

Allegato A alla delibera n. 62/24/CONS

**SINTESI DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA DI CUI ALLA DELIBERA N.
322/23/CONS E VALUTAZIONI FINALI DELL'AUTORITÀ**

Il presente Allegato riporta il quadro normativo vigente, le domande poste al mercato nella consultazione pubblica di cui alla delibera n. 322/23/CONS (a cui si rimanda per il dettaglio delle considerazioni preliminari svolte dall'Autorità), la sintesi dei contributi degli operatori intervenuti nell'ambito della consultazione pubblica e le valutazioni finali dell'Autorità.

INDICE

I.	IL QUADRO NORMATIVO VIGENTE E L'OGGETTO DEL PROCEDIMENTO	2
I.1	Il quadro normativo di riferimento	2
I.2	L'oggetto del procedimento avviato con la delibera n. 28/23/CONS e l'iter istruttorio	3
II.	LA SINTESI DEI CONTRIBUTI DEGLI OPERATORI E LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ	5
II.1	Le determinanti del calcolo del costo netto: il perimetro delle attività, la metodologia di calcolo e i criteri di ripartizione dei ricavi e dei costi	5
II.2	Il risultato d'esercizio dell'operatore FSU	8
II.3	Il risultato d'esercizio dell'operatore NFSU	10
II.4	Il costo netto del SU per gli anni 2020 e 2021	13
II.5	I vantaggi intangibili e commerciali	16
II.6	Il diritto a realizzare profitti ragionevoli	19
II.7	La quantificazione dell'onere del servizio universale postale	20
II.8	L'iniquinà dell'onere derivante dalla fornitura del servizio universale	21
II.9	Il fondo di compensazione	23

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

I.1 Il quadro normativo di riferimento

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

2. La direttiva 2008/6/CE, recepita nel nostro ordinamento dal d.lgs. n. 261/99 e s.m.i.³, stabilisce che, qualora gli obblighi del SU comportino un costo netto e rappresentino un onere finanziario eccessivo per il fornitore del servizio universale (di seguito anche FSU), lo Stato possa finanziare tale onere. In particolare, l'art. 3, commi 12 e 13, del d.lgs. n. 261/99 prescrive sia in che modo la fornitura del SU può essere finanziata⁴ sia la metodologia di calcolo del costo netto⁵. Pertanto, il FSU calcola annualmente il costo netto del SU e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito Autorità) verifica la metodologia di calcolo, l'ammontare dell'onere, ne valuta la sua eventuale iniquità e, infine, ne determina le modalità di finanziamento⁶, fermo restando che il trasferimento pubblico è pari ad un massimo di 262,4 milioni di euro⁷ e che eventualmente, ove l'onere iniquo risulti superiore alla somma stanziata dallo Stato,

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

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

³ Il *framework* europeo è stato recepito nell'ordinamento italiano con il d.lgs. n. 261/1999, successivamente modificato dal d.lgs. del 23 dicembre 2003, n. 384 e dal d.lgs. 58/2011, che ha recepito la direttiva n. 2008/6/CE, e da ultimo dalla legge n. 190 del 2014 (c.d. "legge di stabilità 2015").

⁴ Cfr. d.lgs. n. 261/99, art. 3, comma 12: "L'onere per la fornitura del servizio universale è finanziato: a) attraverso trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato. Gli importi dei trasferimenti sono quantificati nel contratto di programma fra il Ministero dello sviluppo economico e il fornitore del servizio universale, secondo le modalità previste dalla normativa vigente; b) attraverso il fondo di compensazione di cui all'articolo 10 del presente decreto"

⁵ Cfr. d.lgs. n. 261/99, art. 3, comma 13: "Il calcolo del costo netto del servizio universale è effettuato nel rispetto degli orientamenti di cui all'Allegato I della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, inserito dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008".

⁶ Cfr. d.lgs. n. 261/99, art. 3, comma 14.

⁷ Cfr. legge n. 190/2014, articolo 1, comma 274, lett. b) – contratto di programma 2020-2024 art. 6, c. 2.

può essere alimentato un fondo di compensazione nella misura massima di 89 milioni di euro⁸.

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

4. Poste Italiane S.p.A., società capogruppo del gruppo Poste Italiane, svolge attività di corrispondenza, corriere espresso (per clienti retail e PMI), logistica e pacchi nonché attività finanziarie e assicurative nonché vendita di altri servizi (offerta di conti correnti, servizi di pagamento, libretti, buoni fruttiferi postali, telecomunicazioni, ecc.). Le attività di natura finanziaria, a partire dal 2 maggio del 2011, sono state attribuite contabilmente da Poste Italiane al cosiddetto Patrimonio destinato BancoPosta.

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

6. I rapporti tra lo Stato e il fornitore del servizio universale sono disciplinati dal Contratto di Programma tra il MIMIT e Poste Italiane, di durata quinquennale⁹. Nell'esercizio delle competenze attribuite dal legislatore, con le delibere nn. 412/14/CONS, 298/17/CONS, 214/19/CONS e 199/21/CONS, l'Autorità, per gli anni dal 2011 al 2019, ha quantificato l'onere, accertandone l'iniquità.

I.2 L'oggetto del procedimento avviato con la delibera n. 28/23/CONS e l'iter istruttorio

7. In attuazione del quadro normativo vigente, richiamato nella sezione precedente, la verifica del calcolo del costo netto del servizio postale universale, avviata con la

⁸ Cfr. legge n. 190/2014 e d.lgs. n. 261/99, art. 3, comma 12 – contratto di programma 2020-2024 art. 6, c. 3.

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

delibera n. 28/23/CONS e che si conclude con il presente provvedimento, riguarda la quantificazione dell'onere, la valutazione della sua iniquità e le modalità del suo finanziamento per gli anni 2020 e 2021.

8. PI ha quantificato il costo netto del Servizio Universale per gli anni 2020 e 2021 nella misura, rispettivamente, di 1.426 e 1.397 milioni di euro (nota prot. 288623/2021 con riferimento all'anno 2020 e nota prot. 206290/2022 con riferimento all'anno 2021).

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

10. In particolare, l'Autorità:

- ha tenuto "*...in considerazione tutti i mezzi atti a incoraggiare adeguatamente i fornitori di servizi postali (designati o meno) ad assolvere gli obblighi di servizio universale in modo efficiente rispetto ai costi*";¹⁰
- ha verificato che il calcolo del costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale, considerasse ogni costo connesso all'operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione, e fosse calcolato "*come la differenza tra il costo netto delle operazioni di un fornitore del servizio universale designato quando è soggetto ad obblighi di servizio universale e il costo netto delle operazioni in assenza di tali obblighi*";¹¹
- ha verificato che nel calcolo si sia tenuto "*conto di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficiano i fornitori di servizi postali designati per fornire il servizio universale, il diritto a realizzare profitti ragionevoli e gli incentivi per una maggiore efficienza economica*"¹².

11. L'Autorità, in particolare, ha sottoposto a consultazione pubblica nove quesiti inerenti agli aspetti più significativi per la quantificazione dell'onere del costo netto, per la valutazione della sua eventuale iniquità e per le modalità del suo finanziamento, esprimendo, in alcuni casi, delle valutazioni preliminari e addivenendo, al termine del

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

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

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

presente procedimento, alla definizione del costo netto del servizio universale per gli anni 2020 e 2021.

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

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

Premessa

13. Nelle sezioni che seguono si espongono i temi oggetto della consultazione, rinviando per la trattazione completa a quanto riportato nella delibera n. 322/23/CONS, le domande specifiche poste dall'Autorità per ciascuno di essi, le osservazioni degli operatori acquisite nel corso della consultazione pubblica e quelle esposte in sede di audizione, nonché le valutazioni conclusive dell'Autorità.

II.1 Le determinanti del calcolo del costo netto: il perimetro delle attività, la metodologia di calcolo e i criteri di ripartizione dei ricavi e dei costi

Domanda 1): Si condividono le considerazioni svolte dall'Autorità in merito al perimetro delle attività valutate per la quantificazione del costo netto, alla metodologia di calcolo del costo netto e ai criteri di ripartizione dei ricavi e dei costi?

➤ *Le osservazioni degli Operatori*

O.1. AICAI condivide, in linea di principio, l'adozione del criterio del perimetro allargato che include tutte le attività svolte da PI, ma non apprezza l'adozione, per lo scenario controfattuale, dell'ipotesi d'interruzione della fornitura di servizi postali da parte di PI in quanto si tratta di un'ipotesi irrealistica.

O.2. A.RE.L. sostiene che andrebbe rivisto il perimetro e la metodologia di calcolo del SU e ritiene preferibile utilizzare una metodologia di imputazione dei costi in cui i costi comuni sono ripartiti a costo pieno tra le due categorie.

O.3. In merito alla scelta di valutare l'onere del servizio universale per gli anni 2020 e 2021 con riferimento all'intero perimetro aziendale, PI ritiene necessario che il FSU – che opera anche in settori di attività economica differenti da quello del servizio universale (contribuendo a ridurre l'insaturazione della rete postale universale) – debba essere compensato di tutti gli oneri generati dalla fornitura del servizio universale, anche se, contabilmente, tali oneri vengono attribuiti a servizi non universali.

O.4. Quanto alla metodologia di calcolo proposta da PI e condivisa dall'Autorità, fondata sul PC *approach*, non vi sono rilievi da parte del FSU.

O.5. Per quanto attiene, invece, ai criteri di ripartizione dei costi, PI condivide solo parzialmente la modalità di ripartizione dei costi adottata per lo scenario controfattuale dall'Autorità.

O.6. Xplor condivide le considerazioni svolte dall'Autorità.

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V.1. Con riferimento alla considerazione di AICAI inerente all'adozione, per lo scenario controfattuale, dell'ipotesi d'interruzione della fornitura di servizi postali da parte di PI, l'Autorità rinvia alle osservazioni effettuate alla domanda 3), di seguito riportate (vedi *infra*).

V.2. Con riferimento alla considerazione di A.RE.L. inerente alla necessità di rivedere i perimetri di calcolo del SU, l'Autorità sottolinea, come indicato nel documento di consultazione, che negli anni 2020 e 2021 si è registrata una rilevante evoluzione del contesto economico e tecnico, oltre ad un profondo cambiamento delle abitudini di consumo, che ha accelerato il processo di diversificazione dell'offerta commerciale di PI. Per fronteggiare tali mutamenti, la strutturale contrazione dei volumi di corrispondenza e il conseguente aumento dei costi unitari dei servizi postali universali, PI, nell'ottica del pieno impiego delle risorse disponibili (specie con riferimento alla saturazione della rete), ha dovuto effettuare ingenti investimenti per l'ammodernamento e lo sviluppo della rete commerciale e ha incentivato la ricerca di nuovi servizi da fornire attraverso l'infrastruttura postale, sfruttando la sua più ampia capacità produttiva.

V.3. In tal senso, nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa, alla luce del principio di interpretazione evolutivo delle norme vigenti¹³, l'Autorità reputa necessario concentrare la propria verifica su un perimetro di attività svolte da PI più ampio rispetto a quello finora utilizzato, in quanto più rappresentativo della situazione

¹³ Cfr. Consiglio di Stato, n.7980/2022 del 14 settembre 2022.

aziendale e di contesto così com'essa si presenta in concreto. In particolare, nel c.d. perimetro allargato vanno considerati tutti i servizi effettivamente offerti nel biennio, quali i servizi postali (quelli soggetti a obblighi di servizio universale e quelli al di fuori di tali obblighi), i servizi finanziari e assicurativi, i 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), i servizi di comunicazione elettronica e gli altri servizi quali quelli di *call center*.

V.4. Alle luce di tale nuovo scenario fattuale ed economico, l'Autorità ha allineato i criteri di analisi a quelli utilizzati nella decisione della Commissione europea "*C(2020) 8340 final*", del 1° dicembre 2020, avente ad oggetto "*State Aid SA.55270 (2020/N) – Italy. State compensations granted to Poste Italiane SpA for the delivery of the universal postal service for the period 2020-2024*" ed ha adottato la metodologia secondo la quale il costo netto va quantificato in riferimento al perimetro dell'intera azienda, ovvero includendo nella valutazione non solo i servizi postali rientranti nel SU, ma anche le attività postali non universali, i servizi finanziari e assicurativi, nonché le altre attività concretamente offerte da PI nel biennio di riferimento (parr. 81-85 della Decisione)¹⁴.

V.5. Con riferimento alla metodologia di calcolo, 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 2017-2019 – delibera n. 199/21/CONS), reputa corretta l'adozione della metodologia del *Profitability cost approach* (di seguito anche *PC approach* o *PC*) al fine di determinare il costo netto del SU 2020-2021¹⁵ per cui il costo netto è stato calcolato, per ciascuna annualità in esame, come differenza tra il risultato d'esercizio effettivamente registrato dall'operatore FSU (c.d. "scenario fattuale") e il risultato d'esercizio che lo stesso operatore avrebbe conseguito nell'ipotesi in cui non fosse stato soggetto agli obblighi di SU (c.d. "scenario controfattuale").

V.6. Per quanto concerne, invece, la metodologia d'imputazione dei costi comuni fra le diverse attività, che secondo A.RE.L. dovrebbe essere quella del costo pieno, l'Autorità osserva che le regole d'imputazione dei costi comuni sono specificamente previste dal

¹⁴ 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.

¹⁵ Per una ricognizione delle verifiche precedenti relative al costo netto per gli anni dal 2011 al 2019 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 e la delibera n. 199/21/CONS, relativa alla verifica del costo netto per gli anni 2017, 2018 e 2019.

legislatore (art. 15, d.lgs. n. 261 cit.), che non contempla l'attribuzione del costo pieno a ciascuna attività.

V.7. Per quanto attiene, infine, all'osservazione di PI circa la distribuzione dei ricavi e dei costi, l'Autorità, con riferimento ai ricavi, ritiene condivisibili le ipotesi di PI per entrambi gli scenari (per lo scenario fattuale i ricavi sono determinati dal prodotto dei prezzi e delle quantità dei singoli servizi forniti dall'impresa, così come registrati nella contabilità regolatoria; per lo scenario controfattuale, invece, i ricavi sono determinati dal prodotto dei prezzi e delle quantità dei servizi che l'Azienda fornirebbe in assenza di vincoli, secondo un modello operativo e contabile generato *ex novo* sulla base di assunzioni relative al nuovo *mix* produttivo), al netto del contributo statale che PI inserisce tra i ricavi dello scenario fattuale. Per quanto attiene, invece, ai criteri di ripartizione dei costi, l'Autorità ritiene corretta la distribuzione dei costi relativa allo scenario fattuale mentre per lo scenario controfattuale, diversamente da quanto proposto da PI, reputa necessaria una diversa distribuzione dei costi al fine di riflettere quelli effettivamente sostenuti dall'operatore NFSU nell'ipotesi di azzeramento dell'attività postale. Per maggiori dettagli sul punto, si rinvia a quanto indicato nelle valutazioni dell'Autorità alla domanda 3).

V.8. Sulla scorta delle motivazioni sopra riportate, l'Autorità, in merito al perimetro delle attività valutate per la quantificazione del costo netto, alla metodologia di calcolo del costo netto e ai criteri di ripartizione dei ricavi e dei costi, conferma l'orientamento espresso nel documento di consultazione.

II.2 Il risultato d'esercizio dell'operatore FSU

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

➤ *Le osservazioni degli Operatori*

O.7. AICAI non esprime sul punto considerazioni.

O.8. A.RE.L. e Xplor condividono le valutazioni dell'Autorità.

O.9. PI condivide la valutazione dell'Autorità secondo cui, ai fini del calcolo del costo netto 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 non sottostimare le perdite della Società e non quantificare in maniera non corretta l'onere sostenuto. Secondo PI, infatti, per effettuare correttamente la valutazione di quanto deve essere

compensato il FSU in relazione all'onere del servizio del servizio universale, il confronto tra il risultato dell'operatore in presenza di obblighi e quello in assenza di obblighi deve essere effettuato non considerando la compensazione pubblica.

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V.9. Con riferimento allo scenario dell'operatore FSU, l'Autorità rileva che il risultato d'esercizio per gli anni 2020 e 2021 è documentato sia dai documenti di separazione contabile trasmessi da PI all'Autorità, che contengono i prospetti relativi a tutti i servizi postali (universali e non universali) opportunamente riconciliati con il bilancio civilistico (riportando, all'uopo, anche le informazioni inerenti agli altri servizi, tra cui quelli finanziari), sia dal bilancio di esercizio di Poste Italiane. Tale documentazione è corredata dalla relazione della società di revisione che attesta sia la conformità della contabilità regolatoria ai criteri indicati nell'articolo 7, comma 2, del d.lgs. n. 261 del 1999, sia la corretta redazione del bilancio di esercizio secondo le norme del Codice civile e dei principi contabili internazionali.

V.10. In particolare, con riferimento ai ricavi dell'operatore FSU l'Autorità osserva che essi, come certificato dalla società di revisione, rappresentano il ricavato della vendita dei servizi afferenti alle diverse attività svolte da PI sia nel settore postale sia negli altri settori di attività.

V.11. Analoga considerazione vale per i costi dell'operatore FSU che, come attestato dalla società di revisione, sono stati attribuiti alle diverse attività secondo quanto prescritto dal legislatore (art.7, comma 2, dlgs.261/99 e ss.m.i).

V.12. L'Autorità, pertanto, conferma il proprio orientamento di escludere la compensazione pubblica pari a circa 262,4 milioni di euro dai ricavi dell'esercizio e, dunque, dal 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 che non vi è 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 e valutarne l'iniquità in assenza di qualunque aiuto statale che lo compensi.

II.3 Il risultato d'esercizio dell'operatore NFSU

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

➤ *Le osservazioni degli Operatori*

O.10. AICAI ritiene che i risultati di calcolo dell'onere del SU siano distorti per effetto dell'adozione dell'ipotesi da essa considerata irrealistica della rinuncia a fornire tutti i servizi postali da parte del NFSU. L'Associazione afferma che il fatto che tale ipotesi sia stata adottata anche dalla Commissione Europea nella più recente decisione sugli aiuti di Stato non giustifica la sua adozione da parte dell'Autorità in quanto si tratta di due procedure diverse per finalità e base di calcolo.

O.11. AICAI ritiene che sia più adeguato il metodo finora seguito dall'Autorità che ipotizza, per l'operatore NFSU, il proseguimento della fornitura dei servizi postali, anche se opportunamente efficientata, per ridurre al minimo le perdite.

O.12. Nel dettaglio, secondo AICAI, l'ipotesi di interruzione della fornitura dei servizi postali non può essere accolta per i seguenti motivi: *i*) la rinuncia alla fornitura dei servizi postali da parte di PI farebbe crollare sia la sua reputazione commerciale sia il rilevante valore economico del suo *brand* con effetti, sugli introiti, molto più rilevanti di quelli valorizzati con i VIC; *ii*) nello scenario controfattuale non si considerano gli effetti sui mercati postali in Italia derivanti dalla dismissione dei servizi postali di PI; secondo AICAI il mercato (ovvero gli attuali OA) non sarebbe in grado di continuare ad assicurare la fornitura dei servizi universali con le attuali modalità; *iii*) il comportamento ipotizzato per lo scenario controfattuale è smentito dagli ingenti investimenti che PI ha fatto e sta ancora facendo nel comparto pacchi e logistica; *iv*) la dismissione dei servizi postali nella loro interezza (ad es. non vi sarebbero più portalettere di PI) avrebbe anche un forte impatto negativo sulla cittadinanza e sulle realtà locali, specie quelle più piccole, dove il portalettere rappresenta un importante mezzo di collegamento fra lo stato, il FSU e i cittadini.

O.13. A.RE.L. e Xplor condividono le considerazioni dell'Autorità.

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

O.15. Per contro, PI non condivide le considerazioni svolte dall'Autorità in relazione all'ipotesi di PI di riduzione della rete degli uffici postali (da circa 12.000 UP a circa 3.500 UP) nello scenario controfattuale, in quanto l'Operatore ritiene irrealistico sostenere l'ipotesi per cui un operatore scevro da obblighi di servizio universale mantenga una rete commerciale di più di 12.000 punti vendita in Italia, laddove i suoi principali concorrenti nel settore finanziario sono dotati di reti commerciali ben più ridotte (pari al più a circa un quarto di quella di PI).

O.16. PI sottolinea, d'altro canto, che l'ipotesi di mantenimento dell'intera rete di UP presentata alla CE trovava in quella sede giustificazione nella circostanza che la Commissione svolge una verifica volta a valutare l'assenza di sovracompensazione e, di conseguenza, si basa su ipotesi oltremodo conservative, lasciando alle Autorità nazionali il compito di effettuare, successivamente, le verifiche puntuali basate sui dati di consuntivo di ciascun anno.

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

O.18. PI osserva, poi, che la semplificazione metodologica 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 in quanto quest'ultima, a differenza della Commissione, non può limitarsi a stimare un valore cautelativo del costo netto al solo fine di garantire l'assenza di sovracompensazione, ma è tenuta alla quantificazione puntuale e precisa dell'onere del SU.

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V.13. Con riferimento all'osservazione di AICAI, relativa all'ipotesi di cessazione della fornitura di servizi postali da parte dell'operatore NFSU, l'Autorità conferma il proprio

orientamento in quanto aderente alle specificità del modello di *business* di PI, di cui non può non tenersi conto, e della situazione oggettiva contingente del mercato postale. Infatti, in risposta al declino dei volumi postali tradizionali, PI – come molti FSU europei – ha diversificato nel tempo le attività produttive valorizzando gli *asset* storici, quali la rete commerciale e quella logistica, e da oltre un decennio il *business* è prevalentemente orientato sui servizi finanziari, 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, 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.

V.14. L'Autorità osserva che, come indicato nel documento di consultazione, PI, ai fini del calcolo del costo netto, ha proposto all'Autorità un modello operativo dell'operatore NFSU che simula sia la fornitura di servizi postali (universali e non universali) sia di altri servizi (compresi quelli finanziari), utilizzando le risorse aziendali a disposizione di PI (tutte le infrastrutture sia logistiche che commerciali) opportunamente razionalizzate per la fornitura di un nuovo *mix* di servizi sia postali che finanziari da offrire alla clientela. Quest'ultimo *mix* è stato elaborato senza considerare vincoli di universalità e con caratteristiche commerciali tali da tendere alla massimizzazione del profitto aziendale. Da tale elaborazione è emerso un risultato negativo della gestione postale ed uno positivo di quella afferente alle altre attività (specialmente quella finanziaria).

V.15. Con riferimento all'osservazione di PI circa l'orientamento dell'Autorità di considerare, nello scenario controfattuale, tutta la rete degli Uffici Postali esistenti, l'Autorità ritiene che la riduzione degli uffici Postali proposta da PI (del 65% nel 2020 e del 73% nel 2021) non appare verosimile alla luce delle predette caratteristiche del *business* di PI, che trova nella capillarità della rete degli UP il principale canale distributivo dei servizi offerti, ivi compresi quelli di pubblica utilità, quelli per le altre missioni di servizio pubblico, nonché per tutti gli altri servizi forniti, anche e soprattutto quelli finanziari e assicurativi, mentre i servizi postali universali costituiscono una quota sempre più residuale delle attività erogate attraverso gli Uffici Postali. Un *asset* strategico che rappresenta un elemento atto a garantire il suo ruolo a supporto dello sviluppo e della coesione sociale e territoriale per il Paese contemplata nel Contratto di programma e, dunque irrinunciabile per qualunque operatore.

V.16. Per quanto concerne l'osservazione di PI riferita ai costi sostenuti dall'operatore NFSU, l'Autorità precisa di aver considerato nello scenario controfattuale tutti quei costi indiretti e comuni che, dai dettagli della contabilità regolatoria e mediante un approccio analitico, presentano le seguenti caratteristiche: *i*) costi afferenti ai soli servizi di natura finanziaria e ad altri servizi; *ii*) costi che pur essendo stati attribuiti ai servizi postali, per loro natura, sono sostenuti, in ogni caso, dall'operatore NFSU che non fornisce i servizi

postali (a mero titolo di esempio si annoverano le spese per l'ICI su immobili utilizzati per tutte le attività, oppure la TARSU collegata ai medesimi immobili).

V.17. L'Autorità, pertanto, sottolinea di aver adottato gli stessi criteri di analisi (*mutatis mutandis*) utilizzati dalla Commissione Europea per la valutazione afferente alla disciplina sugli aiuti di Stato delle compensazioni pubbliche riconosciute a PI, condividendo, in linea di principio, le ipotesi dello scenario controfattuale e, di conseguenza, i criteri di attribuzione dei costi e dei ricavi all'operatore NFSU, ma ha provveduto ad attribuire in maniera puntuale i costi indiretti e comuni all'operatore NFSU, sulla base delle evidenze della contabilità regolatoria, ai fini della quantificazione del costo netto.

V.18. Alla luce delle considerazioni sopra riportate e in linea con i criteri seguiti dalla CE, l'Autorità conferma che i ricavi dell'operatore NFSU nel 2020 e 2021, sono pari, rispettivamente, a 6.195 milioni di euro e 6.634 milioni di euro, pari ai ricavi di natura finanziaria dell'operatore FSU (al netto della compensazione pubblica di 262,4 milioni di euro).

V.19. L'Autorità conferma altresì che i costi operativi dell'operatore controfattuale sono pari a circa 5.538 milioni di euro per il 2020 e 5.526 milioni di euro per il 2021. Tali valori risultano dall'attribuzione all'operatore controfattuale di tutti i costi indiretti e comuni e di gran parte dei costi diretti di produzione sostenuti dall'operatore fattuale in quanto sono costi che l'operatore NFSU deve in ogni caso sostenere, anche nell'ipotesi di cessazione dell'attività postale.

II.4 Il costo netto del SU per gli anni 2020 e 2021

Domanda 4): Si condivide la valorizzazione del costo netto per gli anni 2020 e 2021 svolta dall'Autorità?

➤ Le osservazioni degli Operatori

O.19. AICAI non condivide la valorizzazione del costo netto svolta dall'Autorità e osserva che nel calcolo sono assenti parametri espliciti di misurazione dell'efficienza, attività che, sebbene complessa, presenta limitate difficoltà in ordine alla valutazione separata di ciascuno dei settori di attività in cui opera PI.

O.20. A.RE.L. dichiara di non essere in grado, alla luce delle informazioni disponibili, di valutare la quantificazione svolta dall'Autorità.

O.21. Con particolare riferimento all'attribuzione dei costi all'operatore NFSU da parte dell'Autorità, PI ritiene che le valorizzazioni del costo netto per gli anni 2020 e 2021 svolte dall'Autorità siano sottostimate.

O.22. Xplor condivide le considerazioni dell'Autorità.

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V.20. In merito alle considerazioni di AICAI sull'assenza di parametri di misurazione di efficienza l'Autorità richiama quanto già osservato nel documento di consultazione. In particolare, l'Autorità osserva che per la quantificazione del costo netto, PI ha proposto un modello operativo e contabile di un operatore NFSU che, pur offrendo un rinnovato ed efficiente *mix* produttivo, evidenzia una perdita economica.

V.21. 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.

V.22. L'Autorità, tuttavia, osserva che utili indicazioni sono contenute nella disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato. In particolare, nella Comunicazione della Commissione sulla disciplina degli aiuti di Stato¹⁶, si ammette il caso in cui non si riesca a valutare l'efficienza produttiva. A tale proposito si osserva che, nella fattispecie che ci occupa, pur non sussistendo modelli valutativi adeguati a una sua determinazione, l'Autorità ha comunque tenuto conto di tutti gli elementi che, in astratto, forniscono la normativa vigente ed il Contratto di programma. Si tratta, in particolare, del meccanismo introdotto con la legge di stabilità 2015 che già nel fissare una soglia massima per la compensazione, rappresenta, in linea di principio, un incentivo all'efficientamento produttivo del FSU, così come, a maggior ragione, costituisce incentivo il fatto stesso di fissare un importo massimo (262,4 milioni di euro), che risulta di gran lunga inferiore all'onere quantificato dall'Autorità. A ciò si aggiunga la disposizione del Contratto di Programma

¹⁶ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE recante “*Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011)*”, (2012/C 8/03), par. 38-44: “*gli Stati membri devono introdurre incentivi a favore di una prestazione efficiente di SIEG di elevata qualità, a meno che possano debitamente dimostrare che questo non sia possibile o opportuno [...] gli incentivi all'efficienza possono essere concepiti in modi diversi per rispondere meglio alle specificità di ciascun caso o settore. Ad esempio, gli Stati membri possono definire in anticipo un livello di compensazione fisso che preveda e incorpori gli incrementi di efficienza che si può prevedere che l'impresa realizzi nel corso della durata dell'atto di incarico. In alternativa, gli Stati membri possono definire obiettivi di efficienza produttiva nell'atto di incarico in base ai quali il livello della compensazione è subordinato alla misura in cui gli obiettivi sono stati raggiunti*”.

sull'invarianza negli anni del finanziamento (anche rispetto all'inflazione). Si tratta, in buona sostanza, di elementi che rappresentano sicuramente uno stimolo per Poste Italiane ad adottare tutte le strategie possibili per garantire incrementi di efficienza nel corso della durata dell'affidamento.

V.23. Tale valutazione, peraltro, è in linea anche con l'orientamento della Commissione europea assunto nella decisione sulla compensazione statale a PI per la fornitura del SU per il periodo 2020-2024.

V.24. In ogni caso, sempre sul medesimo tema, non può in ogni caso non tenersi conto che PI ha proposto, per lo scenario controfattuale, un modello operativo che già di per sé presenta risultati negativi nel settore postale e tanto pur operando secondo criteri di efficientamento dei processi produttivi, di riorganizzazione delle risorse e di riformulazione dell'offerta dei servizi postali e finanziari, in assenza di vincoli derivanti dall'obbligo di fornitura del SU. Di talché gli efficientamenti produttivi potrebbero comunque incidere solo parzialmente e in maniera non efficace sulle perdite strutturali dell'operatore, che derivano anche da fattori congiunturali di un mercato in contrazione.

V.25. Con riferimento all'osservazione di PI, l'Autorità evidenzia che la valorizzazione del costo netto è direttamente connessa all'attribuzione dei costi e dei ricavi dell'operatore NFSU e, dunque, rinvia, in proposito, a quanto indicato nei paragrafi precedenti, con particolare riferimento ai criteri adottati per l'attribuzione dei costi indiretti e comuni all'operatore NFSU.

V.26. L'Autorità conferma la rappresentazione del costo netto quale confronto tra il risultato operativo (dato dalla differenza tra i ricavi e i costi operativi) degli operatori sia per lo scenario FSU sia per quello NFSU, non considerando, quindi la gestione finanziaria e il calcolo delle imposte.

V.27. Dal punto di vista economico-aziendale, infatti, la gestione finanziaria, come quella fiscale, afferisce all'area non caratteristica dell'impresa (accessoria) e comprende tutte le attività, le operazioni e le strategie relative alla liquidità aziendale, al *cash flow*, agli oneri e ai proventi finanziari e, dunque, non assolve al compito di rappresentare gli aspetti economici della c.d. gestione caratteristica d'impresa, strettamente legati al ciclo di produzione e, in particolare, alla capacità di produrre beni e servizi in modo tale da generare reddito. Quello economico, d'altra parte, a parere dell'Autorità, risulta essere l'aspetto fondamentale sotteso al *Profitability approach*, volto a considerare l'effetto complessivo derivante dagli obblighi di SU sul risultato di esercizio dell'operatore, tenendo conto sia delle eventuali perdite connesse alla fornitura del SU, sia dei guadagni che l'impresa avrebbe realizzato se avesse potuto formulare la propria proposta commerciale senza vincoli di universalità.

V.28. Analoga considerazione riguarda la gestione fiscale che, afferendo all'area delle imposte e tasse e ad una loro amministrazione equa in base al reddito generato, al pari di quella finanziaria, non rappresenta gli aspetti economici dell'impresa, ma quelli accessori legati alla fiscalità dell'impresa.

V.29. L'Autorità, dunque, per gli anni 2020 e 2021, e in linea con le valutazioni sopra riportate, ha valorizzato il costo netto, facendo riferimento al margine operativo, come segue:

	2020 <i>(Milioni di euro)</i>	2021 <i>(Milioni di euro)</i>
A) Risultato Operatore FSU	68	622
B) Risultato Operatore NFSU	657	1.108
C)= B) – A) Costo Netto	589	486

II.5 I vantaggi intangibili e commerciali

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

➤ *Le osservazioni degli Operatori*

O.23. AICAI ritiene che l'Autorità non abbia preso in considerazione alcuni vantaggi intangibili e commerciali (c.d. VIC) utilizzati nelle precedenti valutazioni quali l'uso diversificato della rete di accesso e le potenzialità da *first mover*. Ritiene, altresì, che non siano stati stimati i vantaggi derivanti dalle economie di scala e di scopo mentre il valore del marchio sia stato sottostimato. Inoltre, l'Associazione ritiene che l'Autorità non abbia sufficientemente motivato le ragioni di condivisione della valorizzazione proposta da PI e osserva, a tal riguardo, che l'indagine CATI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*), con cui PI ha calcolato i VIC, ha riguardato solo i clienti di servizi finanziari mentre avrebbe dovuto includere anche i clienti di servizi assicurativi.

O.24. A.RE.L. ritiene che i VIC siano stati sottostimati.

O.25. PI condivide le considerazioni dell'Autorità.

O.26. Xplor ritiene che debbano essere presi in considerazione i vantaggi derivanti dall'integrazione verticale che PI ha conseguito, nelle attività a monte, mediante il controllo di Postel e, nel recapito, con l'integrazione di Nexive.

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V.30. Con riferimento alle osservazioni di AICAI in merito ai VIC non considerati nella valutazione del costo netto 2020 e 2021, l'Autorità precisa che il vantaggio derivante dall'uso diversificato della rete di accesso si riflette nei ricavi relativi ai servizi finanziari e agli altri servizi registrati nel conto economico sia dell'operatore FSU che di quello NFSU, e risulta coerente, peraltro, con l'adozione del c.d. perimetro allargato, utilizzato per la prima volta nel calcolo del costo netto per gli anni 2020 e 2021. Analogo discorso vale per il vantaggio derivante dalle economie di scala e di scopo raggiunte da PI.

V.31. L'Autorità sottolinea in proposito che, come richiamato nel documento di consultazione, alcuni di questi benefici sono inclusi nel calcolo del costo netto (es. il bilancio fattuale riflette le economie di scala e di scopo), e che solo quelli che non sono inclusi, detti, appunto, "intangibili", devono essere valorizzati separatamente e aggiunti alla differenza tra il risultato di esercizio FSU e quello NFSU, al fine di evitare una doppia contabilizzazione che porterebbe ad una errata valutazione del costo netto.

V.32. La direttiva postale, infatti, prescrive di tener conto, nel calcolo del costo netto¹⁷, di quelle 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) e, come tali, apportare dei vantaggi competitivi al FSU nei mercati dei servizi non universali e degli altri servizi.

V.33. Per quanto riguarda, invece, i vantaggi delle potenzialità da *first mover*, l'Autorità osserva che il solo fatto di utilizzare una rete commerciale capillare non è sufficiente ad ipotizzare, né tantomeno a quantificare, eventuali vantaggi competitivi derivanti al FSU in tutti i mercati possibili. L'Autorità ritiene difficilmente individuabile e tantomeno quantificabile il nesso di causalità tra il possesso di un'infrastruttura e l'adozione

¹⁷ Cfr. Direttiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008 che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari, considerando (29), ultimo capoverso "[...] di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficiano i fornitori di servizi postali designati per fornire il servizio universale" e Allegato I, parte B. La direttiva, tuttavia, non fornisce ulteriori elementi sulla natura di questi benefici economici né sulla modalità con cui essi vanno inclusi nel calcolo.

tempestiva e/o anticipata, da parte dell'operatore, di strategie commerciali volte ad ottenere un vantaggio competitivo (c.d. "vantaggio del *first mover*").

V.34. Quanto alla considerazione di AICAI inerente all'indagine svolta con il metodo CATI, utilizzata per la stima dei vantaggi derivanti dalle sinergie commerciali (che scaturiscono dalla vendita congiunta di servizi universali e finanziari), che ha riguardato solo i clienti di servizi finanziari e non anche quelli dei servizi assicurativi, l'Autorità osserva che, in linea di principio, potrebbe configurarsi una sottostima del vantaggio commerciale; tuttavia, la base di calcolo stimata per quantificare i maggiori ricavi derivanti a PI dai servizi finanziari per effetto della commercializzazione di servizi postali è di gran lunga superiore ai ricavi finanziari indicati nel bilancio di esercizio di PI per gli anni 2020 e 2021.

V.35. Invero, i ricavi dei servizi finanziari considerati per la stima erano pari a circa 5.914 ml. di euro, quelli invece iscritti nel bilancio di esercizio di PI 2020 e 2021 sono pari rispettivamente a 5.177 ml. di euro e 5.123 ml. di euro.

V.36. Per quanto indicato, l'Autorità ritiene che l'utilizzo di maggiori ricavi come base di calcolo, come sopra indicato, sia sufficiente a non sottostimare il vantaggio derivante dalle sinergie commerciali.

V.37. L'Autorità, inoltre, osserva che la metodologia adottata da PI per la valorizzazione delle sinergie commerciali, in accordo con la CE, consente di cogliere l'effetto congiunto dei benefici derivanti dalla reputazione del FSU e dalla complementarità della domanda in quanto essa stima la perdita potenziale di domanda di servizi finanziari per PI in caso di cessazione della fornitura dei servizi postali. Infatti, a differenza delle metodologie precedenti, al campione non viene chiesto di fornire la ragione per cui acquista i servizi finanziari di PI, ma di ipotizzare la reazione sulla domanda di servizi finanziari in caso di mancata fornitura del SU da parte di PI, reazione che può scaturire tanto da ragioni reputazionali (es. fiducia nel marchio che viene meno) quanto da ragioni di sinergia tra servizi (es. possibilità di acquistare i servizi finanziari nel medesimo ufficio in cui ci si reca per spedire una raccomandata)¹⁸.

V.38. Tale metodologia di stima dei VIC, peraltro, è stata concordata con la Commissione Europea e l'Autorità ritiene appropriato porsi in continuità con i criteri della CE.

¹⁸ L'indagine indaga sulla probabilità con cui il cliente cesserebbe di utilizzare i servizi e prodotti che attualmente ha con BancoPosta/Postepay (es. Certamente/Molto probabilmente/Probabilmente/Difficilmente/Per nulla).

V.39. Inoltre, con riferimento alle considerazioni di Xplor sui vantaggi derivanti dall'integrazione verticale delle attività di recapito con quelle di lavorazione postale che PI consegue grazie al controllo della società Postel, va osservato che, sebbene l'integrazione verticale con Postel possa essere ricondotta alla natura di fornitore storico del SU di PI, il valore economico del vantaggio che da essa deriva per PI è già riflesso nel bilancio di PI.

V.40. Tutto ciò considerato, l'Autorità conferma la stima dei VIC sottoposta a consultazione.

II.6 Il diritto a realizzare profitti ragionevoli

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

➤ *Le osservazioni degli Operatori*

O.27. AICAI non formula osservazioni.

O.28. A.RE.L. e Xplor condividono le considerazioni dell'Autorità.

O.29. PI non ha osservazioni relative all'EBIT MARGIN quale indicatore per il calcolo dell'utile ragionevole.

O.30. PI, tuttavia, non condivide la scelta dell'Autorità di applicare l'EBIT *margin* solo ai ricavi dei servizi postali universali in quanto ritiene adeguato il riconoscimento di un maggior profitto calcolato su tutti i servizi forniti, in considerazione degli ingenti costi sostenuti per la fornitura del SU.

O.31. Quanto al valore del tasso di riferimento PI ritiene più appropriato un tasso del 7%, in quanto riconducibile ad un valore medio europeo.

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V.41. In ordine all'osservazione di PI circa l'applicazione dell'EBIT MARGIN solo ai ricavi dei servizi postali universali, l'Autorità evidenzia che, in linea con quanto effettuato dalla CE, ha applicato il tasso di redditività individuato ai soli servizi universali, nell'ottica di riconoscere un rendimento ragionevole per la fornitura dei soli servizi universali cui è vincolato il FSU, oggetto, peraltro, della quantificazione del costo netto.

V.42. In particolare, l’Autorità conferma la scelta, coerente con quella di calcolare il costo netto facendo riferimento al risultato operativo sia dell’operatore FSU sia NFSU, di adottare l’EBIT MARGIN come indicatore di riferimento per riconoscere al FSU il diritto a realizzare profitti ragionevoli, in quanto è 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, a tale scopo, fa riferimento ad una media degli EBIT degli operatori dei Paesi europei utilizzati per il confronto (cd. *comparables*) per gli anni 2020 e 2021, rilevati dagli *Annual Report* di ciascuno di essi e sintetizzati da Cullen International, pari rispettivamente al 3,99% e al 3,51%.

V.43. Va altresì considerato, *ad abundantiam*, che l’ EBIT MARGIN è utilizzato di consueto nella prassi decisionale della CE¹⁹.

V.44. Applicando le percentuali sopra riportate ai ricavi dei servizi postali universali, come effettuato dalla CE, al fine di remunerare l’onere della fornitura del Servizio Universale, si conferma la stima del profitto ragionevole per gli anni di riferimento pari a circa 45 milioni di euro per il 2020 e circa 39 milioni di euro per il 2021.

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

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

➤ *Le osservazioni degli Operatori*

O.32. AICAI non condivide le considerazioni dell’Autorità per le ragioni riportate alle precedenti risposte.

O.33. Secondo A.RE.L. l’onere dovrebbe essere calcolato con una metodologia più adeguata all’attuale configurazione di mercato.

¹⁹ Cfr. Decisione *Bpost* SA.14588 del 2012, Decisione Poste Italiane SA.43243 del 2015, Decisione *Bpost* d SA.42366 del 2016.

O.34. Sulla base delle considerazioni illustrate nelle precedenti risposte, PI considera che la valorizzazione svolta dall'Autorità dell'onere del servizio postale universale per gli anni 2020 e 2021 conduca ad una sottostima dell'onere.

O.35. Xplor ritiene che le considerazioni dell'Autorità siano corrette da un punto di vista di principio, ma che la valorizzazione finale dell'onere sconti la sottostima dei vantaggi intangibili e commerciali e pertanto risulti più alta di quanto dovrebbe.

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V.45. Tenuto conto delle valutazioni su espresse, l'Autorità conferma la quantificazione dell'onere sottoposta a consultazione sintetizzata nella tabella seguente per gli anni 2020 e 2021.

	2020 <i>(Milioni di euro)</i>	2021 <i>(Milioni di euro)</i>
A) Risultato Operatore FSU	68	622
B) Risultato Operatore NFSU	657	1.108
C) = B) – A) Costo Netto	589	486
D) Vantaggi intangibili e commerciali	49	45
E) Diritto a realizzare profitti ragionevoli	45	39
F) = C) – D) + E) Onere del Servizio Universale	585	480

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

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

➤ *Le osservazioni degli Operatori*

O.36. AICAI non formula osservazioni sul punto.

O.37. Secondo A.RE.L. l'onere non è iniquo.

O.38. PI condivide l'analisi svolta dall'Autorità e l'utilizzo della prassi regolamentare europea relativa all'applicazione di specifiche soglie a parametri economico finanziari.

O.39. Xplor ritiene condivisibili in linea di principio le considerazioni sull'iniquità dell'onere, ma ribadisce che, a suo avviso, le basi di calcolo dell'onere non sono corrette.

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V.46. L'Autorità ritiene che l'utilizzo di tre diversi criteri che portano a confrontare l'onere con: *i*) i ricavi dei servizi universali, *ii*) i costi dei servizi universali e *iii*) i costi totali del FSU, consenta un'adeguata valutazione e un prudente apprezzamento dell'iniquità dell'onere. Va osservato, infatti, che l'onere è risultato iniquo sia in riferimento ai ricavi dei SU sia in riferimento ai costi dei SU sia, infine, in riferimento ai costi totali dell'Azienda.

V.47. In particolare, l'Autorità ribadisce che la direttiva n. 2008/6/CE prevede l'introduzione di un meccanismo di finanziamento, nell'ipotesi in cui gli obblighi di SU generino un onere finanziario c.d. "iniquo" in capo al fornitore designato. Tuttavia, la stessa direttiva non fornisce una definizione del concetto di "iniquità" né criteri per la valutazione dell'iniquità dell'onere del SU. Né la normativa nazionale di recepimento ha arricchito di contenuti la nozione di onere iniquo, limitandosi a rinviare a quanto previsto dalla direttiva europea, laddove fa espresso riferimento all'Allegato I recante "*Orientamenti per il calcolo dell'eventuale costo netto del servizio universale*", e rimettendo all'Autorità di regolazione il compito di effettuare le valutazioni di merito.

V.48. Al fine di individuare alcune indicazioni per circoscrivere il concetto di "iniquità" dell'onere l'Autorità ha fatto riferimento alla giurisprudenza formatasi in materia di finanziamento del costo netto del SU nel settore delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, che ha fornito alcune importanti indicazioni (sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, nel caso *Commissione europea v. Regno del Belgio*, C-222/08, 6 ottobre 2010) e alla prassi regolamentare europea.

V.49. L'Autorità, con particolare riferimento alle soglie da utilizzare, ritiene iniquo l'onere se risulta: *i*) superiore al 3% dei ricavi dei servizi universali; *ii*) superiore all' 1% dei costi dei servizi universali; *iii*) superiore all' 1% dei costi totali dell'Azienda.

V.50. Al riguardo, si osserva che l'onere del SU di PI per gli anni 2020 e 2021 supera ciascuna delle soglie fissate dai Paesi europei ai fini della definizione di iniquità dell'onere. Sebbene nell'ordinamento nazionale non si rilevi una definizione di iniquità dell'onere e non si riscontri una definizione univoca a livello europeo, l'Autorità,

adottando i medesimi criteri utilizzati dalle altre ANR, ritiene che l'onere per il 2020 e per il 2021 sia iniquo.

II.9 Il fondo di compensazione

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

➤ *Le osservazioni degli Operatori*

O.40. AICAI è contraria all'ipotesi di attivazione del fondo, perché lo ritiene uno strumento i cui danni (quali ad esempio le distorsioni della concorrenza, le difficoltà di applicazione pratica, i rischi di rimonopolizzazione di alcuni mercati come quelli delle lettere *business*) sono di gran lunga superiori rispetto ai benefici attesi. A tal proposito richiama l'attenzione su due studi redatti, rispettivamente da WIK e da *Copenhagen Economics*, per conto della CE, sul tema dei servizi postali, in cui è espressa una valutazione negativa sul fondo di compensazione.

O.41. AICAI, inoltre, fa presente che la direttiva europea prevede un ulteriore strumento per il finanziamento dell'onere iniquo, alternativo al fondo di compensazione che consiste nell'imposizione di una tassa sugli utenti, da applicarsi a tutti i servizi postali. Secondo l'Associazione, la tassa sarebbe molto meno distorsiva della concorrenza del fondo.

O.42. Anche A.RE.L. suggerisce il ricorso a strumenti alternativi di finanziamento dell'onere, già previsti dalle disposizioni vigenti, quali la tassa unitaria sugli oggetti postali che potrebbe essere differenziata tra corrispondenza, pacchi, servizi finanziari e assicurativi. Tale contributo sarebbe, ad avviso di A.RE.L., meno distorsivo in quanto vedrebbe la partecipazione anche degli istituti di credito e finanziari. Infine, A.RE.L. afferma che il fondo di compensazione dovrebbe essere finanziato da tutti i soggetti che offrono servizi in concorrenza con PI inclusi quelli finanziari e assicurativi.

O.43. PI sottolinea la necessità dell'attivazione del fondo di compensazione sia in relazione all'entità dell'onere posto in consultazione dall'Autorità per gli anni 2020 e 2021, sia in considerazione del quadro normativo e del contesto di mercato in cui il fornitore del servizio universale si trova a dover operare. A tal riguardo PI fa presente che, se l'onere non coperto da fondi statali fosse completamente a carico del FSU, si avrebbe un effetto distorsivo della concorrenza che penalizzerebbe il FSU che vedrebbe, peraltro, ulteriormente diminuita la sua capacità di investimento e di autofinanziamento per effetto del parziale ristoro dell'onere del SU.

O.44. PI ritiene che per ridurre gli effetti distorsivi della concorrenza si debba considerare, nel calcolo della quota di contribuzione e nella base imponibile, l'ammontare non coperto dalla compensazione statale dell'onere del SU.

O.45. PI sottolinea che l'attuale finanziamento da parte dello Stato è soggetto ad imposizione fiscale, per cui vi è ulteriore ampliamento del *gap* esistente tra costo netto quantificato dall'Autorità ed effettivo finanziamento dello stesso.

O.46. PI chiede, infine, all'Autorità, in qualità di istituzione garante delle corrette dinamiche del mercato postale e con il compito di calcolare puntualmente il corretto valore dell'onere del SU, di segnalare verso le istituzioni competenti in materia (es. Ministero dell'Economia e delle Finanze, MIMIT, etc.), l'esistenza di importanti valori dell'onere del SU non compensati e l'eventuale supporto per l'individuazione di modalità alternative per il finanziamento degli stessi.

O.47. Xplor chiede all'Autorità la conferma che i consolidatori e/o "printer service provider" ("PSP") siano esclusi dal novero dei soggetti tenuti a contribuire al fondo di compensazione, atteso che: (i) sebbene titolari di autorizzazione generale, non svolgono "servizi postali" in senso stretto e non sono quindi "fornitori di servizi postali", agendo in mercati contigui e separati che si collocano "a monte" o "a valle" del servizio postale; (ii) non possono essere considerati, nell'ottica di un utente, rientranti nell'ambito di applicazione del SU e non hanno un "livello di intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale" secondo le indicazioni del considerando n. 27 della direttiva n. 2008/6/CE.

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V.51. Con riferimento alla contrarietà espressa da AICAI circa l'ipotesi di attivazione del fondo, e anche in risposta all'osservazione di Xplor, l'Autorità rileva che il legislatore ha espressamente previsto per il finanziamento del costo netto del SU²⁰ quale ulteriore strumento rispetto ai trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato, l'istituzione del fondo di compensazione, così come definito dall'art. 10 del d.lgs. n. 261/1999, cui sono tenuti a contribuire «i titolari di licenze individuali e di autorizzazione generale entro la misura massima del dieci per cento degli introiti lordi, relative a servizi sostitutivi di quelli compresi nel servizio universale, derivanti dall'attività autorizzata». Il legislatore italiano ha, pertanto, previsto la possibilità di imporre l'obbligo di contribuzione al meccanismo di condivisione dei costi derivanti dal SU ai titolari di licenza individuale (art. 5 del d.lgs. n. 261/1999) e di autorizzazione generale (art. 6 del d.lgs. n. 261/1999).

²⁰ Cfr. d.lgs. n. 261/1999 (che recepisce la direttiva n. 97/67/CE), art. 3, comma 12.

V.52. La norma nazionale di recepimento deve essere letta alla luce di quanto stabilito dal legislatore europeo riguardo a tale tematica, che di seguito si riassume:

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

V.53. Riguardo, invece, alla proposta di AICAI e A.RE.L. di avvalersi dell'ulteriore strumento per il finanziamento dell'onere iniquo, alternativo al fondo di compensazione previsto da direttiva europea, che consiste nell'imposizione di una tassa sugli utenti, da applicarsi a tutti i servizi postali, l'Autorità ritiene utile richiamare l'attenzione sulla circostanza che il d.lgs. n. 261/1999 di recepimento della direttiva europea non ha previsto questa forma di finanziamento alternativo dell'onere derivante dalla fornitura del SU: si tratterebbe, del resto, di uno strumento che esula dalle competenze del regolatore postale.

V.54. In relazione all'osservazione di PI sulla sottoposizione del trasferimento pubblico ad imposizione fiscale, l'Autorità osserva che, anche in considerazione del differenziale che si registra tra il finanziamento erogabile e il costo netto accertato, il tema rappresenta un argomento di notevole attualità e concretezza; ma la sua complessità merita un confronto tra le diverse Istituzioni competenti.

V.55. In merito, da ultimo, alle osservazioni formulate dagli intervenuti alla consultazione pubblica sulle quote di contribuzione e sui soggetti tenuti alla contribuzione, l'Autorità osserva che tali temi potranno essere oggetto di un autonomo procedimento che l'Autorità avvierà a valle della delibera finale di valutazione del costo netto.

V.56. Tanto premesso, si rappresenta che l'onere del SU è pari a 585 milioni euro nel 2020 e 480 milioni di euro nel 2021 ed è iniquo per entrambi gli anni. Considerato che la compensazione pubblica prevista dal legislatore ammonta a 262,4 milioni di euro annui, sussistono i presupposti, in astratto, per l'alimentazione del fondo di compensazione, ai sensi dell'articolo 10 del d.lgs. n. 261/1999. L'Autorità ritiene di valutare la sussistenza

in concreto dei presupposti per la sua attivazione con apposito procedimento da avviare entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente delibera.