura concorrenziale. Tuttavia, in forza del rilievo di Poste nel capitale sociale di PagoPA e del ruolo che la stessa riveste nei mercati dei pagamenti, postali e dei servizi fiduciari/digitali, l'Operazione avrebbe potuto determinare problematiche concorrenziali in taluni mercati, che risultano tuttavia superate in regione dei presidi assunti su sollecitazione dell'Autorità.

49. La natura strategica e ormai pressoché imprescindibile delle piattaforme gestite da PagoPA, infatti, richiede che sia garantita la loro neutralità quale presupposto funzionale per il corretto mantenimento del modello concorrenziale dei mercati a valle, anche in un'ottica prospettica che deve tenere conto delle evoluzioni normative e tecnologiche.

50. A tal fine, tenuto conto delle attività svolte e dei servizi resi dalle piattaforme gestite da PagoPA, sono stati esaminati i mercati di seguito descritti anche allo scopo di valutare l'idoneità dei suddetti presidi.

VII.1 I mercati del prodotto e geografici

a) Mercato dei servizi funzionali all'incasso per conto terzi

51. I servizi funzionali all'incasso di fondi di denaro per conto terzi costituiscono servizi di 'intermediazione' tra soggetti titolari di un credito (enti privati o pubblici) e i relativi debitori, che devono effettuare un pagamento per estinguere la propria posizione debitoria nei confronti dei primi⁴². In particolare, gli enti creditori si servono di tali servizi per riscuotere e incassare il pagamento di utenze, servizi, tributi, imposte, multe, ecc.. L'attività di intermediazione può comprendere la fornitura di servizi di pagamento, che consentono al debitore di estinguere il debito utilizzando diversi strumenti; tuttavia, nella misura in cui il pagamento attraverso l'intermediario può essere

⁴² [Cfr. C12447-Poste Pay/LIS Holding, provvedimento n. 30157 del 17 maggio 2022, in Bollettino n. 21/2022, C12256-Sisal Group/Ramo d'azienda Banca 5, provvedimento n. 28003 del 27 novembre 2019, in Bollettino n. 50/2019 e C12772 - Banca Sella/Hype, provvedimento n. 31810 del 13 gennaio 2026, in Bollettino n. 5/2026.]

effettuato anche in contanti, tale attività può ritenersi più propriamente incentrata sulla funzione di incasso del credito per conto degli enti creditori.

52. I servizi funzionali all'incasso sono svolti da diverse tipologie di intermediari autorizzati (quali banche, Istituti di Pagamento - IP, Istituti di Moneta Elettronica - IMEL, fra cui anche Poste) e sono caratterizzati da significative dinamiche evolutive, anche in ragione del fatto che la normativa ha consentito un rilevante ampliamento della platea dei possibili *player* e il ricorso crescente a soluzioni digitali innovative per i pagamenti.

In particolare, a PagoPA, che, come ampiamente illustrato, gestisce la piattaforma per i pagamenti sia alla PA sia a enti creditori privati (come aziende di servizi, *utilities*, sanità privata convenzionata), hanno aderito oltre quattrocento Prestatori di Servizi di Pagamento (che includono banche, IMEL, IP e altri intermediari finanziari). Sul punto, giova sottolineare che se, da un lato, la piattaforma pagoPA non opera in concorrenza diretta con gli intermediari che prestano i servizi di incasso, non interponendosi nell'incasso di un pagamento, dall'altro, agevolando il rapporto diretto fra i (soli) tre soggetti indispensabili per la realizzazione del pagamento (debitore, creditore, PSP), la sua attività ha determinato un'importante pressione concorrenziale sui servizi di intermediazione dell'incasso. Più precisamente, la previsione funzionale per la quale le PA e gli altri enti creditori e i PSP sono interconnessi e abilitati a operare sulla base del solo codice IUV – che rappresenta il codice univoco di interconnessione e interoperabilità fra creditore e PSP e che definisce gli *standard* di comunicazione, senza la necessità di stipulare ulteriori accordi multipli – ha reso possibile la disintermediazione fra debitori e creditori e favorito l'ingresso di nuovi PSP nel mercato, stimolando il confronto competitivo⁴³.

53. Per svolgere i servizi funzionali all'incasso, gli intermediari e le rispettive piattaforme tecnologiche concludono anche rapporti di convenzionamento con reti di esercenti (bar, tabaccai, edicole, catene della GDO). Tali rapporti risultano caratterizzati dall'assenza di esclusive con gli intermediari autorizzati, il che consente agli esercenti di aderire in contemporanea a più offerte di convenzionamento con diverse piattaforme di incasso⁴⁴.

54. Gli intermediari, a loro volta, mettono a disposizione dei pagatori una pluralità di strumenti e di canali per effettuare i pagamenti.

Quanto agli strumenti di pagamento resi disponibili per gli incassi, essi includono, oltre al pagamento in contante, le disposizioni di incasso (tra cui gli addebiti pre-autorizzati in conto, ovvero domiciliazioni in conto o su carta e SDD, i RIBA-MAV e RAV), gli F24, i CBill, i bonifici bancari (tra cui quelli effettuati con finalità di pagamento dei bollettini postali o bancari), i pagamenti con carta di credito e debito⁴⁵. Quanto ai canali, i pagamenti possono essere effettuati dai debitori sia *online* (siti *web* e *app* dei vari intermediari) sia attraverso punti di accesso fisici (quali le reti di esercenti – bar, tabaccai, ricevitorie, edicole, catene della GDO –, sportelli bancari, ATM e uffici postali).

55. Gli strumenti di pagamento e i canali utilizzati (*online* o punto vendita fisico) potrebbero considerarsi sostanzialmente fungibili per creditori e debitori; per tale ragione, dal punto di vista merceologico, il mercato dei servizi di incasso per conto terzi è stato considerato, nella prassi dell'Autorità, in prima approssimazione come un unico mercato⁴⁶.

56. Dal punto di vista geografico, la dimensione di tale mercato è da reputarsi nazionale, vista l'omogeneità delle caratteristiche di domanda e offerta sull'intero territorio italiano.

b) Mercati del servizio di notifica degli atti giudiziari e degli atti della PA

57. Con riferimento al servizio di notifica degli atti giudiziari e degli atti della PA, le Parti ritengono che possano essere identificati due mercati distinti, vale a dire il mercato del servizio di notifica degli atti giudiziari e degli atti della PA in via digitale e il mercato del servizio di notifica degli atti giudiziari e degli atti della PA a mezzo posta.

58. In merito alla notifica degli atti giudiziari (incluse le violazioni del codice della strada⁴⁷), rileva premettere che il mercato, precedentemente monopolio del Fornitore del Servizio Universale (di seguito, "FSU") Poste, è stato liberalizzato in via normativa nel 2017.

59. Il mercato del servizio di notifica degli atti giudiziari e degli atti della PA in via digitale si articola attraverso due principali e diversi strumenti: la piattaforma SEND e la PEC.

In particolare, come illustrato in precedenza, SEND offre un servizio centralizzato di notificazione digitale degli atti della PA, in conformità a quanto previsto dall'articolo 1, comma 402, della legge n. 160/2019 e dall'articolo 26 del Decreto Semplificazioni. Tramite SEND possono essere notificati esclusivamente le tipologie di atti richiamati dalle disposizioni normative che disciplinano il funzionamento della piattaforma, tra cui, atti relativi a violazioni del Codice

⁴³ [Cfr. C12447 – Poste Pay/LIS Holding, cit..]

⁴⁴ [Il debitore – ma talvolta anche (oppure solo) il creditore – che si avvale della rete di esercenti convenzionati con dette piattaforme di intermediazione per effettuare il pagamento dell'importo dovuto, paga una commissione. Di regola, tale commissione viene poi suddivisa tra l'intermediario stesso, che ne trattiene una parte per il servizio di intermediazione reso all'ente creditore, e gli esercenti convenzionati (cui l'intermediario corrisponde infatti una fee per ogni incasso).]

⁴⁵ [Non sono inclusi in tale ambito i pagamenti effettuati dal debitore (a prescindere dallo strumento utilizzato) su canali diretti dell'ente creditore (ad esempio, sito/app, punti fisici/negozi).]

⁴⁶ [Cfr. C12447-Poste Pay/LIS Holding, cit..]

⁴⁷ [Non rientrano invece in tale mercato le notifiche degli atti giudiziari a mezzo messo e ufficiale giudiziario; cfr. C12333-Poste italiane/Nexive Group, provvedimento n. 28497 del 22 dicembre 2020, in Bollettino n. 2/2021.]

della Strada, tributi e contributi, atti della polizia locale, nonché atti di riscossione coattiva. La piattaforma non è invece utilizzabile per la notificazione di atti di natura processuale.

60. Diversamente, la possibilità di utilizzare la PEC quale mezzo di trasmissione a valore legale trova distinto fondamento normativo, per la notificazione degli atti giudiziari, nell'articolo 3-*bis* della legge n. 53/1994, come modificato e integrato dall'articolo 16-*quater* del d.l. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 221/2012, e per la comunicazione e trasmissione degli atti della PA, negli articoli 6 e 48 del CAD che attribuiscono alle comunicazioni effettuate mediante PEC efficacia giuridica equivalente alla notificazione a mezzo posta⁴⁸.

Con riferimento ai servizi di invio di comunicazioni tramite PEC, le Parti sottolineano che la PA invia comunicazioni tramite PEC anche in modalità *self-made*, acquistando direttamente la casella PEC dai fornitori abilitati e provvedendo autonomamente all'invio.

61. Poste è presente nel mercato tramite la controllata Postel, che offre il servizio di invio di comunicazioni tramite PEC attraverso il prodotto "SeI PEC". Tale servizio elabora il flusso dei dati e dei documenti forniti dal cliente, anche personalizzandoli, al fine di procedere alla predisposizione del messaggio e al relativo invio al gestore PEC. Successivamente, i messaggi recuperati dalle caselle vengono archiviati e, se richiesto, conservati a norma; per il cliente è disponibile un'interfaccia *web* per il monitoraggio delle spedizioni.

62. Da un punto di vista geografico, le Parti ritengono che il mercato in esame possa avere dimensione nazionale, vista l'omogeneità delle caratteristiche di domanda e offerta sul territorio nazionale, tenuto anche conto che tali servizi sono disciplinati da un quadro normativo esclusivamente italiano e sono funzionali allo svolgimento di procedimenti amministrativi e giudiziari incardinati nell'ordinamento nazionale.

63. Per quanto concerne invece le notifiche degli atti giudiziari e della PA a mezzo posta, in forza della predetta liberalizzazione del mercato, oltre a Poste il servizio viene offerto dagli operatori postali dotati di apposita licenza "individuale", in relazione alla posta raccomandata, e "speciale", nel caso di notifica a mezzo posta. Si tratta di circa quaranta operatori postali dotati di licenze attive a livello regionale (valide anche per più regioni) o, in alcuni casi, a livello nazionale⁴⁹. Poste partecipa, al pari degli altri operatori postali, alle procedure indette dai soggetti pubblici ai sensi del Codice dei Contratti Pubblici (D.lgs. n. 36/2023), per l'assegnazione del servizio di notifica a mezzo posta.

Qualora invece il soggetto pubblico decida di avvalersi di PagoPA, per il tramite di SEND, per la notifica degli atti, Poste partecipa alle relative procedure di gara al pari dei predetti operatori postali dotati di licenza, per i casi in cui – per varie motivazioni, fra le quali lo scarso utilizzo allo stato degli strumenti digitali da parte dei destinatari – la notifica digitale non vada a buon fine e occorra procedere agli invii in analogico degli Avvisi di Avvenuta Ricezione non recapitabili digitalmente.

c) Altri mercati

64. Per completezza, verranno esaminati anche i mercati dei servizi fiduciari e della fornitura di identità digitali, nonché l'ambito dei *wallet* di documenti.

65. Il mercato dei servizi fiduciari, come definito nel caso C12726 – *Poste Italiane/Telecom Italia*⁵⁰, è costituito dall'offerta di servizi quali PEC, firma digitale⁵¹, strumenti utilizzati per la fatturazione elettronica e per la gestione elettronica documentale (come, ad esempio, la conservazione documentale e l'apposizione di firme/sigilli elettronici qualificati)⁵². La domanda di tali servizi è espressa tanto da cittadini quanto da imprese di qualsiasi dimensione, mentre l'offerta è rappresentata da prestatori qualificati, ovvero soggetti riconosciuti dall'AgID in seguito a verifica sul rispetto dei requisiti normativi.

Le Parti ritengono che il mercato sia di dimensione europea in quanto i clienti possono acquistare tali servizi da qualsiasi fornitore di servizi fiduciari qualificato a livello europeo; nel caso di specie si ritiene che tale definizione possa essere lasciata aperta.

66. Il mercato della fornitura di identità digitali, definito per la prima volta dall'Autorità nel predetto caso C12726, è costituito dall'offerta di servizi di identità digitale funzionali ad accedere a servizi della PA. Dal lato dell'offerta, il mercato è caratterizzato dalla presenza di due tipologie di servizi alternativi, CieID (collegato alla Carta d'identità elettronica) e Sistema Pubblico di Identità Digitale (di seguito, "SPID"). Un cittadino, dunque, per ottenere la propria

⁴⁸ [Un ulteriore profilo di differenziazione tra i due strumenti concerne il regime autorizzatorio: SEND è gestita da PagoPA ex lege, senza la necessità di uno specifico titolo abilitativo, mentre la fornitura dei servizi di PEC presuppone il rilascio di apposite autorizzazioni e certificazioni da parte dell'AgID.]

⁴⁹ [Cfr. www.mimit.gov.it/images/stories/documenti/allegati/ELENCO_LICENZE_INDIVIDUALI_SPECIALI_al_08_04_2026.pdf.]

⁵⁰ [Cfr. C12726 - *Poste Italiane/Telecom Italia*, cit.,]

⁵¹ [In merito alla firma digitale si osserva che IPZS offre, fra i servizi digitali associati alla Carta d'identità Elettronica (CIE), l'app CieSign come strumento di firma digitale, mentre fra le funzionalità dell'appIO gestita da PagoPA è attiva la funzionalità "Firma con IO", che consente di firmare documenti e contratti inviati da enti pubblici direttamente dallo smartphone con valore di firma autografa. Fra i due servizi sussistono a ogni modo differenze tali da considerarli solo in parte sovrapponibili: mentre il servizio di firma collegato alla CIE è un servizio di Firma Elettronica Avanzata (FEA) utilizzabile su qualunque documento, al pari di altri servizi di firma digitali, il servizio di IO è una Firma Elettronica Qualificata (FEQ) "one-shot" che può essere utilizzato limitatamente all'ambiente IO.]

⁵² [Per la definizione dei servizi fiduciari si veda anche l'articolo 3 n. 16 del Regolamento eIDAS, come modificato dal Regolamento UE 2024/1183.]

identità digitale può, alternativamente, richiedere al Ministero dell'Interno la CIE o richiedere l'attribuzione dello SPID a uno dei gestori dell'identità digitale autorizzati.

67. IPZS, oltre a produrre e personalizzare la CIE, garantendone la sicurezza attraverso l'integrazione del *microchip* e la personalizzazione fisica, gestisce anche il sistema CieID che permette l'accesso a servizi *online*, la gestione delle procedure di sicurezza e la validazione dei dati, e sviluppa soluzioni tecnologiche per l'identità digitale.

68. Il mercato della fornitura di identità digitale è da ritenersi di dimensione nazionale, trattandosi di un servizio rivolto a coloro che hanno cittadinanza italiana.

69. Infine, l'Operazione potrebbe interessare anche l'ambito dei *wallet* di documenti di identità, che non risulta essere stato oggetto di precedenti definizioni né da parte dell'Autorità né della Commissione. Al riguardo, va evidenziato che a livello nazionale è attualmente attivo il solo portafoglio digitale pubblico IT *Wallet*, integrato in app IO e sviluppato da PagoPA. In chiave prospettica, potranno entrare nel mercato anche portafogli digitali privati, resi disponibili da operatori privati, secondo quanto sarà stabilito dalle Linee Guida previste dal comma 3 dell'articolo 64-*quater* del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD).

Ad oggi è possibile aggiungere nella sezione "Portafoglio" di app IO la versione digitale della Patente di guida, della Tessera Sanitaria - Tessera Europea di Assicurazione Malattia e della Carta Europea della Disabilità, che – nel corso dell'attuale fase di sperimentazione – potranno essere impiegati in specifici contesti d'uso, al posto dei corrispettivi fisici⁵³. Nelle fasi successive di sviluppo, attraverso il proprio portafoglio digitale, le persone potranno presentare direttamente ad aziende e pubbliche amministrazioni le informazioni richieste per l'accesso ai servizi sotto forma di attestati elettronici. Proprio come un portafoglio fisico, l'IT *Wallet* conterrà documenti in formato digitale da esibire all'occorrenza.

70. Al riguardo, rileva sottolineare come una funzionalità dell'App Poste Italiane di Poste, denominata "Pwallet", consenta di avere in un unico punto le carte di pagamento e i dati dei documenti di identità – la cui validità legale non è tuttavia allo stato riconosciuta –, nonché di altri prodotti quali carte fedeltà e prenotazioni in Ufficio Postale.

Allo stato, si ritiene che la definizione di tale ambito, sia da un punto di vista merceologico che geografico, possa rimanere aperta.

VII.2 Effetti dell'Operazione

a) Mercato dei servizi funzionali all'incasso per conto terzi

71. Nel mercato dei servizi all'incasso per conto terzi, Poste detiene una quota del [1-5%] (anno 2025), a fronte della presenza di numerosi e qualificati concorrenti quali Intesa Sanpaolo (con una quota stimata del [15-20%]) e Unicredit (con circa il [5-10%])⁵⁴.

72. A fini di completezza, le Parti hanno fornito altresì i dati relativi alle sole transazioni effettuate su pagoPA. In tale più limitato ambito di offerta, Poste deterrebbe una quota pari a circa il [30-35%] in volume e a circa il [15-20%] in valore, a fronte della presenza di numerosi e qualificati concorrenti, quali Intesa Sanpaolo (circa [10-15%] in volume e circa [20-25%] in valore), Mooney (circa [20-25%] in volume e circa [5-10%] in valore; la società è frutto di una *joint-venture* fra Intesa Sanpaolo ed Enel X), Unicredit (circa [1-5%] in volume e circa [15-20%] in valore) e Xoldy (circa [1-5%] in volume e [1-5%] in valore).

b) Mercato del servizio di notifica degli atti giudiziari e degli atti della PA

73. Il mercato del servizio di notifica degli atti giudiziari e degli atti della PA in via digitale comprende la piattaforma SEND e gli operatori abilitati alla gestione e al rilascio della PEC, ossia enti pubblici o privati accreditati presso l'AgID.

74. In assenza di puntuali dati di mercato, le Parti hanno evidenziato che il fatturato relativo alla piattaforma SEND generato dal servizio digitale è aumentato significativamente fra il 2023 e il 2025, passando da circa [1-5] a circa [5-10] milioni di euro. In relazione agli operatori abilitati al rilascio PEC, è stata fornita una stima del posizionamento complessivo dei principali operatori attivi nella vendita delle caselle PEC (per cittadini, imprese e PA), quali Aruba, Tinexta Infocert e Namirial, con quote stimate pari, rispettivamente, a circa il [50-60%], il [20-30%] e il [10-20%].

75. Poste (per il tramite di Postel) detiene una quota stimata, con riferimento allo specifico servizio di notifica degli atti giudiziari e degli atti della PA, di circa il [1-5%].

76. Quanto al posizionamento competitivo degli operatori attivi nel mercato dei servizi di notifica degli atti giudiziari e della PA a mezzo posta, si osserva quanto segue.

Sulla base delle informazioni fornite dalle Parti, Poste detiene, nel 2024 (ultimo anno disponibile), quote [90-95%] in volume e in valore, in lieve flessione rispetto al biennio precedente. Con specifico riguardo alle notifiche derivanti dagli

⁵³ [In particolare, la Patente di guida potrà essere utilizzata in Italia per dimostrare di essere abilitato alla guida in caso di controlli delle forze dell'ordine, la Tessera Sanitaria - Tessera Europea di Assicurazione Malattia permetterà di accedere alle prestazioni fornite dal Servizio Sanitario Nazionale e la Carta Europea della Disabilità avrà gli stessi usi già previsti dalla versione fisica del documento in Italia.]

⁵⁴ [In merito alla stima delle quote di mercato, si sottolinea che il posizionamento di Poste potrebbe essere invero più contenuto in quanto le Parti non sono riuscite a integrare i dati sui bonifici bancari, dei quali non è stato possibile isolare la porzione relativa ai pagamenti rilevanti per il mercato in esame.]

affidamenti tramite gare bandite da PagoPA, rileva evidenziare che rappresentano meno del 6% delle notifiche perfezionate da Poste (sia in volume che in valore).

77. Fra i concorrenti di Poste figurano Sailpost (con una quota di circa [1-5%] in volume e circa [1-5%] in valore), Fulmine Group (circa [1-5%] in volume e [1-5%] in valore) e Post&Service (circa [1-5%] in volume e circa [inferiore 1%] in valore).

c) Altri mercati

78. Nel mercato dei servizi fiduciari, IPZS, fra i servizi digitali associati alla CIE, offre come strumento di firma digitale l'app *CieSign*, la cui diffusione risulta ad oggi ancora contenuta. Poste, secondo quanto dichiarato dalle Parti, è attiva nel mercato dei servizi fiduciari solo in via marginale (prevalentemente attraverso la controllata Postel), con una quota stimata a livello nazionale di circa [1-5%]; considerando un mercato di dimensione geografica europea, la quota di Poste sarebbe significativamente inferiore.

79. Quanto al mercato della fornitura di identità digitali, occorre considerare che, allo stato, IPZS e Poste offrono servizi fra loro alternativi. IPZS, come sopra illustrato, produce e personalizza la CIE. Nell'ambito del servizio SPID sono presenti numerosi operatori, fra cui Poste che, in tale ambito, detiene una quota di circa il [35-40%]. Sul punto, va sottolineato che è in corso un programma di graduale sostituzione dello SPID con i servizi di identità digitali della CIE. La diffusione della CIE come servizio di identità digitale risponde alle previsioni del c.d. Regolamento eIDAS e alle scelte maturate in tal senso in seno all'AGID-Agenzia per l'Italia Digitale.

80. Con riferimento ai servizi di portafoglio digitale di documenti di identità, a oggi in Italia è di fatto attivo – con una valenza legale, nei limiti delle funzioni sopra descritte – il solo IT Wallet integrato nell'app IO.

d) Considerazioni conclusive sugli effetti

81. In tutti i suddetti mercati, l'Operazione, come anticipato, non determina sovrapposizioni orizzontali tra IPZS e PagoPA, rappresentando sostanzialmente la sostituzione di un operatore con un altro.

82. Quanto al ruolo detenuto da Poste, nei mercati a valle in cui essa è presente, talvolta anche con quote di un certo rilievo, risultano generalmente attivi (con l'eccezione del mercato dei servizi di notifica degli atti giudiziari e della PA a mezzo posta) diversi e qualificati operatori concorrenti in grado di esercitare una sufficiente pressione concorrenziale.

83. In merito ai profili verticali e/o conglomerati, gli approfondimenti svolti hanno in particolare evidenziato che l'Operazione avrebbe potuto condurre a una forma di integrazione fra la gestione di un ecosistema digitale di carattere strategico, formato dalle piattaforme gestite da PagoPA e dalle interazioni che avvengono tra di esse, e da Poste, che opera in concorrenza con diverse tipologie di operatori (dei pagamenti, postali, dei servizi fiduciari) che aderiscono a loro volta alle predette piattaforme e/o che sono attivi nei mercati a valle delle stesse.

84. Infatti, Poste, in forza della sua attività di PSP attivo anche sulla piattaforma pagoPA, del suo più che consolidato ruolo nei mercati postali, nonché, in generale, della sua presenza trasversale in mercati e servizi contigui alle piattaforme gestite da PagoPA, avrebbe potuto beneficiare della prossimità ai flussi informativi riservati e commercialmente sensibili e alle decisioni di natura strategica della *Target*, e godere quindi di un vantaggio competitivo non replicabile.

85. È altresì emersa la necessità di mantenere la trasparenza e verificabilità delle condizioni economiche e commerciali, anche con riferimento alle *policy* e allo sviluppo di nuove funzioni e servizi collegati a pagoPA o all'app IO. Infine, con riferimento a SEND, è stato evidenziato il rischio che Poste potesse trovarsi, per le predette ragioni di prossimità, in condizione di beneficiare di un vantaggio informativo e aggiudicarsi i lotti di maggior valore e/o economicamente più convenienti, così da ridurre ulteriormente gli spazi di concorrenza residui.

86. Le suddette preoccupazioni appaiono neutralizzate dalla configurazione dell'Operazione, grazie alla presenza dei presidi sopra descritti.

87. In particolare, oltre a quanto sopra evidenziato in merito agli assetti di *governance*, idonei a garantire l'acquisizione del controllo esclusivo di IPZS su PagoPA, sono state previste regole organizzative, informative e tecniche per disciplinare l'attività di PagoPA, che garantiscono, nel concreto, l'obiettivo di prevenire discriminazioni di natura commerciale e tecnologica, nonché di sfruttare indebiti vantaggi informativi da parte di Poste, nel rispetto dei principi *antitrust* di imparzialità, neutralità e non discriminazione richiamati come presupposti imprescindibili dell'Operazione anche dal Legislatore.

88. In tal senso rilevano i requisiti di indipendenza che l'articolo 17, comma 2, dello Statuto estende a tutti i componenti del CdA espressione del socio di minoranza e gli obblighi di riservatezza (articolo 11, comma 1, dello Statuto) che vietano a tutti gli Amministratori, ai membri del Collegio Sindacale e all'eventuale Direttore Generale di divulgare informazioni sensibili in senso *antitrust* sulla gestione delle piattaforme di PagoPA, nei confronti di Poste o di società del Gruppo Poste inerenti al servizio di notifica degli atti giudiziari, degli atti della PA e ai pagamenti. A ciò si aggiunga, per tali figure apicali, la prevista estensione degli obblighi di riservatezza per un periodo di *cooling off* di due anni dalla cessazione del rispettivo incarico. Tali requisiti di indipendenza, ulteriormente rafforzati dai vincoli di riservatezza estesi non solo ai membri del CdA, ma a tutte le figure apicali e anche per un periodo successivo alla cessazione del rapporto con PagoPA, risultano funzionali a evitare i paventati rischi di sfruttamento di informazioni di

natura strategica e commercialmente sensibili. Al tempo stesso, i citati requisiti lasciano impregiudicate le esigenze di tutela del socio di minoranza previste dalla legge.

89. Con riguardo all'esigenza di assicurare in concreto parità di trattamento, neutralità e non discriminazione, sono stati introdotti dei presidi volti a garantire la segregazione dei dati e delle informazioni sensibili (ivi incluse quelle di natura tecnologica) che caratterizzano il funzionamento di tutte le piattaforme gestite da PagoPA (PagoPA, SEND, PDND, AppIO e *wallet* di identità digitale), nonché le modalità di affidamento di beni, servizi e forniture per le predette piattaforme e la presenza di un *Monitoring Trustee* incaricato di verificare il rispetto dei predetti presidi.

90. Il presidio sulla segregazione dei dati (articolo 11, comma 2, dello Statuto) è stato ulteriormente declinato prescrivendo il rispetto della normativa in materia di *privacy* e di minimizzazione dei dati raccolti, procedure interne di tracciamento, conservazione e limitazione funzionale dell'accesso ai dati stessi, oltre a prevedere strumenti di monitoraggio e *audit* interni, nonché obblighi annuali di pubblicazione di metriche verificabili (KPI, SLA, tempistiche di abilitazione, gestione delle anomalie, ecc.). Attraverso questo presidio tutti gli operatori che, a vario titolo si interfacciano con le piattaforme gestite da PagoPA (PSP, fornitori di servizi postali, servizi fiduciari e di identità digitale ecc.) beneficeranno di una parità di trattamento e non discriminazione e, in relazione al funzionamento delle predette piattaforme, anche del rispetto del principio di neutralità tecnologica. Inoltre, la pubblicazione delle varie metriche porrà tutti gli operatori in condizione di accedere allo stesso set informativo su un piano di parità e, tramite la verificabilità di esse, contribuirà di assicurare il rispetto di tali principi.

91. E, ancora, la prescritta parità di trattamento tra PSP, operatori del servizio postale e *partner* tecnologici in relazione alle piattaforme di PagoPA (articolo 11, comma 3, dello Statuto) viene garantita, in primo luogo, dall'adozione di misure organizzative e procedurali volte ad assicurare l'assenza di qualsiasi vantaggio informativo o competitivo per gli azionisti di PagoPA in occasione della loro partecipazione a procedure selettive per l'affidamento di beni, servizi o forniture. In particolare, PagoPA dovrà [omissis].

92. Inoltre, PagoPA dovrà garantire che la prioritizzazione degli operatori, sia in termini di ordine di comparsa nell'elenco dei fornitori sia di rilascio di nuove funzionalità avvenga sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori e ha optato per "*un ordine di esposizione su base randomica*". Infine, rileva la non imposizione di vincoli di esclusiva a favore degli azionisti per la fruizione delle piattaforme e dei servizi. Anche tali previsioni consentono di prevenire discriminazioni soprattutto di natura tecnologica a danno dei soggetti che si interfacciano alle piattaforme gestite da PagoPA, garantendo la parità di trattamento fra PSP, operatori del servizio postale, *partner* tecnologici. Inoltre, essi garantiscono l'indipendenza della funzione di *procurement* e la sterilizzazione per tale via del possibile vantaggio competitivo di Poste.

93. Tutti i predetti presidi, volti a dare attuazione a quanto previsto dallo stesso Legislatore come condizione imprescindibile dell'Operazione, hanno necessariamente durata illimitata e il loro rispetto viene assicurato da un sistema articolato di monitoraggio e verifica costante, svolto da figure indipendenti. Detto sistema si compone di una struttura interna dedicata e permanente e di un *Monitoring Trustee* nominato da PagoPA, previa approvazione dell'Autorità, in linea con le *Best Practices* della Commissione europea e dei precedenti nazionali (articolo 11, commi 4 e 5, dello Statuto). Il monitoraggio prevede anche alcune interazioni tra la struttura interna e il *Monitoring Trustee* in tema di segregazione delle informazioni (articolo 11, comma 5, dello Statuto), nonché una relazione del *Monitoring Trustee* all'Autorità e la relazione annuale che PagoPA invierà all'Autorità politica delegata ai sensi di legge (articolo 11, comma 7, dello Statuto).

94. Tale sistema di monitoraggio copre per una durata complessivamente illimitata l'intero spettro dei presidi e garantisce in concreto la verifica dei principi di neutralità, non discriminazione e parità di trattamento. Risulta a tal fine particolarmente funzionale il ruolo di "affiancamento e supervisione" svolto per un periodo iniziale sufficientemente lungo (cinque anni) dal *Monitoring Trustee* a beneficio della struttura interna, che garantirà il monitoraggio sul rispetto dei presidi oltre tale periodo.

VII. IL PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

95. In data 24 giugno 2026, è stato richiesto all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito, "AGCOM"), ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 11, della legge 31 luglio 1997, n. 249, recante "*Istituzione dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*", di esprimere un parere relativamente all'Operazione, in vista dell'adozione del provvedimento finale.

96. In data 24 luglio 2026 è pervenuto il parere di AGCOM, che, confermando la valutazione dell'Operazione effettuata dall'Autorità, sottolinea che l'articolato sistema di presidi previsto dalla configurazione dell'operazione costituisce "*condizion[e] sostanziale[e] di compatibilità dell'operazione con il corretto funzionamento dei mercati interessati dall'operazione di concentrazione*". Al tempo stesso, l'AGCOM ha evidenziato la necessità di estendere espressamente i presidi di neutralità, non discriminazione e parità di accesso alla gestione, all'integrazione e all'evoluzione dei servizi SERC/SERCQ nell'ambito della piattaforma SEND, in modo tale da garantire pari opportunità ai fornitori di tali servizi e favorire il corretto funzionamento dei mercati, collegati e adiacenti, dei servizi fiduciari e della fornitura di identità digitali e dei *wallet*, come individuati dall'Autorità.

97. In ragione, poi, della necessità di assicurare la piena e corretta attuazione dei presidi sopra descritti nei mercati postali e della posizione di assoluto rilievo di Poste Italiane nel nuovo assetto di PagoPA, AGCOM ha rappresentato

l'opportunità di rafforzare e rendere più efficace il sistema di monitoraggio degli stessi, prevedendo che: i) i componenti del *Monitoring Trustee* siano nominati dall'Autorità e dall'AGCOM, "o almeno da una di esse", ovvero, in subordine, che l'AGCOM sia chiamata a esprimersi in merito alla composizione del *Monitoring Trustee*; ii) che l'AgCOM – su base semestrale nei primi due anni invece che solo per il primo anno – sia anch'essa deputata a ricevere le previste relazioni periodiche, contenenti tutte le informazioni necessarie in relazione ai profili di propria competenza; iii) che sia prevista una riserva in favore dell'AGCOM a svolgere verifiche periodiche sull'effettiva funzionalità del sistema di notifica digitale.

98. Al riguardo, si evidenzia che alcuni dei suggerimenti di AGCOM appaiono già risolti dalla configurazione dell'Operazione. In particolare, come sopra evidenziato, in considerazione dell'esigenza di assicurare in concreto parità di trattamento, neutralità e non discriminazione, sono stati introdotti dei presidi volti a garantire la segregazione dei dati e delle informazioni sensibili (ivi incluse quelle di natura tecnologica) che caratterizzano il funzionamento di tutte le piattaforme gestite da PagoPA (pagoPA, SEND, PDND, AppIO e *wallet* di identità digitale), nonché le modalità di affidamento di beni, servizi e forniture per le predette piattaforme e la presenza di un *Monitoring Trustee* incaricato di verificare il rispetto dei predetti presidi.

99. Quanto alle modalità di nomina del *Monitoring Trustee*, si osserva che, seguendo una consolidata prassi, nazionale ed euronunitaria, è già previsto che l'Autorità dia l'approvazione preventiva sulla nomina del *Monitoring Trustee* da parte di PagoPA, garantendone requisiti di indipendenza, qualificazione professionale e assenza di conflitti di interesse.

100. Per quanto riguarda, invece, gli altri suggerimenti proposti, benché astrattamente apprezzabili e rispondenti alla stessa esigenza ravvisata dall'Autorità di assicurare che i suddetti presidi siano pienamente efficaci e conformi a quelli definiti in termini generali dal Legislatore, si evidenzia che, in assenza dei presupposti per avviare un'istruttoria ai sensi degli articoli 14 e 16 della l. n. 287/1990, non sussistono spazi per poter modificare l'attuale configurazione dell'Operazione.

VIII. CONCLUSIONI

101. Alla luce delle considerazioni sopraesposte, pertanto, l'Operazione non appare idonea a ostacolare in misura significativa la concorrenza nei mercati interessati e a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

RITENUTO, pertanto, che l'Operazione non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

Il presente provvedimento sarà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL VICE SEGRETARIO GENERALE
Serena Stella

IL PRESIDENTE
Saverio Valentino