AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI
AGCOM

Allegato A alla delibera n. 213/25/CONS

SINTESI DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA DI CUI ALLA DELIBERA N. 52/25/CONS E VALUTAZIONI FINALI DELL'AUTORITÀ

Il presente Allegato riporta il quadro normativo vigente, le domande poste al mercato nella consultazione pubblica di cui alla delibera n. 52/25/CONS (a cui si rimanda per il dettaglio delle considerazioni preliminari svolte dall'Autorità), la sintesi dei contributi degli operatori intervenuti nell'ambito della consultazione pubblica e le valutazioni finali dell'Autorità.

INDICE

I. IL QUADRO NORMATIVO VIGENTE E L'OGGETTO DEL PROCEDIMENTO 2

I.1 Il quadro normativo di riferimento ... 2

I.2 L'oggetto del procedimento avviato con la delibera n. 505/24/CONS e l'iter istruttorio ... 4

II. LA SINTESI DEI CONTRIBUTI DEGLI OPERATORI E LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ ... 5

II.1 La metodologia di calcolo del costo netto e i criteri di ripartizione dei ricavi e dei costi ... 5

II.2 Il risultato dell'operatore FSU ... 10

II.3 Il risultato dell'operatore NFSU ... 11

II.4 Il costo netto del SU per gli anni 2022 e 2023 ... 14

II.5 I vantaggi intangibili e commerciali ... 18

II.6 Il diritto a realizzare profitti ragionevoli ... 23

II.7 La quantificazione dell'onere del servizio universale postale ... 24

II.8 L'iniquità dell'onere derivante dalla fornitura del servizio universale ... 25

II.9 Il fondo di compensazione ... 27

I. IL QUADRO NORMATIVO VIGENTE E L'OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

I.1 Il quadro normativo di riferimento

1. Il Servizio Universale postale (di seguito anche SU) è un insieme minimo di servizi «[…] di qualità determinata, da fornire permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale, incluse le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane, a prezzi accessibili all'utenza»[1] e la sua erogazione è affidata a Poste Italiane S.p.A. (di seguito PI[2]).

2. La direttiva 2008/6/CE, recepita nel nostro ordinamento dal d.lgs. n. 261/99 e s.m.i.[3], stabilisce che, qualora gli obblighi del SU comportino un costo netto e rappresentino un onere finanziario eccessivo per il fornitore del servizio universale (di seguito anche FSU), lo Stato possa finanziare tale onere. In particolare, l'art. 3, commi 12 e 13, del d.lgs. n. 261/99 prescrive sia in che modo la fornitura del SU può essere finanziata[4] sia la metodologia di calcolo del costo netto[5]. Pertanto, il FSU calcola annualmente il costo netto del SU e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito Autorità) verifica la metodologia di calcolo, l'ammontare dell'onere, ne valuta la sua eventuale iniquità e, infine, ne determina le modalità di finanziamento[6], fermo restando che il trasferimento pubblico è pari ad un massimo di 262,4 milioni di euro[7] e che eventualmente, ove l'onere iniquo risulti superiore alla somma stanziata dallo Stato, può essere alimentato un fondo di compensazione nella misura massima di 89 milioni di euro[8].

---

[1] Cfr. d.lgs. n. 261/99, art. 3, comma 1.
[2] Cfr. d.lgs. n. 261/99, art. 23, comma 2.
[3] Il *framework* europeo è stato recepito nell'ordinamento italiano con il d.lgs. n. 261/1999, successivamente modificato dal d.lgs. del 23 dicembre 2003, n. 384 e dal d.lgs. 58/2011, che ha recepito la direttiva n. 2008/6/CE, e da ultimo dalla legge n. 190 del 2014 (c.d. "legge di stabilità 2015").
[4] Cfr. d.lgs. n. 261/99, art. 3, comma 12: "*L'onere per la fornitura del servizio universale è finanziato: a) attraverso trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato. Gli importi dei trasferimenti sono quantificati nel contratto di programma fra il Ministero dello sviluppo economico e il fornitore del servizio universale, secondo le modalità previste dalla normativa vigente; b) attraverso il fondo di compensazione di cui all'articolo 10 del presente decreto*"
[5] Cfr. d.lgs. n. 261/99, art. 3, comma 13: "*Il calcolo del costo netto del servizio universale è effettuato nel rispetto degli orientamenti di cui all'Allegato I della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, inserito dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008*".
[6] Cfr. d.lgs. n. 261/99, art. 3, comma 14.
[7] Cfr. legge n. 190/2014, articolo 1, comma 274, lett. *b)* – contratto di programma 2020-2024 art. 6, c. 2.
[8] Cfr. legge n. 190/2014 e d.lgs. n. 261/99, art. 3, comma 12 – contratto di programma 2020-2024 art. 6, c. 3.

3. In linea con le indicazioni dell'Allegato I alla direttiva 2008/6/CE, recepite dal d.lgs. n. 261/99, il costo netto degli obblighi di SU è calcolato come la differenza tra il costo netto delle operazioni di un fornitore del servizio universale quando è soggetto ad obblighi di servizio universale (c.d. scenario fattuale) e il costo netto delle operazioni in assenza di tali obblighi (c.d. scenario controfattuale).

4. Poste Italiane S.p.A., società capogruppo del gruppo Poste Italiane, svolge attività di corrispondenza, di corriere espresso (per clienti *retail* e PMI), di logistica e pacchi nonché attività finanziarie e assicurative, di vendita di servizi al cittadino e alle imprese delegati dalla pubblica amministrazione (ex art. 5 del Contratto di programma, quali ad esempio plichi per i migranti e ritiro della patente), attività di gestione dei pagamenti e dei servizi di monetica, svolti anche attraverso i *network* dei punti vendita Lottomatica Italia Servizi (c.d. "LIS"), nonché di vendita dei servizi di telefonia mobile e fissa e di commercializzazione di luce e gas. Le attività di natura finanziaria, a partire dal 2 maggio del 2011, sono state attribuite contabilmente da Poste Italiane al cosiddetto Patrimonio destinato BancoPosta.

5. Il d.lgs. n. 58/2011 ha confermato l'affidamento a Poste Italiane S.p.A. del servizio universale per un periodo di quindici anni (fino al 30 aprile 2026), con possibilità di revoca, ogni quinquennio, qualora la verifica del rispetto degli obblighi del contratto di programma da parte del Ministero delle Imprese e del Made in Italy (di seguito MIMIT) dia esito negativo.

6. I rapporti tra lo Stato e il fornitore del servizio universale sono disciplinati dal Contratto di Programma tra il MIMIT e Poste Italiane, di durata quinquennale[9]. Nell'esercizio delle competenze attribuite dal legislatore, con le delibere nn. 412/14/CONS, 298/17/CONS, 214/19/CONS, 199/21/CONS e 62/24/CONS l'Autorità, per gli anni dal 2011 al 2021, ha quantificato l'onere, accertandone l'iniquità.

7. Per gli anni 2020 e 2021, l'Autorità ha, altresì, attivato il Fondo di compensazione degli oneri del Servizio Universale e, con la delibera n. 257/24/CONS, ha avviato il procedimento per la valutazione dell'alimentazione del fondo volto precipuamente alla valutazione della sussistenza, in concreto, dei presupposti per la sua alimentazione, individuando gli ambiti oggettivo e soggettivo di applicazione e il *quantum* da versare da

[9] La legge n. 190 del 23 dicembre 2014 (cd. legge di stabilità 2015), all'art. 1, comma 274, ha previsto l'estensione della durata del contratto di programma da tre a cinque anni. L'ultimo Contratto di Programma 2020-2024 è stato prorogato il 28/11/2024, fino al 30 aprile 2026, data di scadenza dell'affidamento del SU a Poste Italiane S.p.A.

parte degli operatori tenuti, nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, secondo il dettato normativo.

I.2 L'oggetto del procedimento avviato con la delibera n. 505/24/CONS e l'*iter* istruttorio

8. In attuazione del quadro normativo vigente, richiamato nella sezione precedente, la verifica del calcolo del costo netto del servizio postale universale, avviata con la delibera n. 505/24/CONS e che si conclude con il presente provvedimento, riguarda la quantificazione dell'onere, la valutazione della sua iniquità e le modalità del suo finanziamento per gli anni 2022 e 2023.

9. PI ha quantificato l'onere del Servizio Universale per gli anni 2022 e 2023 nella misura, rispettivamente, di 1.281 e 1.335 milioni di euro (nota prot. n. 0175195/2023 con riferimento all'anno 2022 e nota prot. n. 0179833/2024 con riferimento all'anno 2023).

10. Tali valori sono stati sottoposti a verifica dall'Autorità, nell'ambito del presente procedimento, seguendo le disposizioni del legislatore europeo, inclusi gli "*orientamenti per il calcolo dell'eventuale costo netto del servizio universale*" indicati dalla Commissione europea, recepite nell'apparato normativo nazionale.

11. In particolare, l'Autorità:

- ha tenuto "*...in considerazione tutti i mezzi atti a incoraggiare adeguatamente i fornitori di servizi postali (designati o meno) ad assolvere gli obblighi di servizio universale in modo efficiente rispetto ai costi*[10]";
- ha verificato che il calcolo del costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale, consideri ogni costo connesso all'operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione e sia calcolato "*come la differenza tra il costo netto delle operazioni di un fornitore del servizio universale designato quando è soggetto ad obblighi di servizio universale e il costo netto delle operazioni in assenza di tali obblighi*[11]";
- ha verificato che nel calcolo si sia tenuto "*conto di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficiano i fornitori di servizi postali designati per fornire il servizio universale, il diritto a*

[10] Direttiva 97/67/CE e s.m.i., Allegato I, Parte B, primo capoverso.
[11] Direttiva 97/67/CE e s.m.i., Allegato I, Parte B, secondo capoverso.

realizzare profitti ragionevoli e gli incentivi per una maggiore efficienza economica[12]".

12. L'Autorità, in particolare, ha sottoposto a consultazione pubblica nove quesiti inerenti agli aspetti più significativi per la quantificazione dell'onere del costo netto, per la valutazione della sua eventuale iniquità e per le modalità del suo finanziamento, esprimendo, in alcuni casi, valutazioni preliminari e addivenendo, al termine del presente procedimento, alla definizione del costo netto del servizio universale per gli anni 2022 e 2023.

13. Alla consultazione hanno partecipato il Consorzio di Tutela A.RE.L./Fulmine Group s.r.l. (di seguito A.RE.L.), l'Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali (di seguito AICAI), l'Associazione Assopostale (di seguito Assopostale) e Poste Italiane S.p.A. (di seguito PI). A.RE.L., AICAI, e PI sono stati auditi, su loro richiesta.

II. LA SINTESI DEI CONTRIBUTI DEGLI OPERATORI E LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

Premessa

14. Nelle sezioni che seguono si espongono i temi oggetto della consultazione, rinviando per la trattazione completa a quanto riportato nell'allegato B alla delibera n. 52/25/CONS, le domande specifiche poste dall'Autorità per ciascuno di essi, le osservazioni degli operatori acquisite nel corso della consultazione pubblica e quelle esposte in sede di audizione, nonché le valutazioni conclusive dell'Autorità.

II.1 La metodologia di calcolo del costo netto e i criteri di ripartizione dei ricavi e dei costi

Domanda 1): Si condividono le considerazioni svolte dall'Autorità in merito alla metodologia di calcolo del costo netto e ai criteri di ripartizione dei ricavi e dei costi?

[12] Direttiva 97/67/CE e s.m.i., Allegato I, Parte B, terzo capoverso.

➢ *Le osservazioni degli Operatori*

O.1. AICAI, unitamente ad Assopostale, non condivide, in linea di principio, l'adozione di una metodologia di calcolo del costo netto che include tutte le attività svolte da PI, ed esprime contrarietà, altresì, all'ipotesi d'interruzione della fornitura di servizi postali da parte dell'operatore nello scenario controfattuale, in quanto si tratta di un'ipotesi irrealistica per diversi motivi. *In primis,* per il danno d'immagine e la perdita di reputazione che PI, ad avviso di AICAI ed Assopostale, potrebbe subire a seguito di questa decisione, con conseguenti effetti fortemente negativi sul suo *business*. In assenza della fornitura di servizi postali da parte dell'*incumbent* si assisterebbe, peraltro, ad una *vacatio* nella fornitura di tali servizi. Inoltre, il comportamento ipotizzato nello scenario NFSU sarebbe smentito dagli investimenti effettuati da PI specie nel comparto pacchi e logistica e, infine, la totale dismissione dei servizi postali avrebbe forti ripercussioni sulla cittadinanza e sulle realtà locali.

O.2. A.RE.L. ritiene che la metodologia di calcolo del costo netto del SU andrebbe rivista soprattutto alla luce dell'allargamento del perimetro di calcolo all'insieme delle attività di Poste Italiane S.p.A. In particolare, con riferimento all'attribuzione dei costi e dei ricavi all'operatore FSU e NFSU, reputa corretta una metodologia d'imputazione dei costi secondo il criterio del *full cost*, vale a dire che i costi comuni dovrebbero essere ripartiti a costo pieno tra i diversi settori. A.RE.L., in definitiva, concorda con la procedura descritta nel documento di consultazione, cioè il *Profitability cost approach* (con particolare riferimento alla fig. 2 – La valutazione dell'onere del Servizio Universale 2022-2023), ma osserva che i costi e i ricavi sia del FSU che del NFSU dovrebbero essere attribuiti in maniera "piena".

O.3. Da parte di PI non vi sono rilievi quanto alla metodologia di calcolo condivisa dall'Autorità, fondata sul *Profitability cost approach*.

O.4. In merito alla scelta di valutare l'onere del servizio universale per gli anni 2022 e 2023 con riferimento all'intero perimetro aziendale, PI condivide le considerazioni espresse dall'Autorità, in linea con la normativa europea e nazionale. Gli obblighi di servizio universale, in un contesto sempre più competitivo, rappresentano dei vincoli che condizionano le scelte di *business* dell'operatore e che, soprattutto, continuano a riverberarsi sull'assetto complessivo della rete postale.

O.5. Al fine di garantire l'accuratezza e l'affidabilità dei risultati del costo netto, è necessario, dunque, secondo PI, utilizzare un perimetro di calcolo più ampio rispetto a quello dei soli servizi universali. Questi ultimi, infatti, necessitano di una estesa infrastruttura postale (in particolare di accettazione e di recapito) caratterizzata da elevati costi fissi che risulta, tuttavia, sovradimensionata rispetto al livello della domanda e, quindi, insatura, anche in considerazione di un *set* di obblighi non aggiornato, a differenza di molti Paesi europei.

O.6. PI precisa, altresì, che la fornitura di altri servizi attraverso la rete universale, da un punto di vista contabile, se da un lato migliora la redditività dei servizi universali, assorbendo costi insaturi di rete, dall'altro penalizza la redditività di tutti gli altri servizi non universali, che subiscono l'effetto negativo dei vincoli di universalità. Secondo PI, dunque, il fornitore che opera anche in settori di attività economica differenti da quello postale universale (contribuendo a ridurre l'insaturazione della rete) deve essere compensato di tutti gli oneri generati dalla fornitura del servizio universale, ivi compresi quelli che si riflettono sugli altri servizi venduti.

O.7. Per quanto attiene, invece, ai criteri di ripartizione dei costi, PI condivide solo parzialmente la modalità adottata dall'Autorità per lo scenario controfattuale, per le motivazioni addotte nella risposta alla domanda 3) di seguito riportate (vedi *infra*).

- *Le valutazioni dell'Autorità*

V.1. Preliminarmente si rappresenta che il calcolo del costo netto è operato facendo riferimento alla prescrizione di cui all'art. 7 del d.lgs. 261/99, che impone di imputare i costi ai prodotti e ai servizi postali.

V.2. Con riferimento all'osservazione di AICAI, Assopostale e A.RE.L. inerente alla scelta di considerare l'intero perimetro aziendale per valutare l'onere del servizio universale 2022 e 2023, l'Autorità osserva che nel biennio in questione Poste Italiane ha rafforzato la propria configurazione di società multiservizi che fornisce al mercato non soltanto servizi postali (universali e non universali), ma ulteriori servizi afferenti ad altri ambiti merceologici che assumono un peso sempre crescente nel fatturato dell'impresa. Si annoverano, fra questi, i servizi di pagamento, forniti anche attraverso l'acquisizione della società Lottomatica Italia Servizi, leader nei pagamenti di prossimità, lo sviluppo di servizi innovativi, facendo leva sulla complementarità della rete dei tabaccai con quella degli Uffici Postali e i canali digitali. A partire da gennaio 2023, PI ha lanciato altresì una nuova offerta c.d. "Poste Energia" per la somministrazione di energia elettrica e/o gas naturale a condizioni di libero mercato, resa disponibile anche sui canali digitali *web* e *app*.

V.3. La diversificazione delle attività da parte di PI, nonché lo sviluppo e il miglioramento di quelle esistenti, si è resa necessaria, con la prospettiva dell'efficienza produttiva, per adeguarsi al mutato contesto economico, tecnico e di consumo, sempre più orientato verso la digitalizzazione, che contraddistingue il settore dei servizi postali in generale e la fornitura del SU, in particolare; pertanto è indispensabile una razionalizzazione ed un efficientamento delle risorse, con particolare riferimento alla rete degli uffici postali, che offrono una pluralità di servizi, postali (universali e non universali) e altri servizi, al fine di fronteggiare i costi unitari dei servizi postali universali in continua crescita, in un'ottica di pieno sfruttamento dei mezzi di produzione.

V.4. In tal senso, nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa, alla luce del principio di interpretazione evolutiva delle norme vigenti, l'Autorità, come indicato nel documento di consultazione, ha effettuato la propria verifica su tutte le attività svolte da PI, in quanto più rappresentativa della situazione aziendale e di contesto così com'essa si presenta in concreto.

V.5. L'Autorità, dunque, in continuità con gli anni 2020 e 2021, ha allineato i criteri di analisi a quelli utilizzati nella decisione della Commissione europea "C(2020) 8340 final", del 1° dicembre 2020, avente ad oggetto "*State Aid SA.55270 (2020/N) – Italy. State compensations granted to Poste Italiane SpA for the delivery of the universal postal service for the period 2020-2024*" che, come noto, accerta che le compensazioni economiche riconosciute dallo Stato a Poste Italiane nell'ambito del Contratto di programma 2020-2024 costituiscono un aiuto di Stato compatibile con il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. In tale decisione, la Commissione europea ha effettuato (in applicazione dell'Allegato 1 della direttiva 97/67/CE, come previsto dalla Disciplina sugli aiuti di Stato) una valutazione *ex ante* del costo netto per la fornitura del servizio postale universale nel periodo 2020-2024, adottando la metodologia proposta dallo Stato Italiano, che quantifica il costo netto in riferimento al perimetro della intera azienda, ovvero prendendo in considerazione nel calcolo i costi e i ricavi di tutti i settori di *business* in cui Poste Italiane opera (parr. 81-85 della Decisione).

V.6. Per quanto riguarda la metodologia di calcolo, l'Autorità, dunque, in linea con gli orientamenti dell'Allegato I della direttiva postale 2008/6/CE, e con le precedenti verifiche del costo netto (cfr. da ultimo la verifica per gli anni 2020-2021 – delibera n. 62/24/CONS), conferma l'orientamento espresso nel documento di consultazione e reputa corretta l'adozione della metodologia del *Profitability cost approach* (di seguito anche PC *approach* o PC) al fine di determinare il costo netto del SU 2022-2023, valutato, per ciascuna annualità in esame, come differenza tra il risultato d'esercizio effettivamente registrato dall'operatore FSU (c.d. "scenario fattuale") e il risultato d'esercizio che lo stesso operatore avrebbe conseguito nell'ipotesi in cui non fosse stato soggetto agli obblighi di SU (c.d. "scenario controfattuale").

V.7. Con riferimento all'osservazione di AICAI e Assopostale circa l'ipotesi di PI utilizzata per lo scenario controfattuale d'interruzione della fornitura di servizi postali, l'Autorità evidenzia che essa è condivisibile alla luce delle specificità del modello di *business* di PI, di cui non può non tenersi conto e della situazione contingente del mercato postale. Come indicato nel documento di consultazione, la diversificazione produttiva operata da PI, unitamente alla specializzazione nel settore finanziario, oltre a contribuire in misura preponderante alla redditività dell'impresa, ha comportato l'ammodernamento e lo sviluppo di *asset* storici, facendo leva su ingenti investimenti per l'ammodernamento e lo sviluppo della rete commerciale e logistica cui PI ha dato sempre maggiore rilievo, con specifico riferimento agli uffici postali.

V.8. A ciò si aggiunga che dalla simulazione effettuata da PI per lo scenario controfattuale è emerso che i risultati dell'attività postale sono negativi, risulta, dunque, condivisibile, nell'ottica di una scelta imprenditoriale in assenza di vincoli, come previsto dalla normativa, l'abbandono dell'attività postale in perdita, ai fini del calcolo del costo netto. Le ipotesi alla base dello scenario NFSU hanno previsto un'offerta basata su un nuovo *mix* sia di servizi postali sia di altri servizi (compresi quelli finanziari e di altra natura commerciale), forniti utilizzando le risorse aziendali a disposizione di PI (tutte le infrastrutture sia logistiche che commerciali) opportunamente razionalizzate, senza considerare vincoli di universalità e con caratteristiche commerciali tali da tendere alla massimizzazione del profitto aziendale. Da tale elaborazione è emerso un risultato negativo della gestione postale ed uno positivo relativo alle altre attività (specialmente quella finanziaria).

V.9. Con riferimento alla considerazione di A.RE.L. inerente alla necessità d'imputare tutti i costi e i ricavi, sia quelli diretti e operativi sia quelli comuni fra le diverse attività, secondo il criterio del costo pieno - sia per l'operatore FSU che NFSU - l'Autorità evidenzia, come indicato al punto 47 del documento di consultazione, che la separazione contabile di PI, certificata dalla società di revisione contabile, si basa sullo standard di allocazione dei costi pienamente distribuiti FDC (*Full Distributed Cost*); i costi comuni sono, quindi, ripartiti fra i servizi postali e tutti gli altri servizi offerti da PI secondo specifici *drivers*, in ottemperanza alle regole d'imputazione dei costi comuni specificamente previste dal legislatore (art. 7, d.lgs. n. 261/1999).

V.10. Per quanto attiene, infine, all'osservazione di PI circa la distribuzione dei ricavi e dei costi, l'Autorità, con riferimento ai ricavi, ritiene condivisibili le ipotesi di PI per entrambi gli scenari (per lo scenario fattuale i ricavi sono determinati dal prodotto dei prezzi e delle quantità dei singoli servizi forniti dall'impresa, così come registrati nella contabilità regolatoria; per lo scenario controfattuale, invece, i ricavi sono determinati dal prodotto dei prezzi e delle quantità dei servizi che l'Azienda fornirebbe in assenza di vincoli, secondo un modello operativo e contabile generato *ex novo* sulla base di assunzioni relative al nuovo *mix* produttivo), al netto del contributo statale che PI inserisce tra i ricavi dello scenario fattuale. Per quanto attiene, invece, ai criteri di ripartizione dei costi, l'Autorità ritiene corretta la distribuzione dei costi relativa allo scenario fattuale, mentre, per lo scenario controfattuale, diversamente da quanto proposto da PI, reputa necessaria una diversa distribuzione dei costi al fine di riflettere quelli effettivamente sostenuti dall'operatore NFSU nell'ipotesi di azzeramento dell'attività postale.

V.11. Sulla scorta delle motivazioni sopra riportate, l'Autorità, in merito alla metodologia di calcolo del costo netto con particolare riferimento al perimetro delle attività valutate per la quantificazione del costo netto e ai criteri di ripartizione dei ricavi e dei costi, conferma l'orientamento espresso nel documento di consultazione.

II.2 Il risultato dell'operatore FSU

Domanda 2): Si condividono le considerazioni svolte dall'Autorità in merito al risultato dell'operatore FSU?

➢ *Le osservazioni degli Operatori*

O.8. AICAI e Assopostale non esprimono, sul punto, considerazioni.

O.9. A.RE.L. condivide l'utilizzo del risultato operativo invece di quello d'esercizio per il calcolo del costo netto; non concorda, invece, con le valutazioni dell'Autorità per la parte afferente all'attribuzione dei costi e dei ricavi che, come specificato nell'osservazione alla domanda precedente, ritiene opportuno contabilizzare secondo il criterio del *full cost*.

O.10. PI condivide la valutazione dell'Autorità secondo cui la verifica del costo netto deve essere effettuata confrontando non i risultati di esercizio degli operatori FSU e NFSU, bensì i risultati operativi di gestione (dati dalla differenza tra i ricavi e i costi operativi) tralasciando, dunque, la gestione finanziaria e il calcolo delle imposte che presentano specificità e complessità tali da rendere difficile e non efficace il confronto tra operatori che svolgono attività diverse.

➢ *Le valutazioni dell'Autorità*

V.12. Con riferimento all'osservazione di A.RE.L. l'Autorità rinvia a quanto evidenziato, sul punto, in risposta alla domanda 1).

V.13. L'Autorità ribadisce che i ricavi e i costi attribuiti all'operatore FSU rappresentano il ricavato della vendita dei servizi e i costi sostenuti per le diverse attività svolte da PI sia nel settore postale sia negli altri settori di attività che, come certificato dalla società di revisione, sono correttamente esposti nel bilancio di esercizio di PI e attribuiti ai diversi settori, secondo quanto stabilito dal d.lgs.261/99, art.7. L'Autorità, tuttavia, come già osservato per gli anni 2020 e 2021, ritiene che, al fine di quantificare correttamente l'onere sostenuto per la fornitura del Servizio universale, la compensazione pubblica pari a circa 262,4 milioni di euro non deve essere compresa tra i ricavi dell'operatore FSU. L'Autorità ritiene, infatti, che il confronto tra un operatore soggetto all'obbligo di SU e uno non soggetto, come indicato dalla direttiva comunitaria e recepito anche dalla CE nella sua decisione sugli aiuti di stato, sia volto a quantificare l'onere sostenuto dal FSU in assenza di qualunque aiuto statale che lo compensi.

V.14. L'Autorità conferma, dunque, il proprio orientamento di rettificare i ricavi dell'operatore FSU per l'ammontare della compensazione pubblica pari a circa 262,4 milioni di euro e di confrontare i risultati operativi di gestione degli operatori FSU e NFSU (dati dalla differenza tra i ricavi e i costi operativi) tralasciando, dunque, la gestione finanziaria e il calcolo delle imposte.

II.3 Il risultato dell'operatore NFSU

Domanda 3): L'Autorità nel verificare il risultato dell'operatore NFSU, ha ritenuto di far riferimento al margine operativo e non al risultato d'esercizio. Quest'ultimo, infatti, considera anche la gestione finanziaria e il calcolo delle imposte che presentano specificità e complessità tali da rendere difficile il confronto tra operatori che svolgono attività diverse. Si condividono le considerazioni svolte dall'Autorità in merito al risultato dell'operatore NFSU?

- *Le osservazioni degli Operatori*

O.11. AICAI e Assopostale condividono l'approccio dell'Autorità di utilizzare il margine operativo invece del risultato d'esercizio, tuttavia, sostengono che l'ipotesi di cessazione dell'attività postale del fornitore NFSU è irrealistica e in grado di distorcere il risultato del costo netto, come già specificato nella risposta alla domanda 1) (vedi punto O.1.).

O.12. AICAI, in particolare, ritiene, che, sebbene tale ipotesi sia stata utilizzata anche dalla Commissione Europea nella decisione sugli aiuti di Stato, la sua adozione da parte dell'Autorità non è adeguata in quanto si tratta di due procedure diverse per finalità e base di calcolo. Osserva, altresì, che la decisione della CE, volta a evitare una sovracompensazione con il trasferimento statale, si è basata su dati previsionali stimati e in tal senso risulta accettabile l'ipotesi di dismissione delle attività postali; diversamente, invece, l'Autorità, chiamata a definire l'ammontare esatto dell'onere del servizio universale, dovrebbe considerare dati di consuntivo e comportamenti non astratti dell'operatore NFSU.

O.13. A.RE.L. non condivide le considerazioni dell'Autorità in merito all'uso del risultato operativo anziché di quello d'esercizio dell'operatore NFSU, ritenendo che l'approccio scelto dall'Autorità possa comportare la distorsione del risultato finale. A.RE.L., infine, osserva che dal risultato di esercizio si possono escludere le imposte.

O.14. PI condivide l'orientamento dell'Autorità di effettuare il calcolo del costo netto del servizio universale in riferimento al margine operativo e non al risultato d'esercizio, in continuità con quanto fatto nelle precedenti verifiche.

O.15. Per contro, PI non condivide le considerazioni svolte dall'Autorità in relazione all'ipotesi proposta per lo scenario controfattuale di riduzione della rete degli uffici postali (da circa 12.000 UP a circa 3.500 UP), in quanto ritiene che un operatore scevro da obblighi di servizio universale non conserverebbe una rete commerciale con più di 12.000 punti vendita in Italia, laddove i suoi principali concorrenti del settore finanziario sono dotati di reti commerciali ben più ridotte (ad esempio il Gruppo Intesa SanPaolo dispone di circa 3.000 sportelli in Italia al 31 dicembre 2024).

O.16. PI sottolinea, d'altro canto, che l'ipotesi di mantenimento dell'intera rete di UP presentata alla CE trovava in quella sede giustificazione nella diversa natura della verifica, volta a valutare l'assenza di sovracompensazione e, di conseguenza, basata su ipotesi oltremodo conservative, lasciando all'Autorità nazionale il compito di effettuare, successivamente, le verifiche puntuali basate sui dati di consuntivo di ciascun anno.

O.17. PI non condivide, inoltre, l'approccio adottato dall'Autorità in relazione ai costi indiretti e comuni sostenuti dall'operatore NFSU nello scenario controfattuale. In particolare, sostiene che è irrealistica l'ipotesi secondo cui, a seguito della completa cessazione di tutti i servizi postali, il fornitore non riduca il numero di risorse impiegate negli uffici postali o presso la sede centrale. Secondo PI, infatti, negli uffici di grandi dimensioni si ridurrebbe il numero di sportelli e, parallelamente, anche tutti i relativi costi attribuiti alla sede centrale (c.d. costi *overhead,* vale a dire tutti i costi delle funzioni di supporto, orientamento e controllo a livello centrale, sostenuti al fine di assicurare la coerenza delle attività svolte dalle funzioni di *business* con le politiche e le strategie della Direzione Generale). PI sostiene, dunque, che, in tal modo, l'Autorità ha sovrastimato i costi dell'operatore NFSU, addivenendo, di conseguenza, ad un onere complessivo più contenuto.

- *Le valutazioni dell'Autorità*

V.15. Con riferimento all'osservazione di AICAI e Assopostale, relativa all'ipotesi di cessazione della fornitura di servizi postali da parte dell'operatore NFSU, l'Autorità, nel rinviare a quanto osservato in precedenza conferma il proprio orientamento volto a condividere l'ipotesi di cessazione delle attività postali, nello scenario controfattuale, in virtù del rinnovato e specifico modello di *business* di PI dal quale non si può prescindere, della situazione oggettiva contingente del mercato postale, declinata nei molteplici aspetti già descritti in precedenza, nonché del risultato negativo della gestione postale, emerso dall'elaborazione di un nuovo modello di fornitura di servizi sia postali che finanziari, che l'operatore NFSU offrirebbe alla clientela senza considerare i vincoli di universalità.

V.16. L'Autorità evidenzia, peraltro, con riferimento alla specifica osservazione di AICAI inerente alla diversità della decisione della CE sugli aiuti di stato e la verifica regolatoria del costo netto del SU, che i due procedimenti, accumunati da scopi simili e metodologie

di calcolo analoghe, non possono che fondarsi su ipotesi comparabili nonché condurre ad esiti affini nella metodologia e nelle ipotesi di base, sebbene difformi nel risultato economico finale.

V.17. Con riferimento all'osservazione di PI circa l'orientamento dell'Autorità di considerare, nello scenario controfattuale, tutta la rete degli uffici Postali esistenti, diversamente da quanto da lei proposto, l'Autorità ritiene che la riduzione degli uffici Postali presentata da PI (del 73% circa, per il 2022 e il 2023) non appare verosimile alla luce delle predette caratteristiche del *business* di PI, che trovano nella capillarità della rete degli UP il principale canale distributivo dei servizi offerti, postali (in regime di universalità e non), ivi compresi quelli di pubblica utilità, quelli per le altre missioni di servizio pubblico, nonché per tutti gli altri servizi forniti, anche e soprattutto quelli finanziari e assicurativi, cui si aggiungono quelli di commercializzazione delle forniture domestiche di luce e gas;. Un *asset* strategico, dunque, atto a supportare in maniera efficace ed appropriata, data la sua estesa diffusione sul territorio, la vocazione commerciale fortemente orientata alla clientela *retail* e solo limitatamente paragonabile a quella di altri *competitors* del settore finanziario. L'Autorità, pertanto, conferma l'orientamento espresso nel documento di consultazione e considera, nello scenario controfattuale, tutta la rete degli uffici postali esistenti negli anni di riferimento; precisa altresì che il riferimento agli uffici postali è da intendersi nel senso di ricomprendere nel conto economico dell'operatore NFSU tutte le voci di costo afferenti ai servizi offerti.

V.18. In virtù anche di quest'ultima precisazione, per quanto concerne l'osservazione di PI riferita ai costi sostenuti dall'operatore NFSU, l'Autorità specifica di aver considerato nello scenario controfattuale tutti quei costi indiretti e comuni che, dai dettagli della contabilità regolatoria e mediante un approccio analitico, presentano le seguenti caratteristiche: *i)* costi afferenti ai soli servizi di natura finanziaria e ad altri servizi; *ii)* costi che pur essendo stati attribuiti ai servizi postali, per loro natura, sono sostenuti, in ogni caso, dall'operatore NFSU che non fornisce i servizi postali (a mero titolo di esempio si annoverano le spese per l'ICI su immobili utilizzati per tutte le attività, la TARSU collegata ai medesimi immobili oppure gli emolumenti dei vertici aziendali).

V.19. L'Autorità, pertanto, sottolinea di aver adottato gli stessi criteri di analisi (*mutatis mutandis*) utilizzati dalla Commissione Europea per la valutazione afferente alla disciplina sugli aiuti di Stato delle compensazioni pubbliche riconosciute a PI, condividendo, in linea di principio, le ipotesi dello scenario controfattuale e, di conseguenza, i criteri di attribuzione dei costi e dei ricavi all'operatore NFSU, ma ha provveduto ad attribuire in maniera analitica e puntuale i costi indiretti e comuni ai servizi forniti dall'operatore NFSU, sulla base delle evidenze della contabilità regolatoria, ai fini della quantificazione del costo netto.

V.20. Alla luce delle considerazioni sopra riportate e in linea con i criteri seguiti dalla CE, l'Autorità conferma che i ricavi dell'operatore NFSU nel 2022 e 2023, sono pari, rispettivamente, a 6.942 milioni di euro e 8.006 milioni di euro, pari ai ricavi derivanti

dall'attività finanziaria e dalla fornitura di altri servizi dell'operatore FSU (al netto della compensazione pubblica di 262,4 milioni di euro).

V.21. L'Autorità conferma, altresì, che i costi operativi dell'operatore controfattuale sono pari a circa 5.581 milioni di euro per il 2022 e 5.971 milioni di euro per il 2023. Tali stime risultano dall'attribuzione all'operatore controfattuale di tutti i costi indiretti e comuni e di gran parte dei costi diretti di produzione sostenuti dall'operatore fattuale in quanto sono costi che l'operatore NFSU deve in ogni caso sostenere, anche nell'ipotesi di cessazione dell'attività postale, a prescindere dai centri di costo cui sono attribuiti in contabilità.

II.4 Il costo netto del SU per gli anni 2022 e 2023

Domanda 4): Si condivide la valorizzazione del costo netto per gli anni 2022 e 2023 svolta dall'Autorità?

- *Le osservazioni degli Operatori*

O.18. AICAI e Assopostale non condividono la valorizzazione del costo netto svolta dall'Autorità osservando che l'ammontare è quasi raddoppiato rispetto al 2019. In particolare, osservano che nel calcolo non si evidenziano parametri espliciti di misurazione dell'efficienza e che, quest'ultima, sebbene complessa, presenta limitate difficoltà, specie se la valutazione è effettuata separatamente per ciascuno dei settori di attività in cui opera PI.

O.19. A.RE.L. non argomenta puntualmente sulla domanda, ma si sofferma sulla valutazione del *brand* di PI, inerente alla valorizzazione dei VIC, di cui alla domanda 5).

O.20. PI considera sottostimate le valorizzazioni dell'Autorità del costo netto 2022-2023, sulla base delle considerazioni esposte nella risposta alla domanda 3).

- *Le valutazioni dell'Autorità*

V.22. In merito alle considerazioni di AICAI e Assopostale circa l'incremento del costo netto dal 2019 ad oggi, l'Autorità osserva che il confronto rispetto agli anni precedenti non risulta appropriato, per diversi motivi.

V.23. *In primis*, dal 2020, il perimetro di calcolo del costo netto comprende tutti i servizi offerti da PI, diversamente dagli anni precedenti, in cui le valutazioni si riferivano esclusivamente ai servizi postali universali, con i conseguenti effetti sulla quantificazione dell'onere.

V.24. L'Autorità evidenzia, inoltre, che, come indicato nel documento di consultazione (al punto 36), con la metodologia del *PC approach* il costo netto da remunerare deriva dalla differenza tra il risultato dell'operatore FSU e quello dell'operatore NFSU, che opera in assenza di vincoli. Concorrono, dunque, alla determinazione del costo netto, due risultati aziendali che presentano, come noto, andamenti fortemente variabili nel tempo e, nel caso del risultato dell'operatore NFSU, dipendenti dalle caratteristiche dell'attività svolta senza obblighi di universalità. Negli anni, in particolare, il modello di *business* dell'operatore NFSU elaborato da PI, secondo le ipotesi commerciali adeguate alle circostanze di mercato, alla razionalizzazione delle risorse impiegate e alla massimizzazione del risultato del periodo, è sempre cambiato e, con esso, il risultato reddituale conseguito, anche in maniera considerevole.

V.25. In particolare, l'Autorità osserva che il divario tra il valore di costo netto (derivante dal confronto tra il risultato dell'FSU e quello dell'NFSU) del 2022 pari a 546 ml. di euro e quello del 2023 pari a 768 ml. di euro, è stato determinato principalmente dalla dinamica negativa del comparto postale in capo all'operatore FSU, che ha fatto registrare nel 2023 perdite superiori di circa 270 ml. di euro rispetto al 2022. L'operatore NFSU, invece, non evidenzia tale perdita (se non per un importo di circa 50 ml. di euro pari ai costi comuni che gli sono stati attribuiti perché devono essere in ogni caso sostenuti), in quanto lo scenario controfattuale non prevede la fornitura di servizi postali.

V.26. A rendere variabile la quantificazione dell'onere finale, inoltre, vi sono alcuni elementi, fra questi il riconoscimento dei profitti ragionevoli, che per loro stessa natura sono variabili nel tempo e dipendono dalla tipologia di indicatori utilizzati per la loro quantificazione.

V.27. Prima del 2020, infatti, i profitti ragionevoli sono stati determinati facendo quasi sempre riferimento alla remunerazione del capitale investito (il c.d. *Weight Average Cost of Capital* o *WACC*); successivamente l'Autorità ha ritenuto che *Ebit Margin* sia l'indicatore che meglio riflette la giusta remunerazione da riconoscere al fornitore del SU, come previsto dalla normativa. Si tratta in ogni caso di indicatori molto variabili fra loro e nel tempo, che incidono in maniera significativa sulla quantificazione del costo netto e che, dunque, non consentono un confronto omogeneo fra un anno ed un altro.

V.28. Con riferimento, invece, all'osservazione inerente all'assenza di parametri di misurazione dell'efficienza, l'Autorità richiama quanto già osservato nel documento di consultazione. In particolare, osserva che per la quantificazione del costo netto, PI ha simulato un modello operativo e contabile di un operatore NFSU che, pur offrendo un rinnovato ed efficiente *mix* produttivo, evidenzia una perdita economica.

V.29. La direttiva postale prevede che nel calcolo del costo netto si tenga conto anche della necessità di incentivare il FSU ad una maggiore efficienza economica, sebbene non offra indicazioni né parametri di riferimento utili allo scopo per le autorità nazionali di regolazione (c.d. ANR).

V.30. L'Autorità, tuttavia, osserva che utili indicazioni sono contenute nella disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato. In particolare, nella Comunicazione della Commissione sulla disciplina degli aiuti di Stato[13], si ammette il caso in cui non si riesca a valutare l'efficienza produttiva. A tale proposito si osserva che, nella fattispecie che ci occupa, pur non sussistendo modelli valutativi adeguati a una sua determinazione, l'Autorità ha comunque tenuto conto di tutti gli elementi che forniscono la normativa vigente ed il Contratto di programma. Si tratta, in particolare, del meccanismo introdotto con la legge di stabilità 2015 che già nel fissare una soglia massima per la compensazione, rappresenta, in linea di principio, un incentivo all'efficientamento produttivo del FSU, così come, a maggior ragione, costituisce incentivo il fatto stesso di fissare un importo massimo (262,4 milioni di euro), che risulta di gran lunga inferiore all'onere quantificato dall'Autorità. A ciò si aggiunga la disposizione del Contratto di Programma sull'invarianza negli anni del finanziamento (anche rispetto all'inflazione). Si tratta, in buona sostanza, di elementi che rappresentano sicuramente uno stimolo per Poste Italiane ad adottare tutte le strategie possibili per garantire incrementi di efficienza nel corso della durata dell'affidamento.

V.31. L'Autorità, in particolare ritiene che, tenuto conto della costante riduzione dei volumi di SU forniti, dell'incremento dei costi di produzione sostenuti (solo parzialmente recuperati con gli aumenti tariffari), considerata l'invarianza dei livelli di qualità che devono essere garantiti ai SU (che rappresentano un vincolo significativo al recupero dell'efficienza produttiva), il tetto alla compensazione pubblica non può che rappresentare uno stimolo alla crescita della produttività da parte del fornitore del SU, per tutta la durata dell'affidamento.

V.32. PI, infatti, deve operare nel modo più efficiente possibile in quanto in ogni caso deve sostenere tutti i costi afferenti alla fornitura del SU, anche quelli che non sono compensati dagli aiuti statali.

V.33. A ciò si aggiunga che il Contratto di Programma disciplina espressamente le modalità di erogazione del SU in un'ottica di efficienza prevedendo l'obbligo, per PI, di adottare modalità operative di esecuzione del servizio universale tali da garantire l'ottimizzazione dei processi, e dunque, il perseguimento dell'efficienza economica.

---

[13] COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE recante "*Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011)*", (2012/C 8/03), parr. 38-44: "*gli Stati membri devono introdurre incentivi a favore di una prestazione efficiente di SIEG di elevata qualità, a meno che possano debitamente dimostrare che questo non sia possibile o opportuno* […] *gli incentivi all'efficienza possono essere concepiti in modi diversi per rispondere meglio alle specificità di ciascun caso o settore. Ad esempio, gli Stati membri possono definire in anticipo un livello di compensazione fisso che preveda e incorpori gli incrementi di efficienza che si può prevedere che l'impresa realizzi nel corso della durata dell'atto di incarico. In alternativa, gli Stati membri possono definire obiettivi di efficienza produttiva nell'atto di incarico in base ai quali il livello della compensazione è subordinato alla misura in cui gli obiettivi sono stati raggiunti*".

V.34. Tale valutazione, peraltro, è in linea anche con l'orientamento della Commissione europea assunto nella decisione sulla compensazione statale a PI per la fornitura del SU per il periodo 2020-2024.

V.35. In ogni caso, sempre sul medesimo tema, l'Autorità evidenzia che PI ha proposto, per lo scenario controfattuale, un modello operativo che di per sé presenta risultati negativi nel settore postale e tanto pur operando secondo criteri di efficientamento dei processi produttivi, di riorganizzazione delle risorse e di riformulazione dell'offerta dei servizi postali e finanziari, in assenza di vincoli derivanti dall'obbligo di fornitura del SU. Gli efficientamenti produttivi, dunque, potrebbero comunque incidere solo parzialmente e in maniera non efficace sulle perdite strutturali dell'operatore, che derivano, come già indicato, anche da fattori congiunturali di un mercato in contrazione.

V.36. Con riferimento all'osservazione di PI circa la sottostima del costo netto, l'Autorità evidenzia che la valorizzazione del costo netto è direttamente connessa all'attribuzione dei costi e dei ricavi dell'operatore NFSU e, dunque, rinvia, in proposito, a quanto indicato nei paragrafi precedenti, con particolare riferimento ai criteri adottati per l'attribuzione dei costi indiretti e comuni all'operatore NFSU.

V.37. L'Autorità conferma la rappresentazione del costo netto quale confronto tra il risultato operativo (dato dalla differenza tra i ricavi e i costi operativi) degli operatori sia per lo scenario FSU sia per quello NFSU, non considerando, quindi la gestione finanziaria e il calcolo delle imposte.

V.38. Dal punto di vista economico-aziendale, infatti, la gestione finanziaria, come quella fiscale, afferisce all'area non caratteristica dell'impresa (accessoria) e comprende tutte le attività, le operazioni e le strategie relative alla liquidità aziendale, al *cash flow*, agli oneri e ai proventi finanziari e, dunque, non assolve al compito di rappresentare gli aspetti economici della c.d. gestione caratteristica d'impresa, strettamente legati al ciclo di produzione e, in particolare, alla capacità di produrre beni e servizi in modo tale da generare reddito. Quello economico, d'altra parte, a parere dell'Autorità, risulta essere l'aspetto fondamentale sotteso al *Profitability approach*, volto a considerare l'effetto complessivo derivante dagli obblighi di SU sul risultato di esercizio dell'operatore, tenendo conto sia delle eventuali perdite connesse alla fornitura del SU, sia dei guadagni che l'impresa avrebbe realizzato se avesse potuto formulare la propria proposta commerciale senza vincoli di universalità.

V.39. Analoga considerazione riguarda la gestione fiscale che, afferendo all'area delle imposte e tasse e ad una loro amministrazione equa in base al reddito generato, al pari di quella finanziaria, non rappresenta gli aspetti economici dell'impresa, ma quelli accessori legati alla fiscalità dell'impresa.

V.40. L'Autorità, dunque, per gli anni 2022 e 2023, e in linea con le valutazioni sopra riportate, ha valorizzato il costo netto, facendo riferimento al margine operativo, come segue:

	2022 *(Milioni di euro)*	**2023** *(Milioni di euro)*
A) Risultato Operatore FSU	814	1.266
B) Risultato Operatore NFSU	1.360	2.034
C)= B) – A) Costo Netto	546	768

II.5 I vantaggi intangibili e commerciali

Domanda 5): Si condividono le considerazioni svolte dall'Autorità in merito ai vantaggi intangibili?

➢ *Le osservazioni degli Operatori*

O.21. AICAI e Assopostale non condividono le considerazioni svolte, sul punto, dall'Autorità, in quanto ritengono che non siano stati presi in considerazione alcuni vantaggi intangibili e commerciali (c.d. VIC) utilizzati nelle precedenti valutazioni, quali l'uso diversificato della rete di accesso e le potenzialità da *first mover*, derivanti dall'utilizzo della rete universale. Ritengono, altresì, che non siano stati stimati i vantaggi derivanti dalle economie di scala e di scopo e dal valore del marchio di PI. Inoltre, entrambe le associazioni ritengono che l'Autorità non abbia sufficientemente motivato la sua valutazione dei VIC e osservano, a tal riguardo, che l'indagine CATI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*) con cui PI ha calcolato i VIC, ha riguardato solo i servizi finanziari escludendo quelli assicurativi.

O.22. AICAI, in particolare, ritiene che nei VIC calcolati dall'Autorità sia del tutto assente il valore del marchio che molti studi indicano decisamente elevato nei grandi FSU europei, tali da raggiungere e superare il miliardo di euro, considerando analogamente elevato anche il marchio di PI. Ritiene, altresì, che l'Autorità non abbia considerato le economie di scala quale vantaggio tangibile e, ipotizzando la dismissione dei servizi postali, ha escluso *tout court* anche le economie di scopo ottenute dal FSU, che gli derivano dalla fornitura congiunta dei servizi postali e di tutti gli altri servizi resi (finanziari, assicurativi, di monetica, ecc.).

O.23. Con specifico riferimento alla valutazione del marchio, AICAI riporta la stima di un'importante società internazionale, Brand Finance, specializzata nella valutazione dei *brand* delle grandi aziende, secondo la quale il valore del marchio di PI per l'anno 2022 raggiunge valori prossimi agli 8 mld. di dollari; osserva, inoltre, che tale dato è stato anche oggetto di un comunicato ufficiale di PI, nel quale è rappresentato questo valore del marchio legato alla rilevanza dell'immagine e della reputazione raggiunta dal FSU, con particolare riferimento alla *performance* ottenuta nel settore finanziario e assicurativo, che consente a PI di collocarsi ai primi posti di una graduatoria internazionale.

O.24. Inoltre, AICAI, espone una rassegna di diverse metodologie utilizzate dagli analisti finanziari per la valutazione del marchio, quali: *i)* il valore di mercato dell'azienda, che, facendo riferimento alla capitalizzazione di mercato include anche il valore intangibile del marchio; ciò comporterebbe, a giudizio dell'Associazione, che il marchio di PI sia pari a 11,85 mld. di euro, nel 2022; *ii)* il valore dei servizi associati al *brand*, i cui ricavi, sia postali che finanziari, contribuiscono al valore complessivo del marchio; *iii)* l'approccio da reddito, basato sulla stima dei flussi di cassa futuri derivanti direttamente dall'uso del marchio, che porta AICAI a stimare un valore annuo del vantaggio intangibile per PI pari ad un valore compreso tra 1,2 e 4,5 mld. di euro, nell'ipotesi che almeno il 10-15% del fatturato dei servizi non postali sia attribuibile alla fiducia nel marchio associato al servizio universale; *iv)* l'approccio da mercato, che considera il valore di mercato di aziende comparabili che operano nello stesso settore, come ad es. Deutsche Post o Royal Mail, per le quali AICAI ritiene che la componente intangibile del loro marchio rappresenti, in media il 20-30% della capitalizzazione di mercato. Tenuto conto, dunque, che la capitalizzazione di PI nel 2022 era di circa 1,85 mld. di euro, arriva a stimare che il marchio di PI, potenziato dal SU, possa essere pari ad un valore compreso tra 2,37 e 3,55 mld. di euro.

O.25. AICAI, dunque, sulla base di tutte le precedenti osservazioni, reputa che la stima dei VIC, per il calcolo del costo netto, possa quantificarsi in un valore compreso fra 1,2 e 4,5 mld. di euro.

O.26. A.RE.L. ritiene che i VIC siano stati sottostimati specie rispetto al valore del marchio di PI evidenziato dalle società finanziarie specializzate.

O.27. PI condivide le considerazioni dell'Autorità.

- *Le valutazioni dell'Autorità*

V.41. Con riferimento alle osservazioni di AICAI in merito alla mancata considerazione di alcuni VIC nella valutazione del costo netto 2022 e 2023, l'Autorità precisa che il vantaggio derivante dall'uso diversificato della rete di accesso si riflette nei ricavi relativi ai servizi finanziari e agli altri servizi registrati nel conto economico sia dell'operatore

FSU che di quello NFSU, e risulta coerente, peraltro, con l'adozione del c.d. perimetro allargato nel calcolo del costo netto per gli anni 2022 e 2023. Analogo discorso vale per il vantaggio derivante dalle economie di scala e di scopo raggiunte da PI.

V.42. L'Autorità sottolinea, in proposito che, come richiamato nel documento di consultazione, solo le esternalità che non vengono "catturate" dalla contabilità ordinaria e che costituiscono benefici detti, appunto, "intangibili", devono essere valorizzate separatamente e aggiunte alla differenza tra il risultato dell'operatore FSU e quello NFSU, al fine di evitare una doppia contabilizzazione che porterebbe ad una errata valutazione del costo netto.

V.43. La direttiva postale, infatti, prescrive di tener conto, nel calcolo del costo netto[14], di quelle esternalità che possono comportare benefici all'impresa designata per l'offerta di servizi universali, in virtù della sua natura di FSU, in termini di maggiori ricavi (es. complementarità della domanda, effetto reputazionale) o minori costi (economie di scala e di scopo, effetto pubblicitario), che non siano state già considerate nella contabilità ordinaria, e che, come tali, possono apportare dei vantaggi competitivi al FSU negli altri mercati in cui è attivo.

V.44. Per quanto riguarda, invece, i vantaggi delle potenzialità da *first mover*, l'Autorità osserva che l'utilizzo di una rete commerciale capillare non è, di per sé, sufficiente ad ipotizzare, né tantomeno a quantificare, eventuali vantaggi competitivi derivanti al FSU in tutti i mercati possibili. L'Autorità ritiene difficilmente individuabile e tantomeno quantificabile il nesso di causalità tra il possesso di un'infrastruttura e l'adozione tempestiva e/o anticipata, da parte dell'operatore, di strategie commerciali volte ad ottenere un vantaggio competitivo (c.d. "vantaggio del *first mover*").

V.45. Con riferimento al valore del marchio determinato dalla società di consulenza Brand Finance, indicato da AICAI, l'Autorità evidenzia che da un'attenta disamina della valutazione fatta dalla società suddetta è emerso quanto segue.

V.46. La metodologia utilizzata da Brand Finance[15], seppur rigorosa, si basa, in sostanza, sul livello di forza e di attrattività dei prodotti forniti da un'azienda che favorisce una

---

[14] Cfr. Direttiva 2008/6/Ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008 che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari, considerando (29), ultimo capoverso "[…] *di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficiano i fornitori di servizi postali designati per fornire il servizio universale*" e Allegato I, parte B. La direttiva, tuttavia, non fornisce ulteriori elementi sulla natura di questi benefici economici né sulla modalità con cui essi vanno inclusi nel calcolo.

[15] Cfr. Brand Valuation Methodology, Brand Finance Brandirectory, disponibile al seguente indirizzo https://brandirectory.com/methodology

crescita solida e sostenibile e sulle *performance* reddituali[16] e non sembra cogliere, dunque, nel caso di specie, la correlazione tra la fornitura del SU e i maggiori ricavi derivanti dalla vendita di tutti gli altri servizi per l'effetto positivo che la reputazione di PI esercita sulla clientela. Solo quest'ultimo vantaggio, d'altra parte, è quello che deve essere considerato per il calcolo del costo netto.

V.47. Inoltre, dall'analisi storica delle valutazioni riportate sul sito della società di consulenza[17] emerge che il marchio di PI viene menzionato tra quelli italiani più forti e di maggior valore soltanto a partire dal 2016 e con specifico riferimento al comparto finanziario e assicurativo[18], nonostante PI sia il fornitore dei servizi postali universali dal 1999. Inoltre, la costante crescita del valore del marchio appare in controtendenza rispetto all'andamento negativo del *business* legato al SU (dovuto, come noto, al decremento dei volumi di posta) e suggerisce che il *brand* di PI si sia affermato e continui a rafforzarsi nel tempo per la buona percezione da parte della clientela dei servizi finanziari e assicurativi forniti; servizi che riescono, dunque, a fidelizzare i consumatori in misura maggiore rispetto a quanto faccia la reputazione di fornitore del SU.

V.48. L'Autorità non ritiene, dunque, che la valutazione del marchio di PI effettuata da Brand Finance possa rappresentare una valida *proxi* per la quantificazione dei VIC, ai fini del costo netto, né tantomeno ritiene utilizzabili le altre metodologie passate in rassegna. Tutte, in generale, non si prestano a valorizzare adeguatamente il vantaggio reputazionale nel senso prescritto dalla direttiva postale. Quella della società di consulenza per i limiti esposti in precedenza; le altre in quanto utilizzano metodi che, basandosi su assunzioni ed ipotesi che non trovano un riscontro oggettivo, data anche la peculiare configurazione di azienda multiservizi di PI, finiscono con l'essere approssimative e fuorvianti, non riuscendo ad individuare né a misurare la relazione tra il vantaggio intangibile e la fornitura del SU.

V.49. Diversamente, la ricerca di mercato utilizzata da PI per la stima dell'esternalità positiva in oggetto coglie l'obiettivo d'indagare il comportamento d'acquisto dei clienti dei servizi finanziari in relazione alla fornitura dei SU da parte di PI e, dunque, quantificare in maniera affidabile l'effetto rilevante del vantaggio intangibile, e più aderente al dettato normativo per la quantificazione dei VIC[19].

---

[16] Cfr. "*Italy 100 2022*", Brand Finance, disponibile al seguente indirizzo: https://brandirectory.com/reports/italy/2022
[17] Cfr. Italy Report annuale dei brand italiani più forti e di maggior valore, disponibili all'indirizzo: https://brandirectory.com/reports/italy/2016
[18] Cfr. Poste Italiane Brand, brand performance, disponibile https://brandirectory.com/brands/poste-italiane?year=2016
[19] Cfr. Les actes de l'Arcep - "*Definition, classification and methodology for evaluating intangible benefits related to universal postal service*" - Arcep commissioned this report from the firm WIK Consult, May 2010.

V.50. Le domande del sondaggio, peraltro, sono state condivise, da PI, con la Commissione Europea nell'ambito della decisione sugli aiuti di Stato e sono state formulate in modo da suscitare risposte utili a determinare la quantità aggiuntiva di servizi che i clienti richiedono al fornitore del servizio universale in virtù del suo status di FSU. L'Autorità, dunque, ritiene appropriato porsi in continuità con i criteri della CE.

V.51. L'Autorità, vieppiù, osserva che la metodologia adottata da PI per la valorizzazione delle sinergie commerciali consente di cogliere l'effetto congiunto dei benefici derivanti dalla reputazione del FSU e dalla complementarità della domanda in quanto essa stima la perdita potenziale di domanda di servizi finanziari per PI in caso di cessazione della fornitura dei servizi postali. Infatti, a differenza delle metodologie precedenti, al campione non viene chiesto di fornire la ragione per cui acquista i servizi finanziari di PI, ma ipotizzare la reazione sulla domanda di servizi finanziari in caso di mancata fornitura del SU da parte di PI, reazione che può scaturire tanto da ragioni reputazionali (es. fiducia nel marchio che viene meno) quanto da ragioni di sinergia tra servizi (es. possibilità di acquistare i servizi finanziari nel medesimo ufficio in cui ci si reca per spedire una raccomandata)[20].

V.52. Quanto alla specifica considerazione di AICAI inerente alla suddetta *survey* svolta con il metodo CATI, che ha riguardato solo i clienti di servizi finanziari e non anche quelli dei servizi assicurativi, l'Autorità osserva che, in linea di principio, potrebbe configurarsi una sottostima del vantaggio commerciale; tuttavia, la base di calcolo stimata per quantificare i maggiori ricavi derivanti a PI dai servizi finanziari per effetto della commercializzazione di servizi postali è di gran lunga superiore ai ricavi finanziari indicati nel bilancio di esercizio di PI per gli anni 2022 e 2023.

V.53. Invero, i ricavi dei servizi finanziari considerati per la stima sono pari a circa 6.025 ml. di euro per il 2022 e circa 6.790 per il 2023, quelli invece iscritti nel bilancio di esercizio di PI per il 2022 e il 2023 sono pari rispettivamente a 4.938 ml. di euro e 5.229 ml. di euro.

V.54. Per quanto indicato, l'Autorità ritiene che l'utilizzo di maggiori ricavi come base di calcolo, come sopra indicato, sia sufficiente a non sottostimare il vantaggio derivante dalle sinergie commerciali.

V.55. Tutto ciò considerato, l'Autorità conferma la stima dei VIC sottoposta a consultazione.

[20] L'indagine indaga sulla probabilità con cui il cliente cesserebbe di utilizzare i servizi e prodotti che attualmente ha con BancoPosta/Postepay (es. Certamente/Molto probabilmente/Probabilmente/Difficilmente/Per nulla).

II.6 Il diritto a realizzare profitti ragionevoli

Domanda 6): Si condividono le considerazioni svolte dall'Autorità in merito al diritto a realizzare profitti ragionevoli?

➢ *Le osservazioni degli Operatori*

O.28. AICAI e Assopostale non formulano osservazioni.

O.29. A.RE.L. condivide le considerazioni dell'Autorità.

O.30. PI non ha osservazioni relative all'EBIT MARGIN quale indicatore per il calcolo dell'utile ragionevole.

O.31. PI, tuttavia, non condivide la scelta dell'Autorità di applicare l'EBIT MARGIN calcolato come media aritmetica di tutti gli operatori europei indicati nei report di *Cullen* sia per il 2022 che per il 2023, con esclusione di PI. In particolare, evidenzia che la lista degli operatori presenti nei *benchmark* di *Cullen* è in continua evoluzione e non è, dunque, idonea a un confronto stabile negli anni. Inoltre, la maggior parte degli operatori presenti in tali *report* non possono essere considerati come '*comparables'* di Poste Italiane per dimensione e fatturato.

O.32. PI, inoltre, evidenzia che, nella decisione della CE sugli aiuti di Stato concessi all'operatore francese La Poste per la fornitura del servizio universale, i *comparables* utilizzati sono stati: La Poste, Deutsche Post, Royal Mail e Poste Italiane; è stato, quindi, incluso anche l'operatore di cui si sta valutando il costo netto.

O.33. Sulla base di tali considerazioni, utilizzando, per analogia, la media dei quattro *comparables* precedentemente indicati, come desunti dal citato *Report* di *Cullen* utilizzato anche dall'Autorità, secondo PI, i valori dell'EBIT MARGIN dovrebbero essere pari a 5,9% per il 2022 e 7,9% per il 2023 e, di conseguenza ritiene adeguato il riconoscimento di un maggior profitto calcolato sui servizi universali forniti.

➢ *Le valutazioni dell'Autorità*

V.56. Con riferimento all'osservazione di PI circa l'utilizzo da parte dell'Autorità di tutti gli operatori europei, invece che di solo 4 operatori, in analogia a quanto effettuato dalla CE nei riguardi dell'operatore francese La Poste, l'Autorità osserva che nella decisione

sugli aiuti di stato cui ci si riferisce [21], la specifica valutazione è stata effettuata dalla CE dopo aver analizzato i risultati di tutti gli operatori europei negli ultimi 7 anni e aver comparato il loro livello di redditività. Ha poi stabilito che il tasso di remunerazione proposto da La Poste fosse inferiore a quello degli operatori postali europei più comparabili per fatturato annuo superiore ai 10 mld. di euro, non considerando, tuttavia, la specificità delle attività svolte dagli operatori, come nel caso di PI che raggiunge tale soglia di fatturato per l'insieme di tutte le attività postali e finanziarie.

V.57. L'Autorità ritiene, invece, in ragione anche della specifica configurazione di azienda multiservizi di PI, più appropriato, ai fini del calcolo dell'importo della compensazione per il servizio postale universale, un confronto in un'ottica paneuropea con tutti gli operatori e conferma la scelta di utilizzare una media degli EBIT di tutti i *comparables* europei per gli anni 2022 e 2023, rilevati dagli *Annual Report* di ciascuno di essi e sintetizzati da Cullen International, pari rispettivamente al 2,15% e al 2,45%.

V.58. Applicando le percentuali sopra riportate ai ricavi dei servizi postali universali, come effettuato dalla CE, al fine di remunerare l'onere della fornitura del Servizio Universale, si conferma la stima del profitto ragionevole per gli anni di riferimento pari a circa 22 milioni di euro per il 2022 e circa 24 milioni di euro per il 2023.

II.7 La quantificazione dell'onere del servizio universale postale

Domanda 7): Si condividono le considerazioni svolte dall'Autorità in merito all'onere del servizio universale postale?

- *Le osservazioni degli Operatori*

O.34. AICAI e Assopostale non condividono le considerazioni dell'Autorità per le ragioni riportate in tutte le precedenti risposte.

O.35. Secondo A.RE.L. l'onere dovrebbe essere calcolato con una metodologia più adeguata all'attuale configurazione di mercato.

[21] Aide d'État SA.100746 (2023/NN) – France Aide d'État à La Poste en contrepartie du service universel postal au titre des années 2021 – 2025

O.36. Sulla base delle considerazioni illustrate nelle precedenti risposte, PI considera che la valorizzazione svolta dall'Autorità dell'onere del servizio postale universale per gli anni 2022 e 2023 conduca ad una sottostima dell'onere stesso.

➢ *Le valutazioni dell'Autorità*

V.59. Tenuto conto delle valutazioni su espresse, l'Autorità conferma la quantificazione dell'onere sottoposta a consultazione sintetizzata nella tabella seguente per gli anni 2022 e 2023.

	2022 *(Milioni di euro)*	**2023** *(Milioni di euro)*
A) Risultato Operatore FSU	814	1.266
B) Risultato Operatore NFSU	1.360	2.034
C)= B) – A) Costo Netto	546	768
D) Vantaggi intangibili e commerciali	46	56
E) Diritto a realizzare profitti ragionevoli	22	24
F) = C) – D) +E) Onere del Servizio Universale	522	736

II.8 L'iniquità dell'onere derivante dalla fornitura del servizio universale

Domanda 8): Si condividono le considerazioni svolte dall'Autorità in merito all'iniquità dell'onere?

➢ *Le osservazioni degli Operatori*

O.37. AICAI e Assopostale ritengono che l'onere non sia iniquo, in quanto PI è in grado di sopportarlo, considerate le economie di scala e di scopo che può realizzare grazie alla disponibilità della rete postale e degli uffici che le consente di offrire un'ampia gamma di prodotti altamente profittevoli, in grado di compensare ampiamente i costi dell'OSU.

O.38. Secondo A.RE.L. l'onere non è iniquo e quindi non può essere attivato il fondo di compensazione.

O.39. PI condivide l'analisi svolta dall'Autorità e l'utilizzo della prassi regolamentare europea relativa all'applicazione di specifiche soglie a parametri economico finanziari.

- *Le valutazioni dell'Autorità*

V.60. Con riferimento all'osservazione di AICAI e Assopostale, l'Autorità ritiene che la metodologia del PC *approach*, utilizzata con riferimento all'intero perimetro aziendale, vada proprio nel senso indicato, vale a dire che il risultato reddituale dell'operatore FSU che viene confrontato con quello dell'operatore NFSU, è generato sia dai servizi postali universali (in perdita) sia da tutti gli altri servizi (in utile), operando dunque, una "compensazione" reddituale fra i servizi forniti, contribuendo alla copertura dei costi del servizio universale.

V.61. L'Autorità ritiene, dunque, che l'utilizzo di tre diversi criteri che portano a confrontare l'onere con: *i)* i ricavi dei servizi universali, *ii)* i costi dei servizi universali e *iii)* i costi totali del FSU, consenta un'adeguata valutazione e un prudente apprezzamento dell'iniquità dell'onere. Va osservato, infatti, che l'onere è risultato iniquo sia in riferimento ai ricavi dei SU sia in riferimento ai costi dei SU sia, infine, in riferimento ai costi totali dell'Azienda.

V.62. In particolare, l'Autorità ribadisce che la direttiva n. 2008/6/CE prevede l'introduzione di un meccanismo di finanziamento, nell'ipotesi in cui gli obblighi di SU generino un onere finanziario c.d. "iniquo" in capo al fornitore designato. Tuttavia, la stessa direttiva non fornisce una definizione del concetto di "iniquità" né criteri per la valutazione dell'iniquità dell'onere del SU. Né la normativa nazionale di recepimento ha arricchito di contenuti la nozione di onere iniquo, limitandosi a rinviare a quanto previsto dalla direttiva europea, laddove fa espresso riferimento all'Allegato I recante "*Orientamenti per il calcolo dell'eventuale costo netto del servizio universale*", e rimettendo all'Autorità di regolazione il compito di effettuare le valutazioni di merito.

V.63. Al fine di individuare alcune indicazioni per circoscrivere il concetto di "iniquità" dell'onere l'Autorità ha fatto riferimento alla giurisprudenza formatasi in materia di finanziamento del costo netto del SU nel settore delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, che ha fornito alcune importanti indicazioni (sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, nel caso *Commissione europea v. Regno del Belgio*, C-222/08, 6 ottobre 2010) e alla prassi regolamentare europea.

V.64. Con particolare riferimento alle soglie da utilizzare, si ritiene iniquo l'onere se risulta: *i)* superiore al 3% dei ricavi dei servizi universali; *ii)* superiore all' 1% dei costi dei servizi universali; iii) superiore all' 1% dei costi totali dell'Azienda.

V.65. Al riguardo, si osserva che l'onere del SU di PI per gli anni 2022 e 2023 supera ciascuna delle soglie fissate dai Paesi europei ai fini della definizione di iniquità dell'onere. Sebbene nell'ordinamento nazionale non si rilevi una definizione di iniquità dell'onere e non si riscontri una definizione univoca a livello europeo, l'Autorità, adottando i medesimi criteri utilizzati dalle altre ANR, ritiene che l'onere per il 2022 e per il 2023 sia iniquo.

II.9 Il fondo di compensazione

Domanda 9): Si condividono le considerazioni svolte dall'Autorità in merito al fondo di compensazione?

- *Le osservazioni degli Operatori*

O.40. AICAI è contraria all'attivazione del fondo in quanto, in primo luogo, ritiene che l'onere possa essere sopportato da PI. In secondo luogo, perché lo ritiene uno strumento i cui danni (distorsioni della concorrenza, difficoltà insormontabili di applicazione pratica, rischi di rimonopolizzazione di alcuni mercati come quelli delle lettere *business*) sono di gran lunga superiori rispetto ai benefici asseriti. Evidenzia, inoltre che tale giudizio negativo è stato ripetutamente espresso da WIK e da Copenhagen Economics, due autorevoli società di consulenza che hanno svolto gran parte degli studi sui servizi postali per conto della CE.

O.41. AICAI, infine, fa presente che la direttiva europea prevede un altro strumento alternativo – una tassa sugli utenti da applicarsi a tutti i servizi postali – la cui applicazione, nel caso di verifica dell'iniquità dell'OSU, sarebbe certamente molto meno distorsiva del fondo.

O.42. Assopostale non condivide le osservazioni dell'Autorità in quanto l'attivazione del fondo avrebbe effetti catastrofici per i concorrenti di PI nei servizi postali, che sarebbero in breve tempo ed in gran parte messi fuori mercato. Ritiene, infatti, che se PI, per la sua natura di operatore multiprodotto, possa sopportare i costi dell'OSU, al netto del finanziamento pubblico, le imprese postali hanno invece margini esigui che verrebbero velocemente erosi dalla partecipazione al fondo. Soprattutto le imprese postali di piccole e medie dimensioni non avrebbero alcuna possibilità di compensare l'erosione dei margini, operando solo nel mercato dei servizi postali.

O.43. Anche A.RE.L. esprime preoccupazione per i rischi derivanti dall'attivazione del fondo di compensazione, che metterebbero a repentaglio la sopravvivenza dei suoi soci sul mercato se fossero obbligati a contribuirvi. Secondo A.RE.L., l'attivazione del fondo di compensazione – supponendo che vengano chiamati a contribuire i soli fornitori dei servizi postali non universali – in Italia risulterebbe disastrosa. Facendo un calcolo

complessivo, stima che qualunque sia l'aliquota applicata (fino al 10% prescritto dalla normativa) al fatturato totale di tutti gli operatori postali, pari a circa 7,362 mld. di euro all'anno nel biennio 2022-2023 (secondo i dati dell'Osservatorio AGCom), si ridurrebbero i loro profitti (EBIT) a livelli inferiori all'equo tasso di remunerazione del capitale a cui questi operatori hanno diritto. A.RE.L.stima che occorrerebbe prelevare almeno il 3,5% del loro fatturato per compensare gli oltre 260 mln. di euro necessari a completare la copertura del costo netto definito dall'Autorità.

O.44. A.RE.L., inoltre, evidenzia che nel caso di attivazione del già menzionato fondo, il maggior contribuente, per fatturato di servizi postali non universali, sia l'*incumbent*.

O.45. A.RE.L., in definitiva, ritiene che solo gli operatori con EBIT molto elevati potrebbero essere teoricamente in grado di assorbire il pagamento del contributo, ma è altresì noto che la marginalità del settore postale è bassa e, dunque, il fondo di compensazione è inapplicabile.

O.46. PI, d'altra parte, sottolinea la necessità dell'attivazione del fondo di compensazione sia in relazione all'entità dell'onere posto in consultazione dall'Autorità per gli anni 2022 e 2023 sia in considerazione del quadro normativo e del contesto di mercato in cui il fornitore del servizio universale si trova a dover operare. A tal riguardo PI fa presente che, se l'onere non coperto da fondi statali fosse completamente a carico del FSU, si avrebbe un effetto distorsivo della concorrenza che penalizzerebbe il FSU e che vedrebbe, peraltro, ulteriormente diminuita la sua capacità di investimento e di autofinanziamento per effetto del parziale ristoro dell'onere del SU.

O.47. PI ritiene, altresì, che per ridurre gli effetti distorsivi della concorrenza si debba considerare, nel calcolo della quota di contribuzione e nella base imponibile, l'ammontare non coperto dalla compensazione statale dell'onere del SU.

O.48. PI sottolinea che l'attuale finanziamento da parte dello Stato è soggetto ad imposizione fiscale, per cui vi è ulteriore ampliamento del *gap* esistente tra costo netto quantificato dall'Autorità ed effettivo finanziamento dello stesso.

O.49. PI chiede, infine, all'Autorità, in qualità di istituzione garante delle corrette dinamiche del mercato postale e con il compito di calcolare puntualmente il corretto valore dell'onere del SU, di segnalare verso le istituzioni competenti in materia (es. Ministero dell'Economia e delle Finanze, MIMIT, etc.), l'esistenza di importanti valori dell'onere del SU non compensati e l'eventuale supporto per l'individuazione di modalità alternative per il finanziamento degli stessi.

➢ *Le valutazioni dell'Autorità*

V.66. Con riferimento alla contrarietà espressa da AICAI, Assopostale e A.RE.L. circa l'ipotesi di attivazione del fondo, l'Autorità rileva che il legislatore ha espressamente previsto per il finanziamento del costo netto del SU[22] quale ulteriore strumento rispetto ai trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato, l'istituzione del fondo di compensazione, così come definito dall'art. 10 del d.lgs. n. 261/1999, cui sono tenuti a contribuire «*i titolari di licenze individuali e di autorizzazione generale entro la misura massima del dieci per cento degli introiti lordi, relative a servizi sostituitivi di quelli compresi nel servizio universale, derivanti dall'attività autorizzata*». Il legislatore italiano ha, pertanto, previsto la possibilità di imporre l'obbligo di contribuzione al meccanismo di condivisione dei costi derivanti dal SU ai titolari di licenza individuale (art. 5 del d.lgs. n. 261/1999) e di autorizzazione generale (art. 6 del d.lgs. n. 261/1999).

V.67. La norma nazionale di recepimento deve essere letta alla luce di quanto stabilito dal legislatore europeo riguardo a tale tematica, che di seguito si riassume:

- ai fornitori dei servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del SU (licenziatari), può essere imposto l'obbligo di contribuire finanziariamente al fondo di compensazione (così come risulta dal combinato disposto dell'art. 7, comma 4, e dell'art. 9, comma 2, della direttiva 97/67/CE nel testo vigente);
- ai fornitori di servizi postali, compresi gli autorizzati, può essere imposto l'obbligo di contribuzione qualora i loro servizi possano considerarsi, nell'ottica di un utente, rientranti nell'ambito di applicazione del SU purché denotino un livello di «*intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale, tenuto conto delle loro caratteristiche, compresi gli aspetti che comportano un valore aggiunto, nonché l'impiego previsto e la tariffazione*» (*considerando* 27 della direttiva n. 2008/6/CE, richiamato anche nelle previsioni relative agli obblighi dei soggetti autorizzati, art. 11, comma 1, lettera f), del regolamento sul rilascio dei titoli abilitativi del regolamento, approvato con delibera n. 129/15/CONS.

V.68. Con riferimento a tutte le criticità afferenti al fondo di compensazione che gli operatori hanno evidenziato sia sotto il profilo competitivo che economico generale e di mercato, l'Autorità evidenzia di aver inviato, in data 16 giugno 2025, una segnalazione al Governo nella quale si propone l'abolizione del fondo stesso, per una molteplicità di elementi che ostano, a parere dell'Autorità, al corretto sviluppo concorrenziale del mercato postale, nonché alla sua stessa integrità. Ciononostante, il vigente quadro normativo lo prevede.

[22] Cfr. d.lgs. n. 261/1999 (che recepisce la direttiva n. 97/67/CE), art. 3, comma 12.

V.69. In relazione all'osservazione di PI sulla sottoposizione del trasferimento pubblico ad imposizione fiscale, l'Autorità osserva che, anche in considerazione del differenziale che si registra tra il finanziamento erogabile e il costo netto accertato, il tema rappresenta un argomento la cui specificità merita un confronto tra le diverse Istituzioni competenti.

V.70. In merito, da ultimo, alle osservazioni formulate dagli intervenuti alla consultazione pubblica sulle quote di contribuzione e sui soggetti tenuti alla contribuzione, l'Autorità osserva che tali temi saranno oggetto di un autonomo procedimento.

V.71. Tanto premesso, si rappresenta che l'onere del SU è pari a 522 milioni euro nel 2022 e 736 milioni di euro nel 2023 ed è iniquo per entrambi gli anni. Considerato che la compensazione pubblica prevista dal legislatore ammonta a 262,4 milioni di euro annui, sussistono i presupposti, in astratto, per l'alimentazione del fondo di compensazione, ai sensi dell'articolo 10 del d.lgs. n. 261/1999.