



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

CAMERA DEI DEPUTATI - V COMMISSIONE (BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)
**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO**
Dottor ROBERTO RUSTICHELLI

19 marzo 2024

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputate e Deputati,

Vi ringrazio per aver offerto all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato l'opportunità di esprimere la propria opinione in merito disegno di legge A.C. 1752, di conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante "*Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*".

Si tratta di un provvedimento articolato e complesso che rende operativa la revisione del piano approvata dal Consiglio Ecofin dell'8 dicembre 2023 e introduce anche misure di diversa natura volte a contribuire in vario modo al rilancio dell'economia del Paese.

In tale contesto, l'Autorità ritiene utile esprimersi sulle disposizioni che maggiormente rilevano dal punto di vista concorrenziale e che sono contenute all'articolo 20.

Tale articolo, ai commi 3, 4 e 5, prevede, fra le altre cose, l'ingresso dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. ("IPZS") e di Poste Italiane S.p.A. ("Poste") nel capitale sociale di PagoPA S.p.A. ("PagoPA"), attraverso l'esercizio del diritto di un'opzione di acquisto rispettivamente in misura non inferiore al 51% per IPZS e, per la restante quota di partecipazione, per Poste.

L'Autorità ritiene che la norma di legge presenti alcune criticità concorrenziali sia su un piano generale, con riferimento alla modalità seguita per la cessione al mercato della società pubblica, sia per le specifiche caratteristiche del soggetto cessionario individuato dal legislatore.

Sulla dismissione della partecipazione azionaria dello Stato in PagoPA

i) sulla necessità di una procedura trasparente e non discriminatoria per l'individuazione del soggetto cessionario di una società pubblica.

Secondo il dettato della norma, la cessione di PagoPA nei termini sopra descritti si inquadra in un processo di razionalizzazione e di riassetto industriale delle partecipazioni detenute dallo Stato.

In proposito, fermo il rispetto per la valutazione dei diversi interessi pubblici che possono aver ispirato una simile scelta, si rileva anzitutto che la cessione del 49% del capitale di una società pubblica dovrebbe rispettare condizioni minimali di trasparenza e non discriminazione a garanzia del mercato, oltre, ovviamente, a massimizzare il gettito per l'erario dello Stato.

Infatti, il ricorso a una procedura trasparente e non discriminatoria è la sola modalità che, consentendo al decisore pubblico di esplorare e conoscere gli interessi e le opportunità esistenti sul mercato, assicura la possibilità di svolgere una valutazione comparativa idonea a selezionare l'operatore più qualificato.

Procedure trasparenti e non discriminatorie sono, del resto, richieste sia dal diritto euro-unitario con riferimento alle società miste sia dall'ordinamento nazionale per l'alienazione di partecipazioni in società per azioni (così dispone l'art. 1 comma 2 della legge generale sulle privatizzazioni - la legge n. 474/1994 "*Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni*").

Lo stesso art. 10, comma 2, del *Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica* prevede come regola generale che "*L'alienazione delle partecipazioni sociali è effettuata nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione*"¹.

Se, da un punto di vista formale, il decreto-legge in corso di esame può legittimamente derogare a tali previsioni nazionali di livello equo-ordinato, dal punto di vista sostanziale esso introduce un diritto singolare che si pone in conflitto con regole che, essendo disposte da leggi generali di indirizzo quali quelle citate, assurgono a veri e propri principi ordinatori del sistema, quindi dotati di una portata e di un valore di politica legislativa decisamente superiore, anche per la loro aderenza a principi euro-unitari e costituzionali².

Pertanto, si ritiene che, in una prospettiva di garanzia del mercato e dei diritti degli operatori potenzialmente interessati, l'individuazione del cessionario della quota del 49% dovrebbe avvenire ad esito di un'asta competitiva o comunque di una procedura che valuti e metta a confronto più manifestazioni di interesse.

¹La stessa disposizione prevede che solo "*In casi eccezionali, a seguito di deliberazione motivata dell'organo competente ai sensi dell'art. 1, che dà analiticamente atto della convenienza economica dell'operazione, con particolare riferimento alla congruità del prezzo di vendita, l'alienazione può essere effettuata mediante negoziazione diretta con un singolo acquirente*".

²In merito alle leggi-provvedimento si ricorda peraltro, che, benché considerate di norma compatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione sul presupposto che nessuna norma costituzionale riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto di tipo particolare e derogatorio (cfr. sentenza n. 275/2013), la Corte Costituzionale ha precisato che "*queste leggi devono soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio*" (sent. 85 del 2013) e che "*tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia (...) la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo*" (sent. n. 153 del 1997; n. 137 del 2009; n. 241 del 2008 e n. 267 del 2007). In particolare, nella sentenza del 22 luglio 2010, n. 270 intervenuta nell'ambito dell'operazione *CAI-Alitalia-AirOne* la Corte ha aggiunto che la legittimità di questo tipo di leggi deve essere in particolare "valutata in relazione al loro specifico contenuto" (cfr. da ultimo, sent. n. 116 del 2020) sotto il profilo della "*non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta della scelta del legislatore*".

Quanto alla stima giurata prevista dalla norma (prodotta da uno o più soggetti di adeguata esperienza e qualificazione professionale nominati dal Ministero dell'economia e della finanza), ben potrebbe essa svolgere un ruolo, ma solo all'interno della procedura suddetta come possibile base d'asta per l'avvio del confronto tra gli operatori interessati.

ii) Sulla cessione del 49% della piattaforma PagoPA e sull'attribuzione diretta dei relativi privilegi ad un operatore di mercato scelto "ad libitum" dal legislatore

PagoPA - come noto - è stata costituita per facilitare i pagamenti digitali alle pubbliche amministrazioni, ai soggetti di diritto privato che gestiscono servizi pubblici, nonché alle società a controllo pubblico³: tutti questi soggetti sono per legge obbligati ad aderirvi e ad accettare, quindi, i pagamenti effettuati tramite essa⁴, mentre è facoltativa l'adesione per gli altri soggetti privati che comunque risultano oggi presenti in numero rilevante⁵.

Per effetto del richiamato obbligo legislativo, PagoPA si pone quale nodo pubblico dei pagamenti digitali e gode di un significativo, "non replicabile" vantaggio rispetto a qualunque altra piattaforma venisse costituita dai privati, potendo essa contare sul citato obbligo di accettazione dei pagamenti per la propria operatività.

L'articolo 20 del decreto-legge, nella misura in cui dispone l'ingresso nel capitale della società pubblica di un operatore di mercato, comporta l'attribuzione in via diretta anche a detto operatore - scelto *ad libitum* dal legislatore - del privilegio riconosciuto alla piattaforma, con conseguente partecipazione dello stesso alla (relativa) quota di profitti.

Anche in ragione di ciò, si rende indispensabile l'adozione di modalità trasparenti e non discriminatorie per poter trasferire a un soggetto di mercato parte dei benefici connessi al godimento di un privilegio riconosciuto *ex lege*.

Sotto altro profilo, si osserva che una delle caratteristiche che PagoPA ha avuto sin dall'origine è stata la neutralità, essendo stata concepita dal legislatore come piattaforma pubblica di

³ PagoPA S.P.A. è nata per effetto del Decreto-legge del 14 settembre 2018, n. 135, convertito dalla Legge 12 gennaio 2019, n. 12, che prevede l'istituzione di "una società per azioni interamente partecipata dallo Stato" vigilata dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato. La sua mission è sviluppare, migliorare ed evolvere velocemente i servizi digitali, per permettere ai cittadini di accedere e utilizzare in modo semplice e standardizzato i servizi pubblici, a partire dai pagamenti digitali in favore delle Pubbliche Amministrazioni.

⁴ L'art. 5 del D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 recante Codice dell'Amministrazione digitale ha previsto che le Pubbliche Amministrazioni, i gestori dei servizi pubblici e le società a controllo pubblico sono obbligati ad accettare, tramite la piattaforma di cui al comma 2 (i.e. PagoPA) i pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso sistemi di pagamento elettronici, ivi inclusi, per i micro-pagamenti, quelli basati sul credito telefonico. Tramite la piattaforma elettronica di cui al comma 2, resta ferma la possibilità di accettare anche altre forme di pagamento elettronico, senza discriminazione in relazione allo schema di pagamento abilitato per ciascuna tipologia di strumento di pagamento elettronico come definita ai sensi del Regolamento UE 2015/751 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta. A tal fine, "l'AgID mette a disposizione, attraverso il Sistema pubblico di connettività, una piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni e i prestatori di servizi di pagamento abilitati, al fine di assicurare, attraverso gli strumenti di cui all'articolo 64, l'autenticazione dei soggetti interessati all'operazione in tutta la gestione del processo di pagamento".

⁵Ad oggi aderiscono oltre 400 soggetti, compresa Poste Italiane.

interconnessione, cioè come mero “tramite” tra i soggetti destinatari del pagamento da un lato, e i prestatori dei servizi di pagamento dall’altro (in concorrenza tra loro).

La cessione del 49% della piattaforma si presta a minare tale carattere di neutralità, *a fortiori* laddove - come si dirà a breve - la società alla quale viene consentito l’ingresso nel capitale è presente anche nel mercato a valle, dove opera in concorrenza con gli altri soggetti che si avvalgono della piattaforma.

In ogni caso, nel disciplinare di gara dovrebbero essere inseriti adeguati presidi a tutela della citata neutralità.

Sull’ingresso di Poste Italiane nel capitale di PagoPA

Con specifico riferimento all’operazione di cessione disegnata dalla norma, dal dettato normativo non si evince quale sarà l’assetto di *governance*, ma è presumibile che Poste Italiane svolgerà un ruolo rilevante nella gestione dei diversi servizi prestati dalla piattaforma, segnatamente i pagamenti digitali e le notifiche digitali.

PagoPA, come già detto, è il sistema nazionale per i pagamenti a favore della Pubblica Amministrazione, grazie al quale possono essere effettuati tutti i pagamenti - da cittadini e imprese - verso qualsiasi Ente pubblico. Di fatto, la nascita della Piattaforma ha consentito di superare la posizione di monopolio che Poste Italiane aveva fino a qualche anno fa con il pagamento dei bollettini allo sportello postale, dal momento che il pagamento attraverso PagoPA può avvenire scegliendo liberamente l’intermediario attraverso il quale effettuare il pagamento.

Poste Italiane è il principale fornitore di servizi postali nel nostro Paese e in questo ambito è *ex lege* affidataria del servizio universale. Accanto ai tradizionali servizi postali, essa svolge diversi altri servizi tra cui quelli bancari e finanziari dove opera attraverso il patrimonio destinato *Banco Posta* e tramite *PostePay*.

In tale quadro, l’ingresso di Poste Italiane nel capitale di PagoPA potrebbe sollevare alcune rilevanti problematiche nel funzionamento del mercato, che investono *in primis* il settore dei pagamenti digitali e poi quello delle notifiche digitali.

i) sugli effetti della cessione nel mercato dei pagamenti digitali

Nel primo settore, l’operazione prospettata nel decreto-legge determinerebbe la concentrazione in capo a Poste Italiane del doppio ruolo di proprietario/gestore della “rete” che controlla tutti i pagamenti digitali verso la pubblica amministrazione e di fornitore dei corrispondenti servizi di pagamento (anche attraverso *Postepay/LISPay*), permettendole di sfruttare i vantaggi derivanti dall’integrazione verticale così acquisita e compromettendo la neutralità e l’imparzialità che - come detto - fino a oggi ha caratterizzato l’operatività della piattaforma PagoPA.

Ne deriverebbe il rischio concreto di un'alterazione dell'equilibrio competitivo tra Poste Italiane (e/o le sue controllate) e gli altri Prestatori dei servizi di pagamento (PSP) aderenti alla Piattaforma, potendo la prima sfruttare il proprio ruolo in PagoPA per indirizzare i pagamenti verso i propri servizi piuttosto che verso quelli dei concorrenti e, dunque, assicurarsi maggiori benefici nella sua attività di pagatore.

A ciò deve aggiungersi la possibilità per essa di influire direttamente sulle scelte della società PagoPA in termini, ad esempio, di politiche di sviluppo dei sistemi di pagamento rivolti alle pubbliche amministrazioni e di commissioni. La modifica dell'assetto proprietario di PagoPA potrebbe avere riflessi, in particolare, sulla politica dei costi, con un possibile incentivo al rialzo delle stesse commissioni.

Di non minore criticità concorrenziale è la possibilità per Poste Italiane di accedere e acquisire informazioni commercialmente sensibili sui pagamenti effettuati attraverso la piattaforma: informazioni che potrebbero essere sfruttate commercialmente per la presentazione di offerte dedicate non solo nel settore dei servizi di pagamento, ma anche per lo sviluppo di altri servizi offerti dalla stessa Poste ad esempio quelli assicurativi o quelli di tesoreria.

Da ultimo, non si può sottacere che PagoPA gestisce anche taluni progetti innovativi legati ai servizi pubblici come l'app per i servizi pubblici (app IO), la Piattaforma digitale nazionale dati (PDND) e la Piattaforma notifiche digitali degli atti pubblici (PN), dai quali Poste Italiane potrebbe acquisire ulteriori informazioni sensibili e commercialmente sfruttabili.

ii) sugli effetti della cessione nel mercato delle notifiche digitali

Non minori sono le criticità che la norma si presta a determinare nel mercato delle notifiche digitali, posto che PagoPA gestisce taluni progetti innovativi come la Piattaforma notifiche digitali per gli atti pubblici, di rilievo cruciale per la crescita digitale del Paese⁶.

In proposito, l'articolo 1, commi 57 e ss. della legge 4 agosto 2017, n. 124 (*“Legge annuale per il mercato e la concorrenza”*) ha posto fine al regime di esclusiva a favore di Poste Italiane nei servizi di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890), nonché delle violazioni del Codice della strada (di cui all'art. 201 del D. lgs. 30 aprile 1992, n. 285), a decorrere dal 10 settembre 2017.

In questo modo è stato rimosso uno degli ostacoli alla piena liberalizzazione dei servizi postali⁷.

⁶La piattaforma, istituita dall'art. 1, comma 402, della legge n. 160 del 2019 e regolata dall'art. 26 del Decreto -legge n. 76/2020 (c.d. decreto Semplificazioni), convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, si aggiunge alle tradizionali modalità di notificazione degli atti quale strumento che ha l'obiettivo di semplificare e rendere certa la notifica degli atti amministrativi con valore legale verso cittadini e imprese.

⁷In precedenza, l'art. 4 del D. lgs. 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”*, affidava in via esclusiva alla società Poste Italiane S.p.A., *“per esigenze di ordine pubblico”*, i servizi inerenti le notificazioni a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse nonché i servizi inerenti le notificazioni a mezzo posta delle violazioni del Codice della strada.

Il controllo o in ogni caso la partecipazione di Poste Italiane alla gestione della citata Piattaforma notifiche digitali verrebbe a ricreare, senza alcuna procedura competitiva, in capo al Fornitore del Servizio Universale (FSU) la situazione di monopolio, per le notifiche digitali, destinate a sostituire in futuro le notifiche “cartacee”, mercato in cui Poste Italiane detiene la quota maggioritaria, essendo il soggetto che si è aggiudicato e continua ad aggiudicarsi la maggior parte delle gare/lotti di questi servizi⁸.

Alla luce delle considerazioni svolte, si chiede al Legislatore di voler valutare modalità alternative a quella prevista dalla norma che siano idonee ad individuare secondo procedure trasparenti e non discriminatorie un soggetto qualificato, prevedendo altresì adeguati presidi a garanzia della sua neutralità.

In ogni caso, si rappresenta che operazioni che prevedano la modifica del controllo societario come quella prevista dall’articolo 20, comma 3, del decreto, soggiacciono alla disciplina in materia di concentrazioni e devono essere sottoposte al controllo preventivo dell’autorità antitrust competente⁹.

Si ringrazia per l’attenzione prestata.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

⁸ L’Autorità è più volte intervenuta a segnalare bandi di gara in cui requisiti risultavano favorire il FSU. Cfr., *inter alia* di recente, AS1860 - Comune di Lecce - bando di gara per l’affidamento del servizio di notificazione di atti giudiziari e violazioni del codice della strada del 22 luglio 2022; AS1883 - Comune di Marsala (tp) - Bando di gara per l’affidamento del servizio di notificazione degli avvisi di accertamento e dei verbali del codice della strada dell’8 marzo 2023, AS1887 - Bando di gara per l’affidamento del servizio di notifica degli atti giudiziari agenzia delle entrate del 7 aprile 2023.

⁹ In proposito, si rileva che, in almeno due altri precedenti, pur in presenza di un trasferimento di capitale previsto normativamente, l’obbligo di notifica è stato rispettato (dal MEF nei casi in questione) e l’Autorità ha esercitato i propri poteri, autorizzando le concentrazioni. Si tratta dei casi C12382 - Ministero dell’Economia e delle Finanze/SACE e C12107 - Ministero dell’Economia e delle Finanze/Monte dei Paschi di Siena.