

Allegato B alla delibera n. 322/23/CONS

Documento per la consultazione pubblica

**AVVIO DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA CONCERNENTE LA
VERIFICA DEL CALCOLO DEL COSTO NETTO DEL SERVIZIO POSTALE
UNIVERSALE, LA QUANTIFICAZIONE DELL'ONERE INIQUO E LA
MODALITÀ DEL SUO FINANZIAMENTO PER GLI ANNI 2020 E 2021**

INDICE

1	Introduzione ed inquadramento normativo	3
2	La ricognizione dei modelli e delle metodologie di calcolo del costo netto del SU per il 2020 e il 2021.	7
2.1	Il perimetro merceologico.....	9
2.2	La metodologia di calcolo.....	13
2.3	I criteri di ripartizione dei ricavi e dei costi.....	15
3	Il risultato d'esercizio dell'operatore FSU	18
	LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE	18
3.1	I ricavi e i costi dell'operatore FSU	18
3.2	I servizi erogati dall'operatore FSU.....	20
3.3	Le risorse utilizzate dall'operatore FSU	24
	LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ	31
4	Il risultato d'esercizio dell'operatore NFSU	32
	LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE	32
4.1	I ricavi e i costi dell'operatore NFSU	32
4.2	I servizi erogati dall'operatore NFSU.....	35
4.3	La rete dell'operatore NFSU.....	35



LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ	36
5 Il costo netto del SU per gli anni 2020 e 2021	42
6 I vantaggi intangibili e commerciali.....	43
LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE	45
LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ'	47
7 Il diritto a realizzare profitti ragionevoli	48
LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE	49
LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ'	50
8 Gli incentivi per una maggiore efficienza economica.....	51
9 Onere del servizio universale postale.....	52
10 L'iniquità dell'onere derivante dalla fornitura del servizio universale	53
11 Il fondo di compensazione	55

1 Introduzione ed inquadramento normativo

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

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

3. In Italia il fornitore designato per il servizio postale universale è la società Poste Italiane S.p.A., società capogruppo del gruppo Poste Italiane, che svolge attività di corrispondenza, corriere espresso (per clienti retail e PMI), logistica e pacchi nonché attività finanziarie (offerta di conti correnti, servizi di pagamento, libretti, buoni fruttiferi

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

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

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

⁴ Cfr. d.lgs. n. 261/99, art. 3, comma 13 “Il calcolo del costo netto del servizio universale è effettuato nel rispetto degli orientamenti di cui all'Allegato I della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, inserito dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008”

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

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

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

postali, ecc.). Queste ultime attività, a partire dal 2 maggio del 2011, sono state attribuite contabilmente da Poste Italiane al cosiddetto Patrimonio destinato BancoPosta.

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

5. PI, in siffatto quadro, ha quantificato il costo netto del Servizio Universale per gli anni 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).

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

7. In particolare, l'Autorità:

- tiene *“...in considerazione tutti i mezzi atti a incoraggiare adeguatamente i fornitori di servizi postali (designati o meno) ad assolvere gli obblighi di servizio universale in modo efficiente rispetto ai costi”*;⁸
- verifica che il calcolo del costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale, consideri ogni costo connesso all'operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione, e sia calcolato *“come la differenza tra il costo netto delle operazioni di un fornitore del servizio universale designato quando è soggetto ad obblighi di servizio universale e il costo netto delle operazioni in assenza di tali obblighi”*;⁹
- verifica che nel calcolo si tenga *“conto di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficiano i fornitori di servizi postali designati per fornire il servizio universale, il diritto a realizzare profitti ragionevoli e gli incentivi per una maggiore efficienza economica”*.¹⁰

⁸ Direttiva 97/67/CE e s.m.i., Allegato I, Parte B, primo capoverso.

⁹ Direttiva 97/67/CE e s.m.i., Allegato I, Parte B, secondo capoverso.

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

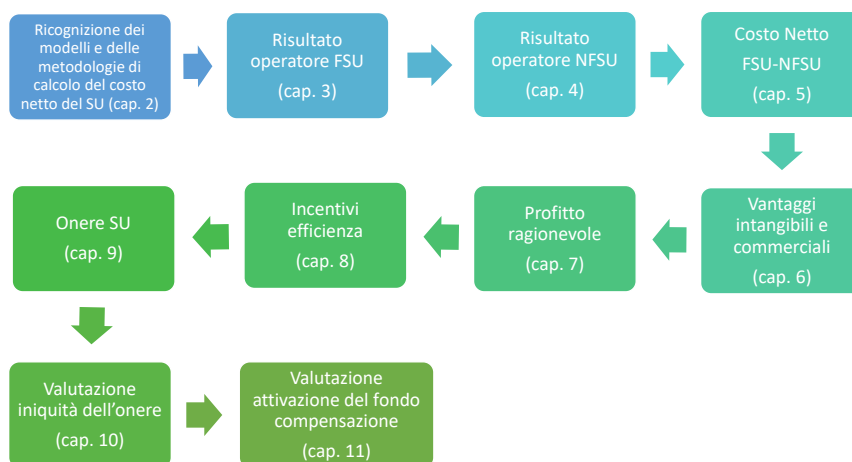
8. Nello specifico, il processo di valutazione dell'Autorità comporta una ricognizione dei modelli e delle metodologie di calcolo del costo netto del SU (**capitolo 2**), ed una valutazione dei seguenti elementi di analisi (Cfr. Figura 1):

- il risultato d'esercizio del FSU quando è soggetto ad obblighi di servizio universale (**capitolo 3**);
- il risultato d'esercizio del medesimo soggetto in assenza di obblighi di servizio universale (c.d. impresa Non FSU, di seguito anche NFSU) (**capitolo 4**);
- il costo netto complessivo (FSU-NFSU) (**capitolo 5**);
- i vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficia il FSU per fornire il servizio universale (**capitolo 6**);
- il diritto a realizzare profitti ragionevoli (**capitolo 7**);
- gli incentivi per una maggiore efficienza economica (**capitolo 8**).

9. Sulla scorta di tali valutazioni, l'Autorità:

- verifica la quantificazione degli oneri del costo netto del SU per gli anni 2020 e 2021 (**capitolo 9**);
- valuta l'eventuale iniquità degli oneri 2020 e 2021 ove imputati a Poste Italiane nella parte eccedente i 262,4 milioni di euro stabiliti come contributo a carico della finanza pubblica (trasferimento pubblico) ai sensi della legge n. 190/2014 (**capitolo 10**);
- esamina il tema dell'attivazione del fondo di compensazione per la ripartizione degli oneri 2020 e 2021 tra le imprese che operano nel mercato dei servizi postali (**capitolo 11**), a copertura, per ciascuna annualità, della parte eccedente i 262,4 milioni di euro posti a carico della finanza pubblica e nella misura massima di 89 milioni di euro ai sensi della legge n. 190/2014.

Figura 1 – Il processo di valutazione dell’Autorità



Fonte: Agcom

2 La ricognizione dei modelli e delle metodologie di calcolo del costo netto del SU per il 2020 e il 2021.

10. Il paniere delle prestazioni incluse nel SU nel biennio 2020-2021, i cui costi sono oggetto della presente verifica, è costituito da: *i*) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg; *ii*) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione dei pacchi postali fino a 20 kg; *iii*) i servizi relativi agli invii raccomandati ed agli invii assicurati.¹¹

11. I servizi inclusi nel SU sono, in dettaglio: posta ordinaria, posta prioritaria, posta massiva, posta raccomandata, posta assicurata, invii editoriali e pacco ordinario, servizi di notifica a mezzo posta di atti giudiziari e di violazioni del codice della strada.¹²

12. Tali servizi nel biennio 2020-2021 sono stati offerti da PI in base alle condizioni economiche e tecniche stabilite dall'Autorità, in attuazione del quadro normativo di riferimento,¹³ riguardanti *inter alia*:

- a) i livelli minimi di qualità, con tempi di recapito pari per la posta ordinaria a quattro giorni lavorativi successivi a quello d'inoltro nella rete postale nel 90% dei casi e per la posta prioritaria a un giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete postale per almeno l'80% degli invii. Tali obiettivi, in vigore sin dal 2015 (cfr. delibera n. 396/15/CONS), sono definiti a livello nazionale e tengono conto degli effetti sui Comuni in cui l'invio e/o la ricezione della posta può avvenire a giorni alterni;
- b) i prezzi, fissati nella misura massima e in modo uniforme sul territorio nazionale dall'Autorità (cfr. in dettaglio delibera n. 396/15/CONS e successive manovre tariffarie approvate dall'Agcom);
- c) la frequenza minima di consegna, con la raccolta e il recapito cinque giorni a settimana per almeno il 75% della popolazione e un sistema di raccolta e recapito a giorni alterni (secondo lo schema bisettimanale, lunedì-mercoledì-venerdì-martedì-giovedì) fino al 25% della popolazione; l'Autorità ha altresì definito specifici criteri cui PI deve attenersi per l'individuazione dei Comuni interessati

¹¹ Cfr. d.lgs. n. 261/1999, art. 3, comma 2.

¹² Avuto specifico riguardo ai servizi di notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della Strada, nel biennio in esame è proseguito il processo di apertura del mercato, in ragione del fatto che gli operatori dotati di licenza individuale speciale (acquisita ai sensi della delibera n. 77/18/CONS) hanno ottenuto l'attestazione di conformità, a partire dalla fine del 2020, relativa ai corsi di formazione per gli addetti alla notifica rilasciata dal Ministero della Giustizia, che ha consentito alle imprese di offrire tali servizi al mercato.

¹³ Cfr. d.lgs. 261/99, art. 3, commi da 5 a 10.

dalla misura, in virtù delle particolari circostanze, anche di natura geografica, che caratterizzano l'ambito del recapito postale sul territorio italiano (cfr. delibera n. 395/15/CONS);¹⁴

- d) la distribuzione dei punti di accesso, prevedendo un numero congruo di uffici postali e di cassette di impostazione su tutto il territorio nazionale e, in particolare, imponendo la presenza di almeno un ufficio postale nelle zone remote ossia in ogni comune appartenente alle "isole minori" e alle "zone rurali e montane" (cfr. delibera n. 342/14/CONS);
- e) gli orari di apertura degli uffici postali, prevedendo un orario di apertura minimo di tre giorni e 18 ore settimanali per gli uffici postali che sono presidio unico, ridotto a due giorni e 12 ore settimanali per gli uffici postali che sono presidio unico di Comuni con popolazione residente inferiore a 500 abitanti, a condizione che, nei restanti giorni lavorativi della settimana, vi sia un ufficio in prossimità (entro 3 km di distanza) che assicuri alla popolazione locale la fruizione dei servizi postali (cfr. delibera n. 342/14/CONS).

13. Tutti i servizi postali rientranti nell'ambito del SU sono stati prestati, anche nel biennio 2020-2021, senza l'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), ai sensi dell'art. 10, comma 1, n. 16), del d.P.R. n. 633 del 1972.¹⁵

14. La fornitura di tali prestazioni comprese nel SU ha comportato nel biennio 2020-2021, secondo PI (come quantificato nelle citate note prot. nn. 288623/2021 e 206290/2022), oneri superiori ai relativi ricavi in ragione, *inter alia*, dell'esigenza, fissata dal legislatore, di garantire i servizi in esame in tutti i punti del territorio nazionale, comprese le isole minori e le zone rurali e montane, e a tutti gli utenti finali, con i medesimi livelli di servizio e prezzi.

15. Il costo netto del SU è stato calcolato da PI per l'anno 2020 in 1.426 milioni di euro e per l'anno 2021 in 1.397 milioni di euro, sulla base di elementi valutativi che incidono in maniera preponderante nella quantificazione dell'onere. In particolare, PI ha:
i) individuato il perimetro di tutte le prestazioni offerte al mercato (c.d. perimetro allargato) (cfr. *infra* par. 2.1) ii) applicato il *Profitability cost approach* (di seguito anche

¹⁴ L'attuazione del recapito a giorni alterni è avvenuta in tre fasi successive avviate il 1° ottobre 2015 (per lo 0,6% della popolazione nazionale), il 1° aprile 2016 (per il 10,6% della popolazione) e il 20 novembre 2017, interessando complessivamente il 21,7% della popolazione.

¹⁵ Così come riformulato, da ultimo, dall'art. 32-bis del decreto-legge n. 91/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 116 del 2014, in recepimento della disciplina dell'Unione europea in materia di esenzione IVA per i servizi postali, regolata dall'art. 132, *lett. a)*, della direttiva n. 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto.

PC *approach* o PC) come metodologia di calcolo (cfr. *infra* par. 2.2) e *iii*) adottato specifici criteri di ripartizione dei ricavi e dei costi per tipologia di servizio (cfr. *infra* par. 2.3).

2.1 *Il perimetro merceologico*

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

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

18. Si tratta dei servizi postali (soggetti a obblighi di servizio universale e al di fuori di tali obblighi), dei servizi finanziari e assicurativi, dei servizi al cittadino e alle imprese delegati dalla pubblica amministrazione (*ex art. 5 del Contratto di programma*, quali ad esempio plichi per i migranti e ritiro della patente), dei servizi di comunicazione elettronica e di altri servizi quali i servizi di *call center*.

19. In tale ottica, PI, nelle note del 30 giugno 2021 (prot. n. 288623) e del 30 giugno 2022 (prot. n. 206281), aventi ad oggetto "Adempimenti ex art. 7 del d.lgs. 261 del 22 luglio 1999 e successive modifiche e art. 3 del Contratto di Programma", ha richiesto di verificare l'onere del servizio universale avvalendosi del c.d. "perimetro allargato", utilizzando come base di calcolo tutte le attività di Poste Italiane S.p.A. e in questa direzione, con le citate note, ha trasmesso i documenti di separazione contabile relativi, rispettivamente, all'anno 2020 e 2021 e il calcolo del costo netto del servizio universale per ciascun anno quantificato nell'ipotesi, come detto, del c.d. "perimetro allargato".

20. Al riguardo, l'Autorità registra come nel biennio 2020-2021 si sia accentuata la natura multi-servizio di Poste Italiane che nel tempo, progressivamente, fornisce al mercato, oltre ai servizi postali (sia quelli soggetti a specifici obblighi di universalità sia quelli privi di vincoli regolamentari), ulteriori servizi afferenti ad altri ambiti merceologici e tali servizi assumono un peso sempre crescente nel fatturato dell'impresa.

21. Per migliorare e diversificare la sua proposta commerciale, peraltro, PI nel corso degli anni ha effettuato ingenti investimenti per l'ammodernamento e lo sviluppo della rete commerciale cui ha dato sempre maggiore rilievo, con specifico riferimento agli uffici postali che, negli ultimi anni, sono stati trasformati in *"punto di accesso unico per tutte le esigenze quotidiane degli italiani"* (cfr. comunicato stampa 19 marzo 2021) e *asset strategico dell'insieme dei servizi offerti al pubblico* (vedi piano industriale *"2024 sustain & innovate"*).

22. PI ha altresì accelerato la propria trasformazione in operatore multiservizi sfruttando e sviluppando i propri canali fisici e digitali e le *partnership* con reti terze, al fine di consentire, anche in prospettiva, una fruizione completa, veloce, agevole e digitale di servizi pubblici relativi, ad esempio, a documenti di identità, certificati anagrafici, certificati giudiziari e certificati previdenziali (di cui il progetto Polis è un chiaro esempio).

23. Tale diversificazione è stata dettata dal mutato contesto economico, tecnico e di consumo che contraddistingue il settore dei servizi postali e, in particolare, la fornitura del SU.¹⁶

24. Tra il 2012 e il 2021, com'è noto, gli invii postali hanno registrato una riduzione del 34%: infatti, il processo di *e-substitution* ha comportato una notevole riduzione dei volumi di corrispondenza, non compensata dall'aumento dei volumi di pacchi determinato dalla crescita dell'*e-commerce*. Conseguentemente, sono aumentati i costi unitari dei servizi postali universali e tale processo ha incentivato la ricerca di nuove attività da fornire attraverso l'infrastruttura postale secondo un processo di continua evoluzione e trasformazione (sostenendo investimenti in maniera continuativa nel tempo)

¹⁶ La necessità di una evoluzione nella gestione dei rapporti tra lo Stato e Poste Italiane è evidenziata altresì nel vigente Contratto di programma nelle cui premesse si richiamano, tenuto conto delle trasformazioni già in atto all'epoca della sua sottoscrizione e che oggi determinano effetti ancor più forti, e in particolare *"...i cambiamenti recenti e prospettici del settore postale e dei mercati dei prodotti e dei servizi inclusi nel servizio postale universale"* dai quali scaturisce *"...la necessità di un'evoluzione della fornitura del servizio universale in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché dell'esigenza degli utenti, come previsto dall'articolo 5 della direttiva 97/67/CE e dall'articolo 3, comma 8, lettera e), del decreto legislativo n. 261 del 1999"* e ancora *"...la necessità di adeguare le caratteristiche dei servizi alle mutate esigenze degli utenti in funzione dell'andamento attuale e prospettico dei volumi di invii postali, dell'evoluzione delle tecnologie, del mercato e delle esigenze dell'utenza, anche al fine di assicurare la sostenibilità economica della fornitura del Servizio Universale, attraverso eventuali meccanismi di flessibilità"*.

allo scopo di sfruttare la propria capacità produttiva, nell'ottica del pieno impiego delle risorse disponibili (saturazione della rete).

25. Sotto il profilo tecnico, negli ultimi anni si è accentuato il processo di automazione nella fornitura dei servizi postali, *in primis* a livello dello smistamento, e di trasformazione digitale dei servizi. Il mercato è sempre più caratterizzato dalle piattaforme digitali che integrano la fornitura di una pluralità di prodotti e servizi, inclusi i servizi postali, finanziari etc. L'obiettivo è sfruttare l'enorme mole di dati e di risorse disponibili al fine di conseguire, da un lato, guadagni di efficienza e, dall'altro lato, innovazioni di processo e di prodotto, a beneficio dell'*user experience* del cliente finale.

26. La tendenza irreversibile verso la digitalizzazione costituisce in prospettiva una delle ragioni per le quali si renderà necessaria una razionalizzazione della rete degli uffici postali, [*omissis*].

27. Sul versante dei consumatori, negli ultimi anni, specialmente a partire dal 2020 in concomitanza delle misure straordinarie adottate per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, le abitudini di consumo delle famiglie e delle imprese italiane sono ulteriormente evolute nella direzione di un maggiore utilizzo di servizi elettronici e digitali e di ulteriore richiesta di servizi integrati ed avanzati in un'ottica *multiutilities*, al fine di sfruttare un'unica piattaforma multicanale per usufruire di diversi servizi (corrispondenza e pacchi, pagamenti, telecomunicazioni, energia, servizi bancari e assicurativi) e di semplificare le procedure d'acquisto di una pluralità di servizi, beneficiando di un unico fornitore (c.d. *one-stop shopping*).

28. Sotto il profilo giuridico, poi, non può sottacersi che la normativa europea e nazionale vadano interpretate alla luce del mutato contesto fattuale, sociale ed economico di riferimento (Consiglio di Stato, n.7980/2022 del 14 settembre 2022). In tal senso, tale normativa non pronunciandosi espressamente sui criteri di analisi da adottare, lascia libera l'Autorità, nella sua valutazione discrezionale, di decidere che la propria verifica si concentri su un perimetro più ampio rispetto a quello finora utilizzato, se si presta meglio a rappresentare la situazione aziendale e di contesto così com'essa si presenta nel caso concreto e, soprattutto, se – come appare – risulta maggiormente aderente all'evoluzione del contesto economico, sociale e giuridico di riferimento.

29. In quest'ottica, l'Autorità ritiene opportuno che i criteri di analisi siano allineati a quelli utilizzati nella decisione della Commissione europea "C(2020) 8340 final", del 1° dicembre 2020, avente ad oggetto "*State Aid SA.55270 (2020/N) – Italy. State compensations granted to Poste Italiane SpA for the delivery of the universal postal service for the period 2020-2024*". In tale decisione – che com'è noto accerta che le

compensazioni economiche riconosciute dallo Stato a Poste Italiane nell'ambito del Contratto di programma 2020-2024 costituiscono un aiuto di Stato compatibile con il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea – la Commissione europea ha effettuato (in applicazione dell'Allegato 1 della direttiva 97/67/CE, come previsto dalla Disciplina sugli aiuti di Stato) una valutazione *ex ante* del costo netto per la fornitura del servizio postale universale nel periodo 2020-2024, adottando la metodologia proposta dallo Stato Italiano, che quantifica il costo netto in riferimento al perimetro della intera azienda, ovvero prendendo in considerazione nel calcolo i costi e i ricavi di tutti i settori di *business* in cui Poste Italiane opera (parr. 81-85 della Decisione)¹⁷.

30. L'adozione del perimetro allargato ai fini della verifica del costo netto del SU per gli anni 2020 e 2021, peraltro, è in linea con le riflessioni prospettate dall'Autorità in sede di valutazione del costo netto del SU 2017-2019: *“V.11 L'unica alternativa corretta alla considerazione dei soli servizi universali, orientamento seguito nel presente procedimento, è quella, sì, di un perimetro allargato, ma che ricomprenda tutte le attività e non sia limitato alle sole attività che presentano risultati negativi [i servizi postali, ndr]. L'Autorità dovrebbe, dunque, effettuare le proprie valutazioni confrontando uno scenario fattuale riferito a tutta Poste Italiane con uno scenario controfattuale in cui il fornitore designato ri-ottimizzi l'intera organizzazione in assenza di obblighi di SU, includendo anche la gestione delle attività postali non universali e tutte le altre attività svolte da PI (ad esempio, i servizi finanziari)”* (cfr. delibera dell'Autorità n. 199/21/CONS).

31. Risulta, pertanto, appropriato considerare, ai fini del calcolo del costo netto per l'anno 2020 e per l'anno 2021, l'intero perimetro azienda, 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 (Cfr. Figura 2).

¹⁷ 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.

Figura 2 – Il perimetro delle attività incluse nella verifica del costo netto del SU 2020-2021



Fonte: Agcom

2.2 La metodologia di calcolo

32. Il calcolo del costo netto proposto da PI sia per l'anno 2020 che per il 2021 è basato, in continuità con gli anni precedenti, sulla metodologia del c.d. “*Profitability cost approach*” (di seguito anche *PC approach* o *PC*) per cui il costo netto è calcolato, per ciascuna annualità in esame, come differenza tra il risultato d'esercizio effettivamente registrato dell'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”).

33. 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), ritiene condivisibile l'adozione della metodologia del *Profitability cost approach* al fine di determinare il costo netto del SU 2020-2021.¹⁸

¹⁸ Per una ricognizione delle verifiche precedenti relative al costo netto per gli anni dal 2011 al 2016 si vedano la delibera n. 412/14/CONS, relativa alla verifica del costo netto del SU per gli anni 2011 e 2012, la delibera n. 298/17/CONS, relativa alla verifica del costo netto del SU per gli anni 2013 e 2014, la delibera n. 214/19/CONS, relativa alla verifica del costo netto per gli anni 2015 e 2016 e la delibera n. 199/21/CONS, relativa alla verifica del costo netto per gli anni 2017, 2018 e 2019.

34. A differenza delle altre metodologie di calcolo del costo netto, che si basano prevalentemente sull'analisi del risultato contabile derivante dalla fornitura del SU (es. “*deficit approach*”), il *PC approach* considera l'effetto economico 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 nonché del diritto a realizzare profitti ragionevoli e degli eventuali vantaggi intangibili e commerciali.

35. In particolare, con riferimento al 2020-2021, l'impresa, in assenza dei vincoli di universalità, avrebbe modificato le scelte di produzione sia sotto il profilo commerciale (prezzi, quantità, qualità e varietà dei servizi) sia sotto il profilo organizzativo (processi produttivi, rete logistica e commerciale) e il diverso *mix* produttivo, rispetto a quello “fattuale” offerto dall'operatore FSU con obblighi di SU, avrebbe potuto assicurare all'impresa un risultato d'esercizio più elevato.

36. Con il *PC approach* l'operatore viene quindi compensato, oltre che delle perdite nette derivanti dagli obblighi di SU, come risultanti dai dati contabili, anche dei profitti che avrebbe potuto conseguire come operatore NFSU, se non avesse avuto vincoli di SU.

37. Tale metodologia, peraltro, è coerente con gli indirizzi formulati dalla direttiva postale¹⁹ ed è attualmente la più diffusa a livello europeo nel calcolo del costo netto del SU (cfr. Tabella 1).²⁰

¹⁹ Si veda l'Allegato I alla direttiva 2008/6/CE: “*Nel calcolo si terrà conto di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficiano i fornitori di servizi postali designati per fornire il servizio universale, il diritto a realizzare profitti ragionevoli e gli incentivi per una maggiore efficienza economica.*”

²⁰ Copenhagen Economics, “*Main development in the postal sector (2017-2021)*”, 2022.

Tabella 1 – Metodologia di calcolo del costo netto: *benchmark*²¹

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

Fonte: Agcom su dati Cullen

2.3 I criteri di ripartizione dei ricavi e dei costi

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

- i ricavi, per lo scenario fattuale, come prodotto dei prezzi e delle quantità dei singoli servizi forniti dall'impresa, così come registrati nella contabilità regolatoria; per lo scenario controfattuale, invece, come prodotto dei prezzi e delle quantità dei servizi che fornirebbe in assenza di vincoli, secondo un modello operativo e contabile generato *ex novo* (cfr. pagg. 25-28 documento di PI “Metodologia di calcolo del costo netto per l’anno 2020”) sulla base di assunzioni relative al nuovo *mix* produttivo;
- i costi, nello scenario fattuale, attraverso la ripartizione, con la metodologia del *Fully Distributed Cost* (FDC), dei dati contabili registrati in bilancio e riportati nella contabilità regolatoria; nello scenario controfattuale, invece, i costi sono calcolati con la metodologia dei costi evitabili/incrementali, cioè i costi che l'impresa avrebbe o non avrebbe sostenuto nel periodo di riferimento, qualora avesse o non avesse fornito una quantità aggiuntiva di un dato servizio. Tali costi sono determinati, prendendo come riferimento i dati della separazione contabile opportunamente adattati (mediante l'utilizzo di specifici *driver*) all'attività svolta dall'operatore NFSU, che utilizza l'infrastruttura di PI, in particolar modo la rete degli uffici postali. La metodologia utilizzata per la determinazione del risultato del FSU, in linea con il D.Lgs. n. 261 del 1999 e s.m.i. (art. 7, comma 2), si basa

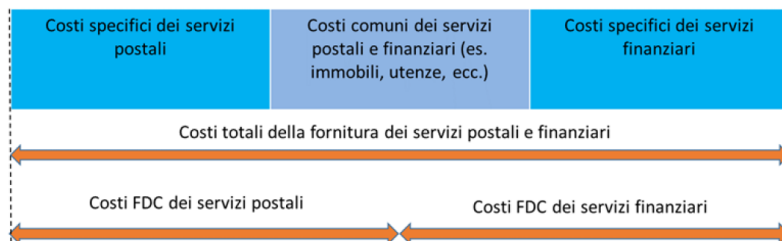
²¹ Fonte: a) Dati Cullen International; b) Copenhagen Economics, *Main developments in the postal sector (2017-2021) Volume 1: Main report*, Novembre 2022.

sui criteri di imputazione dei costi a ciascuno dei prodotti/servizi distinguendo tra l'imputazione diretta dei costi che possono essere immediatamente attribuiti a un particolare servizio e l'imputazione dei costi comuni secondo i criteri fissati dal d.lgs. 261/99 e s.m.i. (art. 7 comma 2).

39. Tali criteri di ripartizione dei ricavi e dei costi, per il risultato del FSU, sono gli *standard* adottati nella separazione contabile di PI in cui l'allocazione dei costi pienamente distribuiti FDC (*Full Distributed Cost*) consente l'attribuzione diretta dei costi agli specifici servizi e la distribuzione dei costi comuni — come, ad esempio, i costi della rete degli uffici postali (di seguito UP) — tra i servizi postali e finanziari secondo specifici *driver* (Cfr. Figura 3).

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

Figura 3 – Criteri di ripartizione dei costi per natura



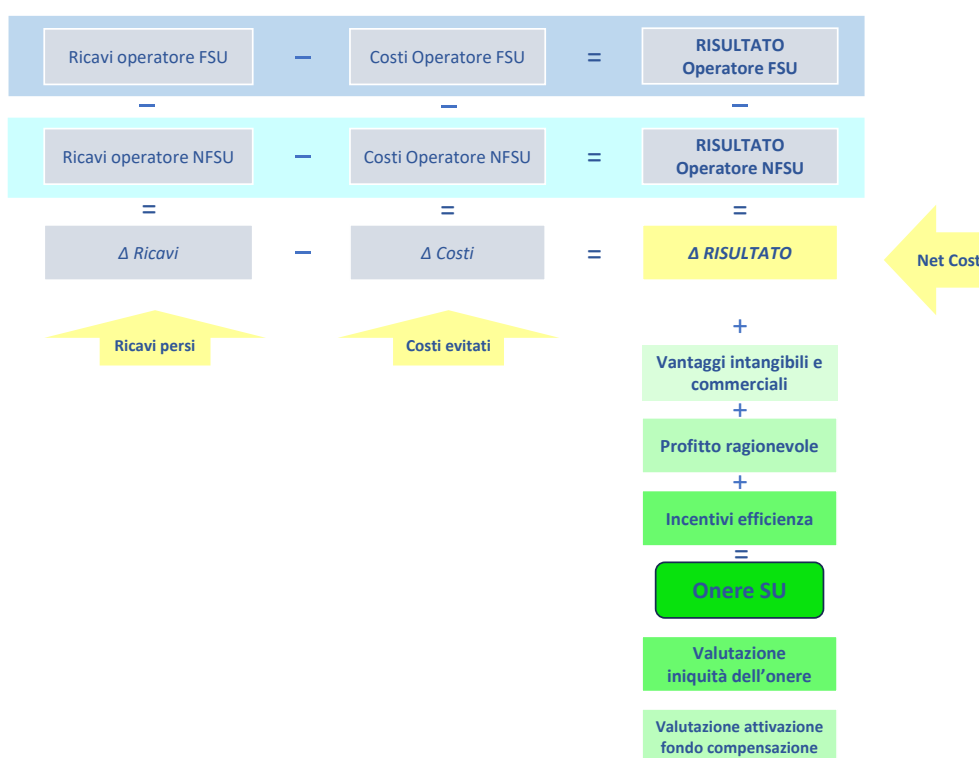
Fonte: Agcom

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

42. Sulla scorta delle suddette ipotesi metodologiche e dei risultati economici ottenuti, PI ha quantificato, come anzidetto, il costo netto del SU per l'anno 2020 e 2021 che l'Autorità sottopone a verifica nei termini rappresentati nei prossimi capitoli dedicati alla

valutazione di quanto prospettato dall'impresa in ordine: *i)* al risultato d'esercizio dell'operatore FSU e dell'operatore NFSU; *ii)* al costo netto complessivo sostenuto; *iii)* ai vantaggi intangibili tratti dalla posizione di fornitore del SU; *iv)* alla congrua remunerazione del capitale investito spettante a PI e *v)* agli incentivi di efficienza come previsto dal legislatore al fine di pervenire alla quantificazione dell'onere del SU (Cfr. Figura 4).

Figura 4 – La valutazione dell'onere del Servizio Universale 2020-2021



Fonte: Agcom

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?

3 Il risultato d'esercizio dell'operatore FSU

LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE

3.1 I ricavi e i costi dell'operatore FSU

43. Poste Italiane, per gli esercizi 2020 e 2021, ha effettuato il calcolo del costo netto dell'operatore FSU, cioè soggetto agli obblighi di servizio universale, tenendo conto del perimetro dei servizi offerti in ciascuno dei due anni di riferimento, ossia i servizi postali (soggetti a obblighi di servizio universale e al di fuori di tali obblighi), finanziari, assicurativi, servizi delegati dalla pubblica amministrazione (ai sensi dell'art. 5 del contratto di programma) e altri servizi (ad esempio, comunicazione elettronica).

44. I risultati d'esercizio dell'operatore FSU, come riportato nei bilanci di esercizio, è stato quantificato da PI in 325 milioni di euro nel 2020 e 797 milioni di euro nel 2021 (cfr. Tabella 2).

Tabella 2 – Risultato d'esercizio dell'FSU presentato da PI (2020-2021, mln di euro)

	2020	2021
Ricavi	9.041	9.691
Costi per beni e servizi	2.318	2.486
Costo del lavoro	5.446	5.235
Ammortamenti e altri costi e oneri	947	1.086
Totale costi operativi	8.711	8.807
Risultato operativo di intermediazione	330	885
Oneri/proventi finanziari	2	12
Risultato prima delle imposte	333	897
Imposte dell'esercizio	8	99
Risultato d'esercizio	325	797

Fonte: Agcom su dati PI

45. I documenti di separazione contabile trasmessi da PI per gli anni 2020 e 2021 contengono sia i prospetti relativi a tutti i servizi postali sia quelli relativi ai soli servizi postali rientranti nel servizio universale; inoltre, ai fini della riconciliazione con il bilancio civilistico, riportano un prospetto relativo a tutta Poste Italiane S.p.A., che include anche gli altri servizi, tra cui quelli finanziari. Questi ultimi, nel bilancio civilistico di PI, sono contabilizzati separatamente nel cosiddetto "Patrimonio Bancoposta". I documenti sono accompagnati dalla relazione della società di revisione che attesta la conformità della contabilità regolatoria ai criteri indicati nell'articolo 7, comma 2, del d.lgs. n. 261 del 1999.

46. La separazione contabile si basa sullo standard di allocazione dei costi pienamente distribuiti FDC (*Full Distributed Cost*); i costi comuni sono, quindi, ripartiti fra i servizi postali e tutti gli altri servizi offerti da PI secondo specifici *drivers*.

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

Tabella 3: Ripartizione dei ricavi e dei costi nella separazione contabile di PI

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

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

Tabella 4: Ripartizione dei ricavi e dei costi nel bilancio di Poste Italiane S.p.A.

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

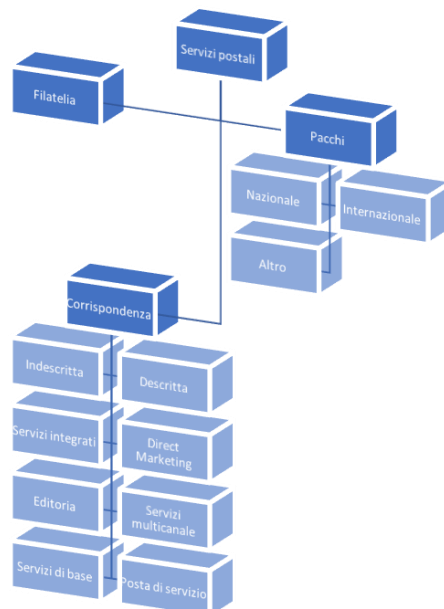
49. PI, dunque, delinea lo scenario fattuale (FSU) nell'ambito del quale esamina i ricavi conseguiti ed i costi sostenuti per la fornitura dei servizi postali, riconducibili sia alla rete logistica, sia alla rete degli uffici postali (rete commerciale) nonché alle attività di commercializzazione dei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

3.2 I servizi erogati dall'operatore FSU

50. Nel 2020 e nel 2021 PI ha erogato servizi postali, servizi finanziari e, in via residuale, altri tipi di servizi.

51. Nel primo insieme rientrano i servizi di corrispondenza, i pacchi, la filatelia (Cfr. Figura 5).

Figura 5 – schema dei servizi postali offerti da Poste Italiane



Fonte: elaborazione Agcom su dati PI

52. La posta indescritta include²²: *i*) i servizi universali di invii singoli, raggruppati nella gamma “Posta 1” (Posta 1 retail, Posta 1 Pro, Posta Priority Internazionale, Posta Prioritaria inbound, Posta 1 on line, Posta 1 on line Internazionale); *ii*) i servizi universali di invii singoli raggruppati nella gamma “Posta 4” (Posta 4 Retail, Posta 4 Pro, Postamail International, Posta 4 on line, Posta Non Prioritaria Inbound, Carte Valori Filateliche, Posta 4 on line Internazionale, Indescritta No Bulk ex Nexive²³); *iii*) il servizio universale di invii multipli “Posta Massiva”; *iv*) i servizi non universali di invii multipli raggruppati nella gamma “Bulk” (Posta Time, Billing Mail, Posta Contest, Posta Light, Posta Contest on line, Indescritta Bulk ex Nexive²⁴).

53. La posta descritta include: *i*) i servizi di invii singoli e multipli della gamma “Raccomandata”, sia universali (Retail, Pro, Inbound, Outbound, On line, On line Internazionale, Smart, Giudiziaria) che non universali (Advice Mail, Focus, Extradoc, Market, Market on line, Raccomandata Giudiziaria Market²⁵, Descritta Market ex

²² La classificazione dei servizi è quella presentata da PI.

²³ Solo nel 2021.

²⁴ Solo nel 2021.

²⁵ Solo nel 2021.

Nexive²⁶), *ii*) i servizi di invii singoli e multipli non universali della gamma “R 1” (R1 Retail, R1 Business, Express Inbound), *iii*) i servizi di invii singoli e multipli della gamma “Assicurata”, sia universali (Retail, Grandi Clienti, Outbound, Inbound, Smart, Smart Prezzi speciali²⁷) che non universali (Extradoc), *iv*) i servizi di invii singoli e multipli della gamma “Atto giudiziario”, sia universali (Retail, Grandi Clienti) che non universale (Market, CAN Market, CAD Market, Atto Giudiziario market ex Nexive²⁸).

54. I servizi integrati includono: *i*) i servizi “Sin e comunicazione” universali (Atto Giudiziario Procedura SIN, SIN Giustizia, SIN Comunicazione, Fiscalità Locale, SIN territoriale e professionisti) e non universali (SIN Riscossioni Market, Messo Notificatore, Atto Giudiziario SIN Market, SIN Comunicazione Market, Servizio Notifiche Digitali²⁹, Messo Notificatore ex Nexive³⁰); *ii*) i servizi “Gestione istanze” universali (Passaporti) e non universali (ELI 2, Posta patenti), *iii*) i “Servizi logistici” non universali nazionali (Posta interactive, Posteinpratica³¹) e internazionali (Minibox).

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

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

57. I servizi multicanale includono la gamma dei telegrammi, nazionali e internazionali, e i servizi Certitel e servizi fiduciari, tutti non universali.

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

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

60. I servizi di pacchi sono raggruppabili nelle due principali categorie dei servizi standard ed express. Alla prima categoria appartengono, nell’ambito delle spedizioni nazionali: il servizio universale “Posta delivery standard” e i servizi non universali con

²⁶ Solo nel 2021.

²⁷ Solo nel 2020.

²⁸ Solo nel 2021.

²⁹ Solo nel 2021.

³⁰ Solo nel 2021.

³¹ Solo nel 2021.

tempi di recapito non espressi (Paccocelere 3³², Promopacco, Crono, Crono Economy e Crono Reverse, Pacco Reverse, Small & Light, Poste Delivery Box Standard, Posta Delivery Business Standard, Poste Delivery Web, Economy Nazionale (ex SDA), Like Parcel, Home Box (ex CLP), Offerta Standard ex Nexive³³). La categoria dei servizi espressi include esclusivamente servizi non universali (Poste Delivery Express, Promopacco Plus, Crono plus, Crono express, Poste Delivery Box Express, Espresso Nazionale (ex SDA), Express Box (ex CLP), Io Invio Nazionale (ex CLP), Posta Delivery Business Express, Servizio Vodafone³⁴, Servizi Espressi ex MLK³⁵, Sistema Espresso ex Nexive³⁶).

61. Le spedizioni internazionali si dividono in inbound, universali (Pacco da estero) e non universali (Quick Pack Inbound, EMS Inbound, ERS Accepting, Diritti Postali Inbound), e outbound, universali (Poste delivery international standard) e non universali (Poste Delivery Europe e Poste Delivery Globe, Poste Delivery International Express, Poste Delivery Web Internazionale, International Network³⁷, Crono internazionale, Poste Delivery Box International Express, International Outbound (ex SDA), Road Europe Outbound (ex SDA), Export Box (ex CLP), Io Invio Internazionale (ex CLP), Posta Delivery Business International Express e Standard, Sistema Internazionale ex Nexive³⁸).

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

63. I servizi finanziari includono i servizi di Bancoposta e quelli di Postepay (Cfr. Figura 6).

³² Solo nel 2020.

³³ Solo nel 2021.

³⁴ Solo nel 2020.

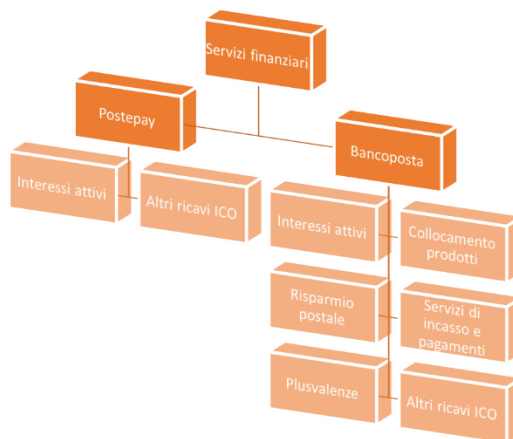
³⁵ Solo nel 2021.

³⁶ Solo nel 2021.

³⁷ Solo nel 2020.

³⁸ Solo nel 2021.

Figura 6 – schema dei servizi finanziari offerti da Poste Italiane



Fonte: elaborazioni Agcom su dati PI

64. Oltre ai servizi già elencati PI commercializza, negli anni di riferimento, anche altri servizi residuali quali: Telefonia Mobile e SPID.

3.3 Le risorse utilizzate dall'operatore FSU

65. La proposta commerciale di PI, negli anni 2020 e 2021, è stata fondata sull'utilizzo di risorse di uomini e mezzi organizzate secondo una struttura capillare di rete che copre l'intero territorio nazionale. PI, al fine di individuare i processi di lavoro, le attività svolte e le risorse utilizzate dall'intera organizzazione per la fornitura dei servizi, ha suddiviso, per fini gestionali, la struttura di rete in:

- rete logistica, strumentale alla fornitura dei servizi postali, inclusi quelli universali (cfr. *infra* par. 3.2.1);
- rete commerciale, utilizzata sia per la fornitura di servizi postali sia per quella di altri servizi, fra cui i servizi finanziari e assicurativi (cfr. *infra* par. 3.3.2).

3.3.1 La rete logistica

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

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

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

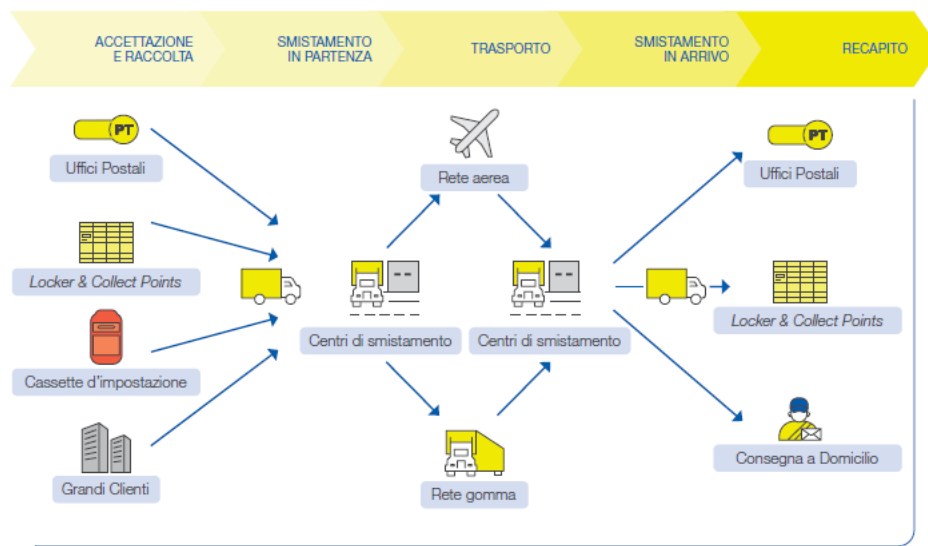
Tabella 5 – Nodi della rete logistica di PI (2020-2021)

	2020	2021
Centro logistico (CL)	1	1
Centri di smistamento (CS)	16	16
Centri operativi (CO)	8	8
Centri di recapito (CD)	761	751
Presidi decentrati di distribuzione (PDD)	749	679
Uffici postali (UP)	12.765	12.761
Rete punto poste (<i>collect point</i> e <i>locker</i>)	~10.000 cp e 350 locker	~10.000 cp e 350 locker
Cassette di impostazione	~46.000	~46.000

Fonte: Agcom su dati PI

68. La rete logistica è finalizzata alla consegna degli invii postali mediante lo svolgimento di una serie di attività che vanno dal mittente al destinatario, dalla presa in carico dell'invio fino al recapito dello stesso (cfr. Figura 7).

Figura 7 – Attività della rete logistica di PI e relativi nodi



Fonte: PI, Bilancio 2021

69. La lavorazione della corrispondenza nella rete logistica si articola, in particolare, nelle seguenti fasi: *i)* accettazione, *ii)* raccolta, *iii)* smistamento in partenza (CRP), *iv)* trasporto; *v)* smistamento in arrivo (CRA); *vi)* distribuzione; *vii)* recapito.³⁹

Accettazione

70. L'accettazione è la fase di presa in carico degli invii e coincide con il momento in cui il cliente (mittente) affida a PI la posta. I canali di accettazione della corrispondenza sono modulati in funzione del prodotto che viene spedito e della tipologia di clientela che effettua la spedizione, *retail* o *business* (cfr. Tabella 6).⁴⁰

Tabella 6 – Punti di accettazione ripartiti per tipologia di clientela

Clientela <i>retail</i>	Clientela <i>business</i>
Cassette di impostazione	Centri di smistamento nazionali (CS – 16 sia nel 2020 che nel 2021)
Uffici postali	Punti di accettazione presso i Centri di smistamento provinciali (CO e CD – 99 nel 2020 e 98 nel 2021) *
Rete punto poste	

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

Fonte: Agcom su dati PI

Raccolta

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

³⁹ Ogni fase richiede l'utilizzo di risorse materiali (es. centri di lavorazione, mezzi di trasporto) e risorse umane (es. portalettere); in alcuni casi le risorse possono essere utilizzate per svolgere funzioni diverse (es. i portalettere svolgono la raccolta mediante la vuotatura delle cassette svolta durante il giro di recapito della corrispondenza, i centri di smistamento svolgono lo smistamento in entrata e in uscita in base a determinate fasce orarie). Il processo comprende altresì la lavorazione del flusso di posta transfrontaliera.

⁴⁰ L'accettazione può essere sostituita direttamente dalla fase di raccolta nel caso in cui PI effettui il ritiro della posta a domicilio (c.d. pick-up). Si tratta di un servizio accessorio che può essere acquistato sia dai clienti *business* sia da quelli *retail* (meno frequente ma esiste ad es. per il pacco); in alcuni casi è offerto gratuitamente (es. il servizio del pacco ordinario nella modalità “*a carnet*” lo include nel prezzo).

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

Smistamento in partenza

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

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

Trasporto nazionale

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

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

Smistamento in arrivo

76. Lo smistamento in arrivo viene effettuato nei centri di smistamento del bacino logistico a cui è destinata la corrispondenza e consiste nella ripartizione dei prodotti

postali per ufficio di recapito di destinazione, a cui sono inviati per le successive attività di distribuzione e recapito.

Distribuzione

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

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

Recapito

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

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

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

81. I portalettere si occupano del recapito dei prodotti postali presso i punti di consegna al fine di imbucare la corrispondenza.⁴¹ La corrispondenza può essere consegnata a piedi, in ciclomotore o altro mezzo leggero (es. triciclo elettrico), in automobile o in furgone in base al numero di punti di consegna, ai volumi di corrispondenza da consegnare, ai km da percorrere e alle caratteristiche del territorio.⁴²

⁴¹ I punti di consegna sono i punti presso i quali il portalettere deve fermarsi per la consegna della corrispondenza. All'interno di un civico ci possono essere più punti di consegna (ad esempio in un condominio i punti di consegna corrispondono alle abitazioni che fanno parte del condominio).

⁴² Il territorio è suddiviso in zone di recapito (dette anche "zone universali"), ciascuna delle quali, è servita da un portalettere. A seguito dell'implementazione del modello di *joint delivery*, a partire dal 2018, PI ha riorganizzato le fasi di trasporto, smistamento e consegna per agevolare il recapito congiunto di lettere e pacchi e rispondere alle esigenze della clientela *e-commerce*. Questo piano è incentrato su una doppia linea di recapito diurna e pomeridiana, con consegna diurna a giorni alterni della posta non prioritaria nella maggior parte del territorio (corrispondente a circa il 92% della popolazione), giornaliera nei maggiori

3.3.2 La rete commerciale

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

83. Nel 2020-21 il territorio è suddiviso in sei “Macro Aree Territoriali (MAT)”⁴³ e 132 filiali. Le filiali si identificano generalmente con le province ad eccezione di quelle dei grandi centri urbani (es. Roma, Milano, Napoli, Torino, ecc.) che possono avere più filiali. Le MAT e le filiali sono strutture di controllo e coordinamento territoriale di supporto agli UP che rappresentano, invece, la rete commerciale vera e propria.

84. Gli UP sono classificati in:

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

centri urbani (8% della popolazione) e pomeridiana per raccomandate e pacchi *e-commerce*; inoltre, la consegna dei pacchi avviene anche al sabato nella maggior parte del territorio (76% della popolazione).

⁴³ Centro (Lazio, Abruzzo, Molise e Sardegna), Centro Nord (Toscana, Umbria, Marche ed Emilia-Romagna), Nord Est (Veneto, Trentino A.A. e Friuli V.G.), Nord Ovest (Lombardia, Piemonte, Valle d’Aosta e Liguria), Sud (Campania, Calabria, Puglia e Basilicata) e Sicilia.

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

LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

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

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

88. L'Autorità ritiene, tuttavia, che, ai fini del calcolo del costo netto del Servizio universale, la compensazione pubblica pari a circa 262,4 milioni di euro non dovrebbe 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. L'Autorità ritiene, infatti, che il confronto tra un operatore soggetto all'obbligo di SU e uno non soggetto, indicato dalla direttiva comunitaria e recepito anche dalla CE nella sua decisione sugli aiuti di stato, sia volto a quantificare l'onere sostenuto dal FSU in assenza di qualunque aiuto statale che lo compensi.

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

4 Il risultato d'esercizio dell'operatore NFSU

LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE

4.1 I ricavi e i costi dell'operatore NFSU

89. Poste Italiane, per gli esercizi 2020 e 2021, ha quantificato il risultato d'esercizio dell'operatore NFSU, non soggetto agli obblighi di servizio universale, nella misura, rispettivamente, di 1.609 milioni di euro e 2.033 milioni di euro.

90. PI prospetta tali risultati sulla base di un modello di *business* che, in linea di principio, prevede di non fornire più i servizi postali. Essa ritiene che l'operatore "controfattuale" avrebbe offerto nei due anni in questione (2020 e 2021) esclusivamente servizi finanziari, assicurativi e altri servizi, rinunciando alla possibilità di fornire servizi postali poiché qualsiasi *mix* di tali servizi, pur senza vincoli di universalità, avrebbe generato perdite per l'impresa. PI ritiene, inoltre, che l'operatore controfattuale si sarebbe avvalso di una rete commerciale meno capillare rispetto a quella del FSU e comparabile a quelle degli altri *competitors* del mercato finanziario (es. banche e assicurazioni).

91. In particolare, per lo scenario NFSU, PI ha ipotizzato (a seguito di simulazioni iterative finalizzate alla ricerca del mix produttivo più redditizio) con riferimento ai servizi postali: i) la variazione dei livelli di servizio sul territorio con frequenza di recapito differenziati in funzione del grado di densità abitativa; ii) l'eliminazione dei servizi con recapito prioritario J+1; iii) l'aumento dei prezzi per effetto della rimozione dell'esenzione IVA.

92. Conseguentemente, l'operatore controfattuale avrebbe optato nel 2020 e nel 2021 per i) l'eliminazione della rete veloce aerea (c.d. "rete SAN"), ii) la riduzione dei nodi della rete con maggiore accentramento delle attività di lavorazione e concentrazione dei volumi, iii) la razionalizzazione della rete degli uffici postali (UP) e iv) il ridimensionamento delle strutture territoriali di coordinamento e di quelle centrali di staff.

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

94. Tale esercizio ha comportato da parte di PI la rilevazione e la suddivisione dei ricavi e dei costi generati fra il comparto postale (anche in regime di universalità) e quello delle altre attività (fra cui quelle finanziarie). Da tale elaborazione è emerso un risultato negativo della gestione postale ed uno positivo di quella delle altre attività (specialmente quella finanziaria). Di qui la decisione di PI di considerare come risultato dello scenario controfattuale soltanto quello positivo della gestione finanziaria ed azzerare completamente la gestione postale. Nell'effettuare tale operazione tutti i costi comuni afferenti all'operativa aziendale nel suo complesso e che l'operatore deve sostenere per intero, a prescindere dal tipo di attività svolta, figurano nel risultato di esercizio dell'operatore NFSU solo per una quota (quella attribuita alle sole attività finanziarie).

Tabella 7 – Risultato d'esercizio dell'NFSU con mantenimento offerta di servizi postali (2020 e 2021, mln di euro)

	2020			2021		
	<i>Poste Italiane S.p.A.</i>	<i>Servizi postali (ASP)</i>	<i>Servizi finanziari e altro (ASF)</i>	<i>Poste Italiane S.p.A.</i>	<i>Servizi postali (ASP)</i>	<i>Servizi finanziari e altro (ASF)</i>
Ricavi	8.375	2.296	6.079	9.058	2.638	6.419
Costi diretti	1.811	1.101	710	2.178	1.391	786
Costi diretti di produzione	3.888	1.588	2.300	3.468	1.360	2.108
Costi direttamente attribuiti	5.699	2.690	3.010	5.646	2.751	2.895
Costi indiretti	412	173	239	380	163	217
Costi centrali (overheads)	562	208	354	683	256	428
WBE	285	71	214	283	78	205
Costi non correlabili	74	0	74	83	0	83
Totale costi operativi	7.032	3.141	3.890	7.075	3.248	3.827
Margine operativo	1.343	(845)	2.188	1.983	(609)	2.592
% margine operativo sui ricavi	16%	(37%)	36%	21,9%	(23,1%)	40,4%
Gestione fin. e fiscale	355	(225)	580	426	(134)	560
Costi totali	7.387	2.917	4.470	7.501	3.114	4.387
Risultato d'esercizio	988	(621)	1.609	1.557	(475)	2.033
Risultato d'esercizio/ricavi (%)	11,8%	(27,0%)	26,5%	17,2%	(18,0%)	31,7%

Fonte: Agcom su dati PI

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

- i. l'eliminazione dei servizi di corrispondenza con consegna entro il giorno successivo all'accettazione (J+1) con riduzione dei volumi in coerenza con il nuovo modello logistico e commerciale e tendo conto dell'aumento dei prezzi dei prodotti e servizi offerti derivanti dall'introduzione dell'IVA; per alcuni servizi postali universali è stato immaginato un *repricing*, con valutazione dell'effetto in termini di maggiori ricavi da un lato, ma anche perdita di volumi dall'altro;
- ii. evitabilità dei costi della rete logistica legati agli obblighi di SU in relazione alla velocità e frequenza del recapito: la riduzione della frequenza del recapito nelle aree meno profittevoli e caratterizzate da minor sviluppo commerciale ha comportato la riorganizzazione della rete logistico-produttiva, prevedendo, tra l'altro, l'introduzione di un modello di recapito esternalizzato con consegna tramite una rete terza nelle zone in cui non si ritiene conveniente il recapito tramite portalettere o in *drop box* (senza recapito a domicilio);
- iii. razionalizzazione della rete degli uffici postali: è stata ipotizzata una diversa e più snella configurazione della copertura del mercato volta a massimizzare i *saving* sui costi minimizzando al contempo la perdita dei ricavi. Tale ipotesi, funzionale esclusivamente alla determinazione dell'operatore NFSU, prevede la riduzione del numero degli UP a circa 4.500 nel 2020 e a circa 3.500 nel 2021;
- iv. razionalizzazione delle strutture di coordinamento e supporto ai processi produttivi sia delle strutture commerciali sia delle strutture postali: la riduzione della rete degli UP e la riorganizzazione della rete logistica ha generato un ridimensionamento delle strutture commerciali e di coordinamento con diminuzioni dei costi del personale e di funzionamento

96. PI, alla luce del risultato negativo registrato dall'operatore NFSU nel comparto dei servizi postali, ipotizza, quindi, di non fornire i servizi postali nel 2020 e nel 2021, massimizzando il risultato d'esercizio dell'intera azienda. Conseguentemente, il risultato d'esercizio dell'operatore NFSU ai fini della verifica del costo netto del SU, non considerando i ricavi e i costi del comparto postale, coincide con il risultato del comparto finanziario e altri servizi.

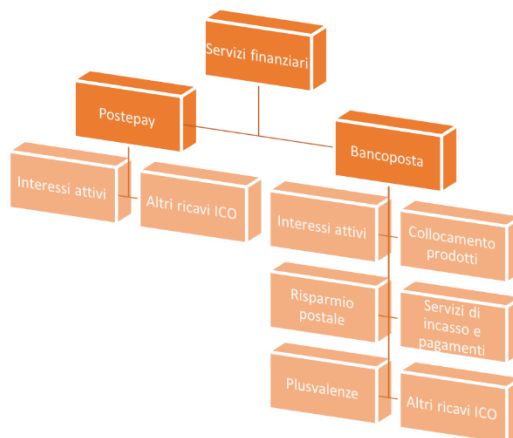
97. I ricavi, quindi, dell'operatore controfattuale nel 2020 e 2021, in particolare, sarebbero stati pari, rispettivamente, a 6.079 milioni di euro e 6.419 milioni di euro, in riduzione rispetto allo scenario fattuale in ragione della riduzione degli UP ipotizzata.

98. L'operatore controfattuale – a causa della riduzione dei servizi offerti al mercato – avrebbe registrato, d'altra parte, anche costi operativi inferiori rispetto all'operatore fattuale in virtù, principalmente, dell'eliminazione della rete logistica e del ridimensionamento di quella commerciale. In dettaglio, i costi operativi dell'operatore controfattuale nel 2020 e 2021 sarebbero stati pari, rispettivamente, a 3.890 milioni di euro e 3.827 milioni di euro.

4.2 I servizi erogati dall'operatore NFSU

99. Nello scenario controfattuale, PI ritiene che l'operatore NFSU, tenuto conto delle perdite generate dalle attività postali, non avrebbe offerto servizi postali, confermando invece l'offerta di servizi finanziari, assicurativi e di altri servizi quali quelli di comunicazione elettronica. Tali servizi sarebbero stati offerti alle medesime condizioni tecniche ed economiche dello scenario fattuale (Cfr. Figura 8).

Figura 8 – schema dei servizi offerti dall' NFSU



4.3 La rete dell'operatore NFSU

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

101. Viceversa, l'operatore controfattuale avrebbe impiegato la rete commerciale, benché in misura meno intensa rispetto a quanto effettivamente fatto nel biennio 2020-

2021 (cfr. box n. 3, *infra*). L'operatore controfattuale, specializzato nella fornitura di servizi finanziari, assicurativi e altri servizi, si sarebbe avvalso, nel 2020, di 4.500 UP (anziché 12.765), 3 AT (anziché 6) e 68 filiali (anziché 132) e, nel 2021, di 3.500 UP (anziché 12.761), 3 AT (anziché 6) e 53 filiali (anziché 132).

LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

Premessa

102. In via preliminare va richiamato che, nel quadro delle norme europee sugli aiuti di stato, la Commissione Europea (di seguito anche "Commissione" o "CE") effettua una valutazione di congruità delle risorse pubbliche destinate a PI per compensare il costo netto della fornitura del servizio postale universale, che consiste nella verifica che le compensazioni previste non eccedano il costo netto e che, dunque, il FSU non riceva una sovra-compensazione⁴⁴. In tale ambito la CE esprime una valutazione sul calcolo dell'onere del SU effettuato da PI.

103. In base alla normativa e alla prassi vigenti in materia di aiuti di stato, il calcolo dell'onere è effettuato con metodologia c.d. *Net Avoided Cost* (NAC) che si basa sul confronto tra uno scenario fattuale e uno controfattuale e sul principio del costo incrementale per stimare i costi evitati dell'operatore nel controfattuale⁴⁵. Si tratta, dunque, di una metodologia che corrisponde al *PC approach* utilizzato nell'ambito della regolamentazione postale⁴⁶.

⁴⁴ L'eventualità di una sovracompensazione per il fornitore del SU comporta un danno sia per i concorrenti (nella misura in cui la compensazione eccedente avvantaggia il FSU) che per i contribuenti (nella misura in cui determina una distribuzione non ottimale delle risorse pubbliche).

⁴⁵ Si veda la COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE concernente la "Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011)", CE (2012/C 8/03). Il punto 25 recita: "In base alla metodologia del costo evitato netto, il costo netto necessario — o che si prevede sia necessario — per ottemperare agli obblighi di servizio pubblico è calcolato come la differenza tra il costo netto per il fornitore del servizio soggetto ad un obbligo di servizio pubblico e il costo netto o utile del medesimo fornitore in assenza di tale obbligo. Va riservata una particolare attenzione alla corretta valutazione dei costi che si prevede che il fornitore del servizio eviti e delle entrate che si prevede questi non realizzi, in assenza dell'obbligo di servizio pubblico. Il calcolo del costo netto deve valutare i vantaggi, compresi per quanto possibile quelli immateriali, di cui beneficia il fornitore del SIEG."

⁴⁶ Si veda Copenhagen Economics, "Navigating cost allocation in postal state aid cases", 2023. La metodologia *net avoided cost* non va confusa con la *net avoidable cost* utilizzata in alcuni casi nella regolazione postale (cfr. pg.11, paragrafo 1.2).

104. L'analisi, dunque, condotta dalla CE costituisce un utile punto di partenza ed è, per certi versi, comparabile con quella oggetto del presente procedimento, sia per l'obiettivo comune di evitare una sovra-compensazione dell'onere del SU sia per la metodologia utilizzata allo scopo che prevede il confronto tra uno scenario fattuale e uno controfattuale.

105. Vi sono, tuttavia, anche degli elementi di divergenza tra i due procedimenti. Ad esempio, la verifica del costo netto svolta dall'Autorità si avvale di dati contabili consuntivi mentre la valutazione della CE si basa su dati previsionali⁴⁷. Ciò in ragione del fatto che, ai sensi delle disposizioni vigenti in materia di aiuti di stato e verifica del costo netto del SU, la valutazione della Commissione viene effettuata con riferimento ad un arco temporale futuro, successivo alla sua decisione, mentre quella dell'Autorità è una verifica effettuata al termine dell'anno di riferimento.

106. L'Autorità, pertanto, ritiene opportuno adottare gli stessi criteri di analisi (*mutatis mutandis*) utilizzati dalla Commissione sul costo netto degli anni 2020 e 2021 e valutare il modello di calcolo del costo netto presentato da PI per gli anni 2020 e 2021 nell'ambito del presente procedimento⁴⁸.

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

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

⁴⁷ Si veda la Decisione C(2020) 8340 *final* del 1 dicembre 2020, punto 80: “*detailed NAC calculation has only been provided for the period 2020-2022 because PI's most recent Industrial Plan (which is the main basis for the estimates of the factual and counterfactual scenarios) only concerns that period. Since it was not possible to derive estimates for the subsequent years, the estimates for the years 2023 and 2024 were set equal to that of 2022*”.

⁴⁸ Peraltro, anche la stessa Commissione, nella citata decisione del 2020, richiama la verifica successiva che sarà condotta dall'Autorità sul costo netto del SU per i medesimi anni di riferimento (punto 78).

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

109. Nell’ambito del procedimento relativo alla valutazione della compatibilità con la disciplina sugli aiuti di Stato delle compensazioni pubbliche riconosciute a PI per la fornitura del servizio postale universale nel periodo 2020-2024, avviato il 16 ottobre 2020 e conclusosi con la decisione del 1° dicembre 2020 (di seguito anche “decisione”)⁴⁹, la Commissione ha verificato il calcolo del costo netto presentato da PI per gli anni dal 2020 e 2021.

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

111. Il conto economico del FSU nello scenario fattuale è stato redatto da PI sulla base dei dati previsionali formulati per il piano industriale “*Deliver 2022*” lanciato nel 2018 e relativo al periodo 2018-2022. Ne consegue che anche la distribuzione dei costi tra i vari settori di attività (es. servizi postali e servizi finanziari) è stata stimata da PI, non potendo essere basata su una separazione contabile propriamente detta che, come noto, viene eseguita a consuntivo. Inoltre, nel conto economico non sono stati considerati i compensi pubblici per il servizio universale (262,4 milioni di euro/anno).

112. Per lo scenario controfattuale, PI ha ipotizzato che, in assenza di obblighi di SU, l’operatore NSFU svolgesse unicamente attività finanziarie e che, a tale scopo, si avvallesse della medesima rete commerciale dell’operatore FSU e della stessa offerta di servizi⁵⁰.

113. La CE ha condiviso le assunzioni di PI dello scenario controfattuale, tuttavia, relativamente al dettaglio del conto economico dell’NSFU, ha ritenuto opportuno, effettuando una semplificazione, assumere che tutti i costi comuni dello scenario fattuale, sia quelli operativi sia quelli del personale, siano imputati alle attività finanziarie e, pertanto, riportati interamente nel conto economico dell’operatore controfattuale. La CE ha giustificato tale scelta in ragione del fatto che, non essendo possibile addivenire ad una

⁴⁹ Commissione Europea, Decisione C(2020) 8340 *final* del 1 dicembre 2020 avente ad oggetto “*State Aid SA.55270 (2020/N) – Italy. State compensations granted to Poste Italiane SpA for the delivery of the universal postal service for the period 2020-2024*”. Come precisato nella nota n. 1 della decisione, il calcolo del costo netto era stato pre-notificato alla CE dalle autorità italiane preposte nel settembre 2019.

⁵⁰ Il controfattuale CE si basa sulle seguenti ipotesi: *i*) l’operatore non opera nel mercato postale, *ii*) non è stata apportata alcun tipo di modifica all’offerta di servizi finanziari vigente nel periodo considerato (fattuale) e *iii*) non è stata apportata alcun tipo di modifica alla rete commerciale fattuale, sia nel numero di UP sia nel numero di FTE ad essa attribuite.

stima precisa della quota di costi comuni da allocare alle attività finanziarie, sia preferibile assumere una ipotesi di allocazione dei costi conservativa⁵¹.

114. Il confronto tra i due modelli di costo redatti da PI per l'Autorità e per la Commissione mette in luce i seguenti aspetti:

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

⁵¹ Si vedano i punti 92-94 della Decisione. “92. *A precise estimation of the share of common costs to allocate to the financial side is difficult. In the calculation set out in Table 5, it was assumed instead, as a simplification, that all personnel and operating common costs would be allocated to the financial activities, i.e. that they would remain in the counterfactual scenario. Similarly, asset depreciation costs were also allocated to the financial services, except for assets which solely relate to postal activities (sorting and delivery centres).* 93. *As a consequence of that simplified approach, the assumed costs of financial services in the counterfactual scenario are significantly higher than the corresponding ones in the factual scenario. The conservative allocation of common costs leads to the figures presented in Table 5.* 94. *That conservative and simplified allocation of common costs ensures that they are not under-allocated to the financial activities in the counterfactual. It therefore leads, ceteris paribus, to an underestimated NAC (results in the counterfactual minus results in the factual), which in turns ensures that PI cannot be overcompensated.”*

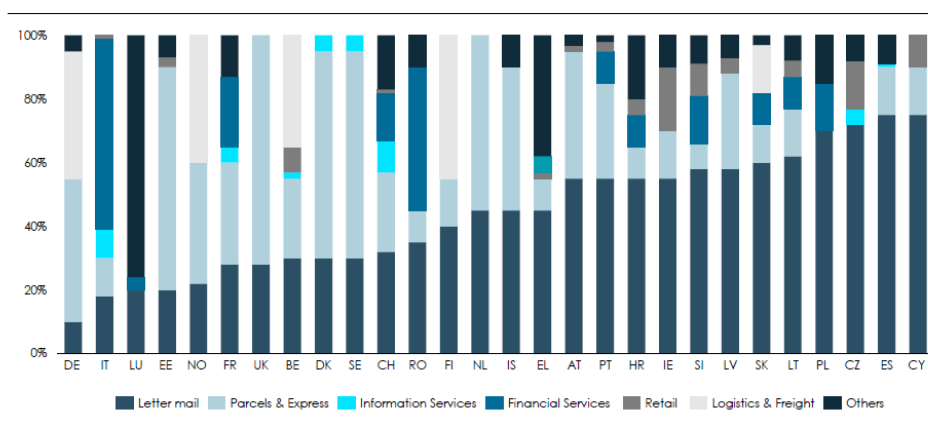
Le valutazioni dell'Autorità

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

116. In particolare, con riferimento alla cessazione della fornitura di servizi postali da parte dell'operatore NFSU l'Autorità ritiene che essa possa essere condivisibile alla luce delle specificità del modello di *business* di PI e della situazione contingente del mercato postale. Infatti, 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 (cfr. Figura 9).

Figura 9 – Diversificazione dei ricavi per i FSU europei (ripartizione percentuale dei ricavi totali per tipologia di attività, 2020).

Figure 25
USP diversification of revenue, 2020
Share of total revenue



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

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

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

117. Per quanto riguarda invece l'ipotesi di riduzione della rete commerciale di PI, l'Autorità ritiene che la riduzione degli uffici Postali proposta da PI (del 65% nel 2020 e del 73% nel 2021) non appaia verosimile alla luce delle caratteristiche del *business* di PI in quanto la capillarità della rete degli UP costituisce un *asset* strategico con una forte valenza competitiva per PI. Né si può ignorare che la rete commerciale rappresenti una risorsa che l'impresa utilizza per la fornitura di servizi di pubblica utilità e per altre missioni di servizio pubblico, nonché per gli stessi servizi finanziari.

118. Alle luce delle considerazioni sopra riportate e in linea con i criteri seguiti dalla CE, l'Autorità ha delineato il conto economico dell'NFSU come segue: *i)* i ricavi dei servizi finanziari sono uguali a quelli dello scenario fattuale, *ii)* i costi specifici delle attività finanziarie sono uguali a quelle dello scenario fattuale, *iii)* i costi della rete commerciale sono pari a quelli dello scenario fattuale, *iv)* i costi delle strutture trasversali

(es. costi della struttura c.d. “mercato *business* e P.A.”⁵², della struttura c.d. “*back-office*”⁵³, *overheads*⁵⁴, *WBE*⁵⁵) sono uguali a quelli dello scenario fattuale, aggiustati per tener conto dell’assenza delle attività postali.

119. In sintesi, dunque, l’Autorità stima che i ricavi dell’operatore NFSU nel 2020 e 2021, in prima approssimazione, siano pari, rispettivamente, a 6.195 milioni di euro e 6.634 milioni di euro e corrispondano ai ricavi finanziari di PI nello scenario fattuale.

120. Inoltre, l’Autorità stima che i costi operativi dell’operatore controfattuale (pari a circa 5.538 milioni di euro per il 2020 e 5.526 milioni di euro per il 2021) siano superiori rispetto ai costi operativi dello scenario controfattuale ipotizzato da PI (pari a 3.890 milioni di euro per il 2020 e 3.827 milioni di euro per il 2021). Tale stima risulta dall’attribuzione all’operatore controfattuale di tutti i costi indiretti e di gran parte dei costi diretti di produzione sostenuti dall’operatore fattuale in quanto sono comunque costi da sostenere anche nell’ipotesi di cessazione dell’attività postale.

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

5 Il costo netto del SU per gli anni 2020 e 2021

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

122. L’Autorità ritiene di dover rappresentare il costo netto confrontando il risultato operativo (dato dalla differenza tra i ricavi e i costi operativi) degli operatori sia per lo

⁵² Si tratta della struttura commerciale di PI dedicata ai grandi clienti privati e alla pubblica amministrazione per la vendita dei servizi di PI, sia postali sia finanziari, denominata “MIPA”.

⁵³ Si tratta della struttura che si occupa dell’assistenza clienti, denominata “COO”.

⁵⁴ Include i costi delle strutture di comando e di coordinamento centrali.

⁵⁵ Si tratta di una voce di spesa appositamente creata nel sistema contabile ai soli fini gestionali per individuare alcune categorie specifiche di costo come, ad esempio, i costi di trasporto.

scenario FSU sia per quello NFSU, non considerando, quindi la gestione finanziaria e il calcolo delle imposte.

123. PI ha valorizzato per l'anno 2020 e 2021 il seguente costo netto, facendo riferimento al risultato di esercizio:

	2020 <i>(Milioni di euro)</i>	2021 <i>(Milioni di euro)</i>
A) Risultato Operatore FSU	325	797
B) Risultato Operatore NFSU	1.609	2.033
C)= B) – A) Costo Netto	1.284	1.235

124. L'Autorità, con riferimento agli stessi anni, e in linea con le prime valutazioni sopra evidenziate ha valorizzato il costo netto, facendo riferimento al margine operativo, come segue:

	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

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

6 I vantaggi intangibili e commerciali

125. La fornitura dei servizi universali, benché costituisca sovente un onere per il fornitore designato, può anche essere per esso fonte di benefici economici (c.d. esternalità positive), in particolare quando ha natura di impresa multi-servizio, cioè quando

commercializza anche servizi non universali, sia postali sia di altro genere (es. finanziari come nel caso specifico).

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

- le economie di scala o di scopo⁵⁶,
- l'esenzione dell'IVA,
- la complementarità della domanda⁵⁷,
- l'effetto pubblicitario⁵⁸,
- effetto reputazionale/forza del marchio⁵⁹.

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

128. Alcuni di questi benefici sono inclusi nel calcolo del costo netto (es. il bilancio fattuale riflette le economie di scala, quello controfattuale riflette il calo dei volumi dei servizi postali imputabile all'introduzione dell'IVA), quelli che non sono inclusi sono detti, appunto, "intangibili" e devono essere valorizzati a parte e aggiunti alla differenza tra risultato di esercizio FSU e NFSU⁶⁰.

⁵⁶ Es. quando un'infrastruttura viene condivisa per l'erogazione di servizi universali e non universali, il costo unitario di fornitura del servizio non universale risulta più basso di quello che si avrebbe in assenza di fornitura del servizio universale.

⁵⁷ Es. quando un cliente che va in UP per l'acquisto di un servizio universale compra anche un servizio non universale che potrebbe acquistare presso un concorrente.

⁵⁸ Es. l'esposizione del proprio *brand* commerciale presso gli UP, i mezzi di trasporto e di recapito dei servizi universali è una forma di pubblicità gratuita che ha un effetto positivo sulle vendite dei servizi non universali.

⁵⁹ Es. quando un cliente sceglie il FSU come fornitore anche per servizi diversi da quelli universali in ragione della sua reputazione.

⁶⁰ Nel testo si utilizza sia il termine "benefici intangibili" sia il termine "vantaggi intangibili" (anche "VIC").

129. La direttiva postale prescrive di tener conto, nel calcolo del costo netto, “*di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficiano i fornitori di servizi postali designati per fornire il servizio universale*”. Non fornisce ulteriori elementi sulla natura di questi benefici economici né sulla modalità con cui essi vanno inclusi nel calcolo (es. nel risultato di esercizio dell’NFSU o in aggiunta al costo netto derivante dalla differenza tra risultato d’esercizio FSU e NFSU).

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

Tabella 8 – VIC: benchmark

VIC	N.ro	Paese
Advertising effect	5	Belgio, Repubblica Ceca, Polonia, Portogallo, Spagna
Corporate reputation or brand value	5	Belgio, Irlanda, Polonia, Portogallo, Spagna
Exclusive rights (i.e. right to distribute stamps)	4	Re. Ceca, Lussemburgo, Olanda, Spagna
VAT Exemption	3	Re. Ceca, Olanda, Polonia
Demand complementarity	2	Irlanda, Polonia
Ubiquity	1	Portogallo

Fonte: Agcom su dati Cullen

LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE

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

132. Per valorizzare le sinergie commerciali PI ha adottato una metodologia nuova rispetto a quella adottata per il calcolo del costo netto per gli anni precedenti al 2020. Si tratta, tuttavia, della medesima metodologia sottoposta alla Commissione Europea nell’ambito della verifica sugli aiuti di stato e da essa condivisa⁶¹.

⁶¹ A differenza della precedente indagine CRA utilizzata per il calcolo del costo netto per gli anni a partire dal 2013, che indagava i motivi per cui i clienti avevano scelto di acquistare i servizi finanziari di PI (investimenti, conti correnti, pagamenti), adesso PI indaga la reazione delle tre categorie di clienti dei

133. La metodologia proposta di PI si basa sulla valorizzazione del calo della domanda di servizi finanziari che si avrebbe nello scenario NFSU in conseguenza al venir meno della fornitura dei servizi universali (al netto del calo dei costi). La variazione dei ricavi è stata stimata con l'ausilio di un'indagine campionaria, a partire dalla quale è stata valorizzata la percentuale di clientela che modificherebbe la propria domanda di servizi finanziari se PI non fornisse più servizi universali⁶². Il campione è stato suddiviso in tre categorie di clienti in funzione dei servizi acquistati (e quindi dei ricavi medi generati): correntisti, risparmiatori e pagatori di bollettini. La domanda cessante è stata poi valorizzata tenendo conto dei ricavi finanziari per le tipologie di servizi (investimenti, conti correnti e operazioni di pagamento). La variazione dei costi è stata calcolata riducendo i costi totali della medesima percentuale (media) di riduzione dei ricavi.

134. L'effetto netto del vantaggio calcolato da PI è pari a 29 milioni di euro per il 2020 e 24 milioni di euro per il 2021.

135. Per la stima dei vantaggi relativi al maggiore effetto pubblicitario PI propone di utilizzare la metodologia adottata dall'Autorità con la delibera n. 199/21/CONS relativa alla verifica del costo netto per gli ultimi tre anni precedenti al 2020⁶³. In particolare, la stima si basa sulla metodologia consolidata nelle telecomunicazioni per stimare il vantaggio pubblicitario generato dall'esposizione del logo "Telecom Italia" nelle cabine telefoniche, che prevede di stimare la spesa pubblicitaria che il FSU dovrebbe sostenere per ottenere un impatto di *marketing* equivalente a quello derivante dall'esposizione del logo. Anche in questo caso, si tratta di una metodologia approvata dalla Commissione.

136. Il vantaggio derivante dal maggiore effetto pubblicitario è stato stimato da PI in circa 20 milioni di euro per il 2020 e 21 milioni di euro per il 2021.

servizi finanziari in termini di cessati/ridotti acquisti di servizi finanziari in caso mancata fornitura del SU. Per maggiori informazioni sulla metodologia basata sull'indagine CRA si veda la delibera n. 298/17/CONS.

⁶² L'indagine è stata svolta nel luglio 2020, ha riguardato 1.200 interviste, svolte utilizzando la metodologica CATI e ha interessato un campione rappresentativo della base clienti dei servizi finanziari di PI. PI ha chiarito, al riguardo, che tutte le domande sono state concordate con la Commissione.

⁶³ È utile richiamare che nel calcolo del costo netto per gli anni precedenti al 2020 PI non includeva le occasioni di contatto nel calcolo dei VIC mentre l'Autorità riteneva opportuno includerle ed effettuava, a tal fine, una valorizzazione avvalendosi di una metodologia mutuata dalle tlc.

LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

137. A parere dell'Autorità i vantaggi intangibili che devono essere presi in considerazione nel caso specifico di PI sono:

- valore del marchio/vantaggio reputazione, vale a dire i maggiori ricavi dovuti al fatto che un cliente sceglie PI anche per servizi non universali per l'effetto positivo che esercita la reputazione di PI su di esso,
- occasioni di contatto/complementarità della domanda, vale a dire i maggiori ricavi dovuti al fatto che un cliente sceglie PI anche per servizi non universali per la comodità di poter acquistare tutti i servizi presso un unico ufficio,
- effetti pubblicitari, vale a dire il risparmio di costi per il marketing dovuti all'esposizione del marchio sui mezzi usati per il recapito dei servizi universali e negli uffici della rete commerciale universale,
- esenzione dell'IVA⁶⁴.

138. Dunque, si dovrà intervenire sul costo netto:

- Sottraendo i ricavi cessanti per il NFSU riconducibili al calo della domanda di servizi finanziari per la perdita di reputazione di fornitore del servizio universale e per l'effetto della complementarità della domanda e
- aggiungendo la spesa pubblicitaria che il NFSU deve sostenere per conseguire il medesimo risultato in termini di *marketing* per i servizi finanziari ottenuto dal FSU con l'esposizione del marchio sulle risorse dedicate al SU.

139. Dal momento che il controfattuale ipotizzato non contempla l'offerta di servizi postali non sarà necessario valorizzare l'effetto della domanda dell'applicazione dell'IVA.

140. A parere dell'Autorità la stima delle c.d. sinergie commerciali effettuata da PI è potenzialmente in grado di cogliere il calo della domanda di servizi finanziari che conseguirebbe alla cessazione dei servizi postali sia per l'effetto reputazionale sia per la complementarità della domanda in quanto al campione viene chiesto se continuerebbe ad

⁶⁴ Le economie di scala e di scopo sono incluse nel conto economico del FSU e del NFSU e derivano dalle ipotesi di redistribuzione dei costi comuni (es. imputazione all'NFSU dell'intero costo comune che nel fattuale è imputato ai SF e SP).

utilizzare i servizi finanziari di PI in caso di interruzione della fornitura dei servizi postali. Il metodo utilizzato non esplora la singola motivazione del cliente ma l'azione conseguente alla cessazione della fornitura dei servizi postali che può dipendere sia dalla complementarità, sia dall'effetto reputazionale, sia da entrambi.

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

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

7 Il diritto a realizzare profitti ragionevoli

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

143. Il *framework* europeo derivante dalla Disciplina sugli aiuti di Stato individua il tasso di remunerazione del capitale quale metodo per il calcolo del margine di utile ragionevole, mentre prevede la possibilità di ricorrere a metodi alternativi quali l'utile sulle vendite, solo laddove ciò sia opportunamente giustificato⁶⁵.

144. Nella prassi procedimentale di verifica del costo netto, per la stima dei profitti ragionevoli, l'Autorità ha inizialmente utilizzato l'EBIT MARGIN (verifica del costo netto per gli anni 2011 e 2012, cfr. delibera n. 412/14/CONS) e, successivamente, adottato il WACC per evitare di sovrastimare i profitti ragionevoli (verifica del costo netto per gli

⁶⁵ Si veda la Comunicazione della Commissione Europea (2012/C 8/03) recante “*Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011)*”, punti 33-34: “33. Per «margine di utile ragionevole» si intende il tasso di remunerazione del capitale che sarebbe richiesto da un'impresa media per valutare se prestare o meno il servizio di interesse economico generale per l'intera durata dell'atto di incarico, tenendo conto del livello di rischio. 34. Ove debitamente giustificato, per determinare l'ammontare del margine di utile ragionevole è possibile ricorrere ad indicatori del livello dell'utile diversi dal tasso di remunerazione del capitale come il tasso medio di remunerazione del capitale proprio sul periodo di durata dell'incarico, il rendimento del capitale investito, il rendimento delle attività o l'utile sulle vendite”.

anni compresi tra il 2013 e 2019, cfr. delibere nn. 298/17/CONS, 214/19/CONS e 199/20/CONS)⁶⁶.

145. L' EBIT⁶⁷ è un risultato intermedio del conto economico che esprime il margine prodotto dall'attività senza considerare gli oneri finanziari e le imposte (anche "risultato operativo" o "margine operativo netto"). Si tratta di un indicatore che consente di valutare la redditività dell'impresa, ma che non tiene conto della struttura finanziaria dell'impresa in quanto non considera la gestione finanziaria. L' EBIT MARGIN è il risultato operativo calcolato come percentuale in rapporto ai ricavi dell'impresa e presenta il vantaggio di dipendere da due soli dati contabili, facilmente reperibili (l'EBIT e i ricavi dell'impresa) e, pertanto, risulta di più agevole stima.

146. Va altresì richiamato che l'EBIT MARGIN è utilizzato di consueto nella prassi decisionale della CE⁶⁸.

LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE

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

148. Inoltre, secondo PI 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.

149. Infine, PI osserva che l'uso dell'EBIT MARGIN è conforme alla Disciplina europea relativa agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio

⁶⁶ Nell'ambito dell'ultimo procedimento, conclusosi con la delibera n.199/20/CONS la scelta tra EBIT e WACC è stata sottoposta a consultazione pubblica.

⁶⁷ Acronimo di *Earnings Before Interests and Taxes*.

⁶⁸ Cfr. Decisione *Bpost* SA.14588 del 2012, Decisione Poste Italiane SA.43243 del 2015, Decisione *Bpost* d SA.42366 del 2016.

pubblico e alla prassi decisionale della Commissione europea⁶⁹ e di altre ANR quali Ofcom⁷⁰.

150. Tutto ciò considerato, PI ha utilizzato un valore dell'EBIT MARGIN pari al 7,4% per stimare il profitto ragionevole sia per il 2020 sia 2021 chiarendo che tale valore è già stato utilizzato nella Decisione della Commissione Europea relativa alla compatibilità con la disciplina sugli aiuti di stato delle compensazioni pubbliche a Poste Italiane per il SU per gli anni 2012-2015 e 2016-2019⁷¹.

151. Utilizzando la percentuale del 7,4% applicato al totale dei ricavi realizzati dall'operatore FSU nel settore postale, si arriva ad una stima dei profitti ragionevoli pari a 191 milioni di euro per il 2020 e 83 milioni di euro per il 2021⁷².

LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

152. L'Autorità ritiene di poter condividere, in linea di principio, l'adozione dell'EBIT MARGIN come indicatore in grado di rispondere in modo più efficace al contesto di cambiamento inizialmente descritto e ai rischi che l'incertezza genera negli investitori. Esso rappresenta, peraltro, un indicatore più appropriato del WACC (che indica la remunerazione del capitale impiegato) laddove – come succede per PI – una quota consistente di costi operativi è correlata al fattore lavoro rispetto al valore delle immobilizzazioni. L'Autorità, ritiene, tuttavia, opportuno fare riferimento ad una media degli EBIT dei “*comparables*” europei 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%.

153. Applicando tali percentuali ai ricavi dei servizi postali universali, come effettuato dalla CE, al fine di remunerare l'onere della fornitura del Servizio Universale, la stima del profitto ragionevole per gli anni di riferimento è pari a circa 45 milioni di euro per il 2020 e circa 39 milioni di euro per il 2021.

⁶⁹ PI evidenzia che La possibilità di determinare il margine di utile ragionevole attraverso “*l'utile sulle vendite*” è previsto al §34 dalla Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011), Comunicazione (2012/C 8/03). Inoltre, richiama la Decisione Bpost SA.42366 del 2016.

⁷⁰ PI richiama la *Decision on the new regulatory framework* del 27 marzo 2012.

⁷¹ SA.43243 (2015/N).

⁷² I valori sono stati ottenuti moltiplicando l'EBIT MARGIN per i ricavi dell'FSU (perimetro azienda) nell'anno di riferimento, vale a dire 2.584 milioni di euro per il 2020 e 1.117 milioni di euro per il 2021.

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

8 Gli incentivi per una maggiore efficienza economica

154. 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.

155. L'Autorità, tuttavia, osserva che, in tal senso, una previsione è contenuta nella disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato che, diversamente dalla regolazione postale, offre utili indicazioni. In via preliminare, la Comunicazione della Commissione sulla disciplina degli aiuti di Stato⁷³ ammette la possibilità di non poter valutare l'efficienza produttiva e l'Autorità, in proposito, osserva che lo scenario controfattuale proposto da PI, nel quale l'operatore NFSU, pur operando secondo criteri di efficientamento dei processi produttivi, di riorganizzazione delle risorse e di riformulazione dell'offerta dei servizi postali e finanziari, in assenza di vincoli derivanti dall'obbligo di fornitura del SU, presenta risultati negativi nel settore postale. L'esercizio, dunque, di PI per gli anni 2020 e 2021, fornisce delle prime utili indicazioni che inducono a ritenere che gli efficientamenti produttivi possano incidere solo parzialmente e anche in maniera non sempre efficace sulle perdite strutturali dell'operatore, alle quali concorrono anche i fattori congiunturali di un mercato in contrazione.

156. Alla luce di quanto evidenziato, l'Autorità ritiene, pertanto, che, in assenza di un modello di riferimento verso il quale orientarsi al fine di valutare ulteriori incrementi di efficienza che potrebbero essere implementati, sia il meccanismo della legge di stabilità 2015⁷⁴ che fissa una soglia massima di 262,4 milioni di euro per la compensazione, sia

⁷³ 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), parr. 38-44: “gli Stati membri devono introdurre incentivi a favore di una prestazione efficiente di SIEG di elevata qualità, a meno che possano debitamente dimostrare che questo non sia possibile o opportuno [...] gli incentivi all'efficienza possono essere concepiti in modi diversi per rispondere meglio alle specificità di ciascun caso o settore. Ad esempio, gli Stati membri possono definire in anticipo un livello di compensazione fisso che preveda e incorpori gli incrementi di efficienza che si può prevedere che l'impresa realizzi nel corso della durata dell'atto di incarico. In alternativa, gli Stati membri possono definire obiettivi di efficienza produttiva nell'atto di incarico in base ai quali il livello della compensazione è subordinato alla misura in cui gli obiettivi sono stati raggiunti”.

⁷⁴ Legge n.190 del 23 dicembre 2014 (legge di stabilità 2015).

quanto previsto dal Contratto di Programma⁷⁵, che prevede un ammontare massimo della compensazione per la fornitura del SU, che rimane invariato anche rispetto agli incrementi del tasso di inflazione, garantiscono che il FSU realizza incrementi di efficienza nel corso della durata dell'affidamento.

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

9 Onere del servizio universale postale

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

159. PI ha valorizzato per l'anno 2020 e 2021 il seguente onere:

	2020 (Milioni di euro)	2021 (Milioni di euro)
A) Risultato Operatore FSU	325	797
B) Risultato Operatore NFSU	1.609	2.033
C) = B) – A) Costo Netto	1.284	1.235
D) Vantaggi intangibili e commerciali	49	45
E) Diritto a realizzare profitti ragionevoli	191	207
F) = C) – D) + E) Onere del Servizio Universale	1.426	1.397

⁷⁵ Cfr. Contratto di Programma 2020-2024 tra il Ministero dello Sviluppo Economico e Poste Italiane S.p.A., art. 6, comma 4 “L'incentivo all'efficienza del fornitore del servizio universale, di cui all'Allegato I della direttiva 2008/6/CE, è assicurato attraverso la determinazione di un livello massimo delle compensazioni a carico del bilancio dello Stato, definito ex ante dal presente Contratto ai sensi della legge n. 190 del 2014, ed invariante sia in relazione agli incrementi del tasso d'inflazione sia in relazione all'andamento dell'onere di servizio universale.”

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

	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

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

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

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

162. Al fine di individuare alcune indicazioni per circoscrivere il concetto di "iniquità" dell'onere l'Autorità ritiene utile, in linea con le precedenti decisioni, attingere alla giurisprudenza formatasi in materia di finanziamento del costo netto del SU nel settore

delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, che può fornire alcune importanti indicazioni.

163. Al riguardo, appare significativa la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (di seguito denominata anche Corte) che, sul caso *Commissione europea v. Regno del Belgio*, C-222/08, in data 6 ottobre 2010, ha ribadito l'esigenza che l'iniquità del costo netto sia accertata dalle Autorità nazionali di regolamentazione in concreto prima che sia disposto qualsiasi indennizzo. Ciò è in linea con quanto previsto dal legislatore comunitario che, nella direttiva n. 2002/22/CE (cd. "direttiva servizio universale"), esclude forme di automatismo tra il costo netto originatosi dalla fornitura del SU ed il diritto al suo finanziamento. Con tale decisione, la Corte chiarisce che di iniquità si può parlare se, per l'impresa fornitrice del SU, l'onere «*presenta un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo*».

164. Al fine di definire più compiutamente i parametri in base ai quali valutare se l'FSU abbia o meno la capacità di sostenere il relativo onere, la Corte precisa che occorre tenere conto dell'insieme delle caratteristiche proprie dell'impresa interessata e, in particolare: *i*) del livello delle sue dotazioni (intese come le risorse di cui dispone l'FSU); *ii*) della sua situazione economica e finanziaria; *iii*) della sua quota di mercato ⁷⁶.

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

166. In linea con la decisione precedente⁷⁷, l'Autorità ritiene utile adottare alcuni dei criteri utilizzati dai Paesi europei che hanno effettuato almeno una volta il calcolo del costo netto e, quindi, valutare l'iniquità dell'onere rapportandone il valore a: *i*) i ricavi dei servizi universali, *ii*) i costi dei servizi universali e *iii*) i costi totali dell'FSU.

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

- Superiore al 3% dei ricavi dei servizi universali

⁷⁶ Sul tema si vedano anche gli studi di *Frontier Economics*, "Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO", gennaio 2013 e di ANACOM, *Decision on the concept of unfair financial burden for the purpose of compensating the net cost of the universal service with respect to postal services*, 18 febbraio 2014.

⁷⁷ Delibera n. 79/21/CONS.

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

168. Al riguardo, si osserva che l'onere del SU di PI per gli anni 2020 e 2021 supera ciascuna delle soglie fissate da tali Paesi europei ai fini della definizione di iniquità dell'onere. Sebbene nell'ordinamento nazionale non si rileva una definizione di iniquità dell'onere e non si riscontra una definizione univoca a livello europeo, l'Autorità, adottando i medesimi criteri utilizzati dalle altre ANR, ritiene che l'onere per il 2020 e per il 2021 sia iniquo.

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

11 Il fondo di compensazione

169. Per il finanziamento del costo netto del SU, l'art. 3, comma 12, del d.lgs. n. 261/1999 (che recepisce la direttiva n. 97/67/CE) prevede, quale ulteriore strumento rispetto ai trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato, l'istituzione del fondo di compensazione, così come definito dall'art. 10 del citato decreto, cui sono tenuti a contribuire, *«i titolari di licenze individuali e di autorizzazione generale entro la misura massima del dieci per cento degli introiti lordi, relative a servizi sostitutivi di quelli compresi nel servizio universale, derivanti dall'attività autorizzata»*. Il legislatore italiano ha, pertanto, previsto la possibilità di imporre l'obbligo di contribuzione al meccanismo di condivisione dei costi derivanti dal SU ai titolari di licenza individuale (art. 5 del d.lgs. n. 261/1999) e di autorizzazione generale (art. 6 del d.lgs. n. 261/1999).

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

- ai fornitori dei servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del SU (licenziatari), può essere imposto l'obbligo di contribuire finanziariamente al fondo di compensazione (così come risulta dal combinato disposto dell'art. 7, comma 4, e dell'art. 9, comma 2, della direttiva 97/67/CE nel testo vigente);
- ai fornitori di servizi postali, compresi gli autorizzati, può essere imposto l'obbligo di contribuzione qualora i loro servizi possano considerarsi, nell'ottica di un utente, rientranti nell'ambito di applicazione del SU perché denotino un livello di *«intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale, tenuto conto delle loro caratteristiche, compresi gli aspetti che comportano un valore*

aggiunto, nonché l'impiego previsto e la tariffazione» (considerando 27 della direttiva n. 2008/6/CE, richiamato anche nelle previsioni relative agli obblighi dei soggetti autorizzati, art. 11, comma 1, lettera f), del regolamento sul rilascio dei titoli abilitativi del regolamento, approvato con delibera n. 129/15/CONS.

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

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

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