

Documento per la consultazione pubblica

**AVVIO DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA CONCERNENTE LA
VERIFICA DEL CALCOLO DEL COSTO NETTO DEL SERVIZIO POSTALE
UNIVERSALE, LA QUANTIFICAZIONE DELL'ONERE E LA MODALITÀ
DEL SUO FINANZIAMENTO PER GLI ANNI 2022 E 2023**

INDICE

1	Introduzione ed inquadramento normativo	3
2	I modelli e le metodologie di calcolo del costo netto del SU per il 2022 e il 2023 .	5
2.1	Il perimetro merceologico.....	7
2.2	La metodologia di calcolo.....	10
2.3	I criteri di ripartizione dei ricavi e dei costi.....	13
3	Il risultato dell'operatore FSU.....	15
	LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE	15
3.1	I ricavi e i costi dell'operatore FSU.....	15
3.2	I servizi erogati dall'operatore FSU.....	18
3.3	Le risorse utilizzate dall'operatore FSU	20
	LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ	26
4	Il risultato dell'operatore NFSU.....	27
	LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE	27
4.1	I ricavi e i costi dell'operatore NFSU	27
4.2	I servizi erogati dall'operatore NFSU.....	29
4.3	La rete dell'operatore NFSU.....	30
	LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ	30
5	Il costo netto del SU per gli anni 2022 e 2023	36
6	I vantaggi intangibili e commerciali.....	37
	LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE	39
	LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ'	40

7 Il diritto a realizzare profitti ragionevoli	42
LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE	43
LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITA'	43
8 Gli incentivi per una maggiore efficienza economica	44
9 Onere del servizio universale postale	46
10 L'iniquità dell'onere derivante dalla fornitura del servizio universale	47
11 Il fondo di compensazione	49

1 Introduzione ed inquadramento normativo

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 Italiane² S.p.A. (di seguito PI).

2. La Direttiva 2008/6/CE, recepita nel nostro ordinamento dal dlgs. 261/99 e s.m.i., prescrive 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. 261/99 stabilisce sia in che modo la fornitura del SU può essere finanziata³ sia la metodologia di calcolo del costo netto⁴. Pertanto, il FSU calcola annualmente il costo netto del SU e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito Autorità) ne verifica la metodologia di calcolo, l'ammontare dell'onere e la sua iniquità, nonché le modalità di finanziamento⁵, fermo restando che il trasferimento pubblico è pari ad un massimo di 262,4 milioni di euro⁶ e che eventualmente, ove l'onere iniquo risulti superiore alla somma stanziata dallo Stato, può essere attivato un fondo di compensazione nella misura massima di 89 milioni di euro⁷.

3. In Italia, come anticipato, il fornitore designato per il servizio postale universale è la società Poste Italiane S.p.A., società capogruppo del gruppo Poste Italiane, che svolge attività di corrispondenza, corriere espresso (per clienti retail e PMI), logistica e pacchi nonché attività finanziarie, assicurative, di gestione dei pagamenti e dei servizi di monetica, dei servizi di telefonia mobile e fissa e commercializzazione di luce e gas. Le attività finanziarie ed assicurative, a partire dal 2 maggio del 2011, sono state attribuite contabilmente da Poste Italiane al cosiddetto Patrimonio destinato BancoPosta.

4. 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

¹ Cfr. d.lgs. n. 261/99, art. 3, comma 1.

² Cfr. d.lgs. n. 261/99, art. 23, comma 2.

³ 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”

⁴ 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”

⁵ Cfr. d.lgs. n. 261/99, art. 3, comma 14.

⁶ Cfr. legge n. 190/2014, articolo 1, comma 274, lett. b) – contratto di programma 2020-2024 art. 6, c. 2.

⁷ Cfr. legge n. 190/2014 e d.lgs. n. 261/99, art. 3, comma 12 – contratto di programma 2020-2024 art. 6, c. 3.

programma⁸ da parte del Ministero delle Imprese e del Made in *Italy* (di seguito MIMIT) dia esito negativo.

5. PI, in siffatto quadro, ha quantificato il costo netto del Servizio Universale per gli anni 2022 e 2023 nella misura, rispettivamente, di 1.116 e 1.333 milioni di euro⁹.

6. Tali valori sono 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.

7. In particolare, l'Autorità:

- tiene "*...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";
- verifica 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";
- verifica che nel calcolo si tenga "*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 realizzare profitti ragionevoli e gli incentivi per una maggiore efficienza economica*¹²".

8. Nello specifico, il processo di valutazione dell'Autorità comporta una ricognizione dei modelli e delle metodologie di calcolo del costo netto del SU (**capitolo 2**), ed una valutazione dei seguenti elementi di analisi:

- il risultato del FSU quando è soggetto ad obblighi di servizio universale (**capitolo 3**);
- il risultato del medesimo soggetto in assenza di obblighi di servizio universale (c.d. impresa Non FSU, di seguito anche NFSU) (**capitolo 4**);
- il costo netto complessivo (FSU-NFSU) (**capitolo 5**);

⁸ Il Contratto di Programma 2020-2024 è stato prorogato con un atto di Proroga del Contratto di Programma 2020-2024 del novembre 2024, al fine di allinearne la durata dell'affidamento per la fornitura del servizio postale universale, affidato alla Società ai sensi e per gli effetti dell'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 261 del 1999, fino al 30 aprile 2026.

⁹ Nota prot. 0175195/2023 con riferimento all'anno 2022 e nota prot. 0179833/2024, oltre a note prot. 0289552/24, 0289647/24 e 0289871/24, con riferimento ad entrambi gli anni.

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.

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

- i vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficia il FSU per fornire il servizio universale (**capitolo 6**);
 - il diritto a realizzare profitti ragionevoli (**capitolo 7**);
 - gli incentivi per una maggiore efficienza economica (**capitolo 8**).
9. Sulla scorta di tali valutazioni, l’Autorità:
- verifica la quantificazione degli oneri del costo netto del SU per gli anni 2022 e 2023 (**capitolo 9**);
 - valuta l’eventuale iniquità degli oneri 2022 e 2023 ove imputati a Poste Italiane nella parte eccedente i 262,4 milioni di euro stabiliti come contributo a carico della finanza pubblica (trasferimento pubblico) ai sensi della legge n. 190/2014 (**capitolo 10**);
 - esamina il tema dell’attivazione del fondo di compensazione per la ripartizione degli oneri 2022 e 2023 tra le imprese che operano nel mercato dei servizi postali (**capitolo 11**), a copertura, per ciascuna annualità, della parte eccedente i 262,4 milioni di euro posti a carico della finanza pubblica e nella misura massima di 89 milioni di euro ai sensi della legge n. 190/2014.

2 I modelli e le metodologie di calcolo del costo netto del SU per il 2022 e il 2023

10. Il paniere delle prestazioni incluse nel SU nel biennio 2022-2023, i cui costi sono oggetto della presente verifica, è costituito da: *i*) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg; *ii*) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione dei pacchi postali fino a 20 kg; *iii*) i servizi relativi agli invii raccomandati ed agli invii assicurati¹³.

11. I servizi inclusi nel SU sono, in dettaglio: posta ordinaria, posta prioritaria, posta massiva, posta raccomandata, posta assicurata, invii editoriali e pacco ordinario, servizi di notifica a mezzo posta di atti giudiziari e di violazioni del codice della strada.

12. Tali servizi nel biennio 2022-2023 sono stati offerti da PI in base alle condizioni economiche e tecniche stabilite dall’Autorità, in attuazione del quadro normativo di riferimento¹⁴, riguardanti *inter alia*:

- a) i livelli minimi di qualità, con tempi di recapito pari per la posta ordinaria a quattro giorni lavorativi successivi a quello d’inoltro nella rete postale nel 90% dei casi e per la posta prioritaria a un giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete postale per almeno l’80% degli invii. Tali obiettivi, in vigore sin dal 2015 (cfr. delibera n. 396/15/CONS), sono definiti a livello nazionale e tengono conto degli effetti sui Comuni in cui l’invio e/o la ricezione della posta può avvenire a giorni alterni;

¹³ Cfr. d.lgs. n. 261/1999, art. 3, comma 2.

¹⁴ Cfr. d.lgs. 261/99, art. 3, commi da 5 a 10.

- b) i prezzi, fissati nella misura massima e in modo uniforme sul territorio nazionale dall'Autorità (cfr. in dettaglio delibera n. 396/15/CONS e successive manovre tariffarie approvate dall'Agcom);
- c) la frequenza minima di consegna, con la raccolta e il recapito cinque giorni a settimana per almeno il 75% della popolazione e un sistema di raccolta e recapito a giorni alterni (secondo lo schema bisettimanale, lunedì-mercoledì-venerdì-martedì-giovedì) fino al 25% della popolazione; l'Autorità ha altresì definito specifici criteri cui PI deve attenersi per l'individuazione dei Comuni interessati dalla misura, in virtù delle particolari circostanze, anche di natura geografica, che caratterizzano l'ambito del recapito postale sul territorio italiano¹⁵ (cfr. delibera n. 395/15/CONS);
- d) la distribuzione dei punti di accesso, prevedendo un numero congruo di uffici postali e di cassette di impostazione su tutto il territorio nazionale e, in particolare, imponendo la presenza di almeno un ufficio postale nelle zone remote ossia in ogni comune appartenente alle "isole minori" e alle "zone rurali e montane" (cfr. delibera n. 342/14/CONS);
- e) gli orari di apertura degli uffici postali, prevedendo un orario di apertura minimo di tre giorni e 18 ore settimanali per gli uffici postali che sono presidio unico, ridotto a due giorni e 12 ore settimanali per gli uffici postali che sono presidio unico di Comuni con popolazione residente inferiore a 500 abitanti, a condizione che, nei restanti giorni lavorativi della settimana, vi sia un ufficio in prossimità (entro 3 km di distanza) che assicuri alla popolazione locale la fruizione dei servizi postali (cfr. delibera n. 342/14/CONS).

13. Tutti i servizi postali rientranti nell'ambito del SU sono stati prestati, anche nel biennio 2022-2023, senza l'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), ai sensi dell'art. 10, comma 1, n. 16), del d.P.R. n. 633 del 1972.¹⁶

14. La fornitura di tali prestazioni comprese nel SU ha comportato nel biennio 2022-2023, secondo PI (come quantificato nelle citate note), oneri superiori ai relativi ricavi in ragione, *inter alia*, dell'esigenza, fissata dal legislatore, di garantire i servizi in esame in tutti i punti del territorio nazionale, comprese le isole minori e le zone rurali e montane, e a tutti gli utenti finali, con i medesimi livelli di servizio e prezzi.

15. Il costo netto del SU è stato calcolato da PI per l'anno 2022 in 1.116 milioni di euro e per l'anno 2023 in 1.333 milioni di euro (vedi *infra* par. 5), sulla base di elementi valutativi che incidono in maniera preponderante nella quantificazione dell'onere. In particolare, PI ha: *i*) individuato il perimetro di tutte le prestazioni offerte al mercato (c.d.

¹⁵ L'attuazione del recapito a giorni alterni è avvenuta in tre fasi successive avviate il 1° ottobre 2015 (per lo 0,6% della popolazione nazionale), il 1° aprile 2016 (per il 10,6% della popolazione) e il 20 novembre 2017, interessando complessivamente il 21,7% della popolazione.

¹⁶ Così come riformulato, da ultimo, dall'art. 32-bis del decreto-legge n. 91/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 116 del 2014, in recepimento della disciplina dell'Unione europea in materia di esenzione IVA per i servizi postali, regolata dall'art. 132, *lett. a*), della direttiva n. 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto.

perimetro allargato) (cfr. *infra* par. 2.1) ii) applicato il *Profitability cost approach* (di seguito anche *PC approach* o PC) come metodologia di calcolo (cfr. *infra* par. 2.2) e iii) adottato specifici criteri di ripartizione dei ricavi e dei costi per tipologia di servizio (cfr. *infra* par. 2.3).

2.1 Il perimetro merceologico

16. In linea con le indicazioni dell'Allegato I alla Direttiva 2008/6/CE, integralmente recepite dal dlgs. 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).

17. Avuto specifico riguardo al perimetro delle attività considerate ai fini del calcolo del risultato d'esercizio conseguito dall'operatore fattuale e che avrebbe registrato l'operatore controfattuale, PI, in linea con quanto effettuato per il biennio 2020-2021, ha utilizzato il perimetro azienda (o anche c.d. perimetro allargato), ossia l'insieme di tutti i servizi effettivamente offerti nel biennio, verificando se, in assenza di vincoli, ciascuna tipologia di servizio sarebbe stata comunque offerta e in quale misura.

18. Si tratta dei servizi postali (soggetti a obblighi di servizio universale e al di fuori di tali obblighi), dei servizi finanziari e assicurativi, dei 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), delle 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 dei servizi di telefonia mobile e fissa e di commercializzazione di luce e gas.

19. In tale ottica, PI, nelle note del 30 giugno 2023 (prot. n. 0175195) e del 30 giugno 2024 (prot. n. 0179833), aventi ad oggetto "Adempimenti ex art. 7 del d.lgs. 261 del 22 luglio 1999 e successive modifiche e art. 3 del Contratto di Programma", ha richiesto di verificare l'onere del servizio universale avvalendosi del c.d. "perimetro allargato", come integrate, su richiesta dell'Autorità, con note del 4 novembre 2024 (prot. nn. 0289552, 02899647 e 0289871), utilizzando come base di calcolo tutte le attività di Poste Italiane S.p.A.

20. Al riguardo, l'Autorità evidenzia come nel biennio 2022-2023 Poste Italiane abbia consolidato la propria natura di società multiservizi che, nel tempo, fornisce al mercato, oltre ai servizi postali (sia quelli soggetti a specifici obblighi di universalità sia quelli privi di vincoli regolamentari), ulteriori servizi afferenti ad altri ambiti merceologici che assumono un peso sempre crescente nel fatturato dell'impresa. Nel biennio di interesse, infatti, Poste Italiane ha sviluppato la propria offerta commerciale nell'ambito dei servizi di pagamento anche attraverso l'acquisizione della società Lottomatica Italia Servizi (di seguito anche "LIS"), leader nei pagamenti di prossimità, per garantire un'accelerazione della strategia omnicanale del Gruppo, con lo sviluppo di servizi innovativi e facendo leva sulla complementarità della rete dei tabaccai con quella degli Uffici Postali e i canali

digitali. Altresì, a partire da gennaio 2023, ha lanciato sul mercato la nuova offerta “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*.

21. Gli sviluppi descritti hanno comportato ingenti investimenti per l’ammodernamento e lo sviluppo della rete commerciale cui PI ha dato sempre maggiore rilievo, con specifico riferimento agli uffici postali. Infatti, nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, PI ha rinnovato il suo impegno per la *digital transformation* con il supporto ai cittadini, alle imprese e alla PA nel processo di digitalizzazione del Paese e, dunque, ha iniziato, nel biennio, ad investire ingenti risorse nel “*Progetto Polis, Case dei servizi di cittadinanza digitale*”¹⁷, che rappresenta un concreto esempio di promozione della coesione economica, sociale e territoriale del Paese e di superamento del *digital divide* nei piccoli centri e nelle aree interne.

22. Tale progetto, che coinvolge circa 7.000 comuni con una popolazione inferiore ai 15 mila abitanti, prevede investimenti complessivi da parte di PI per circa 1,2 miliardi di euro da realizzarsi entro il 31 dicembre 2026 e lo stanziamento da parte del Ministero delle Imprese e del Made in *Italy* di un contributo complessivo di 800 milioni di euro. In più di mille uffici postali nei comuni con meno di 15 mila abitanti, sono stati completati i lavori per garantire ai cittadini l’accesso ai principali servizi della Pubblica Amministrazione, (ad es. servizi dell’INPS, certificati anagrafici e giudiziari). Infine, sono stati completati i lavori per la realizzazione di spazi di *co-working* a livello nazionale.

23. In aggiunta, a supporto della transizione *Green*, l’azienda ha rinnovato l’intero parco dei mezzi aziendali con veicoli elettrici e a bassa emissione e ha proseguito nelle attività di efficientamento energetico dei propri immobili.

24. La diversificazione delle attività, nonché lo sviluppo e il miglioramento di quelle esistenti rappresenta la risposta, con la prospettiva dell’efficienza produttiva, di PI al mutato contesto economico, tecnico e di consumo che contraddistingue il settore dei servizi postali e, in particolare, la fornitura del SU¹⁸ e che richiede una razionalizzazione

¹⁷ Disponibile al seguente indirizzo: <https://www.posteitaliane.it/progetto-polis>.

¹⁸ La necessità di una evoluzione nella gestione dei rapporti tra lo Stato e Poste Italiane è evidenziata altresì nel vigente Contratto di programma nelle cui premesse si richiamano, tenuto conto delle trasformazioni già in atto all’epoca della sua sottoscrizione e che oggi determinano effetti ancor più forti, e in particolare “...i cambiamenti recenti e prospettici del settore postale e dei mercati dei prodotti e dei servizi inclusi nel servizio postale universale” dai quali scaturisce “...la necessità di un’evoluzione della fornitura del servizio universale in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché dell’esigenza degli utenti, come previsto dall’articolo 5 della direttiva 97/67/CE e dall’articolo 3, comma 8, lettera e), del decreto legislativo n. 261 del 1999” e ancora “...la necessità di adeguare le caratteristiche dei servizi alle mutate esigenze degli utenti in funzione dell’andamento attuale e prospettico dei volumi di invii postali, dell’evoluzione delle tecnologie, del mercato e delle esigenze dell’utenza, anche al fine di assicurare la sostenibilità economica della fornitura del Servizio Universale, attraverso eventuali meccanismi di flessibilità”.

ed un efficientamento delle risorse, con particolare riferimento alla rete degli uffici postali, in un'ottica di pieno sfruttamento delle risorse.

25. La tendenza ormai irreversibile verso la digitalizzazione costituisce una delle principali motivazioni alla base della razionalizzazione e del continuo efficientamento della rete degli uffici postali; negli ultimi otto anni, dal 2016 al 2023, com'è noto, gli invii postali hanno registrato una riduzione del 45% circa¹⁹: infatti, il processo di *e-substitution* ha comportato una notevole riduzione dei volumi di corrispondenza, non compensata dall'aumento dei volumi di pacchi determinato dalla crescita dell'*e-commerce*. Conseguentemente, sono aumentati i costi unitari dei servizi postali universali e tale processo ha incentivato la ricerca di nuove attività da fornire attraverso l'infrastruttura postale secondo un processo di continua evoluzione e trasformazione (sostenendo investimenti in maniera continuativa nel tempo) allo scopo di sfruttare pienamente la propria capacità produttiva, con l'obiettivo della saturazione della rete.

26. Sotto il profilo tecnico, negli ultimi anni si è accentuato il processo di automazione nella fornitura dei servizi postali, *in primis* a livello dello smistamento, e di trasformazione digitale dei servizi. Sul fronte del recapito, infatti, PI esplora nuove frontiere operative, investendo in progetti di ricerca, anche in collaborazione con altre aziende, per valutare il potenziale dei droni nell'ambito della logistica e per ricercare nuovi modelli di business con un focus improntato sul mercato del drone *logistics*. Una sperimentazione volta ad individuare nuovi e più efficienti modelli di trasporto logistico aereo in grado di movimentare, in prospettiva, centinaia di chili con modalità di controllo del velivolo da remoto²⁰. Il mercato, inoltre, è sempre più caratterizzato dalle piattaforme digitali che integrano la fornitura di una pluralità di prodotti e servizi, inclusi i servizi postali, finanziari etc. L'obiettivo è sfruttare l'enorme mole di dati e di risorse disponibili al fine di conseguire, da un lato, guadagni di efficienza e, dall'altro lato, innovazioni di processo e di prodotto, a beneficio dell'*user experience* del cliente finale.

27. D'altro canto il mutamento delle abitudini di consumo delle famiglie e delle imprese italiane, dal 2020 in concomitanza delle misure straordinarie adottate per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, si è indirizzato sempre più verso un utilizzo di servizi elettronici e digitali e di ulteriore richiesta di servizi integrati ed

¹⁹ Cfr. Relazione annuale sulle attività svolte e programmi di lavoro – Agcom, anni 2017-2024 – Open data.

²⁰ Cfr. Leonardo - Progetto Middle Mile Drone Logistics. L'iniziativa nasce dalla collaborazione tra Poste Italiane e Leonardo. L'accordo prevede un approfondimento verticale sul mercato del drone delivery sia a livello nazionale sia internazionale, l'identificazione e il testing di soluzioni che rispondano ai bisogni di un operatore di logistica e la valutazione di una potenziale partnership di medio periodo. A febbraio 2022 è stata realizzata a Torino una simulazione di trasporto merci con prove di volo in sicurezza in uno scenario pre-operativo. Le prove a terra e in volo si sono svolte partendo da un centro di smistamento di Poste Italiane con un drone cargo VTOL (Vertical Take-Off and Landing) a propulsione elettrica. La sinergia consentirà di sviluppare e offrire alle comunità servizi a valore aggiunto basati su tecnologie di nuova generazione, anche in situazioni emergenziali.

Disponibile al seguente indirizzo: <https://www.posteitaliane.it/it/corporate-co-innovation.html#:~:text=Leonardo%20%2D%20Progetto%20Middle%20Mile%20Drone,sul%20mercato%20del%20drone%20logistics>.

avanzati in un'ottica *multiutilities*, al fine di sfruttare un'unica piattaforma multicanale per usufruire di diversi servizi (corrispondenza e pacchi, pagamenti, telecomunicazioni, energia, servizi bancari e assicurativi) e di semplificare le procedure d'acquisto di una pluralità di servizi, beneficiando di un unico fornitore (c.d. *one-stop shopping*).

28. L'Autorità, pertanto, nell'ambito della propria discrezionalità e in linea con la normativa europea e nazionale interpretate alla luce del mutato contesto fattuale, sociale ed economico di riferimento (Consiglio di Stato, n.7980/2022 del 14 settembre 2022), conferma l'orientamento, già seguito per gli anni 2020 e 2021, di effettuare la propria verifica su un perimetro comprensivo di tutti i servizi effettivamente offerti nel biennio da PI, in quanto si presta meglio a rappresentare la reale situazione aziendale e di contesto e risulta maggiormente aderente all'evoluzione della condizione economica, sociale e giuridica di riferimento. Ai fini del calcolo del costo netto per gli anni 2022 e 2023 risultano, pertanto, inclusi nella valutazione non solo i servizi postali rientranti nel SU, ma anche le attività postali non universali, i servizi finanziari e assicurativi, i servizi di pagamento nonché le altre attività concretamente offerte da PI nel biennio di riferimento.

29. L'Autorità evidenzia, altresì, che tali criteri di analisi sono allineati 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*". In tale decisione – che com'è 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 – 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)²¹.

2.2 La metodologia di calcolo

30. Fino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 261/1999, che ha recepito le direttive comunitarie postali nel nostro ordinamento, la quantificazione dei trasferimenti posti a carico del Bilancio dello Stato²² a parziale copertura dell'onere del servizio postale

²¹ Il calcolo del costo netto viene effettuato da PI, la misura di compensazione pubblica del SU viene notificata alla CE dalle istituzioni di governo italiane. Si veda la Decisione C(2020) 8340 *final* del 1 dicembre 2020, punti 1, 9 e 78.

²² Cfr. Contratto di programma 2009-2011 tra il Ministero dello Sviluppo economico e Poste Italiane, 5 novembre 2010, art.9, disponibile all'indirizzo:
https://www.mimit.gov.it/images/stories/normativa/contratto_programma_%202009_2011.pdf

universale derivava dall'applicazione del meccanismo di *subsidy cap* previsto dalle Linee guida approvate dal CIPE con deliberazione del 29 settembre 2003.

31. Tale meccanismo prevedeva che il trasferimento pubblico remunerasse la fornitura del servizio universale facendo riferimento: *a)* all'andamento dei costi, dei ricavi e del risultato economico specifici dell'area del servizio universale e dell'area riservata, sulla base della separazione contabile certificata; *b)* al tasso programmato di inflazione riconosciuto per l'anno in cui il trasferimento si riferiva; *c)* all'incremento percentuale di produttività che PI si impegnavano a conseguire nell'esercizio di riferimento (che andava a ridurre l'onere del servizio universale), sulla base di un Piano di Impresa presentato al Ministero.

32. Una metodologia (denominata anche *Deficit approach*) volta, in definitiva, a remunerare le sole perdite eventualmente realizzate dal fornitore del SU in ottemperanza degli obblighi di universalità, come desumibili dalla separazione contabile.

33. Il calcolo del costo netto proposto da PI sia per l'anno 2022 che per il 2023 è basato, invece, in continuità con gli anni precedenti a partire dal 2011 e in aderenza all'attuale dettato normativo²³, sulla metodologia del c.d. "*Profitability cost approach*" (di seguito anche *PC approach* o *PC*) per cui il costo netto è calcolato, per ciascuna annualità in esame, come differenza tra il risultato effettivamente registrato dell'operatore FSU (c.d. "scenario fattuale") e il risultato che lo stesso operatore avrebbe conseguito nell'ipotesi in cui non fosse stato soggetto agli obblighi di SU (c.d. "scenario controfattuale").

34. L'Autorità, 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. 64/24/CONS), ritiene condivisibile l'adozione della metodologia del *Profitability cost approach* al fine di determinare il costo netto del SU 2022-2023.²⁴

35. A differenza delle altre metodologie di calcolo del costo netto, in particolare quella su menzionata del *Deficit approach*, il *PC approach* considera l'effetto economico complessivo derivante dagli obblighi di SU sul risultato 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

²³ Cfr. D.lgs. 261/99, art. 3, comma 13.

²⁴ Per una ricognizione delle verifiche precedenti relative al costo netto per gli anni dal 2011 al 2016 si vedano la delibera n. 412/14/CONS, relativa alla verifica del costo netto del SU per gli anni 2011 e 2012, la delibera n. 298/17/CONS, relativa alla verifica del costo netto del SU per gli anni 2013 e 2014, la delibera n. 214/19/CONS, relativa alla verifica del costo netto per gli anni 2015 e 2016, la delibera n. 199/21/CONS, relativa alla verifica del costo netto per gli anni 2017, 2018 e 2019 e la delibera n.64/24/CONS relativa alla verifica del costo netto per gli anni 2020 e 2021.

vincoli di universalità, nonché del diritto a realizzare profitti ragionevoli e degli eventuali vantaggi intangibili e commerciali.

36. Con il *PC approach* l'operatore viene quindi compensato, oltre che delle perdite nette derivanti dagli obblighi di SU, come risultanti dai dati contabili, anche dei profitti che avrebbe potuto conseguire come operatore NFSU, se non avesse avuto vincoli di universalità. Vale a dire che è solo dal confronto che può desumersi il costo netto. Il costo netto da remunerare non è, dunque, il risultato dell'operatore FSU e basta, ma è la differenza tra questo risultato e quello che avrebbe ottenuto in assenza di vincoli, cioè il risultato dell'operatore NFSU. Quest'ultima componente da remunerare, dunque, concorre a determinare il costo netto sostenuto dal fornitore del servizio universale, e rappresenta, quindi, un elemento di variabilità del costo netto, funzione delle caratteristiche del fornitore senza obblighi di universalità.

37. In particolare, con riferimento al 2022-2023, PI, in assenza dei vincoli di universalità, avrebbe modificato le scelte di produzione sia sotto il profilo commerciale (prezzi, quantità, qualità e varietà dei servizi) sia sotto il profilo organizzativo (processi produttivi, rete logistica e commerciale) e il diverso *mix* produttivo, rispetto a quello "fattuale" offerto dall'operatore FSU con obblighi di SU e avrebbe potuto, così, assicurare all'impresa un risultato operativo più elevato.

38. Tale metodologia, peraltro, come suddetto, è coerente con gli indirizzi formulati dalla direttiva postale²⁵ ed è attualmente la più diffusa a livello europeo nel calcolo del costo netto del SU (cfr. Tabella 1).²⁶

Tabella 1 – Metodologia di calcolo del costo netto: *benchmark*²⁷

Metodologia utilizzata	N.ro	Paese
PC	11	Bulgaria, Croazia, Cipro, Finlandia, Irlanda, Italia, Norvegia, Polonia, Portogallo, Spagna e Ungheria
NAC	4	Grecia, Lettonia, Rep. Ceca e Svizzera
Altro	7	Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Lituania, Romania e Slovacchia

Fonte: Agcom su dati Cullen

²⁵ Si veda l'Allegato I alla direttiva 2008/6/CE: "Nel calcolo si terrà 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 realizzare profitti ragionevoli e gli incentivi per una maggiore efficienza economica."

²⁶ Copenhagen Economics, "Main development in the postal sector (2017-2021)", 2022.

²⁷ Fonte: a) Dati Cullen International; b) Copenhagen Economics, *Main developments in the postal sector (2017-2021) Volume 1: Main report*, Novembre 2022.

2.3 I criteri di ripartizione dei ricavi e dei costi

39. Nel calcolo del costo netto del SU, Poste Italiane, utilizzando il *PC approach*, misura:

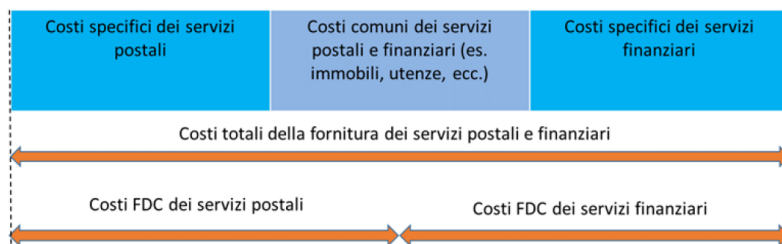
- i ricavi, per lo scenario fattuale, come prodotto dei prezzi e delle quantità dei singoli servizi forniti dall'impresa, così come registrati nella contabilità regolatoria; per lo scenario controfattuale, invece, come prodotto dei prezzi e delle quantità dei servizi che fornirebbe in assenza di vincoli, secondo un modello operativo e contabile generato *ex novo*²⁸, sulla base di assunzioni relative al nuovo scenario commerciale;
- i costi, nello scenario fattuale, attraverso la ripartizione, con la metodologia del *Fully Distributed Cost* (FDC), dei dati contabili registrati in bilancio e riportati nella contabilità regolatoria; nello scenario controfattuale, invece, i costi sono calcolati con la metodologia dei costi evitabili/incrementali, cioè i costi che l'impresa avrebbe o non avrebbe sostenuto nel periodo di riferimento, qualora avesse o non avesse fornito una quantità aggiuntiva di un dato servizio. Tali costi sono determinati, prendendo come riferimento i dati della separazione contabile opportunamente adattati (mediante l'utilizzo di specifici *driver*) all'attività svolta dall'operatore NFSU, che utilizza l'infrastruttura di PI, in particolar modo la rete degli uffici postali. La metodologia utilizzata per la determinazione del risultato del FSU, in linea con il d.lgs. n. 261 del 1999 e s.m.i. (art. 7, comma 2), si basa sui criteri di imputazione dei costi a ciascuno dei prodotti/servizi distinguendo tra l'imputazione diretta dei costi che possono essere immediatamente attribuiti a un particolare servizio e l'imputazione dei costi comuni secondo i criteri fissati dal d.lgs. 261/99 e s.m.i. (art. 7 comma 2).

40. Tali criteri di ripartizione dei ricavi e dei costi, per il risultato del FSU, sono gli *standard* adottati nella separazione contabile di PI in cui l'allocazione dei costi pienamente distribuiti FDC (*Full Distributed Cost*) consente l'attribuzione diretta dei costi agli specifici servizi e la distribuzione dei costi comuni — come, ad esempio, i costi della rete degli uffici postali (di seguito UP) — tra i servizi postali, finanziari e altri servizi secondo specifici *driver* (Cfr. Figura 1).

41. PI, dunque, dopo aver attribuito tutti i costi (diretti e comuni) alle diverse attività (non postali e postali, e tra queste ultime, universali e non), secondo i criteri sopra evidenziati, ha azzerato tutte le voci di costo e di ricavo afferenti alle sole attività postali, ed ha così determinato il risultato dell'operatore NFSU.

²⁸ Cfr. note del 30 giugno 2023 (prot. n. 0175195) e del 30 giugno 2024 (prot. n. 0179833), aventi ad oggetto “Adempimenti ex art. 7 del d.lgs. 261 del 22 luglio 1999 e successive modifiche e art. 3 del Contratto di Programma”, come integrate dalle note del 4 novembre 2024 (prot. nn. 0289552, 02899647 e 0289871).

Figura 1 – Criteri di ripartizione dei costi per natura

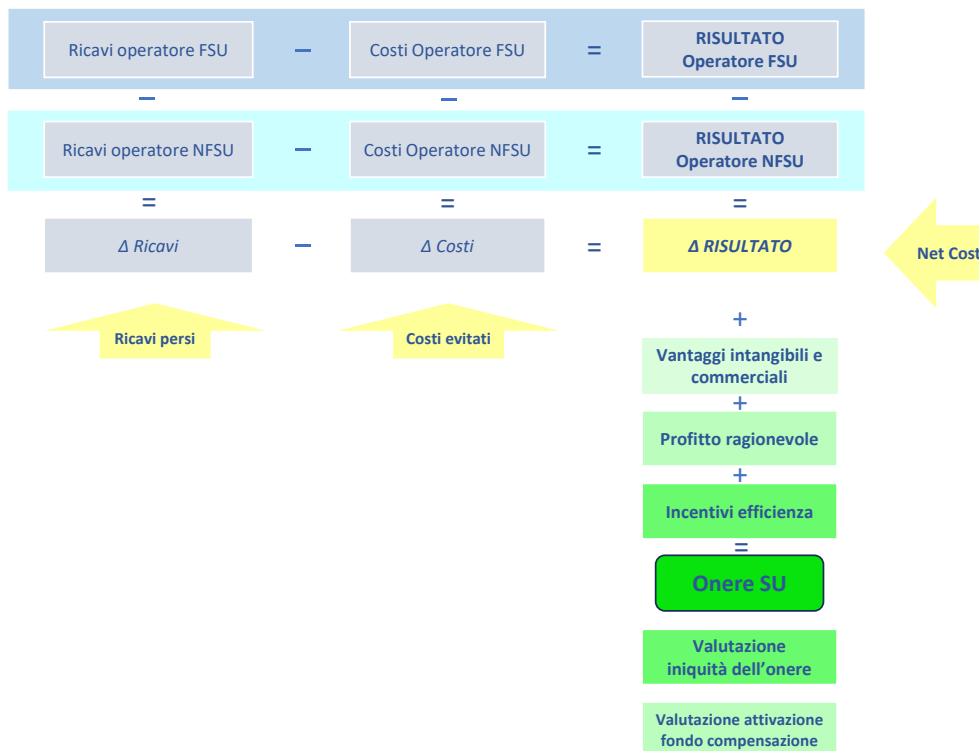


Fonte: Agcom

42. Con riferimento ai criteri di attribuzione dei ricavi l'Autorità ritiene condivisibili le ipotesi di PI per entrambi gli scenari, a meno del contributo statale che PI inserisce tra i ricavi dello scenario fattuale, per le ragioni esposte nel capitolo successivo. Per quanto attiene, invece, ai criteri di ripartizione dei costi, l'Autorità *prima facie* condivide la distribuzione dei costi relativa allo scenario fattuale mentre per lo scenario controfattuale, come specificamente indicato nei capitoli successivi, ritiene necessario una diversa distribuzione dei costi che rifletta quelli che effettivamente sosterebbe l'operatore NFSU nell'ipotesi di azzeramento dell'attività postale.

43. Sulla scorta delle suddette ipotesi metodologiche e dei risultati economici ottenuti, PI ha quantificato, come anzidetto, il costo netto del SU per l'anno 2022 e 2023 che l'Autorità sottopone a verifica nei termini rappresentati nei prossimi capitoli dedicati alla valutazione di quanto prospettato dall'impresa in ordine: *i)* al risultato d'esercizio dell'operatore FSU e dell'operatore NFSU; *ii)* al costo netto complessivo sostenuto; *iii)* ai vantaggi intangibili tratti dalla posizione di fornitore del SU; *iv)* alla congrua remunerazione del capitale investito spettante a PI e *v)* agli incentivi di efficienza come previsto dal legislatore al fine di pervenire alla quantificazione dell'onere del SU (Cfr. Figura 2).

Figura 2 – La valutazione dell’onere del Servizio Universale 2022-2023



Fonte: Agcom

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?

3 Il risultato dell’operatore FSU

LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE

3.1 I ricavi e i costi dell’operatore FSU

44. Poste Italiane, per gli esercizi 2022 e 2023, ha effettuato il calcolo del costo netto dell’operatore FSU, cioè soggetto agli obblighi di servizio universale, tenendo conto del perimetro dei servizi offerti in ciascuno dei due anni di riferimento, ossia i servizi postali (soggetti a obblighi di servizio universale e al di fuori di tali obblighi), finanziari, assicurativi, i servizi delegati dalla pubblica amministrazione (ai sensi dell’art. 5 del contratto di programma) e altri servizi, quali quelli di gestione dei pagamenti e dei servizi di monetica, nonché dei servizi di telefonia mobile e fissa e di commercializzazione di luce e gas.

45. Ai fini del calcolo del costo netto, PI ha considerato i risultati d'esercizio dell'operatore FSU, come riportati nei bilanci di esercizio, che sono stati quantificati in 847 milioni di euro nel 2022 e 1.390 milioni di euro nel 2023 (cfr. Tabella 3).

Tabella 3 – Risultato d'esercizio dell'FSU presentato da PI (2022-2023, mln di euro)

	2022	2023
Ricavi	10.053	11.155
Costi per beni e servizi	2.498	2.641
Costo del lavoro	4.987	5.348
Ammortamenti e altri costi e oneri	1.492	1.638
Totale costi operativi	8.977	9.626
Risultato operativo di intermediazione	1.076	1.528
Oneri/proventi finanziari	24	90
Risultato prima delle imposte	1.100	1.619
Imposte dell'esercizio	253	229
Risultato d'esercizio	847	1.390

Fonte: Agcom su dati PI

46. I documenti di separazione contabile trasmessi da PI per gli anni 2022 e 2023 contengono sia i prospetti relativi a tutti i servizi postali sia quelli relativi ai soli servizi postali rientranti nel servizio universale; inoltre, ai fini della riconciliazione con il bilancio civilistico, riportano un prospetto relativo a tutta Poste Italiane S.p.A., che include anche gli altri servizi, tra cui quelli finanziari e gli altri servizi. Questi ultimi, nel bilancio civilistico di PI, sono contabilizzati separatamente nel cosiddetto "Patrimonio Bancoposta". I documenti sono accompagnati dalla relazione della società di revisione che attesta la conformità della contabilità regolatoria ai criteri indicati nell'articolo 7, comma 2, del d.lgs. n. 261 del 1999.

47. La separazione 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*.

48. Come mostra la tabella di sintesi che segue, i prospetti contabili relativi ai servizi postali (elaborati in maniera confacente all'attività svolta e all'organizzazione utilizzata) riguardano sia le attività svolte attraverso la rete logistica, sia quelle svolte attraverso la rete degli UP. Dal momento che PI si avvale della rete degli UP anche per la fornitura dei servizi finanziari (BancoPosta), i costi (diretti ed indiretti) della rete degli UP nella contabilità regolatoria sono attribuiti attraverso appositi *drivers* sia ai servizi postali sia agli altri servizi (tra cui quelli finanziari).

Tabella 4: Ripartizione dei ricavi e dei costi nella separazione contabile di PI

Servizi postali universali e non	Altri servizi (tra cui finanziari)
Ricavi servizi postali	Ricavi da altri servizi
Costi servizi postali, di cui:	Costi da altri servizi, di cui:
- Costi della rete logistica	- Costi servizi finanziari
- Quota costi rete UP sostenuti per la fornitura di servizi postali	- Quota costi rete UP sostenuti per la fornitura di servizi finanziari
- Quota costi comuni dei servizi postali	- Quota costi comuni degli altri servizi
Risultato netto servizi postali	Risultato netto “altri servizi”

49. Diversamente dalla contabilità regolatoria, nel bilancio civilistico di Poste Italiane S.p.A., tutti i costi della rete degli UP (sia quelli sostenuti per la fornitura dei servizi postali - universali e non - sia quelli sostenuti per la fornitura degli altri servizi) sono contabilizzati nel conto economico di Poste Italiane S.p.A. In particolare, i costi per l'utilizzo della rete degli UP da parte dei servizi finanziari sono attribuiti al Patrimonio destinato BancoPosta attraverso una posta figurativa (*transfer charge*).

Tabella 5: Ripartizione dei ricavi e dei costi nel bilancio di Poste Italiane S.p.A.

Poste Italiane S.p.A.	Patrimonio BancoPosta
- Ricavi da servizi postali - Altri ricavi	- Risultato netto della gestione finanziaria (ricavi servizi finanziari)
Costi totali, comprensivi di: - Costi della rete logistica - Totale costi rete UP - Quota costi comuni dei servizi postali	Costi totali, comprensivi di: - Costi per utilizzo rete UP di PI S.p.A. (<i>transfer charge</i>) - Quota costi comuni dei servizi finanziari
Risultato netto Poste Italiane S.p.A.	Risultato netto Patrimonio BancoPosta

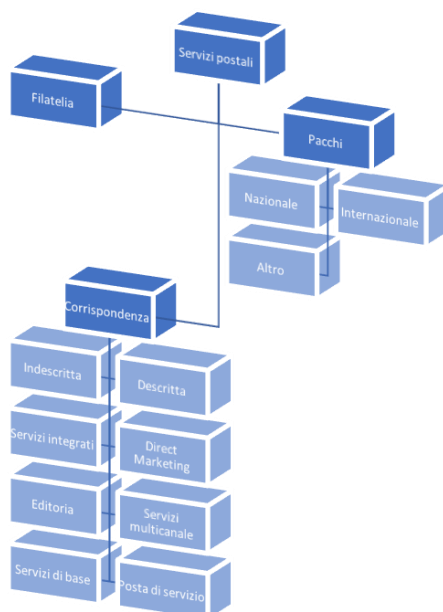
50. PI, dunque, delinea lo scenario fattuale (FSU) nell'ambito del quale esamina i ricavi conseguiti ed i costi sostenuti per la fornitura dei servizi postali, riconducibili sia alla rete logistica, sia alla rete degli uffici postali (rete commerciale) nonché alle attività di commercializzazione dei servizi postali e finanziari ai grandi clienti pubblici e privati, all'assistenza clienti e alle direzioni centrali.

3.2 I servizi erogati dall'operatore FSU

51. Nel 2022 e nel 2023 PI ha erogato servizi postali, servizi finanziari e altri tipi di servizi.

52. Nel primo insieme rientrano i servizi di corrispondenza, i pacchi, la filatelia (Cfr. Figura 2).

Figura 2 – schema dei servizi postali offerti da Poste Italiane



Fonte: elaborazione Agcom su dati PI

53. La posta indescritta include²⁹: i) i servizi universali di invii singoli, raggruppati nella gamma “Posta 1” (Posta 1 retail, Posta 1 Pro, Posta Priority Internazionale, Posta Prioritaria inbound, Posta 1 on line, Posta 1 on line Internazionale); ii) i servizi universali di invii singoli raggruppati nella gamma “Posta 4” (Posta 4 Retail, Posta 4 Pro, Postamail International, Posta 4 on line, Posta Non Prioritaria Inbound, Carte Valori Filateliche, Posta 4 on line Internazionale, Indescritta No Bulk ex Nexive); iii) il servizio universale di invii multipli “Posta Massiva”; iv) i servizi non universali di invii multipli raggruppati nella gamma “Bulk” (, Billing Mail, Posta Contest, Posta Light, Posta Contest on line, Posta Time, Posta Time Operatori, Posta Time EU2 Operatori³⁰, Indescritta Bulk ex Nexive).

54. La posta descritta include: i) i servizi di invii singoli e multipli della gamma “Raccomandata”, sia universali (Retail, Pro, Inbound, Outbound, On line, On line Internazionale, Smart, Giudiziaria) che non universali (Advice Mail, Focus, Extradoc,

²⁹ La classificazione dei servizi è quella presentata da PI negli allegati di separazione contabile per gli anni 2022 e 2023.

³⁰ Solo nel 2023.

Market, Market on line, Raccomandata Giudiziaria Market, Descritta Market ex Nexive), *ii*) i servizi di invii singoli e multipli non universali della gamma “R1” (R1 Retail, R1 Business, Express Inbound), *iii*) i servizi di invii singoli e multipli della gamma “Assicurata”, sia universali (Retail, Grandi Clienti, Outbound, Inbound, Smart,) che non universali (Extradoc), *iv*) i servizi di invii singoli e multipli della gamma “Atto giudiziario”, sia universali (Retail, Grandi Clienti) che non universale (Market, CAN Market, CAD Market, Atto Giudiziario market ex Nexive e Atto Giudiziario On Line Market³¹).

55. I servizi integrati includono: *i*) i servizi “Sin e comunicazione” universali (Atto Giudiziario Procedura SIN, SIN Giustizia, SIN Comunicazione, Fiscalità Locale, SIN territoriale e professionisti) e non universali (SIN Riscossioni Market, SIN territoriale e professionisti Market, Messo Notificatore, Atto Giudiziario SIN Market, SIN Comunicazione Market, Servizio Notifiche Digitali, Messo Notificatore ex Nexive); *ii*) i servizi “Gestione istanze” universali (Passaporti) e non universali (ELI 2, Posta patenti), *iii*) i “Servizi logistici” non universali nazionali (Posta interattiva, Poste in pratica nonché Polis – INPS, Polis - Ministero Giustizia, Polis - Ministero Interno, Servizi Piattaforma, Recapito Piattaforma³²) e internazionali (Logistica internazionale).

56. I servizi di c.d. *direct marketing* o pubblicità diretta per corrispondenza includono i servizi universali M-bags Outbound e quelli non universali (Basic, Creative, Card, Gold, Catalog, Magazine, Target International, Mass Mail Inbound, che comprende una quota universale, Direct Marketing ex Nexive, Posta Target Geo – Business)

57. I servizi di editoria includono i servizi universali (Stampe AP, Quotidiani, Stampe AP Outbound, Stampe no profit, Pieghi di Libri) e quelli non universali (Giornali al sabato, Premium Press).

58. I servizi multicanale includono la gamma dei telegrammi, nazionali e internazionali, e i servizi certificati (Firma digitale, PEC-Posta Elettronica Certificata e Altri Servizi Certificati) e altri Online (Certitel camerale/catastale), tutti non universali.

59. I servizi di base includono la gamma dei servizi c.d. al destinatario, i servizi universali di pick-up, e altri prodotti quali il servizio universale di restituzione Invii Altri Operatori e altri servizi non universali quali la vendita di caselle postali, la convenzione Trento e Bolzano, Posta Reply Outbound, Servizio Dogane, tutti non universali.

60. La categoria della posta di servizio e accessori include, appunto, i servizi accessori e le carte valori di servizio, tutti non universali.

61. I servizi di pacchi sono raggruppabili nelle due principali categorie dei servizi *standard* ed *express*. Alla prima categoria appartengono, nell’ambito delle spedizioni nazionali: il servizio universale “Posta delivery standard” e i servizi non universali con tempi di recapito non espressi (Promopacco, Crono, Crono Economy e Crono Reverse, Pacco Reverse, Small & Light, Poste Delivery Box Standard, Posta Delivery Business Standard, Poste Delivery Web, Economy Nazionale (ex SDA), Like Parcel, Home Box

³¹ Solo nel 2023.

³² Servizi Polis e Piattaforma solo nel 2023.

(ex CLP), Offerta Standard ex Nexive). La categoria dei servizi espressi include esclusivamente servizi non universali (Poste Delivery Express, Promopacco Plus, Crono plus, Crono express, Poste Delivery Box Express, Espresso Nazionale (ex SDA), Express Box (ex CLP), Io Invio Nazionale (ex CLP), Servizi Espressi ex MLK, Sistema Espresso ex Nexive).

62. Le spedizioni internazionali si dividono in inbound, universali (Pacco da estero) e non universali (Quick Pack Inbound, EMS Inbound, ERS Accepting, Diritti Postali Inbound), e outbound, universali (Poste delivery international standard e Poste delivery international standard On Line³³) e non universali (Poste Delivery Europe e Poste Delivery Globe, Poste Delivery International Express, Poste Delivery Web Internazionale, International Network, Crono internazionale, Poste Delivery Box International Express, International Outbound (ex SDA), Road Europe Outbound (ex SDA), Export Box (ex CLP), Io Invio Internazionale (ex CLP), Posta Delivery Business International Express e Standard, Sistema Internazionale ex Nexive). Poi ci sono Altri Pacco e Corriere, servizi non universali (Logistica Integrata PI e Altri ricavi pacchi e corriere).

63. I prodotti filatelici sono tutti non universali e includono anche i prodotti da collezionismo e servizi temporanei.

64. I servizi finanziari includono oltre i servizi di Bancoposta e quelli di Postepay anche altri servizi commercializzati da PI negli anni di riferimento (ad es. acquisto di crediti di imposta PI, Fibra, Polis, Poste Energia, Servizio Vaccini, SIM Casa, SPID, ecc.)

3.3 Le risorse utilizzate dall'operatore FSU

65. La proposta commerciale di PI, negli anni 2022 e 2023, è stata fondata sull'utilizzo di risorse di uomini e mezzi organizzate secondo una struttura capillare di rete che copre l'intero territorio nazionale. PI, al fine di individuare i processi di lavoro, le attività svolte e le risorse utilizzate dall'intera organizzazione per la fornitura dei servizi, ha suddiviso, per fini gestionali, la struttura di rete in:

- rete logistica, strumentale alla fornitura dei servizi postali, inclusi quelli universali (cfr. *infra* par. 3.3.1);
- rete commerciale, utilizzata sia per la fornitura di servizi postali sia per quella di altri servizi, fra cui i servizi finanziari e assicurativi (cfr. *infra* par. 3.3.2).

3.3.1 La rete logistica

66. La rete logistica è costituita dai centri di lavorazione dove vengono svolte le diverse attività postali, che rappresentano i "nodi" della rete, e dalle linee di collegamento (trasporto) tra i centri che assicurano il passaggio degli invii da un nodo all'altro.

67. I nodi della rete logistica sono rappresentati dalle seguenti strutture:

³³ Solo nel 2023.

- a) Centro logistico (CL), che svolge funzioni di coordinamento e di controllo dell'intera rete logistica, nonché specifiche funzioni con particolare riferimento, ad esempio, allo smistamento in partenza (ad esempio, per gli invii con SLA J+1);
- b) Centri di smistamento (CS), centri di lavorazione automatizzata che servono un determinato territorio, denominato "bacino logistico", composto da più province;
- c) Centri operativi (CO), centri di lavorazione, appartenenti al bacino logistico di un CS, in cui alcune attività sono svolte manualmente, ed hanno lo scopo di garantire il rispetto dello SLA J+1 per gli invii c.d. "extrabacino", cioè, provenienti da un bacino diverso e destinato alla provincia in cui essi sono ubicati (c.d. fase di extraCRA);
- d) Centri di distribuzione (CD) e Presidi decentrati di distribuzione (PDD), che svolgono le attività finalizzate al recapito – in tal senso sono denominati anche Uffici di recapito (vedi *infra*) – e si differenziano tra loro in quanto i PDD svolgono funzioni di recapito principalmente in zone rurali e a bassa densità abitativa;
- e) Uffici postali (UP), in cui sono svolte, con riferimento ai servizi postali, le funzioni di accettazione degli invii e di recapito (es. fermo posta, posta inesitata) per alcune tipologie di clientela (*retail e business* quali professionisti, studi, pmi);
- f) Rete punto poste (*collect point e locker*), che consente il ritiro degli acquisti *online* e la spedizione di resi e pacchi prepagati, costituita da punti di ritiro (*collect point*), vale a dire attività commerciali che offrono i servizi di ritiro e spedizione pacchi, e *locker* (armadietti automatici);
- g) Cassette di impostazione, utilizzate per l'accettazione e la raccolta degli invii singoli indescritti pre-affrancati.

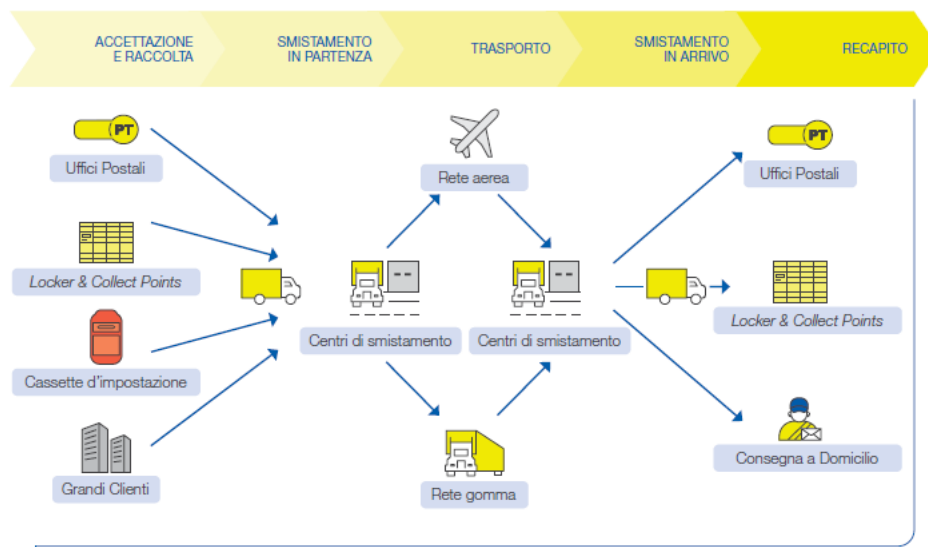
Tabella 6 – Nodi della rete logistica di PI (2022-2023)

	2022	2023
Centro logistico (CL)	1	1
Centri di smistamento (CS)	16	16
Centri operativi (CO)	10	8
Centri di recapito (CD)	1.388	735
Presidi decentrati di distribuzione (PDD)	605	605
Uffici postali (UP)	12.755	12.755
Rete punto poste (<i>collect point e locker</i>)	15.000	16.000
Cassette di impostazione	37.000	37.000

Fonte: Agcom su dati PI

68. La rete logistica è finalizzata alla consegna degli invii postali mediante lo svolgimento di una serie di attività che vanno dal mittente al destinatario, dalla presa in carico dell'invio fino al recapito dello stesso (cfr. Figura 3).

Figura 3 – Attività della rete logistica di PI e relativi nodi



Fonte: PI, Bilancio 2023

69. La lavorazione della corrispondenza nella rete logistica si articola, in particolare, nelle seguenti fasi: *i)* accettazione, *ii)* raccolta, *iii)* smistamento in partenza (CRP), *iv)* trasporto; *v)* smistamento in arrivo (CRA); *vi)* distribuzione; *vii)* recapito.³⁴

Accettazione

70. L'accettazione è la fase di presa in carico degli invii e coincide con il momento in cui il cliente (mittente) affida a PI la posta. I canali di accettazione della corrispondenza sono modulati in funzione del prodotto che viene spedito e della tipologia di clientela che effettua la spedizione, *retail* o *business* (cfr. Tabella 7).³⁵

³⁴ Ogni fase richiede l'utilizzo di risorse materiali (es. centri di lavorazione, mezzi di trasporto) e risorse umane (es. portaflettere); in alcuni casi le risorse possono essere utilizzate per svolgere funzioni diverse (es. i portaflettere svolgono la raccolta mediante la vuotatura delle cassette svolta durante il giro di recapito della corrispondenza, i centri di smistamento svolgono lo smistamento in entrata e in uscita in base a determinate fasce orarie). Il processo comprende altresì la lavorazione del flusso di posta transfrontaliera.

³⁵ L'accettazione può essere sostituita direttamente dalla fase di raccolta nel caso in cui PI effettui il ritiro della posta a domicilio (c.d. *pick-up*). Si tratta di un servizio accessorio che può essere acquistato sia dai clienti *business* sia da quelli *retail* (meno frequente ma esiste ad es. per il pacco).

Tabella 7 – Punti di accettazione ripartiti per tipologia di clientela

Clientela <i>retail</i>	Clientela <i>business</i>
Cassette di impostazione	Centri di smistamento nazionali (CS – 16 sia nel 2022 che nel 2023)
Uffici postali	Punti di accettazione presso i Centri di smistamento provinciali (CO e CD – 99 nel 2022 e 112 nel 2023) *
Rete punto poste	

* I punti di accettazione *business* coincidono con i centri di lavorazione in quanto i clienti *business* effettuano spedizioni massive e normalmente pre-lavorate per cui l'accettazione può avvenire in un punto più alto della rete postale.

Fonte: Agcom su dati PI

Raccolta

71. La fase di raccolta ha lo scopo di concentrare presso i centri di smistamento gli oggetti provenienti dai diversi canali di accettazione. La raccolta è effettuata per i prodotti *retail*, mentre i prodotti *business* sono consegnati dai Grandi Clienti direttamente presso le accettazioni dei centri di smistamento.

72. La raccolta è effettuata da soggetti esterni, detti “accollatori”, oppure in “gestione diretta”, vale a dire attraverso personale e mezzi di PI, compresi i portalettere che si occupano della raccolta dalle cassette di impostazione (cd. “vuotatura cassette”) nelle aree remote del paese, laddove le distanze da percorrere per raggiungere le cassette di impostazione siano brevi.

Smistamento in partenza

73. Lo smistamento in partenza rappresenta la prima fase di lavorazione dei prodotti postali, che vengono suddivisi in *cluster* omogenei di prodotto, formato e destinazione e sono posti in cassette per il trasporto verso i centri di smistamento dei bacini logistici di destinazione o, nel caso di prodotti locali destinati allo stesso bacino logistico di provenienza, per il trasporto verso gli uffici di recapito.

74. Per i prodotti *retail* la fase dello smistamento in partenza è svolta in fasce orarie differenti rispetto allo smistamento in arrivo, mentre, per i prodotti *business*, le due fasi sono effettuate nella medesima fascia oraria. Inoltre, i prodotti *business* possono richiedere un grado di lavorazione inferiore rispetto a quelli *retail* in quanto tipicamente sono affidati a PI dal cliente con un certo grado di pre-lavorazione (ad esempio se i clienti *business* consegnano all'operatore scatole o *pallets* omogenei, cioè, contenenti solo posta destinata ad un unico bacino di destinazione, non è necessario che l'operatore svolga la fase di smistamento in partenza).

Trasporto nazionale

75. La rete di trasporto nazionale assicura il trasferimento della corrispondenza e dei pacchi tra i diversi centri di smistamento ed è composta da:

- una rete “veloce”, dedicata principalmente al trasporto dei prodotti con *standard* J+1, costituita da una rete di trasporto aereo con *hub* a Brescia, denominata “rete SAN” (Servizio Aeroportuale Notturmo), e due reti di trasporto su gomma (“rete J+1” e “Rete Grandi Clienti”);
- una rete “ad alta capacità” su gomma, costituita da autoarticolati dedicati al trasporto dei prodotti con livello di servizio superiore al J+1 (denominata “rete integrata”) oppure al trasporto di prodotti con standard J+1 e superiore nei giorni di sabato e domenica (denominata “rete *weekend*”).

Smistamento in arrivo

76. Lo smistamento in arrivo viene effettuato nei centri di smistamento del bacino logistico a cui è destinata la corrispondenza e consiste nella ripartizione dei prodotti postali per ufficio di recapito di destinazione, a cui sono inviati per le successive attività di distribuzione e recapito.

Distribuzione

77. La rete di distribuzione consegna quotidianamente il prodotto lavorato nei CRA ai centri di distribuzione o uffici di recapito (CD-PDD).

78. In analogia con la rete di raccolta, i CD vengono utilizzati come *transit point* per l’alimentazione dei PDD. La distribuzione è effettuata in gestione diretta oppure attraverso accollatari.

Recapito

79. La rete di recapito è costituita dagli uffici di recapito (CD e PDD) e dai portalettere.

80. Negli uffici di recapito, ricevuti i prodotti postali raggruppati per categorie omogenee, è operata:

- la ripartizione fra i vari portalettere;
- la messa in gita, ovvero sistemazione in ordine di consegna, nonché preparazione nella borsa.

81. I portalettere si occupano del recapito dei prodotti postali presso i punti di consegna al fine di imbucare la corrispondenza.³⁶ La corrispondenza può essere consegnata a piedi, in ciclomotore o altro mezzo leggero (es. triciclo elettrico), in

³⁶ I punti di consegna sono i punti presso i quali il portalettere deve fermarsi per la consegna della corrispondenza. All’interno di un civico ci possono essere più punti di consegna (ad esempio in un condominio i punti di consegna corrispondono alle abitazioni che fanno parte del condominio).

automobile o in furgone in base al numero di punti di consegna, ai volumi di corrispondenza da consegnare, ai km da percorrere e alle caratteristiche del territorio.³⁷

3.3.2 La rete commerciale

82. La rete commerciale è costituita dagli UP ed è finalizzata alla commercializzazione dei prodotti postali, finanziari, assicurativi e di altri servizi (ad esempio, comunicazioni elettroniche) ai clienti *privati* e a quelli *business* di dimensione medio-piccola (c.d. SOHO). Quanto alla commercializzazione dei propri servizi alla clientela *business* di grandi dimensioni (es. *multiutilities*, banche e assicurazioni, pubbliche amministrazioni), PI si avvale di una funzione organizzativa specifica denominata “Mercato *business* e PPAA”.

83. Nel 2022-2023 il territorio è suddiviso in “Macro Aree Territoriali (MAT)”³⁸ e filiali. Le filiali si identificano generalmente con le province ad eccezione di quelle dei grandi centri urbani (es. Roma, Milano, Napoli, Torino, ecc.) che possono avere più filiali. Le MAT e le filiali sono strutture di controllo e coordinamento territoriale di supporto agli UP che rappresentano, invece, la rete commerciale vera e propria.

84. Gli UP sono classificati in:

- centrali, caratterizzati dai dati quantitativi più elevati in termini di ricavi e costi, oltre che di potenziale commerciale. Rappresentano il punto di riferimento tradizionale dei centri urbani di medie-grandi dimensioni, con ruolo quindi di rappresentanza per la clientela della città, ed offrono la gamma completa dei prodotti e servizi di Poste Italiane;
- relazionali, situati in zone a forte intensità commerciale. Offrono un’ampia gamma di prodotti con *focus* prevalente sui prodotti/servizi finanziari;
- standard, con uffici di medie dimensioni situati in centri medi o medio grandi (rappresentano il *cluster* più numeroso e contengono da 2 a 6 sportelli medi attivi per la clientela);
- base, situati in aree commercialmente marginali, paesi ed aree suburbane a bassa densità abitativa.

³⁷ Il territorio è suddiviso in zone di recapito (dette anche “zone universali”), ciascuna delle quali, è servita da un portalettere. A seguito dell’implementazione del modello di *joint delivery*, a partire dal 2018, PI ha riorganizzato le fasi di trasporto, smistamento e consegna per agevolare il recapito congiunto di lettere e pacchi e rispondere alle esigenze della clientela *e-commerce*. Questo piano è incentrato su una doppia linea di recapito diurna e pomeridiana, con consegna diurna a giorni alterni della posta non prioritaria nella maggior parte del territorio (corrispondente a circa il 92% della popolazione), giornaliera nei maggiori centri urbani (8% della popolazione) e pomeridiana per raccomandate e pacchi *e-commerce*; inoltre, la consegna dei pacchi avviene anche al sabato nella maggior parte del territorio (76% della popolazione).

³⁸ Centro (Lazio, Abruzzo, Molise e Sardegna), Centro Nord (Toscana, Umbria, Marche ed Emilia-Romagna), Nord Est (Veneto, Trentino A.A. e Friuli V.G.), Nord Ovest (Lombardia, Piemonte, Valle d’Aosta e Liguria), Sud (Campania, Calabria, Puglia e Basilicata) e Sicilia.

85. Un'ulteriore suddivisione degli UP tiene conto di caratteristiche strutturali/organizzative, determinando la distinzione tra UP Monoturno e Doppioturno (cioè, aperti anche il pomeriggio).

LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

86. I ricavi attribuiti all'operatore FSU rappresentano il ricavato della vendita dei servizi afferenti alle diverse attività svolte da PI sia nel settore postale sia negli altri settori di attività e l'Autorità osserva che essi, come certificato dalla società di revisione che attesta la conformità del bilancio alle norme civilistiche e contabili vigenti, sono correttamente esposti nel bilancio di esercizio di PI.

87. Analoga considerazione vale per i costi dell'operatore FSU; l'Autorità osserva che, *prima facie*, come attestato dalla società di revisione, essi appaiono attribuiti alle diverse attività secondo quanto prescritto dal legislatore (art. 7, comma 2, dlgs.261/99 e ss.m.i).

88. 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 nel risultato dell'operatore FSU al fine di quantificare correttamente l'onere sostenuto. L'Autorità ritiene, infatti, che il confronto tra un operatore soggetto all'obbligo di SU e uno non soggetto, 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.

89. Inoltre, l'Autorità ritiene di dover rappresentare il costo netto 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.

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

4 Il risultato dell'operatore NFSU

LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE

4.1 I ricavi e i costi dell'operatore NFSU

90. Poste Italiane, anche per gli esercizi 2022 e 2023, ha quantificato il risultato d'esercizio dell'operatore NFSU, non soggetto agli obblighi di servizio universale, allo stesso modo di quanto effettuato per gli anni 2020 e 2021, nella misura di 1.963 milioni di euro per il 2022 e 2.723 milioni di euro per il 2023.

91. PI prospetta tali risultati sulla base di un modello di *business* che, in linea di principio, prevede di non fornire più i servizi postali. Essa ritiene che l'operatore "controfattuale" avrebbe offerto nei due anni in questione (2022 e 2023) esclusivamente servizi finanziari, assicurativi e altri servizi, rinunciando alla possibilità di fornire servizi postali poiché qualsiasi *mix* di tali servizi, pur senza vincoli di universalità, avrebbe generato perdite per l'impresa. PI ritiene, inoltre, che l'operatore controfattuale si sarebbe avvalso di una rete commerciale meno capillare rispetto a quella del FSU e comparabile a quelle degli altri *competitors* del mercato finanziario (es. banche e assicurazioni).

92. In particolare, per lo scenario NFSU, PI ha ipotizzato (a seguito di simulazioni iterative finalizzate alla ricerca del mix produttivo più redditizio) con riferimento ai servizi postali: *i)* l'eliminazione dei servizi di corrispondenza con recapito prioritario J+1 e la rimodulazione dell'offerta commerciale in termini di volumi e prezzi; *ii)* la riduzione della frequenza del recapito nelle aree meno profittevoli e caratterizzate da minore sviluppo commerciale, con una conseguente riorganizzazione della rete logistico-produttiva e l'introduzione di un'attività di recapito esternalizzata, affidata ad una rete terza, nelle zone in cui non risulta conveniente il recapito tramite rete propria di portalettere; *iii)* la razionalizzazione della rete degli uffici postali (UP), con la previsione di riduzione del numero degli UP a circa 3.500 e *iv)* il ridimensionamento delle strutture commerciali e di coordinamento, con diminuzioni dei costi del personale e di funzionamento.

93. Il modello proposto è stato elaborato in maniera tale da simulare l'attività svolta dall'operatore NFSU con riferimento sia ai servizi postali (universali e non universali) sia agli altri servizi (compresi quelli finanziari) utilizzando le attuali risorse aziendali di PI (tutte le infrastrutture sia logistiche sia commerciali) opportunamente razionalizzate per la fornitura di un nuovo *mix* di servizi (postali compresi) da offrire alla clientela. Quest'ultimo *mix* è stato elaborato senza considerare vincoli di universalità e con caratteristiche commerciali tali da tendere alla massimizzazione del profitto aziendale.

94. Tale esercizio ha comportato da parte di PI la rilevazione e la suddivisione dei ricavi e dei costi generati fra il comparto postale (anche in regime di universalità) e quello delle altre attività (fra cui quelle finanziarie). Da tale elaborazione è emerso un risultato negativo della gestione postale ed uno positivo di quella delle altre attività (specialmente quella finanziaria). Di qui la decisione di PI di considerare come risultato dello scenario

controfattuale soltanto quello positivo della gestione finanziaria ed azzerare completamente la gestione postale, così come è stato effettuato per gli anni 2020 e 2021. Nell'effettuare tale operazione tutti i costi comuni afferenti all'operatività aziendale nel suo complesso e che l'operatore deve sostenere per intero, a prescindere dal tipo di attività svolta, figurano nel risultato di esercizio dell'operatore NFSU solo per una quota (quella attribuita alle sole attività finanziarie).

Tabella 8 – Risultato d'esercizio dell'operatore NFSU con mantenimento dell'offerta di servizi postali (2022 e 2023, mln. di euro)

	2022			2023		
	<i>Poste Italiane S.p.A.</i>	<i>Servizi postali</i>	<i>Servizi finanziari e altro</i>	<i>Poste Italiane S.p.A.</i>	<i>Servizi postali</i>	<i>Servizi finanziari e altro</i>
Ricavi	9.403	2.728	6.676	10.462	2.751	7.712
Costi diretti	2.618	1.487	1.131	2.937	1.663	1.274
Costi diretti di produzione	3.269	1.326	1.943	3.481	1.413	2.068
Costi direttamente attribuiti	5.887	2.813	3.073	6.418	3.076	3.342
Costi indiretti	475	177	298	527	204	323
Costi centrali (overheads)	656	257	399	688	275	414
WBE	225	85	140	229	78	151
Costi non correlabili	89	0	89	69	0	69
Totale costi operativi	7.332	3.333	3.999	7.932	3.633	4.299
Margine operativo	2.071	(604)	2.676	2.530	(883)	3.413
% margine operativo sui ricavi	22,0%	(22,2%)	40,1%	24,2%	(32,1%)	44,3%
Gestione fin. e fiscale	549	(163)	713	497	(193)	690
Costi totali	7.882	3.169	4.712	8.429	3.440	4.989
Risultato d'esercizio	1.522	(441)	1.963	2.033	(689)	2.723
Risultato d'esercizio/ricavi (%)	16,2%	(16,2%)	29,4%	19,4%	(25,1%)	35,3%

Fonte: Agcom su dati PI

95. Più precisamente, nello scenario controfattuale, PI ipotizza:

- i. l'eliminazione dei servizi di corrispondenza con consegna entro il giorno successivo all'accettazione (J+1) con riduzione dei volumi in coerenza con il nuovo modello logistico e commerciale e tenendo conto dell'aumento dei prezzi dei prodotti e servizi offerti derivanti dall'introduzione dell'IVA; per alcuni servizi postali universali è stato immaginato un *repricing*, con valutazione dell'effetto in termini di maggiori ricavi da un lato, ma anche perdita di volumi dall'altro;
- ii. evitabilità dei costi della rete logistica legati agli obblighi di SU in relazione alla velocità e frequenza del recapito: la riduzione della frequenza del recapito nelle aree meno profittevoli e caratterizzate da minor sviluppo commerciale ha

comportato la riorganizzazione della rete logistico-produttiva, prevedendo, tra l'altro, l'introduzione di un modello di recapito esternalizzato con consegna tramite una rete terza nelle zone in cui non si ritiene conveniente il recapito tramite portalettere o in *drop box* (senza recapito a domicilio);

- iii. razionalizzazione della rete degli uffici postali: è stata ipotizzata una diversa e più snella configurazione della copertura del mercato volta a massimizzare i *saving* sui costi minimizzando al contempo la perdita dei ricavi. Tale ipotesi, funzionale esclusivamente alla determinazione dell'operatore NFSU, prevede la riduzione del numero degli UP a circa 3.500, che rimane uguale per il 2022 e per il 2023;
- iv. razionalizzazione delle strutture di coordinamento e supporto ai processi produttivi sia delle strutture commerciali sia delle strutture postali: la riduzione della rete degli UP e la riorganizzazione della rete logistica ha generato un ridimensionamento delle strutture commerciali e di coordinamento con diminuzioni dei costi del personale e di funzionamento

96. PI, alla luce del risultato negativo registrato dall'operatore NFSU nel comparto dei servizi postali, ipotizza, quindi, di non fornire i servizi postali nel 2022 e nel 2023, massimizzando il risultato d'esercizio dell'intera azienda. Conseguentemente, il risultato d'esercizio dell'operatore NFSU, per PI, ai fini della verifica del costo netto del SU, non considerando i ricavi e i costi del comparto postale, coincide con il risultato del comparto finanziario e altri servizi.

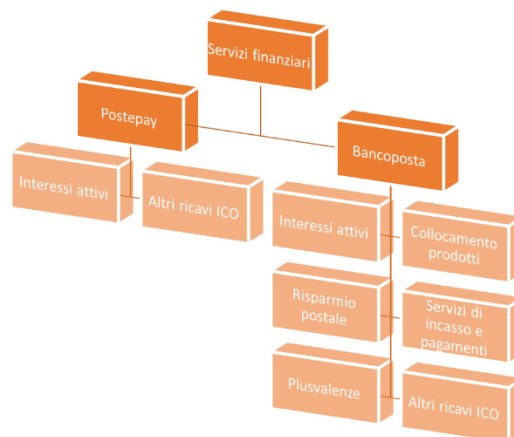
97. I ricavi, quindi, dell'operatore controfattuale nel 2022 e nel 2023, in particolare, sarebbero stati pari, rispettivamente, a 6.676 milioni di euro e 7.712 milioni di euro, in riduzione rispetto allo scenario fattuale in ragione anche della riduzione degli UP ipotizzata.

98. L'operatore controfattuale – a causa della riduzione dei servizi offerti al mercato – avrebbe registrato, d'altra parte, anche costi operativi inferiori rispetto all'operatore fattuale in virtù, principalmente, dell'eliminazione della rete logistica e del ridimensionamento di quella commerciale. In dettaglio, i costi operativi dell'operatore controfattuale nel 2022 e 2023 sarebbero stati pari, rispettivamente, a 3.999 milioni di euro e 4.299 milioni di euro.

4.2 I servizi erogati dall'operatore NFSU

99. Nello scenario controfattuale, PI ritiene che l'operatore NFSU, tenuto conto delle perdite generate dalle attività postali, non avrebbe offerto servizi postali, confermando invece l'offerta di servizi finanziari, assicurativi e di altri servizi quali quelli di comunicazione elettronica. Tali servizi sarebbero stati offerti alle medesime condizioni tecniche ed economiche dello scenario fattuale (Cfr. Figura 4).

Figura 4 – schema dei servizi offerti dall' NFSU



Fonte: elaborazione Agcom su dati PI

4.3 La rete dell'operatore NFSU

100. L'operatore controfattuale, secondo la proposta di PI, non si sarebbe avvalso della rete logistica per il recapito di servizi postali in quanto, come anzidetto, l'azienda non avrebbe avuto vantaggi economici dalla fornitura di tale tipologia di servizi.

101. Viceversa, l'operatore controfattuale avrebbe impiegato la rete commerciale, benché in misura meno intensa rispetto a quanto effettivamente fatto nel biennio 2022-2023. L'operatore controfattuale, specializzato nella fornitura di servizi finanziari, assicurativi e altri servizi, si sarebbe avvalso, sia nel 2022, sia nel 2023 di 3.500 UP (anziché 12.761).

LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

Premessa

102. In via preliminare va richiamato che, nel quadro delle norme europee sugli aiuti di Stato, la Commissione Europea (di seguito anche "Commissione" o "CE") effettua una valutazione di congruità delle risorse pubbliche destinate a PI per compensare il costo netto della fornitura del servizio postale universale, che consiste nella verifica che le compensazioni previste non eccedano il costo netto e che, dunque, il FSU non riceva una

sovra-compensazione³⁹. In tale ambito la CE esprime una valutazione sul calcolo dell'onere del SU effettuato da PI.

103. In base alla normativa e alla prassi vigenti in materia di aiuti di Stato, in particolare, il calcolo dell'onere è effettuato con metodologia c.d. *Net Avoided Cost* (NAC) che si basa sul confronto tra uno scenario fattuale e uno controfattuale e sul principio del costo incrementale per stimare i costi evitati dell'operatore nel controfattuale⁴⁰. Si tratta, dunque, di una metodologia che corrisponde al *PC approach* utilizzato nell'ambito della regolamentazione postale⁴¹.

104. Vi sono, tuttavia, anche degli elementi di divergenza tra i due procedimenti. Ad esempio, la verifica del costo netto svolta dall'Autorità si avvale di dati contabili consuntivi mentre la valutazione della CE si basa su dati previsionali⁴². Ciò in ragione del fatto che, ai sensi delle disposizioni vigenti in materia di aiuti di Stato e verifica del costo netto del SU, la valutazione della Commissione viene effettuata con riferimento ad un arco temporale futuro, successivo alla sua decisione, mentre quella dell'Autorità è una verifica effettuata al termine dell'anno di riferimento.

105. L'Autorità ritiene opportuno adottare gli stessi criteri di analisi (*mutatis mutandis*) utilizzati dalla Commissione sul costo netto per gli anni 2022 e 2023 e valutare il modello di calcolo del costo netto presentato da PI per gli anni 2022 e 2023 nell'ambito del presente procedimento⁴³, con l'obiettivo comune di evitare una sovra-compensazione dell'onere del SU e di utilizzare la metodologia che prevede il confronto tra uno scenario fattuale e uno controfattuale.

³⁹ L'eventualità di una sovracompensazione per il fornitore del SU comporta un danno sia per i concorrenti (nella misura in cui la compensazione eccedente avvantaggia il FSU) che per i contribuenti (nella misura in cui determina una distribuzione non ottimale delle risorse pubbliche).

⁴⁰ Si veda la COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE concernente la “*Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011)*”, CE (2012/C 8/03). Il punto 25 recita: “*In base alla metodologia del costo evitato netto, il costo netto necessario — o che si prevede sia necessario — per ottemperare agli obblighi di servizio pubblico è calcolato come la differenza tra il costo netto per il fornitore del servizio soggetto ad un obbligo di servizio pubblico e il costo netto o utile del medesimo fornitore in assenza di tale obbligo. Va riservata una particolare attenzione alla corretta valutazione dei costi che si prevede che il fornitore del servizio eviti e delle entrate che si prevede questi non realizzi, in assenza dell'obbligo di servizio pubblico. Il calcolo del costo netto deve valutare i vantaggi, compresi per quanto possibile quelli immateriali, di cui beneficia il fornitore del SIEG.*”.

⁴¹ Si veda Copenhagen Economics, “*Navigating cost allocation in postal state aid cases*”, 2023. La metodologia *net avoided cost* non va confusa con la *net avoidable cost* utilizzata in alcuni casi nella regolazione postale (cfr. pg.11, paragrafo 1.2).

⁴² Si veda la Decisione C(2020) 8340 *final* del 1 dicembre 2020, punto 80: “*detailed NAC calculation has only been provided for the period 2020-2022 because PI's most recent Industrial Plan (which is the main basis for the estimates of the factual and counterfactual scenarios) only concerns that period. Since it was not possible to derive estimates for the subsequent years, the estimates for the years 2023 and 2024 were set equal to that of 2022*”.

⁴³ Peraltro, anche la stessa Commissione, nella citata decisione del 2020, richiama la verifica successiva che sarà condotta dall'Autorità sul costo netto del SU per i medesimi anni di riferimento (punto 78).

106. Date le connessioni tra la verifica regolatoria del costo netto del SU e la valutazione di compatibilità delle compensazioni del FSU con la disciplina sugli aiuti di stato - in particolare, il fatto che i due procedimenti sono accumulati da scopi simili e metodologie di calcolo del costo netto analoghe - l'Autorità ritiene che i due procedimenti non possano che fondarsi su ipotesi comparabili nonché condurre ad esiti affini nella metodologia e nelle ipotesi di base, sebbene difforni nel risultato economico finale.

107. Di seguito saranno riportati, in sintesi, i principali presupposti su cui si fonda la valutazione del costo netto della Commissione e, successivamente, si procederà ad esporre la valutazione dell'Autorità sul modello di PI, basata sui criteri della CE.

I presupposti e la valutazione del costo netto effettuata dalla Commissione europea

108. Nell'ambito del procedimento relativo alla valutazione della compatibilità con la disciplina sugli aiuti di Stato delle compensazioni pubbliche riconosciute a PI per la fornitura del servizio postale universale nel periodo 2020-2024, avviato il 16 ottobre 2020 e conclusosi con la decisione del 1° dicembre 2020 (di seguito anche "decisione")⁴⁴, la Commissione ha verificato il calcolo del costo netto presentato da PI per gli anni dal 2020 al 2024, dunque anche quelli oggetto del presente procedimento, vale a dire il 2022 e il 2023.

109. Il calcolo è stato effettuato con la metodologia NAC, cioè, confrontando uno scenario fattuale (FSU) e uno controfattuale (NFSU).

110. Il conto economico del FSU nello scenario fattuale è stato redatto da PI sulla base di dati previsionali e anche la distribuzione dei costi tra i vari settori di attività (es. servizi postali e servizi finanziari) è stata stimata da PI, non potendo essere basata su una separazione contabile propriamente detta che, come noto, viene eseguita a consuntivo. Inoltre, nel conto economico non sono stati considerati i compensi pubblici per il servizio universale (262,4 milioni di euro/anno).

111. Per lo scenario controfattuale, PI ha ipotizzato che, in assenza di obblighi di SU, l'operatore NSFU svolgesse unicamente attività finanziarie e che, a tale scopo, si avvallesse della medesima rete commerciale dell'operatore FSU e della stessa offerta di servizi⁴⁵.

⁴⁴ Commissione Europea, Decisione 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". Come precisato nella nota n. 1 della decisione, il calcolo del costo netto era stato pre-notificato alla CE dalle autorità italiane preposte nel settembre 2019.

⁴⁵ Il controfattuale presentato alla CE si basa sulle seguenti ipotesi: i) l'operatore non opera nel mercato postale, ii) non è stata apportata alcun tipo di modifica all'offerta di servizi finanziari vigente nel periodo considerato (fattuale) e iii) non è stato apportato alcun tipo di modifica alla rete commerciale fattuale, sia nel numero di UP sia nel numero di FTE ad essa attribuite.

112. La CE ha condiviso le assunzioni di PI dello scenario controfattuale, tuttavia, relativamente al dettaglio del conto economico dell'NFSU, ha ritenuto opportuno, effettuando una semplificazione, assumere che tutti i costi comuni dello scenario fattuale, sia quelli operativi sia quelli del personale, siano imputati alle attività finanziarie e, pertanto, riportati interamente nel conto economico dell'operatore controfattuale. La CE ha giustificato tale scelta in ragione del fatto che, non essendo possibile addivenire ad una stima precisa della quota di costi comuni da allocare alle attività finanziarie, sia preferibile assumere una ipotesi di allocazione dei costi conservativa⁴⁶.

113. I modelli di costo redatti da PI per l'Autorità e per la Commissione presentano, tuttavia delle differenze, per i seguenti aspetti:

- a) una divergenza sostanziale tra lo scenario controfattuale sottoposto alla Commissione e quello sottoposto all'Autorità per quanto riguarda le ipotesi della rete commerciale: infatti, sebbene in entrambi i casi PI abbia ipotizzato un operatore controfattuale con *focus* sui servizi finanziari, propone all'Autorità di ridimensionare in modo significativo la rete degli UP mentre alla Commissione ha proposto un controfattuale la cui rete commerciale rimane invariata rispetto allo scenario fattuale.
- b) sotto il profilo del metodo di redazione del conto economico, va osservato che quello dell'operatore NFSU predisposto da PI per il procedimento della CE è stato redatto ipotizzando lo svolgimento solo di attività finanziarie, mentre il modello predisposto per l'Autorità è stato determinato ipotizzando un operatore che svolge sia attività postale sia attività finanziarie, azzerando, successivamente alla distribuzione delle voci di ricavo e di costo alle diverse attività, la componente postale del conto economico. Ciò comporta una differente attribuzione sia dei costi diretti di produzione sia dei costi comuni alle diverse attività (postali e finanziarie). Più in dettaglio, la specifica modalità di costruzione del modello presentato all'Autorità ai fini del presente procedimento prevede che i costi comuni sono ripartiti tra le attività postali e finanziarie e che, per l'ipotesi di cessazione delle attività postali, sono stati azzerati tutti i costi diretti e indiretti imputati ai servizi postali, inclusa la quota parte di quelli comuni. Diversamente, nel calcolo presentato alla Commissione sono stati attribuiti ai servizi finanziari tutti i costi comuni dello scenario fattuale.

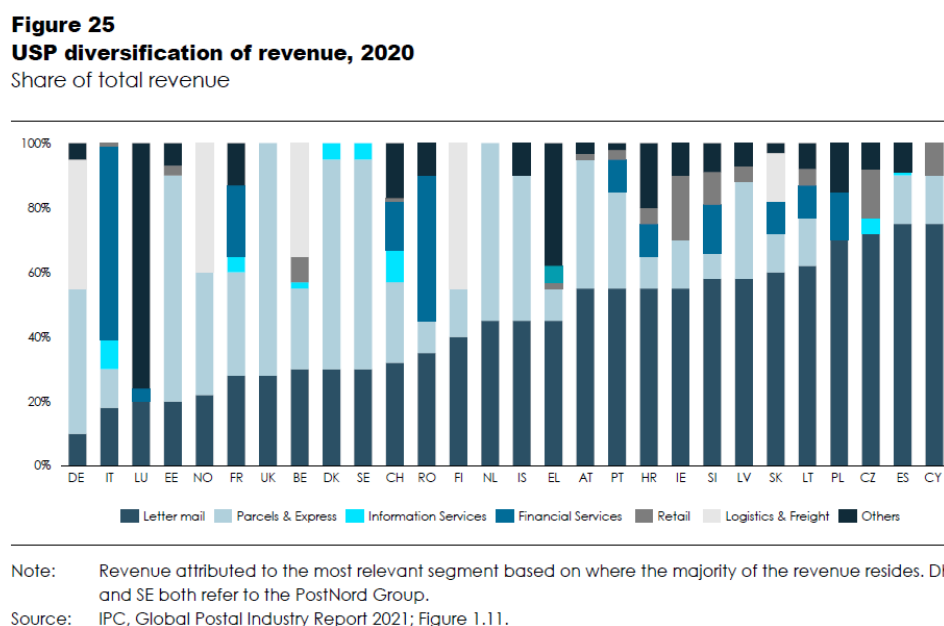
Le valutazioni dell'Autorità

⁴⁶ Si vedano i punti 92-94 della Decisione: “92. *A precise estimation of the share of common costs to allocate to the financial side is difficult. In the calculation set out in Table 5, it was assumed instead, as a simplification, that all personnel and operating common costs would be allocated to the financial activities, i.e. that they would remain in the counterfactual scenario. Similarly, asset depreciation costs were also allocated to the financial services, except for assets which solely relate to postal activities (sorting and delivery centres).* 93. *As a consequence of that simplified approach, the assumed costs of financial services in the counterfactual scenario are significantly higher than the corresponding ones in the factual scenario. The conservative allocation of common costs leads to the figures presented in Table 5.* 94. *That conservative and simplified allocation of common costs ensures that they are not under-allocated to the financial activities in the counterfactual. It therefore leads, ceteris paribus, to an underestimated NAC (results in the counterfactual minus results in the factual), which in turns ensures that PI cannot be overcompensated.”.*

114. Tanto premesso, l'Autorità ritiene, *prima facie*, condivisibili le ipotesi dello scenario controfattuale proposte alla CE e di conseguenza i criteri di attribuzione dei costi e dei ricavi all'operatore NFSU.

115. In particolare, con riferimento alla cessazione della fornitura di servizi postali da parte dell'operatore NFSU l'Autorità ritiene che essa possa essere condivisibile alla luce delle specificità del modello di *business* di PI e della situazione contingente del mercato postale. Infatti, come indicato in precedenza, PI – come molti FSU europei – ha diversificato nel tempo le attività produttive valorizzando e sviluppando gli *asset* storici, quali la rete commerciale e quella logistica, e al *business* finanziario cui si è prevalentemente orientata si sono aggiunti ulteriori servizi di pagamento e monetica e la commercializzazione delle forniture di energia e gas che contribuiscono in misura preponderante alla redditività dell'impresa. PI, inoltre, è il penultimo FSU in Europa per quota di ricavi derivanti dalle attività postali tradizionali e, rispetto agli altri operatori nazionali, la quota di ricavi derivanti da attività di corriere espresso o di logistica è relativamente contenuta, mentre la parte preponderante dei ricavi deriva dalle attività finanziarie (cfr. Figura 5).

Figura 5 – Diversificazione dei ricavi per i FSU europei (ripartizione percentuale dei ricavi totali per tipologia di attività, 2020).



Fonte: Copenhagen Economics, *Main development in the postal sector 2017-2021*.

116. Per quanto riguarda invece l'ipotesi di riduzione della rete commerciale di PI, l'Autorità ritiene che la riduzione degli uffici Postali proposta da PI (del 73% circa, per il 2022 e il 2023) non appaia verosimile alla luce delle caratteristiche del business di PI in quanto la capillarità della rete degli UP costituisce un *asset* strategico con una forte valenza competitiva per PI. Né si può ignorare che la rete commerciale rappresenti una risorsa che l'impresa utilizza per la fornitura di servizi di pubblica utilità e per altre missioni di servizio pubblico, nonché per gli stessi servizi finanziari. L'ampliamento

dell'offerta commerciale di PI anche alla fornitura di utenze domestiche di energia e gas, servizi di ampia diffusione, non può che beneficiare di una capillarità territoriale come quella degli UP e dunque, non appare plausibile ipotizzare una riduzione degli UP da parte di un NFSU con una vocazione commerciale fortemente orientata alla clientela *retail*.

117. L'Autorità, altresì, per la determinazione del risultato operativo dell'operatore NFSU, ha considerato i ricavi afferenti alle sole attività finanziarie ed altre attività ed ha attribuito ad esso, oltre ai costi diretti, tutti i costi comuni, nella considerazione che, stante la pressoché medesima struttura organizzativa e patrimoniale dell'FSU (con particolare riferimento agli Uffici Postali), questi costi sono quelli che l'operatore NFSU sosterebbe in ogni caso anche se non fornisse più i servizi postali.

118. Alle luce delle considerazioni sopra riportate e in linea con i criteri seguiti dalla CE, l'Autorità ha delineato il conto economico dell'NFSU come segue: *i*) i ricavi dei servizi finanziari sono uguali a quelli dello scenario fattuale, *ii*) i costi specifici delle attività finanziarie sono uguali a quelle dello scenario fattuale, *iii*) i costi della rete commerciale sono pari a quelli dello scenario fattuale, *iv*) i costi delle strutture trasversali (es. costi della struttura c.d. "mercato *business* e P.A."⁴⁷, della struttura c.d. "*back-office*"⁴⁸, *overheads*⁴⁹, *WBE*⁵⁰) sono uguali a quelli dello scenario fattuale, aggiustati per tener conto dell'assenza delle attività postali.

119. In sintesi, dunque, l'Autorità stima che i ricavi dell'operatore NFSU nel 2022 e nel 2023, in prima approssimazione, siano pari, rispettivamente, a 6.942 milioni di euro e 8.006 milioni di euro e corrispondano ai ricavi finanziari e altri servizi di PI nello scenario fattuale.

120. Inoltre, l'Autorità stima che i costi operativi dell'operatore controfattuale (pari a circa 5.581 milioni di euro per il 2022 e 5.971 milioni di euro per il 2023) siano superiori rispetto ai costi operativi dello scenario controfattuale proposto da PI (pari a 3.999 milioni di euro per il 2022 e 4.299 milioni di euro per il 2023). Tale stima risulta dall'attribuzione all'operatore controfattuale di tutti i costi indiretti e di gran parte dei costi diretti di produzione sostenuti dall'operatore fattuale in quanto sono comunque costi da sostenere anche nell'ipotesi di cessazione dell'attività postale.

121. Inoltre, come già indicato in precedenza, l'Autorità ritiene di dover confrontare i risultati operativi di gestione (dati dalla differenza tra i ricavi e i costi operativi) degli operatori FSU ed NFSU, tralasciando, dunque, la gestione finanziaria e il calcolo delle

⁴⁷ Si tratta della struttura commerciale di PI dedicata ai grandi clienti privati e alla pubblica amministrazione per la vendita dei servizi di PI, sia postali sia finanziari, denominata "MIPA".

⁴⁸ Si tratta della struttura che si occupa dell'assistenza clienti, denominata "COO".

⁴⁹ Include i costi delle strutture di comando e di coordinamento centrali.

⁵⁰ Si tratta di una voce di spesa appositamente creata nel sistema contabile ai soli fini gestionali per individuare alcune categorie specifiche di costo come, ad esempio, i costi di trasporto.

imposte che presentano specificità e complessità tali da rendere difficile e non efficace il confronto tra operatori che svolgono attività diverse.

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?

5 Il costo netto del SU per gli anni 2022 e 2023

122. Il costo netto deriva dalla differenza tra il risultato dell'operatore FSU e quello dell'operatore NFSU.

123. L'Autorità ritiene di dover rappresentare il costo netto confrontando 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.

124. PI ha valorizzato per l'anno 2022 e 2023 il seguente costo netto, facendo riferimento al risultato di esercizio:

	2022 (Milioni di euro)	2023 (Milioni di euro)
A) Risultato Operatore FSU	847	1.390
B) Risultato Operatore NFSU	1.963	2.723
C)= B) – A) Costo Netto	1.116	1.333

125. L'Autorità, con riferimento agli stessi anni, e in linea con le prime valutazioni sopra evidenziate 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

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

6 I vantaggi intangibili e commerciali

126. La direttiva postale prescrive di valorizzare ed includere nel computo del costo netto il valore economico di ogni eventuale vantaggio di cui beneficia l'impresa designata per l'offerta dei servizi universali, in virtù della sua natura di FSU, che non sia stato già preso in considerazione dalla contabilità ordinaria. In sostanza, si tratta di valorizzare quei benefici di natura economica che al FSU derivano dalla fornitura dei SU e che gli conferiscono un vantaggio competitivo negli altri mercati in cui esso è attivo (servizi postali non universali, servizi finanziari, etc.), sempre che non siano già insiti nel conto economico.

127. Nella letteratura economica l'effetto economico positivo di cui gode un'impresa (in particolare quando ha natura di impresa multi-servizio, come nel caso specifico) che si riflette anche nell'ambito di un mercato diverso da quello in cui si è originato, è definito con il termine "esternalità positiva". Ad esempio, vi è un'esternalità positiva se l'offerta di servizi postali universali determina, per il fornitore di servizi universali, un livello delle vendite di altri servizi (es. servizi postali non universali, servizi finanziari, servizi di pagamento, etc...) più alto di quello che lo stesso operatore conseguirebbe se non fosse FSU; il valore economico di questa esternalità positiva corrisponde alla differenza tra il valore del fatturato reale per i servizi non universali del FSU e quello che lo stesso FSU avrebbe conseguito per i medesimi servizi se non fosse stato designato per la fornitura dei SU.

128. Questo effetto economico positivo sulle vendite dei servizi non universali è dovuto alla riconoscibilità del marchio del FSU da parte dei consumatori e al generale elevato livello di fiducia che la sua natura di erogatore di servizi pubblici ingenera in essi. In virtù di questo apprezzamento per il marchio, i consumatori hanno, quindi, una maggiore propensione ad acquistare anche beni e servizi non universali commercializzati dal FSU. In definitiva, la riconoscibilità del marchio determina un vantaggio commerciale per il FSU nel mercato dei servizi non universali.

129. Alcuni esempi di esternalità positive che derivano dalla fornitura dei servizi universali sono:

- le economie di scala o di scopo⁵¹,
- gli effetti sulla domanda derivanti dall'esenzione IVA⁵²,
- la complementarità della domanda⁵³,
- l'effetto pubblicitario⁵⁴,
- effetto reputazionale/forza del marchio⁵⁵.

130. Si tratta di esternalità che possono comportare benefici per il FSU in termini di maggiori ricavi (es. complementarità della domanda, effetto reputazionale) o minori costi (economie di scala e di scopo, effetto pubblicitario). Come è intuibile, questi benefici costituiscono anche dei vantaggi competitivi di cui gode il FSU nei mercati dei servizi non universali.

131. Alcuni di questi benefici sono inclusi nel calcolo del costo netto (ad es. il bilancio dell'operatore FSU nello scenario fattuale riflette le economie di scala, quello controfattuale riflette il calo dei volumi dei servizi postali imputabile all'introduzione dell'IVA); nel caso in cui, invece, le esternalità non vengono "catturate" dalla contabilità ordinaria, cioè non risultano contabilizzate nel conto economico dell'impresa, sono definiti "vantaggi intangibili" e devono essere valorizzati a parte e aggiunti alla differenza tra risultato di esercizio FSU e NFSU⁵⁶.

132. La direttiva postale prescrive di tener conto, nel calcolo del costo netto, "*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*". Non fornisce ulteriori elementi sulla natura di questi benefici economici né sulla modalità con cui essi vanno inclusi nel calcolo (es. nel risultato dell'NFSU o in aggiunta al costo netto derivante dalla differenza tra risultato di FSU e NFSU).

⁵¹ Es. quando un'infrastruttura viene condivisa per l'erogazione di servizi universali e non universali, il costo unitario di fornitura del servizio non universale risulta più basso di quello che si avrebbe in assenza di fornitura del servizio universale.

⁵² Ad esempio, gli effetti sulla domanda derivanti dall'esenzione IVA sono quelli che si generano in quanto i servizi universali, diversamente dagli altri servizi postali, sono esenti dall'IVA e, dunque, essendo meno onerosi, a parità di altre condizioni, comportano una maggiore domanda. Tali effetti sono già riflessi nei ricavi dello scenario fattuale, mentre nel controfattuale si apporta una rettifica ai ricavi proprio per tenere conto della variazione dell'elasticità della domanda all'aumentare del prezzo.

⁵³ Es. quando un cliente che va in UP per l'acquisto di un servizio universale compra anche un servizio non universale che potrebbe acquistare presso un concorrente.

⁵⁴ Es. l'esposizione del proprio *brand* commerciale presso gli UP, i mezzi di trasporto e di recapito dei servizi universali è una forma di pubblicità gratuita che ha un effetto positivo sulle vendite dei servizi non universali.

⁵⁵ Es. quando un cliente sceglie il FSU come fornitore anche per servizi diversi da quelli universali in ragione della sua reputazione.

⁵⁶ Nel testo si utilizza sia il termine "benefici intangibili" sia il termine "vantaggi intangibili" (anche "VIC").

133. Nella tabella seguente sono riportati i VIC presi in considerazione dalle ANR a livello europeo.

Tabella 9 – VIC: *benchmark*

VIC	N.ro	Paese
Advertising effect	6	Belgio, Repubblica Ceca, Lithuania, Polonia, Portogallo, Spagna
Corporate reputation or brand value	6	Belgio, Irlanda, Lithuania, Polonia, Portogallo, Spagna
Exclusive rights (i.e. right to issue/distribute stamps)	5	Repubblica Ceca, Lithuania, Lussemburgo, Olanda, Spagna
VAT Exemption	3	Repubblica Ceca, Olanda, Polonia
Demand complementarity	2	Irlanda, Polonia
Ubiquity	2	Portogallo, Lithuania

Fonte: Agcom su dati Cullen

LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE

134. PI ha proposto la valorizzazione dei seguenti VIC: *i)* le sinergie commerciali che scaturiscono dalla vendita congiunta di servizi universali e servizi finanziari, *ii)* il maggiore effetto pubblicitario di cui beneficia il FSU dall'esposizione del proprio *brand* commerciale presso gli UP, i mezzi di trasporto utilizzati su tutto il territorio nazionale e le divise dei portalettere.

135. Per valorizzare le sinergie commerciali PI ha adottato la medesima metodologia utilizzata per il calcolo del costo netto per gli anni 2020 e 2021. Si tratta, della stessa metodologia sottoposta alla Commissione Europea nell'ambito della verifica sugli aiuti di stato e da essa condivisa⁵⁷.

136. La metodologia proposta di PI si basa sulla valorizzazione del calo della domanda di servizi finanziari che si avrebbe nello scenario NFSU in conseguenza al venir meno della fornitura dei servizi universali (al netto del calo dei costi). La variazione dei ricavi è stata stimata con l'ausilio di un'indagine campionaria, a partire dalla quale è stata valorizzata la percentuale di clientela che modificherebbe la propria domanda di servizi finanziari se PI non fornisse più servizi universali⁵⁸. Il campione è stato suddiviso in tre categorie di clienti in funzione dei servizi acquistati (e quindi dei ricavi medi generati): correntisti, risparmiatori e pagatori di bollettini. La domanda cessante è stata poi

⁵⁷ A differenza della precedente indagine CRA utilizzata per il calcolo del costo netto per gli anni a partire dal 2013, che indagava i motivi per cui i clienti avevano scelto di acquistare i servizi finanziari di PI (investimenti, conti correnti, pagamenti), adesso PI indaga la reazione delle tre categorie di clienti dei servizi finanziari in termini di cessati/ridotti acquisti di servizi finanziari in caso mancata fornitura del SU. Per maggiori informazioni sulla metodologia basata sull'indagine CRA si veda la delibera n. 298/17/CONS.

⁵⁸ L'indagine è stata svolta nel luglio 2020, ha riguardato 1.200 interviste, svolte utilizzando la metodologica CATI e ha interessato un campione rappresentativo della base clienti dei servizi finanziari di PI. PI ha chiarito, al riguardo, che tutte le domande sono state concordate con la Commissione.

valorizzata tenendo conto dei ricavi finanziari per le tipologie di servizi (investimenti, conti correnti e operazioni di pagamento). La variazione dei costi è stata calcolata riducendo i costi totali della medesima percentuale (media) di riduzione dei ricavi.

137. L'effetto netto del vantaggio derivante dalle sinergie commerciali, calcolato da PI, è pari a 25 milioni di euro per il 2022 e 35 milioni di euro per il 2023.

138. Per la stima dei vantaggi relativi al maggiore effetto pubblicitario PI propone di utilizzare la metodologia suggerita dall'Autorità per la verifica del calcolo del costo netto per gli anni 2017, 2018 e 2019 (cfr. delibera n. 199/21/CONS)⁵⁹. In particolare, la stima si basa sulla metodologia consolidata nelle telecomunicazioni per stimare il vantaggio pubblicitario generato dall'esposizione del logo "Telecom Italia" nelle cabine telefoniche, che prevede di stimare la spesa pubblicitaria che il FSU dovrebbe sostenere per ottenere un impatto di *marketing* equivalente a quello derivante dall'esposizione del logo. Anche in questo caso, si tratta di una metodologia approvata dalla Commissione.

139. Il vantaggio derivante dal maggiore effetto pubblicitario è stato stimato da PI in circa 21 milioni di euro sia per il 2022 che per il 2023.

LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

140. L'Autorità, sul punto, evidenzia che ai fini del calcolo del costo netto è necessario individuare e valorizzare appropriatamente solo ed esclusivamente quelli che, tra tutti i possibili benefici indiretti di cui gode PI in qualità di fornitore del servizio universale, abbiano sia natura indiretta che intangibile.

141. Come si è già precisato in precedenza, non tutte le esternalità sono intangibili in quanto alcune di esse già vengono riflesse al momento della loro contabilizzazione nel conto economico e, dunque, nel risultato della Società; nel *Profitability Cost Approach*, infatti, i ricavi dello scenario fattuale riflettono già i vantaggi di cui beneficia l'FSU e i ricavi dello scenario controfattuale vengono rettificati proprio per tenere conto dell'assenza di tali vantaggi.

142. I vantaggi intangibili che non sono contabilizzati né nello scenario fattuale, né in quello controfattuale sono quelli che devono essere presi in considerazione e nel caso specifico sono:

- il valore del marchio/vantaggio reputazione vale a dire i maggiori ricavi dovuti al fatto che un cliente sceglie PI anche per servizi non universali per l'effetto positivo che esercita la reputazione di PI su di esso;

⁵⁹ È utile richiamare che nel calcolo del costo netto per gli anni precedenti al 2020 PI non includeva le occasioni di contatto nel calcolo dei VIC mentre l'Autorità riteneva opportuno includerle ed effettuava, a tal fine, una valorizzazione avvalendosi di una metodologia mutuata dalle tlc.

- le occasioni di contatto/complementarità della domanda, vale a dire i maggiori ricavi dovuti al fatto che un cliente sceglie PI anche per servizi non universali per la comodità di poter acquistare tutti i servizi presso un unico ufficio;
- gli effetti pubblicitari, vale a dire il risparmio di costi per il *marketing* dovuti all'esposizione del marchio sui mezzi usati per il recapito dei servizi universali e negli uffici della rete commerciale universale;
- l'esenzione dell'IVA⁶⁰.

143. Dunque, l'Autorità ritiene opportuno intervenire sul costo netto, come di seguito indicato:

- sottraendo i ricavi cessanti per il NFSU, riconducibili al calo della domanda di servizi finanziari e altri servizi per la perdita di reputazione di fornitore del servizio universale e per l'effetto della complementarità della domanda e
- aggiungendo la spesa pubblicitaria che il NFSU deve sostenere per conseguire il medesimo risultato in termini di *marketing* per i servizi finanziari e altri servizi ottenuto dal FSU con l'esposizione del marchio sulle risorse dedicate al SU;
- dal momento che lo scenario controfattuale ipotizzato non contempla l'offerta di servizi postali non è necessario valorizzare l'effetto sulla domanda derivante dall'applicazione dell'IVA.

144. A parere dell'Autorità la stima delle c.d. sinergie commerciali effettuata da PI è potenzialmente in grado di cogliere il calo della domanda di servizi finanziari che conseguirebbe alla cessazione dei servizi postali sia per l'effetto reputazionale sia per la complementarità della domanda in quanto al campione viene chiesto se continuerebbe ad utilizzare i servizi finanziari di PI in caso di interruzione della fornitura dei servizi postali. Il metodo utilizzato non esplora la singola motivazione del cliente, ma l'azione conseguente alla cessazione della fornitura dei servizi postali che può dipendere sia dalla complementarità sia dall'effetto reputazionale sia da entrambi.

145. Il calcolo dell'effetto pubblicitario è riconducibile, come sopra indicato, alle indicazioni dell'Autorità espresse nella delibera n. 79/21/CONS e applicabile al calcolo inerente al presente procedimento.

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

⁶⁰ Le economie di scala e di scopo sono incluse nel conto economico del FSU e del NFSU e derivano dalle ipotesi di redistribuzione dei costi comuni (es. imputazione all'NFSU dell'intero costo comune che nel fattuale è imputato ai SF e SP).

7 Il diritto a realizzare profitti ragionevoli

146. La direttiva postale prescrive che il calcolo del costo netto del servizio universale debba tenere conto del diritto dell'FSU a realizzare profitti ragionevoli (cfr. Allegato I alla Direttiva 2008/6/CE); tuttavia, non fornisce una indicazione metodologica sulla modalità di determinazione della giusta remunerazione.

147. Il *framework* europeo derivante dalla Disciplina sugli aiuti di Stato individua il tasso di remunerazione del capitale quale metodo per il calcolo del margine di utile ragionevole, mentre prevede la possibilità di ricorrere a metodi alternativi quali l'utile sulle vendite, solo laddove ciò sia opportunamente giustificato⁶¹.

148. Nella prassi procedimentale di verifica del costo netto, per la stima dei profitti ragionevoli, l'Autorità ha utilizzato, negli anni, sia l'*EBIT MARGIN* (verifica del costo netto per gli anni 2011 e 2012, cfr. delibera n. 412/14/CONS) sia il WACC (verifica del costo netto per gli anni compresi tra il 2013 e 2019, cfr. delibere nn. 298/17/CONS, 214/19/CONS e 199/20/CONS)⁶². Per la verifica del costo netto negli anni 2020 e 2021 l'Autorità ha ritenuto più appropriato l'utilizzo dell'*EBIT MARGIN* (Cfr. delibera n. 62/24/CONS).

149. L'*EBIT*⁶³ è un risultato intermedio del conto economico che esprime il margine prodotto dall'attività senza considerare gli oneri finanziari e le imposte (anche "risultato operativo" o "margine operativo netto"). Si tratta di un indicatore che consente di valutare la redditività dell'impresa, ma che non tiene conto della struttura finanziaria dell'impresa in quanto non considera la gestione finanziaria. L'*EBIT MARGIN* è il risultato operativo calcolato come percentuale in rapporto ai ricavi dell'impresa e presenta il vantaggio di dipendere da due soli dati contabili, facilmente reperibili (l'*EBIT* e i ricavi dell'impresa) e, pertanto, risulta di più agevole stima. Esso rappresenta un indicatore più appropriato del WACC (che indica la remunerazione del capitale impiegato) laddove – come succede per PI – una quota consistente di costi operativi è correlata al fattore lavoro rispetto al valore delle immobilizzazioni.

⁶¹ Si veda la Comunicazione della Commissione Europea (2012/C 8/03) recante "Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011)", punti 33-34: "33. Per «margine di utile ragionevole» si intende il tasso di remunerazione del capitale che sarebbe richiesto da un'impresa media per valutare se prestare o meno il servizio di interesse economico generale per l'intera durata dell'atto di incarico, tenendo conto del livello di rischio. 34. Ove debitamente giustificato, per determinare l'ammontare del margine di utile ragionevole è possibile ricorrere ad indicatori del livello dell'utile diversi dal tasso di remunerazione del capitale come il tasso medio di remunerazione del capitale proprio sul periodo di durata dell'incarico, il rendimento del capitale investito, il rendimento delle attività o l'utile sulle vendite".

⁶² Nell'ambito dell'ultimo procedimento, conclusosi con la delibera n.199/20/CONS la scelta tra *EBIT* e WACC è stata sottoposta a consultazione pubblica.

⁶³ Acronimo di *Earnings Before Interests and Taxes*.

150. Va altresì richiamato che l'EBIT MARGIN è utilizzato di consueto nella prassi decisionale della CE⁶⁴.

LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE

151. PI ritiene l'EBIT MARGIN l'indicatore più appropriato per calcolare il margine di utile ragionevole da riconoscere ad una impresa operante nel settore postale tenuto conto che nell'industria postale, a differenza di altre reti di servizio, vi è la netta prevalenza di impiego di capitale umano (l'incidenza del costo del lavoro sui costi totali è superiore al 70 %).

152. PI osserva che l'uso dell'EBIT MARGIN è conforme alla Disciplina europea relativa agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico e alla prassi decisionale della Commissione europea⁶⁵ e di altre ANR quali Ofcom⁶⁶.

153. Tutto ciò considerato, PI ha utilizzato un valore dell'EBIT MARGIN pari al 7,4% per stimare il profitto ragionevole per il 2022, chiarendo che tale valore è già stato utilizzato nella Decisione della Commissione Europea relativa alla compatibilità con la disciplina sugli aiuti di stato delle compensazioni pubbliche a Poste Italiane per il SU per gli anni 2012-2015 e 2016-2019⁶⁷ e del 5,9% per la stima relativa al 2023, determinato quale media degli EBIT di alcuni operatori dei Paesi europei (c.d. "*comparables*"), in particolare La Poste, Deutsche Post, Royal Mail e PI.

154. Utilizzando la percentuale del 7,4% applicata al totale dei ricavi realizzati dall'operatore FSU nel settore postale, si arriva ad una stima dei profitti ragionevoli pari a 211 milioni di euro per il 2022, diversamente, utilizzando la percentuale del 5,9% applicata ai soli ricavi da servizio universale realizzati dall'operatore FSU si arriva ad una stima di 58 milioni di euro per il 2023⁶⁸.

LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

155. L'Autorità ritiene di poter condividere, in linea di principio, l'adozione dell'EBIT MARGIN come indicatore in grado di rispondere in modo più efficace al contesto di cambiamento inizialmente descritto e ai rischi che l'incertezza genera negli investitori. Esso rappresenta, peraltro, un indicatore più appropriato del WACC (che indica la

⁶⁴ Cfr. Decisione *Bpost* SA.14588 del 2012, Decisione Poste Italiane SA.43243 del 2015, Decisione *Bpost* d SA.42366 del 2016.

⁶⁵ PI evidenzia che La possibilità di determinare il margine di utile ragionevole attraverso "*l'utile sulle vendite*" è previsto al §34 dalla Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011), Comunicazione (2012/C 8/03). Inoltre, richiama la Decisione *Bpost* SA.42366 del 2016.

⁶⁶ PI richiama la *Decision on the new regulatory framework* del 27 marzo 2012.

⁶⁷ Percentuale utilizzata dalla CE nella Decisione State Aid SA.43243 (2015/N)

⁶⁸ I valori sono stati ottenuti moltiplicando, per l'anno 2022 l'EBIT margin per i ricavi derivanti da tutti i servizi postali del FSU nell'anno di riferimento, vale a dire 2.849 milioni di euro e, per il 2023, l'EBIT margin per i ricavi derivanti dai soli servizi postali universali del FSU, pari a 984 milioni di euro.

remunerazione del capitale impiegato) laddove – come succede per PI – una quota consistente di costi operativi è correlata al fattore lavoro rispetto al valore delle immobilizzazioni. L’Autorità, ritiene, tuttavia, opportuno fare riferimento ad una media degli EBIT dei “*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%.

156. Applicando tali percentuali ai ricavi dei servizi postali universali, come effettuato dalla CE, al fine di remunerare l’onere della fornitura del Servizio Universale, la stima del profitto ragionevole per gli anni di riferimento è pari a circa 22 milioni di euro per il 2022 e circa 24 milioni di euro per il 2023.

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

8 Gli incentivi per una maggiore efficienza economica

157. 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 ANR.

158. L’Autorità, tuttavia, osserva che, in tal senso, una previsione è contenuta nella disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato che, diversamente dalla regolazione postale, offre utili indicazioni. In via preliminare, la Comunicazione della Commissione sulla disciplina degli aiuti di Stato⁶⁹ ammette la possibilità di non poter valutare l’efficienza produttiva, ciononostante, l’Autorità nel valutare il parametro dell’efficienza ha tenuto conto di tutti gli elementi che, in astratto, forniscono la normativa vigente, il Contratto di programma nonché il modello economico-contabile predisposto da PI relativamente allo scenario controfattuale.

159. È opportuno sottolineare che la Commissione europea nella sua decisione sulla compensazione statale in questione ha formulato l’enunciazione di un principio economico- aziendale, che prescinde dalla finalità del suo operato. In particolare, con riferimento al meccanismo introdotto con la legge di stabilità 2015 che fissa una soglia

⁶⁹ 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), par. 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*”.

massima per la compensazione (262,4 milioni di euro), osserva che esso, per sua natura, rappresenta un incentivo all'efficientamento produttivo del FSU, in quanto è stabilito in misura predeterminata e invariata nell'ammontare e nel tempo, peraltro, di gran lunga inferiore all'onere quantificato dall'Autorità. PI, dunque, 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. 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.

160. Da un punto di vista metodologico, l'Autorità per valutare se l'operatore FSU è stato efficiente, ha attentamente esaminato il modello economico-contabile predisposto da PI relativamente allo scenario controfattuale, ritenendolo una valida *proxi* di un modello di operatore efficiente, "non ipotetico" in quanto direttamente elaborato dai sistemi contabili della società e dunque in grado di consentire valutazioni senza ricorrere a stime o confronti con altri operatori.

161. Tale modello economico rappresenta, infatti, il risultato di un operatore che offre servizi postali (universali e non universali) e altri servizi (compresi quelli finanziari), utilizzando le risorse aziendali a disposizione di PI (tutte le infrastrutture sia logistiche che commerciali) opportunamente razionalizzate per la fornitura di un nuovo mix di servizi sia postali che finanziari da offrire alla clientela. Quest'ultimo *mix* è stato elaborato senza considerare vincoli di universalità e ha consentito l'individuazione e l'applicazione di quegli elementi di efficienza tali da tendere alla massimizzazione del profitto aziendale. Un modello, dunque (le cui assunzioni specifiche di efficientamento produttivo sono state in precedenza esplicitate) che ha evidenziato come, anche in presenza di una gestione postale efficiente, il risultato raggiunto è comunque negativo, diversamente dalla gestione delle altre attività (specialmente quella finanziaria) che consente il raggiungimento di un risultato positivo.

162. Lo scenario controfattuale proposto da PI, nel quale l'operatore NFSU, 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, presenta risultati negativi nel settore postale.

163. Alla luce di quanto evidenziato, l'Autorità ritiene, pertanto, che, sia il meccanismo della legge di stabilità 2015⁷⁰ che fissa una soglia massima di 262,4 milioni di euro per la compensazione, sia quanto previsto dal Contratto di Programma⁷¹, che prevede un

⁷⁰ Legge n.190 del 23 dicembre 2014 (legge di stabilità 2015).

⁷¹ Cfr. Contratto di Programma 2020-2024 tra il Ministero dello Sviluppo Economico e Poste Italiane S.p.A., art. 6, comma 4 "L'incentivo all'efficienza del fornitore del servizio universale, di cui all'Allegato I della direttiva 2008/6/CE, è assicurato attraverso la determinazione di un livello massimo delle compensazioni a carico del bilancio dello Stato, definito ex ante dal presente Contratto ai sensi della legge

ammontare massimo della compensazione per la fornitura del SU, che rimane invariato anche rispetto agli incrementi del tasso di inflazione, garantiscono che il FSU realizza incrementi di efficienza nel corso della durata dell'affidamento.

164. Tale valutazione 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.

9 Onere del servizio universale postale

165. In continuità con la modalità di calcolo adottata negli anni precedenti, l'Autorità determina l'onere del SU come somma del costo netto (differenza tra il risultato dello scenario fattuale e di quello controfattuale) e del costo del capitale, al netto dei vantaggi intangibili e commerciali.

166. PI ha valorizzato per l'anno 2022 e 2023 il seguente onere:

	2022 <i>(Milioni di euro)</i>	2023 <i>(Milioni di euro)</i>
A) Risultato Operatore FSU	847	1.390
B) Risultato Operatore NFSU	1.963	2.723
C) = B) – A) Costo Netto	1.116	1.333
D) Vantaggi intangibili e commerciali	46	56
E) Diritto a realizzare profitti ragionevoli	211	58
F) = C) – D) +E) Onere del Servizio Universale	1.281	1.335

n. 190 del 2014, ed invariante sia in relazione agli incrementi del tasso d'inflazione sia in relazione all'andamento dell'onere di servizio universale.”

167. L'Autorità, con riferimento agli stessi anni, e in linea con le prime valutazioni sopra evidenziate ha valorizzato l'onere del Servizio Universale 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
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

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

10 L'iniquità dell'onere derivante dalla fornitura del servizio universale

168. La direttiva n. 2008/6/CE prevede che, nell'ipotesi in cui gli obblighi di SU generino un onere finanziario c.d. "iniquo" in capo al fornitore designato, gli Stati membri possano introdurre un meccanismo di finanziamento. 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.

169. Al fine di individuare utili indicazioni per circoscrivere il concetto di "iniquità" dell'onere l'Autorità, in linea con le precedenti decisioni, ha mutuato i principi di riferimento dalla giurisprudenza in materia di finanziamento del costo netto del SU nel settore delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica.

170. Al riguardo, appare significativa la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (di seguito denominata anche Corte) che, sul caso *Commissione europea v. Regno del Belgio*, C-222/08, in data 6 ottobre 2010, ha ribadito l'esigenza che l'iniquità del costo netto sia accertata dalle Autorità nazionali di regolamentazione in concreto prima che sia disposto qualsiasi indennizzo. Ciò è in linea con quanto previsto dal legislatore comunitario che, nella direttiva n. 2002/22/CE (cd. "direttiva servizio

universale”), esclude forme di automatismo tra il costo netto originatosi dalla fornitura del SU ed il diritto al suo finanziamento. Con tale decisione, la Corte chiarisce che di iniquità si può parlare se, per l’impresa fornitrice del SU, l’onere *«presenta un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo»*.

171. Al fine di definire più compiutamente i parametri in base ai quali valutare se l’FSU abbia o meno la capacità di sostenere il relativo onere, la Corte precisa che occorre tenere conto dell’insieme delle caratteristiche proprie dell’impresa interessata e, in particolare: *i)* del livello delle sue dotazioni (intese come le risorse di cui dispone l’FSU); *ii)* della sua situazione economica e finanziaria; *iii)* della sua quota di mercato ⁷².

172. Sul piano della prassi regolamentare europea va rilevato che i Paesi che valutano l’iniquità in genere utilizzano un criterio in base al quale l’onere è ritenuto eccessivo se la sua incidenza sui ricavi o sui costi del fornitore del servizio universale supera una determinata soglia.

173. In linea con le precedenti delibere sul costo netto⁷³, l’Autorità ritiene utile adottare alcuni dei criteri utilizzati dai Paesi europei che hanno effettuato almeno una volta il calcolo del costo netto e, quindi, valutare l’iniquità dell’onere rapportandone il valore a: *i)* i ricavi dei servizi universali, *ii)* i costi dei servizi universali e *iii)* i costi totali dell’FSU.

174. L’Autorità, in particolare, ritiene che si possa considerare iniquo l’onere se risulta:

- Superiore al 3% dei ricavi dei servizi universali
- Superiore al 1% dei costi dei servizi universali
- Superiore al 1% dei costi totali del FSU

175. Al riguardo, si osserva che l’onere del SU di PI per gli anni 2022 e 2023 supera ciascuna delle soglie fissate da tali Paesi europei ai fini della definizione di iniquità dell’onere. Sebbene nell’ordinamento nazionale non si rileva una definizione di iniquità dell’onere e non si riscontra 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.

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

⁷² Sul tema si vedano anche gli studi di *Frontier Economics*, “*Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO*”, gennaio 2013 e di ANACOM, *Decision on the concept of unfair financial burden for the purpose of compensating the net cost of the universal service with respect to postal services*, 18 febbraio 2014.

⁷³ Delibera n. 79/21/CONS e delibera n. 62/24/CONS.

11 Il fondo di compensazione

176. Per il finanziamento del costo netto del SU, l'art. 3, comma 12, del d.lgs. n. 261/1999 (che recepisce la direttiva n. 97/67/CE) prevede, 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 citato decreto, 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 sostitutivi 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).

177. 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 perché 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.

178. L'Autorità ritiene che nell'ambito del presente procedimento si debba valutare esclusivamente l'eventuale sussistenza dei presupposti, in astratto, per attivare il fondo, mentre la decisione in merito alla sussistenza, in concreto, di tali presupposti, nonché le modalità attuative del fondo - inclusi i criteri per la determinazione dei soggetti tenuti alla contribuzione e le modalità di contribuzione - debba essere oggetto di un procedimento separato da avviare a conclusione del presente procedimento.

179. Tanto premesso, si osserva 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 è pari a 262,4 milioni di euro per entrambi gli anni, l'Autorità ritiene sussistenti i presupposti, in astratto, per l'attivazione del fondo di compensazione.

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