

***Consultazione pubblica concernente la verifica del calcolo del costo
netto del Servizio Postale Universale per il 2024***

*Osservazioni in merito alle specifiche proposte di decisione ed agli orientamenti
dell'Autorità contenuti nell'Allegato B alla delibera n. 41/26/CONS, predisposte
dalla Società*

POSTE ITALIANE S.p.A.

Roma, aprile 2026

Il presente Documento (di seguito “Documento”) contiene le osservazioni di Poste Italiane S.p.A. (“PI” o la “Società”) in merito alle specifiche proposte di decisione ed agli orientamenti dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (“Autorità” o “AGCom”) contenuti nell’Allegato B della Delibera n. 41/26/CONS (“Proposta” o “Schema di Delibera”) e sottoposti a consultazione pubblica (“Consultazione”).

SOMMARIO

- 1. Risposte ai Quesiti dell'Autorità**
- 2. Elenco dei principali acronimi e abbreviazioni utilizzati**

1. RISPOSTE AI QUESITI DELL'AUTORITA'

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?

La Società condivide l'approccio metodologico adottato dall'Autorità che consiste nel calcolare il costo netto del servizio universale utilizzando come perimetro di riferimento quello comprendente il complesso dei servizi offerti dall'Azienda.

Secondo quanto previsto dall'Allegato I della Direttiva 2008/6/CE, recepito dal d.lgs. 261/1999, il costo netto del servizio universale (SU) è determinato come differenza tra il risultato dell'operatore soggetto agli obblighi di SU (scenario fattuale) e quello che avrebbe conseguito senza tali obblighi (scenario controfattuale).

Per la determinazione del costo netto del 2024, Poste Italiane (PI) ha confermato l'utilizzo del "perimetro azienda" o "perimetro allargato", includendo l'insieme dei servizi effettivamente offerti nell'anno e valutando per ciascuno di essi la sua eventuale permanenza e dimensione in assenza dei vincoli del SU.

Tale approccio risulta coerente con quello utilizzato dalla Commissione europea nella 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". In tale decisione – che com'è noto accerta che le compensazioni economiche riconosciute 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.

La scelta di effettuare il calcolo del costo netto utilizzando come riferimento il perimetro “allargato” a tutti i servizi offerta dall'Azienda è stata confermata, peraltro, nell'ultima Decisione della Commissione Europea SA.114526 (2025/N)¹, avente ad oggetto le compensazioni erogate a PI per la fornitura del servizio universale nel periodo 2025-2026.

Alla luce del mutato contesto economico e tecnologico, l'Autorità conferma la scelta di utilizzare un perimetro comprendente tutte le attività svolte da PI nell'anno. Infatti, AGCom riconosce che nel corso del 2024 PI ha ulteriormente consolidato il proprio modello multiservizi, ampliando l'offerta nei pagamenti di prossimità tramite la Società Lottomatica Italia Servizi, rafforzando i canali digitali e proseguendo lo sviluppo di “Poste Energia”. Parallelamente, ha investito nel potenziamento della rete commerciale e nella trasformazione dei servizi secondo il Piano Strategico 2024–2028, volto alla creazione di una piattaforma omnicanale basata sull'integrazione tra rete fisica, digitale e reti terze.

L'Autorità, inoltre, evidenzia come *“la diversificazione delle attività, nonché lo sviluppo, il miglioramento e l'adattamento di quelle esistenti”* rappresenti 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 SU e che richiedono una razionalizzazione ed un efficientamento delle risorse, con particolare*

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

referimento alla rete degli uffici postali, alle reti terze e allo sviluppo digitale e multicanale dell'offerta di servizi, in un'ottica di pieno sfruttamento delle risorse.” (cfr. par. 24 della Delibera).

Ad avvalorare ulteriormente la scelta di effettuare il calcolo del costo netto con riferimento al perimetro “allargato”, l'Autorità osserva anche che *“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, 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).” (cfr. par. 27 della Delibera)*

Il costo netto calcolato dalla Autorità, con riferimento all'intero perimetro aziendale, confronta quindi il risultato dell'operatore FSU con quello dell'operatore ipotetico privo di obblighi di SU (NFSU) e tiene conto, inoltre, non solo delle eventuali perdite generate dal SU, ma anche i profitti che PI avrebbe potuto conseguire senza vincoli regolamentari, includendo inoltre i vantaggi intangibili e il diritto a una remunerazione ragionevole del capitale.

Nello scenario fattuale, i ricavi sono determinati sulla base dei prezzi e delle quantità effettivamente registrati nella contabilità regolatoria. Nello scenario controfattuale, ricavi e volumi vengono stimati sulla base del modello operativo dell'operatore NFSU.

I costi nello scenario fattuale sono allocati mediante la metodologia “*Fully Distributed Cost*” (FDC), mentre nello scenario controfattuale si utilizza un criterio basato sui costi evitabili o

incrementali, adattando i dati della separazione contabile attraverso specifici driver che rappresentano il diverso assetto produttivo dell'operatore NFSU.

L'Autorità ritiene adeguati i criteri di attribuzione dei ricavi adottati da PI, ad eccezione del trattamento del contributo statale, oggetto di specifica analisi di cui si discuterà nella risposta alla domanda 2, riportata nel seguito del presente documento. L'Autorità condivide la ripartizione dei costi nello scenario fattuale, mentre ritiene necessarie alcune modifiche ai criteri adottati nello scenario controfattuale.

Relativamente alla metodologia, il calcolo del costo netto proposto dalla Società per il 2024 è basato, in continuità con gli anni precedenti, sulla metodologia del c.d. "*Profitability cost approach*" (di seguito anche *PC approach* o *PC*). In particolare, il costo netto è calcolato come differenza tra il risultato effettivamente registrato dell'operatore Fornitore del Servizio Universale (c.d. "scenario fattuale" o FSU) e il risultato dell'operatore Non Fornitore del Servizio Universale (c.d. "scenario controfattuale" o NFSU) ovvero il risultato che lo stesso operatore avrebbe conseguito nell'ipotesi in cui non fosse stato soggetto agli obblighi di SU.

In linea con gli orientamenti dell'Allegato I della direttiva postale 2008/6/CE e con le precedenti verifiche del costo netto, l'Autorità ritiene condivisibile l'adozione della metodologia del *Profitability cost approach* al fine di determinare il costo netto del servizio universale.

Per quanto attiene, invece, ai criteri di ripartizione dei costi, l'Autorità da una parte condivide la distribuzione dei costi relativa allo scenario fattuale, come derivanti dalla contabilità regolatoria certificata, mentre per lo scenario controfattuale ritiene necessaria una diversa distribuzione dei costi che rifletta quelli effettivamente sostenuti dall'operatore NFSU nell'ipotesi di azzeramento dell'attività postale.

Come verrà illustrato più in dettaglio nel seguito del Documento, la Società condivide solo parzialmente la modalità di ripartizione dei costi che l'Autorità ha considerato nello scenario controfattuale a valle della cessazione delle attività postali in perdita.

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

Secondo l'Autorità, i ricavi dell'operatore FSU derivano dai servizi offerti da PI nei diversi settori e risultano correttamente riportati nel bilancio, come certificato dalla società di revisione. Anche i costi dell'operatore FSU appaiono allocati in conformità alla normativa vigente, secondo quanto attestato dalla società di revisione.

L'Autorità ribadisce che la compensazione pubblica (262,4 milioni di euro) non debba essere inclusa nel risultato FSU ai fini della corretta quantificazione dell'onere del Servizio Universale, in linea con le indicazioni comunitarie sugli aiuti di Stato.

Il costo netto deve essere valutato confrontando i risultati operativi (ricavi meno costi operativi) degli operatori FSU e NFSU, escludendo gli elementi finanziari e fiscali che renderebbero il confronto poco significativo.

In particolare, l'Autorità osserva che, come certificato dalla società di revisione che attesta la conformità del bilancio alle norme civilistiche e contabili vigenti, i ricavi della vendita dei servizi di PI sono correttamente esposti nel bilancio di esercizio di PI. L'Autorità osserva, inoltre, che i costi dell'operatore FSU sono attribuiti alle diverse attività secondo quanto prescritto dal legislatore (art. 7, comma 2, dlgs.261/99 e s.m.i).

La metodologia utilizzata, in linea con il D.Lgs. n. 261 del 1999 e s.m.i. (art. 7, comma 2), si basa sui criteri di imputazione dei costi a ciascuno dei prodotti/servizi, distinguendo tra l'imputazione diretta dei costi che possono essere immediatamente attribuiti a un particolare servizio e l'imputazione dei costi comuni, in modo appropriato.

In sintesi, ai fini della quantificazione dell'onere sostenuto per la fornitura del servizio universale, l'Autorità ritiene che: 1) la compensazione pubblica pari a 262,4 milioni di euro non debba essere compresa nel risultato dell'operatore FSU e 2) il costo netto debba essere rappresentato confrontando i risultati operativi di gestione (dati dalla differenza tra i ricavi e i costi operativi) tralasciando la gestione finanziaria e fiscale.

La Società condivide la valutazione dell'Autorità secondo cui, ai fini del calcolo del costo netto del servizio universale, la compensazione pubblica pari a 262,4 milioni di euro non debba essere compresa nel risultato dell'operatore FSU al fine di non sottostimare le perdite della Società con la conseguenza di non quantificare correttamente l'onere sostenuto.

Per quantificare correttamente l'onere del servizio del servizio universale, infatti, il confronto tra il risultato dell'operatore in presenza di obblighi e quello in assenza di obblighi deve essere effettuato considerando due scenari tra loro analoghi in cui, quindi, in entrambi non viene considerata la compensazione pubblica. Di conseguenza, la quantificazione dell'onere del servizio universale deve essere condotta a prescindere della suddetta compensazione pubblica prevista per la fornitura del servizio universale, proprio per verificare la validità della compensazione stessa.

La Società condivide la decisione dell'Autorità di effettuare il calcolo del costo netto del servizio universale in riferimento al margine operativo e non al risultato d'esercizio, in continuità con quanto fatto dalla stessa nelle sue precedenti verifiche e in coerenza con le valutazioni in materia di aiuti di Stato da parte della Commissione Europea.

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?

In via preliminare, l'Autorità evidenzia che la valutazione relativa alla congruità delle compensazioni pubbliche erogate a PI per la fornitura del servizio universale, svolta dalla CE sulla base delle norme in materia di aiuti di Stato, presenta delle "connessioni" con la verifica regolatoria oggetto della presente Delibera – *"in particolare, il fatto che i due procedimenti sono accumulati da scopi simili e metodologie di calcolo del costo netto analoghe"* (cfr. 107 della Delibera) – e, di conseguenza, *"ritiene che i due procedimenti non possano che fondarsi su ipotesi comparabili nonché condurre ad esiti affini nella metodologia e nelle ipotesi di base, sebbene difforni nel risultato economico finale"* (cfr. par. 107 della Delibera).

Sul punto AGCom evidenzia che lo scenario NFSU ipotizzato da PI presenta alcune differenze con quello presentato alla CE nell'ambito della verifica in materia di aiuti di Stato. In particolare, nello scenario controfattuale utilizzato nel calcolo effettuato dalla CE, è stato ipotizzato di mantenere inalterata la rete commerciale di PI mentre, nel modello presentato ad AGCom, la Società ha ipotizzato una riduzione del numero di uffici postali. Inoltre, per quanto riguarda la metodologia di attribuzione dei costi alle attività, l'Autorità osserva che, a differenza di quanto fatto nell'ambito del calcolo presentato alla Commissione in cui PI ha

allocato ai servizi postali i soli costi diretti di produzione, nel modello presentato all'Autorità la Società ha imputato ai servizi postali anche parte dei costi comuni.

A partire da tali premesse, l'Autorità ritiene condivisibili le ipotesi dello scenario controfattuale proposte alla CE ed i relativi criteri di attribuzione dei costi e dei ricavi all'operatore NFSU.

Più in dettaglio, l'Autorità condivide l'ipotesi dello scenario controfattuale relativa alla cessazione della fornitura di servizi postali da parte dell'operatore NFSU in quanto, tale ipotesi, appare verosimile alla luce delle specificità del modello di business di PI e delle caratteristiche del mercato postale italiano.

Sul punto l'Autorità osserva che, prima di ipotizzare la cessazione completa dei servizi postali, PI ha ipotizzato uno scenario NFSU in cui, con riferimento ai servizi postali, ipotizza:

- l'eliminazione dei servizi di corrispondenza con recapito prioritario J+1 e la rimodulazione dell'offerta commerciale, prevedendo un intervento sui prezzi, con conseguente impatto sui volumi dello scenario controfattuale;
- 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'esternalizzazione delle attività di recapito, affidata ad una rete terza, nelle zone in cui non risulta conveniente il recapito tramite rete propria;
- la razionalizzazione della rete degli uffici postali (UP), con la previsione di riduzione del numero degli UP a circa 3.500;
- il ridimensionamento delle strutture commerciali e di coordinamento, con diminuzioni dei costi del personale e di funzionamento.

Anche a seguito degli interventi di razionalizzazione ipotizzati, nello scenario controfattuale l'operatore conseguirebbe comunque un risultato negativo della gestione postale ed uno positivo di quella delle altre attività (specialmente quella finanziaria). In conseguenza di ciò, PI ha adottato la decisione di considerare come risultato dello scenario controfattuale soltanto quello positivo della gestione finanziaria ed azzerare completamente la gestione postale, in continuità con quanto già fatto per il 2022 e il 2023.

Per quanto riguarda, invece, l'ipotesi di riduzione del numero degli uffici postali, l'Autorità ritiene che non sia plausibile in quanto, nel modello di business implementato da PI, la capillarità della rete sembra costituire un asset strategico per l'Azienda.

La Società non condivide le considerazioni svolte dall'Autorità in relazione alla non verosimiglianza dell'ipotesi di riduzione della rete degli uffici postali nello scenario controfattuale di PI.

Secondo la Società sarebbe certamente irrealistico sostenere che un operatore libero dagli obblighi di servizio universale manterrebbe una rete commerciale di circa 13.000 punti vendita in Italia, laddove i suoi principali concorrenti nel settore finanziario, dotati di reti commerciali ben più ridotte di quella di PI, si stanno organizzando per contenere ulteriormente la numerosità.

La Società evidenzia, infatti, che le banche italiane e le filiali di banche estere disponevano cumulativamente, al 31 dicembre del 2024 di circa 19.655 sportelli operativi², di cui 10.271 (ovvero il 52%) appartenevano alle banche maggiori. Al 31 dicembre 2023 vi erano circa 20.160 sportelli operativi³, di cui 10.787 (ovvero il 54%) appartenevano alle banche maggiori⁴. Appare evidente come la progressiva riduzione del numero di sportelli bancari in

² “Banche ed Istituzioni Finanziarie: articolazione territoriale”, Banca d'Italia, 31 marzo 2025, pag.7.

³ “Banche ed Istituzioni Finanziarie: articolazione territoriale”, Banca d'Italia, 29 marzo 2024, pag.7.

⁴ Banche maggiori: banche con fondi intermediati superiori a 60 miliardi di euro, fonte: “Metodi e fonti: note metodologiche” Banca D'Italia, 29 marzo 2024.

Italia è ancora in atto e probabilmente il trend in futuro continuerà, come meglio evidenziato nel grafico seguente:

OMISSIS

In questo contesto, appare evidente come la rete dell'operatore NFSU, stimata pari a 3.500 UP, sia coerente al numero di sportelli delle maggiori banche⁵, laddove la rete degli UP sarebbe comunque pari a circa un terzo degli sportelli delle maggiori banche nel loro complesso. L'operatore senza vincoli del SU adeguerebbe infatti la rete degli uffici postali, ormai priva del complesso dei servizi postali universali, alla rete distributiva delle maggiori banche del Paese. Si osserva, infine, che la progressiva riduzione del numero degli sportelli delle maggiori banche è proseguita nel corso degli anni 2023-24, laddove il numero degli sportelli si è ridotto del 5% passando da 10.787 (2023) a 10.271 (2024)⁶. La progressiva digitalizzazione, ulteriormente accelerata per effetto del Covid, ha coinvolto anche le abitudini dei clienti dei servizi finanziari che utilizzano sempre più i canali digitali. Infatti, il 50% delle nuove aperture di conti correnti avviene presso neo-bank e banche digitali, evidenziando una progressiva trasformazione del mercato. La customer experience avanzata, l'onboarding semplificato e i costi ridotti stanno spingendo sempre più clienti verso queste soluzioni.

OMISSIS

⁵ Ad esempio, si faccia riferimento al Gruppo Intesa SanPaolo che dispone di 2.971 sportelli in Italia al 31 dicembre 2024 (Intesa SanPaolo "Leader italiano di dimensione europea" - Aggiornamento al 1° aprile 2025 – pag.5).

⁶ "Banche ed Istituzioni Finanziarie: articolazione territoriale", Banca d'Italia, 31 marzo 2025, pag.18.

Infine, appare irrealistico ritenere che, a seguito della completa cessazione di tutti i servizi postali, anche qualora si mantenesse integralmente l'attuale rete commerciale, il fornitore non sia in grado di ridurre quantomeno il numero di risorse impiegate negli uffici di grandi dimensioni, laddove sarebbe sufficiente ridurre il numero di sportelli attivi per la quota parte attualmente utilizzata per erogare i servizi postali.

In ogni caso, nella valutazione dell'Autorità in cui viene mantenuta invariata la rete degli UP (ed i relativi costi) in entrambi gli scenari, l'impatto sul costo netto risulta pari a zero. Entrambi gli scenari (FSU e NFSU) mantengono infatti la stessa struttura di ricavi e costi e, di conseguenza, non c'è alcuna valorizzazione all'interno del costo netto.

Per quanto riguarda i costi sostenuti dall'operatore NFSU, la Società non condivide le considerazioni svolte dall'Autorità. In particolare, l'Autorità definisce *“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”, della struttura c.d. “back-office”, overheads, WBE) sono uguali a quelli dello scenario fattuale, aggiustati per tener conto dell'assenza delle attività postali.”* (cfr. par. 119 della Delibera).

In altri termini, l'Autorità sembrerebbe attribuire all'operatore NFSU, oltre a tutti i costi comuni come fatto dalla CE, anche i costi indiretti e gran parte dei costi diretti di produzione relativi allo scenario fattuale in quanto, secondo AGCom, sarebbero costi che il fornitore sosterebbe comunque anche nello scenario contrattuale.

Sul punto è necessario evidenziare che, come ricordato nella stessa Delibera, *“la Commissione Europea 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-compensazione” (cfr. par. 103 della Delibera). In altri termini, la Commissione si limita a verificare che PI non venga sovracompensata sulla base di un valore di costo netto stimato a partire da dati previsionali. Peraltro, a conferma di ciò, si evidenzia che nella Decisione in questione si ribadisce più volte che l’approccio adottato assicura l’assenza di sovracompensazione ma conduce ad un valore sottostimato del costo netto⁷.

D’altro canto, è impossibile immaginare che, a seguito della completa cessazione di tutti i servizi postali, il fornitore non sia in grado di ridurre il numero di risorse impiegate negli uffici postali o presso la sede centrale: basti pensare, infatti, che negli uffici di grandi dimensioni sarebbe sufficiente ridurre il numero di sportelli e, allo stesso modo, sarebbe possibile prevedere una riduzione delle risorse applicate anche presso la sede centrale (c.d. costi overhead) a seguito della significativa riduzione di risorse dovuta alla cessazione delle attività postali.

La semplificazione adottata dalla CE, consistente nell’ipotizzare che nello scenario controfattuale il fornitore manterrebbe tutti i costi comuni dello scenario fattuale, non può essere fatta propria dall’Autorità che, a differenza della Commissione, non dovrebbe limitarsi a stimare un valore cautelativo del costo netto al solo fine di garantire l’assenza di sovracompensazione ma sarebbe tenuta, secondo quanto previsto dal Decreto Legislativo n. 261 del 1999 e ss. mm. ii.⁸, ad una quantificazione puntuale dell’onere del SU.

⁷ *“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.”* (State Aid SA.55270, pag.18 - rif (94)). *“The method used leads to an underestimation of the NAC, which ensures that there can be no overcompensation.”* (State Aid SA.55270, pag.24 - rif (116))

⁸ L’art. 3 comma 14 del Decreto Legislativo 261/99 prevede che: *“L’autorità di regolamentazione rende pubblica annualmente la quantificazione dell’onere del servizio universale e le modalità di finanziamento dello stesso.”*

Per tutte le motivazioni esposte non si ritiene corretto l'approccio adottato dall'Autorità che determina una sovrastima dei costi dell'Operatore NFSU e, conseguentemente, produce un impatto negativo sul calcolo finale dell'onere del servizio universale.

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

Sulla base delle considerazioni illustrate nella precedente risposta, la Società considera che la valorizzazione del costo netto per l'anno 2024 svolta dall'Autorità sia sottostimata.

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

La Società condivide solo parzialmente la valorizzazione dei vantaggi intangibili svolta dall'Autorità. In particolare, si evidenzia che non risulta esplicitato in maniera puntuale il procedimento che conduce alla valorizzazione finale, diversa da quella proposta da PI, e, pertanto, la Società non può in nessun modo esprimere motivazioni puntuali rispetto a quanto indicato in Delibera.

Nelle sue valutazioni, l'Autorità mette in evidenza che nel 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.” (cfr. par. 141 della Delibera).

La Società condivide tale valutazione in quanto, nel calcolo del costo netto, è necessario valorizzare solamente quei vantaggi, di cui beneficia l’Azienda in virtù del suo status di FSU, che non vengono già considerati nella quantificazione (ovvero, nella differenza tra il risultato economico dello scenario FSU e quello dello scenario NFSU).

A tal proposito, con riferimento ai vantaggi di cui potrebbero beneficiare i servizi postali si evidenzia che tali benefici risultano già inclusi nel calcolo del costo netto effettuato da PI. Infatti, tali vantaggi potrebbero produrre un miglioramento del risultato economico dei servizi postali di cui, evidentemente, si tiene già conto quando si considera il risultato dello scenario FSU.

La Società condivide le valutazioni dell’Autorità secondo cui i vantaggi intangibili e commerciali che devono essere presi in considerazione nel calcolo sono la complementarità della domanda e l’effetto pubblicitario. In relazione alla complementarità della domanda sono state valorizzate le sinergie commerciali che derivano dalla vendita congiunta di servizi universali e servizi finanziari.

Con riferimento alla stima del vantaggio associato all’effetto pubblicitario, si è proceduto a una valorizzazione dell’impatto, in termini di effetto pubblicitario, derivante dalla presenza del brand di PI su tutti gli uffici postali, sulle divise del portalettere e sui mezzi di trasporto.

Con riferimento al possibile vantaggio derivante dall’esenzione IVA, si condivide l’orientamento espresso dall’Autorità consistente nel non valorizzare tale vantaggio in quanto, considerando che nello scenario controfattuale l’operatore non fornisce più i servizi postali, non è necessario valorizzare l’effetto sulla domanda dell’applicazione dell’IVA. Si rappresenta che i vantaggi considerati dalla Società sono in linea con la Decisione della

Commissione (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; si veda § 100 e ss.).

Le sinergie commerciali a vantaggio dei servizi finanziari sono delle esternalità positive di cui il FSU beneficia in relazione alla vendita congiunta di servizi universali e non universali che incidono, in maniera positiva, sulla vendita dei servizi finanziari. In altre parole, si tratta dei maggiori ricavi derivanti dalla vendita dei servizi universali congiuntamente a quelli finanziari. Sul punto nella Decisione della CE SA.55270 (cfr. § 100) si legge che: *“The first benefit identified is the impact of the status of Universal Service provider on customers’ willingness to pay for financial services in the factual scenario. That benefit would be derived e.g. because of the reputational advantage for PI as the entity responsible for delivering mail throughout the national territory or for more concrete reasons such as the possibility to purchase universal services and to buy financial services in the same place. In other words, intangible benefits are reflected in the customers’ willingness to purchase more financial services³⁸ from PI than they would do if PI were not entrusted with the universal service provision in Italy, therefore increasing their profitability”*. Lo strumento utilizzato per valorizzare tale vantaggio è una ricerca di mercato che ha come obiettivo la conoscenza del comportamento di acquisto dei clienti dei servizi finanziari di PI. Si evidenzia che le domande, oggetto dell’indagine campionaria, sono state preventivamente concordate e validate dalla Commissione Europea, nell’ambito della sua istruttoria riguardante l’approvazione delle compensazioni pubbliche per il periodo 2020-2024. La principale domanda posta ai partecipanti all’indagine campionaria è stato il loro comportamento nel caso PI non fornisse più servizi postali (ovvero qualora non fosse più incaricata di fornire il SU). Le risposte in cui gli intervistati asserivano che, in un tale scenario, avrebbero ridotto o cessato l’utilizzo dei servizi finanziari offerti da PI sono state utilizzate per effettuare la stima del vantaggio. La metodologia elaborata permette di stimare i ricavi/costi dei servizi

finanziari che cesserebbero qualora PI non fornisse più servizi postali, ovvero consente di misurare l'incidenza effettiva dello status di fornitore del SU sulla redditività dei servizi finanziari. Si evidenzia che la stessa Autorità asserisce (§ 145) che la metodologia utilizzata consente la valutazione della diminuzione dei ricavi finanziari derivante dalla cessazione della fornitura dei servizi postali per l'effetto reputazionale e di complementarità della domanda. Si rappresenta che l'Autorità ha valutato tale vantaggio in un valore pari a 79 mln€ non indicando in alcun modo il calcolo effettuato e, pertanto, non è possibile esprimere alcuna valutazione in merito alla quantificazione effettuata dall'AGCom.

Relativamente al vantaggio derivante dall'effetto pubblicitario l'Autorità, in linea con le precedenti verifiche, ha stimato il vantaggio con la stessa metodologia utilizzata in passato. In particolare, la stima è stata effettuata utilizzando la metodologia esistente nelle telecomunicazioni per stimare il vantaggio pubblicitario generato dall'esposizione del logo "Telecom Italia" nelle cabine telefoniche. Il vantaggio è stato stimato considerando la spesa pubblicitaria che il FSU dovrebbe sostenere per ottenere un impatto di marketing equivalente a quello derivante dall'esposizione del logo. Tale metodologia è stata condivisa ed approvata dalla Commissione Europea (si veda la Decisione della CE SA.55270 dal § 108 – al § 112). Si evidenzia che l'Autorità ha aggiornato la valorizzazione senza rendere pubblici gli elementi di dettaglio sottostanti il calcolo.

Si rappresenta che la Decisione SA.114526 (2025/N), relativa alle compensazioni per l'obbligo di servizio universale a favore di Poste Italiane per il periodo dal 1° gennaio 2025 al 30 aprile 2026, conferma tale approccio metodologico alla quantificazione dei vantaggi, in continuità con la Decisione precedente.

In relazione a quanto in precedenza esposto, la Società condivide solo parzialmente la valorizzazione dei vantaggi effettuata da AGCom e, considerando che gli aspetti quantitativi

del calcolo non sono riportati nel testo della Delibera, non è possibile fornire alcuna valutazione in merito ai dati numerici utilizzati dall'Autorità.

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

La Società condivide le considerazioni dell'Autorità sulla scelta dell'EBIT margin come indicatore per il calcolo dell'utile ragionevole.

In considerazione della progressiva contrazione del mercato postale e dei crescenti fenomeni di *e-substitution*, tenuto conto quindi della caratteristica tipica della infrastruttura postale che vede la netta prevalenza di impiego di capitale umano (dove l'incidenza del costo del lavoro sui costi totali è molto significativa) a differenza di altre reti di servizio quali, ad esempio, quelle di telecomunicazioni, energia, gas, che richiedono ingenti immobilizzazioni materiali, l' "EBIT margin" risulta essere l'indicatore più appropriato per calcolare il margine di utile ragionevole da riconoscere ad una impresa operante nel settore postale. Questa impostazione trova la sua giustificazione nel fatto che l'andamento in diminuzione del capitale impiegato nelle attività postali rende non più adeguata la valorizzazione del margine di utile ragionevole attraverso l'utilizzo del WACC (*Weighted Average Cost Capital*).

L'utilizzo dell'EBIT margin per il calcolo dell'utile ragionevole è conforme, peraltro, alla Disciplina europea relativa agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, nonché alla prassi decisionale della Commissione Europea.

Relativamente al valore dell'EBIT da utilizzare per la quantificazione del profitto ragionevole, l'Autorità ritiene opportuno fare riferimento alla media degli EBIT 2024 di tutti

gli operatori postali europei, rilevati dagli Annual Report di ciascuno di essi e sintetizzati da Cullen International nel report “Current Universal Service Provider” - dicembre 2025.

In riferimento al 2024, la Società ha invece utilizzato un valore dell’EBIT margin pari al 7,9% relativo alla media di alcuni specifici operatori postali dei Paesi europei, ritenuti “comparables” di PI anche dalla Commissione europea, in particolare La Poste, Deutsche Post, Royal Mail e PI, come rilevati nell’ultimo report disponibile di Cullen International (pubblicato a dicembre 2024, con riferimento ai valori relativi all’anno 2023). Il dato aggiornato di EBIT margin per tali operatori relativo al consuntivo 2024 sarebbe pari a 8,15%.

PI non condivide l’approccio utilizzato dall’Autorità nel calcolo dell’EBIT margin, laddove l’Autorità fa riferimento ad una media degli EBIT margin di tutti gli operatori europei, quantificata in 1,27% per il 2024, come rilevato nel citato report di Cullen International.

In primo luogo, si evidenzia che la lista degli operatori presenti nei benchmark Cullen è in continua evoluzione e quindi non idoneo a un confronto stabile negli anni. Inoltre, la maggior parte degli operatori presenti in tali report ed utilizzati dall’Autorità per il calcolo del valore medio non possono essere considerati come “comparables” di Poste Italiane per dimensione e fatturato. Per contro, per definire i “comparables”, PI fa riferimento a quanto indicato nella decisione CE sugli aiuti di Stato concessi a La Poste⁹ per la fornitura del servizio universale, ossia ai seguenti quattro operatori: La Poste, Deutsche Post, Royal Mail e Poste Italiane, comprensivi quindi anche dell’operatore di cui si sta valutando il costo netto, alla stessa stregua di quanto effettuato dalla CE per l’operatore La Poste in Francia.

Pertanto, applicando i valori di EBIT margin dei “comparables” sopra citati (8,15% - dato aggiornato al 2024) ai ricavi dei servizi universali, in analogia alla scelta effettuata

⁹ 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

dall'Autorità, una valutazione più coerente del profitto ragionevole sarebbe pari a 76 milioni di euro rispetto agli 11 milioni di euro valutati dall'Autorità per il 2024.

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

In relazione alle motivazioni in precedenza esposte, la Società considera sottostimata la valorizzazione dell'onere per l'anno 2024.

La Società, in relazione al tema degli incentivi per una maggiore efficienza economica, condivide pienamente quanto espressamente affermato dall'Autorità: “Alla luce di quanto evidenziato, l'Autorità ritiene, pertanto, che, il meccanismo della legge di stabilità 2015 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 Programma, 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.” (§ 166 della Delibera)¹⁰;

Si evidenzia che la disciplina sugli Aiuti di Stato mostra come la compensazione determinata ex ante sia un meccanismo atto a garantire l'incremento dell'efficienza, in particolare: “Gli incentivi all'efficienza possono essere concepiti in modi diversi per rispondere meglio alle

¹⁰ Legge n.190 del 23 dicembre 2014 (legge di stabilità 2015). 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”.

specificità di ciascun caso. 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”¹¹.

Inoltre, l’orientamento della Commissione Europea, così come evidenziato dall’AGCom (si veda § 167), è in linea con quanto sopra indicato : *“The efficiency incentive is also ensured by the ex-ante determination of a maximum amount of compensation in the Programme Contract, which remains unchanged with respect to increases in inflation.”¹²* Si osserva come anche la recente Decisione (SA.114526 (2025/N) – Italia – Compensazione per l'obbligo di servizio universale a favore di Poste Italiane per il periodo dal 1° gennaio 2025 al 30 aprile 2026) ha affermato che, per gli anni in oggetto, vi sia stata una gestione efficiente della Società: *“Il metodo di compensazione previsto dalle autorità italiane fornisce notevoli incentivi all'efficienza. In particolare, la sottocompensazione dell'obbligo di servizio universale costituisce già un notevole incentivo per PI a operare nel modo più efficiente possibile, in quanto essa deve coprire eventuali costi derivanti dall'obbligo di servizio universale che non sono compensati dallo Stato. L'incentivo all'efficienza è garantito anche dalla determinazione ex ante di un importo massimo di compensazione nel contratto di programma 2020-2024, che rimane invariato rispetto all'aumento dell'inflazione nell'atto di proroga. In particolare, la sottocompensazione piuttosto significativa (cfr. tabella 14) di tale obbligo costituisce un notevole incentivo per PI a operare nel modo più efficiente possibile (§ 161).”* In sintesi, entrambe le Decisioni della CE, per gli anni dal 2020 al 30 aprile 2026, riconoscono che la determinazione ex ante della compensazione costituisce un incentivo all’efficienza.

¹¹ Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011) (2012/C 8/03) (§ 40).

¹² 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 (§ 119).

In aggiunta a quanto detto, si evidenzia che il dlgs 261/99 all'art. 23, comma 2, prevede la verifica quinquennale del miglioramento dell'efficienza nello svolgimento del SU¹³. In particolare, Il Ministero dello sviluppo economico (Decreto direttoriale 6 maggio 2022 - Verifica quinquennale del Servizio universale postale affidato a Poste italiane SpA 2016-2021) nell'ultima verifica quinquennale (dal 1° maggio 2016 al 30 aprile 2021) ha accertato il miglioramento dell'efficienza¹⁴ della Società¹⁵.

Si rappresenta comunque che, anche prendendo come riferimento il valore dell'onere determinato dall'AGCom, pari a 758 milioni di euro, la Società, considerando l'importo annuale delle compensazioni pubbliche (262,4 milioni di euro), risulta ampiamente sottocompensata (la differenza tra l'onere accertato dall'Autorità e la corrispondente compensazione è pari a quasi 500 milioni di euro). Tale livello di sottocompensazione, inoltre, costituisce un forte incentivo per l'Azienda al miglioramento continuo del livello di efficienza.

Si osserva come l'andamento decrescente dei volumi della corrispondenza, determinato dalla digitalizzazione ed accelerato per effetto del Covid, realizzatosi negli anni passati, è ancora in corso e, secondo ogni previsione, continuerà anche negli anni futuri. In tale contesto di mercato, a fronte di obblighi del SU immutati, che determinano le caratteristiche del network postale, la Società deve, ovviamente, aumentare sempre di più il suo livello di efficienza.

13 art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 261/1999 «il servizio universale è affidato a Poste Italiane S.p.A. per un periodo di quindici anni, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della direttiva 2008/6/CE. Ogni cinque anni il Ministero dello sviluppo economico verifica, sulla base di un'analisi effettuata dall'autorità di regolamentazione, che l'affidamento del servizio universale a Poste Italiane S.p.A. sia conforme ai criteri di cui alle lettere da a) ad f) del comma 11 dell'articolo 3 e che nello svolgimento dello stesso si registri un miglioramento di efficienza, sulla base di indicatori definiti e quantificati dall'autorità. In caso di esito negativo della verifica di cui al periodo precedente, il Ministero dello sviluppo economico dispone la revoca dell'affidamento».

¹⁴ *“Accertata la conformità del servizio universale affidato a Poste Italiane S.p.A. ai criteri di cui alle lettere da a) ad f) del comma 11 dell'art. 3 del decreto legislativo n. 261/1999 ed il miglioramento dell'efficienza del servizio stesso in esito alla verifica, effettuata ai sensi dell'articolo 23, comma 2, dello stesso decreto, sulla base dell'analisi svolta dall'Autorità con la sopracitata delibera n. 427/21/CONS del 22 dicembre 2021 ed il relativo allegato A”*

¹⁵ In precedenza, anche il decreto ministeriale del 25 agosto 2016, per il periodo 2011-2016, aveva accertato il miglioramento dell'efficienza del servizio reso.

Si sottolinea che la Società è quotata alla Borsa italiana da anni ed è, pertanto, indotta ad essere sempre più efficiente al fine di massimizzare la redditività e remunerare i suoi azionisti, come riconosciuto dalla fiducia che questi ultimi ripongono nella Società.

Infine, si osserva come negli anni PI abbia posto in essere ingenti investimenti, elemento che di per sé implica una gestione efficiente della Società.

In base alle considerazioni esposte in precedenza appare evidente l'esistenza di elementi regolamentari / economici che conducono verso un continuo miglioramento dell'efficienza.

Relativamente alla quantificazione dell'onere effettuata dall'AGCom si rappresenta che la Società ritiene che, sulla base delle considerazioni illustrate in precedenza, l'onere per lo svolgimento del SU sia sottostimato.

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

La Società condivide le considerazioni svolte dall'Autorità in merito all'iniquità.

L'Autorità evidenzia che il quadro regolamentare di riferimento, sia al livello europeo e sia al livello nazionale, non fornisce una definizione del concetto di "iniquità" né criteri per la valutazione dell'iniquità dell'onere del SU. In tale contesto, quindi, al fine di individuare criteri utili alla definizione del concetto di iniquità dell'onere del servizio universale, l'Autorità, in linea con quanto fatto nelle 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."* (cfr. par. 172 della Delibera).

In particolare, l'AGCom, a seguito di un'analisi della normativa nazionale ed europea e della prassi regolamentare delle altre Autorità europee, ha individuato specifici parametri economico / finanziari per valutare l'inequità dell'onere.

In tale contesto è rilevante la Sentenza della Corte di Giustizia Europea C-222/08 poiché individua le caratteristiche dell'onere iniquo ed i parametri per valutarlo: “[L]’onere eccessivo di cui l’autorità nazionale di regolamentazione deve accertare l’esistenza prima di qualsiasi indennizzo è l’onere che, per ogni impresa interessata, presenta un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo tenuto conto dell’insieme delle sue caratteristiche proprie, in particolare del livello delle sue attrezzature, della sua situazione economica e finanziaria nonché della sua quota di mercato.”.

L'Autorità, facendo riferimento ad alcuni criteri utilizzati dai Paesi europei, ha considerato iniquo un onere:

- superiore al 3% dei ricavi dei servizi universali;
- superiore al 1% dei costi dei servizi universali;
- superiore al 1% dei costi totali del FSU.

Nel 2024 tutte le soglie considerate sono state superate e, di conseguenza, l'onere risulta iniquo. Pertanto, alla luce delle valutazioni esposte, la Società condivide pienamente le valutazioni dell'Autorità in relazione all'inequità dell'onere del servizio universale.

3. Elenco dei principali acronimi e abbreviazioni

Acronimi

CE: Commissione Europea

EBIT: Earnings Before Interests and Taxes

FSU: Fornitore del Servizio Universale

NFSU: Non Fornitore del Servizio Universale

PC: Profitability Cost

PI: Poste Italiane

SU: Servizio Universale

UP: Ufficio Postale

Abbreviazioni

Scenario base, scenario fattuale e scenario FSU: scenario in presenza di obblighi di Servizio Universale

Scenario ipotetico, scenario controfattuale, scenario NFSU: scenario in assenza di obblighi di Servizio Universale