

***Consultazione pubblica concernente la verifica del calcolo del costo netto del Servizio Postale Universale per gli anni 2017, 2018 e 2019***

*Osservazioni in merito alle specifiche proposte di decisione ed agli orientamenti dell'Autorità contenuti nell'Allegato B alla Delibera n. 79/21/CONS, predisposte dalla Società*

**POSTE ITALIANE S.p.A.**

Roma, 03 maggio 2021

Il presente Documento (di seguito “Documento”) contiene le osservazioni di Poste Italiane S.p.A. (“PI” o la “Società”) in merito alle specifiche proposte di decisione ed agli orientamenti dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (“Autorità” o “AGCom”) contenuti nell’Allegato B della Delibera n. 79/21/CONS (“Proposta” o “Schema di Delibera”) e sottoposti a consultazione pubblica (“Consultazione”).

## **SOMMARIO**

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

## 1. RISPOSTE AI QUESITI DELL'AUTORITÀ

### D.1 Si condivide l'impostazione metodologica dell'Autorità sul calcolo del costo netto?

In relazione all'approccio metodologico utilizzato dall'Autorità per il calcolo del costo netto, la Società non condivide i seguenti aspetti: I) la scelta di limitare il calcolo del costo netto al solo perimetro relativo ai servizi universali; II) la decisione non giustificata, di non considerare plausibile uno scenario controfattuale in cui PI, in assenza di obblighi, sceglierebbe di non offrire servizi postali piuttosto che incorrere in una perdita economica.

Con riferimento al perimetro utilizzato per calcolare il costo netto, l'Autorità *“ritiene opportuno basare le proprie valutazioni sul perimetro relativo ai soli servizi rientranti nel SU, in continuità con le decisioni assunte nelle precedenti verifiche (delibere nn. 412/14/CONS, 298/17/CONS e 214/19/CONS), non escludendo la possibilità per gli anni futuri di optare per un allargamento del perimetro”* (cfr. §38 dello Schema di Delibera).

La Società non condivide tale approccio in quanto non consente di quantificare in modo corretto il costo netto derivante dagli obblighi di SU. In particolare, la Società ritiene che, al fine di garantire l'accuratezza e l'affidabilità dei risultati del calcolo, sia necessario utilizzare un perimetro di calcolo allargato quantomeno a tutti i prodotti postali (universali e non).

Tale necessità era stata già posta all'attenzione dell'Autorità, anche nell'ambito delle varie attività istruttorie di verifica del costo netto che hanno avuto luogo nel corso degli ultimi anni. Infatti, PI ha regolarmente evidenziato all'Autorità il fatto che i servizi postali universali necessitano di una estesa infrastruttura postale a cui sono associati i relativi servizi di produzione. In particolare, la fornitura del servizio postale universale richiede il

mantenimento di una rete di accettazione e recapito caratterizzata da elevati costi fissi (in relazione alla capillarità a livello nazionale e ai vincoli di qualità) che risulta tuttavia sovradimensionata rispetto al livello della domanda e, quindi, necessariamente insatura. Il FSU nella situazione descritta, al pari di qualsiasi altro operatore economico razionale, è incentivato ad ampliare la propria offerta commerciale con ulteriori servizi, la cui fornitura consenta di migliorare il livello di saturazione della infrastruttura postale e dei relativi costi fissi. È proprio questo il motivo per il quale, sostanzialmente, tutti gli FSU, a livello europeo, offrono servizi ulteriori rispetto a quelli universali a partire, anzitutto, dai servizi postali non universali relativi al recapito di invii promozionali (indirizzati e non) e i servizi di pacchi e corriere espresso. La fornitura di servizi non universali attraverso la rete universale, tuttavia, inevitabilmente penalizza la redditività contabile dei servizi stessi, sia per effetto della rigidità operativa e dei costi generata dai vincoli di universalità, sia per effetto del fatto che, in base alla direttiva 2008/6/CE, i costi insaturi correlati ai vincoli di universalità della rete devono essere ripartiti, da un punto di vista di contabilità dei costi, in egual misura (con gli stessi driver) tra servizi universali e non. In altre parole, la fornitura di servizi non universali attraverso la rete universale migliora la redditività (contabile) dei servizi universali, assorbendo costi insaturi dalla rete, ma penalizza la redditività (contabile) dei servizi non universali, che subiscono l'effetto negativo dei vincoli di universalità. Sulla base delle considerazioni che precedono, il FSU che operi anche in settori di attività economica differenti da quello del servizio universale (contribuendo a ridurre l'insaturazione della rete postale universale) deve essere compensato di tutti gli oneri generati dalla fornitura del servizio universale, anche se, contabilmente, tali oneri vengono attribuiti a servizi non universali.

Peraltro, già da alcuni anni, è emersa una tendenza di spostamento di volumi dall'area dei prodotti universali all'area dei prodotti non universali; ciò, ad esempio, è conseguenza della

liberalizzazione del mercato e della normativa in materia di appalti pubblici, che ha spinto anche le PPAA a bandire gare per la fornitura di servizi postali. Tale fenomeno, peraltro, è stato già registrato da AGCom nella Delibera 621/16/CONS (“Riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all’infrastruttura postale di poste italiane”) laddove l’Autorità ha rilevato che *“Analizzando in dettaglio l’andamento dei prodotti postali che compongono l’aggregato del servizio universale si osserva che le perdite maggiori (circa 840 milioni di invii in meno nel 2015 rispetto al 2012) si registrano per gli invii multipli, quali ad esempio la posta massiva e la c.d. posta registrata (invii raccomandati e assicurati) che costituiscono l’84% dei volumi di corrispondenza nazionale, ossia quella spedita e consegnata in Italia. Tale riduzione è dovuta sia al calo fisiologico dei volumi postali, di cui si è già accennato, sia alla pressione competitiva dei prodotti non inclusi nel perimetro del servizio universale, quali ad esempio i prodotti a data e ora certa”*.

Tale fenomeno è, inoltre, confermato dal trend storico dei volumi 2016-2020 dei servizi postali, come riportato nell’Osservatorio sulle comunicazioni n.1/2021 effettuato dall’Autorità.

Si aggiunga che in questi anni si è registrata non solo una “osmosi” tra i servizi di corrispondenza universali e non universali, ma anche una certa “intercambiabilità” tra servizi di corrispondenza (e segnatamente della posta registrata) e dei pacchi, come evidenziato *ex multiis* da AGCom nella Delibera 452/18/CONS (“V.17. *L’integrazione del recapito dei pacchi con quello della corrispondenza tradizionale riguarda soprattutto la posta registrata in quanto esiste un significativo grado di assimilabilità tra i due prodotti. Si consideri, infatti, che: i) entrambe le tipologie di prodotto prevedono la consegna a mano al cliente, ii) hanno livelli di prezzi equiparabili (entrambi hanno marginalità più consistenti rispetto alla posta indescritta), iii) SLA (es. tempi di recapito) e servizi aggiuntivi simili (es. tracciatura); infine, iv) sia il recapito della posta descritta sia quello dei pacchi può essere organizzato in base a*

*giri del portalettere più ampi rispetto a quelli previsti per il recapito dell'indescritta in quanto il portalettere deve raggiungere un minor numero di punti di consegna").*

Analogamente la Fondazione Ugo Bordoni ha di recente<sup>1</sup> sostenuto che si “*sta disegnando un nuovo perimetro del mercato, prodotto dagli sconfinamenti del mercato digitale (comunicazioni elettroniche) e del segmento CEP, soprattutto per effetto dell'espansione determinato dalla diffusione del commercio elettronico. Le comunicazioni cartacee, in riduzione sia in termini di volumi che di ricavi, diventano quindi parte di un nuovo mercato allargato, inclusivo di comunicazioni digitali e pacchetti, entrambi in forte crescita*”.

Di conseguenza, per le motivazioni esposte, la Società ritiene necessario che qualora il FSU offra anche prodotti o servizi che non rientrano nel perimetro dei servizi universali – contribuendo, in tal modo, a ridurre l'insaturazione della rete postale universale – questi debba essere compensato per tutti gli oneri oggettivamente derivanti dalla fornitura del servizio universale, anche laddove, contabilmente, tali oneri vengano imputati ai servizi non universali. Tale necessità è avvalorata, peraltro, dalla constatazione che nell'ambito delle diverse implementazioni del calcolo del costo netto e della letteratura economica di settore, è ormai consolidata la necessità di calcolare il costo netto in riferimento non al solo perimetro dei servizi universali, ma considerando tutti i servizi postali nel loro complesso.

In proposito, la Società ritiene opportuno richiamare le scelte effettuate dalla Commissione Europea nell'ambito delle sue valutazioni circa l'ammissibilità delle compensazioni pubbliche, erogate a favore di PI, ai sensi della normativa sugli Aiuti di Stato. In particolare, nel seguito si illustreranno prima le motivazioni tali per cui la metodologia di calcolo del costo netto introdotta dalla Terza Direttiva postale risulta pienamente coerente con le disposizioni normative europee in materia di aiuti di Stato e, successivamente, si darà conto delle scelte effettuate dalla Commissione relativamente al perimetro di calcolo.

---

<sup>1</sup> <http://www.fub.it/sites/default/files/2019-02/E-substitution%20nel%20mercato%20postale%20della%20corrispondenza.pdf>

In proposito, si fa presente che la “Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico”<sup>2</sup> (Disciplina SIEG 2012), costituisce un tassello fondamentale del quadro regolatorio europeo relativo al settore postale ed è, naturalmente, basata sulle medesime logiche che sono alla base della Terza Direttiva postale (la cui entrata in vigore è antecedente di alcuni anni rispetto a quella della Disciplina). La Terza Direttiva, infatti, prevede che “Se uno Stato membro stabilisce che gli obblighi del servizio universale previsti dalla presente direttiva comportano un costo netto, calcolato tenendo conto dell'allegato I “può introdurre: a) un meccanismo volto a compensare l'impresa interessata a partire da fondi pubblici; [...]” (art. 7 co. 3): il costo netto calcolato in base all'All. I può, dunque, essere finanziato con fondi pubblici.

La Disciplina SIEG, al riguardo, stabilisce le condizioni che debbono essere rispettate affinché le compensazioni pubbliche per il funzionamento dei servizi di interesse economico generale (SIEG) possano considerarsi compatibili con il Trattato UE.

Il punto 26 della Disciplina richiama la Terza Direttiva postale e specifica che l'Allegato I contiene “indicazioni più dettagliate sulle modalità per applicare la metodologia del costo evitato netto”.

Inoltre, considerato che la fornitura del servizio postale universale costituisce, ovviamente, un SIEG, ciò solo sarebbe sufficiente per affermare che la Direttiva postale e la Disciplina SIEG costituiscono due aspetti strettamente connessi del medesimo quadro regolatorio.

Per quanto sopra, le valutazioni effettuate ai fini del calcolo del costo netto di cui all'All. I della Direttiva postale devono evidentemente sottostare alle medesime logiche regolatorie delle valutazioni effettuate ai fini del calcolo dei costi netti dei SIEG che beneficiano di compensazioni statali.

---

<sup>2</sup> Comunicazione 2012/C 8/03.



Appurato il legame esistente tra normativa relativa agli Aiuti di Stato e calcolo del costo netto in ambito nazionale, la Società intende richiamare il fatto che, come ben noto all’Autorità, nell’ambito delle sue verifiche sulle compensazioni pubbliche, la Commissione abbia sempre calcolato il costo netto utilizzando un perimetro allargato a tutti i servizi offerti da PI. In particolare, nell’ultima Decisione sulle compensazioni pubbliche per la fornitura del SU relative al periodo 2020-2024 (State Aid SA.55270 (2020/N)), la CE ha continuato ad utilizzare come perimetro di calcolo del costo netto quello relativo all’Azienda nel suo complesso. Peraltro, come già illustrato nella parte introduttiva del presente documento di risposta, anche in considerazione dell’impostazione metodologica adottata dalla Commissione, per gli anni futuri la Società intende calcolare il costo netto allargando il perimetro a tutti i servizi offerti.

Di conseguenza, risulta incomprensibile la scelta operata dall’Autorità di continuare a determinare il costo del SU con riferimento ai soli servizi universali.

Ciò è ulteriormente testimoniato anche dall’evidenza che, in occasione dell’anteriore ciclo regolatorio stabilito con la Delibera n. 298/17/CONS recante “Servizio postale universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell’eventuale costo netto per gli anni 2013 e 2014”, la stessa Autorità si era ripromessa *“di ampliare il perimetro di riferimento in considerazione sia della continua riduzione dei volumi postali complessivi, sia dell’evoluzione di mercato alla luce delle osservazioni presentate nel corso della consultazione circa l’utilizzo della rete di PI anche per la fornitura di servizi non rientranti nel SU”* (v. Delibera n. 298/17/CONS, §90).

L’ampliamento del perimetro per gli anni futuri era stato proposto anche nella Delibera n. 214/19/CONS recante “Servizio postale universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell’eventuale costo netto per gli anni 2015 e 2016” al §28 (*“Per quanto riguarda la scelta del perimetro da utilizzare ai fini della valutazione del costo netto,*

*si richiama quanto riportato nella delibera n. 298/17/CONS all'esito della consultazione pubblica. In continuità con la scelta assunta nelle precedenti verifiche (delibere nn. 412/14/CONS e 298/17/CONS), l'Autorità ritiene opportuno basare le proprie valutazioni sul perimetro relativo ai soli servizi rientranti nel SU, non escludendo la possibilità per gli anni futuri di optare per un allargamento del perimetro, in considerazione della continua riduzione dei volumi postali complessivi, dell'evoluzione del mercato, nonché dell'utilizzo della rete di PI anche per la fornitura di servizi non rientranti nel SU".)*

Pertanto, nonostante l'Autorità abbia già riconosciuto la fondatezza delle argomentazioni sviluppate da PI nel corso del tempo, si è limitata nuovamente a rinviare la possibilità di ampliare il perimetro di riferimento, o – rectius – di adottare una corretta metodologia di calcolo del costo netto.

Ad avvalorare ulteriormente le motivazioni a supporto dell'utilizzo di un perimetro allargato, la Società intende richiamare all'attenzione dell'Autorità una serie di autorevoli studi e pareri dei quali viene dato conto nel seguito.

Lo studio Frontier 2013<sup>3</sup>, realizzato per la Commissione Europea, evidenzia che l'approccio profitability cost (PC) è focalizzato sulle implicazioni operative e di prodotto derivanti dagli obblighi di servizio universale, piuttosto che sulla fornitura dei prodotti universali in sé e per sé<sup>4</sup>.

Il Parere sulla metodologia di calcolo del costo netto di PI, formulato dalla Società WIK-Consult nel 2014 e già inviato all'Autorità, richiama le considerazioni di Frontier e conferma

---

<sup>3</sup> Frontier Economics, "Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO", gennaio 2013, disponibile sul sito web della Commissione Europea, par. 7.4.1, pag.103.  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/doc/studies/2012-net-costs-uso-postal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2012-net-costs-uso-postal_en.pdf)

<sup>4</sup> "The PC approach is focused on both the operational and product implications of having to meet the universal service obligations (rather than providing the USO products or business per se). It also considers the USP as a whole (i.e. the net costs of the USO can be calculated as the difference in profits from operating with and without the USO)", par. 3.4.1 dello Studio.

che, a livello internazionale, è consolidata la prassi del calcolo del costo netto in riferimento al complesso dei servizi postali<sup>5</sup>.

Sullo stesso tema, Ofcom (Autorità di regolamentazione del settore postale nel Regno Unito), nel documento “Securing financially sustainable universal service” del marzo 2012<sup>6</sup>, osserva che devono essere presi in considerazione nel calcolo del costo netto anche i costi ed i ricavi dei prodotti non universali che sono offerti in stretta connessione con il SU ed allo scopo di coprire (ovvero saturare) i costi del servizio universale.

Nella definizione di Ofcom rientrano, senza ombra di dubbio, i servizi postali non universali che, come illustrato in precedenza, sono offerti da tutti gli FSU allo scopo di migliorare il livello di saturazione dei costi fissi della rete universale. Nel caso di PI, i servizi postali non universali assorbono una quota rilevante dei costi fissi della rete universale e, con i relativi ricavi, contribuiscono alla copertura di tali costi (cfr. Royal Mail Regulatory Financial Statements 2019-20 August 2020<sup>7</sup> <https://www.royalmailgroup.com/media/11242/rfs-2019-20-signed.pdf>)

---

<sup>5</sup> “PI’s calculation reports results only for specific universal service products that are specifically compulsory under postal legislation. By contrast, best practice in implementing Annex I of the Postal Directive would be to compare results for the whole firm, or at least for all postal services”, pag. 3 del parere.

<sup>6</sup> “**5.18** Having considered the views of respondents, we agree with the overriding view that it is appropriate for the activities undertaken for the purpose of, or in connection with, the provision of universal service, to cover their costs and earn a reasonable rate of return. Further, we consider that such activities encompass a sub-set of the costs and revenues (and associated assets and liabilities) of Royal Mail Group Limited (RMG) which are required for the efficient provision of the universal service. This means that they should also include all revenues and costs of those unregulated products which depend on these activities.

**5.20** We consider that the scope of a financially sustainable universal service, as set out in our October consultation, is broadly consistent with Royal Mail’s position that “all of the revenue and costs of products which use the universal service network should be considered in an assessment of the financial sustainability of the universal service, including a commercial rate of return”.

**5.21** ... Specifically, we generally agree that some but not all shared costs between Mails and Non-Mails products are directly associated with the provision of the universal service. In particular we accept that costs associated with non-network products such as Stamps and Collectibles have very limited connection with the costs directly associated with universal service provision.”

<sup>7</sup> “It is essential that non-Universal Service commercial activities make use of the Universal Service network. In doing so, these products and services make a material contribution towards the significant fixed cost of providing the Universal Service network. It is important to recognise that, as we continue to see Universal Service mail volumes decline, there will be a limit to the extent to which the contribution from the non-Universal Service commercial activities can support these fixed costs”

Si consideri, inoltre, che il tema del perimetro di riferimento per il calcolo del costo netto del Servizio Postale Universale è stato trattato anche da alcuni regolatori postali europei, le cui principali conclusioni rilevanti vengono esposte nel prosieguo.

Il regolatore belga IBPT (Institut Belge des Services Postaux et des Télécommunications) ha commissionato ad una società di consulenza (TERA Consultant) la definizione di un modello di calcolo del costo netto del Servizio Universale. Successivamente IBPT ha pubblicato una Comunicazione<sup>8</sup> (maggio 2014), relativa alla metodologia di calcolo del costo netto, in cui vengono illustrati i risultati dello studio elaborato da TERA.

Relativamente al tema del perimetro, il regolatore ha ritenuto rilevanti, ai fini del calcolo, non tanto i singoli prodotti/servizi, quanto i processi (es. raccolta, trasporto, smistamento, etc.) che insistono sull'infrastruttura di Bpost.

Tale approccio consente di isolare – e stralciare dal costo netto - il costo dei soli prodotti/servizi che sono effettivamente avulsi dal servizio postale universale, mentre sono correttamente inclusi nel calcolo del costo netto quei servizi che, benché normativamente non siano universali, vengono di fatto offerti attraverso l'infrastruttura universale, sulla quale insistono e con la quale condividono i costi.

Inoltre, IBPT ritiene che si debbano prendere in considerazione gli obblighi (e quindi i costi dell'infrastruttura) imposti per la fornitura del servizio universale, piuttosto che l'inclusione, o meno, nel calcolo di uno specifico prodotto. Tale valutazione, peraltro, è coerente con quanto indicato nel report di ERPG (*Exploration of challenges to overcome when implementing a net cost calculation methodology based on a reference scenario- Benchmark of experiences*), laddove viene evidenziato che: *“The net cost calculation of USO was based on the comparison of the current scenario and the reference scenario. It was not the fact that*

---

<sup>8</sup> Communication du conseil de l'ibpt du 21 mai 2014 concernant la vérification du calcul du coût net du service universel postal en Belgique

*products are within or outside the USO that mattered, but the specific obligations related to the products within the perimeters of the USO.”* (cfr. pag. 13 del Report).

Il rationale alla base di tale impostazione è specificamente indicato nella Comunicazione di IBPT, laddove si sottolinea come, configurate le caratteristiche dell’infrastruttura postale in relazione agli obblighi, è necessario – considerate le economie di scopo e di gamma – saturare il più possibile la rete postale<sup>9</sup>.

Un altro caso rilevante ai fini della discussione in oggetto è quello relativo al regolatore portoghese AnaCom. Infatti, nella decisione “*Decision on the methodology for calculating the net cost of the universal postal service (CLSU)*”<sup>10</sup> del 2014 con cui AnaCom stabilisce i criteri per il calcolo del costo netto, il regolatore sostiene chiaramente che nel calcolo del costo netto debbano essere considerati tutti i prodotti veicolati e non solamente i prodotti universali. Di seguito, si riporta il testo disponibile a pagina 20 della citata decisione.

- *“It must be stressed that in order to calculate avoidable costs with the reduction of the number of delivery days (collection) or non delivery (collection) in a specific geographic area, avoidable costs of all items delivered and not only those integrating the universal service must be taken into account, given that the former cease to be provided also with a strategic decision such as the one under analysis. “*

---

<sup>9</sup> *“En effet, les économies d’échelle et de gamme qui assurent la compétitivité d’un opérateur postal reposent nécessairement sur la vente, la collecte, le tri et la distribution d’un volume de produits le plus élevé possible, pour une couverture géographique identique.”*

<sup>10</sup> Il testo della Decisione è disponibile all’indirizzo di pagina web: [https://www.anacom.pt/streaming/Decision18feb2014methodologyCLSU\\_SP.pdf?contentId=1193599&field=ATTACHED\\_FILE](https://www.anacom.pt/streaming/Decision18feb2014methodologyCLSU_SP.pdf?contentId=1193599&field=ATTACHED_FILE)

In conclusione, per tutte le motivazioni sopra esposte, PI ritiene che la scelta di limitare il calcolo del costo netto al solo perimetro dei servizi universali non sia corretta e, di conseguenza, la Società continua a ritenere valida la propria posizione.

Con riferimento alle valutazioni circa la possibilità per l'operatore NFSU di cessare la fornitura di servizi postali, qualora in perdita, L'Autorità *“ritiene che tale ipotesi non sia conforme a quanto previsto dall'allegato I alla direttiva 2008/6/CE, secondo cui il calcolo del costo netto deve essere effettuato come differenza tra il costo netto delle operazioni dell'FSU, quando è soggetto ad obblighi di SU, e il costo netto che lo stesso operatore sosterebbe in assenza di tali obblighi. Nell'ipotesi di PI, per contro, il calcolo del costo netto coinciderebbe con il risultato economico dell'operatore FSU e consisterebbe soltanto nel prendere atto delle perdite nette riportate nei documenti contabili prodotti dal medesimo operatore”* (cfr. §39 dello Schema di Delibera).

Rispetto alla considerazione dell'Autorità, secondo la quale non sarebbe corretto considerare solo le perdite registrate dall'operatore nello scenario fattuale, si osserva che, prima della Terza Direttiva postale, la quantificazione dell'onere avveniva proprio considerando le sole perdite registrate dal FSU. La Terza Direttiva, al fine di consentire una più corretta quantificazione dell'onere, ha introdotto il meccanismo del net cost, che consente di considerare nella quantificazione dell'onere anche i mancati guadagni realizzabili dal FSU in assenza dei vincoli di servizio (scenario controfattuale). Ne consegue che, ove tali ultimi mancati guadagni risultino pari a zero, è del tutto legittimo considerare esclusivamente le perdite registrate nei documenti contabili – certificati e conformi ai principi contabili definiti dalla Direttiva – del FSU.

Sul punto si fa presente anche che, come noto, l'Allegato I della Direttiva prescrive che: “ [...] Il costo netto degli obblighi di servizio universale deve essere 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.”

Pertanto, risulta evidente che la formulazione riportata nell'Allegato I non esclude la possibilità per il fornitore di non operare in assenza di obblighi. In una tale situazione, infatti, un operatore economico razionale, privo di obblighi di servizio universale, dovrebbe operare secondo criteri di buona gestione, perseguendo, quindi, la massimizzazione del proprio profitto. In tal senso, dismetterà, ovviamente, ogni attività che risultasse essere in perdita. Il legislatore europeo, probabilmente, non ha ritenuto necessario prevedere esplicitamente la possibilità che un operatore senza obblighi sia libero di non operare, qualora in perdita, ritenendola un'ovvietà.

Peraltro, la Società evidenzia che le considerazioni di cui sopra assumono un'importanza fondamentale, in quanto incidono in maniera significativa sul calcolo del costo netto. Infatti, la scelta di considerare o meno la possibilità che l'operatore NFSU dismetta la fornitura dei servizi postali, qualora in perdita, incide in modo determinante sul risultato del costo netto, soprattutto alla luce delle rettifiche apportate dall'Autorità alla quantificazione effettuata da PI.

L'operatore NFSU originariamente proposto dalla Società, pur a valle delle modifiche in termini di mercato e di modello di funzionamento operativo, risulta essere in perdita sui servizi postali. A partire da tale situazione, l'Autorità apporta una serie di modifiche peggiorative alle stime dei ricavi persi e dei costi evitati.

Ne consegue, evidentemente, che il risultato economico dell'operatore NFSU, come modificato dall'Autorità, peggiora rispetto a quanto originariamente ipotizzato da PI, registrando una perdita ulteriormente negativa.

Ciò nonostante, l'Autorità impone all'operatore NFSU di continuare a operare nella fornitura dei servizi postali, benché questi registrino una perdita più che significativa. In pratica, l'Autorità non consente all'operatore privo di obblighi di cessare il servizio postale, impedendogli di conseguire un risultato economico nullo e, quindi, migliore rispetto ad una significativa perdita.

Dal momento che il costo netto degli obblighi di servizio universale deve essere calcolato come la differenza tra il risultato delle operazioni con obblighi di servizio universale e quello delle operazioni in assenza di tali obblighi, ne consegue che il costo netto si riduce di un ammontare esattamente pari alla perdita dello scenario NFSU, come definita dall'Autorità.

In altre parole, secondo la valutazione dell'Autorità, sarebbe come dire che un operatore opererebbe comunque nel settore postale, sopportandone le perdite, anche in assenza di obblighi di servizio universale.

Estremizzando il ragionamento dell'Autorità, si giungerebbe al paradosso in cui il costo netto del servizio universale diventerebbe nullo in presenza di uno scenario NFSU con una perdita esattamente pari a quella conseguita nello scenario FSU. Questa ultima condizione è, ovviamente, insostenibile e priva di ogni credibilità.

Tali considerazioni risultano ulteriormente avvalorate dai giudizi espressi dalla Commissione Europea nell'ambito delle sue Decisioni sulle compensazioni statali erogate a favore di PI. Infatti, nelle sue Decisioni, la Commissione ha costantemente riconosciuto al fornitore la possibilità di non offrire più servizi postali in assenza di obblighi, qualora tale fornitura generi una perdita economica.



In particolare, sul punto si intende richiamare quanto valutato dalla Commissione circa la credibilità dello scenario controfattuale, ipotizzato da PI, nella Decisione “State Aid SA.55270 (2020/N)” relativa alle compensazioni statali per il periodo 2020-2024. In tale Decisione, infatti, si legge che:

*“(83) [...] Under that counterfactual scenario, PI would exclusively deliver its financial services, which are indeed very profitable.*

*(84) Given the specificities of PI business model, which already rely heavily on financial services, the counterfactual scenario proposed by PI seems realistic. In particular, it is to be noted that the share of the postal activities in the total revenues of PI was only 29% in 2018, down from 37% in 2012. The declining share of the postal activities combined with their loss-making nature can therefore justify PI's choice in the counterfactual scenario to focus on the profitable financial services and to stop the provision of postal services. While that scenario might be pessimistic in its assumption that PI would retain not even some limited postal services (that could potentially be profitable), that conservative approach would in any case further reduce the chances that the NAC be overestimated.”*

In aggiunta alle evidenze riportate, la Società sottolinea che nel corso dell'istruttoria non è stata effettuata alcuna analisi quantitativa, a supporto delle valutazioni riportate nel testo, volta a verificare se lo scenario ipotizzato da PI possa rappresentare, o meno, la configurazione ottima in assenza di obblighi. Viceversa, dall'analisi dello schema di Delibera sembrerebbe che AGCom si sia limitata esclusivamente a formulare una serie di giudizi qualitativi, che non possono ritenersi fondati in assenza di opportuna verifica.

Da ciò ne consegue che la posizione dell'Autorità non può che sfociare nell'assunto che il costo netto di PI non sarebbe quello misurato nella realtà concreta dei fatti e dei bilanci, ma sarebbe pari a quello fattuale, ridotto, tuttavia, delle perdite cui PI andrebbe incontro anche

nel caso in cui fosse libera dagli obblighi di universalità, non potendo, secondo l'Autorità, ipotizzare la cessazione delle attività postali in assenza di obblighi.

Sostanzialmente nello scenario ipotizzato da PI, in cui la stessa è per definizione libera da vincoli, l'Autorità introduce invece il vincolo dell'obbligo di continuare a fornire servizi postali.

È evidente, quindi, come l'approccio dell'Autorità presenti vizi di logicità.

In conclusione, per tutte le motivazioni esposte, la Società non ritiene realistico ipotizzare che nello scenario NFSU, il fornitore, libero da obblighi di servizio universale, continui a fornire i servizi postali qualora questi risultassero in perdita.

Nell'ambito dello scenario NFSU, infatti, qualora la fornitura dei servizi postali generasse una perdita economica, il fornitore sceglierebbe senza dubbio di non offrire più tali servizi. Pertanto, come confermato anche dalla valutazione della Commissione, PI ritiene plausibili le ipotesi relative allo scenario NFSU formulate nella propria quantificazione del costo netto.

## D.2 Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sui ricavi persi in assenza di obblighi di SU?

In relazione all'analisi svolta dall'Autorità in merito al modello dei ricavi elaborato per lo scenario in assenza di obblighi, si osserva quanto di seguito riportato.

Relativamente all'impatto derivante dalla riduzione della frequenza di recapito prospettata da PI, l'Autorità ritiene necessario apportare una serie di variazioni rispetto a quanto ipotizzato dalla Società.

### Posta Prioritaria

In merito alla posta prioritaria, l'Autorità non condivide la tesi di PI secondo cui i volumi della posta prioritaria *retail* e *online* sarebbero interamente assorbiti dai rispettivi servizi di posta ordinaria. Difatti, tenendo conto del fenomeno della *e-substitution* che sta interessando il settore postale, l'Autorità ritiene che parte dei volumi sarebbe persa in misura pari a quella ipotizzata per la raccomandata 1 *retail*.

In primo luogo, si evidenzia che Nexive, il principale concorrente di PI in quegli anni, non ha offerta di prodotti di corrispondenza con sla j+1 "a scaffale" (dedicati comunque al retail). In questo senso, sono difficilmente sostenibili ipotesi che presuppongano perdite di volumi causate dalla concorrenza (in particolare per il segmento retail). Non risulta che vi sia neanche l'offerta di altri operatori.

In secondo luogo, come già evidenziato nel corso delle precedenti verifiche, occorre considerare che le ipotesi presentate da PI sulla raccomandata 1 sono estremamente cautelative e sono ipotizzabili solo in quanto già esiste un prodotto sostitutivo nel catalogo PI (la raccomandata tradizionale in J+4 rispetto alla raccomandata 1). Di conseguenza, non sembra plausibile ipotizzare che la prioritaria subisca la stessa riduzione di volumi della raccomandata 1. In altre parole le ipotesi di PI relative alla raccomandata 1 retail non sono assolutamente replicabili sulla prioritaria a causa dell'assenza di un prodotto simile (che offre la tracciatura elettronica dell'esito di consegna con la possibilità di visualizzare sul sito di Poste l'esito stesso), sebbene più lento.

Sul punto, infine, si rileva che, come ben noto, lo sviluppo dell'*e-substitution* all'interno delle diverse fasce di clientela è legato ad una molteplicità di fattori (quali, ad esempio, l'evoluzione tecnologica, la diffusione di device ed applicazioni facilmente utilizzabili, i fattori socio-economici, anagrafici e culturali), mentre non risulta che tale sviluppo sia direttamente riconducibile al livello, né tantomeno alla riduzione, della velocità di consegna dell'invio cartaceo.

In altri termini, la scelta, da parte di un mittente, di acquistare un certo prodotto postale presuppone che già "a monte" si sia operata una scelta tra l'utilizzo di canali di comunicazione elettronica e l'utilizzo della posta. Questa scelta operata "a monte", tipicamente sarà funzione di fattori quali, ad esempio, la disponibilità/accessibilità di un canale di comunicazione elettronica, la semplicità di accesso ad apparecchiature informatiche (ad esempio l'averne un pc o una casella e-mail di proprietà), il costo della comunicazione (gratuità della e-mail vs costo del prodotto postale). È ragionevole ipotizzare, dunque, che i servizi di posta prioritaria siano utilizzati da soggetti che non vogliono o possono utilizzare i servizi di comunicazione elettronica, anche in relazione al contenuto dell'invio (es. documenti originali) ovvero alla disponibilità di un recapito digitale del destinatario. Per

quanto sopra, è altamente probabile che un rilassamento del livello di servizio non indurrà il mittente a tornare a considerare il canale elettronico, avendo questi già deciso – per altre ragioni diverse dallo SLA – di avvalersi della posta; il mittente, dunque, sarà tendenzialmente insensibile all'allungamento (peraltro di soli uno/due giorni) dei tempi di consegna.

In conclusione, non è condivisibile l'affermazione dell'Autorità secondo cui vi sarebbe un'ulteriore perdita di volumi di posta prioritaria a causa dell'*e-substitution*, in quanto tale effetto di sostituzione deve essere scontato una sola volta, come un elemento costante e relativo alla scelta operata dal cliente, e non anche riattribuito come effetto di ulteriore migrazione volumi derivante dal rilassamento dello SLA che, a parere di PI, non ha impatto rilevante su tale scelta.

#### Posta Prioritaria inbound e Raccomandata 1 inbound

Per quanto riguarda le ipotesi di PI per l'anno 2019, secondo cui si eliminerebbe la raccomandata 1 proveniente dall'estero, i volumi della posta prioritaria proveniente dall'estero si trasferirebbero sul corrispondente servizio ordinario e i volumi dei pacchi della gamma Crono e Promopacco si ridurrebbero, l'Autorità ritiene che, in ragione della crescita che sta registrando il segmento pacchi, PI, anche in assenza di obblighi, continuerebbe a consegnare i pacchi con frequenza quotidiana e garantirebbe, mediante la medesima rete, anche la consegna dei prodotti provenienti dall'estero.

Nello scenario NFSU, la Società ipotizza di eliminare la rete di trasporto j+1 e, di conseguenza, la gamma dei prodotti in j+1 non verrebbe più offerta. All'interno della gamma posta 1, la Società ha ipotizzato che il 100% dei volumi del prodotto posta prioritaria inbound siano assorbiti dalla posta non prioritaria inbound, un prodotto più lento e con tariffe inferiori. Relativamente alla Raccomandata 1 expres inbound, la Società ha ipotizzato l'eliminazione del prodotto e la migrazione di gran parte dei volumi verso la raccomandata

inbound e verso prodotti parcel nazionali, oltre che per una quota minoritaria verso la concorrenza.

L'Autorità introduce una rete per il recapito quotidiano dei pacchi e della posta proveniente dall'estero (si veda §58). In particolare, relativamente alla raccomandata 1 proveniente dall'estero, l'AGCOM ripristina il prodotto, in quanto ipotizza l'esistenza di una rete quotidiana di recapito dei pacchi.

In relazione alla raccomandata 1 proveniente dall'estero, la Società non condivide la valutazione dell'Autorità e ritiene valida la propria ipotesi. Infatti, essendo tale ipotesi stata formulata in coerenza con gli equivalenti prodotti nazionali, sui quali l'AGCom non ha apportato rettifiche, risulta corretto considerarla anche per la posta dall'estero. La rettifica apportata dall'Autorità sull'ipotesi formulata dalla Società ha un impatto sull'anno 2019 di 14 milioni di euro in termini di ricavi aggiuntivi sul servizio di raccomandata inbound. Pertanto la Società ritiene che essi andrebbero riconsiderati nel calcolo del costo netto del Servizio Universale che aumenterebbe quindi di un importo di eguale misura.

### Crono e Promopacco

Con riferimento alla gamma Crono e Promopacco, si evidenzia che le ipotesi formulate della Società in relazione alla riduzione dei volumi rappresentano una stima conservativa. Infatti, per il comparto pacchi retail sarebbe plausibile la perdita di un terzo dei volumi, mentre il comparto business potrebbe non subire una riduzione apprezzabile se si considera che una quota maggioritaria dei volumi viene già consegnata tramite rete in outsourcing, a cadenze inferiori a quella quotidiana, e con modalità diverse dall'home delivery (fermo posta in UP, reti terze, locker).

### Telegrammi

L'Autorità ritiene che la perdita dei volumi del servizio di telegramma nazionale, da sportello e da telefonia, per effetto della riduzione della frequenza di recapito, sarebbe superiore a quella ipotizzata da PI ed uguale, per tutti e tre gli anni al 50%. Inoltre, l'Autorità ritiene che la medesima riduzione debba essere prevista anche per il telegramma online.

La Società non condivide la valutazione dell'Autorità circa il telegramma, in quanto, come già accaduto in occasione di precedenti verifiche, data la scelta dell'Autorità (non condivisa, peraltro, dalla scrivente come già ampiamente argomentato) di effettuare il calcolo del costo netto con riferimento ai soli servizi universali, il servizio in questione, non rientrando nel perimetro del servizio universale, non può, ovviamente, in alcun modo incidere sulla determinazione dei ricavi persi del servizio universale.

Per quanto concerne la razionalizzazione della rete degli UP in assenza di obblighi, l'Autorità condivide la stima di PI di riduzione dei volumi delle raccomandate *retail*, anche verso l'estero, della raccomandata giudiziaria e degli atti giudiziari *retail*, pari al 50% dei volumi accettati presso gli UP oggetto di chiusura, tuttavia ritiene opportuno utilizzare la medesima stima anche per gli altri servizi offerti attraverso la rete degli UP, in particolare, per l'assicurata *retail*, per il pacco ordinario (sia nazionale, sia verso l'estero) e per i prodotti di corriere espresso accettati presso gli UP. In merito alla migrazione dell'1% dei volumi della raccomandata *retail* e della posta 4 *retail* verso i corrispondenti servizi *online*, si accetta tale ipotesi, ma si suppone che la medesima percentuale di volumi venga persa per effetto del ricorso da parte dei clienti ad altri sistemi digitali. L'Autorità non ritiene valida l'ipotesi di migrazione del 15% dei volumi del telegramma da sportello verso il telegramma *online* in quanto i clienti, in alternativa al telegramma da sportello, potrebbero utilizzare il telegramma da telefono. Inoltre, si considera una riduzione del 10% dei

volumi dei pacchi della gamma Promopacco e Crono, dovuta al fatto che i clienti non potrebbero prelevare i pacchi presso gli UP chiusi.

La Società non condivide alcune delle valutazioni dell’Autorità circa gli effetti derivanti dalla razionalizzazione della rete degli UP. In particolare, si osserva che:

- posta raccomandata (retail): in primo luogo, la scelta di adottare la fruizione del prodotto in modalità on line viene necessariamente già fatta a monte (es. pec); in secondo luogo, è comunque ragionevole ipotizzare che non subisca diminuzioni ulteriori, in quanto il 50% comprende già questo tipo di fenomeno, ovvero la spedizione con concorrenti o con soluzioni digitali;
- posta assicurata (retail ed internazionale): è ragionevole ipotizzare che non subisca variazioni, in quanto il cliente, data l’importanza che l’invio rappresenta per lo speditore e per il quale, quindi, è disposto a pagare un prezzo maggiore rispetto ad un invio standard, provvederà comunque a recarsi presso il primo UP disponibile, anche se più distante;
- posta 4 retail: la scelta su on line è stata già fatta a monte e riteniamo comunque ragionevole ipotizzare che non subisca diminuzioni, in considerazione del fatto che, da un lato, i mittenti hanno comunque la possibilità di acquistare le carte valori postali (francobolli) presso canali alternativi (tabaccai e/o sito internet di Poste italiane) e utilizzare le cassette di impostazione distribuite su tutto il territorio nazionale per la spedizione e, dall’altro lato, le alternative offerte dalla concorrenza, a loro disponibili, sono comunque limitate e meno accessibili.

#### Pacco Ordinario e Corriere Espresso Retail



Per quanto concerne i volumi di pacco ordinario e corriere espresso accettati in UP, è opportuno considerare che la clientela ha già a disposizione soluzioni alternative all'accettazione a sportello quali:

- il pick up a domicilio (con pagamento on line)
- l'accettazione presso reti terze (tabaccai e locker)

In considerazione di ciò, a fronte della chiusura di uffici postali, i clienti non necessariamente sarebbero privati della possibilità di spedire pacchi via web di PI o da rete fisica di prossimità.

#### Crono e Promopacco

Infine, si segnala che i pacchi della gamma Promopacco e Crono consentono i clienti di prelevare gli eventuali pacchi inesitati dalla rete dei tabaccai.

Relativamente all'aumento del prezzo derivante dall'introduzione dell'IVA, l'Autorità pur condividendo quanto osservato da PI, ritiene che l'incremento di prezzo determinerebbe minori ricavi anche per i servizi di raccomandata e posta ordinaria (entrambi *retail* e *online*), per l'avviso di ricevimento (solo nel 2017 e nel 2018) e per il servizio SIN comunicazione, che non sono stati quantificati da PI. Inoltre, con riferimento ai prodotti, posta ordinaria internazionale, raccomandata diretta all'estero e raccomandata giudiziaria, rispetto a PI, che aveva previsto una riduzione dei volumi dovuta all'incremento dell'IVA solo per la quota riconducibile ai clienti *business*, l'Autorità ritiene opportuno estenderla anche alla quota di clienti *retail*. L'Autorità stima la riduzione dei ricavi di tali servizi utilizzando i medesimi criteri adottati per la posta massiva, la posta prioritaria *business* e la raccomandata *business*, ma considerando come percentuale di clienti sensibile all'IVA, la stima prodotta da PI

nell'ambito del procedimento relativo al calcolo del costo netto 2013 e 2014 (delibera n. 298/17/CONS).

Non si condividono le suddette valutazioni dell'Autorità per i seguenti motivi.

#### Raccomandata Retail

In relazione all'applicazione alla raccomandata retail di una riduzione dei ricavi analoga a quella applicata per la raccomandata non retail, si rappresenta come tale analogia non sia condivisibile. Infatti, i mittenti della posta raccomandata retail sono principalmente PMI e SOHO, ovvero soggetti che detraggono l'IVA. Al riguardo si rappresenta che solo il [omissis] % degli invii di raccomandata retail è spedito da persone fisiche, che non possono detrarre l'IVA. Anche considerando nel calcolo la Pubblica Amministrazione, la percentuale di clienti che non possono detrarre l'IVA sarebbe ampiamente inferiore al [omissis] % del totale. Pertanto, l'analogia proposta dall'Autorità non è condivisibile, in quanto non è corretto affermare che nella raccomandata retail vi sia una elevata incidenza di clienti di tipo consumer che non detraggono l'IVA.

Si evidenzia che non si condivide una riduzione dei ricavi per applicazione dell'IVA per il servizio SIN comunicazione. Al riguardo si rappresenta che per i servizi integrati di notifica la scelta del servizio dipende dal valore attribuito all'integrazione del servizio e l'aumento percentuale del prezzo del servizio di recapito incide in maniera marginale sul prezzo complessivo.

#### Posta ordinaria retail

Relativamente alla posta ordinaria retail, l'Autorità applica, per effetto dell'introduzione dell'IVA, la medesima riduzione dei ricavi applicata al segmento dei clienti business.

Si evidenzia che applicare la medesima variazione percentuale ai volumi dei prodotti retail e non retail implicherebbe assumere per i due segmenti di clientela l'utilizzo dello stesso valore dell'elasticità. Per contro, come noto, l'elasticità della clientela retail risulta essere inferiore rispetto a quella business. In particolare, come riconosciuto dall'Autorità nella Delibera 728/13/CONS, la posta prioritaria retail è anelastica al prezzo. Inoltre, l'analogia proposta dall'Autorità risulta non essere corretta alla luce del fatto che, ai fini della stima della variazione percentuale dei volumi dei prodotti business per effetto dell'introduzione dell'IVA, si è utilizzato prudenzialmente un valore di elasticità (pari a - 0.5) superiore rispetto a quello presente nello studio WIK (pari a - 0.2/0.3).

Si rappresenta, da ultimo, che le motivazioni suindicate sono applicabili anche ai prodotti per l'estero di prioritaria retail, di raccomandata retail e di assicurata retail e che, pertanto, la rettifica proposta dall'Autorità non è condivisibile.

#### Assicurata

Per quanto riguarda l'assicurata (*retail e business*), si presume che l'applicazione dell'IVA possa determinarne una riduzione dei volumi che, tuttavia, dovrebbe essere inferiore rispetto a quella ipotizzata per gli altri servizi, rispettivamente *retail e business*, in considerazione del minore grado di competitività che si registra sul mercato per tale prodotto. In particolare, si considera una riduzione dei volumi dell'assicurata pari alla metà di quella ipotizzata per gli altri servizi, rispettivamente *retail e business*, in continuità con l'assunzione effettuata nell'ambito delle verifiche del costo netto relative agli anni 2013, 2014, 2015 e 2016.

Non si condividono le suddette valutazioni dell'Autorità per i seguenti motivi.

Preliminarmente, si ribadisce quanto osservato in precedenza relativamente alla scarsa sostituibilità della assicurata (retail e non retail) con altri prodotti assimilabili, ovvero il

servizio di trasporto valori ed eventualmente il recapito tramite corriere espresso, a cui si aggiunga il servizio accessorio di assicurazione.

Si osserva, infatti, che se al prezzo dell'assicurata non retail previsto per il primo scaglione di peso (valore assicurato fino 50€) pari 5,3€ venisse applicato il 22% di IVA si arriverebbe ad un prezzo finale di 6,5€ decisamente inferiore al solo costo del servizio di assicurazione previsto da DHL (pari ad un minimo di 10€).

Analogamente, si rappresenta che se si applicasse l'IVA ad un'assicurata retail fino a 20 gr (compreso il servizio di assicurazione fino a 50€) il cui prezzo è pari a 6,2€, il prezzo finale raggiungerebbe il valore 7,5€ risultando, comunque, inferiore al solo costo del servizio di assicurazione previsto da DHL (pari ad un minimo di 10€).

#### Atti Giudiziari

Con riferimento agli atti giudiziari, l'Autorità ritiene che, sebbene nel 2017, 2018 e 2019 la liberalizzazione non fosse ancora operativa, in assenza di obblighi di SU l'operatore non avrebbe goduto del regime di esclusiva e che, per tale ragione, nonché per gli effetti derivanti dall'introduzione dell'IVA, il 15% dei volumi sarebbe migrato verso la concorrenza.

In premessa, la Società non condivide la modifica applicata dall'Autorità ai ricavi degli atti giudiziari in quanto:

- il regime di esclusiva sugli atti giudiziari affidato ad uno specifico operatore postale è dovuta ad esigenze di ordine pubblico e, quindi, l'individuazione di tale soggetto non è necessariamente legata al fatto che questi sia anche il fornitore del servizio universale (tanto è vero che la riserva è stata mantenuta anche dopo l'abolizione della riserva a favore del FSU ad opera della Terza Direttiva postale);

- l'ulteriore riduzione del 15% dei ricavi degli atti giudiziari rispetto a quanto stimato da PI non è condivisibile, anche alla luce del fatto che il prodotto è sottoposto alla pressione competitiva di servizi sostitutivi, quali il messo notificatore;
- peraltro, i mittenti non risultano sensibili al prezzo, in quanto ribaltano i costi di notifica sui destinatari dell'atto;
- peraltro, nel caso di servizi integrati di notifica, il cliente attribuisce particolare valore all'integrazione del servizio, elemento non correlato all'aumento della competizione derivante dalla rimozione dell'esclusiva.

Con riferimento all'effetto sui volumi degli atti giudiziari, derivante dall'introduzione dell'IVA, giova ricordare che la gran parte degli atti giudiziari e la sostanziale totalità di quelli contendibili è spedita da PP.AA. o comunque da soggetti che si approvvigionano tramite gare pubbliche. Nell'ambito di queste gare, è obbligatorio valutare le offerte al netto dell'IVA e ciò, come evidenziato dal par. 5 delle Linee guida ANAC del 2014, impedisce che PI possa trarre vantaggio, sul piano concorrenziale, dall'esenzione IVA sui servizi universali.

La stessa ANAC evidenzia anche che i servizi universali di PI, se venissero offerti in gare pubbliche, dovrebbero comunque essere assoggettati ad IVA in quanto oggetto di negoziazione individuale.

Riguardo alla quota residuale di AG spediti dagli avvocati, si rileva che tali soggetti sono insensibili all'IVA in quanto possono detrarla.

In conclusione, PI non trae nessun vantaggio dall'esenzione IVA sugli AG nello scenario fattuale, anzi subisce uno svantaggio in termini di detraibilità dell'IVA sui costi a monte, per cui il venir meno di tale esenzione nello scenario controfattuale dovrebbe determinare un incremento e non una riduzione del costo netto.

Inoltre, come la Società ha illustrato nel documento metodologico, relativo al calcolo del costo netto:

- già oggi i servizi alternativi agli atti giudiziari, quali messo notificatore e sistemi di notifica on-line, risultano essere significativamente più convenienti;
- i mittenti ribaltano i costi di notifica sui destinatari dell'atto;
- nel caso di servizi integrati di notifica la scelta del servizio dipende dal valore attribuito all'integrazione del servizio e l'aumento percentuale del prezzo del servizio di recapito incide in maniera marginale sul prezzo complessivo.

Con la pubblicazione il 22 settembre 2018 in G.U. del Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), viene liberalizzato il mercato della notifica a mezzo posta e rilasciate nel febbraio del 2019 le prime licenze speciali agli operatori postali richiedenti. Per poter operare sul mercato oltre al possesso del titolo abilitativo, gli altri operatori devono aver concluso e superato di corso di formazione le cui linee guida sono state pubblicate dal Ministero della Giustizia il 5 febbraio 2020. Mail Express Poste private è il primo operatore ad aver superato il corso a marzo del 2020 e solo a luglio 2020, per effetto della pandemia, sono arrivati gli altri operatori ([https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.page?facetNode\\_1=1\\_2%282019%29&contentId=SPS177039&fbclid=IwAR2G3VKY6odjo0NzSzv7jkyP-9l4s\\_CAj6Ur8p3b06rj8xcJ\\_LRAPN3IyRc](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?facetNode_1=1_2%282019%29&contentId=SPS177039&fbclid=IwAR2G3VKY6odjo0NzSzv7jkyP-9l4s_CAj6Ur8p3b06rj8xcJ_LRAPN3IyRc)).

Nelle more, Poste ha continuato ad espletare il servizio di recapito degli atti giudiziari su tutto il territorio nazionale per conto degli operatori non ancora attivi. Altresì non era possibile notificare tali atti attraverso il messo notificatore in quanto quest'ultimo, esercita le sue funzioni esclusivamente nel territorio dell'ente locale che lo ha nominato.

Inoltre per quanto riguarda la migrazione dei volumi verso la concorrenza, derivante dalla liberalizzazione, i dati evidenziano che sul prodotto AG, non sia stata né così immediata né di tali proporzioni da giustificare il dato del 15%.

Lo dimostra il numero di gare indette nel 2019, minimo e trascurabili rispetto al potenziale clienti, rappresentato da tutte le Pubbliche Amministrazioni locali e centrali (oltre 8.000 se pensiamo ai soli Comuni) e le licenze rilasciate agli altri operatori per lo più a copertura regionale e su ambito di notifica contravvenzioni.

Nello specifico nel 2019 le gare uscite sono state c.a. [omissis] di valore pari a [omissis] mln/€. Di questi solo [omissis] mln/€, è stato aggiudicato alla concorrenza, per un totale di [omissis] k/pz, che rappresentano soltanto lo [omissis] % di tutti i volumi Poste. Inoltre, con riferimento a quanto espresso sopra in merito ai corsi di formazione, seppur aggiudicata la gara da altro operatore, quest'ultimo ha potuto erogare il servizio solo a partire dal 2020, data di superamento del corso di formazione.

E' infine da considerare che il tempo medio tecnico tra la preparazione, emissione, aggiudicazione, decorrenza gara in base alla conoscenza ed alle esperienze pregresse (circa [omissis] mesi sulle Piccole-Medie Amministrazioni e [omissis] mesi sulle Grandi Amministrazioni).

L'ipotesi di migrazione verso la concorrenza del 15% dei volumi degli Atti giudiziari ha un impatto in termini di Ricavi persi di circa [omissis] milioni di euro sull'anno 2019. Per le motivazioni sopra esposte, la Società ritiene che tali ricavi persi non debbano essere considerati nel calcolo del costo netto del Servizio Universale, in ogni caso non nella loro totalità in quanto la percentuale di migrazione ipotizzata dall'Autorità risulta non verosimile rispetto alla situazione riscontrata nella realtà del mercato di tali servizi a seguito della rimozione del regime di esclusiva.

### **D.3 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito ai costi evitati dello smistamento in assenza di obblighi di SU?**

Per quanto riguarda lo smistamento in assenza di obblighi, l'Autorità condivide la proposta di PI di eliminare i CP ma non ritiene opportuno computare, nell'ambito del costo netto del SU, il risparmio derivante dalla trasformazione dei 6 CMP in centri manuali. Secondo AGCom, infatti, l'ipotesi di trasformazione di 6 CMP in centri manuali, formulata da PI nel suo scenario NFSU, sarebbe in controtendenza rispetto ad un'iniziativa intrapresa dall'Azienda nel 2018 volta a migliorare l'automazione dei centri di smistamento per la lavorazione di tutti i prodotti e non solo, quindi, di quelli in J+1.

Sul punto la Società intende rappresentare che gli interventi intrapresi a partire dal 2018, volti a migliorare il livello di automazione dei centri di smistamento, si sono concentrati sul rinnovo del parco macchine relativo ai grandi CMP, ovvero relativo ai centri che non sarebbero comunque oggetto di trasformazione in centri manuali qualora l'Azienda non fosse soggetta ad obblighi.

A conferma di ciò si intende portare all'attenzione dell'Autorità quanto riportato nella Relazione Finanziaria Annuale di PI relativa al 2018, in cui si precisa che *“Nell'esercizio sono proseguiti gli interventi atti a migliorare i processi di smistamento attraverso l'introduzione di nuove tecnologie di automazione; tra questi l'installazione di nuovi impianti di smistamento della corrispondenza presso i CMP di Bologna e Milano Peschiera Borromeo [...]”* (cfr. pag. 79 della Relazione Finanziaria Annuale 2018 di Poste Italiane).

Viceversa, con riferimento ai 6 CMP che diventerebbero centri manuali nello scenario NFSU, si rappresenta che già oggi tali centri svolgono le attività di smistamento in maniera



prevalentemente manuale o semi-manuale, ovvero prevedono l'impiego di un numero contenuto di impianti di automazione nell'attività di smistamento.

Più in generale, come già più volte evidenziato nel corso dei diversi procedimenti di verifica del calcolo del costo netto, la Società intende rappresentare che il livello di automazione e di meccanizzazione dello smistamento rappresenta un aspetto cruciale al fine di garantire il rispetto dello SLA J+1, visto e considerato che una quota rilevante dei volumi da recapitare in J+1 sono proprio lavorati dagli impianti stessi. Infatti, la numerosità e la localizzazione dei diversi Centri di smistamento è strettamente funzionale al rispetto dello SLA J+1 e la rete di PI è stata progettata proprio in funzione di ciò: se il numero dei CMP fosse inferiore, non sarebbe possibile, nel rispetto dei vincoli temporali del J+1, raccogliere il prodotto, lavorarlo in tutte le fasi e distribuirlo al recapito il giorno successivo. Al fine di garantire lo SLA J+1, infatti, i centri di smistamento devono effettuare lavorazioni in finestre temporali ristrette e ben definite: la lavorazione CRP (ripartizione in partenza) deve concludersi entro le 20:00 circa, con un picco alle 18:30, mentre la lavorazione di CRA (ripartizione in arrivo) deve avvenire in una finestra notturna ristretta 3:00 - 6:00. Il flusso logistico presenta ridottissimi margini di flessibilità e qualunque ritardo in una delle fasi, dalla raccolta alla distribuzione, comporta il mancato rispetto dell'obiettivo di recapito in J+1.

Al fine di facilitare la comprensione delle logiche precedentemente esposte, si riporta di seguito un esempio di ciò che realmente accade nella situazione attuale (scenario FSU).

Il prodotto J+1 del Piemonte è gestito dal CMP di Torino, quello della Calabria dal CMP di Lamezia Terme. Si consideri, ad esempio, un invio prioritario diretto a Torino e impostato nella città di Vibo Valentia (entro l'ora limite prevista delle 14:00): la lettera, considerando almeno un'ora perché tutti i furgoni della città di Vibo Valentia convergano su un transit *point* dove effettuare il consolidamento del prodotto, partirà alla volta del CMP di Lamezia per le 15, arrivando al CMP stesso entro le 16:00-16:30, in tempo utile per essere lavorata dal

CMP stesso e messa “in uscita” sulla rete di trasporto J+1 (dalle 20:00 circa). Il prodotto giungerà al CMP di Torino entro le 3:00 del mattino seguente, verrà lavorato e distribuito (entro le ore 6:00) al CD di competenza per il recapito in J+1. Nello stesso esempio, si ipotizzi, invece, la soppressione della lavorazione J+1 al CMP di Lamezia e lo spostamento della stessa presso CMP di Napoli, mantenendo lo SLA inalterato. Il collegamento tra Vibo Valentia e Napoli richiede circa 5 ore di percorrenza (a cui vanno, come prima, sommati i tempi di raccolta e consolidamento): la stessa lettera impostata entro le 14:00 arriverebbe al CMP di Napoli alle 20:00, per cui non ci sarebbe tempo sufficiente per effettuare scarico mezzi, presa in carico del prodotto, smistamento e successivo carico sulla rete di trasporto J+1. Di conseguenza, il prodotto non potrebbe essere recapitato a Torino in J+1.

In conclusione, considerando la stretta connessione esistente tra vincolo del J+1 e livello di automazione dei centri di smistamento, nonché il fatto che le iniziative effettivamente intraprese dalla Società a partire dal 2018 riguardano i centri di smistamento principali e non quelli oggetto di trasformazione in assenza di obblighi, non si condivide la scelta dell’Autorità di non computare nel calcolo del costo netto i risparmi associati alla trasformazione dei 6 CMP in centri manuali.

#### **D.4 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito ai costi evitati della distribuzione in assenza di obblighi di SU?**

La Società non condivide le valutazioni relative ai costi evitati della distribuzione in assenza di obblighi in quanto, come illustrato in dettaglio nella risposta alla domanda successiva, non considera corrette le valutazioni effettuate dall'Autorità sul recapito dello scenario NFSU e, di conseguenza, ritiene corretti i risparmi di costo relativi alla distribuzione considerati nell'ambito del proprio calcolo del costo netto.

Peraltro, si rappresenta che anche qualora si ipotizzasse una frequenza di recapito maggiore nello scenario NFSU, rispetto a quella ipotizzata dalla Società, la scelta operata dall'Autorità di mantenere tutti gli attuali uffici di recapito appare arbitraria e, comunque, non corretta. Infatti, secondo quanto riportato nel testo oggetto della presente consultazione, la scelta di non operare alcuna chiusura degli uffici di recapito sarebbe legata anche all'opportunità di *“far fronte alle esigenze dei clienti, e di non allungare eccessivamente i tragitti che dovrebbero essere percorsi dai portalettere”* (cfr. §120 dello Schema di Delibera).

Sul punto si rappresenta che l'Autorità non ha presentato alcuna analisi degli elementi tecnici relativi alle distanze tra zone e uffici di recapito a supporto delle proprie valutazioni. In altri termini, non è stato prodotto alcuno studio (o approfondimento tecnico) atto ad indagare i possibili effetti sugli SLA di consegna derivanti dalla chiusura di alcuni uffici di recapito. Peraltro, se una tale analisi fosse stata svolta, sarebbe senza dubbio emerso che la riduzione della frequenza di recapito, unitamente all'allungamento degli SLA di recapito, avrebbero senza dubbio abilitato una riduzione, seppur limitata, del numero degli uffici di recapito.

Infatti, attraverso un esame delle zone di recapito, sarebbe evidentemente stato possibile individuare, nello scenario NFSU, quegli uffici di recapito la cui chiusura non determina un allungamento eccessivo delle percorrenze dei portalettere in maniera tale da non pregiudicare il rispetto degli SLA di recapito. Su tale ultimo punto, è utile considerare che, a seguito di una riduzione della frequenza di recapito, il servizio di consegna prevedrebbe la copertura delle zone di recapito a giorni alterni e, quindi, vi sarebbero alcuni giorni in cui il portalettere sarebbe costretto a percorrere un tragitto più lungo per arrivare ad una zona priva di ufficio mentre, evidentemente, vi sarebbero altri giorni in cui lo stesso portalettere si troverebbe a coprire una distanza immutata tra zona e relativo ufficio.

## **D.5 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito ai costi evitati del recapito in assenza di obblighi di SU?**

Nell'ambito dell'analisi relativa alla fase del recapito l'Autorità afferma di non ritenere necessario alcun aggiustamento del livello dei costi effettivamente sostenuti dal FSU (scenario FSU) e, quindi, di ritenere adeguato il livello di efficienza dei costi raggiunto dalla Società. L'Autorità, infatti, ritiene che *“il recapito a giorni alterni, introdotto a partire da ottobre 2015, ai sensi della delibera n. 395/15/CONS, e il modello di “Joint delivery”, implementato da PI a partire da aprile 2018, rappresentano notevoli misure di efficientamento della rete di recapito”* (cfr. §121 dello Schema di Delibera).

Sul punto la Società concorda con le valutazioni dell'Autorità circa il livello di efficienza della rete di recapito. Infatti, come già riconosciuto nel testo, il FSU ha implementato con successo, nel corso degli ultimi anni, una serie di iniziative volte ad aumentare il livello di efficienza dei suoi costi, come peraltro riconosciuto anche dal Ministero dello Sviluppo Economico, nell'ambito delle verifiche per l'affidamento del servizio universale, il quale, anche sulla base di un'analisi svolta dall'Autorità, ha riconosciuto un miglioramento dell'efficienza nella fornitura del servizio universale (cfr. Decreto MISE 25 agosto 2016).

Peraltro, la scelta di non effettuare alcuna valutazione in merito all'efficienza dei costi dello scenario reale risulta avvalorata dall'evidenza che tale valutazione non è prevista nel calcolo del costo netto. Infatti, si evidenzia che sia il quadro normativo comunitario e sia la letteratura economica di settore non prevedono che nel calcolo del costo netto si debba tener conto del livello dei costi dello scenario reale.

In relazione alla frequenza di recapito implementata dal FSU nello scenario NFSU, l'Autorità non condivide le ipotesi formulate da PI e *“considera plausibile una frequenza di recapito quotidiana nei comuni di Roma, Milano e Napoli (circa il 9% della popolazione nazionale), a giorni alterni nei comuni con densità di popolazione maggiore di 200 abitanti per kmq (circa il 67% della popolazione nazionale), un giorno a settimana negli altri comuni (circa il 25% della popolazione nazionale)”* (cfr. §124 dello Schema di Delibera).

Tale frequenza di recapito sarebbe, a parere dell'Autorità, *“in linea con la nuova riorganizzazione del recapito prevista da PI nel modello di “Joint delivery”, che tiene conto dei volumi di posta recapitati per kmq (cosiddetta “drop density”)* (cfr. §124 dello Schema di Delibera).

Sul punto si rappresenta che le ipotesi formulate dall'Autorità risultano non supportate da alcun elemento tecnico. Con riferimento alla modalità di determinazione dei risparmi derivanti dalla riduzione delle risorse applicate al recapito, l'Autorità ritiene opportuno *“valutare la riduzione del numero dei portalettere anno per anno diversamente da PI che effettua la razionalizzazione delle risorse addette al recapito partendo dalla suddivisione in zone del territorio nazionale registrata nel 2015”* (cfr. §125 dello Schema di Delibera).

Sul punto la Società rappresenta che la quantificazione dei costi evitati effettuata da PI si basa sempre, evidentemente, sul confronto tra risorse effettivamente impiegate dal FSU nell'anno di riferimento e quelle che verrebbero impiegate nello scenario NFSU relativo allo stesso anno.

Per quanto riguarda il risparmio economico derivante dalla riduzione del numero di risorse dedicate al recapito, l'Autorità *“non ritiene adeguata l'assunzione di PI secondo cui dimezzando la frequenza di recapito, si dimezzerebbe anche il numero delle risorse, oppure riducendola ad un giorno a settimana, si ridurrebbero le risorse dell'80%. Difatti, a parere dell'Autorità, occorre considerare alcuni aspetti che determinano una riduzione dei risparmi,*

*quali l'aumento del numero dei viaggi dedicati a riempire le borse dei portalettere ("refill bags") e l'aumento del numero di consegne per ciascuna zona. Quindi, nel determinare la riduzione del numero dei portalettere, l'Autorità tiene conto del risparmio effettivo conseguito dalla società a seguito dell'implementazione del recapito a giorni alterni (ai sensi della delibera n. 395/15/CONS) avviata ad ottobre 2015" (cfr. §125 dello Schema di Delibera).*

Sul punto si fa presente che, come già più volte evidenziato nell'ambito delle precedenti consultazioni pubbliche, lo scenario NFSU ipotizzato e il modello di recapito effettivamente implementato presentano significative differenze e, per tale ragione, non risultano confrontabili. Tra gli elementi di diversità che caratterizzano i due scenari, uno degli aspetti principali è la struttura dell'offerta commerciale che il FSU implementerebbe in assenza di obblighi. In tale scenario, infatti, PI ha ipotizzato di non offrire più i prodotti in J+1, quali ad esempio i Quotidiani, le Raccomandate 1, la Posta Prioritaria, e, parallelamente, è stata cautelativamente ipotizzata una riduzione dei Telegrammi e della Posta Target, nonché una drastica perdita dei volumi del segmento pacchi (basti pensare, ad esempio, alla completa eliminazione del pacco ordinario).

Per contro, nel caso del recapito a giorni alterni, la Società è comunque vincolata a rispettare gli SLA di recapito connessi con gli obblighi di servizio universale, con l'evidente conseguenza che, nelle zone servite a giorni alterni, il numero di invii di posta prioritaria da consegnare risulta pari al doppio di quelli destinati ad una zona con recapito quotidiano. Di conseguenza, il numero di risorse necessario per gestire la quantità di volumi, nonché il mix di prodotto ipotizzati nello scenario NFSU, non è paragonabile a quello derivante dall'implementazione del recapito a giorni alterni regolato.

Inoltre, occorre considerare che, in numerose zone a giorni alterni, la Società è vincolata a garantire la consegna dei quotidiani e, pertanto, è obbligata a mantenere delle risorse dedicate

all'espletamento di tale servizio con la conseguenza di peggiorare i risultati in termini di saving di costo. Per contro, nello scenario NFSU, PI ipotizza di dismettere il servizio di consegna dei quotidiani e, di conseguenza, anche sotto questo aspetto appare del tutto inappropriato confrontare i due scenari.

Di conseguenza, è evidente che il numero di risorse necessarie nei due scenari non risultano confrontabili.

Con riferimento agli uffici di recapito, come già evidenziato in precedenza nel presente documento di risposta, l'Autorità non condivide le ipotesi effettuate da PI ritenendo plausibile non chiudere alcun ufficio di recapito in quanto *“i) suppone che il servizio di recapito sia mantenuto su tutto il territorio nazionale (non si considera l'ipotesi di zone senza servizio di recapito a domicilio); ii) nelle zone in cui la frequenza di recapito verrebbe ridotta, aumenterebbero i volumi di corrispondenza in giacenza; iii) una riduzione degli uffici di recapito determinerebbe un allungamento dei tempi di consegna”* (cfr. cfr. §127 dello Schema di Delibera).

Sul punto si ribadisce che, secondo l'ipotesi formulata da PI, nei comuni con meno di 5.000 abitanti non sarebbe previsto il recapito al domicilio fisico dei destinatari, ma verrebbe comunque garantito il recapito presso appositi punti di consegna, detti drop-box, installati presso la sede del comune, oppure presso i tabaccai o le edicole, che verrebbero alimentati da PI e gestiti da un operatore esterno. Inoltre, le ipotesi relative allo scenario NFSU determinerebbero una più che significativa riduzione dei prodotti voluminosi (basti pensare, ad esempio, alla eliminazione del pacco ordinario e alla forte riduzione di volumi che caratterizza pressoché tutti i pacchi). A ciò si aggiunga che la riduzione ipotizzata da PI degli uffici di recapito non determinerebbe in alcun modo il mancato rispetto degli SLA previsti: infatti, in virtù della ridotta frequenza di recapito applicata nello scenario NFSU, il portalettere sarebbe costretto a percorrere una distanza maggiore solamente in alcuni giorni



della settimana e comunque, tale distanza, non sarebbe tale da pregiudicare i tempi di recapito. Viceversa, la chiusura degli uffici di recapito determinerebbe un allungamento delle percorrenze in generale, ma la contestuale riduzione della frequenza di recapito consentirebbe di ridurre il numero di giorni a settimana in cui tali maggiori distanze dovrebbero essere percorse con il risultato di non aumentare in maniera significativa la percorrenza media giornaliera del portalettere.

Infine, l’Autorità non condivide le ipotesi della Società in merito alla riduzione delle risorse addette al monitoraggio e alla qualità, i capisquadra e le figure di coordinamento. In particolare, AGCom ipotizza, diversamente da PI, di mantenere *“la presenza di ciascuna di queste risorse per ogni CD attivo – vale a dire per gli stessi CD dello scenario reale – e di un ulteriore caposquadra per ogni CDM e CD/PDD con più di 10 portalettere, al netto della scorta.”* (cfr. §128 dello Schema di Delibera).

Dal testo oggetto della presente consultazione non è possibile desumere quali siano gli elementi tecnici su cui si fonda la posizione dell’Autorità. Inoltre, non risulta chiaro quale sia il rationale sottostante alla decisione di AGCom che condivide *“la riduzione delle risorse ipotizzata dalla Società per le lavorazioni interne di ripartizione (cd. “ripartitori”)*” (cfr. §128 dello Schema di Delibera), ma che, allo stesso tempo, non riconosce la proporzionale riduzione dei capisquadra e delle figure di coordinamento. Infatti, è evidente che se si ipotizza una riduzione di risorse addette alle lavorazioni allora, è lecito ipotizzare una riduzione proporzionale nelle risorse addette al coordinamento. Il mancato riconoscimento della riduzione di tali risorse ha un impatto sull’anno 2019 di [omissis] milioni di euro in termini di costi evitati. Sulla base delle motivazioni sopra esposte, la Società ritiene che essi andrebbero, quindi, riconsiderati nel calcolo del costo netto del Servizio Universale.

## **D.6 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito costi evitati della rete commerciale in assenza di obblighi di SU?**

In via preliminare, la Società concorda con l'Autorità nel non ritenere necessaria alcuna rettifica per l'efficienza nei costi reali dello scenario FSU.

Viceversa, la Società non condivide le valutazioni dell'Autorità sulla modifica delle percentuali di perdita dei volumi dei prodotti postali nello scenario NSFU ipotizzate da PI (si veda la risposta alla domanda D.2) e, di conseguenza, non condivide le conclusioni che l'Autorità trae in merito alle variazioni apportate alla rete commerciale (cfr. §133 dello Schema di Delibera).

Su questo punto, si rappresenta che il documento in consultazione non fornisce gli elementi idonei a valutare compiutamente la quantificazione delle risorse dedicate ai servizi postali presso gli UP che verrebbero ridotte a seguito della riduzione di volumi dei servizi postali ipotizzata nello scenario NSFU. In merito all'analisi della rete commerciale in assenza di obblighi, la Società non condivide l'approccio dell'Autorità di non riconoscere l'ulteriore riduzione del 5% del numero di FTE della rete commerciale nello scenario NSFU. Al riguardo, si rappresenta che una riduzione del livello di insaturazione pari al 5% rappresenta un valore contenuto e cautelativo, soprattutto se si pensa all'insaturazione complessiva che deriva dall'estensione territoriale della rete degli uffici postali (vincoli normativi) e dalla molteplicità ed eterogeneità dei prodotti offerti (prodotti postali, assicurativi, finanziari) ciascuno caratterizzato da una domanda di mercato diversa sia in termini di caratteristiche principali e sia in termini di quantità effettivamente richieste. La riduzione del numero di uffici postali ipotizzata e la conseguente concentrazione della produzione su un numero inferiore di punti fisici, contribuisce a una maggiore continuità nell'attività delle risorse ivi

applicate. Ad avvalorare quanto appena sostenuto, la Società intende evidenziare come i principali istituti bancari italiani, nel corso degli anni, abbiano ridotto il numero di agenzie/filiali anche per effetto della crescente insaturazione derivante dal progressivo affermarsi dell'utilizzo del canale *on-line* da parte di una percentuale sempre maggiore di clienti.

Infine si rappresenta come un livello di insaturazione pari a zero per una rete di vendita di prodotti finanziari e assicurativi, come quello ipotizzato dall'Autorità nelle sue valutazioni, implicherebbe una domanda costante nel tempo, ovvero fosse immutabile di fronte a tutti i vari mutamenti economici, finanziari e tecnologici che hanno caratterizzato il contesto in cui opera la Società nel corso degli ultimi anni.

A fronte di una ipotetica domanda costante sarebbe certamente possibile ipotizzare la predisposizione di un'offerta commerciale costante caratterizzata da un livello di insaturazione pari a zero. Tuttavia si fa presente che una simile costruzione teorica risulterebbe impossibile nella realtà in quanto, in aggiunta rispetto a quanto già osservato in precedenza, i clienti non dovrebbero modificare le proprie abitudini di acquisto ed essere insensibili a qualsiasi cambiamento sociale e culturale.

#### **D.7 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito alla detraibilità dell'IVA in assenza di obblighi di SU?**

Si condivide l'orientamento metodologico seguito dall'Autorità in relazione alla detraibilità dell'IVA in assenza di obblighi di SU, pur ribadendo la validità delle proprie ipotesi sull'IVA.

## D.8 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito agli altri costi evitati in assenza di obblighi di SU?

Relativamente agli altri costi evitati nello scenario NFSU, l'Autorità ritiene opportuno modificare i costi indiretti e gli *overheads* ipotizzati da PI in maniera proporzionale alle rettifiche apportate alle varie fasi del processo produttivo.

In altre parole, sembrerebbe, quindi, che l'Autorità accetti la metodologia e i razionali alla base dei saving sugli indiretti e gli *overheads* inizialmente proposti da PI e che rettifichi tali valori unicamente in conseguenza delle modifiche ai costi diretti del processo produttivo apportate.

Sul punto, si rileva che:

- non essendo esplicitati nella Delibera i valori dei saving su indiretti ed *overheads* per gli anni oggetto di analisi, non è possibile esprimere un giudizio completo sui calcoli effettuati dall'Autorità;
- purtroppo, la Società, non condividendo le modifiche apportate dall'Autorità alle varie fasi del processo produttivo dello scenario NSFU ipotizzato da PI (si vedano le risposte precedenti), non condivide, di conseguenza, le rettifiche apportate dall'Autorità ai costi indiretti e gli *overheads* ipotizzati da PI nello scenario NFSU.

**D.9 Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sul calcolo dei profitti ragionevoli di un operatore FSU tramite il tasso di remunerazione del capitale impiegato oppure si ritiene che si debba ricorrere all'EBIT MARGIN?**

La Società ritiene che, per il calcolo del profitto ragionevole, si debba ricorrere all'EBIT MARGIN per le motivazioni di seguito rappresentate.

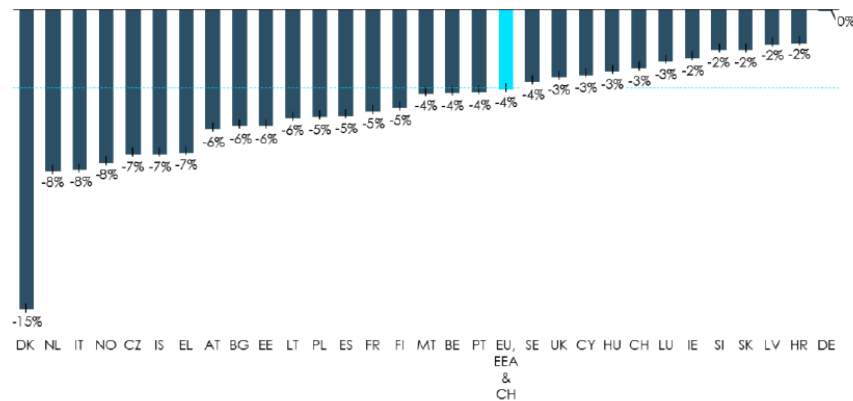
**L'EBIT MARGIN RAPPRESENTA PIÙ CORRETTAMENTE LE PECULIARITÀ ECONOMICHE DEL SETTORE POSTALE**

Il settore postale ha subito negli ultimi anni profondi mutamenti; in particolare le comunicazioni digitali si sono progressivamente affermate sostituendo le comunicazioni fisiche. Il fenomeno della digitalizzazione ha investito l'intera società a livello globale, ma i diversi settori industriali hanno subito impatti differenti. Il fenomeno dell'e-substitution ha particolarmente interessato il settore postale e, nell'ambito europeo, alcuni Paesi hanno registrato tassi di riduzione dei volumi particolarmente elevati. Il grafico di seguito riportato dallo studio "*Main developments in the postal sector (2013-2016)*", Copenhagen Economics, (p.39), mostra come negli anni 2013-2016 i volumi di corrispondenza siano particolarmente diminuiti e come l'Italia sia stata particolarmente colpita dal fenomeno<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> "Certain countries, notably Denmark, the Netherlands, Italy and Norway, have experienced a steep rate of decline in the 2013-2016 period" Copenhagen Economics, "Main developments in the postal sector (2013-2016)" p.38.

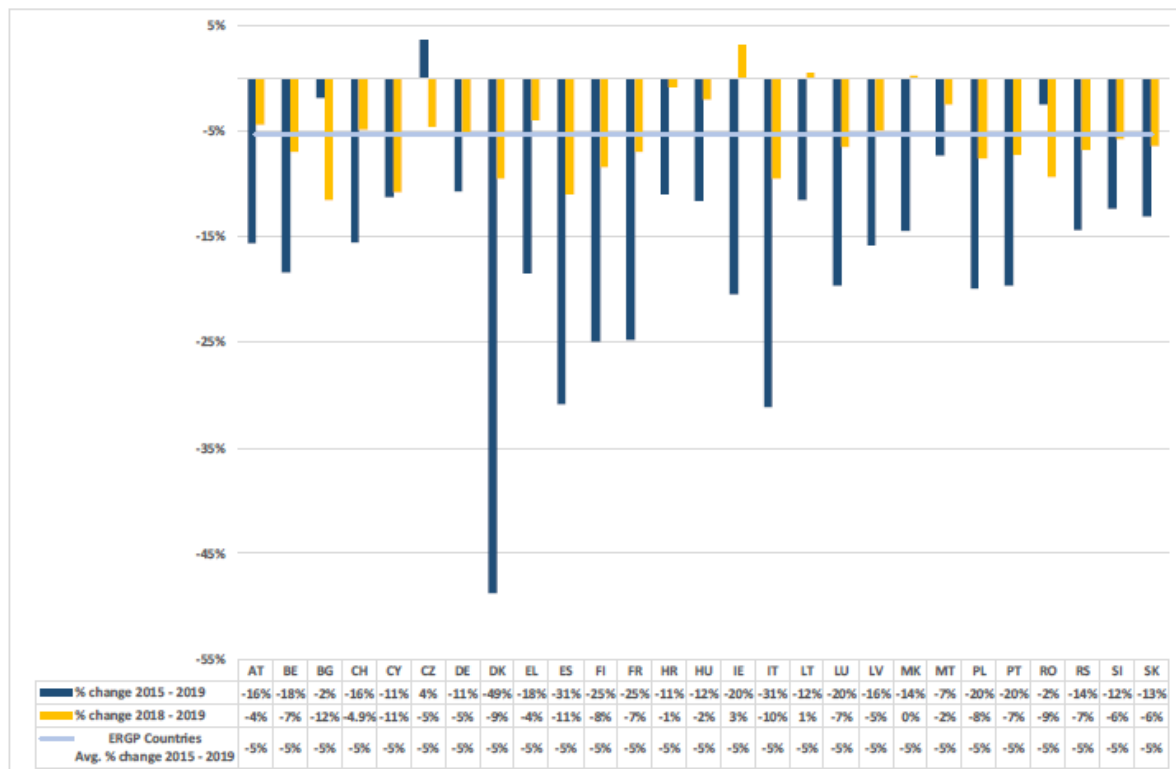
**Development of domestic letter post volume by country**  
Annual change in 2013-2016



Note: the figure includes domestic address letter post volumes. DK - data comes from PostNord annual reports. IT - data includes cross-border letters and excludes direct mail. CH - the sum of SP letters and publications.  
Source: Questionnaire to NRAs; USP annual reports

Il notevole calo della corrispondenza è anche evidenziato dal grafico, di seguito riportato, dall'ERPG (European Regulators Group for Postal Services) nel "ERPG Report on core indicators for monitoring the european postal market" del 22/12/2020.

Figure 27: Total Letter Volumes – percentage average annual change



È importante sottolineare che l'infrastruttura postale si caratterizza per la netta prevalenza di impiego di risorse umane rispetto ad altre infrastrutture (ad esempio le telecomunicazioni,

l'energia) che richiedono ingenti investimenti in capitale. Il costo del lavoro è, pertanto, il principale fattore produttivo e supera il 70% dei costi totali. Appare evidente come l'EBIT margin sia l'indicatore del margine di utile ragionevole più appropriato in quanto considera sia il principale fattore produttivo postale, il costo del lavoro, sia l'evoluzione del contesto di mercato. Infatti, qualora un mercato sia attraversato da profondi mutamenti, come accade per il settore postale, è corretto utilizzare un indicatore del profitto ragionevole che includa il principale fattore di costo del settore. Al contrario il WACC si focalizza sul capitale investito che, per gli operatori del settore postale, presenta un valore contenuto rispetto a quello relativo al costo del lavoro. In questo senso, si segnala che la progressiva riduzione del capitale investito nelle attività postali ha reso necessario l'utilizzo dell'EBIT margin quale indicatore più appropriato per calcolare il margine di utile ragionevole da riconoscere ad una impresa media operante nel settore postale.

**LA POSIZIONE DELL'AUTORITÀ FAVOREVOLE ALL'UTILIZZO DELL'EBIT MARGIN NELLA PRECEDENTE DELIBERA (DELIBERA 412-14-CONS) RELATIVA AL COSTO NETTO 2011-2012**

La Società rappresenta come l'Autorità, in passato, abbia già pienamente espresso parere favorevole all'utilizzo dell'EBIT margin quale indicatore più appropriato per calcolare il margine di utile ragionevole da riconoscere ad una impresa media operante nel settore postale. In particolare nella delibera Delibera 412-14-CONS si legge quanto segue:

- §453 - *“Alla luce degli aspetti del contesto in cui opera il FSU, la regolamentazione potrebbe adottare un approccio alternativo a quello tradizionale di remunerazione del capitale impiegato, quale proxy di un ragionevole tasso di redditività delle attività del SU.”;*

- §455 “[...] L’indicatore del ritorno sul fatturato è ritenuto più appropriato della remunerazione del capitale impiegato anche a fronte della quota consistente di costi operativi correlati al fattore lavoro rispetto al valore delle immobilizzazioni.”

## IL PRECEDENTE DEL REGOLATORE INGLESE OFCOM

In questo contesto è utile richiamare l’esperienza del Regno Unito nell’ambito postale. Ofcom, l’autorità regolatoria delle comunicazioni del Regno Unito, infatti, ha sottolineato i vantaggi di un approccio basato sull’analisi dei margini. Secondo Ofcom, tale approccio si applica bene a settori a basso impiego di capitale:

*We have considered market evidence on approaches linked to returns on capital employed, as well as those linked to an operating margin, i.e. the level of operating profit or cash flow as a proportion of revenue. Such an approach might be more appropriate for a company with very low levels of tangible assets, where the market value of the company’s assets is more likely to diverge significantly from their tangible value.*

Un approccio basato sui margini, inoltre, è facilmente comprensibile e crea incentivi appropriati, ad esempio stimolando le vendite e/o riducendo il rischio di generare comportamenti opportunistici da parte dell’impresa (per es. nella scelta tra OPEX e CAPEX):

*One approach to measuring profitability is that of a return on sales. Under this approach, profit is assessed on the basis of a percentage of either the costs or the revenue of the business. It has been used with other asset light businesses – primarily retail but not only so – and for postal regulation outside the UK. Recent examples of this approach being applied by regulators, includ[e] the Dutch regulator in its allowed return on sales for Post NL (...).*

*There are clear advantages to a return on sales approach. It is readily understood, since the relevant components are simple, easily identifiable and objectively*



*measurable. [...] Using a return on sales measure would more easily allow Ofcom to determine an appropriate level of profitability consistent with the universal service network remaining financeable and robust to credible downside risks.*

*When this issue has been considered in other contexts it is often as part of a price control decision on setting allowed returns. In such cases the margin based approach has further advantages associated with it. It is incentive compatible inasmuch as greater profits are derived by increasing (or at least mitigating the decline) in sales, and is likely to create appropriate incentives for choices between opex and capex. By contrast, using an asset based measure to set allowed returns gives an incentive to invest in tangible assets. In a business facing structural decline, this incentive may not be compatible with minimising costs to customers (both in the short- and long-term).*

Al tempo stesso, Ofcom evidenzia una serie di questioni di cui tenere conto nell'utilizzare un approccio basato sui margini, quali la scelta del margine soglia più appropriato, la scelta dei *comparator* di riferimento e la raccolta dei loro dati, nonché la valutazione circa l'orizzonte temporale da considerare nell'analisi:

- *Although it may be conceptually clear how a return on sales should be measured, there remain options available and decisions to be made in order to determine the appropriate threshold margin to measure.*
- *Relevant comparators may be difficult to identify and information from those comparators may be difficult to interpret.*
- *Judgement is needed regarding the time frame over which return on sales ought to be assessed.*

L'EBIT margin è stato in precedenza riconosciuto dal regolatore inglese Ofcom come l'indicatore più adatto per quantificare il profitto ragionevole in relazione alle caratteristiche

dell'infrastruttura del settore postale, caratterizzata dalla prevalenza del fattore umano sul capitale fisico; in particolare in *“Securing the Universal Postal Service (Decision on the new regulatory framework)”*, 27 March 2012, al §5.25 si legge: *“An approach such as a return on sales would be more relevant than a return on capital, given Royal Mail’s universal service network is largely based around people, and these operating costs are significantly higher than the value of its tangible assets.”*. Si rappresenta, inoltre, che la maggior parte di coloro che risposero alla consultazione ritennero preferibile l'utilizzo dell'EBIT margin così come riportato nello stesso documento al §5.27 *“Most respondents who commented on this issue .....agreed that a return on sales approach as measured by an EBIT margin was an appropriate approach for Royal Mail due to its high proportion of people costs.”*. Infine, anche la CWU (Communication Worker Union), ovvero il principale sindacato del settore delle comunicazioni inglese, sostenne la maggiore appropriatezza dell'EBIT margin (al §5.30 *“...The CWU agreed that calculating a rate of return based on tangible net assets was not appropriate for Royal Mail given its costs are largely people based.”*).

#### **LA DISCIPLINA SUGLI AIUTI DI STATO**

L'EBIT margin è anche previsto dalla disciplina relativa alla compatibilità degli aiuti di Stato; in particolare il §34 della 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), sancisce la possibilità di determinare il margine di utile ragionevole attraverso *“l'utile sulle vendite”*.

#### **LE PRECEDENTI DECISIONI DELLA COMMISSIONE EUROPEA RELATIVAMENTE ALLE COMPENSAZIONI STATALI PER GLI OPERATORI POSTALI**

Si rappresenta che la Commissione Europea, nella Decisione SA.43243 (2015/N) *(Italy State compensations granted to Poste Italiane SpA for the delivery of the universal postal service*

over the periods 2012-2015 and 2016- 2019), ha utilizzato, al fine di verificare la compatibilità delle compensazioni ricevute da Poste Italiane con la disciplina sugli Aiuti di Stato, l'EBIT margin. In particolare, in tale Decisione, la Commissione ha fatto riferimento ad un EBIT margin pari al 7,4%. In altre parole per gli stessi anni oggetto di consultazione (anni dal 2017 al 2019) la Commissione<sup>12</sup> ha utilizzato un EBIT margin pari a 7,4% per verificare la profittabilità di Poste Italiane. Il valore rappresentato fa riferimento ad una precedente Decisione della Commissione relativa all'operatore belga Bpost (Decisione Bpost SA.14588 (C20/2009) del 25/01/2012). In tale Decisione la Commissione valutò i risultati di diversi studi in relazione all'indicatore da utilizzare per la valutazione del margine di utile ragionevole ed il suo livello. La Decisione riporta le risultanze di tre studi: "WIK study", "Deloitte study" e "CRA study" utilizzati per tale valutazione. Si sottolinea come lo studio WIK evidenziò come la migliore misura dell'utile ragionevole sia l'EBIT margin "WIK proposes using the ROS as a profitability indicator. One advantage of this measure is that it only depends on accounting profit (EBIT) and sales data, which are both easily observable in the company's accounts. In addition, the use of the ROS avoids the valuation and attribution of assets between different services, which would be necessary for a capital-based benchmark (al §260). Si evidenzia come anche il "Deloitte study" propose l'EBIT margin quale migliore indicatore del profitto ragionevole<sup>13</sup>. La Commissione, visti i risultati dei diversi studi, utilizzò il ROS quale miglior indicatore del profitto ragionevole<sup>14</sup>. Nelle successive Decisioni, relative alla compensazioni ricevute da Bpost per il periodo 2013-2015<sup>15</sup> (State aid

---

<sup>12</sup> Al §123 "The Commission also observes that overall the outcome of the NAC method is consistent with the net accounting cost (including a reasonable profit) of the USO (note 32)" e alla nota 32 si legge "....the total net accounting cost of the USO including a reasonable profit of 7.4% return on sales".

<sup>13</sup> Al §286 "The Deloitte study referred to in recital (257) above is consistent with the WIK study on several points: 1. both studies use the same methodology to search financial databases for comparable companies in terms of functions and risks; 2. both studies propose ROS as the most relevant benchmark for profit benchmarking (because of data limitations and differences in accounting treatment between different companies."

<sup>14</sup> "...median ROS for the sample of companies active in the postal and parcel sector (7.4%)", al §309.

<sup>15</sup> Al §177 "The profit level of the counterfactual scenario in each year 2013, 2014 and 2015 (see table 8) is in line with the 2012 Decision on bpost (note 29) and can therefore be considered reasonable." La nota 29

SA.31006 (2013/N) – Belgium State compensations to Bpost for the delivery of public services over 2013-2015) e per il periodo 2016 – 2020<sup>16</sup> (State aid SA.42366 (2016/N) – Belgium State compensations to Bpost for the delivery of public services over 2016-2020), la Commissione ha utilizzato il ROS con un valore pari a 7,4% per tutti gli anni considerati.

### **ULTERIORI ELEMENTI PER LA SCELTA DELL'EBIT MARGIN QUALE MIGLIORE INDICATORE DEL PROFITTO RAGIONEVOLE**

La Società concorda con l'affermazione dell'Autorità che l'EBIT margin ha il vantaggio, rispetto al WACC (§155), di dipendere da due soli dati contabili l'EBIT ed i ricavi, e che tali dati sono facilmente reperibili. Si rappresenta che tale importante vantaggio è stato anche evidenziato dal “WIK study” nella Decisione Bpost SA.14588 (C 20/2009) del 25/01/2012 quale elemento favorevole nella scelta dell'EBIT margin per la valutazione del profitto ragionevole rispetto ad altri indicatori (§260 “*One advantage of this measure is that it only depends on accounting profit (EBIT) and sales data, which are both easily observable in the company's accounts.*”)

Si condivide, infine, l'osservazione dell'Autorità secondo cui “*l'utilizzo dell'EBIT MARGIN è in linea con la prassi decisionale della CE*” (§155).

### **OSSERVAZIONI SULLE RETTIFICHE EFFETTUATE DALL'AUTORITA' AL VALORE DELL'EBIT MARGIN UTILIZZATO DA PI**

Relativamente al valore dell'EBIT margin, l'Autorità ha individuato un gruppo di *comparables* e, successivamente, ha considerato gli EBIT di tali operatori per il periodo 2015-2019. In altre parole, dopo aver scelto un gruppo di società confrontabili con PI (La Poste, Bpost, Deutsche Post, PostNL, Österreichische Post, Royal Mail, Correios de Portugal),

---

specifica l'indicatore ed il valore utilizzato “*The benchmark of 7.4 % ROS considered adequate for both mail delivery and press distribution in the period 2006 2010*”.

<sup>16</sup> Al §314 “*The Commission notes in particular that: The profit level of the Counterfactual scenario in each year 2016, 2017 and 2018, 2019, 2020 (see table 7) is in line with the 2012 and 2013 Decision on bpost (note 60) and can therefore be considered reasonable*”. Alla nota 60 viene specificato l'indicatore del profitto ragionevole ed il suo valore “*A rate of 7.4% ROS was considered adequate for both mail delivery and press distribution for the period 2006-2010.*”.

l'Autorità ha calcolato la mediana degli EBIT a partire dai valori relativi agli anni dal 2015 al 2019 (§178 dello schema di Delibera), ottenendo, in tal modo, un risultato pari al 6,4%. Successivamente, tale valore è stato applicato ai ricavi dei soli servizi universali nello scenario FSU (§178) per gli anni 2018 e 2019. Sul punto la Società rappresenta che una stima corretta dell'EBIT medio di riferimento presuppone l'analisi di una serie storica riferita ad un gruppo di *comparables*: tale serie storica comprende valori passati dell'indicatore, oltre a quello relativo all'anno oggetto di analisi. Nel caso in esame, invece, l'Autorità ha utilizzato nel panel anche i dati del 2019 applicando poi, il risultato ottenuto, anche all'anno 2018, commettendo, evidentemente, un errore metodologico. In tale tipologia di analisi, infatti, al fine di valutare correttamente lo sviluppo di un'azienda, si utilizzano valori passati per confrontare i risultati conseguiti. Tali valori passati consentono, peraltro, di capire come la strategia ed i risultati di un'azienda si siano evoluti rispetto ad altre comparabili. Viceversa, applicare valori futuri significa, evidentemente, utilizzare i risultati ottenuti da aziende *comparables* nel 2019 per determinare il profitto ragionevole del FSU nel 2018. Tale approccio non può ritenersi corretto in quanto, per determinare il valore appropriato relativo al 2018, si sarebbe dovuto analizzare la redditività conseguita dalle società comparabili nei 5 anni precedenti, ovvero dal 2014 al 2018 e non, come ha fatto AGCom, dal 2015 al 2019. Si sottolinea, inoltre, come maggiore è il lasso di tempo considerato, nella definizione della serie storica, e maggiore sarà la possibilità di valutare correttamente il comportamento di un'azienda rispetto ai macro-trend del settore e rispetto ai suoi *comparables*. Infatti, l'analisi di una serie storica più longeva consente anche di sterilizzare gli effetti di uno shock temporaneo oppure di un evento eccezionale.

Inoltre, si rappresenta che, nella Decisione relativa agli aiuti di Stato per Poste Italiane già richiamata in precedenza, la Commissione Europea ha quantificato il profitto ragionevole per

gli stessi anni utilizzando un EBIT margin del 7,4% (tale valore è stato anche utilizzato nelle Decisioni relative a Bpost negli stessi anni oggetto della presente Delibera).

Infine, si ricorda come nella Delibera 412/14/CONS relativa al costo netto per gli anni 2011 - 2012 al §V217 si legge che: *“In base agli indici reddituali osservati nel settore postale per il periodo di riferimento, si ritiene che l’EBIT margin ragionevole per il rischio di mercato di Poste Italiane si possa collocare all’interno di un intervallo di confidenza che trova come baricentro l’11%. L’applicazione di tale indice al turnover 2011 e 2012 dei servizi inclusi nel servizio universale desumibile dalla separazione contabile di Poste Italiane rappresenta il profitto ragionevole.”*. L’Autorità per gli anni 2011-2012 individua un valore dell’EBIT margin pari a circa il doppio di quello stimato per gli anni 2018 – 2019.

Alla luce di quanto in precedenza indicato si rappresenta come la Società non concorda sul valore dell’EBIT margin per il 2018 e 2019 individuato dall’Autorità e pari a 6,4%, mentre considera pienamente valido applicare un EBIT margin pari al 7,4% così come fatto dalla Commissione Europea, per gli stessi anni, nella Decisione relativa agli aiuti di Stato per Poste Italiane.

La rettifica apportata dall’Autorità sul tasso dell’EBIT margin ha un impatto negativo sulla valorizzazione del costo netto del servizio universale per gli anni 2018 e 2019 di rispettivamente 17 e 16 milioni di euro che la Società, quindi, ritiene debbano essere reintrodotti nell’ammontare dei profitti ragionevoli da considerare nel calcolo.

## **D.10 Si condividono le valutazioni dell’Autorità in merito ai vantaggi intangibili e commerciali derivanti dagli obblighi di SU?**

L’Autorità individua due categorie di vantaggi intangibili e commerciali derivanti dagli obblighi di SU: il valore del brand e della complementarità della domanda ed i vantaggi derivanti dalle occasioni di contatto.

Con riferimento al valore del brand e della complementarità della domanda, in premessa, occorre considerare che, secondo la metodologia applicata dalla Società e ritenuta adeguata dall’Autorità, i vantaggi legati al valore del brand vengono calcolati in relazione all’EBIT dei servizi finanziari. In ragione di tale aspetto, le fluttuazioni del risultato dei servizi finanziari incidono direttamente sul valore del vantaggio, determinandone variazioni anche molto significative da un anno all’altro. Al fine di limitare tale variabilità che, come noto, incide negativamente sul valore dell’onere ed in considerazione del fatto che l’Autorità ha deciso di effettuare la verifica del costo netto sul triennio, e non su un unico anno, potrebbe essere opportuno effettuare il calcolo dei vantaggi legati al valore del brand non sull’EBIT dell’anno in corso, ma sul valore medio degli ultimi tre anni.

La considerazione di un valore medio dell’EBIT dei servizi finanziari sugli anni del procedimento 2017, 2018 e 2019 porterebbe ad una rettifica in diminuzione della valorizzazione dei VIC effettuata dall’Autorità di circa [omissis] milioni di euro per il 2019.

In relazione al valore del brand, inoltre, occorre considerare che l’Autorità incrementa il valore della stima effettuata da PI sulla base di alcune valutazioni.

In particolare, l’Autorità, pur condividendo la metodologia di PI di individuare i vantaggi intangibili e commerciali, in virtù del suo status di FSU, sulla base delle risposte fornite al questionario della società CRA, modifica la metodologia di calcolo utilizzata da PI per

stimare i vantaggi legati al valore del brand. Più in particolare, secondo PI, il valore medio delle risposte riconducibile al SU, che si ottiene sulla base dei risultati della ricerca di mercato CRA, deve essere riproporzionato per tenere conto del fatto che, anche in assenza di obblighi di SU, il fornitore sceglierebbe comunque di mantenere aperti una serie di uffici postali e, di conseguenza, alcuni clienti continuerebbero a beneficiare della presenza di un ufficio postale nelle vicinanze. Pertanto, per calcolare il vantaggio effettivo derivante dagli obblighi di SU è necessario isolare il beneficio che l'Azienda perderebbe in assenza di obblighi, ovvero quello che scaturisce dalla presenza territoriale degli uffici postali che il fornitore sceglierebbe di chiudere nello scenario NFSU. Per fare ciò, il valore medio ottenuto sulla base dei risultati della ricerca CRA è stato moltiplicato per la percentuale dei ricavi finanziari generati dagli uffici postali che l'Azienda sceglierebbe di chiudere nello scenario NFSU, ottenendo così la stima del vantaggio commerciale ascrivibile al SU.

L'Autorità, pur condividendo in linea di principio la metodologia utilizzata da PI, ritiene, tuttavia, che solo la quota corrispondente alla risposta "Ho un UP vicino" debba essere riproporzionata sulla base degli UP che verrebbero chiusi nello scenario controfattuale. Inoltre, l'Autorità ritiene che un fattore di riproporzionamento più corretto rispetto a quello utilizzato da PI possa essere la percentuale di UP chiusi nello scenario controfattuale.

La scrivente non condivide tale approccio in quanto conduce ad una stima non corretta del valore del beneficio. In particolare, la scelta di utilizzare la percentuale di UP chiusi nello scenario controfattuale equivarrebbe a ritenere, erroneamente, che ogni UP abbia lo stesso numero di clienti e che, tali clienti, generino lo stesso ammontare di ricavi finanziari per PI. In realtà, come noto, circa il [omissis] % dei ricavi complessivi è generato nel [omissis] % della rete distributiva, corrispondente a circa 4.000 UP. In questo senso, la scelta di riproporzionare il vantaggio sulla base dei ricavi generati dagli UP che l'Azienda



sceglierebbe di chiudere, ovvero quelli mediamente meno produttivi, consente di tenere conto del fatto che non tutti gli UP sono uguali e che non tutti generano lo stesso beneficio per PI.

Con riferimento ai possibili vantaggi derivanti dalle occasioni di contatto, l'Autorità intende stimare la spesa pubblicitaria che il fornitore del SU dovrebbe sostenere per ottenere un impatto commerciale equivalente a quello derivante dall'esposizione del logo.

Sul punto si evidenzia che gli eventuali benefici derivanti dalle occasioni di contatto si traducono in una maggiore redditività per PI in virtù dell'effetto promozionale che scaturisce dagli spazi pubblicitari attualmente in possesso dell'Azienda. Di conseguenza, i benefici derivanti da tale tipologia di vantaggio risultano già inclusi nel risultato economico attualmente conseguito dall'Azienda (scenario fattuale) e vengono presi in considerazione anche nello scenario controfattuale, laddove la redditività conseguita dal fornitore si riduce anche per effetto delle minori occasioni di contatto. Pertanto, considerando che la riduzione della redditività dello scenario controfattuale – causata dalle minori occasioni di contatto - determina una riduzione del costo netto di una entità equivalente al beneficio derivante dal vantaggio in esame, è evidente che il costo netto risulta già decurtato degli eventuali vantaggi derivanti dalle occasioni di contatto e che, pertanto, tali vantaggi non necessitano di una ulteriore valorizzazione.

**D.11 Si condividono le valutazioni dell’Autorità in merito all’iniquità dell’onere del SU?**

La Direttiva Postale della CE del 1997 (di seguito “Direttiva 97/67/CE”) ha introdotto il concetto di onere finanziario non equo (o iniquo) del SU: “Per garantire la salvaguardia del servizio universale, qualora lo Stato membro stabilisca che gli obblighi del servizio universale previsti dalla presente direttiva rappresentano un onere finanziario non equo per il fornitore del servizio universale, può istituire un fondo di compensazione.”

Nella Direttiva sul servizio universale del 2002 (di seguito “Direttiva 2002/22/CE”) relativa al servizio universale, la CE ha ribadito che il FSU deve essere compensato per l’eventuale onere iniquo del costo netto del SU. Tale approccio è stato confermato anche nell’ultima Direttiva Postale del 2008 (di seguito “Direttiva 2008/6/CE”): *“Se uno Stato membro stabilisce che gli obblighi del servizio universale previsti dalla presente direttiva comportano un costo netto (...) e rappresentano un onere finanziario eccessivo per il fornitore o i fornitori del servizio universale, può introdurre: a) un meccanismo volto a compensare l’impresa interessata a partire da fondi pubblici; b) un meccanismo volto a ripartire il costo netto degli obblighi del servizio universale fra i fornitori di servizi e/o gli utenti.”*

La nozione di onere finanziario iniquo è stata ulteriormente confermata da due sentenze della Corte di giustizia dell’Unione europea. In particolare, in *Commission v Belgium* la Corte chiarisce che, sebbene la Direttiva 2002/22/CE lasci agli Stati membri un margine di discrezionalità nel determinare ciò che costituisce un onere finanziario iniquo, l’autorità nazionale di regolamentazione deve accertare l’esistenza di un onere iniquo del SU prima di procedere a qualsiasi indennizzo dello stesso: *“[G]li Stati membri non possono dichiarare (...) che la fornitura del servizio universale costituisce effettivamente un onere eccessivo compensabile senza aver proceduto al calcolo del costo netto che essa rappresenta per*

*ciascuna impresa a cui spetta tale fornitura né aver valutato se tale costo costituisca un onere eccessivo per detta impresa.”*

La disanima del quadro legislativo europeo mostra che, sebbene il concetto di onere finanziario iniquo sia esplicitamente presente nella legislazione comunitaria, la normativa europea non fornisce tuttavia una definizione chiara dei parametri utili a valutare tale nozione di "iniquità", come sottolineato anche dalla Corte di giustizia dell'UE, che riconosce una certa vaghezza del legislatore.

In mancanza di specifici chiarimenti riguardo al concetto dell'onere iniquo del SU, la Corte di giustizia dell'UE individua una serie di fattori che occorre tenere in considerazione nella valutazione dell'iniquità dell'onere del SU: *“[L]’onere eccessivo di cui l’autorità nazionale di regolamentazione deve accertare l’esistenza prima di qualsiasi indennizzo è l’onere che, per ogni impresa interessata, presenta un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo tenuto conto dell’insieme delle sue caratteristiche proprie, in particolare del livello delle sue attrezzature, della sua situazione economica e finanziaria nonché della sua quota di mercato.”*

La mancanza di chiarezza della norma a livello europeo introduce una certa discrezionalità degli Stati membri nella determinazione dei parametri volti a valutare l'iniquità dell'onere del SU, come riconosciuto dalla Corte di giustizia dell'UE.

In relazione alla valutazione dell'iniquità dell'onere del SU, l'Autorità considera che, sebbene non sia prevista nell'ordinamento nazionale una definizione di iniquità dell'onere e non esista una definizione univoca a livello europeo, siano valide le indicazioni sul tema, desumibili dalle esperienze di altri regolatori europei del settore postale. In questo senso, l'Autorità considera rilevante il fatto che i paesi che valutano l'iniquità 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.

In particolare, i criteri adottati negli altri paesi europei sono i seguenti:

- in Portogallo l'onere è ritenuto iniquo se risulta maggiore o uguale al 3% dei ricavi relativi ai servizi universali dell'operatore FSU;
- in Austria l'onere è ritenuto non ragionevole se supera il 2% dei costi totali dell'operatore FSU;
- in Belgio l'onere è ritenuto non ragionevole se supera il 3% dei ricavi relativi ai servizi universali dell'operatore FSU;

In pratica, al fine di valutare l'iniquità dell'onere, l'Autorità evidenzia che, utilizzando uno qualsiasi di questi criteri, secondo le percentuali utilizzate dai paesi citati, al costo netto del SU di PI per gli anni 2017, 2018 e 2019, risulta che l'onere sostenuto dall'operatore del SU è iniquo. Di conseguenza, l'Autorità valuta che gli oneri del SU di PI per gli anni 2017, 2018 e 2019 siano meritevoli di finanziamento.

PI ritiene condivisibili gli argomenti dell'Autorità sulla valutazione sull'iniquità dell'onere di servizio universale; l'analisi proposta, infatti, prende in considerazione importanti elementi e criteri di valutazione, specificamente elaborati per il settore postale.

L'Autorità inoltre rileva come la nozione di iniquità vada considerata non solo in termini giuridici, ma anche economici. Avendo riguardo a tale ultima prospettiva, infatti, è possibile valutare al meglio la necessità di un intervento (i.e. di contributo al finanziamento dell'onere). L'eventuale intervento di contributo al finanziamento da parte di uno Stato membro (sia esso a mezzo di fondi statali o tramite l'eventuale attivazione di un fondo di compensazione) non può infatti prescindere dall'accertamento del fatto che i costi generati

dall'assolvimento del SU si traducano per il fornitore in un onere finanziario eccessivo e, per questo, iniquo.

L'Autorità si premura di utilizzare criteri benchmark elaborati per il settore postale da diversi regolatori del settore postale. L'analisi regolamentare procede poi a riscontrare l'iniquità dell'onere di SU ove la sua incidenza sui ricavi e sui costi superi un dato valore benchmark.

Applicando tali criteri al costo netto di PI, l'Autorità ha potuto facilmente riscontrare il carattere iniquo e non sostenibile dell'onere di PI.

La valutazione operata dall'Autorità appare solida e coerente, oltre che pienamente in linea con le applicabili norme UE e le *best practices* regolamentari di altri Stati membri.

#### **D.12 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito al fondo di compensazione?**

La Società non condivide l'orientamento dell'Autorità in merito al fondo di compensazione e ritiene che il fondo debba essere attivato.

Di seguito sono indicate le motivazioni a supporto della necessità dell'attivazione del fondo.

**Poste Italiane non condivide quanto ai §223 e §224, ovvero la possibilità che il finanziamento della parte residuale dell'onere non coperto da risorse statali sia sovvenzionato attraverso i profitti derivanti da altre attività (“bancarie, assicurative e finanziarie” §223) del FSU in relazione a quanto previsto dalla direttiva 2008/6/CE.**

La Società evidenzia che il considerando 26 della direttiva 2008/6/CE lascia chiaramente agli Stati membri la scelta del meccanismo di finanziamento dell'onere del SU e, fra tali meccanismi, include anche il fondo di compensazione: *“In alcuni Stati membri può essere necessario mantenere il finanziamento esterno dei costi netti residui del servizio universale.*

*È pertanto opportuno precisare esplicitamente, nella misura in cui ciò è necessario e adeguatamente giustificato, le alternative disponibili per garantire il finanziamento del servizio universale, lasciando agli Stati membri la scelta dei meccanismi di finanziamento da utilizzare. Tali alternative includono il ricorso a procedure di appalto pubblico, compresi, come previsto dalle direttive sull'aggiudicazione degli appalti pubblici, il dialogo competitivo o le procedure negoziate con o senza la pubblicazione di un bando di gara e, ogniqualvolta gli obblighi di servizio universale comportino costi netti e rappresentino un onere indebito per il fornitore del servizio universale designato, la compensazione pubblica e la condivisione dei costi fra fornitori del servizio e/o utenti secondo modalità trasparenti e mediante la partecipazione a un fondo di compensazione. Gli Stati membri possono ricorrere ad altre forme di finanziamento ammesse dal diritto comunitario come stabilire, ove necessario, che i profitti derivanti da altre attività del fornitore o dei fornitori del servizio universale, che non rientrano in tale servizio, siano assegnati, per intero o in parte, al finanziamento dei costi netti del servizio universale, nella misura in cui ciò è conforme al trattato (...)" (nostre sottolineature).*

Il successivo considerando (considerando 27<sup>17</sup>) determina che ai fornitori dei servizi postali può essere imposta la contribuzione al fondo di compensazione per i beni sufficientemente intercambiabili con quelli del SU. È importante sottolineare che la Corte di Giustizia Europea (cause riunite C/259 e 260/16) ha sancito che la normativa nazionale può imporre "ai titolari di un'autorizzazione generale per la fornitura di servizi postali di contribuire a un fondo di compensazione degli oneri del servizio universale allorché detti servizi possono, nell'ottica di un utente, essere considerati come servizi che rientrano nell'ambito del servizio universale

---

<sup>17</sup> "può essere imposto ai fornitori di servizi postali di contribuire al finanziamento del servizio universale nei casi in cui è previsto un fondo di compensazione. Al fine di determinare quali imprese possano essere chiamate a contribuire al Fondo di Compensazione, gli Stati membri dovrebbero valutare se i servizi forniti da tali imprese possono, nell'ottica di un utente, essere considerati come servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale, poiché denotano 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".

*poiché denotano un livello di intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale stesso*". Il legislatore italiano ha effettuato una chiara scelta in merito alle possibili forme di finanziamento dell'onere del SU sancita dal comma 12 dell'art. 3 del D.lgs. n. 261/99, secondo cui *"L'onere per la fornitura del servizio universale è finanziato: a) attraverso trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato....b) attraverso il fondo di compensazione"*. Per contro, la possibilità di finanziamento attraverso i profitti derivanti da altre attività non è stata prevista dal legislatore italiano. Alla luce della chiarezza del quadro normativo suesposto non si comprende, come l'Autorità non consideri il dettato normativo nazionale.

Si evidenzia che in precedenza, nella Delibera n. 166/16/CONS l'Autorità si è dichiarata contraria al finanziamento dell'onere attraverso i profitti derivanti dalle attività bancarie/finanziarie poiché tale meccanismo risulta potenzialmente distorsivo della concorrenza lasciando a carico di un solo soggetto la parte dell'onere non coperta dal finanziamento pubblico (si legge al §293 *"tale meccanismo potrebbe causare un rischio di distorsione del normale meccanismo di funzionamento della concorrenza, lasciando a carico di un solo soggetto di mercato l'intero onere del SU che non trova copertura nel finanziamento pubblico."*). Il rischio della distorsione della concorrenza era stato già in precedenza evidenziato, sempre dalla stessa Autorità, nella Delibera 412/14/CONS al §542: *"Quando il finanziamento pubblico del servizio universale è inferiore al costo netto, la parte residuale dell'onere è implicitamente finanziata dal fornitore del servizio universale. Ciò potrebbe distorcere il normale meccanismo di funzionamento della concorrenza, lasciando a carico di un solo soggetto di mercato l'intero onere del servizio universale che non trova copertura nel finanziamento pubblico. Un meccanismo di ripartizione dell'onere del servizio universale, che prevede la contribuzione della più ampia base possibile di operatori di mercato, limiterebbe al minimo gli effetti distorsivi sulla concorrenza."*. Si sottolinea, inoltre,

come l’Autorità in tale Delibera individuò anche la soluzione per mitigare tale rischio ovvero la ripartizione dell’onere residuale sul più ampio numero di operatori di mercato.

In relazione all’affermazione dell’Autorità che *“PI ha sempre coperto l’onere del SU con i finanziamenti pubblici e, per l’eventuale quota residuale, con i profitti derivanti da altre attività, quali ad esempio le proprie attività bancarie”* (§224) si rappresenta che ciò è la conseguenza della mancata attivazione del fondo di compensazione.

L’Autorità evidenzia come il fondo sia attivo solo in *“rari casi”* in ambito europeo. Relativamente a tale affermazione si osserva che la numerosità dei casi è frutto dei diversi contesti normativi, economici e concorrenziali dei singoli Paesi e dei singoli FSU. Si nota, però, come il fondo di compensazione sia una realtà in tali Paesi e che, pertanto, qualora necessario vada attivato.

**Poste Italiane non condivide le motivazioni per la non attivazione del fondo indicate dall’Autorità (al §225) che fanno riferimento allo studio di Copenhagen Economics: 1) *“il fondo di compensazione potrebbe portare ad una distorsione della concorrenza”*; 2) *“una maggiore flessibilità nella regolamentazione può costituire uno strumento per rendere superfluo un meccanismo di finanziamento”*.**

1) *“il fondo di compensazione potrebbe portare ad una distorsione della concorrenza”*

In relazione al punto 1) si osserva come la stessa Autorità ai §220 e §221 indica i criteri alla base della costruzione del fondo di compensazione che non comportano, evidentemente, alcuna distorsione della concorrenza. In particolare il fondo deve:

- §220 condividere i costi in base a criteri *“oggettivi e non discriminatori”*; rispettare il *“principio di proporzionalità”*; eventualmente esonerare dalla contribuzione *“i nuovi operatori che non hanno ancora una presenza significativa sul mercato”*.



- §221 ripartire in base alle quote di mercato proporzionalmente la contribuzione considerando *“l’effettiva sostenibilità della contribuzione”*.

Si rappresenta, inoltre, che l’art. 10 del Dlgs 261/99 sancisce che: “La determinazione del contributo, secondo principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, è effettuata dall'autorità di regolamentazione...”. Non si vede, pertanto, come l’Autorità possa essa stessa definire una struttura del fondo distorsiva della concorrenza.

Si sottolinea che il fondo di compensazione è sottoposto alla disciplina relativa agli Aiuti di Stato che vieta aiuti distorsivi della concorrenza (art. 107 TFUE)<sup>18</sup>. Si rappresenta, a titolo di esempio, che nel 2015 la Commissione Europea ha dichiarato compatibile con la disciplina degli Aiuti di Stato il fondo di compensazione polacco (State aid SA.38869 (2014/N) – Poland). Il fondo di compensazione quale strumento di finanziamento del SU, se opportunamente strutturato, è pienamente compatibile con la disciplina comunitaria che vieta aiuti che *“falsino o minaccino la concorrenza”*.

L’Autorità evidenzia come lo studio di Copenhagen Economics, *“Main developments in the postal sector (2013-2016)”*, luglio 2018, pag. 215, sottolinei la potenziale distorsione della concorrenza del fondo di compensazione, ma subito dopo, sempre alla stessa pagina, lo stesso richiama, come esempio concreto di soluzione al tema in oggetto, il caso del fondo di compensazione polacco (State aid SA.38869 (2014/N) – Poland). Lo studio sottolinea come la Commissione Europea constatò la non distorsione della concorrenza nel caso in esame: *“Commission’s decision was made on the grounds that the design of the mechanism does not lead to a significant distortion of competition in the polish postal market”* (p.215).

Infine si evidenzia, come suesposto, che in passato la stessa Autorità ha osservato che lasciare a carico di un solo soggetto del mercato la parte dell’onere non coperto dal finanziamento

---

<sup>18</sup> *“1. Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.”*

statale potrebbe distorcere la concorrenza (Delibera n. 166/16/CONS §293 e Delibera 412/14/CONS §542).

**2) “una maggiore flessibilità nella regolamentazione può costituire uno strumento per rendere superfluo un meccanismo di finanziamento”.**

Si rappresenta che un meccanismo di finanziamento è “*superfluo*” quando non vi è l’onere, ovvero a fronte di un onere pari a zero non vi è necessità di un meccanismo di finanziamento. In altre parole, l’esistenza di un quadro regolatorio che determini un onere pari a zero non necessita di un meccanismo di finanziamento. Nel caso del fondo di compensazione il costo netto pari al finanziamento statale determinerebbe la non necessità della sua attivazione, ma non è questo il caso laddove l’onere risulta maggiore rispetto al finanziamento statale. Si rappresenta, inoltre, che il dlgs 261/99 all’art. 3 il comma 12<sup>19</sup> individua gli strumenti di finanziamento dell’onere, al comma 13<sup>20</sup> il meccanismo di calcolo dell’onere ed infine al comma 14<sup>21</sup> sancisce che l’Autorità quantifica l’onere del servizio universale, indicando le modalità di finanziamento.

Lo stesso studio di Copenhagen Economics sempre alla stessa pagina, ovvero pag. 256, osserva che “*According to the Postal Services Directive, USPs can claim compensation if the USO entails a net cost – considering calculation guidelines provided in Annex I of the Postal Services Directive – and is representing an unfair financial burden on the USP.*”. La maggiore flessibilità della regolamentazione solo se impatta sull’onere e lo azzerava non vi è

---

<sup>19</sup> Dlgs 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*”.

<sup>20</sup> Dlgs 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.*”.

<sup>21</sup> Dlgs 261/99, art 3, comma 14 “*L’autorità di regolamentazione rende pubblica annualmente la quantificazione dell’onere del servizio universale e le modalità di finanziamento dello stesso.*”.

necessità di finanziamento pubblico e, nel caso del fondo di compensazione, solo se il costo netto è compensato interamente con fondi statali non è necessaria la sua attivazione.

**Poste Italiane non condivide le motivazioni esposte al §227 alla base della mancata attivazione del fondo di compensazione: 1) *”in considerazione delle quote di mercato, PI contribuirebbe al fondo di compensazione in misura assolutamente preponderante”* 2) *“La quota residuale a carico degli altri operatori risulterebbe, dunque, esigua e tale da non giustificare l’attivazione di un fondo compensazione che avrebbe una platea di soggetti tenuti alla contribuzione estremamente frammentata (ripartizione della quota residuale fra circa oltre 2000 operatori licenziatari) con costi amministrativi notevoli.”***

**1) *“in considerazione delle quote di mercato, PI contribuirebbe al fondo di compensazione in misura assolutamente preponderante”***

Relativamente all’analisi necessaria ad elaborare la base di contribuzione al fondo, si rappresenta come indicazioni sono fornite dal considerando 27 della Direttiva 2008/6/CE che sancisce l’inclusione di servizi che *“denotano 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. Tali servizi non devono necessariamente coprire tutte le caratteristiche del servizio universale, come la distribuzione quotidiana o la copertura nazionale completa.”* Si osserva, inoltre, che l’Autorità ha fornito delle indicazioni sulle modalità di analisi, in particolare l’Autorità nella Delibera 166/16/CONS al §297, in continuità con la Delibera n. 412/14/CONS (§545<sup>22</sup>)

---

<sup>22</sup> §545 A tale proposito, appare in primo luogo dover escludere che lo SSNIP test (Small but Significant Non Transitory Increase in Price) – impiegato nel diritto antitrust per definire i confini geografici e di prodotto del mercato rilevante, nell’ambito delle fattispecie di abuso di posizione dominante, intese restrittive della concorrenza e autorizzazione preventiva delle operazioni di concentrazione – possa essere utilizzato quale strumento per valutare l’intercambiabilità tra i servizi. L’intercambiabilità sufficiente, infatti, non necessita di una valutazione del comportamento in termini di possibile incremento di prezzo praticato dall’ipotetico monopolista, esercizio, invece, tipico delle analisi svolte attraverso lo SSNIP test.

esclude l'utilizzo del SSNIP test, utilizzato nella prassi antitrust per definire i confini del mercato rilevante.

Si rappresenta che un riferimento per l'individuazione dei prodotti che presentano un sufficiente livello di intercambiabilità rispetto al pacco universale ed alla corrispondenza registrata può essere la giurisprudenza comunitaria. La Commissione Europea ha costantemente seguito l'evoluzione dei mercati del corriere espresso e delle consegne standard/deferred ed, in particolare, nel tempo<sup>23</sup> ha individuato i seguenti mercati:

- il mercato dell'"express delivery", ovvero delle consegne espresse, che si distingue per l'effettuazione del servizio di consegna il giorno successivo entro un orario definito, con la presenza della garanzia<sup>24</sup> del rispetto di tali parametri (money back); tali servizi si caratterizzano per un pricing superiore che riflette la rapidità e la definizione del tempo della consegna accompagnato dalla garanzia di rimborso in caso di mancato rispetto del preciso termine di recapito;
- Il mercato delle consegne "standard/deferred", ovvero delle consegne in uno/due o più giorni con un livello di pricing inferiore all'express e senza alcuna garanzia di rimborso.

La Decisione della Commissione Comp/M.6570 – UPS/TnT Express del 2013 non solo ha ulteriormente confermato tale impostazione<sup>25,26</sup>, ma gli stessi operatori del mercato hanno supportato gli elementi distintivi che caratterizzano il mercato del corriere espresso:

<sup>23</sup> Oltre alle Decisioni N°IV/M.1405 TNT Post Group/Jet Services – 15/02/1999 e N°IV/M.1347 Deutsche Post/Securicor -23/02/1999, si veda anche N° Comp/M-3971 Deutsche Post/DHL (24/11/2005) definisce il mercato del parcel and document delivery, facendo riferimento alle decisioni precedenti, come suddiviso fra "express and standard (also referred to as deferred)". Il mercato express è costituito da prodotti che sono nel complesso più veloci ed affidabili rispetto ad un servizio standard. L'express delivery è tipicamente "overnight, time-certain and includes a number of the following value-added services: proof of delivery, track and trace, possibility of changing destination or address in transit, desk-to-desk delivery, flexible billing and pricing, insurance and money back guarantee."

<sup>24</sup> "Express services are "time certain" while standard services contain no time guarantee but a general indication of the time laps" - N°IV/M.1347 Deutsche Post/ Securicor -23/02/1999.

<sup>25</sup> "The key point is that express services come with a commitment by the supplier to arrive at a certain time of the following day. Only express services provide customers with the certainty that their shipment will arrive on

- *“DHL stated that “Users of express parcel services select their level of service based on their specific needs. Should any express parcel provider hike its prices by 5% or 10% [...] only a very small minority of customers will react to a price increase by switching to a standard, less and cheaper service with a later delivery commitment.”*
- *“Similarly, La Poste took the view that “the timed transportation service chosen is required for a particular purpose by our customers and a small change in price would not affect their decision.”*
- *“FedEx stated that “Customers purchasing services with a next day delivery commitment are willing to pay significantly more in order for their small package to arrive on the next day””.*
- *“Express suppliers such as UPS emphasize the reliability of their express services and actively market a money-back guarantee in case the committed delivery time is not met”*

La Società rappresenta che, in relazione al considerando 27, l’intercambiabilità dal punto di vista dell’utente andrebbe valutata considerando i consumatori finali, le imprese, i fornitori di servizi postali e le piattaforme on line. L’Autorità, in passato, ha ravvisato importanti elementi in particolare nella Delibera 412/14 CONS

1. *al §546 “...Nella scelta del servizio, l’utente spesso non è consapevole delle caratteristiche del servizio universale quali per esempio la frequenza minima di recapito settimanale. Le caratteristiche del servizio universale, dunque, non*

---

*time and customers are ready to pay higher prices for a reliable service. Express suppliers such as UPS emphasise the reliability of their express services and actively market a money-back guarantee in case the committed delivery time is not met.”*

<sup>26</sup> This approach has been further confirmed in the recent EFTA’s Decision No 277/15/COL, in detail about express delivery market is affirmed that: *“express services are faster and more reliable and that express delivery services are also considerably more expensive. Express services are typically overnight, time-certain and include a number of the following value-added services: proof of delivery, track and trace, possibility of changing destination or address in transit, desk-to-desk delivery, flexible billing and pricing, insurance and money-back guarantee*

*necessariamente influiscono sulle preferenze dei consumatori verso servizi a valore aggiunto che invece possono rappresentare a tutti gli effetti delle valide alternative.”*

2. *al §547 “È importante sottolineare che una piena sostituibilità tra servizi a valore aggiunto e servizi universali è difficilmente osservabile nella realtà in quanto questi ultimi sono spesso offerti in perdita in una situazione di fallimento di mercato dove per definizione non può sussistere alcun tipo di sostituibilità con servizi offerti a condizioni di mercato. Ciò non significa che non esista intercambiabilità tra servizi a valore aggiunto e servizi universali [...]”*

In questo senso, offre un rilevante contributo il recente documento di analisi del mercato dei servizi di consegna dei pacchi, denominato “Interim Report” (Delibera n. 212/20/CONS), in cui la stessa Autorità riconosce che “[...] Prima dello sviluppo dell’e-commerce l’offerta degli operatori postali tradizionali si distingueva nettamente da quella dei corrieri in quanto i primi offrivano prevalentemente servizi di corrispondenza e, solo marginalmente, servizi pacchi mentre l’offerta dei corrieri era incentrata sui servizi rivolti alla clientela business di tipo B2B e, spesso, contigua all’offerta di servizi logistici e di trasporto merci”. Con lo sviluppo dell’e-commerce però “[...] tutti gli operatori, attratti dalle prospettive di profitto di un mercato in forte crescita, hanno ampliato la gamma dei servizi offerti con nuovi servizi specifici per l’e-commerce che sono molto più centrati sulle esigenze del destinatario (“receiver oriented”) rispetto ai servizi di recapito di pacchi. [...] Alcuni operatori postali (es. Citypost, Nexive) offrono esclusivamente servizi di consegna pacchi rivolti ai venditori on-line o servizi di consegna di pacchi c.d. “cassettabili”, cioè che possono essere inseriti nella cassetta postale, [...]. Al riguardo, è importante sottolineare che anche in Italia la consegna dei beni spesso avviene mediante i servizi di posta tradizionale (lettere), in particolare per gli acquisti on-line

che tipicamente riguardano beni di peso e dimensione contenuti, tali da rientrare nei parametri dell'invio di corrispondenza.”

L'Autorità definisce in modo chiaro il mercato delle consegne di pacchi *e-commerce deferred* in ambito nazionale, caratterizzato da servizi con tempi di consegna estesi (c.d. consegna “deferred”), prevedendo una consegna di 3-5 giorni per il recapito nazionale, con tariffe relativamente basse. Vengono anche identificati gli operatori che nell'ambito del mercato delle consegne dei pacchi e-commerce in ambito nazionale sviluppano volumi di consegne deferred significativi (es. Amazon, Citypost, Hermes, Nexive, Poste Italiane).

Appare evidente che l'Autorità dispone degli elementi qualitativi e quantitativi per effettuare l'attivazione del fondo di compensazione sollevando il fornitore del servizio universale dell'onere non coperto dai fondi statali.

***2) “La quota residuale a carico degli altri operatori risulterebbe, dunque, esigua e tale da non giustificare l'attivazione di un fondo compensazione che avrebbe una platea di soggetti tenuti alla contribuzione estremamente frammentata (ripartizione della quota residuale fra circa oltre 2000 operatori licenziatari) con costi amministrativi notevoli.”***

La Società non condivide tale affermazione in quanto risulta totalmente immotivata, dal momento che manca l'attivazione del fondo, la definizione della sua struttura, l'individuazione della base di contribuzione, l'analisi del mercato. Solo una volta definita la base di contribuzione ed i soggetti tenuti al pagamento, si potrebbe valutare compiutamente il grado di frammentazione e l'ampiezza della platea dei contribuenti.

**La Società richiede l'attivazione del fondo stante il complesso di motivazioni in precedenza illustrate.**



## CONCLUSIONI

Sulla base di quanto esposto nei paragrafi precedenti, la Società non condivide l'approccio metodologico utilizzato dall'Autorità per il calcolo del costo netto, in particolare la scelta di limitare il calcolo del costo netto al solo perimetro relativo ai servizi universali. Per poter garantire infatti l'accuratezza e l'affidabilità dei risultati del calcolo, la Società ritiene che sia necessario utilizzare un perimetro di calcolo allargato a tutti i prodotti postali (universali e non), in coerenza con quanto è possibile evincere non solo dai diversi studi ed esperienze estere citati nelle risposte puntuali (Frontier, WIK, Ofcom, IBPT, AnaCom), ma anche da quanto espresso dalla Commissione Europea in occasione nell'ultima Decisione sulle compensazioni pubbliche per la fornitura del SU relative al periodo 2020-2024 (State Aid SA.55270 (2020/N), in cui si conferma il perimetro ancora più ampio dell'intera azienda. La disponibilità per un ampliamento del perimetro di esame è stata più volte manifestata anche dalla stessa Autorità attraverso valutazioni delle mutate condizioni di mercato e in diverse delibere (Delibera n. 298/17/CONS e Delibera n. 214/19/CONS).

Un altro punto che la Società non condivide rispetto all'approccio metodologico utilizzato dall'Autorità è relativo alla valutazione circa la possibilità per l'operatore NFSU di cessare la fornitura di servizi postali, qualora in perdita. La Società ha infatti più volte evidenziato come tale possibilità, assolutamente razionale, sia coerente con la formulazione riportata nell'Allegato I alla Direttiva 2008/6/CE che non esclude la possibilità per il fornitore di non operare in assenza di obblighi.

In aggiunta a questi due elementi generali, la Società, infine, ritiene opportuno evidenziare come nell'ambito della metodologia adottata dall'Autorità esistano, come riportato in dettaglio nelle risposte redatte per i singoli ambiti (Ricavi persi, Costi evitati, Profitti

ragionevoli e VIC), diversi elementi che dovrebbero essere riesaminati, sia in termini metodologici che numerici, al fine di consolidare in maniera corretta il valore del costo netto del Servizio Universale, con particolare riferimento all'anno 2019.

Per quanto riguarda i Ricavi persi, si evidenziano i seguenti elementi:

- Atto Giudiziario: l'ipotesi di migrazione verso la concorrenza del 15% dei volumi degli Atti giudiziari ha un impatto in termini di ricavi persi di [omissis] **milioni di euro sull'anno 2019**. Per le motivazioni esposte nei paragrafi precedenti, comprovate anche dai dati relativi al mercato dei servizi in questione (cfr in particolare, numero di gare effettive, nonché le tempistiche relative all'espletamento dei procedimenti di gara e ai corsi di formazione legati alla certificazione di nuovi operatori), la Società ritiene che tali ricavi persi non debbano essere considerati nel calcolo del costo netto del Servizio Universale, in ogni caso non nella loro totalità, in quanto la percentuale di migrazione ipotizzata dall'Autorità risulta non verosimile rispetto alla situazione riscontrata nella realtà del mercato di tali servizi a seguito della rimozione del regime di esclusiva avvenuto nel 2017;
- Raccomandata Internazionale inbound: la Società ritiene valida la propria ipotesi perché formulata in coerenza con gli equivalenti prodotti nazionali, sui quali l'Autorità non ha apportato rettifiche. In effetti l'operatore senza vincoli di servizio universale non riceverebbe più da parte degli altri FSU esteri le spese terminali relative al prodotto j+1, ma continuerebbe in ogni caso a ricevere posta dall'estero con un ricavo simile a quello della posta ordinaria. La rettifica apportata dall'Autorità sull'ipotesi formulata dalla Società non risulta perciò coerente ed ha un impatto **sull'anno 2019 di** [omissis] **milioni di euro** in termini di ricavi aggiuntivi sul servizio di raccomandata inbound. Pertanto la Società ritiene che essi andrebbero

riconsiderati nel calcolo del costo netto del Servizio Universale che aumenterebbe quindi di un importo di eguale misura.

Per quanto riguarda i Costi evitati, si evidenzia il seguente elemento:

- Uffici di Recapito: non risulta chiaro quale sia il rationale sottostante alla decisione dell’Autorità che condivide la riduzione delle risorse ipotizzata dalla Società per le lavorazioni interne di ripartizione, ma che, allo stesso tempo, non riconosce la proporzionale riduzione dei capisquadra e delle figure di coordinamento. Infatti, è evidente che, se si ipotizza una riduzione di risorse addette alle lavorazioni allora è lecito ipotizzare anche una riduzione proporzionale nelle risorse addette al coordinamento. Il mancato riconoscimento di tale riduzione ha un impatto **sull’anno 2019 di 25 milioni di euro in** termini di costi evitati. Sulla base delle motivazioni sopra esposte, la Società ritiene che essi andrebbero, quindi, riconsiderati nel calcolo del costo netto del Servizio Universale.

Per quanto riguarda il diritto a realizzare Profitti ragionevoli, si evidenzia il seguente elemento:

- EBIT margin: la Società non concorda sul valore dell’EBIT margin per il 2018 e 2019 individuato dall’Autorità e pari a 6,4%, mentre considera pienamente valido applicare un EBIT margin pari al 7,4% in coerenza con quanto fatto dalla Commissione Europea, per gli stessi anni, nella Decisione relativa agli aiuti di Stato per Poste Italiane. La rettifica apportata dall’Autorità sul tasso dell’EBIT margin ha un impatto negativo sulla valorizzazione del costo netto del servizio universale per gli **anni 2018 e 2019 di rispettivamente 17 e 16 milioni di euro**, che la Società, quindi, ritiene debbano essere reintrodotti nell’ammontare dei profitti ragionevoli da considerare nel calcolo.

Per quanto riguarda i Vantaggi intangibili e commerciali, si evidenzia il seguente elemento:

- Valore del brand e della complementarietà della domanda: secondo la metodologia applicata dalla Società e ritenuta adeguata dall'Autorità, i vantaggi legati al valore del brand vengono calcolati in relazione all'EBIT dei servizi finanziari. In ragione di tale aspetto, le fluttuazioni del risultato dei servizi finanziari incidono direttamente sul valore del vantaggio, determinandone variazioni anche molto significative da un anno all'altro. Al fine di limitare tale variabilità che, come noto, incide negativamente sul valore dell'onere ed in considerazione del fatto che l'Autorità ha deciso di effettuare la verifica del costo netto sul triennio, e non su un unico anno, potrebbe essere opportuno effettuare il calcolo dei vantaggi legati al valore del brand non sull'EBIT dell'anno in corso, ma sul valore medio degli ultimi tre anni. La considerazione di un valore medio dell'EBIT dei servizi finanziari sui tre anni del procedimento comporta una diminuzione della valorizzazione dei VIC effettuata dall'Autorità di circa [omissis] **milioni di euro per il 2019**, che la Società, quindi, ritiene debbano essere riconsiderati nel calcolo del Servizio Universale.

## **2. Elenco dei principali acronimi e abbreviazioni**

### **Acronimi**

AG: Atti Giudiziari

AM: Area Metropolitana

CAGR: Compounded Annual Growth Rate

CD: Centro di Distribuzione

CMP: Centro Meccanizzazione Postale

CP: Centro Provinciale o Capoluogo di Provincia

CPD: Centro Provinciale di Distribuzione (anche CDP)

CRA: Centro Ripartizione in Arrivo

CRP: Centro Ripartizione in Partenza

CSD: Centro Secondario di Distribuzione

EBIT: Earnings Before Interests and Taxes

EU: Aree Extraurbane

FSU: Fornitore del Servizio Universale

NFSU: Non Fornitore del Servizio Universale

FTE: Full Time Equivalent

IA: Indice di affollamento

OSU: Obblighi del Servizio Universale

PDD: Presidio Decentrato di Distribuzione

PC: Profitability Cost

PI: Poste Italiane

SAN: Sistema Aeropostale Notturmo

SDR: Strutture di Recapito

SIEG: Servizi Interesse Economico Generale

SU: Servizio Universale

TFUE; Trattato Funzionamento Unione Europea

UP: Ufficio Postale

WACC: Weighted Average Cost of Capital

### **Abbreviazioni**

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

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

