

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE PUBBLICA

**VERIFICA DEL CALCOLO DEL COSTO NETTO DEL SERVIZIO POSTALE
UNIVERSALE, QUANTIFICAZIONE DELL'ONERE E MODALITÀ DEL SUO
FINANZIAMENTO PER L'ANNO 2024.**

INDICE

1	Introduzione ed inquadramento normativo	3
2	I modelli e le metodologie di calcolo del costo netto del SU per il 2024	5
2.1	Il perimetro merceologico.....	7
2.2	La metodologia di calcolo.....	11
2.3	I criteri di ripartizione dei ricavi e dei costi.....	14
3	Il risultato dell'operatore FSU.....	16
	LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE	16
3.1	I ricavi e i costi dell'operatore FSU.....	16
3.2	I servizi erogati dall'operatore FSU.....	19
3.3	Le risorse utilizzate dall'operatore FSU	22
	LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ	27
4	Il risultato dell'operatore NFSU.....	28
	LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE	28
4.1	I ricavi e i costi dell'operatore NFSU	28
4.2	I servizi erogati dall'operatore NFSU.....	31
4.3	La rete dell'operatore NFSU.....	31
	LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ	32
5	Il costo netto del SU per l'anno 2024.....	38
6	I vantaggi intangibili e commerciali.....	39
	LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE	41
	LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ'	42
7	Il diritto a realizzare profitti ragionevoli.....	44
	LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE	45

LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITA'	46
8 Gli incentivi per una maggiore efficienza economica	46
9 Onere del servizio universale postale	49
10 L'inequità dell'onere derivante dalla fornitura del servizio universale	50

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, 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 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,

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”. 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) – 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.

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 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)⁸, con possibilità di revoca, ogni quinquennio, qualora la verifica del rispetto degli obblighi del contratto di programma⁹ da parte del Ministero delle Imprese e del Made in *Italy* (di seguito MIMIT) dia esito negativo.

5. PI, in siffatto quadro, ha quantificato l'onere del Servizio Universale per l'anno 2024 nella misura di 1.264 milioni di euro¹⁰.

6. Tale valore è 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.

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*"¹¹;
- verifica che il calcolo del costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale, consideri ogni costo connesso all'operazione della fornitura del

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 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.

¹⁰ Nota di Poste Italiane S.p.A. del 30 giugno 2025 (prot. n. 0162960), avente ad oggetto "*Adempimenti ex art. 7 del d.lgs. 261 del 22 luglio 1999 e successive modifiche e art. 3 del Contratto di Programma*", con cui la Società ha trasmesso il documento di separazione contabile relativo all'anno 2024 e il calcolo del costo netto del servizio postale universale per il medesimo anno.

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

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*”¹²;

- 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*”¹³.

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**);
- 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 dell’onere del costo netto del SU per l’anno 2024 (**capitolo 9**);
- valuta l’eventuale iniquità dell’onere 2024 ove imputato 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**).

2 I modelli e le metodologie di calcolo del costo netto del SU per il 2024

10. Il paniere delle prestazioni incluse nel SU nell’anno 2024, 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

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

¹³ Direttiva 97/67/CE e s.m.i., Allegato I, Parte B, terzo capoverso.

la distribuzione dei pacchi postali fino a 20 kg; *iii*) i servizi relativi agli invii raccomandati ed agli invii assicurati¹⁴.

11. I servizi inclusi nel SU, per il 2024, 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, nell'anno 2024, sono stati offerti da PI in base alle condizioni economiche e tecniche stabilite dall'Autorità, in attuazione del quadro normativo di riferimento¹⁵, 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;
- 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 italiano¹⁶ (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,

¹⁴ Cfr. d.lgs. n. 261/1999, art. 3, comma 2. La legge 30 dicembre 2025 n. 199 ha previsto che a decorrere dal 1° maggio 2026, la posta prioritaria sarà esclusa dall'ambito del servizio universale e sarà soggetta all'autorizzazione di cui all'articolo 6 del d.lgs. n. 261/1999.

¹⁵ Cfr. d.lgs. 261/99, art. 3, commi da 5 a 10.

¹⁶ 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.

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 nell'anno 2024, 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 1972.¹⁷

14. La fornitura di tali prestazioni comprese nel SU ha comportato, nel 2024, secondo PI (come quantificato nella citata nota), oneri superiori ai relativi ricavi in ragione, *inter alia*, dell'esigenza, fissata dal legislatore, di garantire i servizi in esame in maniera continuativa (salvo casi di forza maggiore) durante l'anno, per almeno cinque giorni a settimana (o, in specifici casi, a giorni alterni), una raccolta e una distribuzione al domicilio di ogni persona fisica o giuridica, 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 attraverso l'attivazione di un numero congruo di punti di accesso (es. Uffici postali, cassette di impostazione, punti di accettazione *business*).

15. Il costo netto del SU è stato calcolato da PI per l'anno 2024 in 1.244 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. 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 2022-2023, ha

¹⁷ Così come riformulato, da ultimo, dall'art. 32-bis, comma 2, 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.

utilizzato il perimetro azienda (o anche c.d. perimetro allargato), ossia l'insieme di tutti i servizi effettivamente offerti nell'anno, 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, nella nota del 30 giugno 2025 (prot. n. 0162960), avente 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 integrata su richiesta dell'Autorità, con note del 3 novembre 2025 (prot. nn. 0279201, 0278811, 0278798 e 0278778), del 22 dicembre 2025 (prot. n. 0329380) e del 20 gennaio 2026 (prot.n. 0017799), utilizzando come base di calcolo tutte le attività di Poste Italiane S.p.A.

20. Al riguardo, l'Autorità evidenzia come nel 2024 Poste Italiane abbia consolidato e rafforzato 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. Nell'anno di interesse, infatti, Poste Italiane ha proseguito lo sviluppo della propria offerta commerciale nell'ambito dei servizi di pagamento attraverso la società Lottomatica Italia Servizi (di seguito anche "LIS"), leader nei pagamenti di prossimità e, per garantire un'accelerazione della strategia omnicanale del Gruppo, ha incentivato il potenziamento di servizi innovativi anche facendo leva sulla complementarità della rete dei tabaccai con quella degli Uffici Postali e i canali digitali. Altresì, è proseguita l'offerta di "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, manifestando interesse per le reti terze e lo sviluppo digitale e multicanale delle offerte di tutti i servizi. Nel corso del 2024, infatti, PI ha presentato alla comunità finanziaria e al mercato il Piano Strategico quinquennale "*2024 - 2028 Strategic Plan - The connecting platform*"¹⁸, che prevede un impegno economico di circa 4,5 miliardi di euro, volto allo sviluppo di un nuovo modello di servizio commerciale che, attraverso una piattaforma c.d. "*phygital*", integra molteplici

¹⁸ Cfr. Poste Italiane, Valore Per l'Italia - Relazione Finanziaria Annuale 2024.

punti di contatto con gli utenti (fisici e digitali) e crea un ecosistema omnicanale per i clienti. Un piano che prevede il presidio della clientela e l'erogazione dei servizi attraverso 3 principali tipologie di canali: i) la rete fisica composta dagli Uffici Postali e la rete logistica e di recapito della corrispondenza e dei pacchi; ii) un'infrastruttura digitale e punti di contatto remoti costituita da tutti i canali digitali (*app* e *web*) del Gruppo e dal *contact center*; iii) la rete fisica di terzi costituita da oltre 49 mila punti, frutto di accordi commerciali di partnership per la commercializzazione di prodotti e servizi del Gruppo gestiti anche attraverso la società LIS.

22. Inoltre, 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 proseguito nel "*Progetto Polis, Case dei servizi di cittadinanza digitale*"¹⁹, 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.

23. PI continua ad adattare la rete postale alla profonda trasformazione che sta attraversando il mercato postale, caratterizzato da un calo di volumi di posta tradizionale e da una crescita del settore dei pacchi e, pertanto, prevede una complessiva riorganizzazione della rete logistica di tutto il Gruppo.

24. La diversificazione delle attività, nonché lo sviluppo, il miglioramento e l'adattamento di quelle esistenti rappresenta la risposta, con la prospettiva dell'efficienza produttiva, di PI ai mutamenti del contesto economico, tecnico e di consumo che contraddistinguono il settore dei servizi postali e, in particolare, la fornitura del SU²⁰ e che richiedono una razionalizzazione ed un efficientamento delle risorse, con particolare riferimento alla rete degli uffici postali, alla rete terzi e allo sviluppo digitale e multicanale dell'offerta di servizi, in un'ottica di pieno sfruttamento delle risorse.

25. La strutturale tendenza, ormai irreversibile, verso la digitalizzazione costituisce una delle principali motivazioni alla base della razionalizzazione e del continuo efficientamento della rete degli uffici postali e di quella logistica e dell'affermazione della

¹⁹ Disponibile al seguente indirizzo: <https://www.posteitaliane.it/progetto-polis>.

²⁰ 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".

multicanalità; infatti, il processo di *e-substitution* ha comportato una notevole riduzione dei volumi di corrispondenza, in parte 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 rete²¹.

26. Sotto il profilo tecnico, negli anni, al processo di automazione e trasformazione nella fornitura dei servizi postali, *in primis* a livello dello smistamento e di organizzazione logistica, si è affiancato, in maniera sempre più pervasiva, quello di sviluppo digitale, in ottica multicanale, dell'offerta dei servizi. Sul fronte del recapito, infatti, PI ha continuato a collaborare con altre aziende, per l'utilizzo dei droni nell'ambito della logistica e per ricercare nuovi modelli di *business* con un focus improntato sul mercato del drone logistics²². Un'attività 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 remoto. PI ha anche sottoscritto accordi per la fornitura di biocarburanti destinati ai mezzi terrestri e aerei al fine di coniugare l'efficienza produttiva con uno sviluppo sostenibile. Si è, infine, adeguata al mercato, sempre più caratterizzato dalle piattaforme digitali che integrano la fornitura di una pluralità di prodotti e servizi, inclusi i servizi postali, finanziari etc., con investimenti in infrastrutture digitali. L'obiettivo è quello di 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 del cliente finale.²³

27. D'altro canto il mutamento delle abitudini di consumo delle famiglie e delle imprese italiane, iniziato dal 2020 in concomitanza delle misure straordinarie adottate per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, si è assestato su livelli di utilizzo di servizi elettronici e digitali sempre crescenti, generando ulteriore richiesta di servizi integrati ed avanzati in un'ottica *multiutilities*, sfruttando un'unica piattaforma multicanale per usufruire di diversi servizi (corrispondenza e pacchi, pagamenti,

²¹ Cfr. Allegato B alla delibera n. 152/25/CONS.

²² 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>.

²³ Cfr. Poste Italiane, Valore Per l'Italia - Relazione Finanziaria Annuale 2024.

telecomunicazioni, energia, servizi bancari e assicurativi) e per 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 2022 e 2023, di effettuare la propria verifica su un perimetro comprensivo di tutti i servizi effettivamente offerti nell'anno 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 l'anno 2024 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 e commerciali nonché tutte le altre attività concretamente offerte da PI nell'anno 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)²⁴.

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 Stato²⁵ a parziale copertura dell'onere del servizio postale

²⁴ 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.

²⁵ 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 per l'anno 2024 è basato, invece, in continuità con gli anni precedenti a partire dal 2011 e in aderenza al dettato normativo²⁶, 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 2022-2023 – delibera n. 213/25/CONS), ritiene condivisibile l'adozione della metodologia del *Profitability cost approach* al fine di determinare il costo netto del SU per l'anno 2024.²⁷

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

²⁶ Cfr. D.lgs. 261/99, art. 3, comma 13.

²⁷ 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, la delibera n. 64/24/CONS relativa alla verifica del costo netto per gli anni 2020 e 2021 e la delibera n. 213/25/CONS relativa alla verifica del costo netto per gli anni 2022 e 2023.

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 sia del risultato raggiunto dal FSU nell'anno di riferimento sia delle caratteristiche del fornitore senza obblighi di universalità e del risultato da esso raggiunto.

37. In particolare, con riferimento al 2024, 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 postale²⁸ ed è quella più diffusa a livello europeo nel calcolo del costo netto del SU (cfr. Tabella 1).²⁹

²⁸ 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."*

²⁹ Copenhagen Economics, *"Main development in the postal sector (2017-2021)"*, 2022.

Tabella 1 – Metodologia di calcolo del costo netto: *benchmark*³⁰

Metodologia utilizzata	N.ro	Paese
PC	9	Austria, Bulgaria, Croazia, Cipro, Irlanda, Italia, Norvegia, Portogallo e Ungheria
NAC	6	Grecia, Lettonia, Polonia, Rep. Ceca, Spagna e Svizzera
Altro	6	Belgio, Estonia, Finlandia, Lituania, Romania e Slovacchia

Fonte: Agcom su dati Cullen e Copenhagen Economics

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*³¹, 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

³⁰ Fonte: Dati Cullen International <https://www.cullen-international.com/client/site/documents/CTPOEU20250004> e Copenhagen Economics-CE, November 2022, <https://copenhageneconomics.com/wp-content/uploads/2023/01/Main-Developments-in-the-Postal-Sector-2017-2021-volume1-and-2.pdf>.

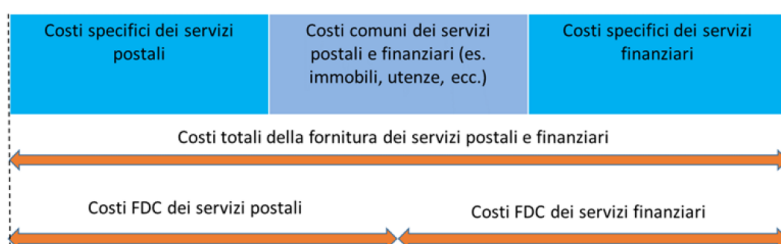
³¹ Cfr. nota del 30 giugno 2025 (prot. n. 0162960) avente ad oggetto “*Adempimenti ex art. 7 del d.lgs. 261 del 22 luglio 1999 e successive modifiche e art. 3 del Contratto di Programma*”, come integrate dalle note del 3 novembre 2025 (protocolli nn. 0279201, 0278811, 0278798, 0278778), del 22 dicembre 2025 (protocollo n. 0329380) e del 20 gennaio 2026 (protocollo n. 0017799).

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.

Figura 1 – Criteri di ripartizione dei costi per natura

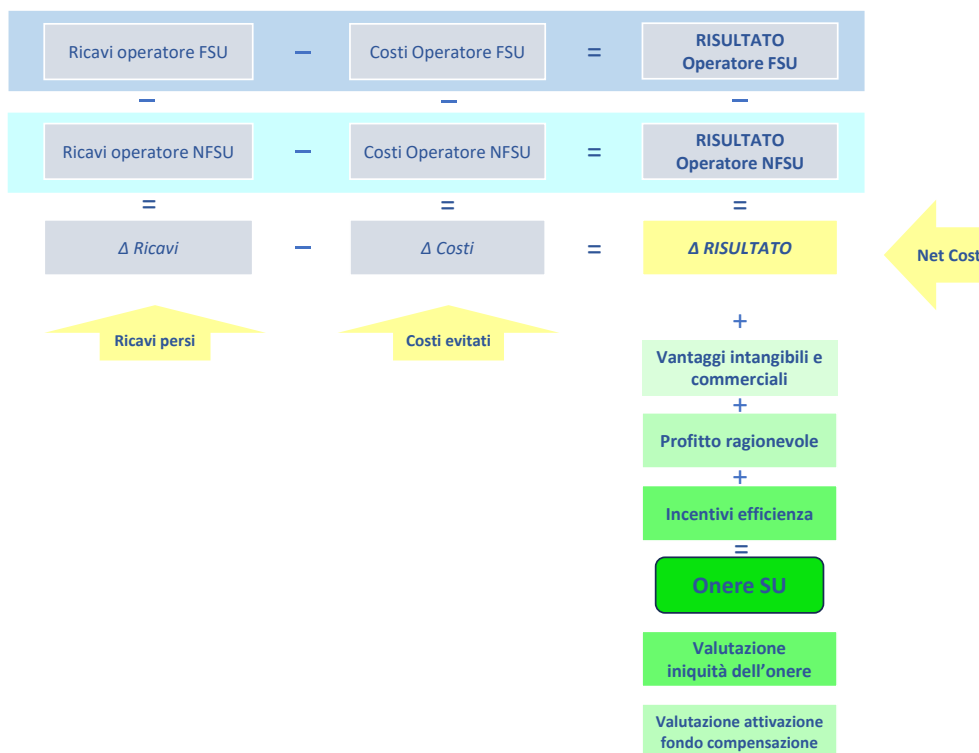


Fonte: Agcom

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 2024 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 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 2024



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 l'esercizio 2024, ha effettuato il calcolo del costo netto dell'operatore FSU, cioè soggetto agli obblighi di servizio universale, tenendo conto del perimetro dei servizi offerti nell'anno 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 il risultato d'esercizio dell'operatore FSU, come riportato nel bilancio di esercizio, quantificato in 1.882 milioni di euro nel 2024 (cfr. Tabella 3).

Tabella 3 – Risultato d'esercizio dell'FSU presentato da PI (2024, mln di euro)

	2024
Ricavi	12.204
Costi per beni e servizi	2.918
Costo del lavoro	5.318
Ammortamenti e altri costi e oneri	2.090
Totale costi operativi	10.326
Risultato operativo di intermediazione	1.878
Oneri/proventi finanziari	64
Risultato prima delle imposte	1.942
Imposte dell'esercizio	60
Risultato d'esercizio	1.882

Fonte: Agcom su dati PI

46. I documenti di separazione contabile trasmessi da PI per l'anno 2024 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. 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

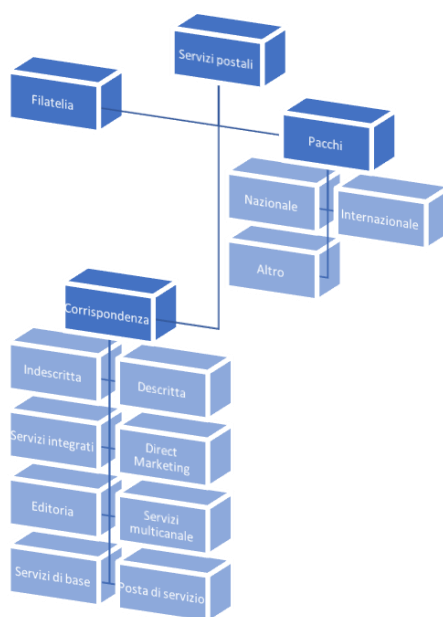
di commercializzazione dei servizi postali e finanziari ai grandi clienti pubblici e privati, all'assistenza clienti e alle direzioni centrali.

3.2 I servizi erogati dall'operatore FSU

51. Nel 2024 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 include³²: 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); 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 1, Posta Contest 4, Posta Contest on line, Posta Light, Posta Time, Posta Time Operatori, Posta Time EU2 Operatori).

³² La classificazione dei servizi è quella presentata da PI negli allegati di separazione contabile per l'anno 2024.

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, Market, Market on line, Raccomandata Giudiziaria Market), *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 e Atto Giudiziario On Line Business) che non universale (Market e Atto Giudiziario On Line Market).

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 a domicilio) e non universali (ELI 2, Posta patenti, Polis - ANPR Sportello – MINT, Polis - ANPR Totem – MINT, Polis - Passaporti – MINT, Polis – INPS, Polis - Ministero Giustizia e Richiesta Passaporti UP), *iii)* i “Servizi logistici” non universali nazionali (Posta interactive, Posteinpratica, Servizi Piattaforma e Recapito Piattaforma) 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 (Posta Target Basic, Posta Target Creative, Posta Target Card, Posta Target Gold, Posta Target Catalog, Posta Target Magazine, Posta Target International, Mass Mail Inbound, che comprende una quota universale, 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 (Telegramma da sportello nazionale, Telegramma da telefonia nazionale, Telegramma on line) e internazionali (Telegramma da sportello per estero, Telegramma da estero, Telegramma da telefonia per estero, Telegramma on line internazionale), 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 Bolzano, Posta Reply Outbound, Servizio Dogane e Altri Servizi/Prodotti Postali.

60. La categoria dei prodotti di servizio e accessori include, appunto, i prodotti di servizio (Posta 1 da intermediari di servizio per clienti esterni, Posta 4 da intermediari di servizio per clienti esterni, Posta massiva da intermediari di servizio per clienti esterni, Assicurata di servizio per clienti interni, Raccomandata di servizio per clienti interni, Raccomandata da intermediari di servizio per clienti esterni), i servizi accessori (Avviso di ricevimento accessorio raccomandata e assicurata, Prova di consegna Raccomandata 1, CAN, CAD) e le carte valori di servizio (Carte Valori Postali e Carte Valori Filateliche per affrancatura), 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 (ex CLP), Reverse Boxless). La categoria dei servizi espressi nazionali 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), Posta Delivery Business Express, Corriere da Logistica).

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 DHL Inbound, Posta Delivery Business Expr. Consulenti Internazionali, Posta Delivery Business International Plus, Express Box - Deutsche Post), e outbound, universali (Poste delivery international standard e Poste delivery international standard On Line) e non universali (Poste Delivery Europe e Poste Delivery Globe, Poste Delivery International Express, Poste Delivery Web Internazionale, 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). Poi ci sono i servizi Altri Pacco e Corriere (Logistica Integrata PI e Altri ricavi pacchi e corriere), non universali.

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 di incasso e pagamento.

65. Infine, il catalogo prodotti di PI annovera, nell'anno di riferimento, altri prodotti e servizi (quali ad es. acquisto di crediti di imposta PI, Convenzioni Call Center e Coworking, Fibra, Polis, Poste Energia, Servizio Vaccini, SIM Casa, SPID, Telefonia Mobile, Vendita Prodotti Postel, ecc.).

3.3 Le risorse utilizzate dall'operatore FSU

66. La proposta commerciale di PI, nell'anno 2024, 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

67. 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.

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

- 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;
- 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.

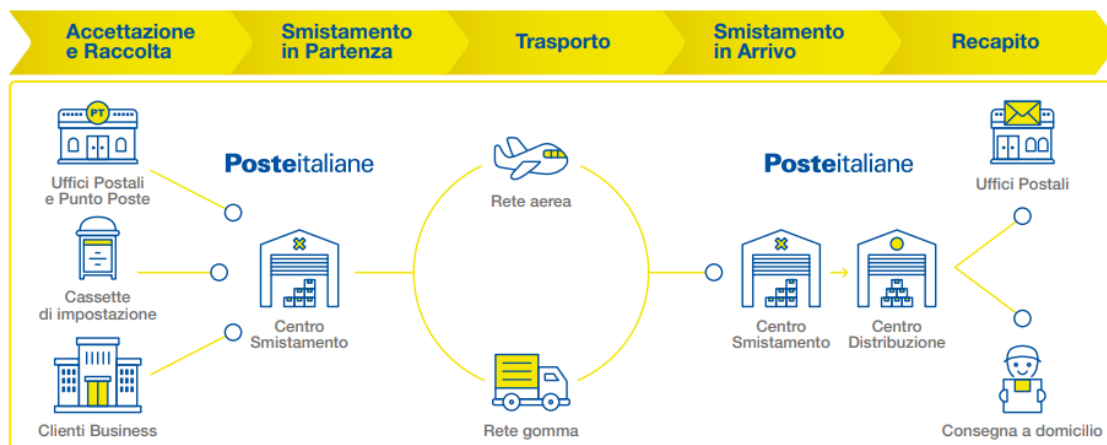
Tabella 6 – Nodi della rete logistica di PI (2024)

	2024
Centro logistico (CL)	1
Centri di smistamento (CS)	16
Centri operativi (CO)	7
Centri Operativi Internazionale (CO/Gateway)	2
Centri di recapito (CD)	1.320
- di cui Presidi decentrati di distribuzione (PDD)	590
Uffici postali (UP)	12.755
Rete punto poste (<i>collect point e locker</i>)	18.270
Cassette di impostazione	30.856

Fonte: Agcom su dati PI

69. 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



70. 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.³³

Accettazione

71. 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).³⁴

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
Uffici postali	Punti di accettazione business (111 al 31/12/2024) presso i Centri di smistamento provinciali*
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

72. 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.

73. La raccolta è effettuata da soggetti esterni, detti “accollatari”, 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

³³ Ogni fase richiede l'utilizzo di risorse materiali (es. centri di lavorazione, mezzi di trasporto) e risorse umane (es. portalettere); in alcuni casi le risorse possono essere utilizzate per svolgere funzioni diverse (es. i portalettere 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.

³⁴ 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* (ad es. per il pacco).

remote del paese, laddove le distanze da percorrere per raggiungere le cassette di impostazione siano brevi.

Smistamento in partenza

74. 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.

75. 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

76. 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 Notturno), 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

77. 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

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

79. 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

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

81. 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.

82. I portalettere si occupano del recapito dei prodotti postali presso i punti di consegna al fine di imbucare la corrispondenza.³⁵ La corrispondenza può essere consegnata a piedi, in ciclomotore o altro mezzo leggero (es. triciclo elettrico), in 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.³⁶

3.3.2 *La rete commerciale*

83. La rete commerciale gestita da Poste Italiane 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”.

³⁵ 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).

³⁶ 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).

84. Il territorio è suddiviso in “Macro Aree Territoriali (MAT)” (che raggruppano più regioni) 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.

85. Gli UP sono classificati in:

- centrali, che rappresentano il punto di riferimento tradizionale dei centri urbani di medie-grandi dimensioni 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.

86. 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

87. 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.

88. 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).

89. 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 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.

90. 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): 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?

4 Il risultato dell'operatore NFSU

LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE

4.1 I ricavi e i costi dell'operatore NFSU

91. Poste Italiane, anche per l'anno 2024, 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 2022 e 2023, nella misura di 3.126 milioni di euro.

92. 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, nell'anno 2024, 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).

93. 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.

94. 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.

95. 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 2022 e 2023. 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 (2024, mln. di euro)

	2024		
	<i>Poste Italiane S.p.A.</i>	<i>Servizi postali</i>	<i>Servizi finanziari e altro</i>
Ricavi	11.486	2.947	8.539
Costi diretti	3.496	1.818	1.678
Costi diretti di produzione	3.515	1.424	2.091
Costi direttamente attribuiti	7.011	3.242	3.769
Costi indiretti	522	226	296
Costi centrali (overheads)	716	290	426
WBE	261	99	162
Costi non correlabili	78	0	78
Totale costi operativi	8.588	3.857	4.731
Margine operativo	2.898	(910)	3.808
% margine operativo sui ricavi	25,2%	(30,9%)	44,6%
Gestione fin. e fiscale	514	(167)	681
Costi totali	9.102	3.690	5.412
Risultato d’esercizio	2.384	(743)	3.127
Risultato d’esercizio/ricavi (%)	20,8%	(25,2%)	36,6%

Fonte: Agcom su dati PI

96. Più precisamente, nello scenario controfattuale, PI ipotizza:
- 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;
 - 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;
 - 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;

- 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

97. PI, alla luce del risultato negativo registrato dall'operatore NFSU nel comparto dei servizi postali, ipotizza, quindi, di non fornire i servizi postali nel 2024, 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.

98. I ricavi, quindi, dell'operatore controfattuale nel 2024, in particolare, sarebbero stati pari a 8.539 milioni di euro, in riduzione rispetto allo scenario fattuale in ragione anche della riduzione degli UP ipotizzata.

99. 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 2024 sarebbero stati pari a 4.732 milioni di euro.

4.2 I servizi erogati dall'operatore NFSU

100. 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 e di vendita di contratti di energia e gas. Tali servizi sarebbero stati offerti alle medesime condizioni tecniche ed economiche dello scenario fattuale.

4.3 La rete dell'operatore NFSU

101. 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.

102. Viceversa, l'operatore controfattuale avrebbe impiegato la rete commerciale, benché in misura meno intensa rispetto a quanto effettivamente fatto nell'anno 2024.

L'operatore controfattuale, specializzato nella fornitura di servizi finanziari, assicurativi e altri servizi, si sarebbe avvalso, nel 2024 di 3.500 UP (anziché 12.755).

LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

Premessa

103. 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-compensazione³⁷. In tale ambito la CE esprime una valutazione sul calcolo dell'onere del SU effettuato da PI.

104. 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 controfattuale³⁸. Si tratta, dunque, di una metodologia che corrisponde al *PC approach* utilizzato nell'ambito della regolamentazione postale³⁹.

105. 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 previsionali⁴⁰. Ciò in ragione del

³⁷ 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).

³⁸ 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.*".

³⁹ 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).

⁴⁰ 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*".

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.

106. L'Autorità, in linea con quanto effettuato per gli anni 2022 e 2023, ritiene opportuno adottare gli stessi criteri di analisi (*mutatis mutandis*) utilizzati dalla Commissione sul costo netto per l'anno 2024 e valutare il modello di calcolo del costo netto presentato da PI per l'anno 2024 nell'ambito del presente procedimento⁴¹, 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.

107. 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 difformi nel risultato economico finale.

108. 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

109. 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”)⁴², la Commissione ha verificato il calcolo del costo netto presentato da PI per gli anni dal 2020 al 2024, dunque anche quello oggetto del presente procedimento, vale a dire il 2024.

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

111. 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

⁴¹ 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).

⁴² 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.

postali e servizi finanziari e altri servizi) 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).

112. Per lo scenario controfattuale, PI ha ipotizzato che, in assenza di obblighi di SU, l'operatore NSFU svolgesse unicamente attività finanziarie e commerciali e che, a tale scopo, si avvallesse della medesima rete commerciale dell'operatore FSU e della stessa offerta di servizi⁴³.

113. La CE ha condiviso le assunzioni di PI dello scenario controfattuale, tuttavia, relativamente al dettaglio del conto economico dell'NSFU, 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 altre attività 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 conservativa.⁴⁴

114. 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 e altri servizi, 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.

⁴³ 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.

⁴⁴ 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."*

- 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 e altre attività, mentre il modello predisposto per l'Autorità è stato determinato ipotizzando un operatore che svolge sia attività postale sia attività finanziarie e altre attività, 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

115. 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.

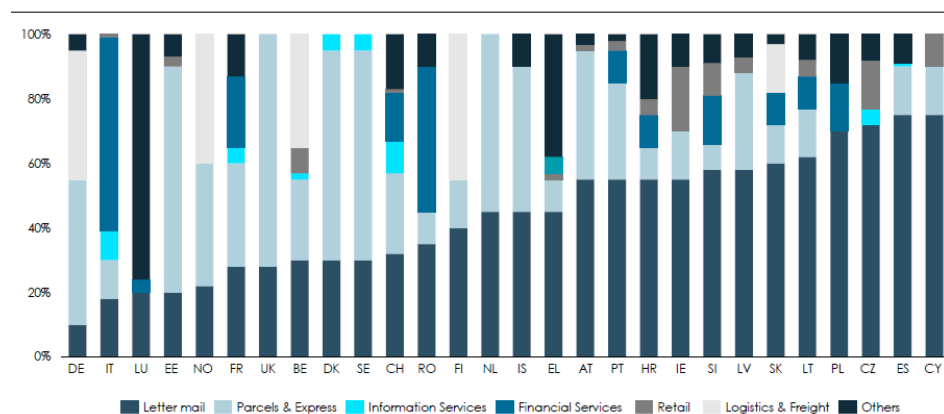
116. In particolare, con riferimento alla cessazione della fornitura di servizi postali da parte dell'operatore NFSU l'Autorità ritiene che essa possa essere condivisibile alla luce delle specificità del modello di *business* di PI e della situazione contingente del mercato postale. Infatti, come indicato 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 telefonia, 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).

Figure 25

USP diversification of revenue, 2020

Share of total revenue



Note: Revenue attributed to the most relevant segment based on where the majority of the revenue resides. DK and SE both refer to the PostNord Group.

Source: IPC, Global Postal Industry Report 2021; Figure 1.11.

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

117. 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 2024) 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 e, da ultimo, per la commercializzazione di servizi commerciali di telefonia, energia e gas. L'ampliamento dell'offerta commerciale, infatti, di PI anche alla fornitura di utenze domestiche (energia, gas e telefonia) di ampia diffusione, non può che beneficiare di una capillarità territoriale come quella degli UP e dunque, anche per il 2024, non appare plausibile ipotizzare una riduzione degli UP da parte di un NFSU con una vocazione commerciale fortemente orientata alla clientela *retail*.

118. 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.

119. 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.”⁴⁵, della struttura c.d. “*back-office*”⁴⁶, *overheads*⁴⁷, *WBE*⁴⁸) sono uguali a quelli dello scenario fattuale, aggiustati per tener conto dell’assenza delle attività postali.

120. In sintesi, dunque, l’Autorità stima che i ricavi dell’operatore NFSU nel 2024, in prima approssimazione, siano pari a 8.845 milioni di euro e corrispondano ai ricavi finanziari e altri servizi di PI nello scenario fattuale.

121. Inoltre, l’Autorità stima che i costi operativi dell’operatore controfattuale (pari a circa 6.379 milioni di euro per il 2024) siano superiori rispetto ai costi operativi dello scenario controfattuale proposto da PI (pari a 4.732 milioni di euro per il 2024). 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.

122. 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 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?

⁴⁵ 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”.

⁴⁶ Si tratta della struttura che si occupa dell’assistenza clienti, denominata “COO”.

⁴⁷ Include i costi delle strutture di comando e di coordinamento centrali.

⁴⁸ 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.

5 Il costo netto del SU per l'anno 2024

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

124. 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.

125. PI ha valorizzato per l'anno 2024 il seguente costo netto, facendo riferimento al risultato di esercizio:

2024 <i>(Milioni di euro)</i>	
A) Risultato Operatore FSU	1.882
B) Risultato Operatore NFSU	3.126
C)= B) – A) Costo Netto	1.244

126. L'Autorità, con riferimento allo stesso anno, e in linea con le prime valutazioni sopra evidenziate ha valorizzato il costo netto, facendo riferimento al margine operativo, come segue:

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

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

6 I vantaggi intangibili e commerciali

127. 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.

128. Nella letteratura economica l'effetto economico positivo di cui gode un'impresa (in particolare quando ha natura di impresa multi-servizi, 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.

129. 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.

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

- le economie di scala o di scopo⁴⁹,
- gli effetti sulla domanda derivanti dall'esenzione IVA⁵⁰,

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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

- la complementarità della domanda⁵¹,
- l'effetto pubblicitario⁵²,
- effetto reputazionale/forza del marchio⁵³.

131. 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.

132. 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 il risultato dell'operatore FSU e NFSU⁵⁴.

133. 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).

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

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.

⁵¹ 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.

⁵² 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.

⁵³ Es. quando un cliente sceglie il FSU come fornitore anche per servizi diversi da quelli universali in ragione della sua reputazione.

⁵⁴ Nel testo si utilizza sia il termine "benefici intangibili" sia il termine "vantaggi intangibili" (anche "VIC").

Tabella 9 – VIC: benchmark

VIC	N.ro	Paese
Advertising effect	6	Belgio, Repubblica Ceca, Lituania, Polonia, Portogallo, Spagna
Corporate reputation or brand value	7	Belgio, Croazia, Irlanda, Lituania, Polonia, Portogallo, Spagna
Exclusive rights (i.e. right to issue/ distribute stamps)	5	Repubblica Ceca, Lituania, Lussemburgo, Olanda, Spagna
VAT Exemption	3	Repubblica Ceca, Olanda, Polonia
Demand complementarity	2	Irlanda, Polonia
Ubiquity	2	Portogallo, Lituania

Fonte: Agcom su dati Cullen

LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE

135. 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.

136. Per valorizzare le sinergie commerciali PI ha adottato la medesima metodologia utilizzata per il calcolo del costo netto relativo agli anni 2022 e 2023. Si tratta, della stessa metodologia sottoposta alla Commissione Europea nell'ambito della verifica sugli aiuti di stato e da essa condivisa.⁵⁵

137. 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 universali⁵⁶. 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

⁵⁵ 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.

⁵⁶ 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.

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.

138. L'effetto netto del vantaggio derivante dalle sinergie commerciali, calcolato da PI, è pari a 35 milioni di euro per il 2024.

139. Per la stima dei vantaggi relativi al maggiore effetto pubblicitario PI propone 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)⁵⁷. 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.

140. Il vantaggio derivante dal maggiore effetto pubblicitario è stato stimato da PI in circa 19 milioni di euro per il 2024.

LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

141. 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.

142. 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 il FSU e i ricavi dello scenario controfattuale vengono rettificati proprio per tenere conto dell'assenza di tali vantaggi.

⁵⁷ 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.

143. 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 sono⁵⁸:

- 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;
- 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, negli uffici della rete commerciale universale e su tutte le altre superfici espositive all'uopo utilizzate (ad es. le colonnine per la ricarica dei veicoli elettrici);
- l'esenzione dell'IVA.

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

- sottraendo i ricavi (al netto dei relativi costi) 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 utilizzate;
- 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.

145. A parere dell'Autorità la metodologia per la quantificazione 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

⁵⁸ 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).

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.

146. L'Autorità, dunque, sulla base dei dati di contabilità regolatoria, ha stimato che l'effetto netto del vantaggio derivante dalle sinergie commerciali, per l'anno 2024, è pari a 79 milioni di euro.

147. Con riferimento al vantaggio derivante dall'effetto pubblicitario, l'Autorità, in continuità con le indicazioni metodologiche espresse nella delibera n. 79/21/CONS, in considerazione sia dell'incremento delle superfici espositive registrate nell'anno 2024 sia della valorizzazione del costo al mq. della pubblicità, ha stimato che il vantaggio derivante dal maggiore effetto pubblicitario, per il 2024, è pari a circa 24 milioni di euro.

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

7 Il diritto a realizzare profitti ragionevoli

148. 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.

149. 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 giustificato.⁵⁹

150. 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,

⁵⁹ 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”.

214/19/CONS e 199/20/CONS)⁶⁰. Per la verifica del costo netto negli anni 2020-2021 e 2022-2023, l'Autorità ha ritenuto più appropriato l'utilizzo dell'EBIT *MARGIN* (Cfr. delibere nn. 62/24/CONS e 213/25/CONS).

151. L'EBIT⁶¹ 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.

152. Va altresì richiamato che l'EBIT *MARGIN* è utilizzato di consueto nella prassi decisionale della CE.⁶²

LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE

153. 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 prevalenza di impiego di capitale umano (l'incidenza del costo del lavoro sui costi totali è superiore al 51% circa).

154. 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 europea.⁶³

155. Tutto ciò considerato, PI ha utilizzato un valore dell'EBIT *MARGIN* pari al 7,9% per stimare il profitto ragionevole per il 2024, chiarendo che tale valore fa riferimento alla media degli EBIT dei “*comparables*” europei utilizzati dalla CE nella decisione sugli aiuti di Stato concessi a La Poste (cfr. nota 63) per la fornitura del servizio postale universale (vale a dire: La Poste, Deutsche Post, Royal Mail e Poste Italiane), considerati

⁶⁰ Nell'ambito del procedimento, conclusosi con la delibera n.199/20/CONS la scelta tra EBIT e WACC è stata sottoposta a consultazione pubblica.

⁶¹ Acronimo di *Earnings Before Interests and Taxes*.

⁶² Cfr. Decisione *Bpost* SA.14588 del 2012, Decisione Poste Italiane SA.43243 del 2015, Decisione *Bpost* d SA.42366 del 2016.

⁶³ PI richiama la Decisione della CE “*Aide d'État SA.100746 (2023/NN) – France Aide d'État à La Poste en contrepartie du service universel postal au titre des années 2021 – 2025*”.

affini per dimensione. I valori sono stati rilevati dal *report* di Cullen International pubblicato a dicembre 2024, con riferimento ai valori relativi all'anno 2023.

156. Utilizzando la percentuale del 7,9% applicata al totale dei ricavi dei servizi postali universali dell'operatore FSU, pari a circa 935 milioni di euro, si arriva ad una stima dei profitti ragionevoli pari a 74 milioni di euro per il 2024.

LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

157. 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 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, in linea con gli anni 2022 e 2023, fare riferimento ad una media degli EBIT di tutti i “*comparables*” europei per l'anno 2024, rilevati dagli *Annual Report* 2024 di ciascuno di essi e sintetizzati da Cullen International⁶⁴, pari all'1,27%.

158. Applicando tale percentuale 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 l'anno 2024 è pari a circa 11 milioni di euro.

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

159. 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.

160. 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 Stato⁶⁵ ammette la possibilità di non poter valutare l'efficienza

⁶⁴ Cfr. Cullen International, “Current Universal Service Provider”, Table of content, Europe - Michael van Maris van Dijk - 12 Dec. 2025

⁶⁵ 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

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.

161. 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 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.

162. Sul punto l'Autorità osserva che lo scenario fattuale non rappresenta una semplice estrapolazione della situazione economica di Poste Italiane, ma incorpora già, in generale, gli effetti di tutte le attività di efficientamento e di razionalizzazione delle risorse, e, in particolare, in termini di risparmi sui costi, quelli derivanti dal Piano di razionalizzazione degli Uffici Postali di Poste Italiane per l'anno 2024, che ha previsto la chiusura di molti uffici postali e la rimodulazione dell'orario settimanale di alcuni di essi, in un'ottica di efficienza produttiva, nel rispetto dei vincoli di universalità dei servizi offerti.⁶⁶

163. Da un punto di vista metodologico, inoltre, l'Autorità per valutare se l'operatore FSU è stato efficiente, anche per il 2024, come per gli anni precedenti, 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

8/03), parr. 38-44: "gli Stati membri devono introdurre incentivi a favore di una prestazione efficiente di SIEG di elevata qualità, a meno che possano debitamente dimostrare che questo non sia possibile o opportuno [...] gli incentivi all'efficienza possono essere concepiti in modi diversi per rispondere meglio alle specificità di ciascun caso o settore. Ad esempio, gli Stati membri possono definire in anticipo un livello di compensazione fisso che preveda e incorpori gli incrementi di efficienza che si può prevedere che l'impresa realizzi nel corso della durata dell'atto di incarico. In alternativa, gli Stati membri possono definire obiettivi di efficienza produttiva nell'atto di incarico in base ai quali il livello della compensazione è subordinato alla misura in cui gli obiettivi sono stati raggiunti".

⁶⁶ Cfr. la Delibera n. 115/24/CONS del 30 aprile 2024 recante "Approvazione del piano di razionalizzazione degli Uffici Postali per l'anno 2024".

grado di consentire valutazioni senza ricorrere a stime o impropri confronti con altri operatori.

164. Tale modello economico rappresenta, infatti, il risultato di un operatore che offre servizi postali (universali e non universali) e altri servizi (compresi quelli finanziari e commerciali), 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.

165. 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.

166. Alla luce di quanto evidenziato, l'Autorità ritiene, pertanto, che, il meccanismo della legge di stabilità 2015⁶⁷ che fissa una soglia massima di 262,4 milioni di euro per la compensazione, tutte le iniziative intraprese nel senso di un'efficiente gestione, nonché quanto previsto dal Contratto di Programma⁶⁸, che stabilisce un ammontare massimo della compensazione per la fornitura del SU, invariato anche rispetto agli incrementi del tasso di inflazione, garantiscono che il FSU realizza incrementi di efficienza nel corso della durata dell'affidamento.

167. 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.

⁶⁷ Legge n.190 del 23 dicembre 2014 (legge di stabilità 2015).

⁶⁸ 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 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.*”

9 Onere del servizio universale postale

168. 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.

169. PI ha valorizzato, per l'anno 2024, il seguente onere del servizio universale:

2024 <i>(Milioni di euro)</i>	
A) Risultato Operatore FSU	1.882
B) Risultato Operatore NFSU	3.126
C) = B) – A) Costo Netto	1.244
D) Vantaggi intangibili e commerciali	54
E) Diritto a realizzare profitti ragionevoli	74
F) = C) – D) + E) Onere del Servizio Universale	1.264

170. L'Autorità, con riferimento allo stesso anno e in linea con le prime valutazioni sopra evidenziate ha valorizzato l'onere del servizio universale come segue:

2024 <i>(Milioni di euro)</i>	
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

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

171. 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.

172. 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.

173. 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*».

174. 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 ⁶⁹.

⁶⁹ 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.

175. 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.

176. In linea con le precedenti delibere sul costo netto⁷⁰, 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.

177. 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

178. Al riguardo, si osserva che l'onere del SU di PI per l'anno 2024 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 2024 sia iniquo.

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

⁷⁰ Delibera n. 79/21/CONS, delibera n. 62/24/CONS e delibera n. 213/25/CONS.