

DELIBERA N. 182/26/CONS

**PARERE ALL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO IN
MERITO ALLO SCHEMA DI PROVVEDIMENTO RELATIVO ALL'OPERAZIONE DI
CONCENTRAZIONE C12833 – IPZS / PAGOPA**

L'AUTORITÀ

NELLA sua riunione di Consiglio del 22 luglio 2026;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante *“Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”*;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante *“Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”*;

VISTO in particolare, l'articolo 1, comma 6, *lett. c)*, n. 11 della predetta legge;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante *“Norme per la tutela della concorrenza e del mercato”*;

VISTI in particolare l'articolo 5, comma 1, *lett. b)*, l'articolo 6, comma 1, e l'articolo 16, commi 1 e 4, della predetta legge;

VISTA la direttiva n. 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, recante *“Regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio”*, come modificata, da ultimo, dalla direttiva n. 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008;

VISTO il decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante *“Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio”*, come modificato dal d.lgs. n. 58/2011, che ha recepito la direttiva 2008/6/CE, e dalla legge 31 dicembre 2026, n. 199 (cd. legge di bilancio 2026);

VISTA la 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”*;

VISTO il decreto n. 58, dell'8 febbraio 2022, recante *“Regolamento recante piattaforma per la notificazione degli atti della pubblica amministrazione”*;

VISTO il Regolamento eIDAS (UE) n. 910/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE;

VISTO il Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante “*Codice dell'amministrazione digitale*” (CAD);

VISTO il Protocollo d'intesa tra l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, del 22 maggio 2013, come modificato dal Protocollo d'intesa integrativo del 23 dicembre 2016;

VISTA la delibera n. 401/10/CONS, del 22 luglio 2010, recante “*Disciplina dei tempi dei procedimenti*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 118/14/CONS, del 13 marzo 2014;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “*Adozione del nuovo Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 58/25/CONS, del 6 marzo 2025;

VISTA la delibera n. 589/20/CONS, dell'11 novembre 2020, recante “*Analisi del mercato dei servizi di consegna della corrispondenza e determinazione delle tariffe massime dei servizi postali universali*” e, in particolare, l'Allegato A che definisce i mercati merceologici e geografici rilevanti dei servizi di consegna della corrispondenza;

VISTA la delibera n. 51/22/CONS, del 24 febbraio 2022, recante “*Consultazione pubblica sull'analisi del mercato dei servizi di consegna della corrispondenza e determinazione delle tariffe massime dei servizi postali universali - valutazione del livello di concorrenza e definizione dei rimedi regolamentari*”;

VISTA la delibera n. 171/22/CONS, del 30 maggio 2022, recante “*Analisi del mercato dei servizi di consegna della corrispondenza - Valutazione del livello di concorrenza e definizione dei rimedi regolamentari. Determinazione delle tariffe massime dei servizi postali universali*”;

VISTA la delibera n. 78/23/CONS, del 30 marzo 2023, recante “*Modifica della delibera n. 77/18/CONS, recante 'Approvazione del regolamento in materia di rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del codice della strada (articolo 201 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)'*”;

VISTA la delibera n. 388/24/CONS, del 9 ottobre 2024, recante “*Nuovo regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*”;

VISTA la delibera n. 144/25/CONS, del 27 maggio 2025, recante “*Aree di recapito con copertura esclusiva da parte del fornitore di servizio postale universale (c.d. aree eu2). Criteri, individuazione, elenchi*”;

VISTO il Contratto di programma 2026-2031 tra il Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* e Poste Italiane S.p.A., stipulato in data 29 aprile 2026;

VISTA la nota del 24 giugno 2026 (ns. prot. n. 232076/2026), con la quale l’Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito “AGCM”) ha chiesto il parere, ai sensi dall’art. 1, comma 6, lett. c), n. 11, della legge n. 249/97, in merito allo schema di provvedimento relativo all’operazione di concentrazione C12833 tra Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. e PagoPA S.p.A.;

VISTI gli atti trasmessi dall’AGCM con la citata nota;

RILEVATO quanto segue:

SOMMARIO

1. Premessa e oggetto del parere	3
2. Le Parti. Descrizione dell’operazione. Valutazioni di AGCM.....	4
3. Il quadro normativo di riferimento, con particolare riguardo al settore postale	6
4. Profili economici del servizio di notifica degli atti giudiziari e atti connessi	8
5. Le valutazioni dell’Autorità sull’operazione oggetto dello schema di provvedimento dell’AGCM.	11
5.1. Le piattaforme gestite da PagoPA come infrastrutture digitali abilitative.....	11
5.2. Considerazioni sugli altri mercati individuati dall’AGCM.....	12
5.3. Considerazioni conclusive	13

1. Premessa e oggetto del parere

1. L’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è chiamata a rendere il proprio parere, ai sensi dell’articolo 1, comma 6, lettera c), n. 11, della legge 31 luglio 1997, n. 249, con particolare riferimento ai profili di competenza nel settore postale, nell’ambito del procedimento AGCM C12833, avente a oggetto l’operazione di concentrazione consistente nell’acquisizione del controllo esclusivo di PagoPA S.p.A. (di seguito, anche PagoPA) da parte dell’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (di seguito, anche “IPZS”), con contestuale partecipazione di Poste Italiane S.p.A. (di seguito, anche “Poste”) al capitale sociale di PagoPA nella misura del 49%.

2. Le Parti. Descrizione dell'operazione. Valutazioni di AGCM

2. Secondo quanto riportato nello schema di provvedimento trasmesso dall'Autorità *antitrust*, l'operazione è realizzata ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 29 aprile 2024, n. 56, e consiste nell'acquisizione da parte di IPZS del 51% del capitale sociale di PagoPA, con conseguente acquisizione del controllo esclusivo di diritto di tale società. La restante partecipazione, pari al 49%, è destinata ad essere detenuta da Poste Italiane quale socio di minoranza.

3. Lo schema AGCM descrive PagoPA come società titolare e gestore di piattaforme pubbliche digitali di particolare rilievo, tra cui la piattaforma pagoPA per i pagamenti verso la pubblica amministrazione, la piattaforma SEND per le notificazioni digitali, l'App IO quale punto di accesso ai servizi pubblici digitali, la PDND per l'interoperabilità delle banche dati pubbliche e la piattaforma PARI/ID-PAY per l'erogazione di benefici economici.

4. L'operazione è qualificata come concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990, in quanto comporta l'acquisizione del controllo esclusivo di un'impresa.

5. I mercati rilevanti come individuati dall'AGCM ai fini dell'esame dell'operazione sono:

- *Mercato dei servizi funzionali all'incasso per conto terzi* - Il mercato comprende i servizi di intermediazione tra enti creditori e debitori per l'incasso di pagamenti relativi, ad esempio, a utenze, tributi, imposte e multe. Vi operano banche, istituti di pagamento e altri intermediari autorizzati, tra cui Poste Italiane.
- *Mercati del servizio di notifica degli atti giudiziari e degli atti della PA* - L'AGCM distingue tra mercati della notifica in via digitale e a mezzo posta: nel mercato digitale rientrano la piattaforma SEND e i servizi PEC.
- *Altri mercati* - L'AGCM considera anche *i)* il mercato dei servizi fiduciari, comprendente firma digitale, fatturazione elettronica e conservazione documentale; *ii)* il mercato della fornitura di identità digitali, nel quale sono presenti CIE/CieID e SPID; *iii)* l'ambito dei *wallet* digitali di documenti di identità.

6. Nello schema di provvedimento dell'Autorità *antitrust* si rileva che IPZS non opera nei medesimi comparti merceologici in cui opera PagoPA, né risulta in procinto di entrarvi, con la conseguenza che l'operazione non determina sovrapposizioni orizzontali idonee, di per sé, a generare preoccupazioni concorrenziali. Nello schema si rappresenta che la partecipazione di Poste nel capitale di PagoPA e la presenza di Poste in mercati contigui — pagamenti, servizi postali, notificazioni, servizi fiduciari e digitali — potrebbero in teoria determinare criticità concorrenziali di natura verticale e conglomerale.

7. Tuttavia, con specifico riferimento al settore postale, nello schema di provvedimento di AGCM si sintetizzano le specifiche misure prescritte dalla norma di legge n. 56/2024 citata in materia di *governance* di PagoPA finalizzate ad evitare che l'azionista di minoranza (i.e. Poste Italiane) possa

esercitare un controllo indiretto: in primo luogo, Poste Italiane non potrà stipulare patti parasociali idonei a incidere sul voto o sulla gestione della società; PagoPA dovrà assicurare parità di trattamento agli altri prestatori di servizi di pagamento (PSP); infine, PagoPA avrà l'obbligo di fornire una relazione annuale all'Autorità competente. Quanto all'amministrazione, in caso di Amministratore unico, questo sarà designato da IPZS; se invece si propenderà per un Consiglio di Amministrazione, questo sarà composto da cinque membri: Poste potrà scegliere due membri non esecutivi e avrà il diritto di designare il Presidente del CdA, che "delibera di regola a maggioranza semplice". Solo per alcune materie (tra le quali non rientrano le decisioni in materia postale) si deciderà con *quorum* rafforzato. E si considerano validi gli ulteriori presidi garantiti da Poste Italiane nel corso del procedimento istruttorio e che, in sintesi, consistono: nei requisiti di indipendenza degli Amministratori designati da Poste; nell'obbligo di riservatezza dei medesimi e dei componenti del Collegio sindacale di nomina sia IPZS sia Poste Italiane; garanzia di segregazione dei dati, da utilizzare secondo il principio di minimizzazione, e logica e funzionale dei propri ambienti; nomina, da parte di PagoPA, previa approvazione di AGCM, di un *Monitoring Trustee* indipendente incaricato di verificare il rispetto dei presidi e delle misure adottate, ivi incluso il presidio relativo alla funzione di *procurement*.

8. Pertanto, l'AGCM valuta tale concentrazione non idonea a ostacolare in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati, né a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

9. La conclusione si fonda su tre elementi principali:

1. assenza di sovrapposizioni orizzontali rilevanti tra IPZS e PagoPA;
2. presenza di operatori concorrenti qualificati nei principali mercati a valle, fatta eccezione per la notifica postale, dove la posizione di Poste Italiane resta molto forte;
3. idoneità dei presidi proposti a neutralizzare i rischi derivanti dalla presenza di Poste Italiane nel capitale di PagoPA e, in particolare:
 - l'indipendenza degli amministratori designati da Poste;
 - gli obblighi di riservatezza e il divieto di divulgazione di informazioni sensibili;
 - il periodo di *cooling-off* successivo alla cessazione degli incarichi;
 - la segregazione dei dati e degli ambienti tecnologici;
 - l'indipendenza della funzione *procurement*;
 - l'obbligo di parità di trattamento tra operatori postali, PSP e partner tecnologici;
 - l'assenza di esclusive a favore degli azionisti;
 - il monitoraggio affidato a un *Monitoring Trustee* indipendente.

10. Con specifico riferimento a SEND e ai servizi di notifica, l'AGCM riconosce che senza i presidi sopra menzionati, previsti nello statuto e negli impegni organizzativi della Società, l'operazione avrebbe potuto determinare rischi concorrenziali, in ragione della combinazione tra:

1. il ruolo strategico di SEND come piattaforma centrale per la digitalizzazione delle notifiche della PA;
 2. la posizione molto rilevante di Poste Italiane nel mercato della notifica a mezzo posta;
 3. la presenza di Poste Italiane nel capitale di PagoPA;
 4. il possibile accesso di Poste Italiane a informazioni sensibili relative a gare, volumi, priorità operative e sviluppo tecnologico della piattaforma.
11. Particolare rilievo è attribuito al fatto che il *Monitoring Trustee* dovrà verificare il rispetto dei presidi anche con riferimento alle procedure di acquisizione di beni e servizi, inclusa la gara per il recapito analogico degli invii non recapitabili digitalmente tramite SEND.
12. Alla luce di tali elementi, lo schema di autorizzazione di AGCM propende nel senso di non avviare l'istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

3. Il quadro normativo di riferimento, con particolare riguardo al settore postale

Disciplina antitrust e presupposti dell'operazione

13. Come rappresentato nello schema di provvedimento autorizzatorio qui all'esame, il quadro *antitrust* rilevante è costituito, in primo luogo, dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, e in particolare dagli articoli 5, 6 e 16 in materia di concentrazioni tra imprese e obbligo di comunicazione preventiva. Lo schema AGCM richiama altresì il Regolamento (CE) n. 139/2004, pur rilevando che l'operazione non integra le condizioni per l'applicazione della disciplina unionale sulle concentrazioni di dimensione comunitaria. E, come anticipato, l'operazione trova il proprio fondamento specifico nell'articolo 20 del decreto-legge n. 19/2024, che ha previsto l'attribuzione a IPZS, in misura non inferiore al 51%, e al fornitore del servizio universale postale, per la restante quota, dei diritti di opzione per l'acquisto dell'intera partecipazione azionaria detenuta dallo Stato in PagoPA: disposizione che, ad avviso dell'Autorità *antitrust*, per come risultante dalla legge di conversione, contiene presidi diretti a evitare il controllo da parte del socio di minoranza e a tutelare i principi di non discriminazione, neutralità e imparzialità.

Regolazione postale sulle notificazioni a mezzo posta

14. Alla ricostruzione normativa svolta nello schema di provvedimento va, ad avviso della scrivente, aggiunta, da parte di questa Autorità, la descrizione della normativa di settore. Il settore postale è disciplinato, come noto, dal decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, di attuazione della direttiva 97/67/CE nonché dalla disciplina specifica relativa alla notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari e delle comunicazioni connesse.

15. La legge 20 novembre 1982, n. 890, recante la disciplina delle “*Notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione degli atti giudiziari*” disciplina il processo di notifica nei procedimenti giudiziari civili, penali, amministrativi. I servizi di

notificazione a mezzo posta delle violazioni in materia di Codice della strada sono, poi, disciplinati dall'articolo 201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. Infine, in attuazione delle direttive europee sui servizi postali, che richiedevano la concorrenzialità del settore, quest'ultimo – ai sensi della legge 4 agosto 2017, n. 124 – è stato liberalizzato. Così dispone, infatti, l'articolo 1, comma 3, della citata legge n. 890 come novellata nel 2017, secondo il quale tale servizio *“deve essere erogato da operatori postali in possesso della licenza di cui all'articolo 5, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261”*.

16. A tale riguardo, Agcom nel 2018 – con delibera n. 77/18/CONS recante *“Approvazione del regolamento in materia di rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del codice della strada (articolo 201 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)”*, da ultimo modificata nel 2023 con la delibera n. 78/23/CONS – ha definito, nello specifico, i requisiti e gli obblighi in capo ai soggetti che forniscono i servizi di notifica a mezzo posta sul territorio nazionale, ivi inclusi gli *standard* di qualità per singolo invio.

17. Completano il quadro normativo le linee guida n. 16 per l'affidamento degli appalti pubblici dei servizi postali, di cui alla delibera n. 116/22/CONS del 13 aprile 2022, che ha come destinatarie le stazioni appaltanti e che descrive il contesto fattuale degli affidamenti al 2021; nonché la recente delibera n. 144/25/CONS, recante le *“Aree di recapito con copertura esclusiva da parte del fornitore di servizio postale universale (cd. aree EU2). Criteri, individuazione, elenchi.”*, la quale attesta la copertura esclusiva, da parte del fornitore di servizio universale, del 19,8% della popolazione nazionale relativamente alla cd. posta descritta e alle notifiche a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada.

Codice dell'amministrazione digitale, notificazioni digitali e SEND

18. La piattaforma SEND trova il proprio fondamento normativo nell'articolo 1, comma 402, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, e nell'articolo 26 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. L'articolo 26 disciplina la piattaforma per la notificazione digitale degli atti della pubblica amministrazione, individuando PagoPA quale gestore della piattaforma e prevedendo che attraverso essa le amministrazioni possano effettuare, con valore legale, notifiche di atti, provvedimenti, avvisi e comunicazioni. Tale articolo rileva, in particolare, per quanto qui interessa, al comma 19, secondo il quale *“la società di cui al primo periodo affida, in tutto o in parte, lo sviluppo della piattaforma al fornitore del servizio universale [...] anche attraverso il riuso dell'infrastruttura tecnologica esistente di proprietà del suddetto fornitore”*, e al comma 20, secondo il quale PagoPA si avvale del fornitore di servizio universale *“anche per effettuare la consegna della copia cartacea degli atti oggetto di notificazione [...] e garantire, su tutto il territorio nazionale, l'accesso universale alla piattaforma e al nuovo servizio di notificazione digitale”*. Tali prescrizioni sono richiamate e riprese nel decreto 8 febbraio 2022, n. 58, recante il regolamento sulla piattaforma per la notificazione degli atti della pubblica amministrazione, in particolare agli articoli 10, commi 4 e 5, e 14, comma 5.

Servizi fiduciari, SERC e SERCQ

19. Il Regolamento (UE) n. 910/2014 (eIDAS) istituisce un quadro giuridico europeo per i servizi fiduciari e per le interazioni elettroniche sicure tra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. In tale ambito rientrano anche i servizi elettronici di recapito certificato e i servizi elettronici di recapito certificato qualificato.

20. Nel diritto interno rileva l'articolo 1, comma 1-ter, del Codice dell'amministrazione digitale, ai sensi del quale, ove la legge consente l'utilizzo della posta elettronica certificata, è ammesso anche l'altro servizio elettronico di recapito certificato qualificato ai sensi degli articoli 3, numero 37), e 44 del Regolamento eIDAS. Tale disposizione consente di distinguere il SERCQ, avente un regime qualificato e opponibile nei termini previsti dalla normativa, dal SERC non qualificato, che non può essere automaticamente equiparato alla PEC o alla raccomandata con avviso di ricevimento.

21. Viene inoltre in rilievo la legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante *“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”* e, in particolare, l'art. 1, comma 291, secondo il quale *«[i] gestori di servizi di pubblica utilità e gli operatori di telefonia, di reti televisive e di comunicazioni elettroniche hanno l'obbligo di trasmettere agli utenti le comunicazioni con cui si contestano, in modo chiaro e dettagliato, gli eventuali mancati pagamenti di fatture e si comunica la sospensione delle forniture in caso di mancata regolarizzazione, con adeguato preavviso, non inferiore a quaranta giorni, tramite raccomandata con avviso di ricevimento ovvero mediante posta elettronica certificata al domicilio digitale del destinatario ai sensi dell'articolo 6 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82»* (nostro il sottolineato).

4. Profili economici del servizio di notifica degli atti giudiziari e atti connessi

22. Il mercato delle notificazioni degli atti giudiziari, delle comunicazioni connesse, degli atti della pubblica amministrazione e delle raccomandate rappresenta oggi, nel segmento postale, uno degli ambiti di maggiore rilevanza economica sia per il fornitore di servizio universale sia per gli operatori postali alternativi, in un contesto in cui la corrispondenza tradizionale è caratterizzata da un declino strutturale dei volumi e dei ricavi.

23. In tale ambito, se AGCM distingue nettamente tra mercati della notifica in via digitale, in cui rientrano la piattaforma SEND e i servizi PEC, e quelli delle notifiche a mezzo posta, ad avviso della scrivente si tratta nondimeno di mercati fortemente contigui.

24. In *primis*, relativamente alle notifiche a mezzo posta di atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada, si evidenzia come la quota di mercato di Poste Italiane, in volume e in ricavi, nell'ultimo quinquennio sia stabilmente superiore al 90%.

25. Quanto agli altri servizi di notifica analogica a mezzo posta, si tratta segnatamente dei servizi di posta descritta, d'invii raccomandati e assicurati erogati sulla base della licenza individuale di cui all'art. 5 del d.lgs. 261/1999 e della delibera n. 388/24/CONS, a differenza delle notifiche degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada, la cui fornitura è subordinata al possesso della

licenza individuale speciale ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. 261/1999 e della delibera n. 78/23/CONS.

26. Dagli ultimi dati pubblicati dal Ministero delle imprese e del *made in Italy*, aggiornati al 1° luglio 2026, risultano oltre 2.000 soggetti in possesso della licenza individuale, di cui 32 operatori postali sono altresì in possesso di licenza individuale speciale per lo svolgimento dei servizi di notificazione a mezzo posta: di questi ultimi 9 con operatività in ambito nazionale e 23 con operatività in ambito regionale o pluriregionale. Nonostante un contesto fattuale di forte concentrazione in capo a Poste Italiane del settore in argomento anche in considerazione della maggiore capillarità della rete in uso al fornitore di servizio universale, cionondimeno negli anni più recenti alcuni operatori alternativi hanno, invero, investito sullo sviluppo di reti proprietarie in tale specifico segmento, almeno relativamente al servizio di notifica di atti non giudiziari in senso stretto.

27. Le notificazioni a mezzo posta si caratterizzano per un ricavo medio unitario significativamente più elevato rispetto agli altri servizi postali. Secondo i dati del più recente Osservatorio delle comunicazioni pubblicato da questa Autorità, nel periodo 2021-2025 il ricavo medio unitario delle notifiche a mezzo posta si è mantenuto stabilmente intorno ai 7 euro, a fronte di un ricavo medio unitario dell'insieme dei servizi di corrispondenza pari, nel 2025, a 0,98 euro.

28. Tale circostanza è coerente con le risultanze delle analisi di mercato svolte nel settore postale ai sensi della delibera n. 171/22/CONS, che ha accertato la sussistenza di significativo potere di mercato in capo a Poste Italiane nei mercati dei servizi di consegna della corrispondenza e ha conseguentemente introdotto specifici rimedi regolamentari volti a favorire lo sviluppo della concorrenza. Come accennato nel paragrafo precedente, recentemente la delibera n. 144/25/CONS, concernente l'individuazione delle aree di recapito servite esclusivamente dal fornitore del servizio universale (aree EU2), ha rilevato, con riferimento alla posta descritta e alle notificazioni a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada, che tali aree interessano 1.859 CAP su 4.688 e una quota pari al 19,8% della popolazione nazionale, in aumento, peraltro, rispetto al 2022, quando con la delibera n. 27/22/CONS fu rilevato che per i servizi di posta descritta la percentuale della popolazione nazionale servita esclusivamente dal FSU era pari al 10,2%.

29. In tale mercato delle notifiche a mezzo posta, come rilevato nello schema di provvedimento dell'AGCM e in linea con i dati a disposizione dell'Autorità, Poste Italiane detiene, nel 2024 (e nel 2025, alla luce dei dati più recenti raccolti da AGCOM), quote tra il 90-95% in volume e in valore. Fra i concorrenti di Poste Italiane figurano Sailpost, Fulmine Group, Post&Service (ora Spike Rete) e Integraa, che detengono, nel complesso, una quota di mercato tra il 5 e il 10%, in volume e in valore.

30. Per quanto riguarda il mercato del servizio di notifica digitale degli atti giudiziari e degli atti della PA, esso comprende, come indicato dall'AGCM, la piattaforma SEND e gli operatori abilitati alla gestione e al rilascio della PEC, ossia enti pubblici o privati accreditati presso l'AgID.

31. Secondo i dati AGCM, 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 [50-60%], [20-30%] e [10-20%]”. “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 [1-5%]”.

32. Come rappresentato da PagoPA sul proprio sito *web*¹, inoltre, si registra che la piattaforma SEND assume nel tempo sempre maggiore rilievo, passando a gestire da circa 9 milioni di notifiche nel 2024 a circa 20 milioni nel 2025, con una crescita della componente cartacea delle notifiche, pari a 7,4 milioni nel 2024 e 14 milioni nel 2025. Si tratta, quindi, di una piattaforma rilevante non soltanto quale infrastruttura per la notificazione digitale, ma anche per la sua capacità di intercettare e riorganizzare una quota crescente dei flussi di notificazione analogica della pubblica amministrazione.

33. Confortano in tal senso i dati relativi all’ambito del cd. *procurement*. La più recente procedura di gara indetta da PagoPA per l’affidamento dei servizi postali funzionali al processo di notificazione gestito attraverso la piattaforma SEND, articolata in 22 lotti, è stata strutturata secondo una ripartizione per ambiti funzionali e territoriali: 11 lotti hanno avuto ad oggetto i servizi di notifica e di ricerca dell’irreperibile ai sensi dell’articolo 26 del d.l. n. 76/2020, mentre gli ulteriori 11 lotti hanno riguardato i servizi di recapito postale di raccomandate semplici e A/R e di ricerca dell’irreperibile, con suddivisione, in entrambi i casi, per aree territoriali.

34. All’esito della procedura, Poste è risultata aggiudicataria di 16 lotti su 22, corrispondenti al numero massimo consentito dalla *lex specialis*. I lotti aggiudicati a Poste rappresentano un valore complessivo pari a circa 500,6 milioni di euro, a fronte di un valore complessivo della gara pari a circa 622,6 milioni di euro, corrispondente a oltre l’80% del valore complessivo dell’affidamento. I restanti 6 lotti sono stati aggiudicati a operatori alternativi per effetto dell’applicazione del vincolo di aggiudicazione previsto dalla legge di gara, atteso che, anche in relazione a tali lotti, Poste aveva conseguito il punteggio complessivo più elevato nelle rispettive graduatorie.

35. Gli esiti della procedura confermano la persistente capacità competitiva di Poste Italiane nei mercati delle notificazioni e del recapito a valore legale, nonché il rilievo che le modalità di organizzazione della piattaforma SEND e delle relative procedure di affidamento possono assumere sulla distribuzione degli affidamenti e sugli spazi concretamente disponibili per gli operatori alternativi.

36. Le risultanze della procedura sopra richiamata confermano, più in generale, che la concreta definizione delle regole di affidamento dei servizi postali connessi alla piattaforma SEND quanto a suddivisione in lotti, limiti di aggiudicazione, criteri di valutazione, requisiti di partecipazione e copertura territoriale, può incidere in modo significativo sugli spazi concorrenziali effettivamente disponibili per gli operatori alternativi.

¹ Cfr. sito web PagoPA al seguente link: [I numeri di SEND | SEND - Servizio Notifiche Digitali](#)

5. Le valutazioni dell'Autorità sull'operazione oggetto dello schema di provvedimento dell'AGCM

5.1. Le piattaforme gestite da PagoPA come infrastrutture digitali abilitative

37. Il presente parere è reso con specifico riferimento ai profili di competenza dell'Autorità nel settore postale, il quale si conforma ai principi di neutralità, non discriminazione, interoperabilità, parità di accesso e promozione del mercato regolato e dei mercati connessi interessati dall'operazione.

38. Si tratta di un settore caratterizzato, per quanto concerne il segmento delle notifiche postali, come descritto nei precedenti paragrafi, da un'indiscutibile connessione tra servizi analogici e servizi digitali di notificazione e recapito, ivi compresi i servizi di cosiddetta "raccomandata elettronica", dovendosi ormai riconoscere, anche grazie all'avvento di PagoPA, la complementarità, nell'ambito del medesimo processo di notifica di un atto, tra notifiche analogiche e digitali: processo che si declina in più fasi, di cui alcune digitali (unicamente, per assicurare pieno valore legale alla notifica, attraverso SEND, PEC, SERCQ) e altre, di completamento, analogiche (raccomandata con avviso di ricevimento).

39. Nella concreta dinamica del processo notificatorio, la distinzione tra canale digitale e canale analogico individua modalità alternative, complementari e reciprocamente condizionate di soddisfacimento della medesima domanda di notificazione a valore legale. La scelta, l'accessibilità o il mancato buon esito di uno dei canali determina, infatti, l'attivazione dell'altro, con effetti diretti sui volumi, sui ricavi e sulle condizioni competitive dei rispettivi operatori. Ne consegue che le due componenti, seppur distinte, risultano strettamente interdipendenti e vanno pertanto valutate nel modo più unitario possibile ai fini dell'apprezzamento degli effetti dell'operazione.

40. Nel descritto contesto fattuale, economico, normativo, le piattaforme gestite da PagoPA non possono essere considerate come meri strumenti tecnici di supporto alla pubblica amministrazione. Come correttamente evidenziato da AGCM, secondo cui tra le piattaforme pagoPA, SEND, App IO e PDND sussistono profonde interazioni funzionali e tecnologiche, esse costituiscono, sempre più, infrastrutture digitali abilitative attraverso le quali si organizzano l'accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi pubblici, i pagamenti verso la pubblica amministrazione, le notificazioni digitali e analogiche, l'interoperabilità dei dati pubblici e l'integrazione con strumenti di identità digitale e portafoglio digitale. La piattaforma SEND non nasce né si sviluppa in un contesto pienamente neutro rispetto alla filiera postale, innestandosi su un sistema nel quale il fornitore del servizio universale, ossia Poste Italiane, mantiene una posizione storica e strutturale di particolare rilievo nei mercati del recapito e delle notificazioni analogiche (attestata dalle delibere AGCOM sulle aree EU2 citate).

41. Si condivide, pertanto, l'osservazione di AGCM secondo cui Poste, in forza della propria attività di prestatore di servizi di pagamento sulla piattaforma pagoPA, del proprio ruolo nei mercati postali e della presenza in mercati contigui alle piattaforme gestite da PagoPA, potrebbe beneficiare della prossimità ai flussi informativi riservati e alle decisioni strategiche di PagoPA, ottenendo un vantaggio competitivo non replicabile. E proprio in ragione di tanto, questa Autorità ritiene opportuno

precisare che i rischi concorrenziali assumono rilievo anche in chiave prospettica. Essi non riguardano soltanto l'eventuale accesso a dati attuali o a procedure di gara già definite, ma anche la possibile influenza, diretta o indiretta, sulle scelte evolutive delle piattaforme, sulle specifiche tecniche, sulle API, sui criteri di integrazione, sui tempi di *onboarding* e sulle modalità di prioritizzazione degli operatori. I prossimi anni assumono, in quest'ottica, un rilievo cruciale e vanno monitorati con continuità, al fine di assicurare l'efficacia della regolamentazione di questa Autorità che, in particolare, potrebbe dover rivedere i modelli di test di replicabilità e gli obblighi di offerte all'ingrosso, nel caso in cui il processo di notifica gestito dalla piattaforma SEND dovesse subire ulteriori implementazioni.

42. Assume rilievo anche il rischio che la partecipazione di un operatore verticalmente integrato e significativamente presente nei servizi di recapito analogico possa incidere, anche indirettamente e in virtù della normativa vigente, sulle scelte di evoluzione della piattaforma SEND, sulle priorità di sviluppo delle funzionalità digitali e sui tempi di diffusione dei processi di notificazione digitale. Un'eventuale influenza su tali profili potrebbe alterare il fisiologico percorso di digitalizzazione delle notificazioni e preservare, anche solo indirettamente, il ricorso ai servizi di recapito cartaceo, nei quali Poste Italiane mantiene una posizione di particolare rilievo. Sarebbe, quindi, auspicabile che a monte o subito a valle dell'operazione, con effetto eventualmente retroattivo, fosse emendata la normativa che attribuisce al fornitore del servizio postale universale un ruolo attivo nello sviluppo della piattaforma e che nel contempo non consente agli operatori alternativi di avere un analogo ruolo né tanto meno lo sviluppo di piattaforme alternative.

43. L'insieme delle suddette valutazioni tracciano, in sostanza, alcuni profili di criticità qualora i due mercati di notifica, analogico e digitale, non siano analizzati in modo sufficientemente contiguo. Non può non rilevarsi come l'entità composta da IPZS e Poste Italiane (considerato il 49% di PagoPa in possesso di Poste Italiane) controllerebbe, sulla base delle evidenze disponibili e coerenti con quelle prodotte nello schema di provvedimento dell'AGCM, una quota di mercato ampiamente maggioritaria, considerato che tuttora il peso, in valore, dei servizi di notifica a mezzo posta è significativamente più consistente rispetto a quello delle notifiche digitali. Tale aspetto, congiuntamente ai sopra menzionati profili attinenti alla formazione dei prezzi, all'installazione delle reti postali sul territorio nazionale e agli specifici meccanismi concorrenziali riguardanti le procedure selettive nell'ambito di gare pubbliche, supportano l'introduzione di specifici presidi di garanzia ulteriori rispetto a quelli individuati correttamente da AGCM.

5.2. Considerazioni sugli altri mercati individuati dall'AGCM

44. Lo schema AGCM prende in considerazione i servizi fiduciari e richiama il fatto che SEND opera anche attraverso canali digitali a valore legale. Al riguardo, si sottolinea la rilevanza dei servizi elettronici di recapito certificato (SERC) e, in particolare, dei servizi elettronici di recapito certificato qualificato (SERCQ). Questi ultimi consentono il perfezionamento della notifica, che assume valore di legge per tutte le diverse finalità, il giorno e l'ora in cui il destinatario consulta *online* i documenti notificati; in alternativa, essa si perfeziona automaticamente se l'utente non vi accede entro un certo

termine, a seconda del canale con cui l'ha ricevuta. Diversamente, il circuito SERC/PEC prevede il blocco dell'iter di notifica allorquando fallisce l'invio digitale.

45. In tal senso, la piattaforma pubblica SEND, che opera quale servizio qualificato (SERCQ), rappresenta una soluzione più efficace sotto il profilo della certezza della notifica rispetto agli strumenti che si avvalgono della tecnologia SERC. Ne deriva che l'asimmetria tra SEND e il circuito SERC/PEC non riguarda soltanto le modalità tecniche di trasmissione, ma incide direttamente sulla certezza e sulla continuità del procedimento notificatorio che andrebbe considerato, come accennato, unitariamente. Mentre SEND consente il perfezionamento della notifica anche in assenza di accesso da parte del destinatario, secondo termini predeterminati e giuridicamente rilevanti, il ricorso al circuito SERC/PEC da parte degli operatori alternativi espone l'iter notificatorio al rischio di interruzione in caso di mancato buon esito dell'invio digitale. Tale differenza può determinare effetti rilevanti sotto il profilo della parità competitiva tra operatori e della certezza giuridica delle notifiche a valore legale.

46. L'Autorità ritiene pertanto necessario che i presidi di neutralità, non discriminazione e parità di accesso siano espressamente estesi alla gestione, all'integrazione e all'evoluzione dei servizi SERC/SERCQ, in modo tale da garantire pari opportunità (c.d. *level playing field*) ai fornitori dei servizi in esame, alcuni dei quali sono proprio i medesimi soggetti che già operano nel segmento delle notifiche analogiche, in modo da favorire il corretto funzionamento dei mercati collegati e adiacenti, come individuati dall'AGCM, quali i mercati fiduciari e della fornitura di identità digitali, nonché l'ambito dei *wallet* dei documenti.

5.3. Considerazioni conclusive

47. L'Autorità prende atto che lo schema AGCM, in linea con le previsioni dettate dalla norma primaria come attuate da IPZS, valorizza un articolato sistema di presidi, tra cui: l'indipendenza degli amministratori designati da Poste; gli obblighi di riservatezza e il divieto di divulgazione di informazioni sensibili; i meccanismi di segregazione dei dati; la parità di trattamento tra prestatori di servizi di pagamento, operatori postali, servizi fiduciari e *partner* tecnologici; l'indipendenza della funzione *procurement*; l'istituzione di una struttura interna dedicata alla *compliance* concorrenziale; la nomina di un *Monitoring Trustee* indipendente; la pubblicazione di relazioni e metriche relative all'attuazione dei presidi. Tali presidi costituiscono condizioni sostanziali di compatibilità dell'operazione con il corretto funzionamento dei mercati interessati dall'operazione di concentrazione in esame.

48. A tal riguardo, l'AGCOM ritiene necessario che i sopramenzionati presidi siano interpretati e applicati con specifico ed esplicito riguardo ai mercati dei servizi postali, tenuto conto della posizione di assoluto rilievo posseduta da Poste Italiane, benché socio di minoranza, nel nuovo assetto di PagoPA. In tale prospettiva, questa Autorità ritiene altresì opportuno rafforzare alcune misure concernenti la *governance* di PagoPA allo scopo di monitorare e disciplinare più efficacemente l'evoluzione dei mercati postali. In particolare, l'Autorità ritiene opportuno, con riferimento al sistema di monitoraggio sull'attuazione dei presidi, anche mediante il *Monitoring Trustee*, che: i) i

componenti di tale organismo siano nominati dalle due Autorità, AGCM e AGCOM, o almeno da una di esse, eventualmente anche su proposta delle Parti, ovvero, in subordine, che questa Autorità sia chiamata a esprimersi in merito alla composizione del *Monitoring Trustee*; ii) questa Autorità sia anch'essa deputata a ricevere le relazioni periodiche del medesimo organo, che avrà cura di fornire KPI e SLA oggettivi, verificabili e comparabili, tali da consentire il controllo effettivo della parità di trattamento tra operatori postali e della neutralità tecnica, informativa e commerciale delle piattaforme, in relazione ai profili di propria competenza; iii) riguardo alle relazioni periodiche, esse siano trasmesse, per i primi due anni, con cadenza semestrale; iv) infine, in considerazione dello scopo dell'operazione, finalizzato allo sviluppo dei processi di digitalizzazione, si esprima la riserva di AGCOM a svolgere verifiche periodiche sulla effettiva funzionalità del sistema di notifica digitale.

49. L'Autorità richiama, infine, l'esigenza che AGCM assicuri, nell'ambito delle proprie valutazioni e dei successivi poteri di vigilanza, un controllo effettivo e continuativo sull'attuazione dei presidi, con particolare riguardo all'assenza di vantaggi informativi o competitivi in favore di Poste Italiane, alla neutralità tecnica e commerciale della piattaforma SEND e alla salvaguardia degli spazi concorrenziali residui degli operatori alternativi nei mercati postali e digitali interessati.

UDITA la relazione del Commissario Massimiliano Capitanio, relatore ai sensi dell'art. 31 del *“Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità”*;

DELIBERA

1. L'Autorità, per i profili di sua competenza, esprime parere nei termini di cui in motivazione, sulle conclusioni dell'AGCM riportate nello schema di provvedimento relativo all'operazione di concentrazione C12833, consistente nell'acquisizione da parte della società Istituto Poligrafico Zecca dello Stato S.p.A. del controllo esclusivo della società PagoPA S.p.A.

Il presente parere sarà pubblicato sul sito *web* dell'Autorità, salvo che vengano rappresentate, entro trenta giorni dal suo ricevimento, eventuali ragioni ostative alla pubblicazione.

Napoli, 22 luglio 2026

IL PRESIDENTE

Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE

Massimiliano Capitanio

Per attestazione di conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE

Giovanni Santella