



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI

DELIBERA N. 28/23/CONS

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

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio dell'8 febbraio 2023;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante *“Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”*;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante *“Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”*;

VISTO il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante *“Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”*, come convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e, in particolare, l'art. 21 che conferisce all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni i poteri di regolamentazione per il settore postale ai sensi dell'art. 22 della direttiva 2008/6/CE;

VISTA la direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008 che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari e, in particolare, l'allegato I recante *“Orientamenti per il calcolo dell'eventuale costo netto del servizio universale”* con precipuo riferimento alla *“Parte B: calcolo del costo netto”*;

VISTO il decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante *“Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio”* così come modificato da ultimo dal d.lgs. n. 58/2011, che ha recepito la direttiva 2008/6/CE e, in particolare, l'art. 3, comma 14, che recita *«[l']autorità di regolamentazione rende pubblica annualmente la quantificazione dell'onere del servizio universale e le modalità di finanziamento dello stesso»* e l'articolo 7, comma 1, secondo cui *“Il fornitore del servizio universale è tenuto ad istituire la separazione contabile sulla base di principi di contabilità dei costi applicati coerentemente e obiettivamente giustificabili, distinguendo chiaramente tra i singoli servizi ed i prodotti che fanno parte del servizio universale e quelli che ne sono esclusi”*;

VISTA la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”* e, in particolare, l'art. 1, comma 274, che recita *«[il costo netto del servizio postale universale] a carico*



della finanza pubblica è confermato nell'importo massimo di 262,4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015, cui si provvede nell'ambito delle risorse previste a legislazione vigente allo scopo finalizzate. Sono fatti salvi gli effetti delle verifiche dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in ordine alla quantificazione del costo netto del servizio postale universale»;

TENUTO CONTO che, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del Contratto di programma 2020-2024 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane S.p.A. (in seguito Contratto di programma) *“sulla base della separazione contabile certificata redatta conformemente al decreto legislativo n. 261 del 1999, la Società trasmette all'Autorità, entro il mese di giugno di ogni anno, la quantificazione dell'onere di servizio universale sostenuto nel corso del precedente esercizio, contestualmente ad una previsione degli oneri relativi all'esercizio di competenza. Tale trasmissione è accompagnata da una relazione che illustra le dinamiche sottostanti all'andamento dell'onere. La documentazione di cui al presente comma è contestualmente trasmessa al Ministero”;*

VISTO l'articolo 6, comma 1, del Contratto di programma, secondo cui: *“l'onere per la fornitura del servizio universale è finanziato ai sensi e con le modalità di cui al comma 12 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 261 del 1999. Sono fatti salvi gli effetti delle verifiche dell'Autorità in ordine alla quantificazione del costo netto del servizio postale universale”;* nonché il comma 4, secondo cui: *“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. Il calcolo del costo netto del servizio universale è effettuato nel rispetto degli orientamenti di cui all'Allegato I della direttiva 97/67/CE, inserito dalla direttiva 2008/6/CE”;*

VISTO l'art. 6, commi 2 e 3, del Contratto di programma, secondo cui *“il contributo a carico della finanza pubblica per l'onere del servizio postale universale è stabilito, ai sensi della legge n. 190 del 2014, nell'importo massimo di euro 262,4 milioni annui” e “l'onere per la fornitura del servizio universale in eccesso rispetto alla somma di 262,4 milioni di euro può essere compensato, per ciascun anno, ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 3, comma 12, lettera b) e di cui all'articolo 10 del decreto legislativo n. 261 del 1999 sulla base del costo netto del servizio postale universale verificato dall'Autorità, e comunque nella misura massima di 89 milioni di euro annui”;*

VISTA la delibera n. 383/17/CONS, del 5 ottobre 2017, recante *“Regolamento recante la disciplina dell'accesso ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e degli articoli 5 e seguenti del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33”;*

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante *“Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni”* come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 434/22/CONS;



VISTA la delibera n. 728/13/CONS, del 19 dicembre 2013, recante *“Determinazione delle tariffe massime dei servizi postali rientranti nel servizio universale”*;

VISTA la delibera n. 199/21/CONS, del 7 giugno 2019, recante *“Verifica del calcolo del costo netto del servizio postale universale per gli anni 2017, 2018 e 2019”*;

TENUTO CONTO che, ai sensi dell’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 261/1999 *«il servizio universale è affidato a Poste Italiane S.p.A. per un periodo di quindici anni, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della direttiva 2008/6/CE. Ogni cinque anni il Ministero dello sviluppo economico verifica, sulla base di un’analisi effettuata dall’autorità di regolamentazione, che l’affidamento del servizio universale a Poste Italiane S.p.A. sia conforme ai criteri di cui alle lettere da a) ad f) del comma 11 dell’articolo 3 e che nello svolgimento dello stesso si registri un miglioramento di efficienza, sulla base di indicatori definiti e quantificati dall’autorità. In caso di esito negativo della verifica di cui al periodo precedente, il Ministero dello sviluppo economico dispone la revoca dell’affidamento»*, vale a dire che Poste Italiane S.p.A. è il fornitore del servizio universale dal 30 aprile 2011, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 58/2011;

VISTA la delibera n. 427/21/CONS, recante *“Analisi di conformità dell’affidamento del Servizio Universale alla società Poste Italiane S.p.A. ai fini della verifica quinquennale ex art. 23 del Decreto Legislativo n. 261/1999 e s.m.i.”* del 30 dicembre 2021;

VISTO il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 6 maggio 2022 che ha attestato la conformità dell’affidamento del servizio universale a Poste Italiane S.p.A. per il periodo dal 1° maggio 2016 al 30 aprile 2021;

CONSIDERATO che per il finanziamento del servizio universale occorre verificare se gli obblighi imposti al fornitore dello stesso comportano un costo netto e rappresentano un onere finanziario eccessivo, come disposto dalla normativa vigente;

VISTA la 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”*, la quale ha accertato, sulla base della notifica effettuata dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (allora Ministero dello Sviluppo Economico), 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;

CONSIDERATO che la Commissione europea, ai fini della Decisione C(2020) 8340 *final*, 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 dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy, che quantifica il

costo netto in riferimento al perimetro dell’“intera azienda”, ovvero prendendo in considerazione nel calcolo i costi e i ricavi di tutti i settori di *business* in cui Poste Italiane opera (par. 81-85 della Decisione);

VISTA la nota di Poste Italiane del 30 giugno 2021 (prot. n. 288623), avente ad oggetto “*Adempimenti ex art. 7 del d.lgs. 261 del 22 luglio 1999 e successive modifiche e art. 3 del Contratto di Programma*”, con cui la Società ha trasmesso il documento di separazione contabile relativo all’anno 2020 e il calcolo del costo netto del servizio universale per il medesimo anno, comunicando altresì, che la stima dell’onere del servizio universale per l’anno 2021 è in riduzione rispetto all’anno 2020;

VISTA la nota di Poste Italiane del 30 giugno 2022, pervenuta in Autorità il 1° luglio 2022 (prot. n. 0206281), avente ad oggetto “*Adempimenti ex art. 7 del d.lgs. 261 del 22 luglio 1999 e successive modifiche e art. 3 del Contratto di Programma*”, con cui la Società ha trasmesso il documento di separazione contabile relativo all’anno 2021 e il calcolo del costo netto del servizio universale per il medesimo anno comunicando, altresì, che la stima dell’onere del servizio universale per l’anno 2022 è in riduzione rispetto all’anno 2021;

VISTA la richiesta di Poste Italiane, nelle note del 30 giugno 2021 (prot. n. 288623) e del 30 giugno 2022 (prot. n. 0206281), 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*”, di verificare l’onere del servizio universale avvalendosi del cd. “perimetro allargato”, utilizzando come base di calcolo tutte le attività di Poste Italiane S.p.A.;

VISTA la delibera dell’Autorità n. 199/21/CONS, secondo la quale “*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. 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)*”;

CONSIDERATO che, anche a causa dell’*e-substitution*, in tutti i Paesi si è assistito ad un drastico calo dei volumi di corrispondenza e ad un contestuale aumento dei volumi di pacchi, determinato dalla crescita dell’*e-commerce* e che in Italia l’incremento dei volumi dei pacchi finora non è riuscito a compensare la riduzione dei volumi di corrispondenza, per cui il numero totale di invii postali tra il 2012 ed il 2021 si è ridotto del 34%;

CONSIDERATO che la suddetta riduzione dei volumi comporta un aumento dei costi unitari dei servizi postali universali;

CONSIDERATO che alla luce del mutato contesto economico e di mercato rispetto agli anni passati, che si aggiunge al declino strutturale dei volumi di corrispondenza,

occorre valutare l'opportunità di utilizzare un perimetro di calcolo differente da quello utilizzato negli anni precedenti, che non tenga conto solo delle perdite relative alla fornitura del servizio universale, ma di tutte le perdite che l'operatore è tenuto a sostenere in virtù degli obblighi di servizio universale per il mantenimento dell'intera rete del servizio universale;

VISTO il Contratto di programma citato laddove, nelle premesse, evidenzia la necessità di una evoluzione nella gestione dei rapporti tra lo Stato e Poste Italiane, tenuto conto dei cambiamenti già in atto all'epoca della sottoscrizione e che oggi determinano effetti ancor più forti, e in particolare i seguenti capoversi: *“Considerati i cambiamenti recenti e prospettici del settore postale e dei mercati dei prodotti e dei servizi inclusi nel servizio postale universale”*; *“Considerata, in particolare, 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”*; *“Considerata 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”*;

CONSIDERATO, sotto il medesimo profilo, che attraverso la rete universale PI fornisce non solo servizi postali, ma anche servizi finanziari e, pertanto, appare opportuno estendere il calcolo del costo netto a tutta l'azienda, considerando non solo il costo dei servizi rientranti nel SU, ma anche quello della rete che PI è obbligata a mantenere in qualità di operatore designato;

CONSIDERATO che l'Autorità può, nell'esercizio discrezionale del potere regolamentare - come da ultimo statuito dal Tar Lazio, nella sentenza n. 11416/2022 del 5 settembre 2022 - alla luce di elementi sopravvenuti o di un differente e motivato apprezzamento degli elementi esistenti, modificare il proprio approccio nel calcolo del costo netto;

VISTA la nota di Poste Italiane del 1° aprile 2022 (prot. n. 1821/2022), su richiesta di informazioni della Direzione del 4 marzo 2022 (prot. n. 78273), relativa ai dati di dettaglio della contabilità regolatoria predisposta da Poste Italiane S.p.A. ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 261/99, utili anche ai fini del procedimento istruttorio relativo alla verifica del costo netto del servizio postale universale per l'anno 2020;

UDITA la relazione del Commissario Antonello Giacomelli, relatore ai sensi dell'articolo 31 del *“Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità”*;



DELIBERA

Articolo 1

1. È avviato il procedimento concernente la “*Verifica del calcolo del costo netto del servizio postale universale, quantificazione dell’onere e modalità del suo finanziamento. Anni 2020 e 2021*”.

2. Il termine di conclusione del procedimento è fissato in 180 giorni, decorrenti dalla data di pubblicazione della presente delibera. Il termine è sospeso per il tempo previsto nelle richieste di informazioni e documenti, per lo svolgimento della consultazione pubblica e per le eventuali richieste di parere ad altre Istituzioni. I termini del procedimento possono essere prorogati dall’Autorità con delibera.

3. La responsabilità del procedimento è affidata all’ing. Raffaella Barresi (r.barresi@agcom.it), funzionaria della Direzione Servizi Postali.

La presente delibera è pubblicata sul sito *web* dell’Autorità.

Roma, 8 febbraio 2023

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonello Giacomelli

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Giulietta Gamba