

Allegato A alla delibera n. 149/26/CONS

**SINTESI DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA DI CUI ALLA DELIBERA N.
41/26/CONS E VALUTAZIONI FINALI DELL'AUTORITÀ**

Il presente Allegato riporta il quadro normativo vigente, le domande poste al mercato nella consultazione pubblica di cui alla delibera n. 41/26/CONS (a cui si rimanda per il dettaglio delle considerazioni preliminari svolte dall'Autorità), la sintesi dei contributi degli operatori intervenuti nell'ambito della consultazione pubblica e le valutazioni finali dell'Autorità.

INDICE

I.	IL QUADRO NORMATIVO VIGENTE E L'OGGETTO DEL PROCEDIMENTO	
	2	
I.1	Il quadro normativo di riferimento	2
I.2	L'oggetto del procedimento avviato con la delibera n. 41/26/CONS e l'iter istruttorio	4
II.	LA SINTESI DEL CONTRIBUTO DELL'OPERATORE CHE HA PARTECIPATO ALLA CONSULTAZIONE E LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ	5
II.1	La metodologia di calcolo del costo netto e i criteri di ripartizione dei ricavi e dei costi	6
II.2	Il risultato dell'operatore FSU	8
II.3	Il risultato dell'operatore NFSU	9
II.4	Il costo netto del SU per l'anno 2024	13
II.5	I vantaggi intangibili e commerciali	14
II.6	Il diritto a realizzare profitti ragionevoli	15
II.7	La quantificazione dell'onere del servizio universale postale	16
II.8	L'iniquità dell'onere derivante dalla fornitura del servizio universale	17

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

I.1 Il quadro normativo di riferimento

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

2. La Direttiva 2008/6/CE, recepita nel nostro ordinamento dal dlgs. 261/99 e s.m.i, in ultimo dalla legge 30 dicembre 2025 n.199, 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, comma 12 del d.lgs. 261/99, come modificato dall'art.1, comma 857, lett. c) e d) della legge 30 dicembre 2025 n.199, stabilisce in che modo la fornitura del SU può essere finanziata³ e l'art. 3, comma 13 del d.lgs. 261/99 prescrive 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. La recente legge del 30 dicembre 2025 n.199 ha modificato, dunque, la modalità di finanziamento che prevedeva, ove l'onere iniquo fosse risultato

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

² Cfr. d.lgs. n. 261/99, art. 23, comma 2, applicabile *ratione temporis*.

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*”. La legge 30 dicembre 2025 n.199 ha modificato la modalità di finanziamento del SU abrogando l'articolo 3, comma 12, lettera b), l'articolo 7, comma 3-quinquies, e l'articolo 10 del dlgs. n.261/99, con effetto sui procedimenti in corso alla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*. La novella legislativa ha, altresì, previsto che all'articolo 5, comma 2, e all'articolo 6, comma 1-bis, del dlgs. n. 261/99 le parole: «ovvero a obblighi di contribuzione finanziaria ai meccanismi di condivisione dei costi di cui all'articolo 10 del presente decreto» sono soppresse.

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) e Contratto di programma 2020-2024, art. 6, c. 2.

superiore alla somma stanziata dallo Stato, l'attivazione di un fondo di compensazione nella misura massima di 89 milioni di euro⁷; infatti la legge citata, all'art.1, comma 857, lettere c) e d), ha previsto l'abrogazione del fondo stesso, con effetto anche sui procedimenti in corso alla data di pubblicazione della legge nella Gazzetta Ufficiale. L'abrogazione della norma primaria istitutiva del fondo di compensazione comporta, dunque, il venir meno del presupposto normativo essenziale ed oggettivo per l'attivazione del fondo di compensazione che, pertanto, non sarà trattata nell'ambito del presente procedimento.

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

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

5. Il d.lgs. n. 58/2011 ha confermato l'affidamento a Poste Italiane S.p.A. del servizio universale per un periodo di quindici anni (fino al 30 aprile 2026)⁸, con possibilità di revoca, ogni quinquennio, qualora la verifica del rispetto degli obblighi del contratto di programma da parte del Ministero delle Imprese e del Made in *Italy* (di seguito MIMIT) dia esito negativo.

6. I rapporti tra lo Stato e il fornitore del servizio universale sono disciplinati, infatti, dal contratto di programma tra il MIMIT e Poste Italiane, di durata quinquennale⁹.

⁷ Cfr. legge n. 190/2014, art.1, comma 200 e s.m.i.; il d.lgs. n. 261/99, art. 3, comma 12 e il Contratto di programma 2020-2024 art. 6, c. 3.

⁸ La legge 30 dicembre 2025 n. 199, art.1, comma 858, lett. g) prevede che a decorrere dal 1° maggio 2026, il servizio universale postale è affidato a Poste Italiane S.p.A. fino al 31 dicembre 2036.

⁹ La legge n. 190 del 23 dicembre 2014 (cd. legge di stabilità 2015), all'art. 1, comma 274, ha previsto l'estensione della durata del contratto di programma da tre a cinque anni. L'ultimo Contratto di Programma

Nell'esercizio delle competenze attribuite dal legislatore, con le delibere nn. 412/14/CONS, 298/17/CONS, 214/19/CONS, 199/21/CONS, 62/24/CONS e 213/25/CONS l'Autorità, per gli anni dal 2011 al 2023, ha quantificato l'onere, accertandone l'iniuità.

7. Per gli anni 2020 e 2021, l'Autorità ha, altresì, attivato il Fondo di compensazione degli oneri del servizio universale e, con la delibera n. 257/24/CONS, ha avviato il procedimento per la valutazione dell'alimentazione del fondo stesso; tuttavia, per effetto della legge 30 dicembre 2025, n. 199 (cd. legge di bilancio 2025), che ha abrogato le disposizioni legislative che istituivano e regolavano il fondo di compensazione degli oneri del servizio universale, con riferimento anche ai procedimenti in corso, si è resa impossibile la prosecuzione del procedimento avviato dalla delibera cit. che si è concluso con la delibera n. 30/26/CONS.

I.2 L'oggetto del procedimento avviato con la delibera n. 41/26/CONS e l'iter istruttorio

8. In attuazione del quadro normativo vigente, richiamato nella sezione precedente, la verifica del calcolo del costo netto del servizio postale universale, avviata con la delibera n. 41/26/CONS e che si conclude con il presente provvedimento, riguarda la quantificazione dell'onere e la valutazione della sua iniuità, tenuto conto dell'innovazione legislativa n.199 del 30 dicembre 2025 con riferimento alle modalità del suo finanziamento, per l'anno 2024.

9. PI ha quantificato l'onere del servizio universale per l'anno 2024 nella misura di 1.264 milioni di euro (nota prot. n. 0162960 del 30 giugno 2025).

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

11. In particolare, l'Autorità:

2020-2024, valido sino al 31 dicembre 2024, applicabile *ratione temporis*, 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.

- ha tenuto “...in considerazione tutti i mezzi atti a incoraggiare adeguatamente i fornitori di servizi postali (designati o meno) ad assolvere gli obblighi di servizio universale in modo efficiente rispetto ai costi¹⁰”;
- ha verificato che il calcolo del costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale, consideri ogni costo connesso all’operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione e sia calcolato “come la differenza tra il costo netto delle operazioni di un fornitore del servizio universale designato quando è soggetto ad obblighi di servizio universale e il costo netto delle operazioni in assenza di tali obblighi¹¹”;
- ha verificato che nel calcolo si sia tenuto “conto di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficiano i fornitori di servizi postali designati per fornire il servizio universale, il diritto a realizzare profitti ragionevoli e gli incentivi per una maggiore efficienza economica¹²”.

12. L’Autorità, allo scopo, ha sottoposto a consultazione pubblica otto quesiti inerenti agli aspetti più significativi per la quantificazione dell’onere del costo netto e per la valutazione della sua eventuale iniquità, esprimendo, in alcuni casi, considerazioni preliminari e addivenendo, al termine del presente procedimento, alla definizione del costo netto del servizio universale, per l’anno 2024, nella misura di 758 milioni di euro.

13. Alla consultazione ha partecipato soltanto Poste Italiane S.p.A. (di seguito PI) ascoltata in audizione, su sua richiesta.

II. LA SINTESI DEL CONTRIBUTO DELL’OPERATORE CHE HA PARTECIPATO ALLA CONSULTAZIONE E LE VALUTAZIONI DELL’AUTORITÀ

Premessa

14. Nelle sezioni che seguono si espongono i temi oggetto della consultazione, rinviando per la trattazione completa a quanto riportato nell’allegato B alla delibera n. 41/26/CONS, le domande specifiche poste dall’Autorità per ciascuno di essi, la sintesi delle osservazioni di PI acquisite nel corso della consultazione pubblica e quelle esposte in sede di audizione, nonché le valutazioni conclusive dell’Autorità.

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.

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

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

➤ *Le osservazioni dell'Operatore intervenuto alla consultazione*

- O.1. Per PI non vi sono rilievi quanto alla metodologia di calcolo condivisa dall'Autorità, fondata sul *Profitability cost approach*.
- O.2. In merito alla valutazione dell'onere del servizio universale per l'anno 2024 effettuata con riferimento all'intero perimetro aziendale, PI condivide le considerazioni espresse dall'Autorità, in linea con la normativa europea e nazionale. In un contesto sempre più competitivo, gli obblighi di servizio universale costituiscono vincoli che incidono sulle scelte di *business* dell'operatore e continuano, in particolare, a influenzare l'assetto complessivo della rete postale.
- O.3. Secondo PI l'approccio seguito risulta coerente con quello utilizzato dalla Commissione europea nella decisione C(2020) 8340 *final* del 1° dicembre 2020 e che tale scelta è stata confermata anche nell'ultima decisione della Commissione europea SA.114526 (2025/N), relativa alle compensazioni erogate a Poste Italiane per il periodo 2025-2026.
- O.4. Con riferimento ai criteri di ripartizione dei costi e dei ricavi, PI condivide solo parzialmente la modalità adottata dall'Autorità per la ripartizione dei costi nello scenario controfattuale, per le motivazioni addotte nella risposta alla domanda 3) di seguito riportate (vedi *infra*)

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V.1. In via preliminare, si rappresenta che il calcolo del costo netto è effettuato in applicazione dell'art. 7 del d.lgs. 261/99, che impone l'imputazione dei costi ai prodotti e ai servizi postali. Nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa e alla luce del principio di interpretazione evolutiva delle norme vigenti, l'Autorità, come già indicato nel documento di consultazione, ha svolto altresì la verifica considerando l'insieme di tutte le attività esercitate da PI nell'anno di riferimento, ritenuto maggiormente rappresentativo della situazione aziendale e del contesto di riferimento.

V.2. L'Autorità, dunque, in continuità con gli anni 2022 e 2023, ha allineato i criteri di analisi a quelli utilizzati nella decisione della Commissione europea "C(2020) 8340

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

V.3. Tale orientamento è stato confermato anche dalla più recente Decisione della Commissione europea SA.114526 (2025/N)¹³, relativa alla compensazione riconosciuta a PI per la fornitura del servizio universale postale nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2025 e il 30 aprile 2026.

V.4. Per quanto riguarda la metodologia di calcolo, l’Autorità, dunque, in linea con gli orientamenti dell’Allegato I della direttiva postale 2008/6/CE, e con le precedenti verifiche del costo netto (cfr. da ultimo la verifica per gli anni 2022-2023 – delibera n. 213/25/CONS), conferma l’orientamento espresso nel documento di consultazione e reputa corretta l’adozione della metodologia del *Profitability cost approach* (di seguito anche *PC approach* o PC) al fine di determinare il costo netto del SU 2024, valutato come differenza tra il risultato d’esercizio effettivamente registrato dall’operatore FSU (c.d. “scenario fattuale”) e il risultato d’esercizio che lo stesso operatore avrebbe conseguito nell’ipotesi in cui non fosse stato soggetto agli obblighi di SU (c.d. “scenario controfattuale”).

V.5. Tale metodo considera, pertanto, 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 vincoli di universalità. Tutte le voci di costo sostenute in entrambi gli scenari, dunque, sono valutate ai fini della quantificazione del costo netto, ma esse possono o meno trovare copertura (totale o

¹³ Aiuto di Stato SA.114526 (2025/N) – Italia – Compensazione per l’obbligo di servizio universale a favore di Poste Italiane per il periodo dal 1° gennaio 2025 al 30 aprile 2026.

parziale) a seconda dei risultati economici del FSU e del NFSU che vengono confrontati ogni anno.

V.6. Quanto, infine, alla distribuzione dei ricavi e dei costi, si rileva che PI condivide la ripartizione dei ricavi, ma non integralmente quella dei costi. In particolare, l'Autorità ritiene corretta la distribuzione dei costi riferita allo scenario fattuale; con riguardo allo scenario controfattuale, invece, diversamente da quanto proposto da PI, reputa necessario adottare una diversa ripartizione, idonea a riflettere i costi effettivamente sostenuti dall'operatore NFSU nell'ipotesi di azzeramento dell'attività postale.

V.7. Sulla scorta delle motivazioni sopra riportate, l'Autorità, in merito alla metodologia di calcolo del costo netto con particolare riferimento al perimetro delle attività valutate per la quantificazione del costo netto e ai criteri di ripartizione dei ricavi e dei costi, conferma l'orientamento espresso nel documento di consultazione.

II.2 Il risultato dell'operatore FSU

Domanda 2): L'Autorità nel verificare il risultato dell'operatore FSU, 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 FSU?

➤ *Le osservazioni dell'Operatore intervenuto alla consultazione*

O.5. PI concorda con la valutazione dell'Autorità secondo cui, ai fini della determinazione del costo netto del servizio universale, la compensazione pubblica di 262,4 milioni di euro non deve essere inclusa nel risultato dell'operatore FSU, così da evitare una sottostima delle perdite della Società e, di conseguenza, un'errata quantificazione dell'onere sostenuto. Per una corretta determinazione dell'onere del servizio universale, infatti, il raffronto tra il risultato dell'operatore soggetto agli obblighi e quello dell'operatore in assenza degli stessi deve essere svolto sulla base di due scenari omogenei, nei quali la compensazione pubblica non sia considerata in nessuno dei due casi. Ne deriva che la quantificazione dell'onere del servizio universale deve essere effettuata indipendentemente dalla compensazione pubblica prevista per la fornitura del servizio stesso, anche al fine di verificarne la fondatezza.

O.6. La Società concorda, altresì, con la scelta dell'Autorità di determinare il costo netto del servizio universale sulla base del margine operativo, anziché del risultato d'esercizio,

in linea con l'impostazione seguita nelle precedenti verifiche e coerentemente con le valutazioni della Commissione europea in tema di aiuti di Stato.

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V.8. L'Autorità osserva che i ricavi e i costi attribuiti all'operatore FSU rappresentano il ricavato della vendita dei servizi e i costi sostenuti per le diverse attività svolte da PI sia nel settore postale sia negli altri settori di attività che, come certificato dalla società di revisione, sono correttamente esposti nel bilancio di esercizio di PI e attribuiti ai diversi settori, secondo quanto stabilito dal d.lgs.261/99, art.7. L'Autorità, tuttavia, come già osservato per gli anni 2022 e 2023, 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 debba essere compresa tra i ricavi dell'operatore FSU. Il confronto, infatti, tra un operatore soggetto all'obbligo di SU e uno non soggetto, come indicato dalla direttiva comunitaria e recepito anche dalla CE nella sua decisione sugli aiuti di stato, è volto a quantificare l'onere sostenuto dal FSU in assenza di qualunque aiuto statale che lo compensi.

V.9. L'Autorità conferma, dunque, il proprio orientamento di rettificare i ricavi dell'operatore FSU per l'ammontare della compensazione pubblica pari a circa 262,4 milioni di euro e di confrontare i risultati operativi di gestione degli operatori FSU e NFSU (dati dalla differenza tra i ricavi e i costi operativi) tralasciando, dunque, la gestione finanziaria e il calcolo delle imposte.

II.3 Il risultato dell'operatore NFSU

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

➤ *Le osservazioni dell'Operatore intervenuto alla consultazione*

O.7. PI concorda con l'orientamento dell'Autorità di effettuare il calcolo del costo netto del servizio universale in riferimento al margine operativo e non al risultato d'esercizio, in continuità con quanto fatto nelle precedenti verifiche.

O.8. PI non condivide, tuttavia, le osservazioni dell'Autorità circa la non verosimiglianza dell'ipotesi di riduzione della rete degli uffici postali nello scenario controfattuale, dagli attuali circa 13.000 uffici a circa 3.500. Secondo la Società, sarebbe irrealistico ritenere che un operatore non soggetto agli obblighi di servizio universale manterrebbe una rete commerciale di circa 13.000 punti vendita in Italia, soprattutto considerando che i principali concorrenti nel settore finanziario dispongono di reti commerciali significativamente più ridotte e stanno adottando misure volte a contenere il numero degli sportelli.

O.9. A sostegno della propria posizione, PI richiama alcune evidenze relative alla progressiva riduzione, tra il 2023 e il 2024, del numero complessivo di sportelli operativi delle maggiori banche italiane e delle filiali di banche estere. Secondo la Società, tale andamento confermerebbe che, nel contesto di mercato analizzato, la previsione di una rete composta da circa 3.500 sportelli nello scenario NFSU risulta coerente con la tendenza osservata presso i principali operatori bancari italiani.

O.10. PI ritiene, infatti, che un operatore scevro da obblighi di servizio universale non conserverebbe una rete commerciale con circa 13.000 punti vendita in Italia, laddove i suoi principali concorrenti del settore finanziario sono dotati di reti commerciali ben più ridotte (ad esempio il Gruppo Intesa SanPaolo dispone di circa 3.000 sportelli in Italia al 31 dicembre 2024).

O.11. PI non condivide, inoltre, l'approccio adottato dall'Autorità in merito ai costi indiretti e comuni sostenuti dall'operatore NFSU nello scenario controfattuale. In particolare, la Società ritiene irrealistica l'ipotesi che, a seguito della completa cessazione dei servizi postali, il fornitore non riduca il numero di risorse impiegate negli uffici postali o presso la sede centrale. Secondo PI, negli uffici di maggiori dimensioni si ridurrebbe il numero di sportelli attivi, in misura corrispondente alla quota oggi destinata all'erogazione dei servizi postali; parallelamente, diminuirebbero anche i relativi costi attribuiti alla sede centrale, ossia i costi *overhead*, riferiti alle funzioni di supporto, indirizzo e controllo svolte a livello centrale per assicurare la coerenza delle attività delle funzioni di *business* con le politiche e le strategie della Direzione Generale. Su tale base, PI sostiene che l'Autorità ha sovrastimato i costi dell'operatore NFSU, pervenendo così a una quantificazione dell'onere complessivo più contenuta.

O.12. PI sottolinea, altresì, che la semplificazione adottata dalla CE, consistente nell'ipotizzare che nello scenario controfattuale il fornitore manterrebbe tutti i costi comuni dello scenario fattuale, non può essere fatta propria dall'Autorità, tenuto conto che la proposta presentata alla CE trovava in quella sede giustificazione nella diversa natura della verifica, volta a valutare l'assenza di sovracompenso e, di conseguenza, basata su ipotesi oltremodo conservative, lasciando all'Autorità nazionale il compito di effettuare, successivamente, le verifiche puntuali basate sui dati di consuntivo di ciascun anno.

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V.10. Con riferimento all'osservazione di PI circa l'orientamento dell'Autorità di considerare, nello scenario controfattuale, tutta la rete degli uffici Postali esistenti, diversamente da quanto da lei proposto, l'Autorità ritiene che la riduzione degli uffici Postali presentata da PI (del 73% circa, per il 2024) non appare verosimile alla luce delle caratteristiche multiservizi del *business* di PI, che arricchisce ogni anno la propria offerta commerciale e che trova nella capillarità della rete degli UP il principale canale distributivo dei servizi venduti: postali (in regime di universalità e non), ivi compresi quelli di pubblica utilità, quelli per le altre missioni di servizio pubblico, nonché per tutti gli altri servizi forniti, quelli finanziari e assicurativi, cui si aggiungono quelli di commercializzazione delle forniture domestiche di luce e gas, nonché gli ulteriori servizi di pagamento e monetica.

V.11. La diversificazione e l'ampliamento dei servizi offerti alla clientela trovano un supporto efficace e appropriato nella rete capillare degli uffici postali, che, per la sua estesa diffusione sul territorio, costituisce una risorsa chiave per un'attività fortemente orientata alla clientela *retail*. In tale prospettiva, rileva anche la modalità con cui PI sviluppa la propria offerta commerciale¹⁴, fondata sulla centralità del presidio della clientela in un'ottica multicanale. Tale presidio si realizza attraverso la rete fisica degli uffici postali, l'ampliamento del *network* mediante la rete fisica di soggetti terzi e il ricorso a un'infrastruttura digitale. Ne consegue che il modello di espansione commerciale adottato da PI rende solo limitatamente comparabile la numerosità degli uffici postali con quella dei concorrenti del settore finanziario.

V.12. L'Autorità, pertanto, conferma l'orientamento espresso nel documento di consultazione e considera, per l'anno 2024, nello scenario controfattuale, tutta la rete degli uffici postali esistenti nell'anno di riferimento; cionondimeno, precisa che tale orientamento riflette le condizioni economiche osservate nel periodo in esame e, dunque, discende dal confronto contingente tra lo scenario fattuale e quello controfattuale dell'anno oggetto di valutazione.

V.13. In virtù anche di quest'ultima precisazione, per quanto concerne l'osservazione di PI riferita ai costi sostenuti dall'operatore NFSU, l'Autorità specifica di aver considerato nello scenario controfattuale tutti quei costi indiretti e comuni che, dai dettagli della contabilità regolatoria e dalle descrizioni ivi riportate, nonché mediante un approccio analitico, presentano le seguenti caratteristiche: *i)* costi afferenti ai soli servizi di natura finanziaria e ad altri servizi; *ii)* costi che pur essendo stati attribuiti ai servizi postali, per

¹⁴ Cfr. Poste Italiane – Piano Strategico quinquennale “2024 – 2028 *Strategic Plan – The connecting platform*”, Valore per l'Italia – Relazione Finanziaria Annuale 2024.

loro natura, sono sostenuti, in ogni caso, dall'operatore NFSU che non fornisce i servizi postali (a mero titolo di esempio si annoverano le spese per l'ICI su immobili utilizzati per tutte le attività, la TARSU collegata ai medesimi immobili oppure gli emolumenti dei vertici aziendali).

V.14. Con specifico riferimento ai costi comuni, l'Autorità precisa che la verifica della loro attribuzione all'operatore NFSU è stata svolta attraverso una valutazione congiunta e comparativa di più elementi. In particolare, sono stati considerati: i prospetti di contabilità regolatoria; le ipotesi poste alla base dello scenario NFSU; la natura delle singole voci di spesa; l'attribuzione già operata per l'operatore FSU; nonché la struttura organizzativa e patrimoniale dell'operatore FSU e dell'operatore NFSU, con particolare riguardo agli uffici postali. All'esito di tale analisi, e in analogia con l'approccio seguito dalla Commissione europea, l'Autorità ha ritenuto che tali costi rappresentino oneri che l'operatore NFSU sosterebbe comunque, anche nell'ipotesi di cessazione della fornitura dei servizi postali.

V.15. L'Autorità, pertanto, sottolinea di aver adottato gli stessi criteri di analisi (*mutatis mutandis*) utilizzati dalla Commissione Europea per la valutazione afferente alla disciplina sugli aiuti di Stato delle compensazioni pubbliche riconosciute a PI, condividendo, in linea di principio, le ipotesi dello scenario controfattuale e, di conseguenza, i criteri di attribuzione dei costi e dei ricavi all'operatore NFSU, ma ha provveduto ad attribuire in maniera analitica e puntuale i costi indiretti e comuni ai servizi forniti dall'operatore NFSU, ai fini della quantificazione del costo netto. La decisione della CE sugli aiuti di stato e la verifica regolatoria del costo netto del SU, sono accumulati, infatti, da scopi simili e metodologie di calcolo analoghe e non possono che fondarsi su ipotesi comparabili nonché condurre ad esiti affini nella metodologia e nelle ipotesi di base, sebbene difformi nel risultato economico finale.

V.16. Alla luce delle considerazioni sopra riportate e in linea con i criteri seguiti dalla CE, l'Autorità conferma che i ricavi dell'operatore NFSU, nel 2024, ammontano a 8.845 milioni di euro, pari ai ricavi derivanti dall'attività finanziaria e dalla fornitura di tutti gli altri servizi dell'operatore FSU (al netto della compensazione pubblica di 262,4 milioni di euro).

V.17. L'Autorità conferma, altresì, che i costi operativi dell'operatore controfattuale sono pari a circa 6.379 milioni di euro per il 2024. Tali stime risultano dall'attribuzione all'operatore controfattuale di tutti i costi indiretti e comuni e di gran parte dei costi diretti di produzione sostenuti dall'operatore fattuale in quanto sono costi che l'operatore NFSU deve in ogni caso sostenere, anche nell'ipotesi di cessazione dell'attività postale, a prescindere dai centri di costo cui sono attribuiti in contabilità.

II.4 Il costo netto del SU per l'anno 2024

Domanda 4): Si condivide la valorizzazione del costo netto per l'anno 2024 svolta dall'Autorità?

➤ *Le osservazioni dell'Operatore intervenuto alla consultazione*

O.13. PI considera sottostimate le valorizzazioni dell'Autorità del costo netto 2024, sulla base delle considerazioni espresse nella risposta alla domanda 3).

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V.18. Con riferimento all'osservazione di PI circa la sottostima del costo netto, l'Autorità evidenzia che la valorizzazione del costo netto è direttamente connessa all'attribuzione dei costi e dei ricavi dell'operatore NFSU e, dunque, rinvia, in proposito, a quanto indicato nei paragrafi precedenti, con particolare riferimento ai criteri adottati per l'attribuzione dei costi indiretti e comuni all'operatore NFSU.

V.19. L'Autorità conferma la rappresentazione del costo netto quale confronto tra il risultato operativo (dato dalla differenza tra i ricavi e i costi operativi) degli operatori sia per lo scenario FSU sia per quello NFSU, non considerando, quindi la gestione finanziaria e il calcolo delle imposte.

V.20. Per l'anno 2024, dunque, in linea con le valutazioni sopra riportate, l'Autorità ha valorizzato il costo netto, facendo riferimento al margine operativo, come segue:

2024 (Milioni di euro)	
A) Risultato Operatore FSU	1.616
B) Risultato Operatore NFSU	2.466
C)= B) – A) Costo Netto	850

II.5 I vantaggi intangibili e commerciali

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

➤ *Le osservazioni dell'Operatore intervenuto alla consultazione*

O.14. La Società condivide solo parzialmente la valorizzazione dei vantaggi intangibili e commerciali effettuata dall'Autorità. In particolare, pur condividendone l'impostazione metodologica, ritiene che non risultino sufficientemente chiari i dettagli del calcolo utilizzato per la relativa quantificazione.

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V.21. Sul punto, l'Autorità precisa che per entrambe le tipologie di vantaggi intangibili stimate (sinergie commerciali ed effetto pubblicitario) ha considerato valide le proposte metodologiche di PI; tuttavia, ha apportato alcuni correttivi inerenti ai dati utilizzati per il loro calcolo.

V.22. In particolare, per le sinergie commerciali¹⁵, vale a dire quelle che derivano dalla vendita congiunta di servizi universali e servizi finanziari e altri servizi, l'Autorità, per la loro valorizzazione, ha considerato sia i ricavi sia i costi utilizzati riportati nella contabilità regolatoria e non già quelli diversamente elaborati, allo scopo, da PI. In particolare, i dati di *input* per il calcolo sono stati modificati dall'Autorità nel modo seguente: i ricavi da servizi finanziari ed altri ricavi sono stati incrementati di circa 273 ml. di euro e i relativi costi sono stati diminuiti di circa 724 ml. di euro. L'effetto congiunto di tali variazioni ha portato alla quantificazione di un vantaggio derivante dalle sinergie commerciali pari a 79 mln. di euro, contro i 35 mln. di euro stimati da PI.

¹⁵ La metodologia proposta di PI è la stessa utilizzata per gli anni 2022-2023 (con dati aggiornati al 2024) e si basa sulla valorizzazione del calo della domanda di servizi finanziari che si avrebbe nello scenario NFSU in conseguenza del 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 universali. 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 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.

V.23. Per quanto concerne l'effetto pubblicitario¹⁶, l'Autorità ha apportato correttivi in aumento rispetto al computo effettuato da PI. Tali correttivi riguardano, da un lato, le superfici espositive del marchio considerate, incrementate di circa 77.000 unità rispetto al calcolo di PI, con riferimento alle colonnine per la ricarica dei veicoli elettrici, ai punti vendita convenzionati LIS, ai punti di ritiro PuntoPoste e ai PUDO. Dall'altro lato, essi riguardano il prezzo al metro quadrato della spesa pubblicitaria, che l'Autorità ha ritenuto di mantenere invariato rispetto agli anni precedenti, mentre PI lo aveva ridotto in assenza di specifiche motivazioni. Nel complesso, tali rettifiche hanno determinato una quantificazione del vantaggio derivante dall'effetto pubblicitario pari a circa 24 milioni di euro, a fronte dei 19 milioni di euro stimati da PI.

V.24. Tanto considerato, l'Autorità conferma la stima dei VIC sottoposta a consultazione.

II.6 Il diritto a realizzare profitti ragionevoli

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

➤ *Le osservazioni dell'Operatore intervenuto alla consultazione*

O.15. PI non ha osservazioni relative all'EBIT MARGIN quale indicatore per il calcolo dell'utile ragionevole.

O.16. PI, tuttavia, non condivide la modalità di calcolo dell'EBIT MARGIN dell'Autorità, vale a dire la media aritmetica degli EBIT MARGIN di tutti gli operatori europei indicati nel report di *Cullen* per il 2024¹⁷, con esclusione di PI. In particolare, evidenzia che la lista degli operatori presenti nei *benchmark* di *Cullen* è in continua evoluzione e non è, dunque, idonea a un confronto stabile negli anni. Inoltre, la maggior parte degli operatori presenti in tali *report* non possono essere considerati come '*comparables*' di Poste Italiane per dimensione e fatturato.

¹⁶ Per la stima dei vantaggi relativi al maggiore effetto pubblicitario PI ha proposto di utilizzare la metodologia già suggerita dall'Autorità per la verifica del calcolo del costo netto per gli anni 2017, 2018 e 2019 (cfr. delibera n. 199/21/CONS). In particolare, la valutazione 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.

¹⁷ Cfr. Cullen International – Postal benchmarks, Current Universal Service Provider – Table of content Europe, Michael van Maris van Dijk, 12 Dec. 2025.

O.17. PI, inoltre, evidenzia che, nella decisione del 2023 della CE sugli aiuti di Stato concessi all'operatore francese, La Poste, per la fornitura del servizio universale, i *comparables* utilizzati sono stati: La Poste, Deutsche Post, Royal Mail e Poste Italiane; è stato, quindi, incluso anche l'operatore di cui si sta valutando il costo netto.

O.18. PI evidenzia di aver utilizzato, per la valorizzazione del costo netto 2024, un EBIT MARGIN pari al 7,9%. Tale valore deriva dalla media dei *comparables* sopra richiamati, disponibile sul sito di *Cullen* al momento della redazione del documento di separazione contabile, ossia nella versione di dicembre 2024, riferita ai dati dell'anno 2023. Sulla base di tale parametro, PI ha quantificato l'utile ragionevole in 74 milioni di euro.

O.19. Cionondimeno, ribadisce l'adeguatezza della scelta di utilizzare l'EBIT MARGIN medio dei soli quattro *comparables* precedentemente indicati. In tale prospettiva, ritiene altresì appropriato aggiornare la percentuale inizialmente utilizzata del 7,9%, sulla base dei dati 2024, pervenendo a un valore dell'8,15%. Di conseguenza, considera adeguato il riconoscimento di un maggiore profitto, calcolato sui servizi universali forniti, pari a 76 milioni di euro.

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V.25. Con riferimento all'osservazione di PI sull'utilizzo, da parte dell'Autorità, di tutti gli operatori europei anziché dei soli quattro operatori richiamati in analogia con il caso dell'operatore francese La Poste, l'Autorità ritiene più appropriato, ai fini del calcolo della compensazione per il servizio postale universale, un confronto in un'ottica paneuropea con tutti gli operatori; ciò in ragione anche della specifica configurazione di azienda multiservizi di PI. Conferma, dunque, la scelta di utilizzare una media degli EBIT MARGIN di tutti i *comparables* europei per l'anno 2024, rilevati dagli *Annual Report* di ciascuno di essi e sintetizzati da *Cullen International*, pari all'1,27%.

V.26. Applicando la percentuale sopra riportata ai ricavi dei servizi postali universali, come effettuato dalla CE, al fine di remunerare l'onere della fornitura del Servizio Universale, si conferma la stima del profitto ragionevole per l'anno di riferimento pari a circa 11 milioni di euro.

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

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

➤ *Le osservazioni dell'Operatore intervenuto alla consultazione*

O.20. PI pur condividendo le osservazioni dell'Autorità con riferimento agli incentivi per una maggiore efficienza economica, tuttavia, sulla base delle considerazioni illustrate nelle precedenti risposte, considera che la valorizzazione dell'onere del servizio postale universale svolta dall'Autorità per l'anno 2024 sia sottostimata.

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V.27. Tenuto conto delle valutazioni su espresse, l'Autorità conferma la quantificazione dell'onere sottoposta a consultazione sintetizzata nella tabella seguente per l'anno 2024.

2024 (Milioni di euro)	
A) Risultato Operatore FSU	1.616
B) Risultato Operatore NFSU	2.466
C) = B) – A) Costo Netto	850
D) Vantaggi intangibili e commerciali	103
E) Diritto a realizzare profitti ragionevoli	11
F) = C) – D) + E) Onere del Servizio Universale	758

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

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

➤ *Le osservazioni dell'Operatore intervenuto alla consultazione*

O.21. PI condivide l'analisi svolta dall'Autorità e l'utilizzo della prassi regolamentare europea relativa all'applicazione di specifiche soglie collegate a parametri economico finanziari.

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V.28. L'Autorità ritiene che l'iniquità dell'onere derivante dagli obblighi di servizio universale possa essere valutata in modo adeguato secondo i criteri espressi nel documento di consultazione, vale a dire confrontando l'onere sopportato dal FSU con i ricavi dei servizi universali, con i relativi costi e con i costi totali dell'Azienda. Tale orientamento si inserisce nel quadro della direttiva 2008/6/CE, che prevede un meccanismo di finanziamento qualora tali obblighi generino un onere finanziario iniquo per il fornitore designato, pur senza definirne espressamente il concetto né i criteri di valutazione; anche la normativa nazionale si limita infatti a rinviare alla direttiva e all'Allegato I, demandando all'Autorità le relative valutazioni di merito.

V.29. Per circoscrivere il concetto di iniquità, l'Autorità ha quindi fatto riferimento alla giurisprudenza dell'Unione europea in materia di finanziamento del costo netto del servizio universale nel settore delle comunicazioni elettroniche, in particolare alla sentenza Commissione europea c. Regno del Belgio (C-222/08, 6 ottobre 2010), nonché alla prassi regolamentare europea. Alla luce di tali elementi, l'onere è considerato iniquo se supera il 3% dei ricavi dei servizi universali, l'1% dei costi dei servizi universali o l'1% dei costi totali dell'Azienda; nel caso di specie, esso risulta iniquo secondo tutti e tre i criteri.

V.30. Al riguardo, si osserva che l'onere del SU di PI per l'anno 2024 supera ciascuna delle soglie fissate dai Paesi europei ai fini della definizione di iniquità dell'onere. Sebbene nell'ordinamento nazionale non si rilevi una definizione di iniquità dell'onere e non si riscontri una definizione univoca a livello europeo, l'Autorità, adottando i medesimi criteri utilizzati dalle altre ANR, ritiene che l'onere per il 2024 sia iniquo.