

**Allegato B alla delibera n. 260/14/CONS**

**SCHEMA DI PROVVEDIMENTO**

**SERVIZIO POSTALE UNIVERSALE: ANALISI E APPLICABILITÀ DEL  
MECCANISMO DI RIPARTIZIONE E VALUTAZIONE DELL'EVENTUALE  
COSTO NETTO PER GLI ANNI 2011 E 2012**

**L'AUTORITÀ**

NELLA sua riunione di Consiglio del \_\_\_\_\_;

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

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

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

VISTO il decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante “*Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio*”;

VISTO, in particolare, l’art. 3 del d.lgs. n. 261/1999, come modificato dal decreto legislativo 31 marzo 2011, n. 58, recante “*Attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE, per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunità*”, e, per quanto rileva ai fini del presente procedimento, il comma 14 che recita “[l]’*autorità di regolamentazione rende pubblica annualmente la quantificazione dell’onere del servizio universale e le modalità di finanziamento dello stesso*”;

VISTO il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante “*Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici*”, come convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e, in particolare, l’art. 21 che conferisce all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito denominata Autorità) i poteri previamente

attribuiti all’Agenzia di regolamentazione dall’articolo 2, comma 4, del d.lgs. n. 261/1999 sopra richiamato;

VISTI i Contratti di programma tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane e, in particolare, il Contratto di programma 2009-2011 stipulato in data 11 novembre 2010 e approvato, ai sensi dell’art. 33, comma 31, della legge 12 novembre 2011, n. 183, in data 14 novembre 2011;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS del 27 aprile 2012, recante “*Adozione del nuovo regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità*” e successive modificazioni;

VISTA la delibera n. 444/12/CONS del 4 ottobre 2012, avente ad oggetto “*Avvio del procedimento istruttorio concernente Servizio Postale Universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell’eventuale costo netto per l’anno 2011*”;

VISTI gli avvisi pubblicati sul sito *web* dell’Autorità in data 24 aprile 2013 e 2 agosto 2013 relativamente ai termini del presente procedimento istruttorio;

VISTA la delibera n. 709/13/CONS del 12 dicembre 2013, avente ad oggetto “*Proroga dei termini di cui all’articolo 1, comma 3, della delibera n. 444/12/CONS recante Avvio del procedimento istruttorio concernente Servizio postale universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell’eventuale costo netto per l’anno 2011*”, alla cui parte motiva integralmente si rinvia in ordine alla complessità delle attività di verifica che hanno determinato la necessità di prorogare il termine di conclusione del procedimento istruttorio di cui all’art. 1, comma 3, della delibera n. 444/12/CONS al 31 luglio 2014;

VISTA la delibera n. 117/14/CONS del 13 marzo 2014, avente ad oggetto l’avvio del procedimento istruttorio concernente “*Servizio Postale Universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell’eventuale costo netto per l’anno 2012*”;

VISTA la decisione del Consiglio del 9 aprile 2014, con la quale sono stati riuniti i procedimenti avviati rispettivamente con le delibere n. 444/12/CONS e n. 117/14/CONS;

CONSIDERATO, in particolare, quanto previsto dall’allegato I alla direttiva 2008/6/CE, cui rinvia l’art. 13, comma 13, del decreto legislativo n. 261/1999, nella parte in cui così recita:

- “*Le Autorità di regolamentazione prendono in considerazione tutti i mezzi atti ad incoraggiare adeguatamente i fornitori di servizi postali (designati o*

*meno) ad assolvere gli obblighi di servizio universale in modo efficiente rispetto ai costi;*

- *Il costo netto degli obblighi di servizio universale è ogni costo connesso all'operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione;*
- *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.*
- *Nel calcolo si terrà conto di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficiano i fornitori di servizi postali designati per fornire il servizio universale, il diritto a realizzare profitti ragionevoli e gli incentivi per una maggiore efficienza economica.*
- *Particolare attenzione va riservata alla corretta valutazione dei costi che il fornitore del servizio universale designato avrebbe scelto di evitare se non fosse stato soggetto a tali obblighi. Il calcolo del costo netto dovrebbe tener conto anche dei vantaggi, compresi quelli intangibili, che gli obblighi di servizio universale comportano per l'operatore di tale servizio”;*

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

CONSIDERATO, infatti, che la normativa europea di riferimento considera ammissibili meccanismi di finanziamento nella misura in cui siano atti ad evitare che sul fornitore del servizio universale finisca per gravare un onere eccessivo;

CONSIDERATO, pertanto, che il finanziamento del costo netto del servizio universale presuppone che l'onere possa essere qualificato come eccessivo per il fornitore;

CONSIDERATO che, ai sensi dell'art. 3, comma 12, del d.lgs. n. 261/1999, l'onere per la fornitura del servizio universale è finanziato attraverso trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato – la cui quantificazione è demandata al Contratto di programma – e mediante il fondo di compensazione di cui all'art. 10 dello stesso d.lgs. n. 261/1999;

CONSIDERATO che, per l'esercizio 2011, l'art. 9, comma 1, del suindicato Contratto di programma prevede un trasferimento posto a carico del bilancio dello Stato a parziale copertura dell'onere del servizio universale, pari a 357,101 milioni di euro;

CONSIDERATO che il d.lgs. n. 261/1999 prevede, quale ulteriore strumento di finanziamento dell'onere per la fornitura del servizio universale, il fondo di compensazione di cui all'art. 10 dello stesso decreto legislativo, il cui comma 2 prevede l'obbligo di contribuzione al fondo in capo ai titolari di licenze individuali e di autorizzazione generale;

TENUTO CONTO che, ai sensi dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 261/1999 *“il servizio universale è affidato a Poste Italiane S.p.A. per un periodo di quindici anni, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della direttiva 2008/6/CE”*, vale a dire a decorrere dal 30 aprile 2011, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 58/2011;

TENUTO CONTO delle informazioni e dei dati complessivamente acquisiti nel corso degli incontri tenutisi presso gli uffici di Poste Italiane nell'ambito delle attività di verifica del calcolo del costo netto per gli anni 2011 e 2012 – le cui sintesi sono state oggetto di verbalizzazione – nonché della documentazione trasmessa da Poste Italiane in riscontro alle richieste di chiarimenti e/o approfondimenti formulate durante l'espletamento dell'attività istruttoria;

RILEVATO l'interesse ad avviare una consultazione pubblica sullo schema di provvedimento recante *“Servizio Postale Universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto per gli anni 2011 e 2012”* al fine di acquisire osservazioni e contributi da parte dei soggetti operanti nel settore;

CONSIDERATO, altresì, quanto segue:

### **1. Il quadro normativo europeo e nazionale di riferimento**

**1.** Il legislatore comunitario ha avviato l'armonizzazione e la liberalizzazione dei mercati dei servizi postali con la direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997 (cd. “prima direttiva postale”), successivamente emendata a seguito dell'adozione della direttiva 2002/39/CE del 10 giugno 2002 (cd. “seconda direttiva postale”), relativamente all'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali comunitari, e della direttiva 2008/6/CE (c.d. “terza direttiva postale”) per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari.

**2.** La suindicata normativa comunitaria – oggi, europea – è stata recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. n. 261/1999, successivamente modificato dal decreto legislativo 23 dicembre 2003, n. 384 e, da ultimo, dal d.lgs. n. 58/2011, con i quali è stata data, rispettivamente, attuazione alla seconda e terza direttiva postale.

**3.** Dal quadro normativo di riferimento, l'obiettivo del servizio universale viene declinato in modo tale da *“consentire a tutti gli utenti accesso agevole alla rete postale offrendo, in particolare, un numero sufficiente di punti di accesso e garantendo*

*condizioni soddisfacenti per quanto riguarda la frequenza della raccolta e della distribuzione”, altresì prevedendo che lo stesso sia fornito “nel rispetto dell’esigenza fondamentale di garantire un funzionamento continuo adattandosi contemporaneamente alle necessità degli utenti e garantendo loro un trattamento equo e non discriminatorio” (in tal senso, Considerato 12 della direttiva 97/67/CE). Di ampio respiro – e quale cornice ove tale definizione di servizio universale va ad inserirsi – risulta il Considerato 11 della direttiva 97/67/CE ai sensi del quale “è essenziale garantire a livello comunitario un servizio postale universale che offra un insieme minimo di servizi di qualità specifica che devono essere forniti in ciascuno Stato membro ad un prezzo accessibile a tutti gli utenti, indipendentemente dalla loro localizzazione geografica”.*

**4.** In tal senso, le norme primarie di recepimento stabiliscono, all’art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999, che la fornitura del servizio universale è assicurata permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale, a prezzi accessibili, per poi precisare, al comma 5 della stessa disposizione, che è compito del fornitore del servizio universale garantire l’attivazione di un congruo numero di punti di accesso, secondo criteri di ragionevolezza e tenuto conto delle esigenze dell’utenza (*lett. c*), nonché determinare il prezzo accessibile attraverso un orientamento ai costi che abbia, come riferimento, un’efficiente gestione aziendale (*lett. d*).

**5.** In particolare, il legislatore europeo ha previsto che l’adempimento di obblighi di servizio universale da cui derivi un costo netto sia finanziata nella misura in cui rappresenti un “*onere finanziario eccessivo*” per il fornitore, a tal fine introducendo i seguenti strumenti di finanziamento del costo netto cui gli Stati membri possono fare ricorso:

- a. meccanismo di compensazione basato sull’erogazione di fondi pubblici;
- b. meccanismo volto a ripartire il costo netto degli obblighi del servizio universale fra i fornitori di servizi e/o gli utenti secondo modalità trasparenti e mediante la partecipazione a un fondo di compensazione;
- c. 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.

**6.** Indifferentemente dalla scelta del meccanismo di finanziamento del servizio universale, occorre che siano rispettati i principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità di matrice europea, così come ogni decisione adottata in tale ambito dovrebbe essere presa alla stregua di criteri trasparenti, obiettivi e verificabili. Dal che discende quanto previsto dal legislatore italiano che, all’art. 3, comma 11, del d.lgs. n. 261/1999, ha inteso ribadire l’osservanza di tali principi al fine della designazione del fornitore del servizio universale, nonché la necessaria analisi dei costi, tenendo conto – tra gli altri – del criterio di continuità della fornitura del servizio universale stante il ruolo dallo stesso svolto nella coesione economica e sociale.

7. La direttiva 2008/6/CE riconosce, inoltre, agli Stati membri la possibilità di prevedere forme di autofinanziamento dei servizi universali, consentendo *“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”* (così al Considerato 27). Ciò, del resto, è sancito nell’articolato della stessa direttiva ove, nel riformulare l’art. 7 della direttiva 97/67/CE, si rimette agli Stati membri la possibilità di finanziare la fornitura del servizio universale *“in conformità a qualsiasi altro strumento compatibile con il trattato”*.

8. La metodologia per il calcolo dell’eventuale costo netto del servizio universale è contenuta nell’allegato I alla direttiva 2008/6/CE, parte B. L’illustrazione della metodologia è preceduta dal monito alle Autorità di regolamentazione ad esaminare con attenzione tutti gli strumenti a loro disposizione che possano essere idonei a spingere i fornitori di servizi postali *“ad assolvere gli obblighi di servizio universale in modo efficiente rispetto ai costi”*.

L’allegato I, parte B, specifica poi che:

- sono imputabili al costo netto degli obblighi di servizio universale solo i costi connessi e necessari all’operazione della fornitura del servizio universale;
- 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;
- si deve tener conto, nel calcolo del costo netto, di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi intangibili e commerciali, il diritto a realizzare profitti ragionevoli e gli incentivi a una maggiore efficienza economica;
- i costi che il fornitore del servizio universale designato avrebbe scelto di evitare, in assenza di obblighi, devono essere analiticamente e correttamente valutati;
- il fornitore del servizio universale coopera con l’Autorità di regolamentazione per consentire la verifica del costo netto.

9. Per quanto qui di specifico interesse, resta da richiamare la disposizione di cui all’art. 7 del d.lgs. n. 261/1999 che prevede l’obbligo, per il fornitore del servizio universale, di istituire la separazione contabile che consente di operare un chiaro distinguo tra i singoli servizi e prodotti inclusi nel servizio universale e quelli che non sono nello stesso ricompresi. A tal fine, il comma 2 del citato disposto normativo stabilisce che l’imputazione dei costi a ciascuno dei servizi avvenga mediante la cd. *“direttizzazione”*, nei casi in cui i costi siano direttamente attribuiti ad un particolare servizio o prodotto, ovvero allocando i costi comuni – con ciò intendendosi quelli per i quali non sia possibile un’imputazione diretta ad un servizio o prodotto – tramite le modalità contabili individuate nello stesso presidio normativo.

## **2. L'iter istruttorio**

**10.** In data 25 giugno 2012 è pervenuto agli uffici dell'Autorità (di seguito anche Uffici) il documento di separazione contabile relativo all'esercizio 2011 trasmesso da Poste Italiane in ossequio a quanto previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 261/1999 e dall'art. 3 del Contratto di programma.

**11.** L'Autorità, cui compete ai sensi dell'art. 3, comma 14, del d.lgs. n. 261/1999 rendere "*pubblica annualmente la quantificazione dell'onere del servizio universale*", ha avviato, con delibera n. 444/12/CONS del 4 ottobre 2012, il procedimento istruttorio "*Servizio postale universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto per l'anno 2011*" concernente le modalità di finanziamento e la verifica del calcolo del costo netto del servizio universale 2011 fornito da Poste Italiane.

**12.** Al fine di acquisire ogni informazione utile alle attività di verifica del costo netto dichiarato da Poste Italiane per l'anno 2011 e del relativo finanziamento, in data 19 novembre 2012, è stato richiesto alla società di fornire, attraverso una relazione tecnica dettagliata, la metodologia di calcolo seguita per determinare, conformemente alle novità apportate in materia dalla direttiva 2008/6/CE, i costi che il fornitore del servizio universale avrebbe evitato in assenza degli obblighi di servizio universale, all'uopo indicando, in dettaglio, il calcolo dei costi evitabili, nonché fornendo ogni altra documentazione utile a chiarire la metodologia impiegata per la valutazione dei vantaggi intangibili e commerciali derivanti dagli obblighi di servizio universale.

**13.** In data 18 dicembre 2012 Poste Italiane, in risposta alla richiesta degli Uffici, ha prodotto il documento di separazione contabile 2011 ("*Metodologia di calcolo del costo netto 2011*") contenente la quantificazione del costo netto sostenuto in ragione degli obblighi di servizio universale.

**14.** Una prima *tranche* di attività di verifica si è svolta presso la sede di Poste Italiane nei giorni 15 febbraio, 19 febbraio e 7 marzo 2013.

**15.** In particolare, nell'ambito delle verifiche effettuate il 15 febbraio 2013, Poste Italiane ha illustrato il documento "*Metodologia di calcolo del costo netto 2011*" soffermandosi sulla definizione dello scenario ipotetico di riferimento dell'operatore che svolge la medesima attività in assenza degli obblighi di servizio universale (di seguito, anche denominato NFSU) utilizzato per il calcolo del costo netto. A fronte della specifica richiesta degli Uffici di approfondire, in tale quadro, gli aspetti metodologici relativi al recapito, Poste Italiane ha consegnato, nonché illustrato, due documenti dal titolo "*Network Postale*" e "*La rete di recapito*".

**16.** Nel corso dell'incontro svoltosi il 19 febbraio 2013, Poste Italiane ha consegnato ed illustrato un documento sintetico concernente il "*Calcolo della prestazione del portalelettere*" con il quale si è dato conto dei parametri utilizzati per la determinazione del valore della prestazione del portalelettere. Data la genericità del suddetto documento, Poste Italiane, in riscontro alla richiesta degli Uffici, ha successivamente inviato una relazione

tecnica sul calcolo della prestazione del portalettere e relativi approfondimenti sulla metodologia utilizzata.

**17.** Le attività di verifica effettuate in data 7 marzo 2013 sono state incentrate sul modello logistico-produttivo relativo all'operatore NFSU elaborato da Poste Italiane che ha dapprima illustrato il documento dal titolo "*Implementazione del modello logistico-produttivo per l'Operatore NFSU*" e, in seguito, fornito chiarimenti in ordine al modello da essa predisposto per il calcolo delle zone di recapito. A fronte delle richieste di chiarimenti formulate sulla base di quanto emerso nel corso della riunione, Poste Italiane ha inviato, in data 2 maggio 2013, il documento recante "*Elementi di risposta alla richiesta di informazioni dell'Agcom del 7 marzo 2013*". E' stato, inoltre, fornito da Poste Italiane il documento sui costi indiretti ed *overheads* recante data 26 marzo 2013.

**18.** In considerazione della complessità caratterizzante le attività di acquisizione e verifica di tutti i dati e le informazioni inerenti alla metodologia di calcolo del costo netto del servizio universale ed ai modelli operativi elaborati da Poste Italiane, è stata disposta, con comunicazione pubblicata sul sito *web* in data 24 aprile 2013, la sospensione del termine di conclusione del procedimento, inizialmente fissato in 180 giorni decorrenti dalla data di pubblicazione della menzionata delibera n. 444/12/CONS.

**19.** Successivamente, in occasione dell'incontro tenutosi in data 19 luglio 2013, presso la sede di Poste Italiane, volto a calendarizzare le ulteriori attività di verifica, Poste Italiane ha rappresentato le proprie difficoltà a fornire, durante i mesi di agosto e settembre, il necessario supporto stante il concomitante avvio di altri procedimenti istruttori da parte dell'Autorità. Alla luce di ciò, è stato reso noto, con comunicazione pubblicata sul sito *web* il 2 agosto 2013, il prolungamento di ulteriori 60 giorni della sospensione dei termini del procedimento in precedenza disposta.

**20.** Con delibera n. 709/13/CONS, l'Autorità ha ulteriormente prorogato il procedimento in argomento fino al 31 luglio 2014, in ragione della concomitante partecipazione di Poste Italiane alla consultazione pubblica sulla determinazione delle tariffe massime dei servizi postali rientranti nel servizio universale, indetta con delibera n. 384/13/CONS e conclusasi in data 16 ottobre 2013, nonché della necessità di disporre di un tempo congruo e ragionevole per addivenire all'elaborazione di una metodologia operativa per il calcolo del costo netto del servizio universale improntato al criterio del cd. "*costo netto evitato*" stabilito dalla direttiva 2008/6/CE, rispetto al quale non esistono ancora precedenti consolidati, né orientamenti e linee guida della Commissione europea.

**21.** La seconda *tranche* delle attività di verifica del calcolo del costo netto del servizio universale postale, avviata in data 20 dicembre 2013, si è caratterizzata per lo svolgimento, in parallelo, di incontri inerenti alle diverse problematiche necessitanti ulteriori approfondimenti e di sedute *ad hoc*, riguardanti i singoli modelli operativi.

**22.** Nella riunione tenutasi il 13 gennaio 2014, sono stati illustrati i modelli operativi del recapito e del trasporto, nonché i relativi fogli di calcolo, allo scopo di dare contezza delle riduzioni ipotizzate con riguardo all'operatore non fornitore del servizio universale.

- 23.** Nell'ambito delle verifiche calendarizzate il 15 ed il 17 gennaio 2014, sono stati, rispettivamente, illustrati il tasso di remunerazione del capitale impiegato, il cd. WACC (*Weighted Average Cost Capital*), nonché le stime concernenti sia i vantaggi intangibili e commerciali, sia gli effetti derivanti dal regime di esenzione IVA in termini di costo per il fornitore del servizio universale derivante dall'indeducibilità dell'imposta.
- 24.** In sede di verifiche effettuate in data 20 gennaio 2014, Poste Italiane ha illustrato la rendicontazione dei ricavi tracciati per servizio, per poi fornire chiarimenti in ordine alla propria classificazione dei costi, alle rettifiche IVA, nonché al modello di determinazione della domanda.
- 25.** Il documento "*Rete UP – Modello operativo dell'operatore NFSU*" è stato illustrato da Poste Italiane nel corso dell'incontro svoltosi il 22 gennaio 2014, cui hanno fatto seguito le ulteriori attività di verifica espletate nei giorni 27, 29, 31 gennaio e 3 febbraio 2014, per lo più orientate ad acquisire chiarimenti in ordine alla determinazione delle principali voci iscritte in contabilità per il calcolo del costo netto.
- 26.** Nei giorni successivi, Poste Italiane ha fornito agli Uffici ulteriori elementi informativi acquisiti agli atti del procedimento.
- 27.** Conclusa l'attività di verifica relativa al costo netto per l'anno 2011, in data 13 marzo 2014 è stato disposto l'avvio, con la delibera n. 117/14/CONS, del procedimento istruttorio concernente il "*Servizio postale universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto per l'anno 2012*".
- 28.** Nel corso della seduta del 9 aprile 2014, il Consiglio dell'Autorità ha ritenuto opportuno disporre la riunione dei procedimenti istruttori per la verifica del costo netto concernente gli anni 2011 e 2012.
- 29.** In data 28 marzo 2014, si è tenuta, presso Poste Italiane, la riunione con la quale sono state avviate le attività di verifica del costo netto per l'anno 2012.
- 30.** Successivamente, in data 3 aprile 2014, sono stati presentati, da Poste Italiane, il modello della domanda di servizi postali in assenza di obblighi di servizio universale ed il modello operativo della rete di smistamento.
- 31.** In data 4 aprile 2014, Poste Italiane ha illustrato il calcolo dei vantaggi intangibili e commerciali - relativamente al quale è emerso un cambio della metodologia adottata per il 2011 - nonché il calcolo del tasso di remunerazione del capitale (WACC).
- 32.** In data 7 aprile 2014, la riunione è stata incentrata sui modelli operativi della rete di recapito e di quella di trasporto nell'ipotesi di assenza degli obblighi di servizio universale.
- 33.** In data 10 aprile 2014, Poste Italiane ha illustrato i formati contabili relativi all'esercizio 2012 per quanto attiene ai costi diretti, costi da IVA non detraibile, costi della rete di trasporto, costi della rete di recapito e smistamento, costi diretti relativi ad altre strutture e costi delle strutture operative della rete commerciale, per poi integrarli con i nuovi formati contabili prodotti in base alle richieste formulate dall'Autorità

nell'ambito delle verifiche per l'anno 2011 (modello di calcolo dei costi indiretti ed *overheads*, degli oneri e proventi finanziari, nonché degli oneri fiscali; metodologia di calcolo dei costi di sportello dell'ufficio postale dei prodotti postali; calcolo del capitale impiegato).

**34.** In data 16 aprile 2014 si sono tenuti, in parallelo, l'incontro incentrato sulla presentazione del modello operativo degli Uffici Postali nell'ipotesi di assenza degli obblighi di servizio universale e la riunione che ha visto Poste Italiane illustrare i costi indiretti che presentano un nesso di causalità lineare con l'evitabilità dei portalettere, il calcolo dei costi unitari dei beni strumentali alle strutture di recapito ed ai centri di rete postale, oltre ai costi unitari del personale, delle *occupancy*, delle *utilities* e dei mezzi di trasporto dei CRP, delle SDR e degli UP, nonché ai costi indiretti delle strutture preposte ai Servizi Postali.

**35.** In data 18 aprile 2014, Poste Italiane ha illustrato i costi indiretti, i costi unitari concernenti i beni strumentali delle SDR e dei CRP, nonché l'apertura dei livelli stipendiali del personale addetto alle SDR ed ai CRP.

**36.** In data 24 aprile 2014, si è svolto l'incontro con Poste Italiane che ha presentato il dettaglio degli ammortamenti, del valore residuo dei cespiti impiegati, nonché la vita utile per SDR, CRP ed UP.

**37.** Nel corso dell'attività di verifica, inoltre, Poste Italiane ha fornito all'Autorità, su richiesta, informazioni e dati necessari per il corretto svolgimento delle attività.

### **3. La metodologia di calcolo del costo netto del servizio universale 2011 e 2012 presentata da Poste Italiane**

**38.** Per la valorizzazione del costo netto del SU, secondo il nuovo dettato normativo, Poste Italiane ha provveduto ad integrare il proprio sistema di Separazione Contabile. In particolare, al nuovo scenario di riferimento, ossia alle ipotesi di mercato e di riorganizzazione dei processi commerciali e logistico-produttivi sviluppate per l'operatore in assenza di obblighi di SU, è stato applicato lo stesso modello di *accounting* utilizzato negli anni precedenti.

**39.** L'applicazione della metodologia utilizzata risponde sinteticamente ai seguenti principi:

- applicazione dello standard di costo FDC (*Fully Distributed Costs*) fino al risultato d'esercizio;
- impiego della base di costo HCA (*Historical Costs Accounting*), ossia dei costi storici fondati sulla spesa realmente sostenuta *dall'incumbent* così come rilevabili in Bilancio;
- utilizzo della metodologia ABC (*Activity Based Costing*) basata sul principio di causalità tra attività, costi ad essa associati ed output;

- classificazione ed allocazione dei costi sulla base di categorie (costi diretti, indiretti e centrali).

**40.** Per la determinazione del costo netto è stata adottata la metodologia del Profitability Cost che consente il confronto tra l'operatore fornitore del servizio universale e l'operatore non soggetto agli obblighi di servizio universale, entrambi operanti in un regime di concorrenza. In particolare, tale metodologia calcola il costo netto del servizio universale come la differenza tra il livello di profitto dell'operatore fornitore del servizio universale che fornisce i servizi universali e il profitto di tale operatore in assenza di tali obblighi. Un approccio alternativo utilizzabile per il calcolo del costo netto è il cosiddetto *Deficit Approach*, che lo quantifica come la somma delle perdite dei servizi universali offerti in deficit, al netto dei profitti che alcuni dei servizi universali potrebbero produrre, così come questi vengono quantificati nei conti economici del fornitore del servizio universale. Infine, un ulteriore approccio applicabile è quello del Net Avoidable Cost (NAC), che calcola il costo netto come la somma delle perdite dei servizi universali forniti separando i singoli segmenti di servizi individuati, con l'ipotesi che la fornitura di ciascun servizio universale sia indipendente dagli altri.

**41.** Poste Italiane ha definito e valorizzato il nuovo scenario di riferimento dell'operatore privo di obblighi di servizio universale. Tale operatore è sul mercato con logiche proprie della libera concorrenza, ossia con l'obiettivo di massimizzazione del profitto, senza nessun vincolo in termini di:

- Portafoglio prodotti e relativi livelli di servizio;
- Rete di vendita e distributiva;
- Aree territoriali in cui operare.

**42.** Lo scenario di mercato di riferimento è stato ipotizzato, con un approccio iterativo, congiuntamente alle ipotesi di razionalizzazione dei processi operativi e commerciali, che tengono conto di maggiori livelli di flessibilità e di un'organizzazione più snella.

**43.** A tal fine Poste Italiane, nella veste di operatore privo di obblighi, ha rimodulato la propria offerta, sulla base della domanda di mercato, verificando la profittabilità dei servizi più rilevanti mantenendo le tariffe al livello attuale (fatta eccezione per l'applicazione dell'IVA) e ipotizzando modifiche del modello operativo che, per effetto delle caratteristiche della domanda, riducessero sensibilmente i costi intaccando i ricavi in misura meno che proporzionale.

**44.** In particolare, l'operatore privo di obblighi, non avendo più gli attuali vincoli in termini di copertura territoriale e recapito giornaliero, in una logica di mercato, modifica i livelli di servizio da proporre alla clientela e, di conseguenza, procede ad una riorganizzazione del recapito e della sua rete di vendita, sino al punto di determinare la totale eliminazione di taluni servizi, attualmente caratterizzati da ridotti tempi di consegna (J+1), con il conseguente impatto sui servizi di sostituzione.

**45.** Con riferimento ai prezzi, inoltre, l'operatore privo di obblighi, non beneficiando più della fornitura di servizi esenti da IVA, offre sul mercato esclusivamente servizi comprensivi di IVA.

**46.** Nello scenario di riferimento ipotizzato, concernente l'assenza di obblighi di servizio universale, Poste Italiane ha modificato la catena logistica della rete dei servizi postali secondo logiche di mercato. In particolare, lo scenario di riferimento di un operatore ipotetico privo di obblighi di servizio universale differisce dalle attuali condizioni per:

- la frequenza dei giorni di recapito settimanale;
- la velocità di recapito della corrispondenza ordinaria (Posta prioritaria);
- la razionalizzazione degli uffici postali;
- gli effetti sui costi e sui ricavi dell'eliminazione dell'esenzione IVA.

**47.** Poste Italiane ha ipotizzato di differenziare la frequenza di recapito sul territorio, riducendola nelle aree meno profittevoli, con costi elevati o domanda debole, mantenendo invece gli attuali standard nelle aree profittevoli e caratterizzate da maggiori possibilità di sviluppo commerciale. Tra queste ultime le Aree Metropolitane, nelle quali viene garantito il recapito quotidiano, e le altre principali città, per le quali si è ipotizzato il recapito a giorni alterni. Per i restanti comuni con popolazione superiore ad una determinata soglia, è stato previsto il recapito una volta alla settimana, mentre per i comuni a bassa popolazione l'attività di recapito non viene effettuata.

**48.** La principale modifica della catena logistica, conseguente alla minore frequenza di recapito sopra indicata, è rappresentata dall'utilizzo esclusivo di una rete in gomma in sostituzione dell'attuale modello misto aereo/gomma. Ciò comporta un rilassamento dei tempi di trasporto e modifiche nell'operatività imponendo in contropartita una riorganizzazione del portafoglio dei servizi offerti, con la totale eliminazione di quelli caratterizzati dalla consegna entro il giorno successivo all'accettazione (servizi in J+1) tra cui invii di quotidiani e settimanali, Raccomandata<sup>1</sup>, telegramma. La pubblicità diretta per corrispondenza vedrebbe una contrazione dei volumi, differenziata per corrispondenza indirizzata e non indirizzata.

**49.** Secondo lo scenario ipotizzato da poste Italiane, non sarebbero impattati dall'eliminazione della rete di trasporto J+1 i servizi di invii singoli e multipli di Posta prioritaria, Posta raccomandata, Posta massiva.

**50.** Poste Italiane ha formulato le ipotesi del modello logistico, dell'operatore privo di obblighi, prevedendo una razionalizzazione delle risorse impiegate nelle fasi del processo produttivo relative a:

- accettazione
- raccolta
- smistamento

- trasporto nazionale
- distribuzione
- recapito
- gestione inesitate

**51.** Nello specifico, le ipotesi poste alla base dello scenario logistico-operativo dell'operatore privo di obblighi prevedono che:

- L'accettazione sia attiva tutti i giorni; la raccolta sia attiva tutti i giorni solo presso gli Uffici Postali aperti; la rete di smistamento sia razionalizzata; il trasporto nazionale sia effettuato solo su gomma e la distribuzione fino ai punti di recapito sempre attiva su un numero ridotto di centri.
- Il recapito sarebbe limitato e razionalizzato per zone geografiche (in funzione del livello di popolazione e delle opportunità di *business*). Minore copertura del territorio con conseguente razionalizzazione della rete di consegna e dei nodi di recapito secondo una logica geografica, con maggior impatto nelle regioni a basso traffico e a maggior costo. In particolare:
  - recapito quotidiano limitato alle Aree Metropolitane (Roma, Milano, Torino, Firenze, Genova, Venezia, Napoli, Bologna, Bari);
  - recapito a giorni alterni per le restanti località (principalmente in provincia);
  - recapito 1 volta a settimana per le località a basso traffico (principalmente in regioni del Sud e Isole);
  - nessun servizio di recapito in località di difficile copertura (circa 80 zone di recapito).

**52.** La riduzione della frequenza di recapito avrebbe innanzitutto impatto sui servizi che prevedono i termini della consegna entro il giorno successivo a quello di accettazione (J+1). Tra i principali servizi che fanno uso della rete J+1 si hanno il servizio di posta prioritaria, il servizio di raccomandata<sup>1</sup>, i telegrammi, le stampe quotidiane.

**53.** I principali impatti sul modello logistico produttivo, derivanti dal *set* di scelte ipotetiche di mercato in uno scenario di assenza di obblighi di servizio universale, prevedono una riduzione dei centri di distribuzione (circa il 60%) e del personale destinato al recapito delle lettere (circa il 60%) e una razionalizzazione degli impianti di smistamento automatizzati e manuali su tutto il territorio nazionale. Anche la rete di trasporto nazionale sarebbe fortemente ridimensionata in seguito all'eliminazione del trasporto aereo e alla gestione della corrispondenza solo attraverso il trasporto su gomma.

**54.** Poste Italiane prevede inoltre un forte ridimensionamento della rete commerciale costituita da 4 tipologie di uffici postali (UP):

- UP Centrali: sono gli UP principali caratterizzati dai dati quantitativi più elevati in termini di ricavi e costi gestiti oltre che di potenziale commerciale. Rappresentano il punto di riferimento tradizionale dei centri urbani di medio-grandi dimensioni,

con ruolo quindi di rappresentanza per la clientela della città, ed offrono la gamma completa dei prodotti e servizi di PI;

- UP Relazionali: sono situati in zone a forte intensità commerciale. Offrono un'ampia gamma di prodotti con focus prevalente sui prodotti/servizi finanziari;
- UP Standard: sono uffici di medie dimensioni situati in centri medi o medio-grandi. Rappresentano il cluster più numeroso con un *range* di UP dotati di un numero medio di sportelli attivi per la clientela che va da [omissis];
- UP di Presidio: sono situati in aree commercialmente marginali, paesi ed aree suburbane a bassa densità abitativa. Sono caratterizzati tipicamente dalla presenza di un Direttore mono-operatore.

**55.** In uno scenario privo di obblighi di servizio universale Poste Italiane dovrebbe applicare l'IVA a tutti i servizi postali. L'applicazione dell'IVA ai clienti su tutti i servizi consentirebbe a Poste Italiane di detrarre l'IVA (invece indetraibile) pagata per l'acquisizione da soggetti terzi di fattori produttivi intermedi.

**56.** Il nuovo scenario di mercato scelto da Poste Italiane, qualora non fosse soggetta agli obblighi di servizio universale, determina variazioni su tutti i volumi di traffico della posta prioritaria, raccomandata, massiva, dell'avviso di ricevimento, degli atti giudiziari, del pacco ordinario. Alcune variazioni sono causate proprio dalla modifica del modello logistico operativo che prevede l'eliminazione del trasporto aereo e quindi dei servizi caratterizzati dalla velocità del recapito quali la posta prioritaria (J+1) e la posta raccomandata 1 (J+1). L'impatto sui volumi di traffico è generato inoltre dalla riduzione della frequenza di recapito, dalla riduzione del numero degli uffici postali, dalla scelta di eliminare l'offerta del pacco ordinario.

**57.** Determinati i costi evitabili, Poste Italiane ha stimato i vantaggi intangibili e commerciali legati agli obblighi di SU nonché il tasso di remunerazione del capitale (WACC).

**58.** Poste Italiane ha dunque calcolato l'onere del servizio universale per il 2011 e 2012, tenendo conto, oltre che del costo netto, anche dei vantaggi intangibili e commerciali, nonché del diritto a realizzare profitti ragionevoli. L'onere del servizio universale così calcolato è risultato pari a -709 milioni di euro nel 2011 e -704 milioni di euro nel 2012, come evidenziato nella tabella di seguito rappresentata:

**Tabella 1: Costo netto presentato da Poste Italiane.**

|       | <b>Costo netto</b>  | <b>2011</b> | <b>2012</b> |
|-------|---|-------------|-------------|
| A     | Costo Netto Operatore Fornitore Servizio Universale                               | - 581       | - 592       |
| B     | Costo Netto Operatore non Fornitore Servizio Universale                           | +406        | + 338       |
| C     | Equa Remunerazione del capitale investito Operatore Fornitore Servizio Universale | +190        | +144        |
|       |   |             |             |
| D=A-C | Onere del Servizio Universale al lordo dei vantaggi intangibili e commerciali     | - 771       | - 736       |
| E     | Vantaggi intangibili e commerciali  | + 62        | + 32        |
|       |   |             |             |
| F=D+E | Onere del Servizio Universale   | - 709       | - 704       |

**59.** Il costo netto evitato è di -987 milioni di euro per il 2011 e -930 milioni di euro per il 2012 e rappresenta l'onere derivante dai vincoli relativi all'erogazione del Servizio Universale. Tale valore non tiene tuttavia conto della remunerazione del capitale e dei vantaggi intangibili e commerciali.

#### **4. La definizione della metodologia di calcolo del costo netto del servizio universale effettuata dall'Autorità**

**60.** Il costo netto del servizio universale è definito come la differenza tra il costo netto sostenuto dall'operatore soggetto agli obblighi di servizio universale e il costo netto dello stesso operatore in uno scenario privo di obblighi. Tale differenza è calcolata a partire dai costi/ricavi della situazione attuale del fornitore del servizio universale ai quali sono detratti i costi/ricavi che Poste Italiane ipotizza di ridurre in un contesto di assenza di obblighi di servizio universale. Da un punto di vista contabile, ogni voce di costo/ricavo presenterà i conti secondo il seguente esempio:

**Tabella 2: Esempio numerico sull'applicazione della metodologia di calcolo del costo netto.**

|                     | A                               | B                                | C=A-B                              |  |                     |                      |                        |
|---------------------|---------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|--|---------------------|----------------------|------------------------|
|                     | <b>FSU<sup>1</sup><br/>2011</b> | <b>NFSU<sup>2</sup><br/>2011</b> | <b>Saving<sup>3</sup><br/>2011</b> |  | <b>FSU<br/>2012</b> | <b>NFSU<br/>2012</b> | <b>Saving<br/>2012</b> |
| Costi esterni       | 100                             | 80                               | 20                                 |  | 90                  | 75                   | 15                     |
| Costo del personale | 210                             | 70                               | 140                                |  | ...                 | ...                  | ...                    |
| Ammortamenti        | ...                             | ...                              | ...                                |  | ...                 | ...                  | ...                    |
| Costi totali        | 310                             | 150                              | 160                                |  |                     |                      |                        |

**61.** La sommatoria delle voci di *saving*, per ogni natura di costo, rappresenta il totale dei costi che sarebbero evitati in uno scenario controfattuale dall'operatore privo di obblighi. Come evidente dalla tabella sintetica, concorrono dunque a determinare il costo netto sia i valori di costo fattuali sostenuti dal fornitore del servizio universale (FSU), sia i valori di costo sostenuti in uno scenario ipotetico dall'operatore privo di obblighi (NFSU).

**62.** L'analisi del costo netto ha dunque ad oggetto, da un lato, i costi dell'operatore FSU e, dall'altro, la verosimiglianza dei minori costi ipotizzati per l'operatore NFSU. I costi dell'operatore FSU imputati ai fini del calcolo del costo netto devono essere quelli strettamente connessi e necessari alla prestazione del servizio universale. Differentemente, il fornitore del servizio universale avrebbe un forte incentivo a sostenere costi elevati che sarebbero comunque finanziati da soggetti terzi, pubblici e privati, tra cui anche i concorrenti diretti nell'ambito dei servizi postali e in ultimo i singoli contribuenti al finanziamento della spesa pubblica.

**63.** Una volta analizzata la pertinenza e la congruità dei costi imputati al FSU, è necessario analizzare la verosimiglianza dello scenario ipotetico prospettato da Poste Italiane in assenza di obblighi di servizio universale. In altri termini, si tratta di analizzare le risorse che Poste Italiane (anche operatore ipotetico oppure non fornitore del servizio universale) avrebbe evitato di impiegare nel proprio processo produttivo se non fosse stata soggetta ad obblighi di servizio universale, tra cui ad esempio:

- la frequenza minima di recapito (cinque giorni a settimana);

<sup>1</sup> FSU: fornitore del servizio universale (scenario fattuale)

<sup>2</sup> NFSU: operatore non fornitore del servizio universale (scenario controfattuale)

<sup>3</sup> *Saving*: quota dei costi evitati in uno scenario controfattuale (ipotetico) in cui Poste Italiane non è soggetta ad obblighi di servizio universale.

- il trasporto della corrispondenza entro il giorno successivo a quello di accettazione (cosiddetto J+1);
- la copertura minima territoriale degli uffici postali;
- la fornitura del servizio del Pacco ordinario.

**64.** Inoltre, in assenza di obblighi, l'operatore non sarebbe soggetto ad obblighi di esenzione IVA sui servizi postali inclusi nel contenuto del servizio universale.

**65.** Sotto il profilo metodologico, l'evitabilità dei costi deve essere determinata in base ad uno scenario ipotetico di riferimento nel quale si dovrebbe tener conto solo dei comportamenti verosimili che avrebbe adottato l'operatore in assenza di obblighi di servizio universale. Le scelte organizzative intraprese dall'operatore FSU, indipendenti dagli obblighi di servizio universale, quali per esempio il dimensionamento delle proprie reti di recapito, trasporto o dei punti di accesso non dovrebbero alimentare il costo netto. Queste, piuttosto, potrebbero essere valutate sotto il profilo della pertinenza e necessità dei costi sostenuti dell'operatore FSU in relazione alla prestazione richiesta dal servizio universale.

**66.** Nella valutazione della credibilità dello scenario di riferimento ipotizzato dall'operatore in assenza di obblighi di servizio universale, si dovrebbe altresì tener conto dei livelli di servizio effettivamente offerti dal fornitore del servizio universale in relazione ai livelli minimi imposti da tali obblighi. Infatti, se i servizi offerti presentassero già dei livelli superiori ai requisiti minimi da rispettare, ovvero se l'operatore non sfruttasse a pieno i margini concessi dalla normativa vigente, potrebbe rappresentare un indicatore del fatto che tali vincoli non sono ritenuti stringenti dall'operatore stesso. Pertanto, occorrerebbe valutare se in assenza di servizio universale ci sarebbero verosimilmente o meno cambiamenti di strategia.

**67.** Operativamente, per ogni singola voce di costo sono determinati separatamente i costi effettivamente sostenuti dal FSU e i costi (tipicamente più bassi) del NFSU. La differenza per singola voce di costo tra i conti FSU e NFSU alimenta il costo netto sotto la voce denominata da Poste Italiane "*savings*".

**68.** La prima fase della verifica del calcolo del costo netto consiste nel separare la valutazione della pertinenza e necessità dei costi sostenuti (e delle risorse impiegate dal FSU) rispetto alla valutazione della verosimiglianza dell'evitabilità dei costi (e delle risorse), in assenza di obblighi di servizio universale. Quando i costi sostenuti non sono pertinenti o necessari alla prestazione dell'operatore FSU, il valore di costo (FSU) è rettificato in riduzione e la differenza con i costi evitabili del NFSU si riduce con una conseguente diminuzione del *saving* (costo netto).

**Tabella 3: Esempio numerico dell'impatto delle rettifiche ai costi relative alla pertinenza, necessità, verosimiglianza.**

|               | A   | B   | C                                   | D   | E=A-C  | F=B-D                              |
|---------------|---|---|-------------------------------------|---|--|------------------------------------|
|               | FSU conti <b>dichiarati</b> da USP <sup>4</sup> | FSU post <b>verifica</b> pertinenza e necessità | NFSU conti <b>dichiarati</b> da USP | NFSU post <b>verifica</b> verosimiglianza evitabilità | <i>Saving</i> conti <b>dichiarati</b> da USP | <i>Saving</i> post <b>verifica</b> |
| <b>COSTI</b>  |   |   |                                     |   |  |                                    |
| Personale     | 300   | 250   | 100                                 | 200   | 200  | 50                                 |
| Ammortamenti  | 50  | 50  | 40                                  | 40  | 10   | 10                                 |
| Esterni       | 100   | 80  | 60                                  | 70  | 40   | 10                                 |
| <b>TOTALI</b> | 450   | 380   | 200                                 | 310   | 250  | 70                                 |

**69.** L'esempio riportato in tabella, i cui valori sono inseriti a mero scopo esemplificativo, distingue i conti dichiarati dal fornitore del servizio universale dai conti verificati dal regolatore, evidenziando separatamente l'impatto delle rettifiche effettuate, da un lato, sui valori dell'operatore FSU dovute alla pertinenza/necessità dei costi e, dall'altro, sui valori dell'operatore NFSU sull'evitabilità dei costi.

**70.** Tipicamente i fornitori del servizio universale fronteggiano altri vincoli, rispetto a quelli rappresentati dagli obblighi di servizio universale, che possono essere rappresentati da vincoli di mercato o normativi. All'interno di tali vincoli sono annoverabili per esempio gli accordi raggiunti dal fornitore del servizio universale nel mercato del lavoro, oppure le richieste di mantenimento dell'apertura di uffici postali (anche se fuori del servizio universale) da parte di organi pubblici. I vincoli diversi dagli obblighi di servizio universale che hanno impatto sui costi del fornitore del servizio universale non dovrebbero tuttavia alimentare il costo netto nella misura in cui non siano pertinenti e necessari ai fini della prestazione del servizio universale, anche se possono rappresentare delle caratteristiche della *legacy* storica dell'organizzazione aziendale del fornitore del servizio universale.

**71.** Come anche indicato nella direttiva 2008/06/CE, i costi sostenuti dal fornitore del servizio universale, imputabili a proprie inefficienze produttive, non devono essere imputati al costo netto. Per evitare che le scelte dell'operatore attuale possano essere confuse come comportamenti indotti dagli obblighi di servizio universale, è opportuno identificare delle variabili fattuali ed effettivamente riscontrabili che possano far ragionevolmente presumere quali politiche organizzative sarebbero state intraprese dall'operatore ipotetico in assenza di obblighi.

---

<sup>4</sup> *Universal Service Provider*

**72.** In merito agli obblighi sulla frequenza di recapito, particolare attenzione deve essere dedicata alla valutazione della pertinenza e necessità dei costi sostenuti e delle risorse impiegate per questa specifica prestazione del servizio universale, ivi inclusi vincoli sistemici (politiche pubbliche, accordi sindacali, ecc.) che potrebbero limitare la libertà d'impresa. Le risorse impiegate nel recapito sono riconducibili prevalentemente ai portalettere, quindi ai mezzi di trasporto, materiale di consumo, *occupancy* e *utilities* dei portalettere stessi. Tali risorse dovrebbero essere pertinenti alla prestazione del servizio universale e dimensionate in funzione dei volumi attesi di traffico da recapitare.

**73.** Ai fini della valutazione della verosimiglianza dello scenario ipotetico del recapito in assenza di obblighi, è opportuno tenere in considerazione diversi elementi, tra cui i comportamenti fattuali del fornitore del servizio universale che indicano con ragionevole certezza strategie commerciali indipendenti dagli obblighi, il confronto tra i livelli di servizio che sarebbero offerti nell'ipotesi di operatore non fornitore del servizio universale e quelli effettivamente offerti dall'operatore soggetto agli obblighi di servizio universale in relazione ai requisiti minimi imposti dagli obblighi stessi, i principali risultati che emergono dalla letteratura di settore, la sostenibilità delle condizioni tecniche del processo produttivo del recapito in relazione alle variazioni ipotizzate nel modello operativo dell'operatore non fornitore del servizio universale, considerando l'effettiva situazione del mercato dei servizi postali. Inoltre, appare utile il confronto con i Paesi europei che hanno adottato l'uso di uno scenario controfattuale per il calcolo del costo netto del servizio universale, considerando anche gli aspetti demografici, territoriali e legati alla domanda di servizi postali.

**74.** Ulteriori valutazioni dovrebbero riguardare la pertinenza e la necessità del sostenimento dei costi e l'impiego delle risorse nel trasporto. Le risorse impiegate nel trasporto sono riconducibili prevalentemente agli addetti ai centri di smistamento, gli addetti alla conduzione dei mezzi, agli *asset* (impianti, fabbricati) di smistamento e ai mezzi di trasporto (aerei, altri mezzi). Tali risorse dovrebbero essere dimensionate in funzione dei volumi di traffico da trasportare e risultare strettamente pertinenti rispetto alle prestazioni richieste dal servizio universale.

**75.** Per quanto riguarda le scelte dell'operatore ipotetico in merito alla distribuzione territoriale degli uffici postali, rispetto ai requisiti minimi previsti dagli obblighi di servizio universale, una volta identificati gli uffici postali e le relative risorse evitabili, dovrebbero essere calcolati i costi evitabili separatamente dai costi di eventuali razionalizzazioni organizzative nonché i ricavi persi, distinti dai ricavi mantenuti. In ragione della rilevanza dei ricavi da servizi finanziari e corrispondenza, l'analisi dei ricavi persi e mantenuti dovrebbe seguire una metodologia analitica che tenga conto dei comportamenti dei consumatori sulla domanda dei servizi, ove ragionevolmente misurabile, in esito alla chiusura degli uffici postali.

**76.** L'esenzione IVA sui servizi postali inclusi nel contenuto del servizio universale genera dei costi da indetraibilità dell'IVA dovuti all'acquisizione di beni e servizi

intermedi necessari allo svolgimento dei processi produttivi che l'operatore ipotetico avrebbe evitato di realizzare in assenza di obblighi.

**77.** Ai fini del calcolo del costo netto, non tutti i costi esterni legati ai servizi postali che rientrano nel servizio universale (IVA esenti) generano costi da indetraibilità dell'IVA ma solo quei costi esterni che sono tipici di un operatore postale generico. Pertanto possono concorrere a determinare i costi da indetraibilità dell'IVA solo i costi esterni tipici di un operatore postale (per l'acquisizione di beni e servizi) che a causa dell'esenzione IVA prevista per i servizi postali universali non possono essere trattati come IVA a credito.

**78.** Il calcolo del costo netto richiede anche la determinazione dei ricavi che l'operatore ipotetico avrebbe perso in assenza di obblighi di servizio universale, separatamente dai ricavi che invece avrebbe mantenuto. Mentre la prima tipologia dei ricavi (persi) comporta una riduzione del costo netto, i ricavi mantenuti implicano un aumento del costo netto.

**79.** I ricavi derivano dal prodotto dei prezzi medi per i volumi dei relativi servizi postali. I ricavi persi sono determinati a partire dai volumi che l'operatore ipotetico avrebbe verosimilmente perso in esito all'eliminazione di alcuni processi produttivi ritenuti evitabili senza gli obblighi di servizio universale. La determinazione dei volumi persi e dei volumi mantenuti richiede che siano creati gli scenari di evitabilità dei processi produttivi e dei relativi costi della rete di recapito, della rete di trasporto, dello smistamento e della distribuzione degli uffici postali, nell'ipotesi controfattuale dove l'operatore è soggetto solo ai vincoli del libero mercato.

**80.** Sarà pertanto necessario valutare le dinamiche dei volumi persi e mantenuti di ciascun servizio relativo o meno ai servizi rientranti nel contenuto del servizio universale, sempre nello scenario ipotetico di riduzione della frequenza di recapito, di eliminazione del recapito J+1, della riduzione della rete degli uffici postali rispetto al minimo stabilito dagli obblighi, di eliminazione dell'esenzione IVA, di eliminazione del regime di esclusiva e di ogni altra scelta organizzativa adottata da Poste Italiane (es. eliminazione del servizio di Pacco ordinario).

**81.** In particolare, l'ipotesi di una diversa struttura produttiva (frequenza e velocità di recapito, nonché di uffici postali) e di assenza di esenzione IVA sui servizi rientranti nel servizio universale ha un impatto sui volumi, non solo dei servizi postali, ma anche di altri servizi, tra cui, in primo luogo, i servizi finanziari e assicurativi che devono essere computati tra i ricavi mancati a riduzione del costo netto, nei casi in cui l'ipotesi di assenza degli obblighi avrebbe degli effetti anche su tali servizi.

**82.** Il calcolo del costo netto deve tener conto del diritto alla realizzazione di profitti ragionevoli.

**83.** Il costo netto inoltre deve altresì tenere conto dei vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficia il fornitore del servizio universale proprio in ragione dell'esistenza di un insieme di obblighi cui è soggetto il fornitore stesso. L'ipotesi di sussistenza di benefici

indiretti deve essere supportata da ampia disponibilità di informazioni quantitative affidabili e verificabili in grado di misurare la ragionevolezza delle stime effettuate.

**84.** La metodologia contabile per la valorizzazione delle risorse evitate dovrebbe considerare solo i costi diretti con la risorsa evitata. Viceversa, le risorse evitate non dovrebbero essere valorizzate attraverso l'allocazione di quota parte dei costi congiunti e comuni. In particolare, le principali voci di risorse evitate sono riconducibili al personale, ai mezzi di trasporto (furgoni, auto, motocicli), agli immobili e impianti industriali, indipendentemente dal fatto che tali risorse siano interne all'azienda o siano acquisite in *outsourcing* (costi esterni). Quando tali voci sono considerate effettivamente evitate, i costi a loro diretti possono essere imputati al costo netto.

**85.** Una valutazione puntuale dovrebbe essere riservata a tutte quelle risorse che sono impiegate comunemente a più attività. L'evitabilità delle risorse dovrebbe avvenire senza l'uso di criteri di ripartizione (*driver* di costo) ma solo attraverso un nesso di causalità diretto con i costi e ricavi. I costi diretti infatti per loro natura possono essere allocati solo a un prodotto/servizio.

**86.** Infine, Poste Italiane ha presentato una serie di considerazioni sulle due principali metodologie di fondo del calcolo del costo netto denominate *net avoidable cost* (NAC) e *profitability cost* (PC). In tale ambito, Poste Italiane ha evidenziato le principali criticità della metodologia *net avoidable cost* tra cui il fatto che lo scenario alternativo implicito non rappresenta un'alternativa commerciale credibile e che il NAC presuppone l'indipendenza tra i singoli segmenti individuati, assunzione questa irrealistica.

**87.** Sebbene l'applicazione delle due metodologie sia tale da non comportare differenze nell'esito della verifica, le criticità sollevate da Poste Italiane sull'interpretazione data del NAC appaiono condivisibili. Una valutazione dei costi derivante da singoli obblighi non sembra infatti in grado di catturare gli effetti a catena che ogni singolo obbligo è in grado di produrre sugli altri obblighi e quindi sui costi e i ricavi evitabili. A titolo di esempio, appare evidente che l'ipotetica rimozione degli obblighi di frequenza quotidiana di recapito produce i suoi effetti anche sull'obbligo di velocità di recapito J+1 che quindi non potrebbe essere più rispettato, indipendentemente dalle scelte organizzative di Poste Italiane sul trasporto nazionale. Pertanto, sulla metodologia di fondo adottata da Poste Italiane (da essa ricondotta alla *profitability cost*) non sono state riscontrate criticità nella misura in cui essa determina il costo netto in uno scenario ipotetico di assenza simultanea di tutti gli obblighi di servizio universale. Per questa ragione, la metodologia di fondo adottata da Poste Italiane appare condivisibile e la verifica del calcolo del costo netto si è focalizzata sulla pertinenza e necessità dei costi sostenuti dall'operatore FSU connessi alla prestazione del servizio universale e alla verosimiglianza dell'evitabilità delle risorse impiegate dall'NFSU in assenza di obblighi di servizio universale.

**D.4.1** Si condivide l'orientamento dell'Autorità sulla metodologia da seguire per definire lo scenario di riferimento entro il quale l'operatore ipotetico, non fornitore del servizio universale, può richiedere il finanziamento dell'onere?

## **5. I modelli operativi dei processi produttivi di recapito per gli anni 2011 e 2012**

### *5.1. La rete di recapito di Poste Italiane*

**88.** Poste Italiane, prima di descrivere lo scenario di riferimento per il processo produttivo del recapito nell'ipotesi in cui la società non fosse soggetta ad obblighi di servizio universale, ha preliminarmente illustrato l'architettura e l'organizzazione della propria rete di recapito.

**89.** L'attività di recapito costituisce l'ultima fase della *supply chain* dei servizi postali. In particolare, tutti gli oggetti postali smistati e processati vengono fatti giungere presso i Centri di Distribuzione (CD), che si articolano in tre livelli gerarchici: Centri Primari di Distribuzione (CPD), Centri Secondari di Distribuzione (CSD) e Centri di Distribuzione Master (CDM).

**90.** Esistono poi i cosiddetti Presidi Decentrati Distribuiti (PDD), che svolgono funzioni di recapito principalmente in zone rurali. Nella seguente figura è schematizzata l'organizzazione operativa dei vari centri di recapito.

**Figura 1: Rappresentazione logica dell'organizzazione operativa dei centri di recapito di Poste Italiane.**



**91.** I CPD hanno il compito di assicurare le attività di ripartizione, recapito e coordinamento dei CSD e PDD; i CSD assicurano le attività di ripartizione e recapito di concerto con il CPD da cui dipendono e coordinano le attività dei PDD dipendenti; i CDM svolgono attività di *Transit Point* in raccolta e distribuzione per il proprio bacino territoriale.

**92.** I vari bacini sono organizzati gerarchicamente in aree territoriali di competenza, per cui l'area di competenza di un CSD costituisce un bacino a sé, che ingloba i relativi PDD. Al livello logico, la rete è strutturata in modo che un CMP possa essere collegato ad un CDM-CPD oppure direttamente ad un CSD.

**93.** Nel 2011 la rete di recapito di Poste Italiane risultava articolata in 2.933 uffici di recapito, così suddivisi:

- a. [omissis] CD, di cui [omissis] CDM e [omissis] tra CPD e CSD;
- b. [omissis] PDD.

**94.** Nel 2012 l'organizzazione del recapito di Poste Italiane si basava su 2.820 unità produttive, suddivise nel seguente modo:

- a. [omissis] CD, di cui [omissis] CDM e [omissis] tra CPD e CSD;
- b. [omissis] PDD.

**95.** Riguardo all'organizzazione gerarchica, la funzione di recapito a livello nazionale ha il compito di fornire supporto alle 9 aree logistiche territoriali (ALT), che si occupano di coordinare, a livello regionale, il processo di recapito per il territorio di riferimento. A livello provinciale, vi sono 34 aree RAM (Recapito Area Manager) aventi il compito di assicurare il presidio dei processi e delle attività di recapito attraverso gli uffici di recapito presenti sul territorio.

**96.** Poste Italiane ha inoltre illustrato l'organizzazione della propria rete di distribuzione, la quale, al fine di risultare più efficiente ed efficace, prevede diverse articolazioni sulla base dell'analisi delle diversità degli oggetti trattati e delle

corrispondenti modalità operative. Nello specifico, la rete di distribuzione di Poste Italiane è strutturata in articolazione universale, articolazione mercato ed articolazione servizi innovativi (ASI).

**97.** L'articolazione universale assicura il servizio postale di base (servizi tradizionali di consegna, nonché servizi quali *pick up light* e attività sostitutive degli uffici postali) sull'intero territorio nazionale e garantisce anche le attività di norma affidate all'articolazione mercato nelle aree dove quest'ultima non fosse presente.

**98.** L'articolazione mercato assicura le consegne dirette a civici in zone caratterizzate da un'elevata presenza commerciale, industriale e artigianale; svolge attività di supporto logistico all'articolazione universale prestando attività interne tradizionali e assicurando le consegne dei viaggietti e degli oggetti di formato extra; inoltre si occupa delle attività di vuotatura cassette e di trasporto da e verso gli Uffici Postali, e anche delle attività di micro logistica e *pick up medium*.

**99.** L'ASI, infine, ha il compito di garantire il recapito per prodotti e servizi dedicati nella fascia oraria pomeridiana nei giorni dal lunedì al venerdì, e nella mattina del sabato.

**100.** Poste Italiane ha spiegato che, nell'ambito dell'organizzazione dell'articolazione universale, al fine di garantire il recapito della corrispondenza presso tutti i punti di consegna, l'intero territorio italiano è stato suddiviso in zone universali, ciascuna servita da un portalelettere.

**101.** Per effettuare il dimensionamento delle zone universali, e dunque per determinare il numero di zone necessario a garantire i servizi dell'articolazione universale su tutto il territorio nazionale, Poste Italiane ha elaborato un algoritmo di calcolo della prestazione del portalelettere.

**102.** Poste Italiane ha spiegato che l'algoritmo utilizzato permette di valutare la congruità delle prestazioni di servizio effettuate da un portalelettere mediante l'attribuzione di uno specifico valore a ciascuna attività del lavoro di recapito. Ogni valore rappresenta il "peso" dell'attività all'interno della prestazione complessiva del portalelettere, che viene calcolata sommando tutti i valori delle varie attività svolte nella fase di recapito.

**103.** Poste Italiane ha spiegato che l'algoritmo tiene conto di due principali vincoli, rappresentati dal numero di ore lavorative giornaliere di un portalelettere, che viene convertito in un numero di punti prestazione pari a 432, e dalle caratteristiche del territorio da servire.

**104.** Il modello di calcolo del punteggio del portalelettere di Poste Italiane prevede 4 macro-attività, ciascuna delle quali comprende più attività, per un numero complessivo di 13 valori di peso a formare la prestazione totale del portalelettere.

**105.** L'elenco delle macro-attività e delle attività da esse comprese è il seguente:

- a. Lavoro preparatorio (e finale): è l'insieme delle attività che il portalelettere svolge nell'ufficio di recapito subito prima dell'uscita per recapitare la corrispondenza e subito dopo il rientro nell'ufficio di recapito una volta conclusa

l'attività di consegna. Questo tipo di lavoro comprende le attività legate alla posta indescritta e alla posta descritta;

b. Lavoro di consegna: comprende le attività di consegna della corrispondenza, sia indescritta sia descritta;

c. Percorrenze: rappresenta la fase in cui un portalettere compie il percorso per la consegna della corrispondenza, da quando esce dall'ufficio di recapito fino a quando vi rientra. In particolare, questa fase comprende le attività di gita<sup>5</sup> e le attività di raccordo<sup>6</sup>. Inoltre, nel modello vengono considerati pesi diversi a seconda che il portalettere effettui lo spostamento a piedi o con un mezzo meccanico (bicicletta, ciclomotore, automobile), in modo da tener conto dei differenti tempi unitari di percorrenza. Nel caso di spostamento effettuato a piedi, la gita e il raccordo hanno lo stesso peso, mentre per i percorsi con mezzo i pesi sono differenti ed entrambi dipendono dalla classe attribuita alla zona. In generale, negli spostamenti con mezzo i pesi della gita sono maggiori di quelli relativi ai raccordi, in quanto i tempi unitari dell'attività di raccordo sono inferiori a quelli della gita, in cui il portalettere deve fermarsi nei diversi punti di recapito per effettuare le consegne della posta.

d. Altre operazioni accessorie: questa fase comprende le attività denominate ripartizione, procacciato, vuotatura cassette e ricevitoria. La ripartizione è l'attività di suddivisione della corrispondenza in arrivo dal CMP per ciascun portalettere mediante un casellario di ripartizione. Tipicamente, tale attività viene svolta all'interno dell'ufficio di recapito da uno o più operatori specifici. Tuttavia, se all'ufficio non vengono assegnate unità operative addette alla ripartizione, questa attività viene effettuata da uno dei portalettere, e dunque viene conteggiata nella sua prestazione. Il procacciato rappresenta l'attività con cui la corrispondenza viene trasportata da un portalettere da un CD ad un PDD oppure dal CD verso l'ufficio postale, come ad esempio accade per la posta inesitata. Di solito questa attività viene svolta da linee dedicate, ma in taluni casi può essere assegnata ad un portalettere, e pertanto incide sulla prestazione complessiva. Il servizio di ricevitoria, raramente effettuato dal portalettere, riguarda l'accettazione dal cliente della corrispondenza indescritta, delle raccomandate e dei pacchi postali. Infine, se l'attività di vuotatura delle cassette di impostazione viene effettuata dal portalettere, viene attribuito un punteggio aggiuntivo alla sua prestazione.

**106.** Poste Italiane ha spiegato che, mediamente, il lavoro preparatorio e finale incide sulla prestazione complessiva per circa il 26%, mentre le attività di consegna e le

---

<sup>5</sup> La gita è la somma delle distanze percorse dal portalettere per attraversare tutti i punti di recapito previsti nel suo percorso, dal primo all'ultimo, con esclusione dei tratti che costituiscono i raccordi interni.

<sup>6</sup> Il raccordo è definito come la somma delle distanze tra l'ufficio di recapito ed il primo punto di recapito, da cui parte la gita, e dall'ultimo punto di recapito, con cui termina la gita, all'ufficio di recapito.

percorrenze hanno impatto sulla prestazione del portalettere per circa il 42% e il 32%, rispettivamente.

**107.** Le attività relative alla posta indescritta, sia preparatorie che di consegna, rappresentano in media circa il [omissis]% della prestazione complessiva del portalettere, mentre le attività legate alla corrispondenza registrata incidono mediamente sulla prestazione per circa il [omissis]%.

**108.** Le caratteristiche di ciascuna zona di recapito vengono descritte attraverso i seguenti tre parametri, i cui valori sono stati determinati mediante analisi statistiche su un campione rappresentativo di uffici di recapito nel febbraio 2006:

a. Indice di frequenza (IF): tale parametro, utilizzato per calcolare il peso delle attività del lavoro preparatorio e di consegna della posta indescritta, è univoco per tutte le zone di ogni CD e rappresenta la frequenza media delle consegne effettuate dal portalettere nella zona di recapito, ossia la probabilità che un civico della zona debba essere toccato dal portalettere in quanto destinatario di almeno un oggetto di posta;

b. Qualifica della zona: rappresenta la densità verticale, utilizzata nelle formule per il calcolo del lavoro preparatorio e di consegna della corrispondenza, e determinata sulla base dei valori combinati dell'Indice di Consegna, ossia il numero medio di destinatari per ciascun numero civico, e della percentuale di attività commerciali, che esprime la concentrazione delle attività commerciali;

c. Classe della zona: rappresenta la densità orizzontale, utilizzata nella formula per il calcolo dei pesi relativi alle attività di percorrenza, e determinata sulla base del valore dell'Indice di Densità, calcolato come rapporto tra la lunghezza del percorso in gita (itinerario di consegna) e il numero dei punti di recapito, e pertanto espressione della distanza media tra i punti di recapito di ciascuna zona.

**109.** L'indice di frequenza viene calcolato secondo la seguente espressione:

$$IF = IA \times 0,255 + 0,277$$

in cui IA è l'indice di affollamento, espresso come:

$$IA = \frac{V}{P \cdot 300}$$

dove P è una variabile che rappresenta il numero totale dei punti di consegna attivi nel bacino del CD, mentre V viene definito come una costante rappresentativa dei volumi di posta indescritta del bacino del CD, secondo il rilevamento del 2006, introducendo una sostanziale rigidità della prestazione dei portalettere al variare dei volumi. I valori numerici dell'espressione dell'indice di frequenza sono stati determinati statisticamente, attraverso un'analisi su un campione di CD che ha stabilito la relazione tra i parametri IA e IF.

**110.** Poste Italiane ha spiegato che, una volta determinati i parametri descrittivi del modello, l'algoritmo permette di valutare i tempi relativi alla prestazione per ciascuna delle macro-attività di lavorazione indicate, sia per la posta indescritta sia per la posta descritta.

**111.** Ad esempio, per il calcolo della prestazione relativa al lavoro preparatorio e finale della posta indescritta, viene attribuito un punteggio (equivalente al tempo) fisso, differenziato per le tre qualifiche di zona, a cui vengono poi aggiunti ulteriori punti (minuti) in funzione dell'indice di frequenza IF e in base alla disponibilità o meno del casellario verticale<sup>7</sup>. In pratica, il peso di questa attività viene ottenuto inserendo nell'algoritmo di calcolo i dati specifici di ciascuna zona di recapito, presenti nel database aziendale di Poste Italiane, secondo la seguente espressione:

$$p_3 = q + (P' \times IF \times CV)$$

dove  $q$  è il valore fisso dipendente dalla qualifica della zona, che vale 60 punti per qualifica di tipo A, 50 punti per qualifica di tipo B e 70 punti per qualifica di tipo C;  $P'$  è una variabile che rappresenta il numero di punti di consegna attivi esclusi i civici dei grandi clienti (che non sono serviti dal portalettere);  $CV$  è il parametro che rappresenta il valore del tempo unitario di preparazione della corrispondenza in base alla disponibilità o meno del casellario verticale (se è presente il casellario verticale, il parametro  $CV$  che rappresenta il tempo unitario è pari a 0,082 punti, mentre se l'ufficio non è dotato di casellario verticale, il tempo unitario è pari a 0,1 punti).

**112.** Per quanto riguarda invece le attività di lavoro preparatorio e finale della posta registrata, il modello di calcolo della prestazione del portalettere prevede una relazione diretta tra numero di registrate e tempo unitario per registrata, secondo le seguenti espressioni:

$$p_6 = p_{6a} + p_{6b}$$

$$p_{6a} = (\text{RaccomandateDescritte} + \text{RaccomandateMultipleDescritte} + \text{Assicurate} + \text{AssicurateMultiple} + \text{Raccomandate} + \text{RaccomandateMultipleIndescritte}) \times [\text{omissis}]$$

$$p_{6b} = \text{RaccomandateR28} \times [\text{omissis}]$$

dove  $p_{6a}$  è il peso relativo alle raccomandate descritte (ossia le raccomandate per cui non è prevista la compilazione da parte del portalettere del modello 28, su cui riportare tutti gli oggetti di tipo raccomandate con relativi nominativi e indirizzi) e alle assicurate, comprese quelle multiple, il cui tempo unitario vale  $[\text{omissis}]$ , mentre  $p_{6b}$  rappresenta il peso relativo alle raccomandate semplici (ossia non descritte, che quindi richiedono la compilazione da parte del portalettere del modello 28), il cui tempo unitario vale  $[\text{omissis}]$ .

---

<sup>7</sup> Il casellario verticale è un tavolo di lavoro su cui il portalettere effettua la cosiddetta "messa in gita" prima di uscire dall'ufficio, ossia ordina la corrispondenza secondo la sequenza di recapito prevista dalla gita.

**113.** La sommatoria dei tempi calcolati per ognuna delle 13 attività svolte dal portalettere determina la prestazione complessiva per ciascuna zona universale.

**114.** Pertanto, applicando l'algoritmo di calcolo della prestazione del portalettere, Poste Italiane per l'anno 2011 ha determinato sul territorio italiano [omissis] zone universali, corrispondenti ad altrettanti portalettere.

**115.** Anche per l'anno 2012 Poste Italiane ha utilizzato il medesimo algoritmo di calcolo della prestazione del portalettere per la definizione del numero di zone universali, in quanto per la società non si sono registrate, tra i due anni in oggetto, variazioni del contesto operativo ovvero di quello regolamentare rilevanti ai fini del procedimento di calcolo della prestazione stessa.

**116.** Tuttavia, Poste Italiane ha spiegato che per il 2012 è stata operata la modifica di alcuni parametri utilizzati nel calcolo della prestazione per la pesatura di specifiche attività del portalettere, con riferimento esclusivo alle zone di recapito facenti capo ad un numero limitato di CD a livello nazionale (circa il [omissis]%).

**117.** Poste Italiane ha precisato che le modifiche apportate ad alcuni parametri dell'algoritmo di calcolo della prestazione del portalettere sono riconducibili al drastico deterioramento delle condizioni di mercato verificatosi nel corso del 2012, che ha seguito vari anni di riduzione del giro d'affari. Ciò avrebbe reso necessario un intervento straordinario di riduzione dei costi del recapito, implementato parzialmente nel corso del 2012 e completato nel corso del 2013, per la realizzazione del quale, a fronte della mancanza di significative discontinuità operative che potessero giustificare la revisione dei parametri della metodologia, la società ha chiesto ai lavoratori uno sforzo straordinario in termini di incremento delle prestazioni a parità di stipendio.

**118.** Le variazioni dei parametri dell'algoritmo implementate da Poste Italiane hanno riguardato le fasi del lavoro preparatorio e finale della posta indescritta e registrata, e l'attività di consegna della posta indescritta.

**119.** In particolare, Poste Italiane ha modificato l'espressione dei parametri IA e IF nel seguente modo:

$$IA = \frac{V}{P \cdot 250}$$

$$IF = IA \times 0,255 + 0,179$$

**120.** Per quanto riguarda il parametro V, che come suddetto rappresenta i volumi di posta indescritta del bacino del CD, Poste Italiane ne ha effettuato una revisione, prendendo come riferimento i valori del 2011, al fine di incrementare il livello di produttività nel recapito.

**121.** In riferimento al lavoro preparatorio e finale della corrispondenza indescritta, Poste Italiane ha introdotto modifiche sia nella quota di punteggio fisso, *q*, che è stata resa

indipendente dalla qualifica della zona e sempre pari a 30 punti, sia nella parte variabile, che è stata modificata introducendo una relazione diretta tra punti di consegna attivi ed indice di affollamento. Inoltre, viene eliminata la variabile relativa alla presenza del casellario verticale.

**122.** Pertanto, la nuova espressione utilizzata da Poste Italiane per il calcolo del peso specifico dell'attività preparatoria e finale della posta indescritta è la seguente:

$$p_3 = 30 + (IA \times 0,055 \times P')$$

**123.** Riguardo al lavoro preparatorio e finale della posta registrata, le modifiche apportate da Poste Italiane hanno riguardato il valore delle Raccomandate R28, che è stato impostato a zero, e il coefficiente relativo alle Raccomandate semplici (non descritte), che è stato uniformato a quello delle Raccomandate descritte.

**124.** Dunque, l'espressione per il calcolo del peso specifico dell'attività preparatoria e finale della posta registrata è stata modificata nel seguente modo:

$$p_6 = (RaccomandateDescritte + RaccomandateMultipleDescritte + Assicurate + AssicurateMultiple + Raccomandate + RaccomandateMultipleIndescritte) \times [omissis]$$

**125.** Il numero di zone universali, e quindi di portalettere, determinato da Poste Italiane per l'anno 2012 è pari a [omissis].

**126.** A partire dal numero e dalla configurazione delle zone universali, così come dimensionate da Poste Italiane mediante metodologia di calcolo della prestazione del portalettere, Poste Italiane ha sviluppato il modello operativo relativo alla fase di recapito, considerando lo scenario controfattuale ipotizzato nel caso in cui l'azienda non fosse vincolata da obblighi di servizio universale.

## *5.2 Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, sul processo produttivo del recapito in assenza di obblighi*

**127.** In assenza di vincoli derivanti dagli obblighi di servizio universale, Poste Italiane ha ipotizzato di modificare il proprio modello logistico limitando e razionalizzando il recapito secondo una logica basata sulla differenziazione della frequenza di recapito per zone geografiche.

**128.** Poste Italiane ha spiegato che la riduzione della frequenza di recapito consente all'operatore non soggetto ad obblighi di servizio universale di impiegare un numero minore di risorse per coprire le stesse zone di recapito servite dall'operatore soggetto ad obblighi, fatta eccezione per le zone di recapito eliminate.

**129.** Nello specifico, Poste Italiane ha evidenziato che mentre l'obbligo di recapitare con frequenza pari a 5 giorni a settimana vincola la stessa società ad affidare ciascuna zona di recapito ad un solo portalettere, la riduzione della frequenza di recapito consente

di aumentare il numero di zone di recapito servite dallo stesso portalettere e, conseguentemente, di razionalizzare il numero totale di portalettere.

**130.** Ad esempio, nel caso in cui vi siano cinque zone di recapito contigue la cui frequenza di recapito fosse ridotta da 5 volte a 1 volta a settimana, il modello ipotizzato da Poste Italiane prevede che un solo portalettere servirebbe tutte le cinque zone di recapito (il lunedì la prima zona, il martedì la seconda, e così via), e dunque i costi relativi ai restanti 4 portalettere sarebbero in tal modo evitabili.

**131.** Per l'anno 2011 Poste Italiane ha previsto la classificazione dei comuni in 4 *cluster* sulla base di criteri legati al livello di popolazione. A ciascun cluster è stata poi associata una frequenza di recapito, secondo le seguenti modalità, riepilogate in Tabella 4:

- a. recapito quotidiano limitato alle Aree Metropolitane (AM), ossia Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino, Venezia;
- b. recapito a giorni alterni nei comuni aventi popolazione superiore ai 26.000 abitanti;
- c. recapito 1 volta a settimana nei comuni aventi popolazione compresa tra 26.000 e 500 abitanti;
- d. nessun servizio di recapito nei comuni con popolazione inferiore a 500 abitanti.

**Tabella 4: Criteri di differenziazione della frequenza di recapito per l'anno 2011.**

| <b>Cluster Comune</b> | <b>Popolazione (<math>p</math>)</b> | <b>Frequenza di recapito</b> |
|-----------------------|-------------------------------------|------------------------------|
| Tipo 1                | Area Metropolitana                  | Quotidiana                   |
| Tipo 2                | $p > 26.000$                        | A giorni alterni             |
| Tipo 3                | $500 \leq p \leq 26.000$            | Una volta a settimana        |
| Tipo 4                | $p < 500$                           | Nessun Servizio              |

**132.** Riguardo alla determinazione dei valori di popolazione considerati come soglia per la classificazione dei comuni in *cluster*, Poste Italiane ha spiegato che la base di partenza è costituita dal valore di frequenza di recapito considerato ottimale, in termini di massimizzazione del risultato economico dell'operatore senza vincoli di servizio universale. Tale frequenza ottima, calcolata sulla base di un modello empirico<sup>8</sup>, risulta pari a circa due giorni di recapito a settimana, comportando dunque la conseguente

<sup>8</sup> M. Cuomo, T. Nardone, A. Rovero, G. Scarfiglieri (2012) "Electronic substitution and USO scope definition" In: Reforming the postal sector in the face of electronic competition, ed. By Michael A. Crew and Paul R. Kleindorfer, Edward Elgar.

rinuncia ai servizi in J+1. A partire da tale configurazione, Poste Italiane ha effettuato valutazioni di natura commerciale e competitiva per determinare l'ulteriore differenziazione in quattro fasce di frequenza di recapito, mantenendo una frequenza di recapito media nazionale pari a due giorni di recapito a settimana.

**133.** In particolare, per la determinazione delle aree metropolitane (AM) Poste Italiane ha scelto il criterio della densità di popolazione, ossia i comuni AM sono quelli a più alto valore di concentrazione di abitanti. Per quanto riguarda l'individuazione delle soglie di popolazione per la classificazione in *cluster* dei restanti comuni, non classificati come AM, in considerazione della relazione esistente tra numerosità della popolazione, volumi recapitati e attrattività commerciale di ciascun comune, Poste Italiane ha ipotizzato di continuare ad offrire il recapito su base giornaliera nelle aree metropolitane e di ridurre la frequenza di recapito sulle altre aree più remote del Paese.

**134.** Per il 2012, Poste Italiane ha mantenuto la classificazione dei comuni in 4 *cluster*, ma adottando diversi valori delle soglie di popolazione utilizzate per la definizione dei *cluster* di frequenza di recapito per Comune. In particolare, rispetto al 2011 tali soglie sono state incrementate da 26.000 a 28.100 e da 500 a 540 abitanti, come riportato nella seguente tabella:

**Tabella 5: Criteri di differenziazione della frequenza di recapito per l'anno 2012.**

| <b>Cluster Comune</b> | <b>Popolazione (<i>p</i>)</b> | <b>Frequenza di recapito</b> |
|-----------------------|-------------------------------|------------------------------|
| Tipo 1                | Area Metropolitana            | Quotidiana                   |
| Tipo 2                | $p > 28.100$                  | A giorni alterni             |
| Tipo 3                | $540 \leq p \leq 28.100$      | Una volta a settimana        |
| Tipo 4                | $p < 540$                     | Nessun Servizio              |

**135.** Poste Italiane ha spiegato che la riduzione del complesso dei volumi postali verificatasi nel corso del 2012 ha comportato l'incremento delle soglie di popolazione rispetto al 2011 al fine di mantenere invariato il livello di attrattività commerciale dei Comuni.

**136.** Una volta effettuata la suddivisione dei comuni in *cluster* e l'assegnazione della frequenza di recapito a ciascun *cluster*, considerando che ogni zona universale può servire diverse tipologie di comuni, il modello elaborato da Poste Italiane prevede la classificazione delle zone di recapito sulla base dei seguenti criteri:

- recapito quotidiano, se la zona serve almeno un comune del tipo 1;
- recapito a giorni alterni, se il numero di comuni del tipo 2 serviti dalla zona è maggiore o uguale al numero dei comuni del tipo 3 e 4;
- recapito 1 volta settimana:

- se il numero di comuni del tipo 3 serviti dalla zona è maggiore del numero dei comuni del tipo 2;
- se la differenza tra il numero dei comuni del tipo 4 serviti dalla zona e il numero dei comuni del tipo 3 serviti dalla zona è pari a 1;
- nessun recapito, se la differenza tra il numero dei comuni del tipo 4 serviti dalla zona ed il numero dei comuni del tipo 3 serviti dalla zona è maggiore o uguale a 2.

**137.** Per quanto riguarda le linee dell'articolazione mercato, Poste Italiane ha ipotizzato di internalizzare l'80% delle linee attualmente effettuate dalle agenzie di recapito, e farle servire da operatori interni del recapito. Per l'analisi di questo tipo di articolazione, Poste Italiane ha valutato la distribuzione su ogni ufficio delle zone universali nei 4 *cluster*.

**138.** I criteri adottati da Poste Italiane per calcolare il taglio del personale applicato alle linee mercato sono stati i seguenti:

- a. il numero di linee mercato è rimasto invariato per gli uffici aventi almeno una zona di recapito con frequenza di recapito quotidiana;
- b. il numero di linee mercato viene dimezzato per gli uffici aventi solo zone di recapito appartenenti ai *cluster* di tipo "Recapito a giorni alterni", "Recapito 1 volta a settimana" e "Nessun recapito".

**139.** Per quanto riguarda la razionalizzazione degli uffici di recapito, Poste Italiane ha spiegato che tale processo è funzione della razionalizzazione del numero delle risorse *Full Time Equivalent* (FTE) che afferiscono agli uffici di recapito, a seguito della diminuzione della frequenza di recapito. Pertanto, Poste Italiane ha ipotizzato la chiusura degli uffici che hanno solo zone che appartengono ai cluster di tipo "Recapito 1 volta settimana" e "Nessun recapito" e aventi un numero totale di portalettere delle zone universali rimaste minore o uguale a 1,5.

**140.** Poste italiane ha precisato che il criterio adottato per la razionalizzazione degli uffici di recapito risponde a logiche economico-gestionali per le quali risulterebbe diseconomico continuare a tenere aperto un ufficio di recapito in presenza delle condizioni suddette. In particolare, risulterebbe difficilmente realizzabile l'acquisizione sul mercato di locali con le dimensioni strettamente necessarie all'alloggiamento dell'unica risorsa residua, in quanto occorrerebbe reperire locali di circa [omissis] metri quadrati (superficie che rappresenta il tipico spazio oggi riservato a ciascun addetto). Poste Italiane ha spiegato che, in alternativa, occorrerebbe dotarsi, per la presenza di una unica risorsa, di strutture con una superficie maggiore sopportando maggiori costi di affitto, utenze, manutenzioni, sicurezza, etc. rispetto al minimo necessario.

**141.** A partire dai valori ottenuti con tale analisi, per l'anno 2011 Poste Italiane ha poi rimodulato i tagli sulle zone universali, sulle linee mercato e sugli uffici in base alle regioni di appartenenza. In particolare per le regioni del Sud Italia sono stati applicati maggiori percentuali di taglio, in considerazione del maggior costo unitario del servizio di questi territori rispetto alle altre regioni. Nello scenario controfattuale relativo all'anno

2012, invece, Poste Italiane non ha previsto interventi di rimodulazione al livello regionale dei tagli sulle zone di recapito.

**142.** Il modello operativo di recapito elaborato da Poste Italiane per l'anno 2011 ha dunque portato ai risultati riportati nella seguente tabella, dove viene mostrato il confronto tra i valori relativi alla situazione reale nel 2011 e quelli dello scenario controfattuale ipotizzato dalla stessa società.

| Organizzazione reale 2011 |        |   | Scenario controfattuale 2011      |        |                            |
|---------------------------|--------|---|-----------------------------------|--------|----------------------------|
| Zone Universali           | Uffici | Linee mercato (recapito + 80% agenzie internalizzate) | Portalettere (ex zone universali) | Uffici | Portalettere linee mercato |
| [omissis]                 | 2.933  | [omissis]   | [omissis]                         | 1.233  | [omissis]                  |

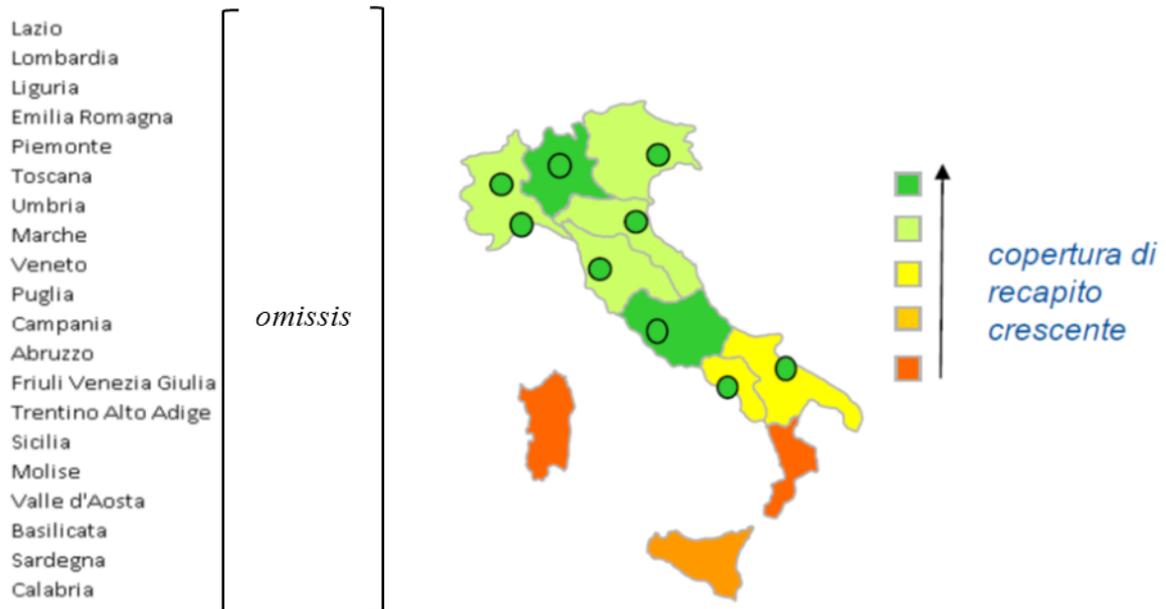
**143.** Pertanto, con riferimento ai valori che rappresentano la situazione reale dell'azienda nel 2011, Poste Italiane in assenza di obblighi legati alla fornitura del servizio universale attuerebbe un piano di razionalizzazione delle risorse relative al processo produttivo del recapito effettuando tagli al personale e agli uffici di recapito secondo quanto riportato nella seguente tabella, dove per ciascun valore di FTE tagliati viene indicata, in parentesi, la rispettiva percentuale di riduzione rispetto al valore reale al 2011:

| FTE Portalettere (ex zone universali) | Uffici di recapito | FTE Portalettere linee mercato |
|---------------------------------------|--------------------|--------------------------------|
| 20.210 ([omissis]%)                   | 1.701 (58%)        | 555 ([omissis]%)               |

**144.** Considerando anche la percentuale di scorta del personale di recapito, che Poste Italiane ha dichiarato essere pari al [omissis]%, la stessa società ottiene un taglio complessivo di FTE pari a 23.306.

**145.** I risultati relativi all'anno 2011, ottenuti con il modello di Poste Italiane, in termini di intervalli di percentuale di taglio dei portalettere per le zone universali e lo schema di copertura del recapito nelle diverse regioni sono mostrati nella seguente figura.

**Figura 2: Copertura del recapito e percentuali di riduzione dei portalettere nello scenario di riferimento ipotizzato da Poste Italiane per l'anno 2011.**



**146.** Per quanto riguarda l'anno 2012, il modello operativo di recapito elaborato da Poste Italiane nell'ipotesi di assenza di obblighi di servizio universale ha portato ai risultati illustrati nella seguente tabella, in cui sono riportati sia i valori relativi alla situazione reale nel 2012 sia quelli dello scenario controfattuale.

| Organizzazione reale 2012 |        |   | Scenario controfattuale 2012      |        |                            |
|---------------------------|--------|---|-----------------------------------|--------|----------------------------|
| Zone Universali           | Uffici | Linee mercato (recapito + 80% agenzie internalizzate) | Portalettere (ex zone universali) | Uffici | Portalettere linee mercato |
| [omissis]                 | 2.820  | [omissis]   | [omissis]                         | 1.164  | [omissis]                  |

**147.** Dunque, rispetto ai valori che rappresentano la situazione reale dell'azienda nel 2012, Poste Italiane in assenza di obblighi legati alla fornitura del servizio universale attuerebbe un piano di razionalizzazione delle risorse del recapito eliminando risorse in termini di personale e uffici di recapito secondo quanto riportato nella seguente tabella, dove per ciascun valore di taglio di FTE viene indicata, in parentesi, la rispettiva percentuale di riduzione rispetto al valore effettivo per il 2012:

| <b>FTE Portalettere<br/>(ex zone universali)</b> | <b>Uffici di recapito</b> | <b>FTE Portalettere<br/>linee mercato</b> |
|--|---------------------------|---|
| 20.174 ([omissis]%)                              | 1.656 (59%)               | 549 ([omissis]%)                          |

**148.** Considerando anche per il 2012 la medesima percentuale di scorta del personale di recapito utilizzata per il 2011, Poste Italiane ottiene un taglio complessivo di FTE pari a 23.313.

### *5.3 Le analisi dell’Autorità sul modello operativo del recapito*

**149.** Poste Italiane ha effettuato l’analisi, sia per il 2011 che per il 2012, partendo dalla situazione organizzativa della propria rete di recapito nel rispettivo anno di riferimento, la quale viene mantenuta pressoché invariata. Infatti, il modello operativo che Poste Italiane implementerebbe nell’ipotesi in cui non fosse vincolata da obblighi di servizio universale non prevede l’eliminazione delle zone di recapito, ad eccezione di 75 zone per il 2011 e 83 zone per il 2012, che rappresentano una quota marginale del totale (pari, in entrambi i casi, a circa lo [omissis]% del totale delle zone universali).

**150.** Come descritto dalla stessa società, la struttura della rete di recapito si basa sul dimensionamento delle zone dell’articolazione universale, determinato mediante l’algoritmo di calcolo della prestazione del portalettere.

**151.** In primo luogo è stato dunque analizzato il dimensionamento delle zone di recapito, al fine di valutare se Poste Italiane, in qualità di operatore FSU, avrebbe potuto razionalizzare la propria rete di recapito prima di apportare interventi legati alle possibilità derivanti dall’assenza di obblighi di servizio universale, come ad esempio la riduzione della frequenza di recapito nelle zone di recapito, secondo lo scenario di riferimento ipotizzato dalla stessa società.

**152.** Poste Italiane ha spiegato che l’algoritmo di calcolo della prestazione del portalettere annovera tra le variabili alcuni parametri strutturali del territorio (quali i civici ed i singoli punti di consegna toccati dal portalettere nel corso del suo giro), mentre non prevede come determinante i volumi di posta indescritta, che sono da considerarsi non come variabili del modello, ma piuttosto come coefficienti fissi, da cui deriva la sostanziale rigidità dei costi del recapito rispetto ai volumi consegnati. Per tale ragione, Poste Italiane non ha ritenuto necessario aggiornare nel modello i valori dei volumi di corrispondenza indescritta recapitati per ciascun CD nel 2006, utilizzando i medesimi valori per il dimensionamento dell’articolazione universale per l’anno 2011.

**153.** Diversamente, per quanto concerne le attività di recapito legate alla posta descritta, sia in merito al lavoro preparatorio che a quello di consegna (attività analoghe a quelle relative alla posta indescritta ad eccezione dei valori considerati per i parametri

del modello), Poste Italiane ha spiegato che il *driver* principale è costituito dai volumi di corrispondenza per CD, estratti puntualmente dal database aziendale con riferimento all'anno 2011 ed utilizzati per il calcolo dei relativi pesi della prestazione del portalettere.

**154.** Per quantificare gli effetti in termini di grado di sensibilità del modello alle variazioni dei volumi di corrispondenza, è stata utilizzata una versione elaborabile dell'algoritmo di calcolo della prestazione del portalettere, messa a disposizione da Poste Italiane, per effettuare alcune simulazioni. In particolare, è stato valutato l'effetto sui punteggi prestazionali causato da variazioni delle quantità di posta indescritta apportate in maniera uniforme su tutti i CD. Il risultato delle simulazioni è che, in generale, variazioni significative dei valori volumetrici della posta indescritta sembrerebbero comportare variazioni della prestazione del portalettere di entità molto ridotta.

**155.** Nel caso di azzeramento dei volumi di posta indescritta, si otterrebbe una diminuzione media della prestazione del portalettere su tutte le zone universali pari a circa 50 punti (equivalenti a 50 minuti di lavoro del portalettere, secondo quanto riportato nei documenti descrittivi della metodologia di calcolo della prestazione del portalettere, forniti da Poste Italiane). In altri termini, l'algoritmo di calcolo della prestazione del portalettere prevede che a fronte di una riduzione del 100% dei volumi di posta indescritta si verifichi una riduzione media della prestazione pari a circa il 12%.

**156.** L'impostazione del modello è altresì confermata nel caso in cui si considerino anche le variazioni del numero di invii di posta descritta. Infatti, a fronte di un azzeramento del numero di invii di corrispondenza di tipo raccomandata e assicurata, ossia assumendo che nel modello di calcolo vi siano volumi nulli per tutti i tipi di corrispondenza, la riduzione media della prestazione del portalettere, valutata su tutte le zone universali, è pari a circa il 30%. Ne risulta dunque una prestazione media del portalettere, in assenza di lettere da recapitare, di circa 280 punti.

**157.** Per valutare la variazione di prestazione del portalettere, calcolata secondo la metodologia di Poste Italiane, a fronte dell'effettiva variazione dei volumi verificatasi dal 2006 al 2011, si è provveduto a stimare, sulla base dei dati disponibili, la percentuale di riduzione dei volumi della posta indescritta. La corrispondente riduzione media della prestazione del portalettere calcolata su tutte le zone universali, e quindi la diminuzione del tempo necessario al suo lavoro giornaliero, risulta pari a circa il 12% del valore percentuale di riduzione dei volumi di posta indescritta da lavorare. D'altra parte, all'interno del modello di calcolo le attività di preparazione (e finali) e di consegna della posta indescritta incidono mediamente per il [omissis]% e [omissis]%, rispettivamente, sulla prestazione totale del portalettere, e quindi complessivamente per più del [omissis]%.

**158.** Sulla base di quanto sopra riportato, un significativo calo dei volumi di corrispondenza come quello registrato nel periodo 2006-2011 avrebbe dovuto comportare, in media, un minor tempo necessario per il lavoro preparatorio (e finale) e per il lavoro di consegna della corrispondenza, oltre che minori tempi di percorrenza legati alla riorganizzazione del giro di consegna in ragione del minor numero di punti di

consegna che, al livello probabilistico, sarebbero toccati dal portalettere. Infatti, l'indice di frequenza è definito come la probabilità che un civico debba essere toccato dal portalettere perché destinatario di almeno un oggetto di posta. Considerando i volumi di posta indescritta e il numero di punti di recapito presenti sul territorio nazionale, nel 2006 un portalettere consegnava un oggetto di corrispondenza, mediamente, in circa un punto di recapito ogni due, mentre nel 2011, in media, la consegna veniva effettuata su circa un punto di recapito ogni tre.

**159.** Ad ogni modo, pur assumendo che all'interno del modello vi sia una certa determinante di staticità dei percorsi dei portalettere, e quindi ipotizzando che le attività di percorrenza non incidano sulla razionalizzazione delle prestazioni, non appare che lo stesso possa risultare per le attività preparatorie e di consegna della corrispondenza, direttamente legate agli effettivi volumi postali.

**160.** Nel corso delle attività di verifica del costo netto per l'anno 2012 è inoltre emerso che la società ha riconsiderato il modello di calcolo della prestazione del portalettere, aggiornando i valori dei volumi di posta indescritta per CD con i dati relativi al 2011.

**161.** Diversamente, per l'anno 2011, a parità di algoritmo di calcolo della prestazione del portalettere, Poste Italiane ha considerato il parametro dei volumi di posta non registrata come coefficiente fisso, adottando valori risalenti al 2006 e affermando la notevole rigidità del modello rispetto ai volumi consegnati.

**162.** A partire dalle osservazioni sopra descritte, è stata dunque compiuta un'analisi circa la congruità del dimensionamento delle zone di recapito di Poste Italiane secondo le modalità di seguito dettagliate.

**163.** Considerando che nel modello elaborato da Poste Italiane le attività del portalettere relative alla posta indescritta incidono per circa il [omissis]% sulla prestazione complessiva, sembra verosimile assumere che, a fronte della riduzione media dei volumi di posta indescritta dal 2006 al 2011, i pesi delle attività di preparazione e consegna della corrispondenza indescritta subiscano una riduzione all'incirca proporzionale. Per tali considerazioni, sembrerebbe ragionevole supporre una riduzione media della prestazione del portalettere compresa tra il 20% ed il 25%. Ciò nonostante, ipotizzando conservativamente un certo grado di marginalità incrementale della prestazione del portalettere, in via largamente cautelativa è possibile stimare un valore di 15 punti percentuali di riduzione media della prestazione del portalettere.

**164.** Poste Italiane, una volta stabilito il punteggio di ciascuna zona di recapito, ne definisce manualmente, il corrispondente perimetro su mappe cartacee.

**165.** In mancanza di un sistema informativo geografico per la pianificazione e la rappresentazione delle zone universali sull'intero territorio nazionale, non è stato possibile effettuare valutazioni puntuali dell'effetto di una riduzione media della prestazione del portalettere sul numero effettivo di zone universali. Pertanto, sulla base dei dati disponibili, si è provveduto ad effettuare una stima delle zone potenzialmente evitabili alla luce della significativa riduzione dei volumi rispetto ai valori del 2006.

**166.** Poste Italiane ha spiegato che in relazione al 2011, il punteggio di ciascuna zona è considerato congruo se nell'ambito di ciascun CD il punteggio medio delle zone ad esso afferenti è non inferiore a 411 punti, per i CD ubicati in Comuni capoluogo o Comuni con più di 30.000 abitanti, ovvero non inferiore a 399 punti per i restanti CD. Inoltre, ai fini della congruità il punteggio di ciascuna zona afferente ad un CD ubicato in Comuni capoluogo o Comuni con più di 30.000 abitanti deve essere compreso tra 390 e 450 punti, mentre il punteggio di ciascuna zona afferente ad uno dei restanti CD deve essere compreso tra 380 e 440 punti.

**167.** Per l'anno 2012, Poste Italiane ha adottato gli stessi criteri di congruità per le zone di recapito, ad eccezione della modifica del punteggio medio di circa il [omissis]% delle zone, relative ai soli CD interessati dall'implementazione del sopraindicato intervento straordinario di incremento della produttività richiesta al personale del recapito nel corso del 2012. Tale punteggio medio è passato da 411 punti a 420 punti per le zone afferenti ai CD ubicati in Comuni capoluogo o Comuni con più di 30.000 abitanti, e da 399 punti a 410 punti per le zone afferenti ai restanti CD.

**168.** Poste Italiane ha inoltre dichiarato che non esiste nella realtà una relazione matematica univoca tra l'orario di lavoro giornaliero contrattuale di ciascun portalelettere ed il relativo punteggio della prestazione, diversamente da quanto riportato nel documento "*Elementi di risposta alla richiesta di informazioni della AGCom del 7 marzo 2013*", in cui Poste Italiane afferma che il valore giornaliero della prestazione del portalelettere è di 432 punti-prestazione. Quest'ultimo valore, infatti, è pari al numero di minuti di lavoro giornaliero previsti per il portalelettere (corrispondenti a 7 ore e 12 minuti). L'equivalenza tra punti di prestazione e minuti è confermata anche nel documento "*Metodologia di calcolo della prestazione del portalelettere*" di Poste Italiane, inviato dalla stessa società il 22 febbraio 2013.

**169.** Per quanto dichiarato da Poste Italiane, indipendentemente dal tipo di CD considerato, si potrebbe prudenzialmente considerare che le zone con punteggio superiore a 450 punti o inferiore a 380 punti non possano essere ritenute congrue.

**170.** Pertanto, dopo aver applicato la riduzione della prestazione del portalelettere stimata considerando la riduzione dei volumi di posta indescritta rispetto al 2006, è stata analizzata la distribuzione dei punteggi delle [omissis] zone universali del 2011. Da queste analisi emerge che [omissis] zone hanno un punteggio superiore a 450 punti, [omissis] zone universali presentano un punteggio inferiore a 380 punti, mentre le restanti zone hanno un punteggio compreso tra 380 e 450 punti.

**171.** Analogamente, per il 2012 risulta che delle complessive [omissis] zone di recapito [omissis] avrebbero un punteggio superiore a 450 punti, [omissis] presenterebbero un punteggio inferiore a 380 punti, e le restanti [omissis] zone avrebbero un punteggio compreso all'interno di tale intervallo.

**172.** È stata poi effettuata una perequazione dei punteggi delle zone universali al fine di farli rientrare all'interno dell'intervallo di congruità, 380-450 punti, cautelativamente assunto tra i diversi valori di soglia definiti da Poste Italiane.

**173.** In particolare, al fine di tener conto del principio degli incentivi all'efficienza, i punti delle zone universali eccedenti il limite superiore dell'intervallo di congruità sono stati considerati come maggiorazione rispetto al requisito, e pertanto sono stati utilizzati per colmare il *gap* di punti di alcune delle zone universali con punteggio inferiore alla soglia minima dei 380 punti prestazionali. Successivamente, a partire dalle zone con punteggio più basso, è stata rimodulata la distribuzione dei punteggi delle rimanenti zone universali con punteggio inferiore ai 380 punti, scegliendo come criterio cautelativo di portare il punteggio medio delle zone di recapito sulla soglia minima dei 399 punti.

**174.** È stato dunque possibile valutare il numero di zone universali evitabili a valle della perequazione effettuata, che comunque garantisce la copertura del recapito sull'intero territorio nazionale. Inoltre, ipotizzando in via prudenziale che in un caso ogni tre non sia possibile estendere il perimetro della zona per limiti territoriali, è stato applicato un margine del 33% per tener conto del vincolo geografico rispetto alla ottimizzazione del dimensionamento dell'articolazione universale, ovvero dell'eventuale incidenza media (comunque assorbibile all'interno dell'intervallo di congruità della prestazione del portalettere) della riduzione del numero di zone universali sulle percorrenze del portalettere, a parità di copertura nazionale di recapito, dovuta al conseguente ampliamento del perimetro medio delle zone universali: tale margine potrebbe comunque essere soggetto a revisione, in eccesso o in difetto, alla luce di ulteriori analisi, possibilmente basate sulla disponibilità di dati di georeferenziazione delle zone di recapito e sul contestuale utilizzo di un *software* informativo geografico.

**175.** Dall'analisi svolta, sembrerebbe dunque che Poste Italiane, sia nel 2011 sia nel 2012, avrebbe potuto garantire il recapito della corrispondenza su tutto il territorio nazionale strutturando la propria rete con un numero inferiore di zone universali, e quindi di portalettere.

**176.** Per quanto riguarda il modello operativo di recapito ipotizzato da Poste Italiane qualora l'azienda non fosse soggetta ad obblighi di servizio universale, si osserva quanto segue.

**177.** Con riguardo alla scelta di internalizzare le linee mercato prima di effettuare gli interventi di razionalizzazione delle risorse impiegate per tale articolazione di servizio, Poste Italiane ha spiegato che gli attuali accordi contrattuali con società esterne che si occupano dell'articolazione mercato sono indipendenti dai volumi di corrispondenza e dalla frequenza di recapito, in quanto basati sul numero di punti di recapito lavorati e sulla distanza chilometrica percorsa dalle linee mercato esternalizzate. Pertanto, nell'ottica di riorganizzazione dell'operatore NFSU, Poste Italiane ha ipotizzato di internalizzare parte delle linee mercato attualmente esternalizzate allo scopo di poterle rendere dipendenti dalla frequenza di recapito, e dunque poterle includere nel processo di razionalizzazione delle risorse. In tale prospettiva, Poste Italiane ha precisato che il valore dell'80%,

ritenuto cautelativo dalla stessa società, corrisponde alla percentuale delle linee mercato esternalizzate che sarebbero oggetto di razionalizzazione nell'esercizio ipotetico di configurazione dell'operatore NFSU, aggiungendo che sarebbe stato possibile ipotizzare una razionalizzazione del 100% delle linee mercato esternalizzate, in relazione alla frequenza di recapito a cui esse sono associate.

**178.** Tuttavia, al di là dei possibili accorgimenti sul valore percentuale di internalizzazione delle risorse afferenti alle linee mercato, ad oggi non sembra sufficientemente giustificato da parte di Poste Italiane il rapporto tra gli obblighi di servizio universale e le attuali modalità contrattuali previste dalla società nei confronti delle agenzie di articolazione mercato esternalizzate. In particolare, dagli elementi forniti non emergono chiaramente le cause che avrebbero impedito a Poste Italiane, in qualità di operatore FSU, di siglare accordi contrattuali dipendenti dai volumi e dalla frequenza di recapito, in modo da poter operare interventi di razionalizzazione anche in relazione all'articolazione mercato.

**179.** Riguardo ai criteri adottati nel modello per la suddivisione dei comuni in *cluster*, Poste Italiane ha spiegato che per la determinazione delle aree metropolitane (AM) è stato scelto il criterio della densità di popolazione, ossia i comuni AM sono quelli a più alto valore di concentrazione di abitanti.

**180.** Dalle analisi effettuate sembrerebbe tuttavia che molti comuni non risultano serviti con frequenza di recapito giornaliera, bensì, per la maggior parte, con frequenza pari a una volta alla settimana, nonostante tali comuni presentino densità di popolazione superiore al minor valore di densità di popolazione tra i comuni classificati da Poste Italiane come AM.

**181.** In base a tale criterio, infatti, considerando i comuni con numero di abitanti superiore al valore di soglia più alto considerato da Poste italiane per la suddivisione dei comuni in *cluster*, appare che vi siano, per il 2011, circa 200 comuni in cui la frequenza di recapito dovrebbe essere mantenuta pari a 5 giorni a settimana, e che invece sono classificati, secondo lo scenario ipotizzato da Poste Italiane, come comuni con frequenza di recapito pari a 2,5 giorni a settimana<sup>9</sup>, tra cui capoluoghi di regione, quali Palermo, Trieste, Cagliari, Ancona, Campobasso, Trento, Catanzaro e Aosta, e numerosi capoluoghi di provincia, come, ad esempio, Catania, Verona, Messina, Padova, Brescia, Pescara, Reggio Calabria, Udine, Monza. Se si considerano i comuni con più di 5.000 abitanti, applicando il suddetto criterio sarebbero circa 700 i comuni ai quali dovrebbe essere associata una frequenza di recapito di 5 giorni a settimana, di cui invece più di 500 sono considerati nel modello di Poste Italiane come comuni con frequenza di recapito pari a 1 giorno a settimana.

---

<sup>9</sup>Il recapito a giorni alterni applicato nel modello operativo di Poste italiane prevede periodicamente il recapito della corrispondenza nei giorni del lunedì, mercoledì e venerdì di una settimana, e nei giorni del martedì e giovedì della settimana successiva, per una frequenza media su base quindicinale pari, appunto, a 2,5 giorni a settimana.

**182.** Inoltre, se si prendono in considerazione i comuni la cui densità di popolazione è superiore al valor medio nazionale, si osserva che a circa 1.700 comuni tra quelli con popolazione superiore ai 5.000 abitanti corrisponde, secondo il modello di Poste Italiane, una frequenza di recapito pari a una volta a settimana.

**183.** Dunque, secondo il modello operativo di recapito elaborato da Poste Italiane nell'ipotesi di operatore NFSU, più del 52% della popolazione italiana sarebbe servito con recapito un giorno alla settimana, circa il 34% con recapito a giorni alterni e circa il 13% con recapito quotidiano, mentre al restante 0,4% della popolazione non sarebbe offerto alcun servizio di recapito.

**184.** In termini di copertura del territorio nazionale, al 57% delle zone di recapito verrebbe associata una frequenza di un giorno alla settimana, in circa il 32% delle zone si effettuerebbe un recapito a giorni alterni, mentre il 10,6% delle zone di recapito sarebbe servito 5 giorni a settimana.

**185.** A partire da tali osservazioni, è stato valutato lo scenario di riferimento ipotizzato da Poste Italiane.

**186.** Come già precedentemente sottolineato, sembra opportuno che un elemento di rilievo nella valutazione dello scenario ipotizzato dall'operatore in assenza di obblighi di servizio universale sia rappresentato dal confronto tra i livelli di servizio effettivamente offerti dal fornitore del servizio universale e i requisiti minimi imposti dagli obblighi. Infatti, il riscontro di una eventuale differenza tra parametri adottati dal FSU e requisiti minimi imposti dagli obblighi di servizio universale denoterebbe la libera scelta del FSU di offrire servizi con livelli superiori rispetto ai margini operativi previsti dalla normativa vigente, evidenziando come i vincoli imposti non siano ritenuti fortemente stringenti dall'operatore stesso.

**187.** Nello specifico, l'art. 2 comma 7 del Contratto di Programma 2009-2011, stipulato tra Poste Italiane e il Ministero dello Sviluppo Economico e approvato con la legge 183 del 12 novembre 2011, prevede che *“Nell’ottica di contenimento dei costi del servizio universale, in coerenza con le disposizioni di cui agli artt. 3 e 12 del decreto legislativo n. 261/1999, il recapito del servizio universale può essere effettuato a giorni alterni in presenza di particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica in ambiti territoriali con una densità inferiore a 200 abitanti/kmq e comunque fino ad un massimo di un ottavo della popolazione nazionale. Tale ultimo parametro - sentita l’Autorità - può essere soggetto ad un margine di tolleranza fino ad un massimo del 5%. A tal fine la Società si impegna a sottoporre alle valutazioni dell’Autorità un piano di attuazione progressiva entro 30 giorni dall’entrata in vigore del presente contratto di programma”*.

**188.** Sulla base del dettato letterale, nel 2012 Poste Italiane avrebbe potuto attuare il recapito a giorni alterni secondo quanto previsto dal Contratto di Programma, con un potenziale impatto sulla riduzione del costo netto del servizio universale in termini di risorse FTE, che, in base al modello operativo del recapito elaborato da Poste Italiane, risulterebbero evitabili anche all'interno degli obblighi di servizio universale. Dal

momento che Poste Italiane non ha portato evidenze sull'attuazione di tale modalità operativa per l'anno 2012, sembrerebbe ipotizzabile, per quanto concerne le variazioni della frequenza di recapito, l'assenza di cambiamenti radicali nella strategia commerciale dell'operatore non soggetto agli obblighi del servizio universale.

**189.** Il modello elaborato da Poste Italiane parte dall'assunzione che la frequenza ottima di recapito al livello nazionale sia pari a 2 volte a settimana. Sulla base di tale assunzione, Poste Italiane ha poi determinato le soglie di popolazione per la suddivisione dei comuni in *cluster* e la successiva assegnazione della frequenza di recapito a ciascuna *cluster*, mantenendo in media su scala nazionale la frequenza ottima stimata. È stato pertanto richiesto a Poste Italiane di fornire evidenza sia del modello economico, da cui risulta la frequenza di recapito ottima, sia della metodologia di calcolo adottata per la determinazione delle soglie locali a partire dalla frequenza ottima su scala nazionale.

**190.** Poste Italiane ha fornito un elaborato<sup>10</sup> contenente il modello economico utilizzato dalla stessa società per stimare la frequenza di recapito ottima al livello nazionale, che risulterebbe pari a 2 volte a settimana, mentre non è emerso chiaramente il metodo di calcolo delle soglie di popolazione per la suddivisione dei comuni in *cluster*.

**191.** Come evidenziato, nel modello operativo elaborato da Poste Italiane vi sono alcune ipotesi e valutazioni che comportano il verificarsi di condizioni che non appaiono sufficientemente robuste, anche in uno scenario di mercato ipotetico in cui la società non fosse soggetta a vincoli di servizio universale, anche in base ai suggerimenti provenienti dalla letteratura di settore<sup>11</sup> ed ai risultati derivanti dal *benchmark* internazionale.

**192.** Al fine di valutare il compromesso tra il livello di flessibilità introdotto nell'ipotesi di operatore NFSU sui processi della fase del recapito e la credibilità della strategia commerciale alternativa in assenza degli obblighi di servizio universale, e dunque per verificare la plausibilità dello scenario di riferimento, è quindi opportuno un confronto con gli scenari considerati negli altri Paesi europei.

**193.** Come si evince dai documenti dell'*European Regulators Group for Postal Services* (ERGP), i Paesi europei che hanno adottato l'uso di uno scenario di riferimento per il calcolo del costo netto del servizio universale hanno ipotizzato una riduzione della frequenza di recapito solamente in alcune aree geografiche marginali, e comunque mantenendo anche in tali aree una frequenza di recapito non inferiore a 2-3 giorni alla

---

<sup>10</sup> M. Cuomo, T. Nardone, A. Rovero, G. Scarfiglieri (2012) "Electronic substitution and USO scope definition" In: Reforming the postal sector in the face of electronic competition, ed. By Michael A. Crew and Paul R. Kleindorfer, Edward Elgar.

<sup>11</sup> La letteratura rilevante, per quanto limitata, giunge a differenti valori rispetto ai risultati presentati da Poste Italiane. Ad esempio, nell'articolo di Borsenberger et al. viene stimato che per l'Italia la frequenza di recapito ottima al livello nazionale sarebbe compresa tra 3 e 5 volte alla settimana, a seconda dello scenario considerato riguardo alla variabilità della domanda, e dunque, in ogni caso, superiore a 2 volte a settimana. Si veda Borsenberger, Claire, Joram C. Magre and Bernard Roy (2010), "Cross-country comparison of optimal mail delivery frequencies", in M.A. Crew and P.R. Kleindorfer (eds), "Heightening Competition in the Postal and Delivery Sector", Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar, pp. 235-52.

settimana. In Norvegia lo scenario di riferimento per l'operatore privo di vincoli da servizio universale prevede la riduzione della frequenza di recapito da 6 a 5 giorni alla settimana per il 95% della popolazione, mentre la riduzione della frequenza di recapito da 6 a 2 giorni alla settimana è stata ipotizzata nelle aree rurali a maggior costo, per un totale del 5% della popolazione nazionale. Alla base dell'approccio norvegese vi è la questione dell'identificazione di una strategia commerciale per l'operatore NFSU che risulti plausibile e coerente con l'attuale strategia di *business* dello stesso operatore soggetto ai vincoli del servizio universale. Nello specifico, l'operatore FSU norvegese Posten Norge, nonostante le condizioni nazionali non favorevoli in termini demografici e geografici, con una densità di popolazione di appena 15 abitanti per km<sup>2</sup>, non ha ritenuto di ipotizzare uno scenario controfattuale dove la strategia commerciale alternativa in assenza di obblighi di servizio universale fosse rappresentata dalla notevole riduzione della fornitura dei servizi postali di base alla popolazione norvegese. In Danimarca, è stata ipotizzata una riduzione della frequenza di recapito da 6 a 5 giorni alla settimana nell'ipotesi di assenza di obblighi di servizio universale, evitando pertanto la consegna della corrispondenza nella sola giornata del sabato. Infine, in Slovacchia, dove la densità di popolazione è poco più della metà di quella Italiana e si registrava nel 2011 un numero di invii postali pro capite sensibilmente inferiore rispetto all'Italia, lo scenario di riferimento per l'operatore NFSU prevede una frequenza di recapito pari a 3 giorni alla settimana in alcune zone di recapito e 5 giorni alla settimana nella restante parte del territorio nazionale.

**194.** Alla luce delle suddette considerazioni e anche in virtù di quanto emerso dal confronto internazionale, uno scenario di riferimento maggiormente credibile e attuabile sembrerebbe ragionevolmente individuabile all'interno di un contesto competitivo in cui Poste Italiane, in assenza di obblighi di servizio universale, implementerebbe le eventuali variazioni del modello operativo tenendo conto della loro effettiva sostenibilità rispetto alle condizioni tecniche del processo produttivo del recapito, mantenendo comunque una frequenza di recapito media al livello nazionale non inferiore a 3 giorni a settimana, anche in ragione del grado di discontinuità della strategia commerciale dell'operatore NFSU e, conseguentemente, di aspetti legati all'immagine dell'azienda e alla percezione di presenza e fiducia da parte della clientela, calati nel contesto concorrenziale, e pertanto agli effetti sulla domanda di prodotti postali.

**195.** Pertanto, in considerazione delle modalità operative adottate da Poste italiane nel processo produttivo della fase di recapito, così come della situazione del mercato postale nazionale nel 2011 e nel 2012, anche in termini di volumi di corrispondenza, uno scenario di riferimento, inquadrabile all'interno del contesto sopra descritto, potrebbe essere rappresentato dall'ipotesi in cui Poste Italiane offra il servizio di recapito con frequenza pari a 5 volte alla settimana ad almeno il 60% della popolazione nazionale (identificabile ad esempio all'interno dei comuni il cui valore di popolazione è non inferiore al 90° percentile della distribuzione di popolazione dei comuni ordinata in maniera crescente, e

con densità di popolazione non inferiore a 150<sup>12</sup> abitanti per km<sup>2</sup>) e fornisca un servizio di recapito a giorni alterni nei restanti comuni italiani.

**196.** Applicando tali ipotesi alla metodologia elaborata da Poste Italiane, il numero di FTE effettivamente imputabile al costo netto del servizio universale per la fase di recapito potrebbe essere calcolato come differenza tra il taglio complessivo di FTE ottenuto nell'ipotesi di operatore privo degli obblighi di servizio universale e il numero di FTE già evitabili da Poste Italiane come operatore fornitore del servizio universale in considerazione dell'intervento di razionalizzazione e ridimensionamento delle zone di recapito e della congruità della prestazione del portalettere per effetto del calo dei volumi registrato rispetto ai valori 2006.

**D.5** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità sul modello operativo del recapito in assenza di obblighi? In particolare:

**D.5.1** Si condivide l'analisi dell'Autorità in merito al dimensionamento dell'articolazione universale di Poste Italiane?

**D.5.2** Si condivide l'analisi dell'Autorità in merito allo scenario controfattuale nell'ipotesi di assenza di obblighi di servizio universale?

## **6. I modelli operativi dei processi produttivi di smistamento, trasporto nazionale, raccolta/distribuzione e mezzi di trasporto per il recapito**

*6.1 Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, sul processo produttivo dello smistamento in assenza di obblighi*

**197.** Poste Italiane, nell'illustrare l'attività di smistamento, ha preliminarmente descritto l'architettura ed il funzionamento della sua rete di smistamento, rete che sia nel 2011 che nel 2012 risulta composta da 21 Centri di Meccanizzazione Postale (CMP) e 13 centri Prioritari (CP); quindi, ha dichiarato che, in assenza dei vincoli da Servizio Universale, avrebbe evitato di mantenere in modo invariato una tale architettura.

**198.** I CMP sono siti industriali in cui sono presenti impianti e tecnologia per l'automazione del processo di smistamento della posta e servono (nelle fasi di raccolta e distribuzione) un determinato territorio composto generalmente da più province (cd. bacino logistico). Per quanto riguarda la fase di raccolta, al CMP viene portato tutto il prodotto raccolto dai vari canali di accettazione presenti nel proprio bacino logistico; questo entra nello stabilimento ed è processato in cd. CRP (Centro Ripartizione in Partenza) ovvero viene diretto al corretto reparto di lavorazione con l'obiettivo di ripartirlo in cluster omogenei per prodotto, formato e destinazione che sono, poi, sistemati su corrieri e inviati ai CMP corrispondenti ai bacini logistici di destinazione. All'interno

---

<sup>12</sup> Secondo la definizione dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), sono considerati rurali i comuni che registrano una densità di popolazione inferiore a 150 ab./km<sup>2</sup>.

del CMP sono presenti due flussi principali di lavorazione, uno dedicato alla posta registrata (Raccomandata e Assicurata) ed uno dedicato alle altre tipologie di prodotto (Posta Ordinaria, Prioritaria e Commerciale). In entrambi i flussi il prodotto può essere lavorato sia in modo meccanizzato che manuale (per tutto ciò che non può essere lavorato dalle macchine, ad es. per certi formati particolari). In fase di distribuzione, il CMP lavora in cd. CRA (Centro Ripartizione in Arrivo), fase che consiste nel lavorare il prodotto omogeneo (creato nella fase CRP) pervenuto da altri CMP e destinato al proprio bacino logistico. In questa fase il prodotto è ripartito per Centro di Distribuzione (CD) ed inviato a questi ultimi da dove poi partono i portalettere per il recapito. Il CMP può lavorare sia in CRA che in CRP in quanto queste lavorazioni sono effettuate in fasce orarie distinte.

**199.** I CP appartengono al bacino logistico di un CMP ed hanno principalmente lo scopo di garantire il rispetto dello SLA J+1 per il prodotto proveniente da un altro bacino (quindi in fase di distribuzione) e destinato alla provincia in cui essi sono ubicati. Al loro interno viene effettuata esclusivamente una lavorazione manuale. Altra attività effettuata presso i CP è la videocodifica (VCD), ovvero la corretta lettura dell'indirizzo presente sui prodotti laddove il sistema meccanizzato non riesce a riconoscerlo (gli addetti lavorano su immagini di prodotti che tendenzialmente appartengono al proprio bacino). Infine i CP fungono anche da Transit Point, ossia da punto di appoggio e di aggregazione, in fase di raccolta, per il prodotto destinato al CMP.

**200.** In assenza dei vincoli del Servizio Universale, Poste Italiane, sia nella metodologia presentata per il 2011 che in quella relativa al 2012, modificherebbe l'architettura nel modo seguente:

- Eliminazione di tutti i 13 CP con conseguente concentrazione dei volumi presso i CMP a cui essi fanno riferimento;
- Razionalizzazione dei CMP:
  - concentrazione dei volumi della clientela *business*<sup>13</sup> presso un numero ridotto di CMP (11) coincidenti con le realtà a maggior traffico o in cui è conveniente mantenere un sito di carattere industriale (ad es. [omissis]);
  - trasformazione dei rimanenti CMP (10) in Centri manuali con lo scopo di lavorare i prodotti della clientela *retail*<sup>14</sup>. Si tratterebbe, in questo caso, di centri periferici dove il presidio logistico può essere mantenuto senza necessità di automazione (ad es. [omissis]). La trasformazione avverrebbe dismettendo gli attuali impianti in concomitanza con la loro obsolescenza, oppure spostandoli verso i CMP rimanenti laddove necessario per rinforzare la lavorazione del prodotto *business*.

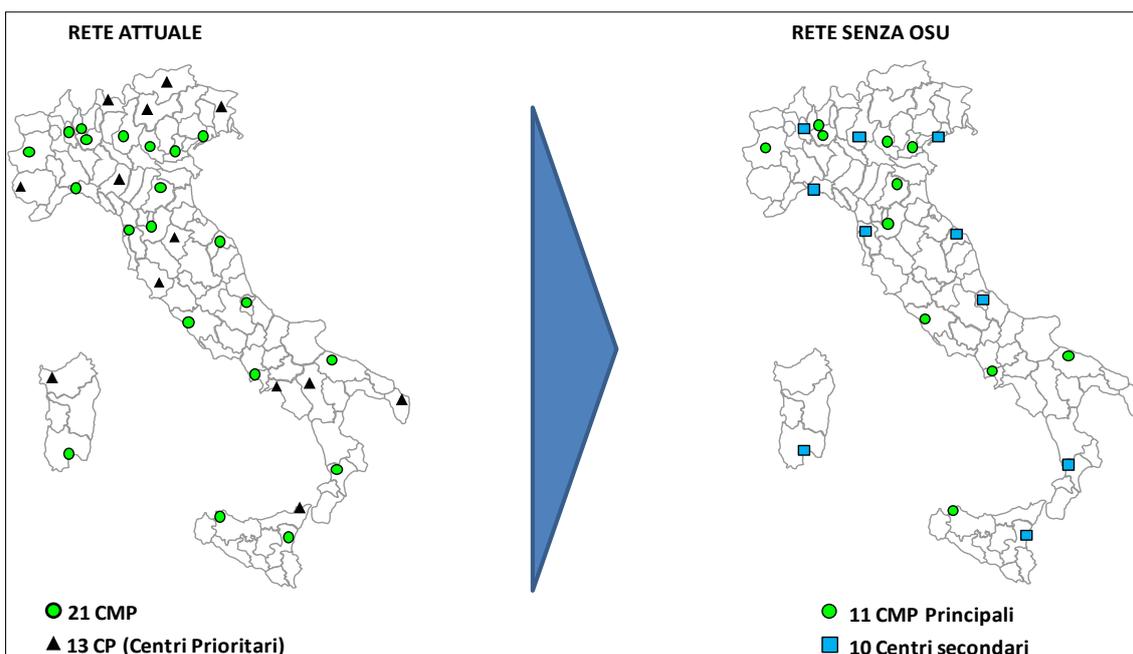
---

<sup>13</sup> Con prodotto Business Poste Italiane intende il prodotto impostato da Grandi Clienti presso le accettazioni presenti nei CMP, CP e CDM.

<sup>14</sup> Si intende il prodotto raccolto da UP e cassette di impostazione.

201. Il grafico seguente riporta il numero e la nuova distribuzione dei centri postali in esito alla riorganizzazione dovuta all'ipotesi di assenza di obblighi relativi alla velocità di recapito J+1.

**Figura 3: Numero e distribuzione dei centri postali nello scenario attuale e nello scenario ipotizzato in assenza di obblighi.**



202. In sostanza la nuova rete sarebbe composta da 11 CMP principali dedicati al prodotto *Business* e *Retail* e da 10 Centri secondari dedicati esclusivamente al prodotto *Retail*. I 13 CP resterebbero con le sole funzioni di *VCD* e *Transit Point*. Tale riorganizzazione dei nodi logistici e concentrazione dei volumi presso un numero ridotto di CMP consentirebbe, secondo Poste Italiane, di sfruttare economie di scala con un risparmio, in termini di risorse, che è stato stimato in 1.420 FTE per il 2011 (*Full Time Equivalent*) e in 1344 FTE per il 2012. Poste Italiane giunge a questo risultato attraverso un modello nel quale vengono inseriti i volumi transitati nell'anno di riferimento in ciascun CMP/CP (in termini di kg/giorno), i volumi che transiterebbero nei centri della rete dell'NFSU tenuto conto sia della perdita dei volumi (-8%) sia della nuova concentrazione dei prodotti business nei soli CMP principali, le risorse umane presenti nei CMP e nei CP nell'anno di riferimento. A partire da questi dati, Poste Italiane calcola la nuova pianta organica dei 21 Centri rimanenti e stima un risparmio di in termini di FTE come riportato nella seguente tabella:

**Tabella 6: Risparmio totale di risorse FTE nel processo di smistamento**

|                                      | OSU 2011 | OSU 2012 |
|--------------------------------------|----------|----------|
| <b>Risparmio totale FTE, di cui:</b> | 1420     | 1344     |
| • Risparmio FTE nei CMP              | 906      | 952      |
| • Risparmio FTE nei CP               | 514      | 352      |

*6.2 Le analisi dell’Autorità sul modello operativo dello smistamento*

**203.** Dalle analisi effettuate, il modello operativo della fase di smistamento proposto da Poste Italiane per il calcolo del costo netto del servizio universale presenta alcune criticità meritevoli di approfondimento.

**204.** Analizzando, infatti, tale modello dal punto di vista degli obblighi da servizio universale si rileva che, secondo Poste Italiane, il solo obbligo che determina un costo netto su tale attività è il raggiungimento dello SLA J+1. Gli obblighi di frequenza di recapito giornaliera, copertura territoriale ed esenzione IVA non vengono menzionati nel modello proposto da Poste Italiane.

**205.** Lo SLA J+1 è un livello di servizio che Poste Italiane si impegna a garantire per la cosiddetta Posta Prioritaria e che, tuttavia, viene raggiunto tramite soluzioni che non dipendono dall’attività di smistamento. La Posta Prioritaria, infatti, non segue alcuna lavorazione particolare o dedicata all’interno del CMP ma viene processata al pari degli altri prodotti postali, in modo sia meccanizzato che manuale a seconda del formato e dello stato del prodotto (ovvero se può essere riconosciuto dalle macchine o meno).

**206.** Lo SLA J+1, come emerge da quanto illustrato dalla stessa Poste Italiane nella documentazione fornita, è dunque assicurato esclusivamente mediante la combinazione dei seguenti fattori:

- la presenza di una rete “veloce” di collegamenti tra i diversi bacini logistici. Tale rete è caratterizzata dall’utilizzo sinergico del trasporto aereo (con *Hub* su Brescia) e del trasporto su gomma (mediante mezzi leggeri) ed è destinata principalmente al prodotto con standard J+1;
- un opportuno *Time Scheduling* delle attività di Raccolta/Smistamento CRP/Trasporto/Smistamento CRA/ Distribuzione/Recapito per il prodotto J+1;
- la presenza di Centri Prioritari che supportano i CMP nella fase di distribuzione per quanto riguarda la Posta Prioritaria.

**207.** Nessuno dei fattori sopra elencati sembrerebbe tuttavia avere un qualche tipo di impatto sul processo produttivo di smistamento della corrispondenza, ma tutti si riferiscono o ad attività svolte all'esterno del CMP (il trasporto su rete veloce e lo smistamento effettuato presso i Centri Prioritari) o alla fascia oraria in cui viene effettuata l'attività di smistamento (*time scheduling*). In nessun caso, comunque, la meccanizzazione o meno dell'impianto e la tipologia di prodotto che transita all'interno dell'impianto (*business* o *retail*) risultano avere alcun impatto sul raggiungimento dello SLA J+1 e, pertanto, non è possibile riconoscere come costo netto del servizio universale il risparmio degli FTE imputato alla razionalizzazione dei CMP in quanto non sussiste alcun nesso tra tale razionalizzazione e gli oneri sostenuti da Poste Italiane per il raggiungimento dello SLA J+1.

**208.** La trasformazione di 10 CMP da meccanizzati a manuali e la concentrazione del prodotto Business sugli 11 CMP meccanizzati, infatti, non sarebbero di per sé condizioni incompatibili con lo SLA J+1 che, come detto, sembra dipendere esclusivamente da un adeguato *time scheduling* dei processi, dalla presenza di una rete di collegamenti veloci e dal supporto logistico dei CP. A supporto di tale considerazione si potrebbe evidenziare, a titolo di esempio, come Poste Italiane, pur in presenza degli obblighi del servizio universale, e quindi di raggiungimento dello SLA J+1, abbia già proceduto, nel 2013, a trasformare 2 CMP ([*omissis*] e [*omissis*]) da meccanizzati a manuali.

**209.** Per quanto riguarda i Centri Prioritari, invece, poiché queste sono strutture quasi esclusivamente dedicate al raggiungimento dello SLA J+1, la loro presenza sarebbe ragionevolmente da attribuire al costo netto del servizio universale, nella quota parte di personale che si dedica allo smistamento della posta prioritaria (escludendo quindi le risorse applicate alla videocodifica e alle funzioni di *Transit Point*).

**210.** Poste Italiane, tuttavia, ha dichiarato che nel 2013 dei 13 CP presenti nel 2011 e nel 2012 solamente due sono ancora attivi ([*omissis*] e [*omissis*]) a fronte di una contrazione annua dei volumi che, nel periodo 2011-2012, è stata pari al 24% (circa il 12% annuo). Pertanto, a fronte di una riduzione dei volumi pari al 24% rispetto ai volumi del 2011 e pari al 12% rispetto ai volumi del 2012, Poste Italiane ha operato una riduzione dei CP pari all' 84%.

**211.** Da ciò ne conseguirebbe che il numero dei CP, sia nel 2011 che nel 2012 (pari a 13) apparirebbe sovradimensionato rispetto ai volumi di Posta Prioritaria scambiati nella rete di Poste Italiane e, pertanto, i costi che eccedono quelli necessari per soddisfare gli obblighi da servizio universale si ritiene non possano essere attribuiti al costo netto del servizio universale. Tenuto conto che nel 2013 con due CP Poste Italiane riesce a gestire il 76% del traffico del 2011 e l'88% del traffico del 2012, potrebbe essere allora ragionevole imputare al servizio universale, sia per l'anno 2011 che per il 2012, non più di tre CP, scegliendo, in via conservativa, quelli con i maggiori volumi di traffico nell'anno di riferimento.

**212.** Nel 2011 i tre CP con i maggiori volumi di traffico sono quelli di [*omissis*], [*omissis*] e [*omissis*] e, in termini di risorse, corrispondono a 184 FTE (rispetto ai 514

dichiarati da Poste Italiane [omissis]). Nel 2012 i tre CP con i maggiori volumi di traffico sono quelli di [omissis], [omissis] e [omissis] e corrispondono a 135 FTE (rispetto ai 392 dichiarati da Poste Italiane). Ciò comporta una riduzione, ai fini del calcolo del costo netto, degli FTE rispetto a quanto ipotizzato evitabile da Poste Italiane.

**D.6.1** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sull'evitabilità della fase di smistamento in assenza di obblighi?

*6.3 Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, sul processo produttivo del trasporto nazionale in assenza di obblighi.*

**213.** L'attività di trasporto viene suddivisa da Poste Italiane in tre macro-categorie: trasporto nazionale, raccolta/distribuzione e recapito. Per ciascuna di esse Poste Italiane ha fornito un modello con il quale è calcolato il costo netto del servizio universale per il 2011 e 2012.

**214.** La rete di trasporto nazionale assicura il trasferimento della corrispondenza tra i diversi CMP. In particolare interconnette i Centri Rete relativamente al prodotto che non è destinato, per la fase di CRA, al proprio bacino di competenza.

Il network dei collegamenti nazionali, sia nel 2011 che nel 2012, prevedeva:

- una rete veloce, caratterizzata dall'utilizzo sinergico del trasporto aereo e su gomma, destinata principalmente al prodotto con SLA J+1 (Rete SAN, Servizio Aeropostale Notturmo, e Rete J+1);
- una rete ad alta capacità, effettuata esclusivamente su gomma con autoarticolati, destinata al trasferimento dei prodotti con livello di servizio superiore al J+1 (Rete J+3 e Rete *WeekEnd*<sup>15</sup>).

**215.** In assenza degli obblighi del SU, Poste Italiane, sia nella metodologia 2011 che in quella del 2012, ha ipotizzato di trasferire sulla rete J+3 tutto il traffico che prima transitava sulla rete veloce, eliminando completamente la rete aerea SAN ed il 75% della rete su gomma J+1, lasciandone, quindi, un 25% per compensare eventuali effetti di saturazione.

**216.** Questa operazione, secondo Poste Italiane, è possibile senza costi aggiuntivi in quanto la rete J+3 veicola ogni giorno circa [omissis] kg (dato identico per entrambi gli anni di riferimento), con un livello di saturazione pari a circa l'80% del volume massimo trasportabile. La rete SAN/J+1 gomma veicola ogni giorno circa [omissis] kg (dato

---

<sup>15</sup> Rete utilizzata per il trasporto nei giorni di sabato e domenica dove i tempi per il trasporto sono ancora meno stringenti in quanto gli obiettivi di qualità relativi ai tempi di consegna fanno sempre riferimento ai giorni lavorativi, esclusi il sabato ed i festivi.

identico per entrambi gli anni di riferimento) e, quindi, la rete J+3 è in grado di assorbire l'intero carico J+1.

**217.** La soppressione della rete SAN, dei connessi costi di *handling* e del 75% della rete J+1 genererebbe per Poste Italiane un risparmio, pari a 45,7 mln € per il 2011 ed a 49,8 mln per il 2012, da attribuire agli oneri del servizio universale.

#### *6.4 Le analisi dell'Autorità sul modello operativo del trasporto nazionale*

**218.** Il modello operativo del trasporto nazionale proposto da Poste Italiane è stato analizzato secondo quanto sotto riportato.

**219.** Per quanto riguarda il risparmio calcolato sulla rete veloce, la rete J+1 è dedicata esclusivamente al raggiungimento dello SLA J+1 e, pertanto, è ragionevole attribuirne il costo agli oneri del servizio universale. Un discorso a parte sembrerebbe meritare, invece, la rete SAN.

**220.** Il Servizio Aeropostale Notturmo è svolto da Mistral, una compagnia aerea che svolge servizi di trasporto aereo per Poste Italiane S.p.A. (tramite il Consorzio Logistica Pacchi ScpA) di effetti postali nell'ambito dell'operatività del servizio postale e attività di trasporto aereo di merci e passeggeri per conto di altri clienti.

**221.** In data 19 luglio 2012, la Capogruppo Poste Italiane S.p.A. ha pubblicato una sollecitazione all'invio di una manifestazione di interesse per l'acquisto della partecipazione totalitaria attualmente detenuta nel capitale di Mistral Air Srl al fine di valutarne la cessione a un operatore selezionato. Il fatto, quindi, che Poste Italiane abbia inteso cedere Mistral in un ambito immutato di esistenza di obblighi di servizio universale, sembrerebbe evidenziare la non necessità dell'attuale rete di trasporto aereo per gli adempimenti in capo a Poste Italiane in quanto fornitore del servizio universale, anche se, in tal caso, si dovrebbe tener conto del costo alternativo relativo all'ipotesi in cui il servizio di trasporto aereo sia svolto in *outsourcing*.

**222.** I risultati di Mistral nel periodo evidenziano un decremento dei ricavi totali dell'1,4% (108,9 milioni di euro nell'esercizio 2012, contro 110,5 milioni di euro del 2011), per effetto dei minori ricavi per trasporto di effetti postali e minori volumi delle attività charter cargo e passeggeri. Di contro, i costi operativi hanno subito un incremento dello 0,4% (113,2 milioni di euro nel 2012 contro 112,8 milioni di euro nel 2011) su cui ha inciso principalmente il costo del carburante. Il risultato operativo 2012 registra un peggioramento rispetto all'esercizio precedente passando da -2,3 milioni di euro nel 2011 a -4,3 milioni di euro nel 2012. Il risultato netto di esercizio, tenuto anche conto della svalutazione del credito d'imposta sulle perdite fiscali pregresse (anni 2006-2009) per 3,9 milioni di euro, è negativo per 8,2 milioni di euro (2,2 milioni di euro di perdita nel 2011) e il Patrimonio netto è negativo per 5,9 milioni di euro (2,5 milioni di euro di Patrimonio netto positivo nel 2011) determinando la fattispecie di cui all'art. 2482-ter del Codice Civile (capitale al di sotto del minimo legale).

**223.** L'evitabilità della rete dichiarata da Poste Italiane, riguardando l'intera Mistral, non può che tener conto dei costi evitati e dei ricavi persi derivanti dalla scelta di cessazione delle attività svolte dalla società di trasporto aereo. Sembrerebbe dunque che debbano concorrere alla determinazione del costo netto esclusivamente le perdite della società Mistral e non solo i costi dichiarati da Poste Italiane nei modelli operativi del trasporto/smistamento.

**224.** Con riferimento alla possibilità di trasferire, senza oneri aggiuntivi, tutto il traffico J+1 sulla rete J+3, si sottopongono in consultazione pubblica le seguenti valutazioni.

**225.** Poste Italiane ha dichiarato che la rete J+3 trasporta [omissis] kg al giorno con un livello di saturazione pari all'80%; da ciò ne consegue che, al livello massimo di saturazione, sarebbe in grado di trasportare circa [omissis] kg al giorno, quantità superiore alla somma del traffico J+3 e del traffico J+1 ([omissis] kg al lordo del calo dei volumi per l'operatore NFSU).

**226.** Dal momento che Poste Italiane non ha adeguatamente riportato le motivazioni per le quali la rete J+3 ha un livello di saturazione dell'80%, sia che si tratti di un sovradimensionamento, sia che si tratti di un margine di sicurezza finalizzato alla gestione dei picchi di traffico, non appare giustificabile che il trasferimento dei volumi J+1 sulla rete J+3 possa avvenire senza oneri aggiuntivi. Nel caso, infatti, si tratti di un sovradimensionamento della rete di trasporto e, quindi, di inefficienza, questa non può essere attribuita al costo netto del servizio universale; analogamente, se si tratta di un margine di sicurezza, questo andrà garantito anche per la rete dell'operatore NFSU. Calcolando, quindi, i volumi giornalieri dell'operatore NFSU, pari a [omissis] kg al netto del calo dell'8% (dato presente nel modello consegnato da Poste Italiane e identico per entrambi gli anni di riferimento), si ottiene un incremento percentuale pari circa al 9% dei volumi che la rete J+3 dell'NFSU dovrebbe trasportare (rispetto ai [omissis] kg dell'FSU) e, di conseguenza, un pari incremento percentuale dei costi di trasporto e *handling* della rete J+3.

**227.** Ciò posto, si potrebbe ipotizzare di detrarre dal costo calcolato da Poste Italiane i costi relativi al trasporto dei volumi J+1 sulla rete J+3.

**D.6.2** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sull'evitabilità della fase di trasporto in assenza di obblighi?

*6.5 Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, sul processo produttivo di raccolta/distribuzione in assenza di obblighi*

**228.** Con la fase di raccolta Poste Italiane intende l'attività di trasporto del prodotto accettato presso tutti i punti di accettazione (Uffici Postali, cassette di impostazione e punti di accettazione business) verso il CMP del bacino logistico di competenza che poi ne effettuerà lo smistamento (CRP).

**229.** L'attività di raccolta dagli Uffici Postali (UP) e dalle cassette di impostazione delle aree provinciali viene affidata da Poste Italiane a società esterne, dette accollatari, le quali raccolgono il prodotto con mezzi propri e lo trasportano fino al CD provinciale, che funziona quindi da *Transit Point* verso il CMP.

**230.** La raccolta del prodotto degli UP e cassette di impostazione di aree urbane ed il successivo trasporto verso il proprio centro provinciale (CMP/CP/CDM) è effettuato in cosiddetta "Gestione Diretta", ovvero con personale e mezzi di Poste Italiane. Stessa cosa avviene per la raccolta ed il trasporto verso il CMP del prodotto depositato presso i CD dagli accollatari.

**231.** Poste Italiane ha illustrato nel dettaglio tutte le linee di raccolta effettuate in gestione diretta:

- collegamenti con aeroporto: collegamenti con gli aeroporti della rete J+1;
- collegamenti con CMP/CP/CDM: collegamenti tra i *Transit Point* dei capoluoghi (CP e CDM) ed il CMP di competenza;
- consegna – ritiro: collegamenti tra i CD di città ed i *Transit Point* CP, CDM e CMP;
- fascia D: collegamenti tra i CD provinciali ed il CMP/CP o CDM utilizzato per il trasferimento del prodotto raccolto;
- *pick up*: ritiro dai medi-grandi clienti;
- ritiro: ritiro dagli UP dei capoluoghi e trasporto verso il CMP, CP o CDM;
- vuotatura cassette: ritiro dalle cassette di impostazione nei capoluoghi.

**232.** In assenza dei vincoli da Servizio Universale, Poste Italiane ipotizza di eliminare circa 9000 uffici postali e questo gli consentirebbe di riorganizzare e, di conseguenza, ridurre in modo proporzionale gli itinerari di raccolta, generando un risparmio sui costi della gestione diretta (personale, canoni di noleggio, carburante) e sui costi di appalto (accollatari). La riduzione prevista in termini di FTE è di circa 450 FTE per il 2011 e di 360 FTE per il 2012.

**233.** La fase di distribuzione, invece, consiste nel trasporto quotidiano del prodotto lavorato in CRA dai CMP ai CD (CDM, CPD, CSD, PDD) dai quali poi partono i portalettere (PLT) per il recapito. Analogamente alla rete di raccolta, i CD vengono utilizzati come *Transit Point* per la rete di trasporto del prodotto destinato ai PDD. Questo perché Poste Italiane effettua in gestione diretta solamente la distribuzione dal CMP al CD (CDM/CPD/CSD); il trasporto dai CD verso i PDD è, invece, appaltato a società esterne (accollatari), le stesse che poi, in una fascia oraria distinta, effettuano il ritiro dagli UP di provincia.

**234.** In assenza dei vincoli da SU, la riduzione del numero di portalettere prospettata da Poste Italiane gli consentirebbe di ridurre i Centri di Recapito (CD/PDD) da 2934 ([*omissis*] CD e [*omissis*] PDD) a 1242 ([*omissis*] CD e [*omissis*] PDD) per il 2011 e da 2820 ([*omissis*] CD e [*omissis*] PDD) a 1164 ([*omissis*] CD e [*omissis*] PDD) per il 2012,

in quanto verrebbero chiusi tutti i Centri di Recapito che soddisfano le seguenti condizioni: a) il numero di FTE rimanenti è inferiore a 1,5; b) le zone di recapito servite sono solo di tipologia “nessun recapito” o “1 volta a settimana”. Come conseguenza, si ridurrebbero i collegamenti di alimentazione sia dei CD sia dei PDD con un risparmio sui costi di distribuzione della gestione diretta (personale, carburante) sui costi di appalto. In termini di FTE il risparmio sarebbe pari a 100 FTE per il 2011 e 55 FTE per il 2012.

#### *6.6 Le analisi dell’Autorità sul modello operativo della raccolta/distribuzione*

**235.** Sulla base delle informazioni pervenute, analizzando i modelli proposti da Poste Italiane per lo scenario in assenza di obblighi sembrerebbe che nessuno dei vincoli del Servizio Universale generi un onere diretto sulle attività di raccolta e distribuzione: queste fasi, infatti, secondo quanto dichiarato nelle metodologie di calcolo del costo netto 2011 e 2012, non subiscono nessuna modifica a livello di processo, sia per quanto riguarda la fascia oraria in cui vengono effettuate sia per quanto riguarda la frequenza che rimane giornaliera per entrambi i flussi, *retail e business*.

**236.** Poste Italiane non prende in considerazione soluzioni diverse, non implementabili in presenza dei vincoli SU, come, ad esempio, la possibilità di effettuare una distribuzione a giorni alterni.

**237.** Il risparmio che Poste Italiane calcola su queste attività in assenza dei vincoli SU è generato in modo indiretto e parametrico, diminuendo le linee di trasporto per effetto della riduzione degli UP e dei PLT.

**238.** Si osserva, inoltre, che, in alcuni casi, la riduzione delle linee di trasporto, sia di raccolta che di distribuzione, sembra essere effettuata in modo quasi indipendente dai volumi che devono essere trasportati. Nei modelli consegnati all’Autorità, infatti, il risparmio su alcune linee di trasporto è pressoché proporzionale al taglio degli UP e dei CD/PDD a meno di fattori correttivi di piccola entità, introdotti per motivi prudenziali, che però sono dimensionati in modo non correlato ai volumi che transiterebbero sulla rete dell’operatore non soggetto agli obblighi di servizio universale. Volumi che, secondo le stime di Poste Italiane, sarebbero ridotti solo dell’8% rispetto a quelli in presenza degli obblighi.

**239.** Per i motivi sopra esposti, il modello per il calcolo del risparmio nelle attività di raccolta e distribuzione in assenza di vincoli SU presenta alcune criticità relative al dimensionare una rete di trasporto senza tener conto dei volumi di traffico che questa dovrà trasportare.

**240.** Ciò posto, si è provveduto ad analizzare i costi evitati in assenza di obblighi da Servizio Universale modificando alcuni parametri presenti nei modelli consegnati da Poste Italiane all’Autorità, ottenendo i risultati di seguito descritti.

**241.** Poste Italiane, per le attività di raccolta in gestione diretta sia del 2011 che del 2012, ha ipotizzato le seguenti riduzioni:

1. collegamenti con aeroporto: 100% in quanto la rete SAN dedicata al J+1 viene dismessa;
2. collegamenti con CMP/CP/CDM: 0% in quanto nel nuovo modello i CP e i CDM mantengono la funzione di Transit Point;
3. consegna – ritiro: 0% perché nel nuovo modello i CD di città non sono tagliati;
4. fascia D: 50% dipendente dalla riduzione dei CD e, per quanto riguarda il 2012, dal rilassamento dell'orario di raccolta;
5. *pick up*: 0% perché indifferente rispetto al nuovo modello NFSU;
6. ritiro: 30% per il ritiro con partenza dai CMP/CP in quanto il taglio di UP nei grandi capoluoghi è limitato e 50% per il ritiro con partenza dai CDM in quanto questi si trovano principalmente presso piccoli capoluoghi dove il taglio di UP è maggiore rispetto ai capoluoghi con CMP;
7. vuotatura cassette: 70% in accordo con la riduzione ipotizzata delle cassette nei Capoluoghi, al netto di quelle antistanti gli UP. Per il 2012, la vuotatura cassette effettuata con partenza dai CDM viene ridotta dell'80% senza che siano fornite specifiche spiegazioni circa questa differenza sia rispetto al 2011 che rispetto alla stessa attività di vuotatura cassette effettuata nel 2012 con partenza dai CMP/CP (che rimane ridotta del 70%).

**242.** Tali riduzioni sono condivisibili relativamente ai punti 1, 2, 3, 5 e 7; per quanto riguarda, invece, la Fascia D ed il Ritiro si osserva quanto segue.

**243.** Per quanto riguarda il 2011, i collegamenti classificati come Fascia D vengono ridotti del 50% da Poste Italiane come conseguenza della eliminazione di più della metà dei CD (58%). Tali collegamenti, come specificato da Poste Italiane, consentono il trasferimento verso il CMP o il CDM del prodotto che è stato raccolto dagli accollatori presso gli Uffici Postali di provincia e successivamente depositato presso il CD. Poste Italiane riduce i collegamenti di Fascia D in modo pressoché proporzionale alla riduzione del numero dei CD senza fare riferimento ai volumi di posta che dovranno essere trasportati mediante questi collegamenti. I volumi globali che Poste Italiane ipotizza di raccogliere nello scenario caratterizzato dall'assenza degli obblighi da servizio universale, tuttavia, sono inferiori solo dell'8% rispetto allo scenario con obblighi e questo significa che il 92% dei volumi raccolti dagli accollatori, che prima erano distribuiti su tutti i CD, sarebbero adesso concentrati solo nel 42% di questi, ovvero quelli che non vengono eliminati nello scenario controfattuale. Da ciò se ne deduce che i volumi depositati presso ciascuno dei restanti CD sarebbero più che raddoppiati e dunque, dovendo trasportare su ciascun collegamento, in media, più del doppio del volume, si renderebbe necessario utilizzare un mezzo di capacità doppia, o effettuare almeno due viaggi. Nel caso si effettuino due viaggi il beneficio della riduzione dei CD sarebbe annullato; nel caso si utilizzassero, invece, mezzi di capacità doppia, si otterrebbe, come prospettato da Poste, una riduzione del numero dei viaggi pari al 50% ma questo sarebbe accompagnato da un aumento dei costi legati al mezzo di trasporto in quanto il mezzo più

grande avrà sicuramente costi di *full rent* e di carburante maggiori. Poiché il modello presentato da Poste Italiane non consente di variare la tipologia dei mezzi che compongono la flotta, si potrebbe ipotizzare il caso in cui si renda necessario effettuare il doppio viaggio e, pertanto, valorizzare allo 0% la riduzione sulla Fascia D per il 2011.

**244.** Per il 2012 i collegamenti classificati come Fascia D vengono ridotti del 50% da Poste Italiane come conseguenza della riduzione dei CD e del rilassamento dell'orario di raccolta. Quest'ultima motivazione, tuttavia, in assenza di ulteriori evidenze, appare contraddittoria in quanto nel modello presentato da Poste Italiane non viene fatto riferimento ad una variazione dell'orario della fase di raccolta. All'opposto, nella metodologia 2011, alla quale Poste Italiane ha dichiarato di rifarsi anche per quanto riguarda l'anno 2012, viene indicato che, nello scenario in assenza di vincoli SU, la fase di raccolta mantiene lo stesso *scheduling* dello scenario in presenza di vincoli. Per quanto riguarda, poi, la motivazione legata alla riduzione dei CD, occorre evidenziare che nel modello presentato la riduzione dei CD è pari a circa il 14% (da [omissis] CD a [omissis] CD). Pertanto, considerato che l'orario della fase di raccolta non varia nello scenario NFSU e che la diminuzione dei CD è pari al 14%, l'ipotesi di riduzione del 50% dell'attività di classificata come Fascia D non appare coerente. La riduzione sulla Fascia D, quindi, andrebbe ridimensionata.

**245.** Tuttavia, occorre tenere in conto che, come già detto, i risparmi sull'attività di distribuzione in assenza di vincoli da servizio universale sono generati dalla diminuzione dei PLT ipotizzata nello scenario controfattuale. Poste Italiane ha dichiarato, infatti, che verrebbero chiusi i CD/PDD che restano con un numero di FTE inferiore a 1,5 e per i quali le zone di recapito servite sono solo di tipologia "nessun recapito" o "1 volta a settimana". Una diversa ipotesi sul modello operativo di recapito potrebbe portare alla definizione di uno scenario di riferimento in cui non esistono zone con frequenza di recapito inferiore a 2,5 volte a settimana e questo comporterebbe che, applicando le logiche di Poste Italiane, nessun Centro di Recapito verrebbe più chiuso in quanto non sarebbe mai soddisfatta la condizione sulle zone di recapito servite che devono essere solo di tipologia "nessun recapito" o "1 volta a settimana". Da una siffatta ipotesi ne conseguirebbe che il risparmio sull'attività di distribuzione, sia in gestione diretta sia affidata agli acollatari, risulterebbe pari a zero. Ne consegue pertanto la necessità di ottenere dei riscontri da parte del mercato sulle ipotesi di Poste Italiane e sulla coerenza dei parametri presentati.

**246.** Il Ritiro è un'attività direttamente connessa con il vincolo della copertura territoriale mediante UP previsto dal SU. Pertanto, diminuendo il numero degli UP appare, in prima approssimazione, ragionevole diminuire i costi della raccolta. Se si considerano, tuttavia, i volumi della raccolta stimati da Poste Italiane per l'NFSU, si ottiene che, per l'anno 2011, a fronte di una riduzione del 60% degli UP classificati come Urbani, cioè quelli interessati dall'attività classificata come Ritiro, i volumi di posta accettati scendono dell'8%. Questo significa che il 92% dei volumi accettati dall'FSU negli UP urbani sarebbero ora accettati solamente dal restante 40% di UP, ovvero ciascun UP di quelli rimasti accetterebbe, nello scenario controfattuale, un volume di posta, in

media, più che raddoppiato a parità di volumi. Analogo ragionamento vale per l'anno 2012 dove a fronte di una riduzione del 46% degli UP classificati come Urbani, cioè quelli interessati dall'attività classificata come Ritiro, i volumi di posta accettati scendono solo dell'11%. Questo comporta che l'89% dei volumi accettati dall'FSU negli UP urbani sarebbero ora accettati dal restante 54% di UP, ovvero ciascun UP di quelli rimasti accetterebbe, nello scenario controfattuale, un volume di posta, in media, maggiorato di oltre il 60%. Ciò posto, la riduzione per entrambi gli anni di riferimento a circa la metà dei collegamenti da effettuare, accompagnata da un aumento rispettivamente del 100% per il 2011 e del 60% per il 2012 dei volumi da trasportare sui singoli collegamenti, rende, per le stesse considerazioni effettuate per la Fascia D, non condivisibile l'ipotesi di riduzione presentata da Poste Italiane nell'ambito del modello presentato. In più, nel caso specifico dell'attività di Ritiro, poiché questa viene effettuata in contesti urbani dove gli spazi fisici di manovra da parte dei mezzi di trasporto sono limitati, non sembrerebbe possibile utilizzare mezzi di capacità doppia. Pertanto, si propone di valorizzare allo 0% la riduzione sul Ritiro per entrambi gli anni di riferimento.

**247.** Riguardo all'attività di ritiro effettuata dagli accollatori, Poste Italiane ipotizza un taglio del 50% dei costi di appalto. Il taglio è dimensionato in modo prudenziale sulla base della percentuale di UP extraurbani oggetto di chiusura (69% per il 2011 e 68% per il 2012). In questo caso, secondo quanto dichiarato da Poste Italiane, ogni collegamento effettua la raccolta da più UP ma non può andare oltre ad un massimo di 5-7 in quanto, date le maggiori distanze tra gli UP extraurbani, se si aumenta il numero di uffici toccati dal mezzo di raccolta, questo potrebbe non tornare al CD in tempo utile per il rispetto dello SLA J+1. In altre parole, i vincoli del Servizio Universale, nello specifico lo *scheduling* delle attività per il raggiungimento dello SLA J+1, limitano l'attività di raccolta nei contesti extraurbani, imponendo dei costi che sarebbero evitabili. In più, l'impatto dei maggiori volumi accettati nel circa 30% di UP extraurbani che restano aperti nello scenario controfattuale non sembra così determinante come nei collegamenti classificati come Ritiro in quanto l'accollatore potrebbe utilizzare dei mezzi più grandi, cosa, invece, che non appare possibile nei collegamenti cosiddetti Ritiro a causa del contesto urbano che vincola la dimensione dei mezzi. Da ciò ne consegue che le ipotesi di risparmio presentate da Poste Italiane per l'attività di ritiro effettuata dagli accollatori appaiono condivisibili e, pertanto, non sono stati apportati correttivi.

**248.** Relativamente alla fase di distribuzione, per il 2011 Poste Italiane ha ipotizzato, per la gestione diretta, un risparmio su base regionale, applicando, in ogni regione, un taglio agli FTE autisti presenti presso i CMP/CP/CDM pari alla metà o ad un terzo della percentuale di riduzione dei CD regionali ottenuta dal taglio dei portalettere; per la distribuzione affidata agli accollatori un taglio del 50% sul costo di appalto dovuto alla riduzione del 58% dei PDD. Per il 2012 il risparmio su base regionale è calcolato applicando, in ogni regione, un taglio agli FTE autisti presenti presso i CMP/CP/CDM pari alla metà (un terzo nel caso della Lombardia e del Lazio) della percentuale di riduzione dei CD regionali ottenuta dal taglio dei portalettere; per la distribuzione affidata

agli accollatari il taglio è pari all'80% sul costo di appalto come conseguenza della riduzione dell'80% dei PDD.

**249.** Analizzando il modello relativo alla fase di distribuzione occorre preliminarmente evidenziare che le stime sui risparmi fornite da Poste Italiane appaiono condivisibili. Per la gestione diretta, infatti, le percentuali di riduzione degli FTE autisti sono, innanzitutto, calcolate su base regionale tenendo conto, quindi, dell'effettiva riduzione del numero dei CD ipotizzata all'interno di ogni regione. In più, vengono dimensionate tenendo in considerazione, seppur in modo abbastanza approssimativo, i volumi da trasportare, applicando una riduzione pari alla metà o ad un terzo della percentuale di riduzione dei CD regionali. Per quanto riguarda la distribuzione affidata agli accollatari, anche in questo caso il risparmio stimato da Poste Italiane appare congruo. La riduzione prospettata del costo di appalto, infatti, rappresenta una stima verosimile in quanto l'impatto dei maggiori volumi da trasportare verso i PDD che restano aperti nello scenario controfattuale non è così determinante considerato che l'accollatario, operando in contesti extraurbani, può utilizzare dei mezzi più grandi per compensare gli effetti di saturazione.

**250.** Tuttavia, potrebbe accadere che i risparmi sull'attività di distribuzione in assenza di vincoli da servizio universale siano generati esclusivamente dalla diminuzione dei PLT ipotizzata nello scenario controfattuale laddove il modello operativo di recapito preveda che nessun Centro di Recapito andrebbe chiuso. Da ciò ne conseguirebbe che il risparmio sull'attività di distribuzione, sia in gestione diretta sia affidata agli accollatari, andrebbe ricalcolato.

**D.6.3** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sull'evitabilità della fase di raccolta/distribuzione in assenza di obblighi?

*6.7 Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, di riduzione dei mezzi di trasporto necessari in fase di recapito in assenza di obblighi*

**251.** L'assenza degli obblighi del Servizio Universale ed, in particolare, la possibilità di ridurre la frequenza di recapito, determina una riduzione del numero di portalettere necessari e, di conseguenza, una riduzione del fabbisogno di mezzi di trasporto di cui devono essere dotati i portalettere per svolgere la loro attività. Per fornire una stima dei costi evitati in assenza dei vincoli da Servizio Universale, Poste Italiane, una volta calcolata la percentuale di riduzione dei portalettere su base regionale, applica tale percentuale alla flotta (auto e moto) in dotazione all'interno della regione. Nelle regioni in cui il numero di moto è pari o superiore al doppio del numero di auto, la riduzione è stata applicata alle sole moto ottenendo, in questo modo, una rimodulazione della composizione della flotta a livello nazionale.

**252.** Nello specifico, per il 2011 la percentuale di auto rispetto alle moto viene rimodulata da [omissis]% moto e [omissis]% auto per l'FSU, a 53% moto e 47% auto per l'NFSU. Per il 2012 la percentuale di auto rispetto alle moto passa da [omissis]% moto e

[omissis]% auto per l'FSU, a 48% moto e 52% auto per l'NFSU. Poste Italiane motiva questa rimodulazione con la necessità di tener conto dell'incremento delle distanze tra gli uffici di recapito (CD e PDD rimanenti) e le zone di recapito. L'attribuzione di un'autovettura ad un portalettere, infatti, comporta l'attribuzione di maggiori costi di trasporto in quanto all'autovettura è associata una percorrenza giornaliera media di 42 km rispetto ai 15 km associati al motociclo. Utilizzando questi parametri Poste Italiane calcola un risparmio sulle spese di carburante, manutenzione e *full rent* pari, in totale, a € 36.658.244 per il 2011 e € 43.426.509 per il 2012 (in questo modello sono presenti sia spese di manutenzione che di *full rent* in quanto i motocicli sono di proprietà di Poste Italiane mentre le autovetture vengono noleggate).

#### *6.8 Le analisi dell'Autorità sui mezzi di trasporto necessari in fase di recapito*

**253.** Il modello presentato da Poste Italiane appare condivisibile in quanto il trasporto associato all'attività di recapito rappresenta un costo direttamente connesso con i vincoli del SU. E' indubbio, infatti, che, diminuendo il numero di portalettere, diminuisca il fabbisogno di mezzi di trasporto.

**254.** Riguardo alle maggiori distanze percorse dai PLT a seguito alla chiusura dei CD/PDD, il ragionamento proposto da Poste Italiane per la ripartizione della flotta appare condivisibile.

**D.6.4** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sull'evitabilità dei mezzi di trasporto in assenza di obblighi?

#### *6.9 Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, di riduzione dei punti di accettazione business in assenza di obblighi*

**255.** Poste Italiane ha dichiarato che, in assenza degli obblighi del Servizio Universale, procederebbe ad una profonda razionalizzazione delle strutture di accettazione Business. La rete di accettazione Business, infatti, è articolata, sia nel 2011 che nel 2012, nel modo seguente:

- 21 punti di accettazione presso i CMP;
- 83 punti di accettazione presso i Centri Provinciali (CP e CDM).

**256.** La rete è stata dimensionata in questo modo per assicurare un'adeguata copertura del territorio nazionale così come previsto dall'art. 1, comma 1 del D.Lgs. 31 marzo 2011, n. 58.

**257.** In assenza dei vincoli Poste Italiane procederebbe ad una riduzione dei punti di accettazione, lasciando attivi solo quelli presso i CMP (anche quelli che verrebbero

trasformati in centri manuali) e presso i 10 Centri Provinciali a maggiore traffico, per un totale di 31 nodi.

**258.** Tale razionalizzazione consentirebbe un risparmio, per il 2011, di 350 FTE, [omissis]. Per il 2012 il modello fornito da Poste Italiane non riporta il risparmio in termini di FTE derivante dalla riduzione dei punti di accettazione.

#### *6.10 Le analisi dell'Autorità sui punti di accettazione business*

**259.** I punti di accettazione business chiusi rappresentano i centri postali a minor traffico. Una chiusura di tali centri postali comporterebbe plausibilmente dei risparmi sui costi. Conseguentemente, la proposta di Poste Italiane sul punto si ritiene condivisibile.

**D.6.5** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sull'evitabilità dei punti di accettazione business in assenza di obblighi?

## **7. Gli uffici postali**

### *7.1 Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, di riduzione degli uffici postali*

**260.** Poste Italiane, sia nella Nota Metodologica 2011 che in quella 2012, ha definito uno scenario controfattuale che vede l'operatore NFSU esercire una rete di circa 4.500 uffici postali (di seguito UP), a fronte di uno scenario fattuale in cui l'Operatore FSU opera su una rete costituita da circa 14.000 uffici distribuiti su tutto il territorio italiano.

**261.** Nel delineare lo scenario controfattuale, Poste Italiane ha dichiarato di assumere come riferimento un modello bancario di Rete Commerciale, sia per quanto attiene alla dimensione della rete (costituita da 4.500 UP), che con riguardo alla distribuzione territoriale degli UP. Analoga considerazione vale per il 2012 visto che Poste Italiane ha dichiarato che la metodologia adottata per il calcolo del costo netto 2012 è quella descritta nel documento metodologico relativo all'esercizio 2011 e che costituiscono parte integrante della metodologia di calcolo del costo netto per gli anni 2011 e 2012 tutte le informazioni fornite, in proposito, nel corso del procedimento istruttorio per l'analisi del costo netto per l'anno 2011.

**262.** Dalla scelta di Poste Italiane del modello di riferimento di operatore NFSU deriva, quindi, l'esigenza di una riorganizzazione radicale della rete distributiva, orientata alla massimizzazione dei fatturati in presenza di potenziale commerciale, nonché alla minimizzazione dei costi imputabili alla rete degli UP periferici e delle strutture di controllo (AT e Filiali).

**263.** In merito alla dimensione di rete dell'operatore FSU, peraltro, l'analisi dei costi e dei ricavi condotta da Poste Italiane tiene conto esclusivamente degli UP che hanno una

rendicontazione contabile di esercizio: rispetto alla rete a bilancio, di circa 14.000 UP, Poste Italiane esclude dunque dal calcolo nello scenario fattuale:

~ gli UP modulari, per i quali non è prevista una contabilità dedicata, che risulta aggregata negli UP cosiddetti madre;

~ gli UP per i quali non viene realizzato il conto economico, poiché caratterizzati da costi e ricavi inferiori a 10.000 €;

~ gli UP dedicati alla clientela Impresa e, quindi, considerati al di fuori del perimetro di analisi della rete di UP di un operatore NFSU.

**264.** Sulla base di tali requisiti, Poste Italiane definisce un modello di calcolo iterativo della rete degli Uffici Postali, geo-referenziato, che consente di tener conto dei seguenti aspetti:

- l'organizzazione della Rete Commerciale territoriale attuale di Poste Italiane, ivi inclusa la copertura territoriale (UP plurimi/ unici di comune);
- la copertura territoriale di rete di un operatore NFSU efficiente;
- l'attuale produzione in termini di *Full Time Equivalent* (FTE), articolata nei comparti "*Corrispondenza*", "*Pacchi*", "*Servizi finanziari transazionali*" e "*Servizi finanziari relazionali*"<sup>16</sup>, e le grandezze economiche (ricavi e costi) relative alla attuale Rete Commerciale;
- il potenziale di sviluppo di mercato, la presenza dei *competitor* e la propensione della clientela al cambio di fornitore del servizio;
- la capacità di assorbimento della produzione degli UP minori da parte della rete a maggiore produttività (c.d. rete *core*);
- il livello di riduzione dei ricavi associato alla chiusura degli UP (distinguendo per singoli comparti di produzione);
- il risparmio dei costi conseguito per effetto della dismissione degli UP e delle strutture di coordinamento territoriale - AT e Filiali (distinti in "*Costi di funzionamento*" e *Costi del personale*", questi ultimi articolati per i differenti comparti della produzione).

**265.** Tale modello, pur essendo concettualmente identico nei due anni di riferimento, nel 2012 è stato fornito con una diversa classificazione e rappresentazione dei dati rispetto al 2011.

---

<sup>16</sup> I servizi finanziari transazionali si caratterizzano per la prevalenza dell'operatività di sportello (includono prodotti, quali: bollettini, bonifici, pensioni, vaglia, etc.); nei servizi finanziari relazionali risulta, invece, essenziale l'attività di proposizione commerciale da parte degli specialisti degli UP (è questo il caso delle varie tipologie di conto corrente, buoni postali, polizze vita, obbligazioni e fondi, prestiti, mutui, etc).

**266.** Poste Italiane, nella Nota Metodologica “*Servizio Postale Universale di Poste Italiane S.p.A.*”, afferma che sul territorio italiano sono presenti circa 14.000 UP, i quali coprono il 96% degli oltre 8.000 Comuni italiani.

**267.** In merito ai dati di fatturato degli UP, Poste Italiane riferisce che oltre il [omissis]% dei ricavi è concentrato nel 30% della rete distributiva (circa 4.000 UP). I restanti 10.000 UP producono solo il [omissis]% dei ricavi; di questi ultimi, infine, circa [omissis] UP sono mono operatore.

**268.** Quanto al grado di copertura territoriale della rete *core*, costituita dai principali 4.000 UP, Poste Italiane stima che essa serva solamente circa [omissis] degli oltre 8.000 Comuni italiani.

**269.** A parere di Poste Italiane, pertanto, la semplice selezione dei principali UP per ricavi non può caratterizzare la scelta dell’Operatore NFSU, in quanto gli UP ad elevata profittabilità risultano estremamente concentrati e quindi insufficienti a servire le aree più periferiche del Paese, con evidenti rischi di perdita del [omissis]% di ricavi oggi prodotti dalla rete degli UP minori.

**270.** Poste Italiane ricorre dunque ad un modello di calcolo iterativo, basato sulla georeferenziazione degli UP, allo scopo di stimare quanti e quali UP sia possibile chiudere, stante il numero complessivo di 4.500 unità da mantenere in esercizio e fermo l’obiettivo di lasciare il più possibile invariato il livello di produzione attualmente realizzato, ossia l’obiettivo di minimizzare le perdite dei ricavi.

**271.** Proprio al fine di assicurare una copertura territoriale in grado di evitare la perdita di clientela, a partire dai 4.000 UP a massima profittabilità, il modello di calcolo elimina circa 1.000 uffici postali dalla lista dei primi 4.000 UP per ricavi, a favore della reintegrazione di 1.500 UP non presenti nella lista dei 4.000, ma in grado di fornire una migliore copertura territoriale.

**272.** Il modello utilizzato non prevede che la chiusura di un UP determini l’immediata perdita dei ricavi da questo generati. Viene, infatti, previamente valutata la trasferibilità delle varie tipologie di prodotti e servizi verso gli UP più vicini al punto di accesso in chiusura e disposta la riorganizzazione della filiera operativa degli UP di destinazione, secondo la modalità che comporta il minore aggravio dei costi (es. attraverso l’apertura dei doppi turni).

**273.** Allo scopo, Poste Italiane formula ipotesi riguardo alla probabilità di perdita dei ricavi, che tengano conto, oltre che del grado di ricettività da parte della rete mantenuta della produzione da migrare (capacità di assorbimento della produzione), di ulteriori fattori in grado di incidere sulla propensione della clientela al cambio di fornitore del servizio (Tabella 7), quali: la localizzazione degli UP da chiudere (centri urbani o extra-urbani), la presenza nelle vicinanze dell’UP da chiudere di altri UP, il sussistere nell’area di localizzazione dell’UP da chiudere di condizioni concorrenziali in relazione alla fornitura dei servizi postali e finanziari (presenza di altri operatori postali, banche, assicurazioni, tabaccai, etc).

**274.** L'analisi tiene altresì conto delle diverse tipologie di servizi erogati da Poste Italiane (postali e finanziari) e del relativo *trend* storico di crescita o decrescita (ad esempio: calo della produzione dei prodotti tradizionali, quali i bollettini ed i servizi postali, trend crescente dell'*online*).

**Tabella 7: Probabilità di perdita della clientela per effetto della razionalizzazione della Rete Commerciale.**

| Scenario finanziari Transazionali | Scenario finanziari Relazionali | Tipo Comune              | Distanza area da UP in chiusura (Km) | Presenza Poste/Banca | Perdita transazionali | Perdita finanziari |    |
|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|----------------------|-----------------------|--------------------|----|
| 0                                 | 0                               | ----- UP mantenuto ----- |                                      |                      |                       | 0%                 | 0% |
| 1                                 | 1                               | Urbano                   | 0,3                                  | Si/No                | 15%                   | 0%                 |    |
| -                                 | 2                               | Urbano                   | 0,3                                  | Si/Si                | -                     | 10%                |    |
| -                                 | 3                               | Urbano                   | 0,3                                  | No/Si                | -                     | 15%                |    |
| 2                                 | 4                               | Urbano                   | 0,7                                  | Si/No                | 25%                   | 0%                 |    |
| -                                 | 5                               | Urbano                   | 0,7                                  | Si/Si                | -                     | 5%                 |    |
| 3                                 | 6                               | Urbano                   | 0,7                                  | No/Si                | 35%                   | 10%                |    |
| -                                 | 7                               | Urbano                   | 0,7                                  | No/No                | -                     | 5%                 |    |
| 4                                 | 8                               | Extra-urbano             | 2                                    | Si/No                | 15%                   | 0%                 |    |
| -                                 | 9                               | Extra-urbano             | 2                                    | Si/Si                | -                     | 15%                |    |
| -                                 | 10                              | Extra-urbano             | 2                                    | No/Si                | -                     | 25%                |    |
| 5                                 | 11                              | Extra-urbano             | 5                                    | Si/No                | 25%                   | 5%                 |    |
| -                                 | 12                              | Extra-urbano             | 5                                    | Si/Si                | -                     | 10%                |    |
| -                                 | 13                              | Extra-urbano             | 5                                    | No/Si                | -                     | 20%                |    |
| 6                                 | 14                              | Extra-urbano             | 10                                   | Si/No                | 35%                   | 5%                 |    |
| -                                 | 15                              | Extra-urbano             | 10                                   | Si/Si                | -                     | 10%                |    |
| 7                                 | 16                              | Extra-urbano             | 10                                   | No/Si                | 50%                   | 15%                |    |
| -                                 | 17                              | Extra-urbano             | 10                                   | No/No                | -                     | 10%                |    |

**275.** In corrispondenza di ciascuno scenario operativo, Poste Italiane individua la probabilità di perdita della produzione e l'ammontare dei ricavi cessanti.

**276.** Con riferimento ai servizi finanziari transazionali (costituiti quasi esclusivamente da bollettini), Poste Italiane ipotizza che:

- la percentuale di perdita della clientela aumenta all'aumentare della distanza dall'UP in chiusura dell'UP ad esso più vicino (non rileva, in riferimento ai servizi transazionali, la presenza nell'area di interesse di *competitor* bancari);
- l'ipotesi massima di perdita del 50% della clientela deriva dall'assumere che parte di essa non migrerebbe verso la concorrenza, a ragione delle maggiori commissioni applicate dai *competitor* e del rapporto fiduciario con Poste Italiane.

Con riferimento ai servizi finanziari relazionali, Poste Italiane assume che:

- la perdita eventuale di ricavi finanziari è condizionata dalla presenza in prossimità dell'UP da chiudere di un altro ufficio postale e/o di un *competitor* bancario; su tali basi è stabilita una probabilità di perdita della clientela (e dei relativi ricavi), differenziata tra Comuni urbani ed extraurbani. Si assume una probabilità

massima di perdita della clientela qualora nelle vicinanze dell'UP da chiudere non sia presente un altro UP, bensì un competitor; si ipotizza, al contrario, una probabilità minima di perdita della clientela nel caso opposto.

- all'aumentare della distanza dall'UP in chiusura di un punto di accesso alternativo alla Rete Commerciale di Poste Italiane o ad altre reti, diminuiscono le percentuali di perdita della clientela, nell'ipotesi che il cliente, comunque obbligato allo spostamento, preferisca tendenzialmente non cambiare Operatore.

**277.** Poste Italiane definisce le percentuali di perdita potenziale dei ricavi da servizi finanziari relazionali, così come pure le ipotesi sulla mobilità della clientela, sulla base di un studio di *benchmark* internazionale realizzato con riferimento al settore bancario (con focus sull'area Euro, in uno scenario urbano).

**278.** Al fine di adeguare il modello alla realtà della Rete Commerciale italiana, Poste Italiane apporta allo stesso alcune modifiche, quali:

- la differenziazione tra realtà urbana ed extraurbana, che incide sulla propensione allo spostamento del cliente;
- la differenziazione tra macro tipologie di prodotti (transazionali o relazionali), a ragione della più ampia offerta di Poste Italiane rispetto alle banche;
- la minore propensione del cliente italiano rispetto al cliente europeo a migrare verso Operatori concorrenti;
- la minore propensione del cliente di Poste Italiane a migrare verso altri competitor.

**279.** Poste Italiane applica, dunque, una riduzione alle probabilità di perdita dei ricavi da servizi finanziari relazionali individuate in ambito europeo, a ragione delle considerazioni sopra riportate, basate sulle evidenze acquisite tramite: 1) un'indagine AGCM effettuata nel 2007 (ed aggiornata nel 2011), che rileva in Italia, nel settore bancario, la presenza di maggiori ostacoli alla mobilità della clientela rispetto alla media europea, quantificabili in una differenza del relativo tasso di circa il 30%; 2) un'indagine Multifinanziaria *Retail Market* 2013 che rileva una propensione all'abbandono del conto corrente BancoPosta ([*omissis*]%) pari a circa la metà della media del sistema bancario italiano (11%); 3) un'indagine realizzata da Bain & Co mirata a stimare i potenziali tassi di abbandono a seguito della chiusura di una filiale in un'area urbana.

**280.** A valle del processo di razionalizzazione della Rete Commerciale, condotto come sopra illustrato, Poste Italiane prevede la redistribuzione della produzione originata dagli UP in chiusura, al netto delle perdite che occorrerebbero per effetto della mobilità del cliente (stimate mediante ricorso al modello statistico già descritto).

**281.** Poste Italiane effettua tale redistribuzione tenendo conto di una serie di aspetti, tradotti nel modello di calcolo con l'ausilio di opportuni parametri, dai quali dipende, da ultimo, il valore dei costi e dei ricavi connessi alla operatività della Rete Commerciale e dei quali si dà brevemente conto:

- Per ciascuno dei 4 comparti della produzione, il valore di produzione (in termini di FTE) da riallocare entro la nuova rete dell'Operatore NFSU è calcolato a partire dal totale della produzione generata dagli UP in chiusura, fatta salva la quota parte della stessa che si perderebbe per effetto della mobilità del cliente, valutata nello specifico scenario in cui gli UP in chiusura sono collocati.
- Il valore di produzione, individuato come sopra, viene scalato, in considerazione del *trend* triennale di crescita/decrecita della domanda, osservato in corrispondenza di ciascun comparto della produzione, al fine di determinare il valore di FTE da migrare verso gli UP mantenuti.
- Poste Italiane verifica, quindi, se la produzione originata dagli UP in chiusura possa o meno essere accettata dalla rete fisica degli UP mantenuti. Allo scopo, Poste Italiane procede come segue:
  - calcola, per ciascun Comune, la produzione complessiva degli UP mantenuti, nonché la produzione complessiva originata dagli UP in chiusura da riallocare presso gli UP mantenuti.
  - determina il numero di sportelli (quindi di FTE) disponibili presso gli UP da mantenere per Comune (secondo una logica di Filiale), applicando al numero di sportelli fisici un fattore moltiplicativo, che rifletta la possibilità di attivazione di un doppio turno.
  - valutato il livello di recettività della nuova Rete Commerciale dell'Operatore NFSU rispetto alla produzione da riallocare, determina il valore di produzione (FTE) effettivamente mantenuta entro ciascun bacino comunale.
- Con riferimento a ciascuno dei 4 comparti di produzione analizzati, Poste Italiane determina il valore complessivo della produzione (FTE) della nuova Rete Commerciale a partire dal valore della produzione mantenuta, considerata l'attività di retro-sportelleria, un opportuno margine per le ferie e la malattia del personale, nonché le risorse commerciali migrate dagli altri UP (ad es. gli specialisti di sala).
- Una volta calcolato il valore complessivo della produzione (FTE), questo viene ridotto di un valore pari al 5% (aumentando quindi il risparmio in termini di FTE) in quanto la chiusura di un certo numero di uffici postali con contestuale spostamento della produzione verso gli uffici limitrofi consente a Poste Italiane di ridurre il livello di insaturazione della rete commerciale attuale, che risulta sovradimensionata rispetto al livello di produzione effettivo, mediante un parametro che è stato stimato pari al 5%.

**282.** Ad esito del processo di razionalizzazione della rete di UP condotta dall'Operatore NFSU (in sintesi, razionalizzazione degli UP minori e concentrazione della produzione verso UP più strutturati ed a doppio turno), Poste Italiane definisce il nuovo

dimensionamento delle strutture di coordinamento territoriale, prevedendo, in maniera identica per il 2011 e per il 2012, 66 Filiali in luogo delle attuali 132 (causa l'eliminazione delle Filiali con meno di 30 UP gestiti) e 3 Aree Territoriali in luogo delle attuali 9.

**283.** Il modello di calcolo predisposto da Poste Italiane, procede, quindi, al computo dei costi evitabili dall'Operatore NFSU, sulla base dell'ammontare di FTE stimate quali necessarie alla produzione e di ulteriori ipotesi relative al livello di insaturazione della Rete Commerciale ed al costo medio del personale presso gli UP, le Filiali e le AT.

**284.** Infine, il modello consente anche di calcolare il risparmio ottenibile, a seguito della chiusura di un certo numero di UP, sull'attività di movimentazione fondi. Poste Italiane, infatti, fornisce il calcolo, basato su un sistema georeferenziato, dei minori chilometri che le aziende fornitrici del servizio di trasporto fondi devono percorrere a seguito della riduzione degli UP. Per effettuare questo calcolo vengono considerate, come punto di partenza e arrivo dei vari percorsi, le sedi della totalità delle Filiali (132), prima della loro razionalizzazione. Una volta calcolata la riduzione dei chilometri (-48% sia per il 2011 che per il 2012), i costi dell'operatore NFSU vengono calcolati riducendo in modo proporzionale (-48%) i costi dell'attività di movimentazione fondi sostenuti dall'FSU.

**285.** Secondo quanto riportato da Poste Italiane nelle note metodologiche 2011 e 2012 e nei modelli forniti, la riorganizzazione della Rete Commerciale genera impatti sulle volumetrie di alcuni prodotti postali e dei prodotti finanziari, determinando ricavi cessanti, come di seguito specificato:

**Tabella 8: Ricavi cessanti sul comparto dei servizi finanziari.**

| <i>milioni/euro</i>                             | 2011 | 2012  |
|---|------|-------|
| <b>Ricavi cessanti Servizi Finanziari</b>       | 137  | 130,5 |
| <b>Ricavi cessanti Servizi Postali, di cui:</b> | 42,5 | 65    |
| • Prodotti di corrispondenza                    | 34,7 | 36,3  |
| • Pacchi  | 7,8  | 28,7  |

**286.** Poste Italiane sostiene, al riguardo, che i ricavi cessanti sul comparto dei Servizi Finanziari non rientrino nel computo del costo del Servizio Universale.

**287.** Poste Italiane valuta altresì l'impatto sui costi generato dalla riorganizzazione della Rete Commerciale (inclusiva della razionalizzazione della rete di UP, nonché della riduzione del numero di Filiali a 66 unità e del numero di Aree Territoriali a 3 unità), come di seguito specificato:

**Tabella 9: Costi evitabili per la Rete Commerciale.**

| <i>milioni/euro</i>  | 2011 | 2012                     |
|--|------|--------------------------|
| <b>Costi evitabili personale UP</b>                                      | 252  | 252                      |
| <b>Costi evitabili funzionamento UP</b>                                  | 197  | 163                      |
| <b>Costi evitabili movimentazione fondi</b>                              | 40   | 43                       |
| <b>Costi evitabili strutture di coordinamento (AT e Filiali) di cui:</b> | 208  | 200                      |
| • Personale  | 173  | Informazione non fornita |
| • Funzionamento  | 35   | Informazione non fornita |

*7.2 Le analisi dell’Autorità sulla evitabilità degli uffici postali*

**288.** La dimensione attuale della rete commerciale di Poste Italiane deriva dai criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica attualmente vigenti, cui è tenuto ad uniformarsi il fornitore del servizio Universale, stabiliti dal decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 7 ottobre 2008 (c.d. decreto Scajola), recante "*Criteria di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica*".

**289.** In linea con quanto rappresentato da Poste Italiane, il numero minimo complessivo di UP necessari a soddisfare detti criteri è pari a circa 11.800, inferiore alla dimensione della attuale rete commerciale.

**290.** In merito alla dimensione di rete dell’Operatore FSU, appare condivisibile l’approccio seguito da Poste Italiane, che nell’analisi dei costi e dei ricavi considera esclusivamente gli UP che presentano un conto economico, rispetto al totale degli UP della rete a bilancio.

**291.** Quanto alla dimensione della Rete Commerciale di Poste Italiane in veste di Operatore NFSU, si osserva che l’obiettivo di numerosità di UP (pari a 4.500 unità), identificato quale dimensione di rete efficiente, ossia quale dimensione che Poste Italiane tenderebbe a mantenere qualora operasse sul mercato in assenza di vincoli e con logiche proprie della libera concorrenza, è determinato assumendo a riferimento, nello scenario controfattuale, un operatore di servizi bancari e finanziari.

**292.** L'intero esercizio ipotetico di razionalizzazione della rete degli UP condotto da Poste Italiane è, quindi, preordinato al raggiungimento di tale dimensione efficiente di rete commerciale alternativa.

**293.** L'applicazione dell'algoritmo di ottimizzazione del numero degli uffici postali ha portato Poste Italiane a prevedere, stante il vincolo dei 4.500 UP che complessivamente intende mantenere in esercizio, anche la razionalizzazione di una quota cospicua dell'attuale rete *core* (ovvero la chiusura degli UP posti nelle immediate vicinanze di altri - circostanza che si verifica, tipicamente, nei grandi centri urbani), a favore di UP unici di comune, la cui eliminazione metterebbe a serio rischio la copertura territoriale, traducendosi in una agevolazione per i concorrenti.

**294.** Nel dettaglio, l'algoritmo di ottimizzazione è implementato manualmente e prevede, a partire dai 4.000 UP a massima profittabilità, appartenenti alla rete *core* (a maggiore remuneratività), il mantenimento di ulteriori 500 UP, appartenenti alla rete non *core*, al fine di conseguire l'obiettivo di copertura di tutti i Comuni.

**295.** La procedura di ottimizzazione vede, a questo punto, il ricorso ad una fase iterativa, in cui ha luogo la "chiusura" di alcuni UP ed il contestuale ripristino di altri (con modularità pari a 100 UP). Ad ogni iterazione, vengono re-introdotti nell'elenco degli UP da mantenere gli UP più profittevoli tra quelli precedentemente esclusi nei Comuni che rimarrebbero altrimenti privi di punti di accesso ed eliminati gli UP meno profittevoli dai Comuni che risulterebbero dotati di una molteplicità di punti di accesso. Il processo iterativo si interrompe in corrispondenza dello scenario che minimizza la perdita dei ricavi.

**296.** Tale processo relativo alla chiusura di UP appartenenti alla rete *core* e, dunque, rientranti nel novero degli uffici maggiormente remunerativi, potrebbe, in assenza di ulteriori evidenze di segno contrario, connotarsi come una manovra che, ove effettivamente adottata, porterebbe Poste Italiane a subire una ingente perdita di ricavi.

**297.** In particolare, stante l'ammontare dei ricavi (circa [omissis] euro per il 2011 e circa [omissis] euro per il 2012) imputati da Poste Italiane alla intera rete degli UP (si vedano la tabella 10 e la tabella 11), si evidenzia che circa il [omissis]% dei ricavi complessivi origina dalla c.d. rete *core* ([omissis] euro per il 2011 e [omissis] euro per il 2012), a fronte del [omissis]% dei ricavi derivante dagli UP afferenti alla rete non *core* ([omissis] euro per il 2011 e [omissis] per il 2012). Percentuali del tutto analoghe si rilevano con riferimento ai costi di rete, pari a [omissis] euro per entrambi gli anni di riferimento, di cui circa [omissis] (il [omissis]%) imputabili agli UP compresi nella rete *core* e [omissis] circa agli UP di rete non *core*. Il margine commerciale di rete, complessivamente valutato in circa [omissis] (2011) e [omissis] (2012) euro si articola in margine prodotto da rete *core* ([omissis] euro per il 2011 e [omissis] per il 2012) e margine prodotto da rete non *core* ([omissis] euro per entrambi gli anni).

**Tabella 10: Ricavi dell'Operatore FSU nel 2011, distinti per rete *core* e non *core*.**

| <b>2011</b>                    | <b>Totali rete</b> | <b>Rete Core<br/>(30% della<br/>rete<br/>distributiva)</b> | <b>Rete non Core</b> |
|--------------------------------|--------------------|--|----------------------|
| Numero di UP                   | <b>12.502</b>      | <b>4.000</b>   | <b>8.502</b>         |
| <b>Ricavi di cui:</b>          | [omissis]          | [omissis]  | [omissis]            |
| • Ricavi da servizi postali    | [omissis]          | [omissis]  | [omissis]            |
| • Ricavi da servizi finanziari | [omissis]          | [omissis]  | [omissis]            |
| <b>Costi di cui:</b>           | [omissis]          | [omissis]  | [omissis]            |
| • Costi del lavoro             | [omissis]          | [omissis]  | [omissis]            |
| • Costi di funzionamento       | [omissis]          | [omissis]  | [omissis]            |
| <b>Margine commerciale</b>     | [omissis]          | [omissis]  | [omissis]            |

**Tabella 11: Ricavi dell'Operatore FSU nel 2012, distinti per rete *core* e non *core*.**

| <b>2012</b>                    | <b>Totali rete</b> | <b>Rete Core<br/>(30% della<br/>rete<br/>distributiva)</b> | <b>Rete non Core</b> |
|--------------------------------|--------------------|--|----------------------|
| Numero di UP                   | <b>12.417</b>      | <b>4.000</b>   | <b>8.417</b>         |
| <b>Ricavi di cui:</b>          | [omissis]          | [omissis]  | [omissis]            |
| • Ricavi da servizi postali    | [omissis]          | [omissis]  | [omissis]            |
| • Ricavi da servizi finanziari | [omissis]          | [omissis]  | [omissis]            |
| <b>Costi di cui:</b>           | [omissis]          | [omissis]  | [omissis]            |
| • Costi del lavoro             | [omissis]          | [omissis]  | [omissis]            |
| • Costi di funzionamento       | [omissis]          | [omissis]  | [omissis]            |
| <b>Margine commerciale</b>     | [omissis]          | [omissis]  | [omissis]            |

**298.** Quanto alla distribuzione statistica dei valori del margine commerciale per ciascuna delle due porzioni di rete, si evidenzia che (come riportato in Tabella 12 e 13) solo il [omissis]% circa degli UP di rete non *core* presenta un margine commerciale negativo, ovvero è in perdita (a fronte di una percentuale inferiore a [omissis]% di UP di rete *core*), sebbene, come atteso, i valori di margine per gli UP della rete non *core* siano inferiori a quelli calcolati per gli UP della rete *core*.

**Tabella 12: Statistiche relative ai valori di margine commerciale degli UP nel 2011, per rete *core* e non *core*.**

| Statistiche del margine commerciale degli UP nel 2011 | Rete <i>Core</i> | Rete non <i>Core</i> |
|---|------------------|----------------------|
| Numero di UP  | 4.000            | 8.502                |
| Percentuale di UP in perdita                          | [omissis]        | [omissis]            |
| Valore massimo di margine                             | [omissis]        | [omissis]            |
| Valore minimo di margine                              | [omissis]        | [omissis]            |
| Valore di margine al 25° percentile                   | [omissis]        | [omissis]            |
| Valore di margine al 50° percentile                   | [omissis]        | [omissis]            |
| Valore di margine al 75° percentile                   | [omissis]        | [omissis]            |

**Tabella 13: Statistiche relative ai valori di margine commerciale degli UP nel 2012, per rete *core* e non *core*.**

| Statistiche del margine commerciale degli UP nel 2012 | Rete <i>Core</i> | Rete non <i>Core</i> |
|---|------------------|----------------------|
| Numero di UP  | 4.000            | 8.417                |
| Percentuale di UP in perdita                          | [omissis]        | [omissis]            |
| Valore massimo di margine                             | [omissis]        | [omissis]            |
| Valore minimo di margine                              | [omissis]        | [omissis]            |
| Valore di margine al 25° percentile                   | [omissis]        | [omissis]            |
| Valore di margine al 50° percentile                   | [omissis]        | [omissis]            |
| Valore di margine al 75° percentile                   | [omissis]        | [omissis]            |

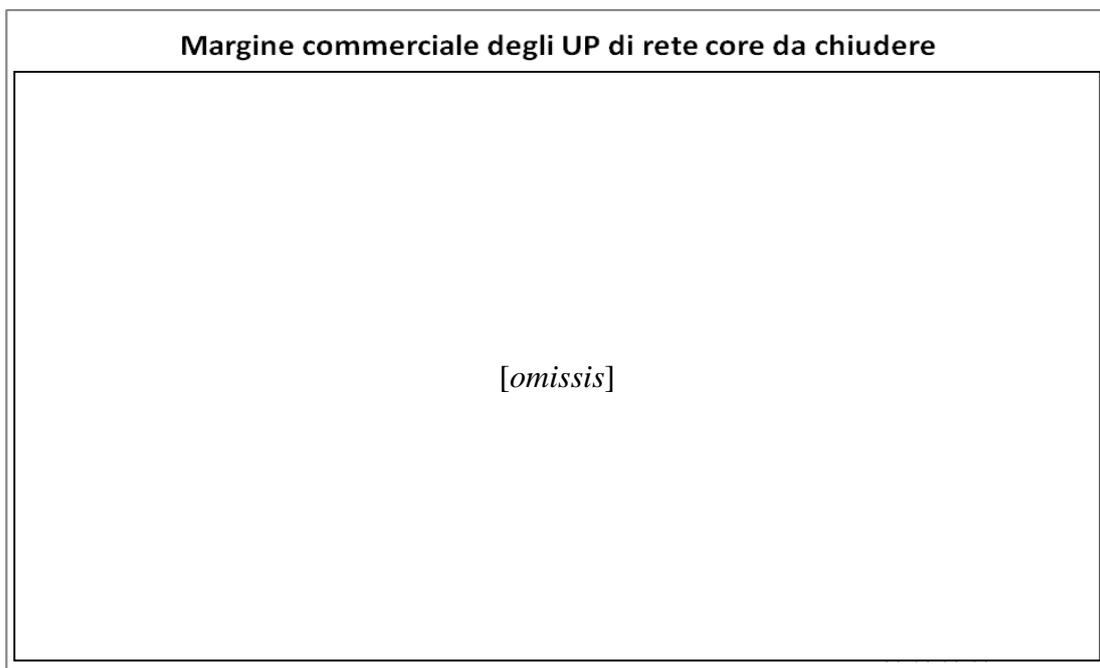
**299.** Con riferimento al modello presentato da Poste Italiane, si sottopongono alla consultazione pubblica le seguenti osservazioni. Se si considerano le statistiche relative al margine commerciale degli UP (si vedano, al riguardo, Tabella 14, Tabella 15, e le Figura 4, 5, 6 e 7) emerge che, mentre gli UP di rete non *core* rientranti nell'insieme di uffici oggetto della procedura di chiusura presentano valori di margine, pur se positivo (in una percentuale pari al [omissis]%), comunque molto limitato (il valore di margine nel 50% dei casi è inferiore o uguale a [omissis] euro ed il valore massimo di margine è pari circa a [omissis] euro per entrambi gli anni di riferimento), gli UP di rete *core* selezionati quali uffici da chiudere sono caratterizzati da valori del margine commerciale positivi nella quasi totalità dei casi ([omissis]%), che, seppure concentrati nell'intervallo compreso tra [omissis] e [omissis] euro per il 2011 (come si evince guardando ai valori di margine tra il 25° percentile ed il 75° percentile) e nell'intervallo [omissis] e [omissis] euro per il 2012, raggiungono valori anche molto elevati, superiori in alcuni casi al milione di euro (per il 2011 nell'[omissis]% dei casi, fino ad un valore massimo di circa [omissis] euro di margine associati all'UP [omissis], situato in ambiente urbano -

[omissis]; per quanto riguarda il 2012 viene prospettata la chiusura dell'UP [omissis] avente un margine commerciale di quasi [omissis] euro).

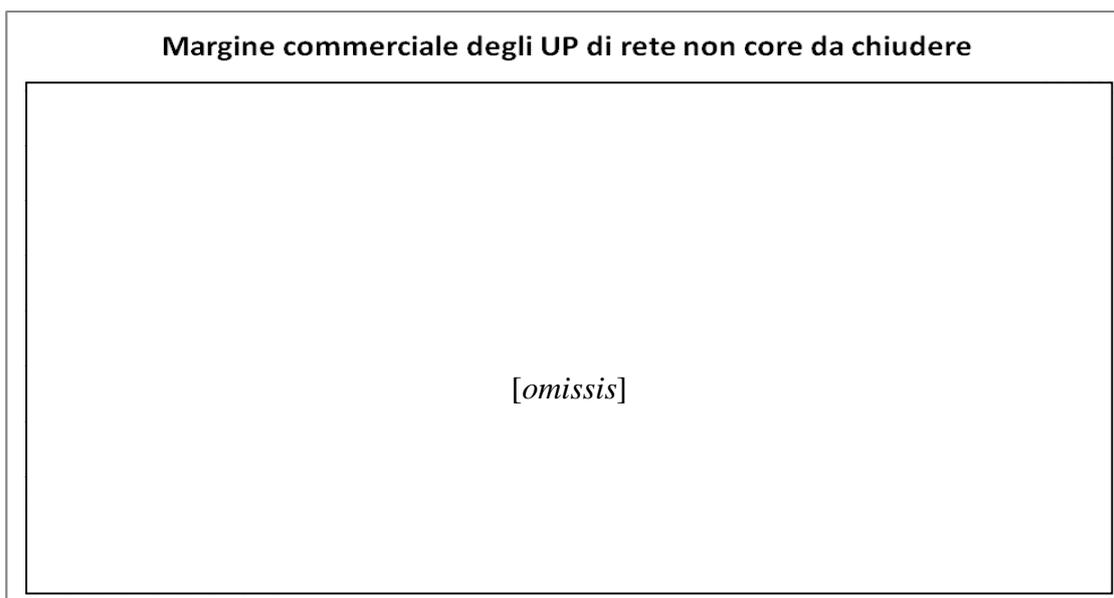
**Tabella 14: Statistiche relative ai valori di margine commerciale degli UP oggetto di chiusura nel 2011, per rete *core* e non *core*.**

| Statistiche del margine commerciale degli UP oggetto di chiusura nel 2011 | Rete <i>Core</i> | Rete non <i>Core</i> |
|---|------------------|----------------------|
| Numero di UP  | 846              | 7.080                |
| Percentuale di UP in perdita  | [omissis]        | [omissis]            |
| Valore massimo di margine   | [omissis]        | [omissis]            |
| Valore minimo di margine  | [omissis]        | [omissis]            |
| Valore di margine al 25° percentile                                       | [omissis]        | [omissis]            |
| Valore di margine al 50° percentile                                       | [omissis]        | [omissis]            |
| Valore di margine al 75° percentile                                       | [omissis]        | [omissis]            |

**Figura 4: Funzione di densità di probabilità e funzione cumulativa relative al margine commerciale degli UP di rete *core* da chiudere nel 2011.**



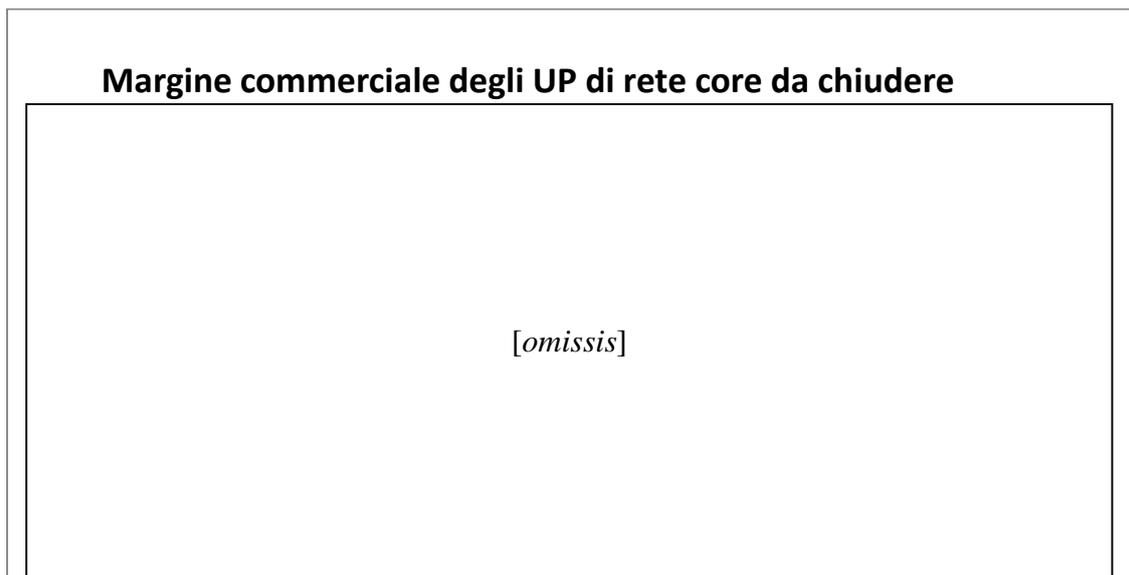
**Figura 5: Funzione di densità di probabilità e funzione cumulativa relative al margine commerciale degli UP di rete non core da chiudere nel 2011.**



**Tabella 15: Statistiche relative ai valori di margine commerciale degli UP oggetto di chiusura, per rete core e non core.**

| Statistiche del margine commerciale degli UP oggetto di chiusura nel 2012 | Rete Core | Rete non Core |
|---|-----------|---------------|
| Numero di UP  | 581       | 7320          |
| Percentuale di UP in perdita  | [omissis] | [omissis]     |
| Valore massimo di margine   | [omissis] | [omissis]     |
| Valore minimo di margine  | [omissis] | [omissis]     |
| Valore di margine al 25° percentile                                       | [omissis] | [omissis]     |
| Valore di margine al 50° percentile                                       | [omissis] | [omissis]     |
| Valore di margine al 75° percentile                                       | [omissis] | [omissis]     |

**Figura 6: Funzione di densità di probabilità e funzione cumulativa relative al margine commerciale degli UP di rete *core* da chiudere nel 2012.**



**Figura 7: Funzione di densità di probabilità e funzione cumulativa relative al margine commerciale degli UP di rete non *core* da chiudere nel 2012.**



**300.** Inoltre, dal confronto tra il valore degli FTE, i ricavi e i costi della Rete Commerciale che Poste Italiane intenderebbe mantenere rispetto ai medesimi valori della porzione che intenderebbe chiudere, è possibile osservare che i ricavi (riportati nelle tabelle 16 e 17) originati dal segmento di rete che sarebbe oggetto della procedura di ridimensionamento prefigurata ammontano a circa [omissis] euro per il 2011 e ad oltre [omissis] per il 2012. Tali valori costituiscono una porzione significativa del totale dei ricavi (pari a circa [omissis] euro per entrambi gli anni) e rappresentano l'ammontare dei ricavi che verrebbe perso per effetto della razionalizzazione di rete, laddove non intervenisse la migrazione della produzione. Al fine di non rinunciare a tale consistente porzione (circa il [omissis]%) dei ricavi complessivi di rete commerciale, Poste Italiane attua la procedura di migrazione della produzione dal segmento di rete da chiudere verso il segmento residuo di rete, con ciò pervenendo ad una riduzione dei ricavi persi, che tornerebbero dunque a contribuire al margine d'esercizio dell'Operatore NFSU.

**Tabella 16: FTE, ricavi e costi della Rete Commerciale nel 2011 (12.455 UP), in assenza di migrazione della produzione.**

|   | Rete UP 2011  | Rete UP mantenuta | Rete UP da chiudere |
|---|---------------|-------------------|---------------------|
| <b>RICAVI TOTALI da UP (A+B)</b>  | [omissis]     | [omissis]         | [omissis]           |
| <b>A) Ricavi postali (corrispondenza + pacchi) di cui:</b>                  | [omissis]     | [omissis]         | [omissis]           |
| • Ricavi corrispondenza   | [omissis]     | [omissis]         | [omissis]           |
| • Ricavi pacchi   | [omissis]     | [omissis]         | [omissis]           |
| <b>B) Ricavi finanziari (fin. transazionali + fin. relazionali) di cui:</b> | [omissis]     | [omissis]         | [omissis]           |
| • Ricavi fin. transazionali   | [omissis]     | [omissis]         | [omissis]           |
| • Ricavi fin. relazionali   | [omissis]     | [omissis]         | [omissis]           |
| <b>COSTI TOTALI da UP</b>   | [omissis]     | [omissis]         | [omissis]           |
| • Costi del lavoro  | [omissis]     | [omissis]         | [omissis]           |
| • Costi di funzionamento  | [omissis]     | [omissis]         | [omissis]           |
|   |               |                   |                     |
| <b>NUMERO DI UP</b>   | <b>12.455</b> | <b>4.524</b>      | <b>7.931</b>        |
| <b>FTE TOTALI DA UP</b>   | [omissis]     | [omissis]         | [omissis]           |

**Tabella 17: FTE, ricavi e costi della Rete Commerciale nel 2012 (12.417 UP),  
in assenza di migrazione della produzione.**

|   | Rete UP 2012  | Rete UP<br>mantenuta | Rete UP da<br>chiudere |
|---|---------------|----------------------|------------------------|
| <b>RICAVI TOTALI da UP (A+B)</b>  | [omissis]     | [omissis]            | [omissis]              |
| <b>A) Ricavi postali<br/>(corrispondenza + pacchi) di<br/>cui:</b>                  | [omissis]     | [omissis]            | [omissis]              |
| • Ricavi corrispondenza   | [omissis]     | [omissis]            | [omissis]              |
| • Ricavi pacchi   | [omissis]     | [omissis]            | [omissis]              |
| <b>B) Ricavi finanziari (fin.<br/>transazionali + fin. relazionali)<br/>di cui:</b> | [omissis]     | [omissis]            | [omissis]              |
| • Ricavi fin. transazionali   | [omissis]     | [omissis]            | [omissis]              |
| • Ricavi fin. relazionali   | [omissis]     | [omissis]            | [omissis]              |
| <b>COSTI TOTALI da UP</b>   | [omissis]     | [omissis]            | [omissis]              |
| • Costi del lavoro  | [omissis]     | [omissis]            | [omissis]              |
| • Costi di funzionamento  | [omissis]     | [omissis]            | [omissis]              |
|   |               |                      |                        |
| <b>NUMERO DI UP</b>   | <b>12.417</b> | <b>4.516</b>         | <b>7.901</b>           |
| <b>FTE TOTALI DA UP</b>   | [omissis]     | [omissis]            | [omissis]              |

**301.** Un'ulteriore riflessione appare necessaria in merito alle modalità implementative dell'algoritmo impiegato da Poste Italiane al fine di stimare i costi e i ricavi evitabili di un Operatore NFSU. Esso prevede, infatti, come detto, il ricorso ad una fase iterativa in cui ha luogo lo spegnimento di alcuni UP ed il contestuale ripristino di altri, l'implementazione della quale è, tuttavia, manuale, e quindi non esaustiva delle opportunità di ottimizzazione a disposizione dell'operatore di rete, né apparentemente adeguata a dar conto delle numerose criticità che originerebbero da una effettiva chiusura degli UP della rete *core*, ad esempio in termini di riduzione del valore del *brand*.

**302.** L'algoritmo di ottimizzazione presentato non sembrerebbe, dunque, in grado di fornire un'indicazione attendibile delle scelte che verrebbero effettivamente operate da Poste Italiane in veste di operatore NFSU.

**303.** L'approccio di Poste Italiane per la determinazione delle probabilità di perdita della clientela appare in tanto condivisibile in quanto essa tiene conto dei fattori in grado di incidere sulla propensione della clientela al cambio di fornitore del servizio, fattori in ultima analisi attinenti alla sostituibilità sul lato dell'offerta dei servizi ed al grado di concorrenzialità del mercato nell'area di interesse.

**304.** Tuttavia, allo stato dei dati e a meno di ulteriori evidenze da acquisire nel corso della consultazione pubblica, la stima delle probabilità di perdita della clientela operata

da Poste Italiane appare eccessivamente bassa, soprattutto per quanto riguarda i prodotti finanziari.

**305.** Ad esempio, lo studio di Bain & Co. sul quale Poste Italiane ha dichiarato di essersi basata per il dimensionamento delle probabilità di perdita sui prodotti finanziari, nel caso di chiusura di una filiale in area urbana, fornisce, per ciascuna situazione (presenza o meno di altre filiali di Poste Italiane e di competitor nelle vicinanze), un *range* di probabilità di perdita. Poste Italiane nel suo modello si è quasi sempre collocata o sul minimo del *range* o addirittura al di sotto senza giustificare adeguatamente tale posizione. In alcune situazioni, poi, Poste Italiane stima una perdita pari allo 0% quando lo stesso studio di Bain riporta testualmente che *“l’applicazione da parte di molti player di politiche di pricing aggressive [...], in caso di chiusura della filiale, non rendono quasi mai “immune” da casi di abbandono del cliente, seppur limitati”*.

**306.** Poste Italiane, in taluni casi, ha giustificato le basse percentuali di migrazione della clientela verso concorrenti bancari e finanziari in ragione delle più elevate commissioni applicate dalle banche, senza tuttavia fornire elementi sul ruolo determinante che tale fattore avrebbe sulla scelta del fornitore dei servizi finanziari.

**307.** Allo stesso modo non appare sufficientemente motivato l’assunto relativo ad una minore propensione alla mobilità del cliente di Poste Italiane rispetto alla clientela degli operatori concorrenti, in quanto tale minore inclinazione sarebbe giustificata da Poste Italiane sulla base di analisi condotte con riferimento ad uno scenario di mercato in cui essa stessa opera quale operatore FSU, godendo pertanto di benefici in termini di apprezzamento del valore del *brand*, che inevitabilmente verrebbero meno qualora essa agisse come operatore NFSU, eventualità della quale trattasi in questa sede.

**308.** Pertanto, in assenza di nuove evidenze, si ritiene che le percentuali di perdita presenti nel modello fornito da Poste Italiane nel caso di chiusura di UP in ambito urbano, dovrebbero collocarsi nel valor medio del *range* individuato da Bain & Co. per ciascuna situazione, ove si ritenesse valido quel modello.

**309.** Per quanto riguarda il caso di chiusura di un UP extraurbano, Poste Italiane stima delle perdite che sono progressivamente decrescenti all’aumentare della distanza dell’UP e della filiale di un *competitor* più prossimi all’UP da chiudere. Poste Italiane effettua questa scelta sulla base dell’ipotesi che il cliente che non ha nessun punto vendita nelle vicinanze, dovendosi comunque spostare, preferisce tendenzialmente non cambiare operatore. L’ipotesi deriverebbe da un’analisi effettuata dal settore bancario.

**310.** Tali stime, tuttavia, non sembrano essere state dimensionate da Poste Italiane con l’ausilio di studi o sondaggi effettuati *ad hoc*. L’unico documento fornito da Poste Italiane è un estratto di analisi di mercato (Multifinanziaria Retail Market 2013) secondo la quale i correntisti BancoPosta manifestano una minore propensione all’abbandono del conto corrente ([*omissis*]%) rispetto alla media del sistema bancario nazionale (11%).

**311.** Se si considerano, tuttavia, altre rilevazioni come, ad esempio, quella dal titolo “Gli italiani ed il conto corrente” effettuata da IPR Marketing nel novembre 2012 per conto de

Il Sole 24 Ore-Plus è possibile notare che il 58% degli intervistati dichiara di pensare di cambiare il conto corrente nel prossimo anno e di questi, alla domanda “In particolare cosa sta pensando di cambiare?”, il 49% ha risposto “La banca, passare ad una banca diversa dalla mia”. I risultati di questo sondaggio evidenziano, quindi, che circa il 30% degli intervistati hanno manifestato l'intenzione di cambiare banca. Orbene, è sicuramente vero che tale intenzione, nella realtà, spesso non viene tradotta in pratica e i tassi di abbandono reali siano più bassi ma questi risultati sembrerebbero confermare il rischio connesso all'operazione prospettata da Poste Italiane: l'iniziativa intrapresa da Poste Italiane con la chiusura degli UP potrebbe, infatti, essere, per quel 30% di intervistati, un incentivo a mettere in pratica il loro proposito di cambiare banca.

**312.** In più, se si leggono i risultati dei Global Consumer Banking Survey realizzati ogni anno dalla società Ernst & Young, è possibile osservare che, nel 2011 e 2012, il 40% circa dei consumatori ha conti correnti con più banche. Questo sembrerebbe indicare che, in caso di chiusura di un UP, non è acclarato che il cliente BancoPosta sia obbligato ad aprire un altro conto. Se, infatti, è in possesso di più conti correnti presso più banche (*multihoming*), potrebbe trasferire il capitale depositato presso l'UP in chiusura verso un altro dei suoi conti presso un'altra banca. Questa variabile, non presente nel modello di Poste Italiane e non trascurabile visti i dati rilevati da Ernst & Young, potrebbe incidere sul modello, indipendentemente dalle considerazioni sulla eventuale presenza e distanza di altri UP o competitor in prossimità degli UP da chiudere, qualora la clientela di BancoPosta fosse caratterizzata da una significativa proporzione di clienti che hanno più conti correnti.

**313.** Altra variabile che sembrerebbe opportuno considerare è la possibilità che il cliente BancoPosta, una volta chiuso l'UP, opti per un conto on-line, rendendo quindi vane le considerazioni sulla eventuale presenza e relativa distanza di altri UP o competitor in prossimità degli UP da chiudere. Tale circostanza potrebbe non essere trascurabile se si considera che, secondo quanto emerge dal settimo rapporto su "La multicanalità delle banche" messo a punto dal Consorzio Bancomat con Abi, già al 31 dicembre 2010 i conti on-line rappresentavano più del 30% del totale dei conti correnti italiani. Poste Italiane, in realtà, non trascura completamente questa eventualità e, infatti, stima un incremento del 50% dei ricavi derivanti dalla propria offerta di conti on-line a seguito della chiusura degli UP. Nel modello, tuttavia, l'eventualità che il cliente BancoPosta opti per un conto on-line di una banca competitor non viene considerata come una possibile causa di ricavi persi.

**314.** Sulla base delle precedenti considerazioni potrebbe ipotizzarsi, ad esempio, un aumento, di un valore compreso tra il 5% ed il 15%, delle stime per la chiusura di UP in contesto extraurbano.

**315.** Ulteriore considerazione merita, poi, la riduzione del 5% che Poste Italiane applica al valore complessivo della produzione (FTE) dell'NFSU stimata dal modello, in virtù dell'insaturazione della rete commerciale attuale, dal momento che i costi di un

sovradimensionamento della rete commerciale attuale di Poste Italiane non sembrano essere attribuibili a nessuno degli obblighi derivanti della fornitura del servizio universale e, di conseguenza, non appaiono imputabili ai costi evitabili. In tal caso, come valore della produzione (FTE) dell'operatore NFSU si dovrebbe considerare solo quella che risulta dall'applicazione del modello.

**316.** Infine, per quanto riguarda di calcolo del risparmio sull'attività di movimentazione fondi, si osserva che Poste Italiane calcola, tramite un sistema geo-referenziato, i chilometri totali che le aziende fornitrici del servizio di trasporto fondi devono percorrere prima e dopo la riduzione degli UP, considerando, come punto di partenza e arrivo dei vari percorsi, le sedi della totalità delle Filiali (132) sia nel caso dell'operatore FSU che nel caso dell'operatore NFSU. Dal confronto dei due risultati Poste Italiane stima la percentuale di riduzione dei chilometri da percorrere (-48%) e, applicando tale percentuale al costo sostenuto dall'FSU per la movimentazione fondi, stima il risparmio dell'NFSU su tale attività.

**317.** Siffatto confronto, tuttavia, non appare adeguatamente motivato, in particolare la stima dei chilometri che verrebbero percorsi nello scenario controfattuale. In tale scenario, infatti, le sedi delle Filiali subiscono una riduzione pari al 50% in entrambi gli anni di riferimento, passando da 132 a 66. Il calcolo effettuato da Poste Italiane per l'operatore NFSU deriva, pertanto, da uno scenario ibrido (UP dello scenario controfattuale e Filiali dello scenario attuale) per il quale, al momento, non è possibile valutare l'attendibilità. Per i motivi esposti, in assenza di nuove evidenze documentali che consentano di verificare l'attendibilità del calcolo effettuato da Poste Italiane, il risparmio sull'attività di movimentazione fondi potrebbe non essere considerato ai fini del calcolo del costo netto del servizio universale.

**318.** Applicando, quindi, il modello di calcolo con le percentuali di perdita dei ricavi modificate nel modo illustrato e senza il correttivo del 5% per l'insaturazione, è stato analizzato il valore degli FTE, dei ricavi e dei costi inerenti alla Rete Commerciale, negli scenari fattuale (Operatore FSU) e controfattuale (Operatore NFSU) per entrambi gli anni di riferimento. Di seguito un esempio dei risultati ipotetici.

**Tabella 18: FTE, ricavi e costi della Rete Commerciale nel 2011 (12.455 UP), in presenza di migrazione della produzione.**

|  | Rete UP 2011  | Rete UP mantenuta |
|--|---------------|-------------------|
| <b>Ricavi totali da UP di cui:</b>   | [omissis]     | [omissis]         |
| ▪ <b>Ricavi postali (corrispondenza + pacchi) di cui:</b>                  | [omissis]     | [omissis]         |
| ○ Ricavi corrispondenza  | [omissis]     | [omissis]         |
| ○ Ricavi pacchi  | [omissis]     | [omissis]         |
| ▪ <b>Ricavi finanziari (fin. transazionali + fin. relazionali) di cui:</b> | [omissis]     | [omissis]         |
| ○ Ricavi fin. transazionali  | [omissis]     | [omissis]         |
| ○ Ricavi fin. relazionali  | [omissis]     | [omissis]         |
| <b>Costi totali da UP</b>  | [omissis]     | [omissis]         |
| ▪ <b>Costi del lavoro di cui:</b>  | [omissis]     | [omissis]         |
| ○ Costi corrispondenza   | [omissis]     | [omissis]         |
| ○ Costi pacchi   | [omissis]     | [omissis]         |
| ○ Costi fin. transazionali   | [omissis]     | [omissis]         |
| ○ Costi fin. relazionali   | [omissis]     | [omissis]         |
| ▪ <b>Costi di funzionamento</b>  | [omissis]     | [omissis]         |
|  |               |                   |
| <b>Costi totali da AT e filiali</b>  | [omissis]     | [omissis]         |
| ▪ Costi personale AT e filiali   | [omissis]     | [omissis]         |
| ▪ Costi di funzionamento AT e Filiali                                      | [omissis]     | [omissis]         |
|  |               |                   |
| <b>Numero di UP</b>  | <b>12.455</b> | <b>4.524</b>      |
| <b>FTE totali da UP:</b>   | [omissis]     | [omissis]         |
| • FTE corrispondenza   | [omissis]     | [omissis]         |
| • FTE pacchi   | [omissis]     | [omissis]         |
| • FTE fin. transazionali   | [omissis]     | [omissis]         |
| • FTE fin. relazionali   | [omissis]     | [omissis]         |
| <b>FTE totali da AT e filiali</b>  | [omissis]     | [omissis]         |
| • FTE AT   | [omissis]     | [omissis]         |
| • FTE Filiali  | [omissis]     | [omissis]         |

**Tabella 19: FTE, ricavi e costi della Rete Commerciale nel 2012 (12.417 UP), in presenza di migrazione della produzione.**

|  | Rete UP 2012            | Rete UP mantenuta       |
|--|-------------------------|-------------------------|
| <b>Ricavi totali da UP di cui:</b>   | [omissis]               | [omissis]               |
| ▪ <b>Ricavi postali (corrispondenza + pacchi) di cui:</b>                  | [omissis]               | [omissis]               |
| ○ Ricavi corrispondenza  | [omissis]               | [omissis]               |
| ○ Ricavi pacchi  | [omissis]               | [omissis]               |
| ▪ <b>Ricavi finanziari (fin. transazionali + fin. relazionali) di cui:</b> | [omissis]               | [omissis]               |
| ○ Ricavi fin. transazionali  | [omissis]               | [omissis]               |
| ○ Ricavi fin. relazionali  | [omissis]               | [omissis]               |
| <b>Costi totali da UP</b>  | [omissis]               | [omissis]               |
| ▪ <b>Costi del lavoro di cui:</b>  | [omissis]               | [omissis]               |
| ○ Costi corrispondenza   |                         | [omissis]               |
| ○ Costi pacchi   |                         | [omissis]               |
| ○ Costi fin. transazionali   |                         | [omissis]               |
| ○ Costi fin. relazionali   |                         | [omissis]               |
| ▪ <b>Costi di funzionamento</b>  | [omissis]               | [omissis]               |
|  |                         |                         |
| <b>Costi totali da AT e filiali</b>  | <b>Dati non forniti</b> | <b>Dati non forniti</b> |
| ▪ Costi personale AT e filiali   | -                       | -                       |
| ▪ Costi di funzionamento AT e Filiali                                      | -                       | -                       |
|  |                         |                         |
| <b>Numero di UP</b>  | <b>12.417</b>           | <b>4.516</b>            |
| <b>FTE totali da UP:</b>   | [omissis]               | [omissis]               |
| • FTE corrispondenza   | [omissis]               | [omissis]               |
| • FTE pacchi   | [omissis]               | [omissis]               |
| • FTE fin. transazionali   | [omissis]               | [omissis]               |
| • FTE fin. relazionali   | [omissis]               | [omissis]               |
| <b>FTE totali da AT e filiali</b>  | [omissis]               | <b>Dato non fornito</b> |
| • FTE AT   | Dato non fornito        | -                       |
| • FTE Filiali  | Dato non fornito        | -                       |

**Tabella 20: Valutazione degli impatti su FTE, ricavi e costi del piano di razionalizzazione di Rete Commerciale del 2011.**

| 2011   |                    |
|--|--------------------|
| <b>Risparmio FTE</b>   | <b>7.237</b>       |
| ▪ Risparmio FTE UP   | 3.646              |
| ▪ Risparmio FTE AT   | 1.203              |
| ▪ Risparmio FTE Filiali  | 2.388              |
| <b>Perdita ricavi UP di cui:</b>   | <b>224.220.632</b> |
| ▪ <i>Perdita ricavi postali (corrispondenza + pacchi) di cui:</i>                  | 42.329.578         |
| ○ Perdita ricavi corrispondenza  | 34.538.748         |
| ○ Perdita ricavi pacchi  | 7.790.830          |
| ▪ <i>Perdita ricavi finanziari (fin. Transazionali + fin. relazionali) di cui:</i> | 181.891.054        |
| ○ Perdita ricavi fin. transazionali  | 90.120.798         |
| ○ Perdita ricavi fin. relazionali  | 91.770.256         |
|  |                    |
| <b>Risparmio costi UP, Filiali e AT</b>  | <b>552.264.155</b> |
| ▪ <i>Risparmio costi UP</i>  | 343.892.155        |
| ○ Risparmio costi del lavoro UP  | 146.759.329        |
| ○ Risparmio costi di funzionamento UP  | 197.132.827        |
| ▪ <b>Risparmio costi AT e filiali</b>  | 208.372.000        |
| ○ Risparmio costi del lavoro AT e filiali  | 173.643.333        |
| ○ Risparmio costi di funzionamento AT e filiali                                    | 34.728.667         |
| Risparmio costi trasferimento fondi  | -                  |

**Tabella 21: Valutazione degli impatti su FTE, ricavi e costi del piano di razionalizzazione di Rete Commerciale del 2012.**

| 2012   |                             |
|--|-----------------------------|
| <b>Risparmio FTE</b>   | <b>Dato non disponibile</b> |
| ▪ Risparmio FTE UP   | 3.428                       |
| ▪ Risparmio FTE AT   | Dato non fornito            |
| ▪ Risparmio FTE Filiali  | Dato non fornito            |
| <b>Perdita ricavi UP di cui:</b>   | <b>209.961.557</b>          |
| ▪ <i>Perdita ricavi postali (corrispondenza + pacchi) di cui:</i>                  | 65.171.045                  |
| ○ Perdita ricavi corrispondenza  | 36.385.238                  |
| ○ Perdita ricavi pacchi  | 28.785.807                  |
| ▪ <i>Perdita ricavi finanziari (fin. Transazionali + fin. relazionali) di cui:</i> | 144.790.512                 |
| ○ Perdita ricavi fin. transazionali  | 67.432.688                  |
| ○ Perdita ricavi fin. relazionali  | 77.357.824                  |
| <b>Risparmio costi UP, Filiali e AT</b>  | <b>506.358.913</b>          |
| ▪ <i>Risparmio costi UP</i>  | 306.358.913                 |
| ○ Risparmio costi del lavoro UP  | 142.617.493                 |
| ○ Risparmio costi di funzionamento UP  | 163.741.420                 |
| ▪ <b>Risparmio costi AT e filiali</b>  | 200.000.000                 |
| ○ Risparmio costi del lavoro AT e filiali  | Dato non fornito            |
| ○ Risparmio costi di funzionamento AT e filiali                                    | Dato non fornito            |
| Risparmio costi trasferimento fondi  | -                           |

**319.** In conclusione, sul modello di calcolo impiegato a supporto dell'attività di razionalizzazione della rete commerciale non appaiono adeguatamente motivate e supportate da evidenze documentali diverse ipotesi su cui il modello è fondato. Ciò ha un impatto sull'ammontare di ricavi persi non imputati da Poste Italiane a deduzione del costo netto del servizio universale.

**D.7.1** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sull'evitabilità degli uffici postali in assenza di obblighi?

## 8. Il calcolo dell'IVA indetraibile

### 8.1 Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, sul calcolo dell'IVA indetraibile

**320.** Poste Italiane ritiene che l'esenzione IVA dei servizi rientranti nel servizio universale generi costi evitabili da IVA non detraibile. In considerazione di tale valutazione Poste Italiane calcola nel costo netto del servizio universale un costo evitabile da IVA indetraibile per 83 milioni di euro nel 2011 e 63 milioni di euro nel 2012.

### 8.2 Le analisi dell'Autorità sull'IVA indetraibile

**321.** E' stato chiesto a Poste Italiane di fornire dettagli informativi sulla metodologia di calcolo dell'Iva indetraibile e sulle voci di costo interessate da tale aspetto.

**322.** Poste Italiane ha fornito tutti i dettagli informativi relativi al trattamento dell'IVA indetraibile chiarendo puntualmente le ragioni sottostanti all'inclusione di tale voce tra i costi evitabili.

**323.** L'IVA indetraibile è presente solo sulle voci dei costi esterni ossia dei costi relativi all'acquisizione di beni e servizi di competenza dell'esercizio contabile. Nell'esempio riportato sotto con IVA al 20%, è ipotizzato che l'operatore non fornitore del servizio universale possa risparmiare sui costi di acquisto un costo pari a 20 rispetto alla situazione in cui è incaricato di fornire il servizio universale. Al di là del risparmio causato dalla situazione controfattuale, l'operatore NFSU sostiene un costo da IVA pari a 13,3 non detraibile. Tale valore è ciò che Poste Italiane imputa all'IVA indetraibile per tutte le voci di costi esterni e che contribuisce alla determinazione del costo netto.

**Tabella 22: IVA**

|                            | <i>FSU</i> | <i>NFSU</i> | <i>Risparmio</i> |
|----------------------------|------------|-------------|------------------|
| Costo esterno IVA compresa | 100        | 80          | 20               |
| Costo esterno senza IVA    | 83,3       | 66,7        | 16,7             |
| IVA                        | 16,7       | <b>13,3</b> | 3,3              |

**324.** Per scelta prudenziale, Poste Italiane non ha ritenuto opportuno richiedere anche un costo evitabile da IVA indetraibile per l'acquisizione di beni a utilità pluriennale, anche se è verosimile che tale costo sia presente su tali voci contabili. L'esercizio di calcolo è così articolato che non è stato possibile includere il costo dell'IVA indetraibile sui beni a utilità pluriennale, neanche al termine delle attività di verifica.

**325.** Per quanto concerne l'IVA sui costi esterni di competenza dell'esercizio, Poste Italiane non è in grado di recuperare dallo Stato tale IVA a credito, in quanto i servizi postali finali sono appunto esenti da IVA.

**326.** Nel corso delle analisi, sono state richieste le voci dei costi esterni impattate dall'indetraibilità dell'IVA. E' subito emerso che non tutte le voci dei costi esterni sono strettamente connesse con gli obblighi di servizio universale.

**327.** Poste Italiane, su tale punto, ha chiarito che i costi esterni, indipendentemente dal fatto che siano connessi con gli obblighi di servizio universale, non sono detraibili se il bene o servizio acquisito rappresenta un bene intermedio dei servizi postali finali, che appunto sono esenti da IVA. L'argomentazione di Poste Italiane è stata ritenuta convincente nella misura in cui i costi esterni siano comunque riconducibili ad un operatore postale efficiente.

**328.** L'unica voce di costo esterno risultata critica è riconducibile alle vertenze giudiziarie. Sebbene tale voce non appare strettamente pertinente e necessaria ai processi produttivi di un generico operatore postale efficiente, l'importo è considerabile sotto la soglia di materialità.

**329.** Esaminata la pertinenza delle voci di costo e la correttezza dei relativi importi, l'intero costo da IVA indetraibile presentato da Poste Italiane è stato calcolato all'interno del costo netto complessivo del servizio universale e nessuna rettifica è stata apportata ai valori presentati per gli esercizi 2011 e 2012.

**D.8.1** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sulla detraibilità dell'IVA in assenza di obblighi?

## **9. I pacchi ordinari**

*9.1. Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, sul calcolo del costo netto evitabile dei pacchi ordinari*

**330.** Poste Italiane ha dichiarato che, in assenza di obblighi, non fornirebbe il pacco ordinario. Poste Italiane, nell'ambito del servizio universale, offre i pacchi ordinari ad un prezzo inferiore sia rispetto ai prodotti a portafoglio non universali, sia rispetto all'offerta dei principali *competitor*.

**331.** La rivisitazione dell'offerta rispetto all'attuale *mix* di prodotti, fortemente condizionato dalle tariffe regolate da Decreto, sia in ambito nazionale che internazionale, porterebbe ad un'evoluzione dell'offerta verso i servizi di corriere espresso con adattamento dei livelli di servizio ed applicazione dell'IVA.

**332.** In particolare, in ambito nazionale verrebbero eliminati i prodotti universali e i servizi non espressi per concentrarsi sui prodotti in J+1 e J+3; in ambito Internazionale si avrebbe l'eliminazione del Pacco Ordinario Estero soggetto a SU, mantenendo inalterate le offerte sul corriere espresso.

**333.** Solo una parte residuale dei volumi dei prodotti universali migrerebbero sulle offerte del corriere espresso di Poste Italiane venendo catturati in parte dalla concorrenza.

**334.** Inoltre per effetto della riduzione dei punti di accettazione (uffici postali), anche i servizi a maggior valore aggiunto di Poste Italiane registrerebbero una perdita annullando i benefici derivanti da una possibile migrazione.

**335.** Poste Italiane nell'evitare di fornire i pacchi, oltre a perdere tutti i volumi, otterrebbe risparmi sulla totalità dei costi evitabili per oltre [omissis] milioni di euro nell'esercizio 2011 e quasi [omissis] milioni di euro nell'esercizio 2012.

#### *9.2. Le analisi dell'Autorità sui costi evitabili dei pacchi ordinari*

**336.** Le ipotesi formulate da Poste Italiane circa la cessazione del servizio di pacco ordinario in assenza di obblighi di servizio universale appaiono quasi del tutto condivisibili con alcune necessarie precisazioni. I costi di produzione dei pacchi possono essere considerati evitabili ai fini del calcolo del costo netto complessivo. Tuttavia, considerati gli elevati costi totali dei pacchi appare necessario valutare la pertinenza e la necessità dei costi sostenuti da Poste Italiane nell'offerta dei pacchi ordinari.

**337.** Nel 2011 e nel 2012 il costo unitario di un pacco ordinario eccede il prezzo medio minimo del Pacco Free, del Pacco Celere 1 e del Pacco Celere 3 offerti sul libero mercato da Poste Italiane. Questi ultimi servizi presentano caratteristiche tali per poter essere annoverati tra i servizi di corriere espresso e, quindi, di qualità superiore al Pacco ordinario. Differentemente dai pacchi espressi sopra elencati, il Pacco ordinario rappresenta il servizio base di qualità minima reperibile sul mercato dagli utenti. Nessun concorrente offre, con quantità apprezzabili, un servizio di trasporto pacchi con qualità inferiore a quella del Pacco ordinario. Conseguentemente, il fatto che i costi unitari dei pacchi ordinari siano significativamente maggiori dei prezzi dei pacchi espressi, offerti sul libero mercato, privi di obblighi regolamentari e, in particolare, senza vincoli sui prezzi massimi, pone seri dubbi circa l'efficienza del processo produttivo di Poste Italiane nell'offerta di tali servizi. Appare infatti che i costi unitari dei pacchi ordinari non siano necessari allo svolgimento della prestazione richiesta dal servizio universale e che comunque non possano eccedere i prezzi di servizi qualitativamente superiori e offerti a condizioni economiche liberamente scelte da Poste Italiane.

**338.** Al fine di determinare la quota di costi inefficienti, sono stati determinati i prezzi medi minimi dei pacchi celeri e del pacco free. Tali prezzi minimi possono essere considerati quale limite massimo dei costi unitari efficienti del Pacco ordinario nazionale. Il prodotto del costo unitario per i volumi dei pacchi ordinari rappresenterebbe in questo caso il costo totale efficiente. Nell'ambito della consultazione si richiede di valutare l'ipotesi di ridurre il costo evitato dei pacchi ordinari presentato da Poste Italiane sia per l'esercizio 2011 sia per l'esercizio 2012.

**D.9.1** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sull'evitabilità dei pacchi ordinari in assenza di obblighi?

## **10. La valorizzazione della pertinenza, necessità ed evitabilità delle risorse impiegate ed evitate attraverso il sistema di separazione contabile e contabilità dei costi di Poste Italiane**

**339.** Poste Italiane utilizza per la valorizzazione delle risorse evitate il proprio sistema di separazione contabile e contabilità dei costi. Tale sistema è basato sul metodo di allocazione a costi pienamente distribuiti, di tipo *Activity Based Costing*, la cui base di costo è a costi storici.

**340.** Il sistema di separazione contabile fornisce informazioni contabili, in termini di ricavi e costi, distinte per:

- Poste Italiane;
- Fornitore del Servizio Universale (FSU);
- Non Fornitore del Servizio Universale (NFSU);
- Variazione (ossia risparmio di costi) tra i due scenari in presenza e assenza di obblighi di servizio universale.

**341.** Per ciascuno dei tre soggetti aziendali, il sistema contabile riporta informazioni sui costi diretti, costi diretti di produzione, costi indiretti e *overheads*. I costi diretti sono costituiti prevalentemente da costi esterni riconducibili direttamente ai servizi postali. Tra i costi diretti non sono inclusi i costi del personale.

**342.** I costi diretti di produzione sono distinti tra servizi postali, mercato privati, grandi imprese, servizi al cliente e altri costi. Ai fini del calcolo del costo netto assumono rilevanza i costi diretti di produzione dei servizi postali e del mercato privati. I costi diretti di produzione sono disaggregati per natura di costo, ossia per acquisti di beni/servizi, ammortamenti, lavoro, altro.

**343.** I costi diretti di produzione dei servizi postali sono, a loro volta, suddivisi in costi relativi ai centri di rete postale (CRP) e alle strutture di recapito (SDR). In entrambe le strutture assume particolare rilievo l'incidenza del costo del lavoro. Grazie alla separazione dei costi tra CRP, SDR e UP, Poste Italiane è in grado di conoscere il costo medio del lavoro degli addetti al recapito, separatamente dal costo del lavoro degli addetti alle attività di smistamento/trasporto. Dai dettagli del sistema contabile è possibile leggere informazioni sui componenti del costo del lavoro quali le competenze fisse, premi produttività e altre voci tra cui anche le competenze corrisposte per gli addetti con contratto a tempo determinato.

**344.** Al di là delle possibili classificazioni contabili dei costi, il sistema di separazione contabile di Poste Italiane è in grado di fornire informazioni analitiche in termini di costi

unitari delle risorse produttive effettive ed evitabili, quali personale, mezzi, immobili e impianti tecnici, calcolate dai modelli operativi della rete di recapito, smistamento, trasporto/distribuzione e uffici postali. La parte preponderante dei costi totali delle strutture organizzative dei servizi postali (SDR e CRP) è costituita dal costo del personale, il quale, ai fini del costo netto, è la risultante del prodotto del numero degli FTE derivante dai modelli operativi di rete e dal costo unitario del lavoro. Inoltre, una parte significativa, sebbene minoritaria, dei costi delle SDR e dei CRP è costituita dai beni e servizi strumentali agli addetti dei servizi postali ossia dai mezzi di trasporto, dal materiale di consumo, dalle immobilizzazioni tecniche.

**345.** In ragione della notevole incidenza del costo del lavoro sul costo netto evitato delle SDR e dei CRP, sono stati analizzati in dettaglio i profili di pertinenza e necessità sottostanti a tale voce di costo rispetto alla prestazione del servizio universale. Al riguardo, Poste Italiane ha prodotto un confronto sull'efficienza del costo del lavoro con quella di altri tre operatori europei (Deutsche Post, Royal Mail e PostNL) attraverso la presentazione "*Benchmark su misure di efficienza e costo del lavoro dei principali operatori postali europei*".

**346.** Poste Italiane dichiara di utilizzare nel confronto il costo del lavoro relativo al perimetro dei servizi postali. Il valore considerato comprenderebbe tutti i costi relativi al lavoro (quali, ad esempio, i contributi previdenziali). Per rendere omogeneo il confronto tra gli operatori considerati, Poste Italiane applica ai valori del costo del lavoro degli altri operatori l'indice della *Purchasing Power Parity* (PPP) calcolato dall'OCSE-Eurostat.

**347.** Il costo del lavoro medio per FTE (in PPP – base Italia) è stato diviso da Poste Italiane per il numero di ore lavorate in un anno da un FTE per ciascuno degli operatori considerati nel *benchmark*.

**Tabella 23: Caratteristiche demografiche e volumi procapite 2011**

| Caratteristiche demografiche e volumi procapite 2011 |             |  |   |                                      |                                       |
|--|-------------|--|---|--------------------------------------|---------------------------------------|
|  | Popolazione | Superficie territoriale (Km <sup>2</sup> ) | Densità abitativa (abitanti/Km <sup>2</sup> ) | Tasso di urbanizzazione <sup>1</sup> | Volumi procapite mercato <sup>1</sup> |
| <b>Italia</b>  | 60.626.442  | 301.336                                    | 201,2   | 68%                                  | 73                                    |
| <b>Germania</b>                                      | 81.751.602  | 357.121                                    | 228,9   | 74%                                  | 218                                   |
| <b>Regno Unito</b>                                   | 63.024.472  | 248.528                                    | 253,6   | 80%                                  | 266                                   |
| <b>Olanda</b>  | 16.655.799  | 41.543                                     | 400,9   | 83%                                  | 269                                   |

<sup>1</sup> Fonte: "Main Developments in the postal sector (2010-2013) - Country Reports", studio WIK per la Commissione Europea, 2013

**348.** A partire dai dati desumibili dallo studio di WIK per la Commissione europea, integrati di costi del personale e numero di addetti relativi ai tre operatori europei (Deutsche Post, Royal Mail e PostNL Poste Italiane), Poste Italiane produce i seguenti risultati al fine di dimostrare che i costi relativi al proprio personale sono maggiormente efficienti rispetto agli operatori utilizzati come *benchmark*.

**Tabella 24: Numero di FTE per 1.000 abitanti e per Km<sup>2</sup>**

| Numero di FTE per 1.000 abitanti (esclusi FTE in accettazione negli UP) |           |      |      |
|---|-----------|------|------|
|   | 2010      | 2011 | 2012 |
| PI  | [Omissis] |      |      |
| DPAG  | 1,77      | 1,80 | 1,82 |
| RM  | 2,61      | 2,50 | 2,43 |
| PostNL  | 1,58      | 1,49 | 1,43 |

| Numero di FTE per Km <sup>2</sup> (esclusi FTE in accettazione negli UP) |           |      |      |
|--|-----------|------|------|
|  | 2010      | 2011 | 2012 |
| PI   | [Omissis] |      |      |
| DPAG   | 0,41      | 0,41 | 0,41 |
| RM   | 0,66      | 0,63 | 0,62 |
| PostNL   | 0,63      | 0,60 | 0,58 |

**349.** Il confronto effettuato da Poste Italiane metterebbe in evidenza che il numero di addetti per abitante e il numero di addetti per chilometro quadrato è inferiore per Poste Italiane rispetto agli operatori considerati come *benchmark*. Tuttavia, sembrerebbe che Poste Italiane non abbia considerato il numero di addetti agli uffici postali considerato che Deutsche Post, Royal Mail e PostNL svolgono in *outsourcing* le attività relative alla fase di accettazione negli uffici postali.

**350.** L'esercizio di calcolo comparativo di Poste Italiane prevede infine di calcolare il costo del lavoro medio per FTE dividendo i costi afferenti al personale per il numero di addetti escluso il personale dedicato all'accettazione negli UP.

**Tabella 25: Costo del lavoro medio per FTE e orario medio per FTE**

| Costo del lavoro medio per FTE (in PPP - base Italia) |           |          |          |
|---|-----------|----------|----------|
|   | 2010      | 2011     | 2012     |
| PI  | [Omissis] |          |          |
| DPAG  | € 47.091  | € 46.881 | € 47.447 |
| RM  | € 33.546  | € 33.380 | € 35.186 |
| PostNL  | € 44.652  | € 40.556 | € 40.806 |

| Costo del lavoro orario medio per FTE (in PPP - base Italia) |                  |         |         |
|--|------------------|---------|---------|
|  | 2010             | 2011    | 2012    |
| PI   | <i>[Omissis]</i> |         |         |
| DPAG   | € 23,52          | € 23,42 | € 23,70 |
| RM   | € 16,54          | € 16,46 | € 17,35 |
| PostNL   | € 23,21          | € 21,08 | € 21,21 |

**351.** I risultati dell'esercizio di calcolo prospettati da Poste Italiane evidenziano che Poste Italiane stessa presenterebbe un costo del lavoro medio per FTE e orario medio per FTE inferiore a Deutsche Post e PostNL e superiore a Royal Mail.

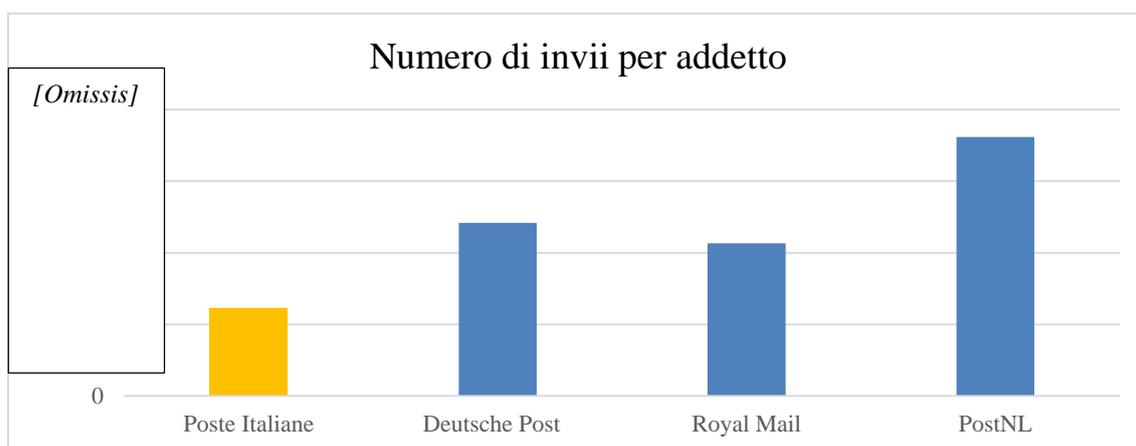
**352.** Dalle evidenze fornite, sembrerebbe che:

- a. il costo del lavoro non tenga conto del confronto con la prestazione effettuata dal personale sui servizi postali;
- b. non si consideri il personale addetto agli uffici postali, con una riduzione del numero degli addetti di Poste Italiane di oltre il *[Omissis]*%, senza fornire evidenza sugli altri operatori europei;
- c. nei servizi postali (accettazione, trasporto/smistamento, recapito) la retribuzione degli addetti agli uffici postali è quella più alta, rispetto a quella dei portalettere (tra il *[Omissis]*);
- d. il numero di osservazioni (3) sia limitato per ottenere risultati affidabili;
- e. il costo medio del lavoro per FTE e per ore lavorate dei tre operatori europei non è puntualmente rilevato da una fonte diretta, ma è derivato da calcoli di Poste Italiane;
- f. il confronto manca di riferimenti più puntuali relativi all'Italia, quali il costo del lavoro degli operatori concorrenti operanti sul territorio nazionale (corrieri espressi) e le tabelle dei livelli retributivi del ministero del lavoro per gli operai addetti al recapito.

**353.** Più in particolare, sulla base dell'analisi svolta, si rileva che Poste Italiane - in coerenza con il proprio modello operativo di calcolo delle prestazioni - non sembra aver tenuto conto - nel proprio esercizio di confronto - della produttività del personale rispetto alle prestazioni dei servizi postali. Da un confronto sui dati utilizzati da Poste Italiane, sembrerebbe infatti che il personale di Poste Italiane sia quello tra gli operatori europei che recapita il minor numero di lettere.

|                       | Numero FTE* | Indicatori PI           |                  | Indicatori che tengono conto dei volumi recapitati |                         |
|-----------------------|-------------|-------------------------|------------------|--|-------------------------|
|                       |             | FTE per km <sup>2</sup> | FTE per 1000 ab. | FTE per Milione di invii                           | Numero di invii per FTE |
| <i>Poste Italiane</i> | [Omissis]   | [Omissis]               | [Omissis]        | [Omissis]  | [Omissis]               |
| <i>Deutsche Post</i>  | 147.487     | 0,41                    | 1,80             | 8,28   | 120.837                 |
| <i>Royal Mail</i>     | 157.286     | 0,63                    | 2,50             | 9,38   | 106.586                 |
| <i>PostNL</i>         | 24.780      | 0,60                    | 1,49             | 5,53   | 180.808                 |

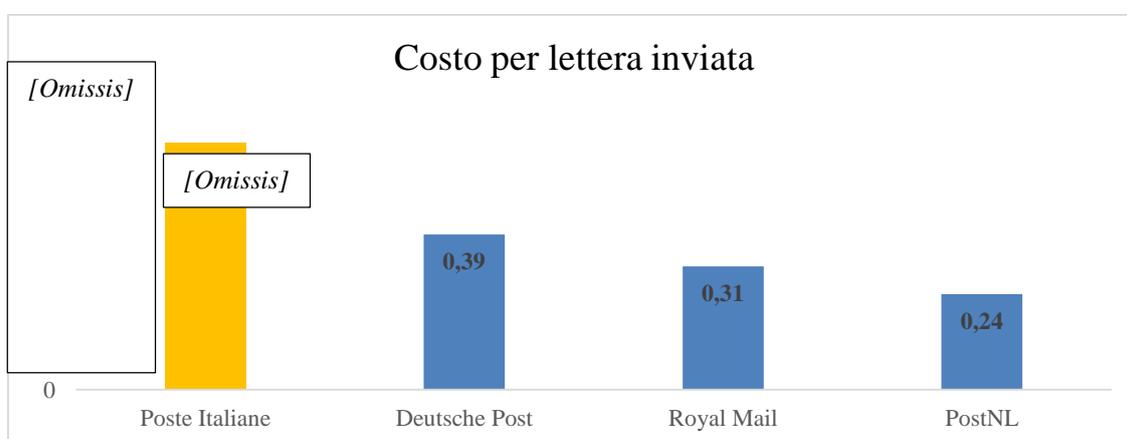
\* esclusi gli FTE dedicati alla fase di accettazione negli uffici postali



**354.** Dalla tabella sopra riportata emergerebbe infatti che Poste Italiane - a parità di corrispondenza recapitata - abbia un numero quasi doppio di addetti rispetto a Deutsche Post e Royal Mail e oltre il triplo rispetto a PostNL. Vista da altra prospettiva, ogni singolo addetto di Poste Italiane recapita circa la metà della corrispondenza di un addetto di Deutsche Post e Royal Mail e tre volte di meno di un addetto di PostNL.

**355.** Inoltre, un confronto sotto il profilo dell'efficienza dei costi, mostra che il costo unitario dell'invio di una lettera di Poste Italiane è significativamente più elevato rispetto agli altri operatori e tale da non poter essere giustificato dalle differenze territoriali e demografiche dell'Italia rispetto alla Germania, Regno Unito e Olanda.

|                       | Volumi totali  | Costo lavoro medio FTE | Costo del personale | Costo per lettera |
|-----------------------|----------------|------------------------|---------------------|-------------------|
| <i>Poste Italiane</i> | [Omissis]      | [Omissis]              | [Omissis]           | [Omissis]         |
| <i>Deutsche Post</i>  | 17.821.849.236 | 47.299                 | 6.975.987.613       | 0,39              |
| <i>Royal Mail</i>     | 16.764.509.552 | 32.799                 | 5.158.823.514       | 0,31              |
| <i>PostNL</i>         | 4.480.409.931  | 43.585                 | 1.080.036.300       | 0,24              |



**356.** Al fine di determinare una stima del costo del lavoro, quanto risultante dal sistema contabile è stato comparato con i costi medi riportati dalle tabelle del Ministero del Lavoro per gli operai addetti al recapito in Italia. Da questo confronto risulta che il costo medio del lavoro degli addetti al recapito di Poste Italiane si colloca ai livelli più alti tra quelli previsti dalle tabelle ministeriali, le quali prevedono 6 livelli di inquadramento separati per operai e impiegati. Poste Italiane inquadra i portalettere come impiegati. Indipendentemente dalle ragioni che hanno spinto Poste Italiane ad adottare una determinata politica salariale, appare che il maggior costo del lavoro, rispetto a quello di un operatore efficiente, non debba alimentare il costo netto del servizio universale, in quanto i maggiori livelli retributivi, che dipendono da libere scelte negoziali di Poste Italiane, non dovrebbero essere imputabili agli obblighi di servizio universale.

**357.** Applicando come ipotesi una distribuzione del personale tra i vari livelli retributivi previsti dalle tabelle ministeriali diversa da quella di attuale di Poste Italiane e tipica di un operatore efficiente, il costo medio del lavoro potrebbe essere inferiore a quello di Poste Italiane, sia per i portalettere, sia per gli addetti allo smistamento. Il costo del lavoro post riduzione potrebbe essere utilizzato per valorizzare il costo del personale dell'operatore FSU relativo ai portalettere e agli addetti allo smistamento. Tale rettifica al costo del personale, che comporterebbe una riduzione del costo netto presentato da Poste Italiane, è limitata alla quantificazione della pertinenza e necessità del costo del

personale ed è indipendente dalla valutazione di verosimiglianza dell'evitabilità del personale addetto ai servizi postali in assenza di obblighi.

**358.** Nell'esercizio 2012, Poste Italiane ha utilizzato un costo del lavoro più basso per l'operatore NFSU rispetto alla stessa voce di costo dell'operatore FSU. Ciò comporta l'aumento del costo netto (*saving*), in ragione del fatto che l'operatore FSU presenta una voce di costo del lavoro più alto per i costi connessi alla stabilizzazione del personale non avente contratto a tempo indeterminato. Secondo Poste Italiane, il maggior costo non sarebbe sostenuto da un operatore privo di obblighi e dunque, in conseguenza di ciò, riduce il costo del lavoro per addetto alla rete postale solo nello scenario controfattuale (NFSU).

**359.** Sulla base delle informazioni fornite, non sembra che la voce di maggior costo del lavoro, legata alla stabilizzazione, possa presentare alcuna relazione con gli obblighi di servizio universale. Difatti, gli obblighi di servizio universale non impongono *per se* la stabilizzazione del personale che, invece, laddove dovuta a prescrizioni dell'ordinamento giuridico, riguarderebbe tutti gli operatori, anche concorrenti, compresi quelli non soggetti al servizio universale. Tuttavia, un possibile collegamento tra gli obblighi di servizio universale in capo a Poste Italiane e la necessità di ricorrere a politiche di stabilizzazione del personale potrebbe essere individuata nella natura di "servizio pubblico" del servizio universale postale. Tipicamente, in questi contesti, la minaccia di sciopero ed interruzione del servizio, qualora rappresenti una minaccia credibile nei confronti dell'azienda da parte della manodopera non stabilizzata, potrebbe effettivamente portare alla necessità di implementare politiche di stabilizzazione.

**360.** Tuttavia, fatti salvi ulteriori elementi conoscitivi sui quali gli operatori del mercato potranno fornire le proprie osservazioni relative al punto sopra enunciato, si propone che l'ammontare di *saving* generato dalla differenza dei due livelli di costo del lavoro sia portato a deduzione del costo netto complessivo dichiarato da Poste Italiane.

**361.** I portalettere e gli addetti allo smistamento dispongono di una serie di beni strumentali all'espletamento della prestazione di recapito o di smistamento. Tali beni sono prevalentemente riconducibili alle voci di costo *occupancy* e *utilities* nonché mezzi di trasporto (comprensivi di carburante, assicurazione, altro) immobilizzazioni tecniche, altro (mensa). La riduzione degli addetti al recapito e allo smistamento, risultante dall'analisi dei relativi modelli operativi, si ripercuotono in diminuzione anche sui beni strumentali. I modelli operativi e contabili non forniscono un livello di dettaglio tale da consentire la relazione puntuale tra la riduzione degli FTE e i beni strumentali. Tuttavia, il sistema contabile di Poste Italiane fornisce le informazioni di dettaglio per attribuire i costi dei beni strumentali degli addetti al recapito, separatamente da quelli degli addetti allo smistamento. Contabilmente, i costi dei beni strumentali sono rinvenibili nelle voci di costo "acquisti di beni e servizi", "altri costi e oneri", "ammortamenti", le quali sono a loro volta distinte per FSU, NFSU e *Saving*. La voce *Saving* consente di identificare i costi dei beni strumentali associati agli FTE che Poste Italiane avrebbe evitato di sostenere in assenza di obblighi. Ciò consente di determinare la riduzione del costo netto derivante

dalle rettifiche apportate ai modelli operativi sul numero di FTE impiegati nella rete di recapito e smistamento.

**362.** Una volta valorizzate le risorse evitabili calcolate dai modelli operativi, Poste Italiane, computa al costo netto anche i costi indiretti e gli *overheads*.

**363.** Nella categoria dei costi indiretti, Poste Italiane ha considerato i costi delle strutture di coordinamento, centrali e territoriali, delle funzioni operative (in particolare SP - Servizi Postali e MP - Mercato Privati), che hanno il compito di guidare la produzione del *business* postale e di darne completa attuazione.

**364.** Si tratta in particolare della funzione *Marketing* e delle strutture di coordinamento e di staff delle funzioni di *business*, come ad es.: Amministrazione e Controllo, Qualità, Recapito, Operazioni, Risorse Umane, etc. a livello centrale di Servizi Postali e analoghe strutture a livello territoriale delle ALT (Aree Logistiche Territoriali); Amministrazione e Controllo, Supporto e gestione operativa, etc. delle AT (Aree Territoriali – ex Country Manager) e Filiali della funzione Mercato Privati.

**365.** Nel 2011 essi rappresentano circa il *[Omissis]* dei costi operativi totali del comparto dei servizi universali (*[Omissis]* milioni di euro per l'operatore FSU). Nel 2012 tali costi ammontano a *[Omissis]* milioni di euro.

**366.** Nel sistema di separazione contabile, Poste Italiane ha allocato tali costi ai prodotti/servizi sulla base dell'incidenza dei costi diretti di produzione sostenuti dalle strutture produttive, coordinate dalle funzioni oggetto di allocazione (*cost to cost* specifici). A titolo d'esempio, la struttura Recapito all'interno delle strutture centrali e territoriali della funzione SP è attribuita ai prodotti sulla base della rilevanza del costo dell'attività operativa di recapito già precedentemente allocato agli stessi; il costo della struttura Risorse Umane della funzione SP è stato allocato ai prodotti sulla base dell'incidenza del costo del personale già precedentemente allocato agli stessi.

**367.** Nella categoria degli *overheads* rientrano i costi delle funzioni di supporto, orientamento e controllo a livello centrale, sostenuti al fine di assicurare la coerenza delle attività svolte dalle funzioni di *business* con le politiche e le strategie della direzione generale.

**368.** Nello specifico, si tratta dei costi delle strutture di staff che fanno capo direttamente al Presidente o all'Amministratore Delegato, quali ad es. le direzioni centrali Finanza, Amministrazione e Controllo, Affari Legali e Societari, etc.

**369.** Tali costi sono attribuiti da Poste Italiane ai prodotti/servizi attraverso l'utilizzo del parametro generale di allocazione del *cost to cost*, ossia sulla base dell'ammontare dei costi precedentemente allocati, dopo aver condotto un'analisi delle mansioni effettivamente svolte dalle singole strutture. A titolo di esempio, i costi della struttura Risorse Umane a livello di DG sono stati allocati ai prodotti sulla base dell'assorbimento del costo del personale da parte degli stessi; i costi della funzione Immobiliare sono stati attribuiti ai prodotti, invece, sulla base dell'incidenza della risorsa Immobili all'interno degli stessi. Analogamente ai costi indiretti, anche gli *overheads*, nel 2011, rappresentano

circa il [Omissis] dei costi operativi del comparto dei servizi universali ([Omissis] milioni di euro per l'operatore FSU). La stessa voce dei costi è pari a [Omissis] milioni di euro nell'esercizio 2012.

**370.** Per la valorizzazione dei costi indiretti dell'operatore NFSU, le ipotesi di ridimensionamento delle strutture di coordinamento centrale e territoriale delle funzioni di business sono state operate da Poste Italiane nel sistema di separazione contabile secondo *driver* parametrici, quali ad es. la riduzione dei ricavi attribuibili ad una specifica funzione di business o la diminuzione degli FTE stimata nell'ambito dei modelli operativi ipotizzati per l'operatore NFSU. Ad es., i costi del Marketing o di coordinamento centrale della funzione Servizi Postali sono stati ridotti da Poste Italiane in misura pari alla contrazione dei ricavi dei prodotti/servizi postali stimata per l'operatore NFSU, mentre i costi delle strutture di coordinamento territoriale (ALT) sono stati valorizzati per l'operatore NFSU in misura proporzionale alla riduzione degli FTE delle strutture operative (SDR e CRP).

**371.** Per quanto riguarda le funzioni di staff centrali, gli *overheads* dell'operatore NFSU sono stati ridotti da Poste Italiane sulla base della diminuzione dei ricavi totali dell'azienda, ad eccezione della divisione Immobiliare per la quale il risparmio è stato calcolato sulla base della variazione dei costi degli immobili dell'operatore NFSU.

**372.** Una volta valorizzati i costi indiretti e *overheads* per l'operatore NFSU, questi ultimi sono successivamente allocati ai prodotti/servizi attraverso le stesse logiche e *driver* di ribaltamento sopra descritti per l'operatore FSU.

**373.** In particolare, per l'allocazione al prodotto/servizio, Poste Italiane prevede un'imputazione "a cascata" secondo quattro *step* di attribuzione.

**374.** Nel 1° *step* di ribaltamento sono allocati i costi delle strutture che svolgono mansioni vicine alle attività dirette secondo *driver* specifici provenienti dai modelli operativi; ad es. i costi di recapito delle ALT della funzione SP sono attribuiti ai prodotti/servizi sulla base dei costi degli stessi originati nelle SDR (Strutture Di Recapito); le Filiali della funzione MP sono attribuiti ai prodotti/servizi sulla base dei costi degli stessi originati negli UP (Uffici Postali).

**375.** Nel 2° *step* di ribaltamento sono allocate le strutture regionali di coordinamento; ad es. le Risorse Umane regionali vengono attribuite ai prodotti/servizi sulla base dei costi del personale fino a tal livello attribuiti (comprensivi quindi dello *step* 1).

**376.** Il 3° *step* di ribaltamento è costituito essenzialmente dalle strutture territoriali della funzione Immobiliare, che vengono allocate sulla base dei costi immobiliari consumati dagli stessi (comprensivi dello *step* 1 e 2).

**377.** Nel 4° *step* di ribaltamento vengono ribaltati i rimanenti costi, essenzialmente i costi indiretti delle strutture di coordinamento centrali e gli *overhead*.

**378.** L'allocazione dei costi indiretti ai prodotti è un esercizio di calcolo spesso arbitrario a causa dell'indisponibilità di informazioni di dettaglio che permettano di quantificare il

consumo delle risorse indirette da parte dei prodotti. Il processo di allocazione dei costi indiretti è frutto dello sforzo di Poste Italiane di minimizzare i gradi di arbitrarietà dell'esercizio di calcolo.

**379.** La separazione contabile del FSU, basata su un sistema di costi pienamente distribuiti, di cui è dotata Poste Italiane fornisce informazioni sufficientemente dettagliate e in grado di allocare in modo corretto i costi indiretti ai prodotti. Tuttavia, in un modello di calcolo a costi evitabili, le risorse afferenti ai costi indiretti non sembra possano essere evitate in assenza di obblighi di servizio universale. L'evitabilità dei costi indiretti, infatti, è effettuata da Poste Italiane in modo parametrico direttamente dal sistema di separazione contabile e non attraverso un modello operativo in grado di identificare puntualmente le risorse direttamente evitabili così come fatto per le risorse della rete di recapito, di trasporto/smistamento e la rete degli uffici postali. Inoltre, secondo prassi contabile consolidata, i costi evitati dovrebbero per definizione includere esclusivamente i costi diretti. Il fatto che i costi indiretti siano condivisi tra più prodotti e strutture, già di per sé, rende difficoltosa l'identificazione di ogni relazione tra costi e prodotti e quindi l'evitabilità della risorsa in uno scenario controfattuale di assenza degli obblighi di servizio universale. Piuttosto, occorre valutare se Poste Italiane si sia dotata di una propria organizzazione che presenta margini di razionalizzazione, indipendenti dallo *status* di fornitore del servizio universale. Conclusioni analoghe a quelle dei costi indiretti, potrebbero essere espresse a maggior ragione per gli *overheads*, i quali rappresentano un categoria di costi che, da un punto di vista di gerarchia dell'architettura del sistema contabile, ha un minor nesso di causalità con i prodotti rispetto agli stessi costi indiretti.

**380.** I costi indiretti e gli *overheads* presentano scostamenti significativi dal 2011 al 2012. Contabilmente, entrambe le voci di costo devono essere classificate tra i costi indiretti rispetto alle attività di rete. Con tale classificazione, la somma dei costi indiretti e degli *overheads* supera la soglia del 10% dei costi diretti di rete considerata allocabile ai prodotti e servizi nei sistemi di contabilità regolatoria.

**381.** In base a quanto descritto sui costi indiretti e sugli *overheads*, sussistono alcuni dubbi di pertinenza e necessità con la prestazione del servizio universale, nonché di evitabilità in assenza di obblighi. Conseguentemente tali costi non dovrebbero essere computati all'interno del costo netto evitato con la conseguenza di comportarne una riduzione. Tuttavia, da un punto di vista meramente contabile i costi indiretti hanno subito, nel corso degli anni, una drastica riduzione, maggiore anche dei costi diretti di produzione in termini percentuali (circa [Omissis] contro [Omissis] dei costi diretti di produzione nello stesso periodo di osservazione). Gli *overheads* viceversa hanno avuto un andamento altalenante in tutto il periodo ma con un valore di fine e inizio periodo analogo, nonostante il *trend* dei costi diretti di produzione sia sempre decrescente. Ciò conferma ulteriormente come gli *overheads* abbiano nel loro complesso una scarsa correlazione con i costi diretti di produzione, mentre i costi indiretti subiscano delle riduzioni anche superiori a quelle dei costi diretti.

**382.** Per quanto attiene ai costi indiretti, differentemente dagli *overheads*, è comunque osservabile un processo di forte riduzione dei costi, superiore anche a quello dei volumi. Ciò implica che i costi indiretti unitari sono diminuiti al decrescere dei volumi. Considerata la regolarità della decrescita dei costi e dei volumi si può presumere, per quanto indiretto, un certo nesso di correlazione. Inoltre, la riduzione dei costi indiretti è di proporzioni straordinarie e tali da far ritenere che Poste Italiane abbia voluto perseguire un processo di efficientamento di tale categoria di costi. Il comportamento virtuoso nella riduzione dei costi indiretti dovrebbe essere riflesso nel principio degli incentivi all'efficienza. In tal senso sono stati effettuati approfondimenti per analizzare quali voci di costo indiretto potessero avere un nesso di causalità contabile con l'evitabilità dei costi in un ambito privo di obblighi di servizio universale.

**383.** L'unica eccezione alla completa eliminazione dei costi indiretti dal costo netto sembra possa essere rappresentata dalle attività delle RAM (Recapito Area Manager) che appaiono connesse al numero di FTE impiegati nella fase di recapito. Le RAM sono 34 strutture presenti a livello provinciale, aventi il compito di assicurare il presidio dei processi e delle attività di recapito attraverso i circa 2.800 uffici di recapito (circa [Omissis] CD e circa [Omissis] PDD) presenti sul territorio. I costi delle RAM rappresentano nel 2012 un costo pari a [Omissis] milioni di euro e un *saving* pari a 12 milioni di euro associato al numero di FTE evitabili dichiarati da Poste Italiane nei modelli operativi. I risultati delle analisi sul numero di FTE efficiente ed evitabile all'interno dei modelli operativi di recapito dovrebbero dunque avere un impatto diretto e proporzionale sui costi delle RAM.

**384.** A conclusione delle attività di analisi, si ritiene di escludere i costi indiretti ed *overheads* dal calcolo del costo netto, ad eccezione dei costi relativi alle RAM.

**D.10.1** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi contabile descritta per il calcolo del costo netto evitato?

## **11. La remunerazione del capitale impiegato**

### *11.A.1. La remunerazione del capitale impiegato presentata da Poste Italiane*

**385.** Poste Italiane ha incluso la remunerazione del capitale nella richiesta di finanziamento del costo netto del servizio universale per un importo di circa 190 milioni di euro per il 2011 e 144 milioni di euro per il 2012.

**386.** La remunerazione del capitale è data dal prodotto tra il capitale impiegato desumibile dalla separazione contabile e il tasso di remunerazione del capitale calcolato attraverso la metodologia del *Weighted Average Cost of Capital* (WACC). Poste Italiane ha presentato il WACC di un ipotetico operatore postale soggetto agli obblighi di servizio universale, costruito *ad hoc* esclusivamente per il costo netto, partendo da dati di *benchmark* di operatori postali quotati.

**387.** Il capitale impiegato è determinato come somma delle seguenti voci:

- a. immobilizzazioni materiali industriali
- b. immobilizzazioni immateriali
- c. immobilizzazioni finanziarie
- d. circolante

**388.** Le immobilizzazioni materiali industriali contengono

- a. terreni
- b. fabbricati strumentali
- c. impianti e macchinari
- d. attrezzature industriali e commerciali
- e. migliorie beni di terzi
- f. altri beni
- g. immobilizzazioni in corso e acconti

**389.** Le immobilizzazione immateriali comprendono prevalentemente i *software*, mentre le immobilizzazioni finanziarie includono le partecipazioni in altre società del gruppo. Il capitale circolante annovera i crediti di breve periodo che Poste Italiane vanta nei confronti dei debitori. Il capitale impiegato così calcolato ammonta a circa 2.010 milioni di euro per il 2011 e 1.727 milioni di euro per il 2012.

**390.** Ai fini della determinazione del tasso di remunerazione del capitale, Poste Italiane ha calcolato il WACC secondo la seguente formula:

$$\text{WACC} = K_e * \frac{E}{(D+E)} + K_d * (1-t) * \frac{D}{(D+E)}$$

in cui:

$K_e$  = Costo del capitale proprio  
 $K_d$  = Costo dell'indebitamento  
 $E$  = Patrimonio netto  
 $D$  = Indebitamento  
 $t$  = aliquota fiscale sull'imposta sui redditi

dove:

$K_f$  = Rendimento dei titoli privi di rischio  
 = Coefficiente di rischiosità sistemica non diversificabile  
 $MRP$  = *Market Risk Premium* - Premio per il rischio aziendale  
 $R_a$  = Rischio aggiuntivo

**391.** L'approccio scelto per la determinazione dei parametri che entrano nel calcolo del WACC è stato quello del *benchmark*, ossia nella selezione di un gruppo di aziende quotate (campione di riferimento) che operano nel medesimo settore di Poste Italiane.

**392.** Poste Italiane ha utilizzato i seguenti parametri per calcolare il WACC:

- *Risk free rate (Kf)*: questo parametro costituisce il rendimento delle attività prive di rischio. In conformità alla prassi prevalente Poste Italiane ha utilizzato il valore del BTP decennale (*benchmark*) alla data della valutazione. Tale valore, al 31 dicembre 2011 e al era pari a 7,108%.

|                     | <b>2011</b> | <b>2012</b> |
|---------------------|-------------|-------------|
| Risk free rate (Kf) | 7,108%      | 4,497%      |

- *Coefficiente  $\beta$  levered (B)*: la variabile  $\beta$  rappresenta il coefficiente di correlazione che misura la rischiosità dell'investimento rispetto alla rischiosità del mercato azionario di riferimento. Essendo le società del campione quotate in borsa ed operanti nel medesimo settore di Poste Italiane, si è calcolato un  $\beta$  medio delle stesse, sulla base delle informazioni reperite su *Bloomberg* (Al 31 dicembre 2011 e 31 dicembre 2012).

|                 | <b>2011</b> | <b>2012</b> |
|-----------------|-------------|-------------|
| $\beta$ levered | 0,8530      | 0,8343      |

- *Market Risk Premium (MRP)*: il premio di mercato è rappresentato dalla differenza tra il tasso di rendimento di un portafoglio complessivo del mercato azionario ed il tasso di rendimento delle attività prive di rischio. Il premio di mercato risulta generalmente variabile nei paesi occidentali a seconda del paese di riferimento, del tipo di mercato e del periodo considerato. Per determinare il valore del Market Premium, Poste Italiane ha considerato il valore espresso da Damodaran per l'Italia<sup>17</sup>.

|                                  | <b>2011</b> | <b>2012</b> |
|----------------------------------|-------------|-------------|
| <i>Market Risk Premium (MRP)</i> | 8,53%       | 7,50%       |

<sup>17</sup> Cfr. "Stime dei parametric di rischio Paese e dell'Equity risk premium", A. Damodaran, Stern School of Business, New York University, aggiornamento annuale.

|                     | 2011  | 2012  |
|---------------------|-------|-------|
| Risk free rate (Kf) | 5,75% | 4,50% |

- *Rischio aggiuntivo (Ra)*: il premio per il rischio rappresenta un parametro aggiuntivo che viene applicato in caso di situazioni di settori/società con un rischio più elevato rispetto al rischio Paese. Per il 2011 e 2012, Poste Italiane ha ritenuto di non aggiungere alcun maggior rischio poiché, dato l'assetto proprietario e i risultati conseguiti dalla società, è sembrato opportuno non penalizzare la società rispetto al mercato di riferimento.

**393.** Il costo del capitale proprio è stato definito da Poste Italiane come il rendimento atteso del capitale di rischio investito in un'impresa (o gruppo di imprese comparabili) di caratteristiche normali, inserita nello stesso settore dell'impresa che si intende valutare. Il metodo più utilizzato nella prassi del calcolo del tasso di remunerazione è il *Capital Asset Pricing Model (CAPM)*, che consiste nel calcolare il costo del capitale come somma tra il tasso di rendimento delle attività prive di rischio (*risk free rate*), rettificato con il valore  $\beta$ , ed un premio per il rischio.

**394.** Sulla base dei parametri sopra indicati, il costo del capitale proprio risulta pari:

|                                   | 2011   | 2012   |
|-----------------------------------|--------|--------|
| <b>Costo del capitale proprio</b> | 12,01% | 10,75% |

**395.** Il costo dei debiti onerosi (Kd) è il costo medio ponderato annualizzato del debito. Per il Tax rate (t) è stato utilizzato il dato ricavato dal Survey Ernst&Young pubblicato a Gennaio 2012. Poste Italiane ha poi calcolato il costo dell'indebitamento  $Kd(1-t)$  al netto dell'effetto fiscale.

| <b>COSTO DEL DEBITO</b>                        |           |           |
|--|-----------|-----------|
|  | 2011      | 2012      |
| Costo dei debiti onerosi lordi                 | [omissis] | [omissis] |
| Tax rate                                       | 27,5%     | 27,5%     |
| Costo del debito al netto dell'effetto fiscale | [omissis] | [omissis] |

**396.** Poste Italiane ha infine calcolato la struttura finanziaria della società (Debiti D ed Equity E): la struttura finanziaria della società, ai fini della determinazione del WACC, è stata calcolata, coerentemente a quanto fatto ai fini del calcolo del coefficiente  $\beta$ , sulla base del rapporto medio D/E espresso dalle società selezionate come "*comparables*" dalla stessa Poste Italiane.

Conseguentemente, i pesi attribuiti al capitale proprio (ovvero  $E/(D+E)$ ) e al capitale di debito (ovvero  $D/(D+E)$ ) sono stati determinati come segue:

| <b>GEARING</b>                          |                               |                    |                    |
|---|-------------------------------|--------------------|--------------------|
| <b>Descrizione</b>                      |                               | <b>Valori 2011</b> | <b>Valori 2012</b> |
| Debt/Equity ratio<br>(media di settore) | $A = D/E$                     | [omissis]          | [omissis]          |
| Peso del capitale proprio               | $E/(D+E) = Y - C$             | [omissis]%         | [omissis]%         |
| Peso dei debiti onerosi                 | $C = A/(1+A)$                 | [omissis]%         | [omissis]%         |
| <b>Totale</b>                           | <b><math>Y = (D+E)</math></b> | <b>100,0%</b>      | <b>100%</b>        |

Tenuto conto di quanto sopra, Poste Italiane ha calcolato il WACC che è risultato essere pari a 9,469% per il 2011 e 8,35% per il 2012<sup>18</sup>:

| <b>Weighted Average Cost of Capital</b> |                    |                    |
|---|--------------------|--------------------|
| <b>Descrizione</b>                      | <b>Valori 2011</b> | <b>Valori 2012</b> |
| Costo del capitale proprio              | 12,01%             | 10,75%             |
| % peso del capitale proprio             | [omissis]%         | [omissis]%         |
| Costo del debito                        | [omissis]%         | [omissis]%         |
| % peso del debito                       | [omissis]%         | [omissis]%         |
| <b>(WACC)</b>                           | <b>9.47%</b>       | <b>8,35%</b>       |

**397.** Poste Italiane ha calcolato il capitale impiegato cui applicare il WACC, a partire dallo stato patrimoniale del bilancio d'esercizio poiché il sistema di separazione contabile non contiene conti di capitale distinti per servizio. Ciò in quanto la normativa contabile

<sup>18</sup> Un'eventuale analisi di sensitività, effettuata utilizzando il tasso medio degli ultimi 3 anni (dal 2009 al 2011), porterebbe ad un WACC medio pari al 8,656%, il cui utilizzo non comporterebbe effetti significativi sulla valorizzazione stessa.

del settore postale non ha mai previsto conti di capitale, né il costo del capitale ai fini degli obblighi di orientamento al costo dei prezzi.

#### *11.A.2. Le analisi dell’Autorità sulla remunerazione del capitale*

**398.** Poste Italiane ha presentato il calcolo della remunerazione del capitale, per gli anni 2011 e 2012, solo per l’operatore soggetto ad obblighi di servizio universale, omettendo ogni considerazione sul costo del capitale di un operatore NFSU. Ha dunque sommato tale remunerazione del capitale al costo netto calcolato in base al proprio sistema di separazione contabile e non al costo netto evitabile calcolato secondo la metodologia dei costi evitabili prevista dall’allegato I alla direttiva.

**399.** Poste Italiane ha dunque calcolato il profitto ragionevole attraverso il prodotto tra il WACC determinato su basi comparative e il capitale impiegato risultante da bilancio. Ciò è stato motivato dal fatto che l’operatore NFSU in uno scenario controfattuale parte dal presupposto di conseguire profitti.

**400.** A seguito dei chiarimenti richiesti, Poste Italiane ha sostenuto che la metodologia utilizzata per il WACC ha, fra le sue finalità, quella di valutare la rischiosità della Capogruppo PI qualora essa fosse considerata equiparabile ad alcuni operatori simili quotati ed operanti nei medesimi settori di mercato. La rischiosità viene valutata dal punto di vista del mercato finanziario in cui gli operatori postali sono quotati. Inoltre, Poste Italiane ritiene che al momento, la caratteristica di fornire o meno il Servizio Universale, pur se considerata fra le variabili critiche da esaminare, non viene considerata determinante dai principali analisti del settore per la valutazione della rischiosità finanziaria. La quasi totalità degli operatori quotati, che risultano più comparabili con Poste Italiane ai fini della metodologia Benchmark, sono attualmente fornitori del SU nel proprio paese. Poste Italiane conclude che dalla descrizione dei parametri considerati nella valutazione del WACC, l’obbligo di fornitura del SU non ha un impatto rilevante nella variazione degli *input* e delle grandezze implicate.

**401.** Poste Italiane prospetta quindi propri calcoli su una formula ricavata dal *report* di Frontier Economics “*Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO*” del 2013 al fine di determinare un ragionevole profitto.

**402.** Lo studio di Frontier Economics rappresenta una raccolta di possibili metodi di calcolo di un ragionevole profitto, non tutti convenzionali e non tutti consolidati nella prassi applicativa. Dal punto di vista della metodologia di calcolo del costo netto evitato, come definito dall’allegato I alla direttiva, la stessa Frontier Economics nella sostanza ritiene che il ragionevole profitto debba essere calcolato come differenza tra il costo del capitale NFSU e il costo del capitale FSU, dove il costo del capitale è dato dal prodotto tra WACC e capitale impiegato. Comunque Frontier Economics ritiene che se gli scenari fattuali e controfattuali non sono troppo diversi, la differenza tra i due diversi costi del capitale potrebbero elidersi o al più avere un valore non significativo.

**403.** Frontier Economics ritiene poi che da un punto di vista pratico il costo del capitale possa essere calcolato come il prodotto del WACC per il capitale impiegato richiesto per la fornitura del servizio universale in uno scenario base.

**404.** In base a quanto premesso, il ragionevole profitto dovrebbe essere calcolato seguendo la metodologia di calcolo del costo netto evitato attraverso la differenza tra il costo del capitale del FSU e il costo del capitale del NFSU.

**405.** Tuttavia, la metodologia del calcolo del costo del capitale evitabile in assenza di servizio universale, per essere implementata, dovrebbe basarsi su criteri chiari di individuazione degli asset necessari e pertinenti per l'operatore FSU e degli asset evitabili per l'operatore NFSU. Analogamente il tasso di remunerazione dovrebbe essere calcolato separatamente per l'operatore soggetto e non soggetto ad obblighi di servizio universale. La differenza tra i due scenari darebbe luogo al costo del capitale evitabile ammissibile al costo netto.

**406.** La ricostruzione del costo del capitale evitabile (capitale impiegato per il tasso di remunerazione del capitale), come sopra descritta, richiede dunque un processo di valutazione complesso che può essere effettuato più compiutamente anche in esito alle osservazioni espresse dai rispondenti alla consultazione pubblica.

**407.** In prima applicazione, si potrebbe dunque valutare di seguire la metodologia di "second best" rappresentata da Frontier Economics nel proprio documento "*Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO*" del 2013 tenendo conto solo di uno scenario base.

**408.** Sulla base di quanto sopra riportato, nello scenario fattuale, risulta che Poste Italiane abbia un capitale impiegato paria circa 2.010 milioni di euro per il 2011 e 1.727 milioni di euro per il 2012.

**409.** Indipendentemente dall'evitabilità, il capitale impiegato potrebbe essere calcolato sulla base degli investimenti immobilizzati pertinenti e necessari all'adempimento degli obblighi di servizio universale.

**410.** Il capitale impiegato è stato dunque analizzato al fine di valutare la pertinenza delle voci dell'attivo immobilizzato e l'impatto che le stesse avrebbero in relazione alla base di calcolo della remunerazione del capitale.

**411.** Poste Italiane annovera nel capitale impiegato:

- le immobilizzazioni materiali;
- le immobilizzazioni immateriali;
- le immobilizzazioni finanziarie;
- il capitale circolante.

**412.** Nel corso delle attività di analisi, è stata riscontrata la non pertinenza delle immobilizzazioni immateriali e finanziarie nonché del capitale circolante rispetto al

servizio universale e alla loro evitabilità rispetto agli obblighi di universalità del servizio postale.

**413.** Le immobilizzazioni finanziarie sono costituite prevalentemente da partecipazioni in altre aziende. Tali partecipazioni non costituiscono un costo opportunità legato al servizio universale, né un costo opportunità che Poste Italiane avrebbe evitato in assenza di obblighi. Pertanto tali investimenti potrebbero essere dedotti nella loro totalità dal capitale impiegato utilizzato per il calcolo del costo netto.

**414.** Le immobilizzazioni immateriali comprendono prevalentemente i *software* che presentano una vita utile media dell'ordine di 3 anni. Le immobilizzazioni immateriali insieme al capitale circolante hanno una vita utile molto breve rispetto al tasso di remunerazione del capitale e in particolare al WACC calcolato dalla stessa Poste Italiane. Infatti, coerentemente con la prassi seguita per il tasso di remunerazione del capitale, il WACC utilizzato da Poste Italiane impiega parametri la cui *duration* riguarda il lungo periodo (addirittura oltre i 10 anni per il premio di mercato). Tuttavia l'applicazione di un tasso di remunerazione, determinato sulla base di variabili di lungo periodo, applicato al capitale circolante (crediti di breve periodo) e ai *software* (vita utile triennale), sovrastima il costo del capitale.

**415.** La voce di attivo relativa alle immobilizzazioni materiali è stata approfondita ed è stato chiesto a Poste Italiane di fornire informazioni utili a ricostruire la pertinenza degli *asset* rispetto alla prestazione del servizio universale. Le immobilizzazioni materiali comprendono:

- a. terreni;
- b. fabbricati strumentali;
- c. impianti e macchinari;
- d. attrezzature industriali e commerciali;
- e. migliorie beni di terzi;
- f. altri beni;
- g. immobilizzazioni in corso e acconti.

**416.** Le voci delle immobilizzazioni materiali relative ai CRP riguardano quasi esclusivamente i CMP e, in generale, i siti industriali.

**417.** Per quanto riguarda la SDR, le voci disaggregate di immobilizzazioni materiali, riportate nella tabella seguente, sono risultate pertinenti.

| <b>Tipi di immobilizzazioni materiali SDR</b> |
|---|
| <i>Fabbricati</i>                             |
| <i>Impianti</i>                               |
| <i>Migliorie beni in affitto</i>              |
| <i>Immobilizzazioni tecniche</i>              |
| <i>Impianti PGO</i>                           |
| <i>Impianti T&amp;T</i>                       |
| <i>Attrezzature</i>                           |
| <i>Macchine d'ufficio</i>                     |
| <i>Automezzi</i>                              |
| <i>Software</i>                               |
| <i>Altro</i>                                  |

**418.** La determinazione del capitale impiegato così effettuata che, come sopra evidenziato, si potrebbe utilizzare in prima applicazione, non tiene conto dello scenario controfattuale (NFSU) dei modelli operativi della rete di recapito e della prestazione dei portalettere.

**D.11.1** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sul calcolo del capitale impiegato di un operatore FSU?

**D.11.2** Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito al consolidamento di una metodologia di calcolo del capitale impiegato evitabile che sia la risultante della differenza del capitale impiegato di un operatore FSU e del capitale impiegato di un operatore NFSU?

**D.11.3.** Si condivide l'ipotesi di applicare, in prima applicazione per il 2011 e 2012, la metodologia di calcolo del capitale impiegato solo in uno scenario base (FSU)?

**419.** L'Autorità calcola il tasso di remunerazione del capitale attraverso la metodologia del WACC analogamente a quanto prodotto da Poste Italiane. Tuttavia, il calcolo dei singoli parametri di Poste Italiane non è sempre coerente con la prassi applicativa seguita dall'Autorità per finalità regolamentari. Inoltre, ugualmente a quanto presentato per il

capitale impiegato, Poste Italiane non ha determinato il WACC quale differenza delle due situazioni che vedono Poste Italiane una volta soggetta e l'altra priva degli obblighi di servizio universale.

**420.** Il WACC presentato da Poste Italiane è stato, comunque, esaminato al fine di fornire un tasso di remunerazione di di un operatore soggetto ad obblighi di servizio universale (FSU) coerentemente con l'ipotesi di calcolare, in prima applicazione, il capitale impiegato solo dell'operatore FSU. In tal senso, sono stati apportati una serie di correttivi ai parametri che compongono il WACC, i quali seguono un approccio consolidato dall'Autorità per finalità regolamentari dei settori di pubblica utilità.

**421.** In dettaglio, un'attività priva di rischio è un'attività caratterizzata da un rendimento certo con variabilità nulla (assenza di volatilità nei rendimenti). Non essendo possibile di fatto trovare un'attività che sia realmente scevra da qualsiasi tipo di rischio, gli analisti finanziari utilizzano tipicamente, come *proxy* del *risk free rate*, il rendimento dei titoli di Stato emessi dai governi di Paesi economicamente stabili.

**422.** Poste Italiane calcola due differenti tassi *risk free*: uno, per il calcolo del costo del debito e, l'altro, per il calcolo del costo del capitale proprio. Non essendo rinvenibili giustificazioni finanziarie per poter avere due distinti tassi per la stessa variabile *risk free*, la proposta presentata ha necessitato di una correzione metodologica.

**423.** Tra i due tassi *risk free* impiegati da Poste Italiane, quello maggiormente in linea con la prassi regolamentare è relativo al calcolo del costo del capitale proprio. Questo, infatti, è stato determinato da Poste Italiane attraverso il tasso *benchmark* spot di fonte Bloomberg. Tuttavia, Poste Italiane, nell'utilizzare il tasso *benchmark*, ha ritenuto di poter calcolare il rendimento del tasso utilizzando solo il valore puntuale al 31 dicembre del 2011 e del 2012.

**424.** In attesa di un consolidamento della metodologia di calcolo del tasso *risk free*, sono stati utilizzati, ai fini della verifica del calcolo del WACC, i rendimenti dei titoli di Stato di lungo periodo pubblicati dalla Banca d'Italia. Dalla relazione annuale della Banca d'Italia si ricava che dall'estate del 2011 i tassi di interesse sui titoli di Stato italiani sono aumentati rapidamente, raggiungendo livelli elevati, i massimi dall'avvio dell'Unione monetaria; sulla scadenza decennale, nell'arco dell'anno gli stessi sono saliti di 2,3 punti percentuali, fino al 7,1 per cento, per poi ridiscendere al 5,8 per cento alla fine della seconda decade di maggio (2012). Tale dinamica rende evidente come l'uso effettuato da Poste Italiane di un solo dato al 31/12 per determinare il tasso di rendimento *risk free* degli anni 2011 e 2012 può condurre a risultati meno accurati rispetto alle medie di periodo già impiegate dall'Autorità per la determinazione del WACC. Conseguentemente, una media annuale dei rendimenti dei BTP *benchmark* appare rappresentare meglio la realtà del costo medio del *risk free* che, così determinato, è stimabile nel 5,29% per il 2011 e 5,36 per il 2012 ed utilizzabile come unico tasso sia per la determinazione del costo del debito, sia per il costo del capitale proprio attraverso il metodo del *Capital Asset Pricing Model* (CAPM).

**425.** Poste Italiane ha presentato un tasso di remunerazione del debito inferiore addirittura al *risk free*, ossia ai BTP collocati sul mercato dal Governo italiano. Poste Italiane presenta evidentemente un basso rischio di insolvenza e ciò si riflette sul costo del debito. Il basso rischio di insolvenza dovrebbe comportare un'incidenza sullo *spread* del debito molto basso, addirittura negativo, se comparato al rendimento dei BTP. In ogni modo, le agenzie di rating (Standard & Poor's e Fitch) attribuiscono un rating BBB a Poste Italiane (BBB: Adeguata capacità di rimborso, che però potrebbe peggiorare) per i rischi derivanti dall'implicito controllo del Governo italiano sulle scelte aziendali. Ciò si dovrebbe riflettere all'interno dello *spread* in quanto l'offerta di credito nei mercati finanziari dovrebbe tenere conto in linea di principio del *rating* aziendale. Se così fosse, lo *spread* potrebbe essere stimato in misura non superiore a 120 punti base sia per il 2011 sia per il 2012.

**426.** La somma del rendimento *risk free* e dello *spread* dà luogo a un costo del debito *post tax* pari a 4,75%.

|  | <b>Poste Italiane 2011</b> | <b>Poste Italiane 2012</b> | <b>AGCOM 2011</b> | <b>AGCOM 2012</b> |
|--|----------------------------|----------------------------|-------------------|-------------------|
| <i>Risk free</i>   | -                          | -                          | 5,29%             | 5,36%             |
| <i>Spread (debt premium)</i>                             | -                          | -                          | 1,20%             | 1,20%             |
| <i>Tasso di remunerazione del debito <u>pre tax</u></i>  | [omissis]                  | [omissis]                  | 6,49%             | 6,56%             |
| <i>Tasso di remunerazione del debito <u>post tax</u></i> | [omissis]                  | [omissis]                  | <b>4,71%</b>      | <b>4,76%</b>      |

**427.** Nel calcolo del tasso di remunerazione del capitale proprio, Poste Italiane ha fatto ricorso correttamente al metodo del CAPM. Al di là della componente relativa al tasso *risk free*, le altre due variabili incluse in tale modello sono:

- il premio di mercato (*Equity Risk Premium – ERP*);
- il coefficiente beta.

**428.** Il premio di mercato (ERP) rappresenta il rendimento addizionale, rispetto al rendimento di un'attività priva di rischio, richiesto dagli investitori come compenso per il rischio derivante dall'investimento nel mercato azionario.

**429.** L'ERP si può ottenere come differenza tra il rendimento atteso di un portafoglio di mercato diversificato e il rendimento di un'attività finanziaria priva di rischio (*risk free rate*). Si tratta di un dato la cui stima può avvenire attraverso l'analisi di dati storici, l'uso di indagini qualitative (*survey*), il ricorso ad un confronto internazionale oppure attraverso metodologie che fanno ricorso a dati previsionali, come ad esempio il *dividend growth model*. Nella prassi, si ricorre spesso ad un'analisi dei rendimenti storici al fine di stimare il valore dell'ERP prospettico.

**430.** Sulla base di considerazioni già espresse dall'Autorità per il settore delle telecomunicazioni, anche al fine di tenere conto degli effetti della recente crisi finanziaria, l'Autorità ha ritenuto che il 4,50% sia una stima appropriata dell'ERP ai fini del calcolo del costo del capitale proprio.

**431.** Il premio di mercato è una variabile esogena all'azienda, rispetto al calcolo del tasso di remunerazione del capitale proprio, che subisce piccole variazioni nel lungo periodo. Dal 2011 ad oggi il contesto macroeconomico è migliorato e verosimilmente nel lungo periodo ci sarà una tendenza verso una stabilità dei valori strutturali del Paese Italia sul premio di mercato. Appare, pertanto, che l'ERP determinato con l'ultima delibera in materia di tasso di remunerazione del capitale possa essere applicato ai fini del calcolo del WACC.

|                                | <b>Poste Italiane 2011</b> | <b>Poste Italiane 2012</b> | <b>AGCOM 2011</b> | <b>AGCOM 2012</b> |
|--------------------------------|----------------------------|----------------------------|-------------------|-------------------|
| <i>Premio di mercato (ERP)</i> | 5,75%                      | 7,50%                      | <b>4,50%</b>      | <b>4,50%</b>      |

**432.** Il coefficiente beta rappresenta il rischio sistematico di un determinato titolo azionario, ossia la variazione del rendimento del titolo (in questo caso il titolo ipotetico di Poste Italiane) rispetto alla variazione del rendimento generale di mercato. In base al CAPM, il coefficiente di rischio sistematico beta si ottiene come stima del coefficiente di una regressione in cui la variabile indipendente è il rendimento dell'indice di mercato e la variabile dipendente è il rendimento del titolo in esame (il titolo ipotetico di Poste Italiane). Il coefficiente beta così ottenuto (*equity beta* o *levered beta*) tiene conto del rapporto di indebitamento effettivo di Poste Italiane e non di quello nozionale che l'Autorità utilizza ai fini del calcolo del WACC. Per tale ragione sarebbe necessario scorporare la componente di debito dall'*equity beta* e successivamente provvedere ad un ricalcolo del beta tenendo conto del *gearing* nozionale.

**433.** Per il calcolo del coefficiente beta, Poste Italiane utilizza tre *comparables* e una sola rilevazione per ciascuno di essi. Per quanto la metodologia dell'uso di una sola rilevazione non appare condivisibile per il calcolo del coefficiente beta, il valore determinato da Poste Italiane non sembra disallineato rispetto ai dati di mercato. Ciò che non è stato valutato nella determinazione del coefficiente beta, è che Poste Italiane nello

svolgimento delle attività di servizio universale non è soggetta ad alcun rischio di impresa. Anche quando il servizio universale comporta delle perdite, il fornitore è consapevole, così come gli altri soggetti di mercato, che tali perdite saranno finanziate da un fondo costituito da contributi statali e marginalmente privati. Proprio in questo senso, Poste Italiane ha già percepito il finanziamento pubblico per l'onere del servizio universale.

**434.** Conseguentemente, il coefficiente beta dovrebbe essere corretto per riflettere il fatto che in un regime di servizio universale le perdite sarebbero finanziate attraverso il fondo, eliminando così, di per sé, il rischio di mercato. La consapevolezza che le perdite sarebbero, comunque, finanziate potrebbe indurre il fornitore del servizio universale a utilizzare prettamente mezzi finanziari di terzi, meno onerosi rispetto alla remunerazione richiesta dal capitale proprio.

**435.** Nel settore delle telecomunicazioni, in Australia e Nuova Zelanda, il coefficiente beta del WACC del servizio universale è stato considerato prossimo allo zero. Tuttavia, si può presumere che un certo rischio legato al funzionamento del meccanismo regolamentare del finanziamento del servizio universale si possa riflettere sul coefficiente beta. Ciò richiederebbe un consolidamento della metodologia di calcolo del coefficiente beta tipico di attività di servizio universale che può essere effettuato in esito ai risultati della consultazione pubblica. In prima applicazione appare che un valore prudenziale del coefficiente beta possa essere rappresentato dal coefficiente utilizzato da Poste Italiane.

|                          | <b>Poste Italiane<br/>2011</b> | <b>Poste Italiane<br/>2012</b> |
|--------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| <i>Coefficiente beta</i> | 0,85                           | 0,83                           |

**436.** Poste Italiane ha proposto una struttura finanziaria che la vede relativamente poco indebitata rispetto alle attività di servizio universale. Il *gearing*, infatti, prevede un rapporto tra indebitamento e capitale complessivo del [omissis]% per il 2011 e [omissis]% per il 2012. In realtà il *gearing* effettivo di Poste Italiane determinato da un capitale complessivo a valori di mercato è stimabile in una percentuale anche inferiore al 10%. Conseguentemente, il *gearing* stimato da Poste Italiane rappresenta un valore conservativo in grado di ridurre il tasso di remunerazione del capitale, rispetto al caso in cui avesse utilizzato come valore il *gearing* reale.

**437.** Tuttavia nella definizione della metodologia di calcolo del tasso di remunerazione del capitale appare utile che i criteri di calcolo del *gearing* possano essere valutati al fine di individuare quella struttura finanziaria ottimale che sarebbe scelta da un operatore efficiente. In questo senso, una struttura finanziaria realizzabile sotto gli obblighi di servizio universale potrebbe fare maggior ricorso al mercato di credito senza che ciò comporti incrementi rilevanti dello spread e del coefficiente beta.

**438.** I risultati di analisi del tasso di remunerazione del capitale (WACC) sono illustrati nella tabella sottostante.

|  | <b>Poste Italiane<br/>2011<br/>WACC con<br/>obblighi</b> | <b>Poste Italiane<br/>2012<br/>WACC con<br/>obblighi</b> | <b>AGCOM<br/>2011<br/>WACC con<br/>obblighi</b> | <b>AGCOM<br/>2012<br/>WACC con<br/>obblighi</b> |
|--|--|--|---|---|
| <i>Risk free</i>   | -  | -  | 5,29%   | 5,36%   |
| <i>Spread (debt premium)</i>   | -  | -  | 1,20%   | 1,20%   |
| <b><i>Tasso di remunerazione del debito post tax</i></b>                 | <i>[omissis]%</i>  | <i>[omissis]%</i>  | <b>4,71%</b>                                    | <b>4,76%</b>                                    |
| <i>Risk free</i>   | 7,1%   | 4,5%   | 5,29%   | 5,36%   |
| <i>Coefficiente beta</i>   | 0,85   | 0,83   | 0,85  | 0,83  |
| <i>Premio di mercato (ERP)</i>   | 5,75%  | 7,50   | 4,5%  | 4,5%  |
| <i>Aliquota fiscale</i>  | 27,5%  | 27,5%  | 27,5%   | 27,5%   |
| <b><i>Tasso di remunerazione del capitale proprio</i></b>                | <b>12,01%</b>  | <b>10,75%</b>  | <b>9,12%</b>                                    | <b>9,10%</b>                                    |
| <b><i>Gearing (struttura finanziaria)</i></b>                            | <i>[omissis]%</i>  | <i>[omissis]%</i>  | <b>28,10%</b>                                   | <b>23,73%</b>                                   |
| <b><i>Tasso medio di remunerazione del capitale impiegato (WACC)</i></b> | <b>9,47%</b>   | <b>8,35%</b>   | <b>7,88%</b>                                    | <b>8,07%</b>                                    |

**439.** In conclusione, il WACC calcolato in tabella corrisponde a un tasso di remunerazione del capitale del fornitore del servizio universale postale (FSU), applicabile agli esercizi 2011 e 2012 in attesa della definizione di una metodologia di calcolo basata anche sui risultati della consultazione pubblica. Il WACC infatti presentato da Poste Italiane non è stato calcolato sulla base della metodologia di determinazione dell'impatto da evitabilità degli obblighi di servizio universale, attraverso la differenza tra lo scenario fattuale dell'operatore FSU e lo scenario controfattuale dell'operatore NFSU.

**D.11.4** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sul calcolo del tasso di remunerazione del capitale impiegato di un operatore FSU?

**D.11.5** Si ritiene, eventualmente, che si debba in futuro optare per una metodologia di calcolo del tasso di remunerazione del capitale che sia la risultante della differenza del WACC di un operatore FSU e il WACC di un operatore NFSU? In questo caso quali sarebbero i principali *comparators* (settori, imprese) per il calcolo del WACC di un operatore NFSU?

**D.11.6.** Si condivide l'ipotesi di applicare, in prima applicazione per il 2011 e 2012, la metodologia di calcolo del tasso di remunerazione del capitale solo in uno scenario base (FSU)?

*11.B.1 Un approccio alternativo di calcolo del tasso di rendimento ragionevole basato sulla sostenibilità finanziaria del SU fornito da Poste Italiane*

**440.** La valutazione del profitto ragionevole correlato alle attività di fornitore del servizio universale andrebbe svolta alla luce dell'analisi di due aspetti fondamentali: 1) la situazione presente e futura del mercato dei servizi postali e dei mercati che utilizzano la stessa infrastruttura e servizi di produzione; 2) la sostenibilità finanziaria del servizio universale, ovvero la capacità dell'impresa incaricata di attrarre capitali per finanziare il mantenimento e soprattutto la modernizzazione e la riduzione dei costi, attraverso la remunerazione del capitale investito.

**441.** L'analisi della sostenibilità finanziaria è, in tal senso, un elemento integrativo rispetto all'analisi del costo netto del servizio universale, in quanto inserita in un quadro più ampio.

**442.** Sotto il profilo regolamentare, una delle missioni assegnate all'Autorità è, infatti, quella di "garantire" la fornitura del servizio universale alle condizioni economiche e qualitative prefissate, considerando che, attualmente, Poste Italiane è l'unico operatore incaricato della fornitura su tutto il territorio nazionale. L'obiettivo di garanzia della fornitura del servizio postale universale richiede che siano soddisfatte tre condizioni:

- che la fornitura sia finanziariamente sostenibile, essendo (attualmente) Poste Italiane l'unico operatore che fornisce il servizio e che gli investitori possano assumerne i rischi;
- che all'impresa fornitrice sia riconosciuto un margine di profitto ragionevole e che tale margine sia commisurato alla sostenibilità finanziaria del servizio universale, ivi inclusi gli investimenti in modernizzazione e sviluppo;
- che l'impresa fornitrice abbia comportamenti efficienti anche nel lungo periodo e che il quadro normativo e regolamentare forniscano adeguati incentivi all'efficienza.

**443.** L'assenza di risposte chiare sul vero costo del servizio postale universale convalidato esternamente e condiviso sia dal regolatore sia dal regolato, è una caratteristica che accomuna la maggior parte dei Paesi europei, nella maggior parte dei quali questa chiarezza non è ancora completata. Il primo passo è in ogni caso la determinazione dell'approccio e delle metodologie per il calcolo del costo del servizio universale, essendo in ogni caso la regolamentazione una condizione essenziale per garantire e non minacciare la sostenibilità del servizio postale universale.

**444.** L'analisi della sostenibilità finanziaria del servizio postale universale dovrebbe essere inserita nel contesto più ampio in cui opera la società Poste Italiane SpA in quanto le attività di produzione e gestione, nonché gli asset sottostanti alla fornitura dei servizi del gruppo<sup>19</sup> sono complementari o condivisi. Di conseguenza la valutazione di un tasso ragionevole del capitale investito potrebbe avvenire in un contesto più generale di settore e potrebbe prescindere dal confronto tra scenari FSU e NFSU (Cfr. ERGP, 2014; Frontier Economics, 2013).

**445.** La FSU nel settore postale è sottoposta a pressioni maggiori rispetto ad altri settori con caratteristiche in parte assimilabili quali le telecomunicazioni, la fornitura di elettricità, gas o acqua. Questo per almeno due ragioni: in primo luogo in quanto, come evidenziato, i volumi di fornitura dei servizi tradizionali sono in declino (n.d.r.: non per motivi congiunturali, ma strutturali); secondariamente, gli altri settori si caratterizzano per l'infrastruttura fisica di fornitura del servizio i cui costi fissi elevati rendono l'entrata di nuovi operatori molto difficile e rendono essenziale la regolamentazione dell'accesso e il controllo sui prezzi. Nel caso del settore postale la maggior parte dei costi del c.d. "ultimo miglio" della rete di recapito è di natura variabile in quanto dipende, come visto nei precedenti paragrafi, dal costo dei Portalettere (il costo del lavoro rappresenta il 63% dei costi totali di PI). L'ultimo miglio postale sembrerebbe quindi contendibile in quanto un operatore più efficiente potrebbe, con un minore costo del lavoro, entrare nel mercato e catturare quote di mercato di PI. In realtà il recapito fino a 5 o 6 giorni alla settimana in oltre 30.000 zone universali non è contendibile nella sua interezza ed assume la caratteristica di monopolio naturale (due fornitori sarebbero di fatto più costosi di un unico operatore). In queste circostanze è probabile che la strategia di un nuovo entrante sia selettiva e si concentri nelle aree di recapito maggiormente remunerative (zone urbane densamente popolate). In caso di successo, l'erosione della quota del mercato del FSU in queste aree e la riduzione dei ricavi, mette a repentaglio i sussidi incrociati alla base della sostenibilità del servizio universale, a causa di un prezzo unico su tutto il territorio nazionale. Tagli *cherry-picking* del sovra-profitto disponibile per finanziare la FSU nelle

---

<sup>19</sup> Servizi forniti da PI SpA: Corrispondenza e filatelia; Corriere espresso e pacchi; Servizio BancoPosta.

zone universali in cui i costi di recapito sono più elevati del prezzo del SU, chiaramente minacciano la sostenibilità del SU.

**446.** Occorre, pertanto, considerare il trade off tra il grado di concorrenza che viene promosso nell'infrastruttura fisica del settore postale, la flessibilità concessa nel controllo dei prezzi e la fornitura del SU. Tuttavia, si è ormai concordi nel sostenere (Cfr. ERGEG 2011 e 2014; Comunicazioni e Valutazioni d'Impatto della Commissione di accompagnamento alla seconda e terza direttiva di liberalizzazione) che sia l'insufficiente livello di modernizzazione dell'infrastruttura e di efficientamento nelle operazioni di fornitura piuttosto che la concorrenza a mettere a rischio la sostenibilità del servizio postale universale.

**447.** Nell'analisi della sostenibilità finanziaria del SU non sono rilevanti i soli aspetti settoriali, ma assumono particolare importanza le condizioni gestionali e la struttura finanziaria in cui opera la società PI sul mercato.

**448.** Alcuni elementi di criticità sono riscontrabili nel contesto di analisi della sostenibilità del servizio postale universale, fornito, per ora in esclusiva, da PI. Tra questi assumono particolare rilevanza:

- La continua riduzione dei volumi della corrispondenza.
- Una perdita (seppure leggera) della quota di mercato nei servizi postali e più marcata nel segmento del corriere espresso e pacchi.
- La struttura di gestione di Poste Italiane che richiederebbe di continuare il programma di modernizzazione, almeno in tre direzioni: automazione, informatizzazione dei sistemi e sviluppo della logistica postale; riduzione della rigidità del lavoro e cambiamenti nelle politiche del personale; potenziamento e diversificazione in mercati con maggiori prospettive di crescita.
- La struttura finanziaria della società e, in particolare, il capitale investito netto coperto integralmente con capitale proprio, attraverso la movimentazione delle riserve (in particolare TFR e fondo pensione) e i risultati di esercizio positivi generati dalle attività bancarie e assicurative del gruppo.
- Le politiche pubbliche e il recente annuncio del Governo di aprire il capitale del Gruppo PI all'apporto di capitale privato attraverso la privatizzazione di una quota di minoranza. L'annuncio rende rilevante l'analisi della struttura finanziaria del servizio universale anche in quanto richiede di fare chiarezza sull'ammontare dell'Aiuto di Stato ex disciplina europea.

**449.** Un tale contesto è molto diverso da quello di altri settori regolamentati italiani. In altri settori, gli investitori possono avere aspettative ragionevoli sull'andamento del mercato nel lungo termine e sono maggiormente in grado di controllare i rischi derivanti dall'incertezza. A causa degli elementi sopra richiamati nel contesto del servizio

universale postale, gli investitori non possono essere certi della stabilità dell'attività. Sebbene ciò non significhi che il servizio universale non sia finanziabile, l'analisi delle prospettive della regolamentazione potrebbe richiedere valutazioni diverse da quelle tipiche in altri settori di pubblica utilità o considerazioni diverse rispetto alla redditività degli investimenti non solo infrastrutturali, ma anche gestionali, rilevanti. Il piano industriale dovrebbe riflettere in modo chiaro, nelle decisioni di riduzione dei costi e in quelle di investimento, le prospettive di declino di alcuni mercati e di crescita di altri o nuovi segmenti di mercato, al fine di valutare la garanzia (obblighi) e la sostenibilità (copertura finanziaria) della fornitura del SU.

**D.11.7** Si condividono le considerazioni sulle differenze tra altre utilities e il servizio postale e la conclusione che le caratteristiche del settore postale possano richiedere un approccio regolamentare diverso nella valutazione della sostenibilità finanziaria del servizio postale universale?

**D.11.8** Si condividono gli elementi di criticità del contesto in cui opera PI evidenziati e ritenuti rilevanti nella valutazione della sostenibilità finanziaria del servizio universale?

**D.11.9** Di quali elementi integrativi, oltre quelli evidenziati, occorre eventualmente tener conto alla luce dell'annunciato obiettivo di parziale privatizzazione da parte del Governo?

**450.** 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. Si consideri, tra l'altro, che a fronte di un costo del capitale dell'infrastruttura postale compreso tra il 5 e l'8%, i WACC di altre utilities sono mediamente più elevati da un minimo di 2 a un massimo di 10 punti percentuale. La differenza si restringe se al capitale investito in infrastruttura postale si sommano le attività della logistica postale. Un approccio alternativo dovrebbe avere la finalità di ridurre l'incertezza e aumentare la trasparenza per gli operatori finanziari.

**451.** Un approccio alternativo di questo tipo è stato recentemente adottato dal regolatore inglese (Ofcom, 2013) e Olandese (proposta PostNL 2011 e approvazione OPTA, 2013) e consiste nel determinare un ragionevole tasso di ritorno della fornitura del servizio universale basato su un ragionevole profitto sulle vendite del servizio (EBIT margin). Un tale indicatore consentirebbe al FSU di ottenere una redditività di breve periodo, favorendo strategie di espansione commerciale, fornendo incentivi alla riduzione dei costi operativi. Consentirebbe, inoltre, di rendere trasparenti a tutte le parti interessate le cause delle inefficienze in maniera da poter ottimizzare le decisioni di investimento o

i tagli di spesa. L'indicatore EBIT margin consentirebbe, infine, di rispondere in modo più efficace al contesto di cambiamento (mercati in declino, riduzione quote di mercato, modernizzazione, diversificazione del capitale investito e apertura al capitale privato) e ai rischi che l'incertezza genera negli investitori.

**452.** In sostanza l'approccio del ritorno sulle vendite consiste nel consentire al FSU di guadagnare e mantenere un profitto, variamente descritto come "utile di profitto consentito" o "margine di restituzione riconosciuto". 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. Un valore del margine operativo consentito dovrebbe generare un valore di cassa che, nell'ottica del regolatore, dovrebbe essere riutilizzato con l'obiettivo di realizzare in maniera trasparente e virtuosa l'equilibrio finanziario del SU in un tempo programmato (in generale coerente con il ciclo di regolamentazione dei prezzi).

**453.** L'operatore FSU olandese PostNL applica un ragionevole margine di profitto commerciale (margine operativo netto/fatturato) pari al 10%, che corrisponde a circa il 12% del costo attuale del SU.

**454.** Ofcom ha stabilito che un ragionevole margine di profitto commerciale (EBIT margin) è compreso in un range tra il 5 e il 10% e la determinazione dipende dall'andamento dei flussi di cassa rispetto al piano industriale programmato. Il documento Ofcom e l'analisi fornita dai consulenti (Fonte: Ofcom analysis, CEPA Financeability Of The Universal Service, Final Report, October 2011 e Consultation response, "Rate of return – Annex A", 5 January 2012) mostrano un'interessante confronto tra i margini di profitto rispetto al fatturato, calcolati considerando il peso sulle vendite del costo del capitale calcolato con approccio tradizionale ( $WACC * RAB$  dell'infrastruttura o della logistica postale) rispetto ad indicatori commerciali determinati con la logica della sostenibilità finanziaria dl SU. La seguente tabella (pag. 49 della decisione finale adottata nel marzo 2012) riporta il confronto tra i diversi valori.

**Table 1: Indicated EBIT constructed using different measures<sup>68</sup>**

| EBIT Measures  | EBIT Margin Range (%) |      |
|--|-----------------------|------|
|  | Low                   | High |
| EBIT margin - Comparators (inter-quartile range)                                       | 5.6                   | 7.7  |
| Return on Capital - Infrastructure   | 4.4                   | 5.8  |
| EBIT margin - Rating agencies (investment grade used in post)                          | 8.0                   | 12.0 |
| Ofcom Analysis of Royal Mail Comparator calculation - 2005 to 2013E                    | 8                     | 11   |
| Return on Capital - Logistics  | 6.5                   | 7.3  |
| Return on fixed assets - rating agencies   | 6                     | 8    |
| EBIT margin - Rating agencies (investment grade used in post for higher risk business) | 12                    | 16   |

|  |        |        |
|--|--------|--------|
| Royal Mail comparator calculation - 2000 to 2010 | 10     | 14     |
| Range  | 5%-12% | 6%-16% |

- 455.** Il confronto di tali valori con la situazione di Poste Italiane mette in evidenza:
- un allineamento dell'EBIT margin dei servizi postali di PI (dentro e fuori il perimetro del SU) con i principali operatori postali europei comparabili (6,5% nel 2013);
  - una sovrastima del WACC determinato nel paragrafo precedente (7,8-8,7%) rispetto ai valori di Ofcom del WACC \* RAB della sola infrastruttura (4,4-5,8%),

sovrastima che si riduce se si considera anche la logistica postale (6,5-7,3%) e un allineamento rispetto ai valori degli analisti finanziari del livello del WACC sul capitale impiegato (6-8%);

- un margine di profitto commerciale ritenuto ragionevole dagli analisti finanziari più elevato (12-16%) rispetto a quello ritenuto congruo da Ofcom (8-11%);
- un margine di profitto commerciale del 10% implica, sulla base dei dati del bilancio di PI, un valore di profitto ragionevole per il 2013 pari a 315 milioni di € (corrispondente a circa l'11% del costo del lavoro imputato da PI al FSU).

**D.11.10** Si condivide la considerazione che indicatori di profitto ragionevole da riconoscere alla società regolata – quali per esempio l'EBIT margin – rispondano maggiormente al contesto di riferimento di Poste italiane?

**D.11.11** Si ritiene che l'indice di profitto ritenuto ragionevole dal regolatore inglese e olandese (utile/fatturato Servizi postali = 10%) debba, come nel caso dell'analisi illustrata, riferirsi al mercato postale dell'ultimo anno o debba considerare EBIT margin dei servizi postali di PI relativi ad una serie storica?

**D.11.12** Di quali altri elementi occorre eventualmente tener conto da un punto di vista finanziario per valutare la sostenibilità del servizio universale nel breve e medio termine?

## **12. Ricavi persi e ricavi mantenuti**

*12.1. Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, sul calcolo dei ricavi persi e dei ricavi mantenuti*

**456.** Poste Italiane ha dichiarato di determinare i ricavi persi in base alle ipotesi di assenza degli obblighi di servizio universale. In particolare, il modello logistico dell'operatore in assenza di vincoli di servizio universale (NFSU) ha impattato sulla domanda espressa dai clienti nel nuovo scenario; esso si basa sulle seguenti principali assunzioni:

- accettazione: attiva tutti i giorni presso i centri postali e raccolta attiva tutti i giorni solo presso gli Uffici Postali rimanenti;
- lavorazione e trasporto: rete di smistamento razionalizzata, trasporto nazionale solo su gomma e distribuzione fino ai punti di recapito sempre attiva su un numero ridotto di centri;
- recapito: frequenza differenziata per zone geografiche (in funzione della densità della popolazione e delle opportunità di business) in cui l'Operatore NFSU modula la frequenza di recapito secondo la seguente logica:

- recapito quotidiano limitato alle aree Metropolitane (Roma, Milano, Torino, Firenze, Genova, Venezia, Napoli, Bologna, Bari);
- recapito a giorni alterni per le restanti località (capoluoghi di provincia e parte delle aree EU);
- recapito 1 volta a settimana per le località a basso traffico (altre aree EU);
- nessun servizio di recapito in un numero molto limitato di località di difficile copertura.

**457.** Inoltre, Poste Italiane a causa dell'eliminazione dell'obbligo di SLA J+1 e del numero minimo di uffici postali da dislocare sul territorio, ridisegnerebbe il portafoglio di offerta, con particolare riferimento ai prodotti caratterizzati dalla consegna al destinatario entro il giorno successivo a quello dell'accettazione e stimerebbe gli impatti sui ricavi persi derivanti dalla chiusura degli uffici postali.

**458.** Infine, in assenza di obblighi di servizi universale, Poste Italiane offrirebbe esclusivamente servizi non universali, tutti soggetti ad IVA.

**459.** Per il 2011, Poste Italiane ha ritenuto che l'impatto del nuovo scenario di mercato elaborato per l'operatore NFSU si traduce in una contrazione dei volumi di traffico di 613 milioni di unità (di cui 403 milioni nel comparto dei Servizi Universali) corrispondente ad una diminuzione dei Ricavi di circa 296 milioni di euro (di cui 192 milioni nel comparto dei Servizi Universali).

**460.** Per il 2012, l'ipotesi di assenza di obblighi genererebbe una riduzione di circa 558 milioni di pezzi relativi alla corrispondenza, relativi a 252 milioni di euro, pari al circa 8% dei ricavi totali da corrispondenza.

|                                      |                                       |                              | (valori in milioni di euro) |               | Ricavi FSU | Ricavi NFSU | DELTA | DELTA %        |
|--------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------|-----------------------------|---------------|------------|-------------|-------|----------------|
| CORRISPONDENZA                       | Posta non prioritaria                 | Posta non Prioritaria        | <i>Omissis</i>              |               |            |             | 0     | <i>Omissis</i> |
|                                      | Posta Prioritaria                     | Posta Prioritaria Retail     |                             |               |            |             | 0     |                |
|                                      |                                       | Posta Prioritaria non retail |                             |               |            |             | -20   |                |
|                                      |                                       | Avviso di Ricevimento        |                             |               |            |             | -3    |                |
|                                      |                                       | Posta Prioritaria per Estero |                             |               |            |             | -1    |                |
|                                      |                                       | Posta Prioritaria da estero  |                             |               |            |             | 0     |                |
|                                      |                                       | Posta Massiva                |                             | Posta Massiva |            |             |       |                |
|                                      | Raccomandate                          | Raccomandate Retail          |                             |               |            |             | -8    |                |
|                                      |                                       | Raccomandate non retail      |                             |               |            |             | -19   |                |
|                                      |                                       | Raccomandata On Line         |                             |               |            |             | 1     |                |
|                                      |                                       | Altre Raccomandate           |                             |               |            |             | 0     |                |
|                                      |                                       | Raccomandata per estero      |                             |               |            |             | -0    |                |
|                                      |                                       | Raccomandata da estero       |                             |               |            |             | 0     |                |
|                                      | Assicurate                            | Assicurate Retail            |                             |               |            |             | 0     |                |
|                                      |                                       | Assicurare non Retail        |                             |               |            |             | 0     |                |
|                                      |                                       | Assicurate per estero        |                             |               |            |             | 0     |                |
|                                      |                                       | Assicurarte da estero        |                             |               |            |             | 0     |                |
|                                      | Atti Giudiziari                       | Atto Giudiziario Retail      |                             |               |            |             | -2    |                |
|                                      |                                       | Atto Giudiziario non retail  |                             |               |            |             | 0     |                |
|                                      | Pubblicità diretta per corrispondenza | Posta Target                 |                             |               |            |             | -14   |                |
|                                      |                                       | Posta Target per estero      |                             |               |            |             | 0     |                |
|                                      |                                       | Posta Target da estero       |                             |               |            |             | 0     |                |
|                                      | Stampe                                | Stampe                       |                             |               |            |             | -60   |                |
| PACCHI                               | Pacco Ordinario                       | Pacchi                       |                             |               |            | -7          |       |                |
|                                      |                                       | Servizio Contrassegno        |                             |               |            | -0          |       |                |
|                                      |                                       | Pacchi per estero            |                             |               |            | -19         |       |                |
|                                      |                                       | Pacchi da Estero             |                             |               |            | -3          |       |                |
| FILATELIA                            | Carte Valori Filateliche              | Carte Valori Filateliche     |                             |               |            | 0           |       |                |
| <b>TOTALE SERVIZI UNIVERSALI</b>     |                                       |                              |                             |               |            | <b>-192</b> |       |                |
| <b>TOTALE SERVIZI NON UNIVERSALI</b> |                                       |                              |                             |               |            | <b>-104</b> |       |                |
| <b>TOTALE SERVIZI POSTALI</b>        |                                       |                              |                             |               |            | <b>-296</b> |       |                |

461. La variazione in diminuzione dei ricavi, risulta motivata prevalentemente dalla perdita di volumi stimata per l'operatore NFSU principalmente sulla posta indescritta (Posta Massiva e Posta Prioritaria) e sulla posta commerciale (stampe e Postatarget), ed in misura minore sulla posta descritta (Raccomandate e Atti giudiziari) e sui pacchi.

462. In particolare, Poste Italiane ha rappresentato che nell'impossibilità di recapitare cinque giorni a settimana i prodotti in J+1 su tutto il territorio nazionale si determina la cancellazione del servizio Stampe (Quotidiani e Settimanali) e Quotidiani al Sabato (con l'eccezione dei Mensili) e la conseguente migrazione dei volumi verso altri canali distributivi (come ad es. le edicole o i canali digitali). Quantitativamente la contrazione

dei volumi comporta un riduzione dei ricavi pari a 64 milioni di euro nel 2011 e 61,7 milioni di euro nel 2012.

**463.** Poste Italiane ipotizza di cancellare il servizio di posta registrata non universale (Raccomandata1) con consegna in J+1 (di seguito R1) dal portafoglio prodotti dell'operatore NFSU. L'eliminazione del recapito quotidiano sul territorio nazionale (con esclusione delle Aree Metropolitane) potrebbe indurre la clientela a non utilizzare questo servizio neanche nelle aree urbane. In base alla tipologia di clientela di riferimento per tale servizio, costituita essenzialmente da consumatori *retail* che, prima del lancio del prodotto R1, utilizzavano servizi di raccomandata tradizionale, Poste Italiane ha ritenuto che i volumi cessanti del servizio R1 migrino verso il servizio di raccomandata tradizionale per il [Omissis]% dei casi e verso servizi di raccomandata o corriere espresso di altri operatori per il restante [Omissis]%. In termini numerici, l'impatto su tale prodotto si traduce in una diminuzione dei volumi (al lordo della migrazione verso la raccomandata tradizionale) di circa [Omissis] milioni di unità ed una contrazione dei Ricavi di 66 milioni di euro nel 2011 e di circa [Omissis] milioni di pezzi con una contrazione dei ricavi di 61 milioni di euro.

**464.** La minor frequenza del recapito è stata considerata un fattore di criticità anche per il prodotto Telegramma. Poste Italiane ha ipotizzato quindi per l'operatore NFSU una riduzione fino al [Omissis]% degli attuali invii (corrispondenti alla totalità dei volumi nelle aree a minor frequenza di recapito).

**465.** Poste Italiane ha stimato che la variazione dei livelli di servizio influisce negativamente sul segmento di mercato relativo alla pubblicità diretta per corrispondenza. In particolare, in considerazione del diverso contenuto dei messaggi pubblicitari, della conseguente necessità di celerità del recapito e del differente grado di concorrenzialità del mercato, è stata ipotizzata una riduzione dei volumi del servizio PostaZONE (invii non indirizzati) pari al [Omissis]% ed una riduzione dei volumi del servizio Postatarget (invii indirizzati) pari al [Omissis]%, a seguito della migrazione su altri canali/concorrenti dei volumi destinati alle aree con minor frequenza del recapito e relativi a promozioni puntuali (ad es. della cd. GDO attive nei fine settimana). In termini numerici, l'impatto su tale famiglia di prodotti si traduce in una diminuzione dei volumi pari a circa [Omissis] milioni di unità (di cui [Omissis] milioni nel comparto dei servizi universali) ed una contrazione dei Ricavi di 24 milioni di euro (di cui 14 milioni nel comparto dei servizi universali) nel 2011 nonché una riduzione di oltre [Omissis] milioni di unità e di oltre 20 milioni di euro nel 2012.

**466.** In particolare sui servizi di corrispondenza, tenendo conto anche dell'eliminazione del servizio di Raccomandata 1 e del recupero del 90% sotto forma di Raccomandata J+N, l'evoluzione dell'offerta determinerebbe una contrazione dei Ricavi di 263 milioni di euro (di cui 162 milioni nel comparto dei Servizi Universali) nel 2011 e 252 milioni di euro nel 2012.

**467.** Sui servizi Pacchi/Corriere Espresso, la valutazione complessiva prevede una riduzione dei volumi di circa [Omissis] milioni di unità (di cui circa [Omissis] milioni

nel comparto dei Servizi Universali), corrispondenti ad una contrazione dei Ricavi di 33 milioni di euro (di cui 30 milioni di euro nel comparto dei Servizi Universali) per il 2011 e di 32 milioni di euro nel 2012.

**468.** Poste Italiane ha considerato che la variazione della frequenza del recapito non è un fattore critico per la Posta Prioritaria Retail in quanto nel 2011 non si registravano ancora fenomeni significativi di concorrenza su questa tipologia di servizio né percezioni significative da parte della clientela del livello di servizio J+1.

**469.** La variazione della frequenza del recapito non è stata considerata da Poste Italiane un fattore critico anche per altri servizi come la Posta Massiva, la Posta Raccomandata (Business e Retail) e la Posta Prioritaria Business per le seguenti considerazioni:

- per la Posta Massiva e Posta Raccomandata, l'effetto della riorganizzazione del recapito sugli attuali SLA (j+3; j+5) è oggettivamente trascurabile;
- per la Posta Prioritaria Business, l'eventuale sensibilità della clientela alla variazione degli SLA è stata considerata poco rilevante (e comunque assorbita all'interno della variazione legata al prezzo), in considerazione della scarsa sostituibilità interna/esterna di tale servizio.

**470.** Per i servizi di Posta massiva, Posta prioritaria business e Posta raccomandata business è stata ipotizzata una riduzione dei volumi legata all'elasticità al prezzo. Tali servizi, infatti, sono utilizzati in larga misura (circa il 50%) da clientela di tipo Finance e Pubblica Amministrazione, per la quale l'IVA non è detraibile e quindi rappresenta un costo effettivo; per tali clienti, l'applicazione dell'IVA comporta quindi un aumento reale di prezzo del 21% e di conseguenza un'accelerazione dei fenomeni di digitalizzazione/razionalizzazione delle spedizioni e di ricorso alla concorrenza. In particolare, si è ipotizzato che l'aumento di prezzo del 21% possa determinare un calo dei volumi per tali clienti del 10%.

**471.** In termini numerici, l'impatto su tali prodotti si traduce in una diminuzione dei Volumi pari a circa [Omissis] milioni di invii ed una contrazione dei Ricavi di 77 milioni di euro (interamente nel comparto dei Servizi Universali) nel 2011 e circa 70 milioni di euro nel 2012.

## *12.2. Le analisi dell'Autorità sui ricavi persi e i ricavi mantenuti*

**472.** I ricavi persi sono i ricavi che il fornitore del servizio universale non conseguirebbe se non fosse soggetto agli obblighi. Tali ricavi devono essere portati a deduzione del costo netto. I ricavi mantenuti sono, invece, i ricavi che Poste Italiane riuscirebbe a conseguire anche in assenza di obblighi.

**473.** Poste Italiane ha stimato i ricavi persi e mantenuti per tutte le voci di servizi inclusi nel servizio universale, tenendo conto degli effetti sui volumi di traffico derivanti da una riduzione della frequenza di recapito, dall'eliminazione del recapito J+1, del Pacco ordinario, dall'applicazione dell'IVA, dalla chiusura degli uffici postali.

**474.** Poste Italiane ha stimato una perdita di ricavi da eliminazione degli obblighi di servizio universale che per gli anni 2011 e 2012 si attesta soltanto intorno al 6% dei ricavi totali. Questi risultati - se comparati con i costi evitabili - mettono in luce la quota marginale dei ricavi persi stimati, rispetto ai costi che Poste Italiane ha ipotizzato di evitare in assenza di obblighi. Lo scenario controfattuale di assenza di obblighi disegnato da Poste Italiane prevede una forte riduzione della qualità dei servizi postali e un incremento dei prezzi. Dai risultati prospettati, ciò avrebbe un impatto rilevante dal lato dei costi evitabili, ma assolutamente marginale sul versante dei ricavi che sarebbero persi in seguito alla riduzione della qualità e dell'aumento dei prezzi dei servizi postali.

| <i>Milioni/euro</i>             | <b>Confronto Ricavi persi e Costi evitabili dichiarati da Poste Italiane</b> |                                 |                     |
|---------------------------------|--|---------------------------------|---------------------|
| <b>Ricavi Persi<br/>2011</b>    | <b>RP<sup>20</sup> / RT 2011</b>   | <b>Ricavi Persi<br/>2012</b>    | <b>RP / RT 2012</b> |
| <i>192</i>                      | <i>5,6%</i>  | <i>180</i>                      | <i>6%</i>           |
| <b>Costi Evitabili<br/>2011</b> | <b>CE<sup>21</sup> / CT 2011</b>   | <b>Costi Evitabili<br/>2012</b> | <b>CE / CT 2012</b> |
| <i>1.244</i>                    | <i>32,8%</i>   | <i>1.173</i>                    | <i>34,6%</i>        |

**475.** Poste Italiane presenta un ammontare complessivo di ricavi persi pari a circa 194 milioni di euro, malgrado i ricavi persi desumibili dal proprio modello di calcolo siano pari a 296 milioni di euro nel 2011. Lo stesso risulta dal modello dei ricavi per il 2012 che mostra 180 milioni di euro di ricavi persi a fronte 286 milioni di euro. Tale discrepanza deriva dal fatto che Poste Italiane non ha imputato in riduzione del costo netto i ricavi persi dei servizi postali non universali. Tale approccio, in quanto non in grado di riflettere gli effetti complessivi e verosimili che si genererebbero in uno scenario ipotetico di assenza degli obblighi, necessiterebbe di una correzione metodologica che ha impatto sulla riduzione del costo netto, rispetto a quello presentato da Poste Italiane.

**476.** Inoltre, complessivamente, le ipotesi formulate da Poste Italiane circa l'impatto sui volumi, derivante dall'eliminazione degli obblighi di servizio universale, sembra possano sottostimare i ricavi che sarebbero persi in ragione del riordino logistico prospettato e dell'applicazione dell'IVA ai prezzi dei servizi postali, attualmente esenti da tale imposta.

<sup>20</sup> RP: Ricavi Persi; RT: Ricavi Totali

<sup>21</sup> CE: Costi Evitabili; CT: Costi Totale

**477.** Gli obblighi di servizio universale che hanno maggiormente impatto sui volumi e quindi sui ricavi persi, sono da attribuire all'applicazione dell'IVA, alla chiusura dei centri di accettazione postali *business*, alla chiusura degli uffici postali, alla eliminazione della velocità e alla riduzione della frequenza di recapito, nonché all'eliminazione del regime di esclusiva. Ai fini di una corretta valutazione dei ricavi persi, l'eliminazione degli obblighi e le scelte ipotizzate da Poste Italiane nello scenario controfattuale devono essere valutate tutte simultaneamente.

**478.** Sono state dunque esaminate tutte le voci di ricavo contenute nella metodologia di calcolo del costo netto presentata da Poste Italiane (circa 100).

**479.** In particolare, non sembrano emergere errori metodologici nella stima dei ricavi relativi alla Posta non prioritaria, Posta Prioritaria Retail, Posta Prioritaria Estero Raccomandate On Line, Altre raccomandate, Raccomandate da/per Estero, Assicurate, Stampe.

**480.** Differentemente, la Posta massiva, la Posta prioritaria non *retail*, la Posta Target e la Posta raccomandata non *retail* potrebbero subire correzioni rispetto alle stime effettuate da Poste Italiane, le quali prevedono una perdita del *[Omissis]*% dei ricavi a fronte dell'applicazione dell'IVA. In questo senso, implicitamente, le stime di Poste Italiane presuppongono una scarsa elasticità della domanda al prezzo che è stata stimata ipotizzando, un valore dell'elasticità dei volumi al prezzo pari a -0,5 (valore pari a circa il doppio di quello rilevato nell'ambito di recenti studi, come ad es. Wik Consult 2011 "Developments in the Dutch Postal Market", che indica un valore compreso tra -0,2 e -0,3). Le stime effettuate da Poste Italiane non appaiono pienamente applicabili alle peculiarità delle dinamiche cui sono soggetti i servizi postali offerti sui mercati italiani.

**481.** Con la delibera n. 728/13/CONS, l'Autorità ha riscontrato nei mercati degli invii multipli un livello di elasticità superiore a quello prospettato implicitamente da Poste Italiane. Inoltre è noto che i clienti *business* soggetti ad esenzione IVA (PA, banche, assicurazioni, ONLUS) insieme ai clienti *business* di grandi dimensioni, come le *utilities*, sono i clienti con maggiore potere contrattuale, in grado di determinare le condizioni e i termini negoziali con gli operatori postali. Un aumento dell'IVA, si rifletterebbe, per circa il 50% dei volumi, direttamente sui prezzi praticati ai clienti *business* sensibili all'IVA, i quali verosimilmente modificherebbero le proprie scelte sul versante dell'offerta, anche in considerazione del fatto che il *pricing* non presenterebbe più alcuna differenza rispetto a quello dei concorrenti che già praticano, differentemente da Poste Italiane, prezzi soggetti ad IVA.

**482.** Per di più, Poste Italiane ipotizza, attraverso i suoi modelli operativi di riordino della rete logistica, la chiusura di circa il 70% dei centri postali di accettazione della corrispondenza *business*, destinati prevalentemente alla raccolta della Posta massiva, Posta prioritaria, Raccomandata non *retail*, Atti giudiziari. Tale scelta organizzativa non avrebbe secondo Poste Italiane alcun impatto sui volumi. In realtà, l'ipotesi di chiusura dei centri di accettazione *business*, lascerebbe ai clienti *business* la possibilità di consegnare la corrispondenza in soli 30 punti, poco più di uno per regione, lasciando prive

di centri di accettazione molte province anche di grandi dimensioni. I concorrenti di Poste Italiane, dispongono di numerosi punti di accettazione sul territorio nazionale, destinati a raccogliere la corrispondenza anche dei clienti *business* di piccole e medie dimensioni. La chiusura dei punti di accettazione ipotizzata da Poste Italiane non sarebbe neutra rispetto ai volumi di traffico che, verosimilmente, si sposterebbero a favore dei concorrenti.

**483.** Poste Italiane ha fornito l'elenco dei centri postali oggetto di chiusura nonché la distribuzione dei volumi di traffico per centro postale. Ancorché tali centri postali gestiscono quantità di traffico significativamente inferiori rispetto agli altri 30 centri postali mantenuti aperti, il traffico perso in seguito alla loro chiusura comporterebbe comunque un ammontare ricavi persi.

**484.** Dalla combinazione dell'applicazione dell'IVA e della chiusura dei punti di accettazione nonché, secondariamente, della riduzione dei livelli qualitativi di recapito, l'impatto sui ricavi persi è determinabile in un intervallo compreso tra un minimo del 5% e un massimo del 60% del traffico della corrispondenza massiva, prioritaria non *retail*, Posta Target e raccomandata non *retail*.

**485.** Poste Italiane, ipotizza una riduzione dei ricavi degli invii singoli di posta raccomandata del [Omissis]%, per un importo di circa 8 milioni di euro. Gli invii delle raccomandate singole rappresentano l'unico servizio in cui l'incidenza degli utenti di tipo *consumer* è più elevata. Tali clienti sono per definizione sensibili all'IVA e dunque subirebbero l'intero aggravio dell'incremento di prezzo derivante dall'eliminazione dell'esenzione IVA. Inoltre, con la chiusura prospettata da Poste Italiane di un rilevante numero di uffici postali, si porrebbero le condizioni affinché la domanda possa effettivamente cercare soluzioni alternative, per quanto Poste Italiane abbia stimato una riduzione del 50% dei volumi di posta registrata accettata dagli uffici postali evitabili. Dal lato dell'offerta, infatti, la concorrenza potenziale tende sempre più a trasformarsi in concorrenza effettiva attraverso forme evolute di gestione della raccolta e della corrispondenza inesitata, fattori questi importanti per poter competere sui mercati della corrispondenza registrata. Conseguentemente, la modifica concomitante di due così importanti condizioni di accesso all'offerta della posta raccomandata, quali l'applicazione ai prezzi dell'IVA (20%) e la chiusura di oltre 9.500 uffici postali sui 14.000 esistenti, nonché lo sviluppo, dal lato dell'offerta, di una concorrenza effettiva e potenziale sempre più efficace, porta a stimare in via del tutto cautelativa la perdita dei ricavi da Raccomandata *retail* nella misura compresa tra il 5% e il 30% dei ricavi del servizio solo sugli uffici postali cosiddetti *core*. Tale riduzione comporta un decurtamento del costo netto complessivo.

**486.** Sempre in merito ai servizi di invii singoli di posta registrata, Poste Italiane stima che il [Omissis]% del traffico da Raccomandata 1 migri verso i servizi tradizionali di Raccomandata J+N. Ciò comporta un recupero di quota dei ricavi che sarebbero persi nell'ipotesi di cessazione del servizio. Benché non siano state apportate rettifiche, la stima prospettata da Poste Italiane non sembra verosimile, soprattutto alla luce del fatto che il

servizio di Raccomandata J+N che dovrebbe ricevere il traffico della Raccomandata 1 avrebbe un prezzo comprensivo di IVA molto simile a quello della stessa Raccomandata 1. Tale ulteriore fattore di riduzione della qualità del servizio, potrebbe andare a vantaggio della concorrenza, anche potenziale, che come già analizzato nella delibera n. 728/13/CONS è sempre più efficace nel mettere pressione sui prezzi praticati dal fornitore del servizio universale.

**487.** A prescindere dalla stima dei ricavi persi sulla posta registrata, Poste Italiane ha erroneamente calcolato i ricavi persi della Raccomandata 1. Poste Italiane ha ipotizzato che il *[Omissis]*% dei volumi della Raccomandata 1 sia recuperato attraverso la raccomandata tradizionale J+N. Tali volumi di traffico sono dunque valorizzati ai prezzi della raccomandata J+N e i conseguenti ricavi mantenuti accrescono il costo netto. Tuttavia i ricavi del *[Omissis]*% di traffico della Raccomandata 1 a prezzi reali correntemente praticati non sono annoverati tra i ricavi persi in seguito alla cessazione del servizio. Si propone pertanto di correggere tale criticità.

**488.** Secondo quanto previsto dalla normativa vigente, Poste Italiane offre gli atti giudiziari in regime di esclusiva per la:

- notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890, e successive modifiche;
- notificazione a mezzo posta degli atti relativi alle violazioni del Codice della Strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 201).

**489.** Poste Italiane ritiene che i volumi relativi agli atti giudiziari accettati presso gli UP (Atto giudiziario Retail) oggetto di chiusura si riducano del *[Omissis]*%, in considerazione di un possibile ricorso a sistemi di notifica *on line*. L'effetto è pari ad una diminuzione dei volumi di circa *[Omissis]* pezzi (*[Omissis]*%) e dei ricavi di 2 milioni di euro nel 2011 e nel 2012.

**490.** Nelle ipotesi formulate sui volumi degli atti giudiziari, Poste Italiane non considera che in uno scenario controfattuale di assenza degli obblighi, gli atti giudiziari non sarebbero offerti in un regime di esclusiva e non sarebbero esenti da IVA. Gli atti giudiziari, già per il 2011, sono offerti a prezzi superiori ai costi, ma il regime di esclusiva impedisce anche alla concorrenza potenziale qualsiasi forma di pressione sui prezzi. L'elevato livello dei prezzi relativi degli atti giudiziari fa sì che l'applicazione dell'IVA aumenterebbe significativamente i prezzi nominali. A dimostrazione dell'appetibilità del "mercato" dei servizi degli atti giudiziari, si può osservare che, con gli attuali livelli dei prezzi, la concorrenza è in grado di sottrarre quote di fatturato attraverso la fornitura di un servizio costoso, quale il servizio di messo notificatore. E' inoltre importante sottolineare, ai fini della determinazione dei volumi persi, che uno dei principali acquirenti degli atti giudiziari è rappresentato dalla PA, che com'è noto, non può detrarre l'IVA sugli acquisti.

**491.** La modifica rilevante e sostanziale delle condizioni di accesso agli atti giudiziari non può non avere un impatto sui volumi e, quindi, sui ricavi degli atti giudiziari offerti

da Poste Italiane che è stimabile in una riduzione compresa tra il 5% e il 60% dei ricavi del servizio. E' infatti verosimile che l'elasticità della domanda al prezzo e alla rimozione dell'obbligo di esclusiva sia superiore a quella stimata da Poste Italiane. L'incremento dei ricavi comporterebbe una decurtazione del costo netto complessivo.

**492.** Poste Italiane ipotizza l'eliminazione completa del Pacco ordinario e nel far ciò stima che circa 30 milioni di euro di ricavi siano persi, ossia che non siano conseguiti dall'operatore ipotetico in assenza di obblighi sia nel 2011, sia nel 2012. Tuttavia, tali ricavi non sono portati in detrazione del costo netto complessivo, nonostante d'altra parte Poste Italiane imputi al costo netto circa [Omissis] milioni di euro di costi di produzione del pacco ordinario. Diversamente con quanto imputato al costo netto, inoltre, Poste Italiane nella nota metodologica ha comunque affermato che non tutti i pacchi ordinari sarebbero migrati verso i pacchi offerti dai corrieri espresso. A questo proposito, appare tuttavia verosimile che, nel caso di eliminazione del servizio del Pacco ordinario, i volumi possano migrare a favore dei corrieri espressi in relazione alle quote di mercato dei concorrenti e che, quindi, una parte dei pacchi ordinari possano essere catturati dai servizi di pacco celere offerti dalla stessa Poste Italiane. I ricavi persi dovrebbero dunque essere ridefiniti rispetto a quelli stimati. Le rettifiche proposte ai ricavi dei pacchi comporterebbero un incremento del costo netto presentato da Poste Italiane per il 2011 e il 2012.

**493.** Gli uffici postali evitabili, secondo le ipotesi di Poste Italiane, presentano ricavi da pacchi per [Omissis] milioni di euro, [Omissis] dei quali riconducibili a pacchi non ordinari. Poste Italiane non ha imputato tale quota di ricavi tra i ricavi persi sovrastimando di conseguenza il costo netto. Conseguentemente, si propone di portare a deduzione del costo netto per il 2011 i ricavi persi da pacchi non ordinari inviati dagli uffici postali evitabili. Lo stesso problema è stato riscontrato sui pacchi espressi accettati negli uffici postali oggetto di chiusura nel 2012. Ciò ha comportato la stessa rettifica del 2011.

**494.** Gli uffici postali evitabili presentano inoltre ricavi da corrispondenza per [Omissis] milioni di euro. Di questi, Poste Italiane stima che solo 34,6 milioni siano persi in seguito ad un'ipotetica chiusura dei 9.500 uffici postali. Da una prima analisi tale stima non coincide con i ricavi persi da Raccomandata J+N in seguito alla chiusura degli uffici postali, valutabili dai dati dei ricavi forniti da Poste Italiane in 45,8 milioni di euro. Poste Italiane ha comunque imputato tra i ricavi persi da uffici postali il valore più alto tra i due e pertanto non sono state apportate correzioni a tale esercizio di calcolo.

**495.** L'analisi di tutti i ricavi persi e mantenuti così come sopra descritta, comporterebbe una serie di rettifiche in detrazione del costo netto. Al fine di definire una metodologia consolidata di stima dei ricavi persi, i rispondenti alla consultazione pubblica potrebbero fornire tutte le informazioni utili a identificare le caratteristiche dei mercati e gli impatti dal lato della domanda e dell'offerta derivanti dall'eliminazione degli obblighi di servizio universale nonché dalle scelte riorganizzative prospettate da Poste Italiane.

**D.12.1** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sui ricavi persi e mantenuti in un contesto di servizio universale?

**D.12.2** Si condividono gli intervalli individuati per la stima di ciascuna delle voci dei ricavi persi?

### **13. I vantaggi intangibili e commerciali**

*13.1. Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, sulla stima dei vantaggi intangibili e commerciali*

**496.** Poste Italiane quantifica i benefici indiretti, di cui gode un fornitore di servizio universale, sostenendo che le sinergie commerciali, derivanti dalla vendita congiunta di più prodotti universali, possono produrre ricavi aggiuntivi, di cui si tiene già conto quando si considera il totale dei ricavi universali. In altre parole, il totale dei ricavi universali tiene già conto delle extra-vendite effettuate in forza della sinergia con la vendita di altri prodotti universali.

**497.** Per quanto riguarda, invece, le possibili sinergie commerciali relative alla vendita di prodotti diversi da quelli del SU, Poste Italiane, sia per il 2011 che per il 2012, è arrivata ad una stima del valore di tale sinergia attraverso due indagini di mercato.

**498.** La prima ricerca è stata condotta sulla clientela Bancoposta ed è stata realizzata da GN Research nel gennaio 2010 per quanto riguarda i risultati forniti nella verifica del costo netto per l'anno 2011 e da DOXA nel novembre/dicembre 2012 per quanto riguarda i risultati forniti per la verifica del costo netto per l'anno 2012. Agli intervistati è stato, inizialmente, chiesto "Il fatto che BancoPosta faccia parte di Poste Italiane ha un'influenza..." con le tre opzioni "Positiva", "Negativa", "Nessuna Influenza". Dai risultati 2011, emerge che il [omissis]% del campione intervistato ritiene che Poste Italiane abbia un'influenza positiva su BancoPosta, il [omissis]% che Poste Italiane abbia una influenza negativa su BancoPosta, il restante [omissis]% nessuna influenza. Di conseguenza, Poste Italiane ha ritenuto che l'influenza netta positiva di Poste Italiane sia stimabile pari alla differenza tra la percentuale positiva e quella negativa, ovvero pari al [omissis]%. Dai risultati 2012 emerge un'influenza positiva per il [omissis]%, un'influenza negativa per [omissis]% e nessuna influenza per il restante [omissis]%. L'influenza netta positiva stimata da Poste Italiane risulta pari quindi al [omissis]%

**499.** Successivamente è stato chiesto agli intervistati che ritengono che Poste Italiane abbia un'influenza positiva, di motivare la risposta ed è stata fornita loro una serie predefinita di opzioni di risposta. Per il 2011 è stata fornita la seguente serie di risposte:

|  |
|--|
| Maggiore fiducia / sicurezza                               |
| E' un ente a partecipazione statale                        |
| Competitività / vastità dei servizi                        |
| Diffusione a livello nazionale / non è un ente locale      |
| Maggiore prestigio del nome                                |
| Storicità / esperienza storica dell'azienda                |
| Efficienza del servizio (puntualità)                       |
| Italianità come valore aggiunto                            |
| Maggiore tutela del cliente / viene incontro alle esigenze |
| Professionalità del personale                              |
| Chiarezza / trasparenza                                    |
| Sinergia tra servizio postale e bancario                   |
| Altro  |
| Non indica   |

Per il 2012, invece, sono state fornite le seguenti opzioni:

|  |
|--|
| <b>Maggiore fiducia \ sicurezza</b>                          |
| <b>Maggiore prestigio del nome</b>                           |
| <b>Efficienza del servizio</b>                               |
| <b>Storicità \ esperienza storica dell'azienda</b>           |
| <b>Professionalità del personale</b>                         |
| <b>Chiarezza \ trasparenza</b>                               |
| <b>Diffusione a livello nazionale \ non è un ente locale</b> |
| <b>Italianità come valore aggiunto</b>                       |
| <b>Sinergia tra servizio postale e bancario</b>              |
| <b>E' un ente a partecipazione statale</b>                   |
| <b>Competitività \ vastità dei servizi</b>                   |
| <b>Maggiore tutela del cliente \ incontro alle esigenze</b>  |
| <b>Tutela il cliente da inefficienza dei servizi</b>         |
| <b>Ente non internazionale</b>                               |
| <b>Tutela da scarsa professionalità del personale</b>        |
| <b>Altro</b>   |
| <b>Non indica</b>  |

**500.** Dall'analisi delle risposte emerge che l'opzione "Sinergia tra servizio postale e bancario" (presente tra le opzioni sia nel 2011 che nel 2012) raccoglie lo [omissis]% delle risposte nel 2011 ed il [omissis]% nel 2012 (su un totale risposte, essendo il questionario a risposta multipla, di 129% per il 2011 e 116,8% per il 2012). Esiste un'altra opzione fornita ai rispondenti ("Diffusione a livello nazionale" con il [omissis]% di risposte nel 2011 e [omissis]% nel 2012) che, secondo Poste Italiane, è, almeno in parte, riconducibile al Servizio Universale ed all'obbligo di diffusione territoriale ad esso connesso. Pur precisando che, a suo giudizio, la nozione di "diffusione a livello nazionale" non coincide

univocamente con il Servizio Universale, Poste Italiane ha dichiarato di aver fatto coincidere le due nozioni. Quindi, sommando i risultati delle due risposte e ponderando la somma ([omissis]% per il 2011 e [omissis]% per il 2012) per il totale delle risposte (129% e 116,8%), Poste Italiane giunge ad un valore, del [omissis]% per il 2011 e del [omissis]% per il 2012, che rappresenterebbe la misura delle motivazioni riconducibili al Servizio Universale tra coloro che ritengono che Poste Italiane abbia un'influenza positiva su BancoPosta. Rapportando quest'ultimo numero alla percentuale di coloro che attribuiscono una influenza netta positiva ([omissis]% e [omissis]%), Poste Italiane ottiene una stima del vantaggio che Poste Italiane trae, relativamente a BancoPosta, dall'essere il fornitore del Servizio Universale pari al 4,2% per il 2011 e del 3,5% per il 2012.

**501.** La seconda ricerca di mercato è stata realizzata da IPSOS mediante interviste a campione all'interno di uffici postali effettuate nel novembre/dicembre 2009 per quanto riguarda i risultati utilizzati nella verifica del 2011 e nel novembre/dicembre 2012 per quanto riguarda i risultati utilizzati nella verifica del 2012. L'indagine riguarda il comportamento dei clienti degli uffici postali, vale a dire la tipologia di operazioni che si accingevano a compiere al momento dell'intervista. In questo caso, dai risultati emerge che solo il [omissis]% per il 2011 ed il [omissis]% per il 2012 degli intervistati ha effettuato operazioni relative al servizio universale e, di questi, solo il [omissis]% (dato identico sia per il 2011 che per il 2012) ha effettuato sia operazioni del servizio universale sia operazioni relative a servizi finanziari/transazionali (es. pagamento bollettini). Nello specifico, il [omissis]% ha effettuato operazioni del servizio universale congiuntamente ad operazioni transazionali, lo [omissis]% ha effettuato operazioni del servizio universale congiuntamente ad operazioni finanziarie. Ipotizzando, quindi, [omissis], Poste Italiane stima [omissis] 4% la misura del vantaggio che trae, relativamente ai servizi finanziari/transazionali, dall'essere il fornitore del Servizio Universale.

**502.** Per quanto riguarda la valutazione dell'esistenza di eventuali benefici indiretti, derivanti dalla fornitura del servizio universale, legati al *brand* di Poste Italiane, in relazione alla vendita di prodotti finanziari, secondo Poste Italiane, va considerato l'assetto proprietario della Società. Infatti, relativamente ai servizi finanziari il *brand* di Poste Italiane sarebbe intrinsecamente collegato alla natura di azienda di proprietà dello Stato. Gli acquirenti ed i possessori di prodotti finanziari prestano la massima attenzione alla solidità dell'emittente dei prodotti ed è, quindi, evidente che, un'azienda di proprietà dello Stato, per i possessori/acquirenti di prodotti finanziari, presenta la massima affidabilità e solidità. Sempre secondo Poste Italiane è evidente, inoltre, che chi entra in un ufficio postale per spedire una raccomandata del valore di 3,30 euro non acquista per questo anche, ad esempio, un buono postale del valore di 10.000 euro; infatti, le due operazioni si riferiscono a prodotti che fanno parte di mercati completamente diversi e separati fra loro, ognuno con la propria autonoma e diversa funzione di domanda. L'acquisto di un prodotto di investimento non è mai un acquisto d'impulso necessario. Pertanto, Poste Italiane ritiene che i benefici collegati al *brand* per i prodotti finanziari non risiedano nella fornitura del SU, bensì nello *status* pubblico dell'azionista.

**503.** In conclusione, Poste Italiane stima la misura del vantaggio che trae sui servizi finanziari in quanto FSU in un valore pari al 4%. Per arrivare ad una quantificazione monetaria del vantaggio, Poste Italiane, per il 2011, applica tale valore al margine operativo dei servizi finanziari/transazionali pari, per il 2011, a [omissis] euro ottenendo valore del vantaggio economico pari a [omissis] euro. Occorre evidenziare, inoltre, che Poste Italiane, prima della conclusione della verifica sul costo netto per l'anno 2011, ha inviato all'Autorità un documento in cui, sulla base di un sondaggio effettuato nel gennaio 2014, rivede al rialzo le stime sui benefici intangibili nel 2011 per un valore pari a circa [omissis] euro. Per il 2012, invece, Poste Italiane effettua un calcolo più elaborato rapportando il numero di operazioni transazionali effettuate congiuntamente a quelle di SU ([omissis]%) rispetto al totale numero di operazioni di pagamento ([omissis]% del totale) e il numero di operazioni finanziarie effettuate congiuntamente a quelle di SU ([omissis]%) rispetto al totale numero di operazioni finanziarie ([omissis]% del totale). In questo modo Poste Italiane ottiene una stima della percentuale dei clienti che effettuano operazioni di pagamento (es. bollettini) congiuntamente ad operazioni di SU pari al [omissis]% ed una stima della percentuale dei clienti che effettuano operazioni finanziarie congiuntamente ad operazioni di SU pari al [omissis]%.

**504.** A questo punto la stima del vantaggio commerciale è stata effettuata sulla base delle seguenti considerazioni: alla famiglia dei servizi di pagamento è stata attribuita la percentuale di vantaggio commerciale del [omissis]% risultante dalla ricerca IPSOS in riferimento ai bollettini; alla famiglia dei servizi di conto corrente la percentuale del [omissis]% risultante dalla ricerca IPSOS in riferimento ai servizi finanziari diversi dai bollettini (servizi conto corrente); alla famiglia dei servizi di risparmio (investimenti, finanziamenti, polizze assicurative) una percentuale dello 0%, in considerazione del fatto che l'acquisto di tali servizi non può considerarsi correlato alla fornitura del SU. Secondo Poste Italiane, infatti, gli acquirenti ed i possessori di tali prodotti finanziari prestano attenzione alla solidità dell'emittente dei prodotti e, pertanto, considerano che un'azienda di proprietà dello Stato presenti la massima affidabilità. Le differenti percentuali di vantaggio commerciale sono state, poi, ponderate in funzione dei ricavi generati da ciascuna delle tre famiglie di prodotto ottenendo una percentuale media ponderata pari al 2%. Applicando tale valore al risultato operativo dei servizi finanziari pari, per il 2012, a [omissis] euro Poste Italiane ottiene il valore del vantaggio economico per il 2012 quantificato in [omissis] euro.

### *13.2. Le analisi dell'Autorità sui vantaggi intangibili e commerciali*

**505.** I vantaggi intangibili e commerciali analizzati ai fini della determinazione dell'onere complessivo del servizio universale sono riconducibili:

- a) alla fedeltà al marchio;
- b) alle occasioni di contatto;

- c) alle potenzialità da *first mover*;
- d) all'uso diversificato della rete di accesso.

*a) Fedeltà al marchio*

**506.** La “*fedeltà al marchio*” rappresenta il vantaggio che esiste se, e nella misura in cui, i cittadini attribuiscono un valore anche al servizio sociale prestato dall'operatore fornitore del servizio universale che si traduce in scelte economiche dei consumatori influenzate da un marchio la cui importanza è determinata in larga misura dagli obblighi di servizio universale. Poste Italiane ha presentato solo questa tipologia di vantaggio intangibile nonostante i vantaggi commerciali e intangibili derivanti dagli obblighi di servizio universale di cui potrebbe godere Poste Italiane sembrano molto più numerosi.

**507.** Poste Italiane, ha elaborato la stima dei vantaggi intangibili e commerciali basandosi su due indagini di mercato (ricerca IPSOS e GN Research – DOXA).

**508.** La ricerca IPSOS analizza il comportamento della clientela all'interno degli Uffici Postali e da questa emerge che solo il *[Omissis]*% dei clienti, quando è in un ufficio postale, effettua sia operazioni del servizio universale sia operazioni dei servizi finanziari. Poste Italiane utilizza questo dato per dedurre che solo il *[Omissis]*% della sua clientela finanziaria è diventata tale grazie al fatto che Poste Italiane è fornitore del servizio universale. Questo metodo di analisi non appare attendibile ai fini della stima dei vantaggi intangibili, in quanto non appare esservi un diretto collegamento tra le operazioni che un cliente deve effettuare all'interno di un ufficio postale e le motivazioni per le quali è, eventualmente, diventato cliente di Poste Italiane anche per quanto riguarda i servizi bancari o assicurativi.

**509.** Diversamente dalla ricerca ISPSOS, le indagini effettuate sui clienti di Bancoposta da GN Research - DOXA, per quanto limitati ad una tipologia di clienti (e non anche ai clienti di Postevita), hanno permesso di identificare diverse categorie di risposte in grado di misurare i vantaggi intangibili di cui fruirebbe Bancoposta dall'influenza di Poste Italiane. Dopo aver stimato dall'indagine che oltre il 50% dei rispondenti attribuiva un'influenza positiva di Poste Italiane su BancoPosta, la ricerca è stata ulteriormente affinata formulando un altro quesito finalizzato a catturare le ragioni più puntuali sottostanti a tale influenza positiva.

**510.** Dai risultati della ricerca, evidenziati nelle tabelle seguenti, emergono 14 categorie di risposte per il 2011 e 17 per il 2012, riportate in ordine decrescente di percentuali di preferenze espresse nelle risposte, due delle quali (n. 4 e 12 nel 2011 e 7 e 9 nel 2012) valutate da Poste Italiane come pertinenti. In particolare, nelle tabelle, le prime 5 categorie di risposta pesano circa i 3/4 del totale delle preferenze espresse per entrambi gli anni di riferimento.

|    | INFLUENZA POSITIVA PER L'ANNO 2011                         |
|----|--|
| 1  | Maggiore fiducia / sicurezza                               |
| 2  | E' un ente a partecipazione statale                        |
| 3  | Competitività / vastità dei servizi                        |
| 4  | Diffusione a livello nazionale / non è un ente locale      |
| 5  | Maggiore prestigio del nome                                |
| 6  | Storicità / esperienza storica dell'azienda                |
| 7  | Efficienza del servizio e puntualità                       |
| 8  | Italianità come valore aggiunto                            |
| 9  | Maggiore tutela del cliente / viene incontro alle esigenze |
| 10 | Professionalità del personale                              |
| 11 | Chiarezza / trasparenza                                    |
| 12 | Sinergia tra servizio postale e bancario                   |
| 13 | Altro  |
| 14 | Non indica   |
|    | Totale influenza positiva                                  |

|   | INFLUENZA POSITIVA PER L'ANNO 2012                    |
|---|---|
| 1 | Maggiore fiducia / sicurezza                          |
| 2 | Maggiore prestigio del nome                           |
| 3 | Efficienza del servizio                               |
| 4 | Storicità / esperienza storica dell'azienda           |
| 5 | Professionalità del personale                         |
| 6 | Chiarezza / trasparenza                               |
| 7 | Diffusione a livello nazionale / non è un ente locale |

|    |  |
|----|--|
| 8  | Italianità come valore aggiunto                            |
| 9  | Sinergia tra servizio postale e bancario                   |
| 10 | E' un ente a partecipazione statale                        |
| 11 | Competitività / vastità dei servizi                        |
| 12 | Maggiore tutela del cliente / viene incontro alle esigenze |
| 13 | Tutela il cliente da inefficienza dei servizi              |
| 14 | Ente non internazionale                                    |
| 15 | Tutela da scarsa professionalità del personale             |
| 16 | Altro  |
| 17 | Non indica   |
|    | Totale influenza positiva                                  |

**511.** Poste Italiane considera pertinenti - nel 2011 e nel 2012 - solo le categorie di risposte relative alla diffusione territoriale e alla sinergia del servizio postale con i servizi bancari. Inoltre, il peso delle risposte varia in modo rilevante da un anno all'altro, fermo restando il peso ad esse attribuito dai rispondenti. Poste Italiane ha infine modificato, senza adeguata giustificazione ed in assenza di indicazioni regolamentari, la metodologia di calcolo dei vantaggi intangibili e commerciali tra il 2011 e il 2012, con ciò indebolendo l'affidabilità della propria determinazione effettuata sui vantaggi intangibili e commerciali.

**512.** Dal responso fornito nell'ambito dell'indagine emergono comunque elementi - provenienti anche da clienti che ignorano la reale portata del servizio universale - che potrebbero attribuire a Poste Italiane un'influenza positiva su Bancoposta proprio per ragioni legate all'esistenza degli obblighi normativi del servizio universale. In questo senso, molte delle categorie di risposta presenti nelle tabelle sembrano pertinenti al servizio universale.

**513.** Le categorie di risposte riportate nell'indagine di GN Research-DOXA sembrano infatti parzialmente pertinenti per effettuare la stima dei vantaggi intangibili e commerciali derivanti dall'influenza positiva che Poste Italiane può avere sui servizi finanziari di BancoPosta.

**514.** L'indagine GN Research - DOXA, relativa ai clienti Bancoposta, potrebbe dunque rappresentare un punto di partenza per la definizione di una metodologia - anche tenuto conto delle osservazioni espresse dai soggetti interessati nell'ambito della consultazione

pubblica – in grado di approssimare, nel modo più puntuale possibile, il valore economico dei vantaggi intangibili di cui beneficiano le imprese appartenenti al gruppo di Poste Italiane per il fatto di fruire del marchio Poste Italiane e della dotazione della rete postale, entrambi derivanti direttamente e indirettamente dagli obblighi di servizio universale.

*b) Occasioni di contatto*

**515.** Ulteriori vantaggi intangibili e commerciali sembra debbano essere attribuiti al fatto che l'operatore incaricato di fornire il servizio universale può godere anche di un beneficio pubblicitario effettivo o potenziale attraverso l'enorme disponibilità di immobili, mezzi e personale diffusi sul territorio nazionale, il cui *brand* è riconoscibile. L'operatore, infatti, può ottenere dei vantaggi intangibili dalla pubblicità operata tramite l'esposizione, su tutto il territorio nazionale, del logo che lo contraddistingue sugli uffici postali, sui mezzi di trasporto aerei e su gomma nonché sul personale. Inoltre, Poste Italiane può sfruttare le occasioni di contatto pubblicitarie attraverso l'uso dell'interno degli uffici postali per le comunicazioni di mercato.

**516.** Per quantificare il beneficio pubblicitario esterno è possibile utilizzare, come base di partenza, lo stesso modello che viene utilizzato nelle telecomunicazioni per quantificare il beneficio causato dall'esposizione del proprio logo dell'operatore nelle cabine telefoniche e nelle cupole telefoniche. In particolare, nel caso del settore delle telecomunicazioni, è stimata la spesa pubblicitaria che l'operatore notificato dovrebbe sostenere se volesse ottenere un impatto di *marketing* equivalente a quello che deriva dall'esposizione del logo commerciale nelle cabine telefoniche. Il metodo di determinazione del valore pubblicitario attraverso il costo connesso a tale attività, pur non essendo il metodo maggiormente utilizzato, tende a sottostimare il valore reale della comunicazione pubblicitaria e quindi a produrre stime conservative dei vantaggi intangibili e commerciali. Al fine di calcolare il valore pubblicitario, secondo tale metodo, è necessario quantificare i costi pubblicitari per mq per dei poster stradali di dimensioni equivalenti, prendendo inoltre in considerazione sconti a volume e a tempo (che diventano rilevanti se i poster acquistati sono superiori a 100 e se la durata del contratto è superiore ai 15 giorni).

**517.** Nel caso delle telecomunicazioni, per la stima del costo netto per l'anno 2006 (l'anno più recente di calcolo) European Economics Research Limited, la società di revisione a cui Agcom ha affidato la verifica del costo netto, ha associato a ciascuna cabina telefonica, considerata una superficie di esposizione pari a 6 mq, un valore pubblicitario pari a € 888. Tale valorizzazione potrebbe essere più puntuale tenendo conto dei prezzi di mercato distinti per provincia. Ciò richiede la definizione di una metodologia di rilevazione dei prezzi che non si modifichi nel tempo e che potrebbe essere proposta dai soggetti interessati nell'ambito della consultazione pubblica.

**518.** Sulla base della metodologia sopra riportata, è stata dunque stimata una superficie espositiva alle varie categorie di elementi riportanti i logo di Poste Italiane, secondo quanto riportato nella tabella che segue:

|   |        |
|---|--------|
| <i>Opportunità di contatto</i>            |        |
| <i>Casco motorino</i>                     | 0,2 mq |
| <i>Giubbotto/casacca del portalettere</i> | 1 mq   |
| <i>Macchina</i>                           | 5 mq   |
| <i>Ufficio Postale</i>                    | 8 mq   |
| <i>Mezzi pesanti/furgoni</i>              | 8 mq   |
| <i>Aereo</i>                              | 150 mq |

**519.** Una quantificazione più puntuale degli spazi relativi alle opportunità di contatto potrebbe tuttavia essere effettuata anche tenuto conto delle osservazioni fornite dai rispondenti, così da definire una metodologia stabile di valorizzazione di tale beneficio intangibile e commerciale.

**520.** Un'altra categoria delle occasioni di contatto è rappresentata dal materiale pubblicitario effettivamente o potenzialmente reperibile presso gli postali. Poste Italiane sostiene che i costi legati alla modulistica relativa sia ai servizi postali sia ai servizi finanziari ammontano a circa [Omissis] milioni di euro distribuiti in 14 macro categorie di moduli, riportati nella tabella seguente.

|  |
|--|
| <b>Macro categoria di moduli</b>           |
| 1. Raccomandata/Assicurata/Atti giudiziari |
| 2. Pacchi                                  |
| 3. Avviso di ricevimento                   |
| 4. Moduli c/c, libretto postale, titoli    |
| 5. Progetto ELI2                           |
| 6. Bollettini                              |
| 7. Vaglia                                  |

|                         |
|-------------------------|
| 8. Ramo danni/Ramo vita |
| 9. Poste pay            |
| 10. Bonifico/Postagiuro |
| 11. Pensioni            |
| 12. Modelli F23-F24     |
| 13. Modulistica varia   |
| 14. BP Carte valori     |

**521.** Poste Italiane non ha tuttavia fornito i costi relativi al materiale pubblicitario dei servizi finanziari: dai dati di bilancio i costi pubblicitari sembrerebbero essere compresi tra i 20 e i 40 milioni di euro all'anno. In assenza di ulteriori dati ed informazioni, questo potrebbe rappresentare un riferimento per stimare i vantaggi intangibili e commerciali derivanti dalla pubblicità effettiva e potenziale interna agli uffici postali.

*c) Potenzialità da first mover*

**522.** Un altro tipo di vantaggi intangibili e commerciali è relativo alle potenzialità di una rete di recapito capillarmente diffusa sul territorio nazionale ed in grado di diversificare i servizi offerti. In questo senso, Poste Italiane ha avviato nel 2011-2012 una sperimentazione, denominata "Postino telematico", con la quale ha dotato 6500 portalettere di POS GSM/GPRS introducendo la possibilità per il cittadino di effettuare pagamenti telematici (tramite carta di credito, bancomat) direttamente tramite il portalettere. Appare che una tale diversificazione della propria offerta e dei propri servizi possa essere raggiunta grazie alla diponibilità di una capillare rete di recapito che consente a Poste Italiane la creazione di economie di scopo come quella sopra descritta. I costi della predetta sperimentazione, come risulta dalla gara europea bandita da Poste Italiane, sono dell'ordine di 3,5 milioni di euro (fornitura per 24 mesi di 6500 POS, 550 armadi rack, 450 switch LAN e correlati servizi di supporto tecnico).

**523.** Al di là della corrente valutazione dei benefici indiretti derivanti da un importante asset quale la rete di recapito, si ritiene che tali benefici dovrebbero essere valutati più puntualmente per tener conto sia di benefici attuali (es. vendita di SIM PosteMobile), sia potenziali (es. fornitori di servizi finanziari). Tali benefici, peraltro, appaiono essere stati conseguiti anche tramite la rete degli uffici postali, che verosimilmente rappresenta il primo canale di vendita delle SIM PosteMobile.

*d) Uso diversificato della rete di accesso*

**524.** Poste Italiane gestisce il Patrimonio BancoPosta alla quale sono conferiti tutti i poteri per l'attuazione degli indirizzi strategici e per l'amministrazione del Patrimonio destinato. L'operatività del Patrimonio BancoPosta è costituita, in particolare, dalla gestione della liquidità raccolta su conti correnti postali, svolta in nome proprio, ma con vincolo d'impiego in conformità alla normativa applicabile e dalla gestione di incassi e pagamenti in nome e per conto di terzi.

**525.** I principi generali che governano gli aspetti amministrativo-contabili del Patrimonio BancoPosta sono i seguenti:

- individuazione, nell'ambito delle operazioni aziendali rilevate nel sistema di contabilità generale di Poste Italiane SpA, di quelle attività appartenenti all'operatività del Patrimonio destinato e la confluenza delle stesse in un integrato, specifico sistema di contabilità separata;
- attribuzione al Patrimonio destinato di tutti i ricavi e i costi afferenti; in particolare, l'attribuzione dei connessi oneri avviene, esclusivamente nel sistema di contabilità separata, attraverso l'iscrizione in appositi conti;
- regolazione di incassi e pagamenti con i terzi, per il tramite della funzione Finanza di Poste Italiane;
- riconciliazione della contabilità separata con la contabilità generale;
- elaborazione della situazione economica, patrimoniale e finanziaria del Patrimonio destinato.

**526.** Con riferimento agli oneri per le attività svolte dalle varie strutture di Poste Italiane SpA per la gestione del Patrimonio destinato, è previsto un apposito Disciplinare Operativo Generale che individua le attività in esame e stabilisce i criteri di valorizzazione dei rispettivi contributi apportati, i quali rappresentano il principale canale di valorizzazione dell'uso diversificato della rete di accesso.

**527.** L'analisi relativa alla valorizzazione di tali contributi necessiterebbe tuttavia di un approfondimento puntuale sui dati di bilancio afferenti alle attività relative all'operatività di Patrimonio BancoPosta, che può essere effettuata in sede di consultazione pubblica, eventualmente anche alla luce dei contributi degli operatori interessati.

**528.** In conclusione, le analisi effettuate sui vantaggi intangibili e commerciali e riportate nei paragrafi precedenti (lett. da a) a d), in virtù della loro prima applicazione, richiedono una valutazione che tenga anche conto nell'ambito della consultazione pubblica delle osservazioni espresse dai soggetti interessati sulla stima di ciascuna delle voci che costituiscono vantaggi intangibili e commerciali. Sarebbe inoltre utile acquisire informazioni sulla valorizzazione di ulteriori voci di vantaggi intangibili e commerciali, quali la fedeltà al marchio per quanto riguarda i servizi assicurativi e di

telecomunicazioni, il vantaggio commerciale determinato dall'obbligo di raggiungimento dello SLA J+1 (Poste Italiane è l'unico operatore in grado di recapitare una lettera entro il giorno successivo a quello di consegna), il monopolio sul mercato della filatelia, la cd. *better bargaining position*, ovvero la possibilità di avere un canale di comunicazione facilitato presso l'autorità di regolamentazione e presso gli organi di governo nazionali e locali.

**D.13.1** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito alle analisi dei vantaggi intangibili e commerciali derivanti dagli obblighi di servizio universale?

**D.13.2** Si richiede, in particolare, di fornire le proprie valutazioni sulla quantificazione economica delle voci di vantaggi intangibili e commerciali esaminati nei paragrafi precedenti.

#### **14. L'iniquità dell'onere derivante dalla fornitura del servizio universale**

**529.** Nell'ambito del dibattito europeo sul finanziamento del servizio universale, un ruolo di primario rilievo è andato assumendo il tema dell'iniquità dell'onere che grava sul fornitore del servizio universale. Per stabilire se l'onere che si genera è tale da giustificare il finanziamento, occorre, infatti, valutare se lo stesso sia o meno iniquo. Ne consegue che solo qualora tale valutazione porti a ritenere l'onere sostenuto dal fornitore del servizio universale "iniquo", si potrà procedere al suo finanziamento tramite uno dei meccanismi previsti.

**530.** Risulta, pertanto, prodromico chiarire cosa il legislatore intenda quando fa riferimento ad un onere iniquo. Al riguardo, giova osservare come la normativa europea non reca alcuna definizione. Nelle direttive 97/67/CE e 2008/6/CE, infatti, non vi è indicazione su cosa debba intendersi con la locuzione "*onere finanziario eccessivo*" o anche "*onere indebito*" (nella versione in lingua inglese, "*unfair financial burden*"). Il legislatore europeo rinvia dunque ad una nozione di "iniquità" già nota all'ordinamento. In particolare, il termine "onere iniquo" sta a significare un onere "non equo", vale a dire in contrasto con il concetto stesso di "equità" che costituisce una fonte autonoma di diritto, intesa come la giustizia aderente al caso concreto. A tale nozione giuridica di equità se ne affianca una economica che porta a ritenere iniqua, in senso lato, una composizione di interessi che sconta un'ingiustizia in concreto. Da ciò discende la necessità di valutare se l'onere sia tale da giustificare un intervento – in termini di assorbimento della perdita economica derivante dall'obbligo di fornitura del servizio

universale – a favore di chi è chiamato a sopperire a situazioni di fallimento di mercato. Sebbene la natura del servizio universale possa portare a ritenere iniquo lo sforzo economico richiesto al fornitore dello stesso – poiché le logiche di mercato porterebbero ad escluderne la convenienza economica – il legislatore non ha per ciò solo presunto un'iniquità dell'onere, ma ha richiesto che sia provato nell'ambito delle verifiche sul costo netto.

**531.** Al fine di valutare se sussistono le condizioni per finanziare il fornitore del servizio universale, occorre procedere come segue:

- a. *in primis*, verificare che dalla fornitura degli obblighi di servizio universale si determini un costo netto;
- b. successivamente, valutare se il costo netto rappresenti o meno un onere iniquo;
- c. da ultimo, individuare i meccanismi cui ricorrere per il finanziamento del costo netto.

**532.** Nel settore postale, secondo quanto disposto dall'art. 7, comma 3, della direttiva 97/67/CE (come sostituito dalla direttiva 2008/6/CE), spetta agli Stati membri introdurre i meccanismi di finanziamento del servizio universale qualora si stabilisca che tali obblighi “*comportano un costo netto, calcolato tenendo conto dell'allegato I [alla direttiva, ndr], e rappresentano un onere finanziario eccessivo per il fornitore o i fornitori del servizio universale*”. La valutazione in ordine all'iniquità dell'onere, di competenza dell'Autorità, diviene, dunque, un presupposto ineludibile affinché il costo netto possa essere finanziato. Pertanto, delle due l'una: o il costo netto rappresenta un onere iniquo – e, di conseguenza, se ne ammette il finanziamento – o si giunge a ritenerlo non iniquo e per ciò stesso se ne esclude il ristoro per il fornitore del servizio universale.

**533.** Allo stesso modo, l'art. 9 della predetta direttiva, prevede, qualora il costo netto derivante dalla fornitura del servizio universale rappresenti un onere indebito, di subordinare il rilascio dei titoli abilitativi, se opportuno, all'obbligo di contribuire finanziariamente ai meccanismi di ripartizione dei costi, qualora la fornitura del servizio universale comporti un costo netto e rappresenti un onere indebito per il fornitore del servizio universale.

**534.** La normativa nazionale di recepimento non ha arricchito di contenuti la nozione di onere iniquo, ma si limita a rinviare a quanto previsto dalla direttiva europea laddove fa espresso riferimento all'allegato I recante “*Orientamenti per il calcolo dell'eventuale costo netto del servizio universale*”, rimettendo all'Autorità di regolazione il compito di effettuare le valutazioni di merito al fine di stabilire se il costo netto possa rappresentare un onere iniquo.

**535.** Alcune importanti indicazioni possono trarsi dalla giurisprudenza formatasi in materia di finanziamento del costo netto derivante dalla fornitura del servizio universale nel settore delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica. Significativa appare, al riguardo, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea che, nel pronunciarsi

sul caso *Commissione europea v. Regno del Belgio*, C-222/08, in data 6 ottobre 2010, ha ribadito l'esigenza che l'iniquità del costo netto sia accertata dalle autorità nazionali di regolamentazione in concreto prima che sia disposto qualsiasi indennizzo e ciò in linea con quanto previsto dal legislatore comunitario che, nella direttiva 2002/22/CE (cd. "direttiva servizio universale"), esclude forme di automatismo tra il costo netto originatosi dalla fornitura del servizio universale ed il diritto al suo finanziamento. Con tale decisione la Corte chiarisce che di iniquità si può parlare se, per l'impresa fornitrice del servizio universale, l'onere "*presenta un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo*". Al fine di definire più compiutamente i parametri in base ai quali valutare se il fornitore del servizio universale abbia o meno la capacità di sostenere il relativo onere, la Corte precisa che occorre tenere conto dell'insieme delle caratteristiche proprie dell'impresa interessata e, in particolare:

- a. del livello delle sue dotazioni (intese come le risorse di cui dispone il fornitore del servizio universale);
- b. della sua situazione economica e finanziaria;
- c. della sua quota di mercato.

**536.** Occorre, dunque, prendere in riferimento, nel settore postale, i predetti parametri al fine di valutare se l'onere conseguente alla fornitura del servizio universale sia risultato, per Poste Italiane, eccessivo rispetto alla propria capacità di sostenerlo.

**D.14.1** Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito alla valutazione dell'iniquità dell'onere del servizio universale?

## **15. Il meccanismo di ripartizione del costo netto tra gli operatori di mercato**

**537.** Per il finanziamento del costo netto del servizio universale, l'art. 3, comma 12, del d.lgs. n. 261/1999 prevede, quale ulteriore strumento rispetto ai trasferimenti statali, il fondo di compensazione cui sono tenuti a contribuire, ai sensi dell'art. 10, comma 2, del citato decreto legislativo, *“i titolari di licenze individuali e di autorizzazione generale entro la misura massima del dieci per cento degli introiti lordi, relative a servizi sostitutivi di quelli compresi nel servizio universale, derivanti dall'attività autorizzata”*. Il legislatore italiano ha, pertanto, previsto la possibilità di vincolare, da un lato, il rilascio della licenza individuale (art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 261/1999) e, dall'altro, l'autorizzazione generale per la fornitura di servizi non rientranti nel servizio universale (art. 6, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 261/1999), all'obbligo di contribuzione al meccanismo di condivisione dei costi derivanti dal servizio universale.

**538.** La norma nazionale di recepimento deve essere letta alla luce di quanto stabilito dal legislatore europeo con riguardo a tale tematica, che può essere così sintetizzata:

- a. ai fornitori dei servizi non riservati che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale (cd. licenziatari), può essere imposto l'obbligo di contribuire finanziariamente al fondo di compensazione (così come risulta dal combinato disposto dell'art. 7, comma 4, e dell'art. 9, comma 2, della direttiva 97/67/CE nel testo vigente);
- b. ai fornitori di servizi postali, compresi gli autorizzati può essere imposto l'obbligo di contribuzione qualora i loro servizi possano considerarsi, nell'ottica di un utente, rientranti nell'ambito di applicazione del servizio universale perché 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”* (Considerato 27 della direttiva 2008/6/CE).

**539.** 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.

**540.** Prendendo come punto privilegiato d'osservazione quanto è stato, sul tema, previsto per il servizio universale in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, si può utilmente richiamare il *Considerando 23* della direttiva 2002/22/CE nella parte in cui è richiesto agli Stati membri di provvedere affinché il meccanismo di

ripartizione rispetti, tra gli altri, il principio della “*minima distorsione del mercato*”, in base al quale i contributi da riscuotere siano tali da ridurre al minimo l’impatto dell’onere finanziario, allo scopo ripartendo i contributi nel modo più ampio possibile. Spetta agli Stati membri vigilare affinché il metodo di ripartizione dei costi condivisi si basi su criteri oggettivi e non discriminatori e rispetti il principio di proporzionalità, anche, se del caso, esonerando dalla contribuzione al fondo di compensazione i nuovi operatori che non hanno ancora una presenza significativa sul mercato (*Considerando* 21 della direttiva 2002/22/CE).

**541.** In tale prospettiva, occorre chiarire in cosa si sostanzia il criterio della sufficiente intercambiabilità sulla base del quale gli operatori abilitati con autorizzazione generale possano essere chiamati a contribuire al finanziamento dell’onere del servizio universale.

**542.** 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.

**543.** Un’attenta analisi di intercambiabilità tra servizi a valore aggiunto e servizi postali inclusi nel servizio universale, dovrebbe tener conto della possibilità che un utente possa decidere di domandare servizi con caratteristiche funzionali analoghe, comunque tra loro differenti, ma tutte in grado di soddisfare una data finalità d’uso. 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 necessariamente influiscono sulle preferenze dei consumatori verso servizi a valore aggiunto che invece possono rappresentare a tutti gli effetti delle valide alternative.

**544.** E’ 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 ma solo che il regime di servizio universale possa impedire una effettiva sostituzione tra servizi.

**545.** Piuttosto, l’intercambiabilità tra servizi dovrebbe essere determinata sulla base di un’analisi delle caratteristiche dei servizi, in grado di evidenziare quando, in determinate circostanze, servizi tra loro diversi possano ritenersi sufficientemente succedanei per soddisfare una data finalità d’uso. Ciò che dovrebbe essere esaminata è la finalità d’uso

comune tra i differenti servizi. Alcuni punti di sovrapposizione tra servizi possono essere osservati tra i seguenti servizi postali:

- a. Posta registrata vs Pacco ordinario;
- b. Pacco celere (espresso) vs Pacco ordinario;
- c. Pacco celere vs Pacco espresso tradizionale;
- d. intercambiabilità tra reti di trasporto della corrispondenza e reti di trasporto dei pacchi:
  - i. Fornitori dei servizi di trasporto espresso rispetto ai fornitori dei servizi di trasporto di corrispondenza registrata;
  - ii. Fornitori dei servizi di trasporto di corrispondenza rispetto ai fornitori dei servizi di trasporto di pacchi (es. B2C fino a 2 kg);
- e. Altri.

**546.** L'analisi d'intercambiabilità tra servizi a valore aggiunto e servizi inclusi nel servizio universale può essere svolta in modo più puntuale grazie al contributo operativo che potrebbe essere fornito dagli operatori nell'ambito della presente consultazione pubblica. Ciò permetterebbe, infatti, a tutti i soggetti interessati di fornire elementi utili alla identificazione del *set* di servizi che per caratteristiche funzionali possano presentare, anche in modo trasversale tra servizi diversi, finalità d'uso analoghe.

**D.15.1** Si condividono le valutazioni dell'Autorità in merito al meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale?