

Allegato B alla delibera n. 166/16/CONS

SERVIZIO POSTALE UNIVERSALE: ANALISI E APPLICABILITÀ DEL MECCANISMO DI RIPARTIZIONE E VALUTAZIONE DELL'EVENTUALE COSTO NETTO PER GLI ANNI 2013 E 2014

L'AUTORITÀ

NELLA 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*” e, in particolare, l’art. 3, comma 14, che recita «[l]’autorità di regolamentazione rende pubblica annualmente la quantificazione dell’onere del servizio universale e le modalità di finanziamento dello stesso», nonché il comma 12 del medesimo articolo ove è previsto che l’onere per la fornitura del servizio universale è finanziato «*attraverso trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato [...]; attraverso il fondo di compensazione di cui all’articolo 10 del presente decreto*»;

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” o “AGCOM”) i poteri previamente attribuiti all’Agenzia di regolamentazione dall’art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 261/1999 sopra richiamato;

VISTI i Contratti di programma tra il Ministero dello sviluppo economico (di seguito denominato “MISE”) e Poste Italiane S.p.A. (di seguito denominata anche “Poste Italiane” e “PI”) 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 ed il contratto di programma 2015-2019 stipulato in data 15 dicembre 2015 e in vigore a partire dal primo gennaio 2016;

VISTA la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*” e, in particolare, l’art. 1, comma 274 che recita «*il contratto di programma per il triennio 2009-2011, stipulato tra il Ministero dello sviluppo economico e la società Poste italiane Spa, approvato dall’articolo 33, comma 31, della legge 12 novembre 2011, n. 183, resta efficace fino alla conclusione della procedura di approvazione del nuovo contratto di programma per il quinquennio 2015-2019 secondo le previsioni di cui al comma 275 del presente articolo, fatti salvi gli adempimenti previsti dalla normativa dell’Unione europea in materia. Ai relativi oneri si provvede nei limiti degli stanziamenti di bilancio allo scopo previsti a legislazione vigente. Sono fatti salvi gli effetti delle verifiche effettuate dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in ordine alla quantificazione del costo netto del servizio postale universale effettivamente sostenuto per ciascuno degli anni del periodo regolatorio 2012-2014*»;

VISTA la delibera n. 335/03/CONS, del 24 settembre 2003, recante “*Modifiche e integrazioni al regolamento concernente l’accesso ai documenti approvato con delibera n. 217/01/CONS*” e, in particolare, l’allegato A nel testo coordinato;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “*Adozione del nuovo regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità*” come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 88/16/CONS;

VISTA la delibera n. 412/14/CONS, del 29 luglio 2014, avente ad oggetto “*Servizio postale universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell’eventuale costo netto per gli anni 2011 e 2012*”;

VISTA la delibera n. 493/14/CONS del 23 settembre 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 2013*”;

CONSIDERATA la comunicazione dell’Autorità del 24 luglio 2015, pubblicata sul sito *web*, che ha esteso il procedimento anche alla verifica del costo netto per l’anno 2014;

VISTA la decisione della Commissione europea (di seguito denominata “Commissione” o “CE”) “*C(2015) 8545 final*” del 4 dicembre 2015, avente ad oggetto “*State Aid SA.43243 (2015/N) – Italy. State compensation granted to Poste Italiane SpA*”

for the delivery of the universal postal service over the periods 2012-2015 and 2016-2019”;

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;

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 dal 30 aprile 2011, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 58/2011;

TENUTO CONTO delle informazioni e dei dati complessivamente acquisiti nell'ambito delle attività di verifica del calcolo del costo netto per gli anni 2013 e 2014, 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 2013 e 2014*” al fine di acquisire osservazioni e contributi da parte dei soggetti operanti nel settore;

CONSIDERATO, altresì, quanto segue:

INDICE

INDICE TABELLE.....	5
INDICE FIGURE	5
1. Il quadro di riferimento normativo	6
1.1. Il quadro di riferimento normativo comunitario.....	6
1.2. Il quadro di riferimento normativo nazionale.....	7
1.3. Il calcolo del costo netto del servizio universale in Italia	10
2. La rete di Poste Italiane	14
2.1. La rete logistica dei servizi postali di Poste Italiane	14
2.2. La Rete Commerciale di Poste Italiane	15
3. La metodologia di calcolo del costo netto del servizio universale	16
3.1. La metodologia presentata da Poste Italiane	16
3.2. Le valutazioni dell'Autorità sulla metodologia presentata da Poste Italiane	21
4. I Ricavi.....	25
4.1. Scenario NFSU di Poste Italiane	25
4.2. Le valutazioni dell'Autorità su ricavi di Poste Italiane nello scenario NFSU.....	27
5. La rete logistica di Poste Italiane	31
5.1. La vuotatura cassette e la rete di accettazione <i>business</i>	31
5.2. Il processo di raccolta.....	32
5.3. La rete di smistamento	33
5.4. La rete di trasporto nazionale	34
5.5. Il processo di distribuzione	35
5.6. La rete di recapito.....	37
6. La rete commerciale	50
6.1. Lo scenario NFSU sulla rete commerciale presentato da PI	50
6.2. Le valutazioni dell'Autorità sulla rete commerciale FSU	53
6.3. Le valutazioni dell'Autorità sulla rete commerciale NFSU	54
7. Altri costi evitati.....	56
7.1. Lo scenario FSU presentato da Poste Italiane	56
7.2. Lo scenario NFSU presentato da Poste Italiane	56
7.3. Le valutazioni dell'Autorità sugli altri costi evitati.....	57
8. La remunerazione del capitale impiegato	59

8.1.	Le valutazioni di Poste Italiane	59
8.2.	Le valutazioni dell'Autorità	61
9.	I vantaggi intangibili e commerciali	65
9.1.	La stima dei vantaggi intangibili e commerciali di Poste Italiane.....	65
9.2.	Le analisi dell'Autorità sui vantaggi intangibili e commerciali	66
10.	Onere del servizio universale postale.....	69
11.	L'iniquità dell'onere derivante dalla fornitura del servizio universale.....	72
12.	Il fondo di compensazione.....	75

INDICE TABELLE

Tabella 1:	Ripartizione dei ricavi e dei costi nella separazione contabile di PI	16
Tabella 2:	Costo netto 2013 e 2014 presentato da PI (in milioni di euro).....	20
Tabella 3:	Stima di PI dei ricavi NFSU.....	26
Tabella 4:	Stima di AGCOM dei ricavi NFSU	30
Tabella 5:	Portalettere e uffici di recapito di Poste Italiane – scenario FSU.....	39
Tabella 6:	Criteri di differenziazione della frequenza di recapito per l'anno 2013.....	40
Tabella 7:	Criteri di differenziazione della frequenza di recapito per l'anno 2014.....	41
Tabella 8:	Costi evitati della rete commerciale secondo Poste Italiane	52
Tabella 9:	Vincoli normativi di copertura territoriale	53
Tabella 10:	Stima AGCOM dei costi evitati della rete commerciale	55
Tabella 11:	Valorizzazione delle superfici espositive su cui è esposto il logo PI.....	68
Tabella 12:	Prospetto riepilogativo calcolo costo netto per gli anni 2013 e 2014	71

INDICE FIGURE

Figura 1:	Rappresentazione schematica della rete logistica di PI	14
Figura 2:	Distribuzione delle zone universali in funzione della prestazione del portalettere (dati 2013)	44
Figura 3:	Distribuzione delle zone universali in funzione della prestazione del portalettere a seguito della modifica al parametro P_{2b}	47

1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO

1.1. Il quadro di riferimento normativo comunitario

1. Il processo di liberalizzazione dei servizi postali, avviato con la direttiva 97/67/CE (Prima direttiva postale), e successivamente integrato con le direttive 2002/39/CE (Seconda direttiva postale), e 2008/6/CE (Terza direttiva postale), ha favorito un'apertura graduale dei mercati nazionali alla concorrenza ed una progressiva armonizzazione delle regole che disciplinano il settore negli Stati membri dell'Unione europea. Le tre "direttive postali" hanno quindi consentito agli Stati membri di governare la transizione dei servizi postali verso un'economia di mercato, affinando gradualmente i rispettivi sistemi normativi e regolamentari.

2. Le norme europee, sin dalla prima direttiva, individuano nel servizio universale (di seguito indicato anche con "SU") un nodo cruciale della regolamentazione del settore: secondo il legislatore comunitario, una corretta gestione del SU è chiamata, per un verso, ad assicurare *"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"*¹ e, per altro, ad evitare distorsioni della concorrenza. Il servizio postale universale è definito in ambito comunitario quale *"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 nella Comunità"*². Mentre prima della liberalizzazione la fornitura del SU era riservata ad una società concessionaria, la Seconda direttiva postale, al fine di favorire il processo di liberalizzazione, ha previsto un graduale ridimensionamento dell'ambito della riserva elencando i servizi che gli Stati membri possono riservare ai fornitori del SU. Al contempo, la direttiva ha stabilito un regime di libera concorrenza per i servizi non rientranti nell'area di riserva, disponendo che gli Stati membri sostituissero i regimi di concessione con procedure di autorizzazione per consentire l'offerta commerciale al pubblico dei servizi postali anche da parte di altri operatori postali. La Terza direttiva, infine, ha richiesto agli Stati membri di abolire qualunque forma di riserva nel settore postale e di adottare tutte le altre misure necessarie alla completa apertura del mercato.

3. La direttiva 2008/6/CE definisce il costo netto degli obblighi di SU come *"ogni costo connesso all'operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione"*³ e prevede che il suo calcolo sia effettuato dal fornitore del SU, mentre demanda alle Autorità nazionali di regolamentazione (ANR) la verifica di tale costo. La metodologia per il calcolo del costo netto del SU è descritta in dettaglio nell'allegato I della direttiva, secondo cui il costo netto deve essere calcolato come la differenza tra il costo netto delle operazioni di un fornitore del SU quando è soggetto ad un obbligo del

¹ Cfr. Direttiva 97/67/CE, Considerato 12.

² Cfr. Direttiva 97/67/CE, Considerato 11.

³ Cfr. Direttiva 2008/6/CE, allegato I.

SU e il costo netto che lo stesso operatore sosterebbe in assenza di tale obbligo. È inoltre esplicitato che nel calcolo si deve tenere conto di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi commerciali di cui beneficiano i fornitori del servizio postale designati, il diritto a realizzare profitti ragionevoli e gli incentivi per una maggiore efficienza economica.

4. Nell'ipotesi in cui gli obblighi di SU generino un onere finanziario iniquo in capo al fornitore designato, la direttiva n. 2008/6/CE prevede che gli Stati membri possano introdurre un meccanismo di finanziamento, scegliendo una delle seguenti opzioni: *a)* compensare l'impresa interessata a partire da fondi pubblici; *b)* ripartire il costo netto degli obblighi del SU fra i fornitori di servizi e/o gli utenti. Qualunque sia il meccanismo adottato, esso dovrà rispettare i principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, al fine di evitare, o minimizzare, eventuali distorsioni della concorrenza e della domanda degli utenti.

1.2. Il quadro di riferimento normativo nazionale

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

6. La legislazione nazionale riprende in linea di massima le definizioni contenute nelle direttive postali, statuendo, al primo comma dell'art. 3 del d.lgs. n. 261/1999 che "*è assicurata la fornitura del servizio universale e delle prestazioni in esso ricomprese, di qualità determinata, da fornire permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale, incluse le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane, a prezzi accessibili all'utenza*". L'indirizzo generale si traduce nel dettaglio:

- con riguardo alla distribuzione dei punti di accesso, nella previsione di attivazione di un congruo numero di punti di accesso (cassette d'impostazione e uffici postali), individuati secondo un criterio di ragionevolezza al fine di tenere conto delle esigenze dell'utenza (comma 5);⁴

⁴ In tal senso, il decreto del MISE del 7 ottobre 2008 (c.d. "decreto Scajola") stabilisce che il fornitore del servizio universale è tenuto ad assicurare un punto di accesso ai servizi entro la distanza massima di: i) tre chilometri dal luogo di residenza per il 75% della popolazione, ii) cinque chilometri dal luogo di residenza per il 92,5% della popolazione, iii) sei chilometri dal luogo di residenza per il 97,5% della popolazione. Inoltre, deve assicurare l'operatività di un ufficio postale almeno nel 96% dei comuni e non può procedere alla soppressione di uffici "presidio unico di comune", la cui apertura, peraltro, non può essere inferiore a tre giorni e 18 ore settimanali. L'Autorità, con la delibera n. 342/14/CONS, ha modificato in parte i criteri di distribuzione degli uffici postali definiti dal decreto Scajola, introducendo previsioni specifiche a tutela degli utenti del servizio postale universale che abitano nelle zone remote del paese. In particolare, ha stabilito il divieto alla chiusura degli uffici postali situati nei comuni montani e rurali o che siano presidi unici nelle isole minori; ed inoltre, ha previsto che gli uffici postali presidio unico di comuni con popolazione residente inferiore a 500 abitanti, ove sia presente entro 3 km un ufficio limitrofo aperto almeno

- con riguardo alla frequenza del recapito, nella previsione che il fornitore designato garantisca per almeno cinque giorni a settimana una raccolta e una distribuzione al domicilio di ogni persona fisica o giuridica (comma 6); in presenza di particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica in ambiti territoriali con una densità inferiore a 200 abitanti/kmq può essere consentita la fornitura a giorni alterni, fino ad un massimo di un quarto della popolazione nazionale interessata.⁵ In tal caso, tuttavia, è richiesta un'autorizzazione specifica dell'Autorità di regolamentazione (comma 7).

7. Gli altri commi dell'art. 3 del d.lgs. n. 261/1999 delineano il perimetro (commi da 2 a 4) e le condizioni di offerta (commi da 5 a 10) del servizio, inclusi i principi di trasparenza e non discriminazione. In particolare, ai sensi dell'art. 3, comma 2, il paniere del servizio universale è costituito da: *i*) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg; *ii*) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione dei pacchi postali fino a 20 kg; *iii*) i servizi relativi agli invii raccomandati ed agli invii assicurati.

8. Il legislatore italiano ha dunque optato per l'estensione massima del SU consentita dalle direttive comunitarie, includendovi anche la corrispondenza commerciale (di cui fa parte anche la c.d. posta massiva). Il d.lgs. n. 58 del 2011 ha abolito la riserva a favore di Poste Italiane per i servizi di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione di invii di corrispondenza interna e transfrontaliera entro il limite di peso di 50 grammi, ma ha mantenuto a favore di Poste Italiane la riserva legale per la notificazione, a mezzo posta, degli atti giudiziari e delle contravvenzioni *ex* Codice della strada.⁶ La pubblicità diretta per corrispondenza non fa più parte del SU dall'1 giugno 2012. Tutti i servizi postali rientranti nell'ambito del SU vengono prestati senza l'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), ai sensi dell'art. 10, comma 1, *n. 16*), del d.P.R. n. 633 del 1972, che recepisce la disciplina comunitaria in materia.⁷

9. I servizi attualmente inclusi nel servizio postale universale sono: posta ordinaria,⁸ posta prioritaria, posta massiva, posta raccomandata, posta assicurata, atti giudiziari, invii editoriali, pacco ordinario, servizi postali accessori ai precedenti (es. avviso di ricevimento raccomandato, assicurazione, pagamento in contrassegno). Il d.lgs. n. 261/99, art. 12, prevede che per ciascun SU, l'Autorità definisca dei requisiti di qualità

tre giorni a settimana, osservano un'apertura al pubblico non inferiore a due giorni e dodici ore settimanali, garantendo un coordinamento con gli orari di apertura del suddetto ufficio limitrofo, in modo da assicurare la più ampia accessibilità del servizio.

⁵ Questi limiti sono stati modificati dalla legge di stabilità 2015, vedi *infra*.

⁶ Il disegno di legge sulla concorrenza, al momento all'esame del Senato, prevede la rimozione del regime di esclusiva per PI.

⁷ Così come riformulato dall'articolo 2, comma 4-*bis*, d.l. n. 40 del 2010, convertito in legge il 22 maggio 2010. Si noti che la norma recepisce la disciplina comunitaria relativa all'esenzione IVA per i servizi postali, regolata dall'art. 132, *lettera a*), della direttiva n. 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto.

⁸ La posta ordinaria è stata introdotta dalla legge di stabilità 2015, art. 1, comma 278.

relativamente ai tempi di recapito, alle caratteristiche tecniche di fornitura ed al prezzo al pubblico e vigili sul rispetto dei livelli di qualità, che sono recepiti nella Carta dei Servizi del fornitore ed anche nel contratto di programma.

10. Recentemente, con la legge di stabilità 2015, il legislatore è intervenuto a modificare le disposizioni concernenti il SU con l'intento di adeguare i livelli di servizio alle mutate esigenze degli utenti in funzione del contesto tecnico, economico e sociale e di assicurare la sostenibilità dell'onere del servizio, consentendo l'introduzione di misure di razionalizzazione del servizio e di rimodulazione della frequenza settimanale di raccolta e recapito.⁹ La legge, inoltre, ha posto un limite massimo di 262,4 milioni di euro, a partire dall'anno 2015, alla compensazione che il fornitore del SU può ricevere dallo Stato.¹⁰ L'Autorità, in conformità a quanto previsto dalla legge di stabilità 2015, ha autorizzato, con la delibera n. 395/15/CONS,¹¹ un nuovo modello di recapito degli invii universali e, con la delibera n. 396/15/CONS,¹² nuovi obiettivi di qualità e nuove tariffe dei servizi inclusi nel SU.

11. Dopo aver definito il SU, il d.lgs. n. 261/1999 definisce le norme per la designazione del fornitore e per la quantificazione ed il finanziamento dell'eventuale onere iniquo per la sua fornitura. In particolare, il decreto ha stabilito che in Italia vi sia un unico fornitore designato per il SU¹³ ed ha previsto, al contempo, la possibilità per le imprese che intendono fornire al pubblico prestazioni non riservate che rientrano nel campo di applicazione del servizio universale di essere autorizzate ad operare nel

⁹ Cfr. legge n. 190/2014, art. 1, commi 277 e ss..

¹⁰ Il contratto di programma 2015-2019 ha posposto al 2016 la data a partire dalla quale sarà valido il limite massimo di 262,4 milioni di euro.

¹¹ Con la delibera n. 395/15/CONS l'Autorità ha autorizzato il fornitore del servizio universale designato (Poste Italiane n.d.r., vedi *infra*) all'attuazione di un modello di recapito a giorni alterni degli invii postali rientranti nel SU. Il nuovo modello di recapito sarà implementato gradualmente: la prima fase è stata avviata il 1° ottobre 2015 ed ha riguardato una ristretta fascia di utenza (0,6% della popolazione nazionale), le fasi successive dovrebbero essere avviate rispettivamente il 1° aprile 2016 e non prima del mese di febbraio 2017, arrivando a coinvolgere non più del 25% della popolazione. Ai sensi dell'art. 3, comma 4, della delibera n. 395/15/CONS l'attuazione del piano di recapito a giorni alterni può essere inibito o condizionato all'introduzione di misure correttive.

¹² La delibera modifica in parte la precedente delibera n. 728/13/CONS, recante "*Determinazione delle tariffe massime dei servizi postali rientranti nel servizio universale*". Ai sensi della delibera n. 396/15/CONS, a partire dal 1° ottobre 2015 il servizio di posta ordinaria non potrà avere un prezzo superiore a 0,95 euro/invio, mentre il nuovo servizio di posta prioritaria dovrà avere prezzi accessibili, nel rispetto dell'equità e della ragionevolezza. Quanto ai nuovi obiettivi di qualità, per la posta ordinaria è pari a quattro giorni lavorativi successivi a quello d'inoltro nella rete postale nel 90% dei casi, mentre per la posta prioritaria è pari ad un giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete postale per almeno l'80% degli invii. Il nuovo obiettivo così definito è rispettato a livello nazionale e tiene conto degli effetti sui Comuni in cui l'invio e/o la ricezione della posta possa avvenire a giorni alterni.

¹³ La direttiva n. 97/67/CE, come emendata dalla terza direttiva postale, prevede che gli Stati membri possano designare una o più imprese come fornitori del SU.

mercato.¹⁴ Il fornitore del servizio universale è individuato dal MISE. I rapporti tra lo Stato e il fornitore del servizio universale sono disciplinati dal contratto di programma. Quest'ultimo ha durata pluriennale,¹⁵ è redatto dal MISE ed approvato, in successione, dall'ordinamento interno e da quello europeo. L'*iter* istituzionale coinvolge in una prima fase il Ministero dell'economia e delle finanze, l'AGCOM ed il Parlamento, che sono chiamati ad esprimere un parere *ex ante* non vincolante¹⁶ e, in seguito, la Commissione europea (di seguito denominata "CE"), che ne verifica la conformità alla disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato, in particolare con riferimento al valore della compensazione dell'onere del servizio universale che lo Stato riconosce al fornitore.

12. Con riferimento al calcolo del costo netto del servizio universale il d.lgs. n. 261/1999 richiama direttamente le disposizioni comunitarie, statuendo che esso "è effettuato nel rispetto degli orientamenti di cui all'allegato I della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, inserito dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008".¹⁷

13. Il d.lgs. n. 201/2011 ha assegnato all'AGCOM le funzioni di regolamentazione del settore postale: tra i compiti spettanti all'Autorità vi è la verifica *ex post* del calcolo del costo netto del servizio universale nonché il compito di rendere pubblica annualmente la quantificazione di tale onere e le relative modalità di finanziamento. A tale scopo, l'art. 3, comma 6, del contratto di programma 2009-2011 prevede che Poste Italiane S.p.A., in qualità di fornitore designato, trasmetta all'Autorità entro il mese di giugno di ciascun anno, per le verifiche di competenza, la propria quantificazione dell'onere del servizio universale sostenuto nel precedente esercizio contabile (calcolato sulla base della separazione contabile certificata redatta ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 261/99), unitamente ad una previsione dell'onere relativo all'esercizio in corso.

1.3. Il calcolo del costo netto del servizio universale in Italia

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

¹⁴ Le imprese che intendono fornire al pubblico servizi postali non riservati che rientrano nel campo di applicazione del SU possono richiedere al MISE il rilascio di una licenza individuale. Il MISE rilascia i titoli abilitativi sulla base del regolamento approvato dall'Autorità con la delibera n. 129/15/CONS.

¹⁵ La legge di stabilità 2015 ha esteso la durata del contratto di programma da tre a cinque anni (cfr., art. 1, comma 274).

¹⁶ Le fasi dell'*iter* interno, le rispettive tempistiche e modalità di svolgimento, sono descritte nell'art. 1 comma 275, della legge di stabilità 2015.

¹⁷ Cfr. d.lgs. n. 261/1999, art. 3, comma 13.

postali, ecc.). Queste ultime attività, a partire dal 2 maggio del 2011, sono state attribuite contabilmente da Poste Italiane al cosiddetto Patrimonio destinato BancoPosta.¹⁸

15. Il d.lgs. n. 58/2011 ha confermato l'affidamento a Poste Italiane S.p.A. (di seguito anche "Poste Italiane" o "PI") del servizio universale per un periodo di quindici anni (fino al 30 aprile 2026), con possibilità di revoca, ogni quinquennio, qualora la verifica del rispetto degli obblighi del contratto di programma da parte del MISE dia esito negativo.¹⁹

16. Fino al recepimento della terza direttiva postale, l'onere e l'eventuale compensazione del servizio universale sono stati definiti dal MISE. Il costo netto del servizio universale era calcolato come differenza tra i ricavi ed i costi del servizio universale risultanti dalla separazione contabile, vale a dire la perdita netta. La metodologia utilizzata per la quantificazione dei trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato, denominata "*subsidy-cap*", consentiva al fornitore il recupero dei costi sostenuti per la fornitura del servizio universale al netto dei miglioramenti produttivi attesi.²⁰ Il contratto di programma 2009-2011 ha stabilito, attraverso il meccanismo del *subsidy cap*, che l'importo dei trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato, per il 2011, fosse pari a 357,101 milioni di euro.²¹ Sempre in base al contratto di programma 2009-2011, sono stati stabiliti gli importi delle compensazioni per gli anni 2012-2015.²² Gli importi delle compensazioni previste per gli anni 2012, 2013, 2014 e 2015 sono, rispettivamente, 350 milioni di euro, 343 milioni di euro, 336 milioni di euro e 329 milioni di euro.

17. L'Autorità, a seguito dell'attribuzione delle funzioni di autorità di settore, ha finora effettuato la verifica del costo netto del SU per gli anni 2011 e 2012 (delibera n. 412/14/CONS) utilizzando, a differenza del MISE ed in linea con l'allegato I della direttiva postale, la metodologia di calcolo attualmente più diffusa a livello europeo,²³ ossia il cosiddetto "*Profitability cost approach*" (di seguito anche "*PC approach*" o "PC"). In base a tale metodologia, il costo netto del SU è calcolato come differenza tra il risultato d'esercizio dell'operatore designato per la fornitura del SU (denominato operatore "FSU") ed il risultato d'esercizio che lo stesso operatore conseguirebbe

¹⁸ Il Patrimonio destinato BancoPosta è stato costituito ai sensi dell'art. 2, commi 17-*octies* e ss., della legge n. 10 del 2011, di conversione del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225.

¹⁹ Cfr. art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 261/99, così come modificato dal d.lgs. n. 58/2011.

²⁰ Il *subsidy cap* utilizza la formula: " $S_n = S_{n-1} + (1 + \gamma)$ ", dove S_n è la compensazione per l'anno n , S_{n-1} è la compensazione per l'anno precedente e γ è pari al tasso di inflazione meno il recupero di produttività negoziato tra il MISE e PI. La metodologia era stata definita dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) ed approvata dalla CE nell'ambito dei procedimenti di valutazione dei contratti di programma sottoscritti tra il MISE e PI.

²¹ Il contratto di programma tra il MISE e PI per il triennio 2009-2011 è stato approvato dalla CE con la decisione del 20 novembre 2012.

²² La legge di stabilità 2015 ha esteso l'efficacia del contratto di programma 2009-2011 fino alla conclusione della procedura di approvazione del nuovo contratto di programma per il periodo 2015-2019 e il contratto di programma 2015-2019 è in vigore dal primo gennaio 2016.

²³ Frontier, "*Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO*", del 2013.

nell'ipotesi in cui non fosse soggetto agli obblighi di SU (denominato operatore "NFSU"). A differenza del criterio di determinazione dell'onere del SU utilizzato nel periodo precedente alla terza direttiva postale, il *PC approach* non si limita alle evidenze contabili ma prende in considerazione gli effetti del vincolo della fornitura del SU sulle scelte dell'operatore FSU, compensandolo non solo delle perdite nette ma anche dei mancati profitti per la fornitura del SU e tenendo conto degli eventuali vantaggi intangibili e commerciali.²⁴

18. Il *PC approach* consiste nel confrontare lo scenario "fattuale" dell'operatore FSU con uno scenario "controfattuale" ipotetico, corrispondente all'operatore NFSU. La differenza tra il risultato d'esercizio dell'operatore FSU e dell'operatore NFSU è il "*net cost*", cui si somma l'equa remunerazione del capitale investito (in genere calcolato con la metodologia del WACC, "*Weighted Average Cost of Capital*") e si sottraggono i vantaggi intangibili e commerciali.

19. Con la delibera n. 412/14/CONS l'Autorità ha stimato l'onere per la fornitura del SU per un valore pari a 381 milioni di euro per il 2011 e a 327 milioni di euro per il 2012. Le cifre previste dal contratto di programma per gli stessi anni sono rispettivamente pari a 357,101 milioni di euro e 350 milioni di euro, pertanto, il calcolo effettuato dall'Autorità ha quantificato per il 2011 un onere superiore al valore della compensazione definita nel contratto di programma e per il 2012 un onere inferiore ad essa.

20. Nel caso in cui l'onere calcolato dall'Autorità diverga dalla compensazione prevista dal contratto di programma possono essere predisposti dei meccanismi compensativi. In particolare, nel caso in cui il valore quantificato da AGCOM sia inferiore alla compensazione riconosciuta dal contratto di programma ed erogata dallo Stato al fornitore, la CE può ordinare allo Stato di procedere al recupero delle somme erogate in eccesso. Nel caso contrario, l'Autorità può deliberare il ricorso ad un apposito fondo di compensazione.²⁵

21. Nell'ambito del procedimento di cui alla delibera n. 412/14/CONS l'Autorità non ha ritenuto necessario attivare il meccanismo di contribuzione a carico degli altri operatori, di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 261/99, per gli anni 2011 e 2012, avendo stimato

²⁴ I vantaggi intangibili e commerciali sono i benefici immateriali di cui gode l'operatore in qualità di FSU, come la fedeltà al marchio e le occasioni di contatto, che si detraggono dal costo netto.

²⁵ L'istituzione del fondo di compensazione degli oneri del SU è stata prevista dal d.lgs. n. 261/1999 (artt. 3 e 10). Il fondo è amministrato dal MISE ed è alimentato dai titolari di licenze individuali entro la misura massima del dieci per cento degli introiti lordi derivanti dall'attività autorizzata. La determinazione del contributo, secondo principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità è effettuata dall'Autorità. Il contratto di programma 2015-2019 fissa un tetto massimo al contributo erogabile in favore di Poste Italiane attraverso il fondo di compensazione pari a 89 milioni di euro l'anno, valido a partire dall'anno 2016.

che la parte residuale dell'onere non finanziata con trasferimenti a carico dello Stato fosse di importo non significativo.²⁶

22. Con la presente delibera l'Autorità intende valutare l'eventuale costo netto del SU sostenuto da Poste Italiane S.p.a. per gli anni 2013 e 2014, nel rispetto del quadro normativo comunitario e nazionale, utilizzando una metodologia di tipo *PC approach*.

23. A tal riguardo, si osserva che il 4 dicembre 2015 la CE ha reso noto di aver valutato "in linea con le norme in materia di aiuti di Stato" la compensazione concessa dall'Italia a PI per l'adempimento della sua missione di servizio pubblico nei periodi 2012-2015 e 2016-2019. Più precisamente, nella decisione pubblicata lo scorso 15 febbraio,²⁷ la DG COMP ("Directorate-General for Competition"), pur qualificando la compensazione come aiuto di Stato, ha riconosciuto che essa è compatibile con le regole del mercato interno in base ai principi fissati dal *Framework 2012 SGEI*, non costituendo una sovra-compensazione (gli importi massimi determinati dalla DG COMP per il costo netto del SU, per gli anni 2013 e 2014, oltre i quali la compensazione non sarebbe risultata compatibile con la disciplina sugli aiuti di Stato, sono pari rispettivamente a 587 mln di euro e 1.167 mln di euro).

24. Nel seguito, dopo una sintetica descrizione del funzionamento della rete di PI, saranno illustrate le proposte presentate da PI relative alla metodologia da utilizzare per il calcolo del costo netto del SU ed alla sua valorizzazione, per gli anni 2013 e 2014, e le relative valutazioni dell'Autorità.

²⁶ PI ha presentato, nel novembre 2014, ricorso al TAR del Lazio contro la delibera n. 412/14/CONS. La delibera è stata impugnata anche da un operatore postale concorrente.

²⁷ La decisione è disponibile su:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/260727/260727_1728218_144_2.pdf.

2. LA RETE DI POSTE ITALIANE

25. Per la fornitura dei servizi postali, universali e non, PI si avvale di una rete logistica, dedicata alla raccolta, allo smistamento, al trasporto ed alla consegna dei prodotti postali, e di una rete commerciale, che comprende la rete degli uffici postali (di seguito “UP”).

2.1. La rete logistica dei servizi postali di Poste Italiane

26. La lavorazione della corrispondenza in entrata nella rete logistica si articola nelle seguenti fasi, che sono rappresentate schematicamente nella figura successiva:

- accettazione;
- raccolta;
- smistamento in partenza (CRP);
- rete di trasporto nazionale;
- smistamento in arrivo (CRA);
- distribuzione;
- recapito.

Figura 1: Rappresentazione schematica della rete logistica di PI



Fonte: Poste Italiane

2.2. La Rete Commerciale di Poste Italiane

27. La rete commerciale territoriale di PI è strutturata al fine di garantire il SU e conseguentemente presidiare tutto il territorio italiano, ed è articolata su tre livelli:

- aree territoriali (di seguito “AT”);
- filiali;
- uffici postali.

28. A differenza della rete logistica, che è dedicata esclusivamente alla fornitura di servizi postali, la rete degli UP viene utilizzata anche per la vendita di altri servizi, fra cui i servizi finanziari e assicurativi.²⁸

29. L'allegato I fornisce una descrizione più dettagliata delle fasi del processo logistico della rete dei servizi postali (evidenziando, laddove presenti, le differenze a livello di processo fra i prodotti *retail*²⁹ e quelli *business*³⁰), nonché della rete degli UP.

²⁸ Si osservi che, mentre le attività finanziarie sono svolte dalla società Poste Italiane Spa, e contabilizzate attraverso il cosiddetto Patrimonio destinato BancoPosta, le attività assicurative sono presidiate dal Gruppo assicurativo Poste Vita.

²⁹ Per prodotto *retail* si intende il prodotto raccolto da uffici postali e cassette di impostazione.

³⁰ Per clientela *business* si intendono i Grandi Clienti, vale a dire i grandi speditori che impostano ingenti quantità di corrispondenza.

3. LA METODOLOGIA DI CALCOLO DEL COSTO NETTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE

3.1. La metodologia presentata da Poste Italiane

3.1.1. I documenti contabili

30. PI ha presentato all’Autorità i documenti di separazione contabile, per gli anni 2013 e 2014, che, a partire dal bilancio della società Poste Italiane S.p.A., evidenziano separatamente i prospetti contabili relativi ai servizi postali universali e a tutti i servizi postali. Ai fini della riconciliazione con il bilancio civilistico, PI ha presentato anche un prospetto relativo a tutta l’azienda, che ricomprende anche i servizi finanziari. Questi ultimi, nella contabilità civilistica, sono contabilizzati separatamente nel cosiddetto Patrimonio destinato BancoPosta (cfr. par. 14).

31. Come mostra la tabella che segue, i prospetti contabili relativi ai servizi postali riguardano sia le attività svolte attraverso la rete logistica, sia quelle svolte attraverso la rete degli UP. Dal momento che PI si avvale della rete degli UP per la fornitura dei servizi finanziari (BancoPosta), i costi della rete degli UP nella contabilità regolatoria sono attribuiti *pro quota* (attraverso appositi *drivers*) sia ai servizi postali, sia ai servizi finanziari.³¹

Tabella 1: Ripartizione dei ricavi e dei costi nella separazione contabile di PI

Servizi postali universali e non	Altri servizi (tra cui finanziari)
Ricavi servizi postali	Ricavi da altri servizi
Costi servizi postali, di cui:	Costi da altri servizi, di cui:
- Costi della rete logistica	- Costi servizi finanziari (es. Interessi passivi)
- Quota costi delle rete degli Uffici postali	- Quota costi delle rete degli Uffici postali
Risultato Netto Servizi Postali	Risultato Netto Altri Servizi

32. Si osservi che, diversamente dalla contabilità regolatoria, nel bilancio civilistico di Poste Italiane S.p.A., tutti i costi della rete degli UP (sia quelli sostenuti per la fornitura dei servizi postali - universali e non - sia quelli sostenuti per la fornitura dei servizi finanziari) sono contabilizzati nel conto economico, mentre nel Patrimonio destinato

³¹ Come si vedrà di seguito, la maggior parte dei costi della rete degli uffici postali (circa l’80%) è attribuita ai servizi finanziari.

BancoPosta i costi per l'utilizzo della rete degli UP da parte dei servizi finanziari sono contabilizzati attraverso una posta figurativa (*transfer charge*).

33. I documenti di separazione contabile presentati da PI sono accompagnati dalla relazione della società di revisione che attesta che la contabilità è redatta in base ai criteri indicati nell'articolo 7, comma 2, del d.l. n. 261 del 22 luglio 1999 e successive modifiche.

34. I suddetti documenti utilizzano lo *standard* di allocazione dei costi pienamente distribuiti FDC (*Full Distributed Cost*), la metodologia ABC (*Activity Based Costing*) e la base di costo a costi storici HC (*Historical Cost*).

35. Per ciascun prospetto (servizi postali universali, tutti i servizi postali universali e non, tutti i servizi di Poste Italiane S.p.A.), il sistema contabile riporta informazioni relative ai "costi diretti", ai "costi diretti di produzione", ai costi indiretti ed agli *overheads*.

36. I "costi diretti" sono costituiti prevalentemente da costi esterni riconducibili direttamente ai servizi postali universali e costituiscono, nel 2013, circa l'[omissis]% del totale dei costi operativi del comparto dei servizi universali (circa [omissis] euro per l'operatore FSU) e nel 2014 circa l'[omissis]% del totale dei costi operativi (circa [omissis] euro per l'operatore FSU)

37. I "costi diretti di produzione" rappresentano la quota maggiore dei costi operativi del comparto dei servizi universali, nel 2013 circa l'[omissis]% del totale dei costi (che ammontano a [omissis] euro per l'operatore FSU) e nel 2014 circa il [omissis]% del totale dei costi (che ammontano a [omissis] euro per l'operatore FSU). Nell'ambito dei costi diretti di produzione assume particolare rilievo l'incidenza del costo del lavoro sia degli UP sia della rete logistica.

38. I costi indiretti sono allocati ai prodotti/servizi sulla base dell'incidenza dei costi diretti di produzione.³²

39. I prospetti contabili evidenziano, infine, gli *overheads* tra i quali rientrano i costi delle funzioni di supporto, orientamento e controllo a livello centrale e sono attribuiti ai prodotti/servizi sulla base dell'ammontare dei costi precedentemente allocati.³³

3.1.2. *Il profitability method*

40. Avvalendosi dei suddetti documenti di separazione contabile, PI propone di calcolare il costo netto per gli anni 2013 e 2014 utilizzando, conformemente agli anni 2011 e 2012, la metodologia del *Profitability Cost*, descritta nei paragrafi precedenti. PI dunque delinea i due scenari, fattuale (FSU) e controfattuale (NFSU), nell'ambito dei

³² A titolo d'esempio, i costi relativi alla struttura Risorse umane della funzione servizi postali sono attribuiti ai prodotti sulla base della rilevanza del costo del personale già precedentemente allocato agli stessi.

³³ Si tratta dei costi delle strutture di *staff* che fanno capo direttamente al Presidente o all'Amministratore delegato, quali ad esempio le direzioni centrali Finanza, Amministrazione e Controllo, Affari Legali e Societari, etc.

quali esamina i ricavi conseguiti ed i costi sostenuti per la fornitura dei servizi postali, riconducibili sia alla rete logistica, sia alla rete degli UP.

41. In particolare, per lo scenario FSU, PI utilizza i dati relativi ai costi ed ai ricavi effettivamente sostenuti/conseguiti, risultanti dai documenti di separazione contabile.

42. Per lo scenario NFSU, PI definisce e valorizza i costi sostenuti ed i ricavi che la stessa conseguirebbe in un mercato concorrenziale con l'obiettivo di massimizzare il profitto in assenza di obblighi di SU, quindi senza alcun vincolo in termini di portafoglio prodotti e relativi livelli di servizio, rete di vendita e distributiva ed aree territoriali in cui operare.

43. In particolare, PI, sulla base dell'effettiva domanda di mercato, rimodula l'offerta senza modificare le tariffe vigenti (fatta eccezione per le modifiche dovute all'eliminazione dell'esenzione IVA) e, come illustrato in maggior dettaglio nei capitoli seguenti, ipotizza una razionalizzazione delle risorse impiegate in ciascuna delle fasi della catena del processo produttivo. Più precisamente, nello scenario controfattuale PI ipotizza che: *i*) l'accettazione sia attiva tutti i giorni lavorativi presso un numero ridotto di UP e di centri di accettazione *business*; *ii*) la raccolta sia attiva tutti i giorni solo presso gli UP aperti; *iii*) la rete di smistamento sia razionalizzata; *iv*) il trasporto nazionale sia effettuato solo su gomma (eliminazione della rete di trasporto aerea); *v*) la distribuzione fino ai punti di recapito sia attiva tutti i giorni su un numero ridotto di centri; *vi*) il recapito sia limitato e razionalizzato per zone geografiche (in funzione della densità della popolazione e delle opportunità di *business*), ottenendo una minore copertura del territorio con conseguente razionalizzazione della rete di consegna e dei nodi di recapito (riduzione della frequenza di recapito media da cinque a circa due giorni a settimana). Al riguardo, PI nel 2014 ipotizza nelle zone non coperte di disporre dei punti consegna della corrispondenza, detti *drop-box*, presso cui gli utenti possono ritirare la propria corrispondenza.

44. Tali cambiamenti operativi (in particolare la riduzione della frequenza di recapito e l'eliminazione della rete di trasporto aerea) hanno come conseguenza che l'operatore in assenza di obblighi non sarebbe più in grado di garantire i servizi con recapito entro il giorno successivo (servizi in J+1), come la consegna dei quotidiani. Inoltre, PI assume che in assenza di obblighi non fornirebbe più il servizio di pacco ordinario, mentre, i restanti servizi universali sarebbero soggetti ad IVA, con conseguente incremento dei prezzi.

45. Infine, PI ha fornito una stima dei vantaggi intangibili e commerciali legati agli obblighi di SU, nonché del tasso di remunerazione del capitale (WACC).

3.1.3. La scelta del perimetro: servizi universali vs tutti i servizi postali

46. PI ha presentato il calcolo del costo netto in riferimento al perimetro dei servizi postali nel loro complesso,³⁴ invece che dei soli servizi rientranti nel SU, come peraltro

³⁴ Ad esempio ha incluso nel perimetro, oltre ai servizi rientranti nel SU, i seguenti servizi: raccomandata 1, giornali al sabato, telegrammi, corriere espresso, etc.

aveva fatto negli anni precedenti. Secondo PI, infatti, per il calcolo del costo netto del SU si deve tenere conto di ogni costo che derivi dagli obblighi di fornitura del SU, non solo di quelli contabilmente attribuiti ai servizi in esso ricompresi. Al riguardo, PI osserva che gli obblighi di SU impongono la costituzione ed il mantenimento di una rete di accettazione e recapito sovradimensionata rispetto al livello della domanda e caratterizzata da elevati costi fissi (riconducibili principalmente alla capillarità della rete ed ai vincoli relativi alla frequenza e alla qualità del servizio). Per migliorare il livello di saturazione dell'infrastruttura postale, PI è incentivata ad ampliare la propria offerta commerciale con servizi che non rientrano nel perimetro del SU. Dal momento che questi ultimi servizi contribuiscono a ridurre i costi medi di tutti i servizi (universali e non), quindi anche il costo del SU, secondo PI devono essere inclusi nel perimetro di calcolo del costo netto.

47. Inoltre, PI sottolinea che la metodologia di contabilità dei costi (*“Fully Distributed Costs”* - FDC) prevista dalla direttiva 2008/6/CE per la redazione della contabilità regolatoria dei servizi postali, penalizza sotto il profilo della redditività contabile, la fornitura di servizi non soggetti ad obblighi, in quanto i costi della rete (costi comuni) devono essere ripartiti secondo un criterio di proporzionalità (con gli stessi *driver*) tra servizi soggetti ad obblighi e servizi non soggetti ad obblighi, sebbene i costi comuni della rete siano imputabili, sotto il profilo della causalità, essenzialmente ai servizi universali (dal momento che la rete è dimensionata per le esigenze del SU). In definitiva, secondo PI, dall'esclusione dei servizi postali non universali dal perimetro conseguirebbe una riduzione *“fittizia”* dell'onere del SU.

48. A sostegno della sua tesi, PI cita il parere reso da *WIK-Consult*,³⁵ uno studio condotto da *Frontier Economics* nonché gli approcci metodologici adottati in alcuni paesi europei, in particolare nel Regno Unito, in Belgio ed in Portogallo.³⁶

3.1.4. La quantificazione del costo netto proposta da PI

49. Utilizzando la metodologia descritta ai paragrafi precedenti, PI calcola l'onere del SU per gli anni 2013 e 2014 tenendo conto, oltre che del costo netto, anche dei vantaggi intangibili e commerciali, nonché del diritto a realizzare profitti ragionevoli.

³⁵ La proposta di PI e le relative valutazioni dell'Autorità sono state sottoposte a consultazione pubblica con la delibera n. 260/14/CONS, nell'ambito del procedimento relativo al calcolo del costo netto per gli anni 2011 e 2012. In fase di consultazione, PI ha fatto proprie le considerazioni contenute nel parere reso da *WIK-Consult*, proponendo l'estensione del perimetro di riferimento per il calcolo del costo netto ai servizi postali.

³⁶ Frontier Economics, *“Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO”*, gennaio 2013, pagg. 44-45. OFCOM, *“Securing the Universal Postal Service. Decision on the new regulatory framework”*, marzo 2012. BIPT *“Communication du conseil de l'Ibpt du 21 mai 2014 concernant la vérification du calcul du coût net du service universel postal en Belgique”*. ANACOM, *“Decision on the methodology for calculating the net cost of the universal postal service (CLSU)”* del 18 febbraio 2014.

50. Come evidenziato nella tabella seguente il costo calcolato da PI utilizzando come perimetro solo i servizi che rientrano nel SU, per il 2013, è pari a -568 milioni di euro e, per il 2014, è pari a -901 milioni di euro.

Tabella 2: Costo netto 2013 e 2014 presentato da PI (in milioni di euro).

Costo netto 2013-2014		Servizio universale (2013)	Servizio universale (2014)
A	Costo Netto Operatore FSU	- 480	- 825
B	Costo Netto Operatore NFSU	+ 275	0
C=A-B	Net Cost	- 755	- 825
D	Equa Remunerazione del capitale investito Operatore FSU	+ 123	+ 109
E=A-D	Onere del SU al lordo dei vantaggi intangibili e commerciali	- 603	- 934
F	Vantaggi intangibili e commerciali	+ 35	+ 33
G=E+F	Onere del SU	- 568	- 901

51. Come mostra la tabella, per quantificare il costo netto, PI sottrae dal costo netto dell'operatore FSU (A) la remunerazione del capitale (D), per poi sommare i vantaggi intangibili e commerciali (F). PI ritiene, infatti, più corretto sottrarre dal costo netto dell'operatore FSU il profitto calcolato con il WACC dello scenario fattuale invece del risultato economico derivante dallo scenario controfattuale, in quanto quest'ultimo non sarebbe in linea con i livelli medi di produttività del settore.

52. Si osservi che, secondo quanto ipotizzato da PI, nel 2014, il risultato di esercizio dell'operatore NFSU per tutti i servizi postali sarebbe negativo ([omissis] milioni di euro), per cui l'operatore, piuttosto che incorrere in una perdita, sceglierebbe di non operare, da cui la scelta di PI di proporre un controfattuale con risultato pari a zero.

53. Per quanto riguarda i servizi postali universali, nel 2014, il risultato di esercizio dell'operatore NFSU è positivo ([omissis] milioni di euro). Tuttavia, PI ritiene tale valore non rappresentativo della reale redditività dell'operatore NFSU in quanto lo stesso beneficia dell'allocazione di una parte di costi fissi (che sarebbero di sua pertinenza) sui servizi postali non universali. Pertanto, anche in questo caso, PI ritiene che, ai fini del calcolo del costo netto, si debba considerare un controfattuale con costo netto pari a zero.

3.2. Le valutazioni dell’Autorità sulla metodologia presentata da Poste Italiane

3.2.1. Le valutazioni dell’Autorità sul profitability method

54. L’Autorità, in linea con la metodologia utilizzata per il calcolo del costo netto negli anni 2011 e 2012 (cfr. delibera n. 412/14/CONS, par. 4), concorda con PI sull’utilizzo del *Profitability Method* per cui anche le verifiche in ordine alla quantificazione dell’onere del SU per gli anni 2013 e 2014 si basano su questa metodologia.

55. Nell’effettuare le valutazioni relative ai due scenari (FSU ed NFSU) nei capitoli successivi, l’Autorità tiene conto di quanto previsto dall’allegato I, parte B, della direttiva n. 2008/6/CE, secondo cui non devono essere imputati al costo netto i costi sostenuti dal FSU imputabili a inefficienze produttive. Questo concetto è stato peraltro richiamato dall’ERGP, che ha affermato che eventuali inefficienze non dovrebbero essere imputate al costo netto del SU.³⁷

56. Per quanto concerne lo scenario controfattuale, inoltre, l’Autorità valuta l’effettiva evitabilità delle risorse che PI ipotizza di non impiegare qualora non sia soggetta ad obblighi di SU (quali, ad esempio, la frequenza di recapito quotidiana, i termini di consegna J+1, il livello minimo di copertura territoriale della rete degli UP, la fornitura del servizio del pacco ordinario), nonché l’attendibilità e la sostenibilità dell’ipotetica riorganizzazione dell’operatore NFSU, inclusi gli effetti derivanti dall’eliminazione dell’obbligo di esenzione IVA sui servizi universali.

3.2.2. Le valutazioni dell’Autorità sulla scelta del perimetro

57. Per quanto riguarda la scelta del perimetro da utilizzare ai fini della valutazione del costo netto, si rammenta che l’allegato I alla direttiva 2008/6/CE, richiamato dall’art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 261/99, recita letteralmente “*Il costo netto degli obblighi di servizio universale è ogni costo connesso all’operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione*”. Secondo un’interpretazione letterale della norma, l’Autorità dovrebbe dunque continuare ad utilizzare come perimetro ai fini del calcolo del costo netto quello riferito ai soli servizi che rientrano nel SU.

58. A ciò si aggiunga che, sia nel 2013 sia nel 2014, i servizi postali non universali presentano perdite consistenti. Queste ultime, in caso di utilizzo del perimetro allargato ai fini del calcolo del costo netto, non solo determinerebbero un ingente aumento del costo del SU ma potrebbero sortire effetti distorsivi sulla concorrenza, in quanto soltanto il fornitore del SU sarebbe ricompensato delle perdite conseguenti alla contrazione dei volumi dei prodotti postali che ha interessato l’intero settore negli ultimi anni. Inoltre, si osserva che le argomentazioni utilizzate da PI circa la contribuzione dei servizi postali non universali alla riduzione dei costi comuni valgono non solo per i servizi postali non universali ma anche per i servizi finanziari, per la cui fornitura, PI si avvale della rete

³⁷ Cfr. ERGP, “*ERGP Report on Exploration of challenges to overcome when implementing a net cost calculation methodology based on a reference scenario - Benchmark of experiences*”, Agosto 2014.

degli UP. Di conseguenza, l'Autorità dovrebbe effettuare le proprie valutazioni confrontando uno scenario fattuale riferito a tutta Poste Italiane S.p.A. con uno scenario controfattuale in cui il fornitore designato ri-ottimizzi l'intera organizzazione in assenza di obblighi di SU, includendo anche la gestione delle attività non universali (cioè tutti gli altri servizi, inclusi i servizi postali non universali e quelli finanziari).

59. Quest'ultimo approccio è peraltro quello seguito dalla CE, nella recente decisione sugli aiuti di Stato concessi a PI per la fornitura del SU postale nei periodi 2012-2015 e 2016-2019 (cfr. par. 23). La decisione della DG COMP è, però, basata su assunzioni differenti da quelle che PI ha utilizzato nella proposta inviata all'Autorità ai fini del calcolo del costo netto, sia per quanto riguarda il perimetro di riferimento, sia per quanto riguarda lo scenario controfattuale. Più precisamente, PI ha richiesto all'Autorità di utilizzare come perimetro di valutazione del costo netto del SU, non solo i servizi universali ma tutti i servizi postali, universali e non, ed ha presentato all'Autorità uno scenario controfattuale (NFSU) in cui vi sono 4.500 UP invece degli oltre 13.000 uffici dello scenario fattuale. La decisione della DG COMP, invece, utilizza come perimetro di valutazione del costo netto tutti i servizi forniti da Poste Italiane S.p.A. (servizi postali, universali e non, e servizi finanziari) ed è basata su uno scenario controfattuale in cui PI si avvale di una rete di 13.000 uffici attraverso i quali, tuttavia, a partire dal 2014 cesserebbe di fornire servizi postali per limitarsi alla sola attività finanziaria. In altri termini, in questa ipotesi PI non sarebbe più un operatore postale, ma si caratterizzerebbe come soggetto che fornisce solo servizi finanziari attraverso una rete composta da circa il triplo degli sportelli attualmente a disposizione dei maggiori istituti di credito italiani. A ciò si aggiunga che dai dati disponibili all'Autorità risulta che la configurazione ottima dell'operatore NFSU è quella in cui vi sono 4.500 UP nello scenario NFSU.

60. Al riguardo si osserva che le valutazioni svolte in sede aiuti di Stato e di verifica del costo netto ai sensi della direttiva postale portano a risultati non coincidenti, ma compatibili, perché derivano da valutazioni svolte sulla base di presupposti differenti:

- in sede di aiuti di Stato la verifica si svolge su dati ex-ante, è incentrata sull'individuazione di una fattispecie di una sovra-compensazione e si conclude con un mero giudizio di compatibilità;
- la verifica svolta da AGCOM ai sensi della direttiva postale si basa su dati ex-post (dati contabili a consuntivo) ed è diretta ad una quantificazione precisa dell'ammontare del costo netto, potendo prospettarsi l'ipotesi che parte di questo ammontare possa essere sostenuto dagli altri operatori attraverso la contribuzione al fondo di compensazione;
- sempre ai sensi della direttiva postale, l'accertamento di un onere a carico del FSU non dà luogo automaticamente a meccanismi di compensazione o ripartizione che possono essere attivati solo laddove l'onere possa essere qualificato come iniquo (con la conseguenza di dover notificare la compensazione ai sensi della normativa in materia di aiuti di Stato);

- secondo la direttiva postale, nella verifica sul costo netto si deve considerare anche l'efficienza nella fornitura del servizio, aspetto questo che non è oggetto di valutazione in sede di aiuti di Stato. Si osserva, a tale riguardo, che la recente decisione accerta che PI non è in grado di dimostrare la sussistenza del quarto requisito «Altamark», vale a dire di essere un “operatore efficiente”, id est un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi.

61. Alla luce delle considerazioni su esposte ed in continuità con la scelta a suo tempo assunta nella delibera n. 412/14/CONS, l'Autorità ritiene opportuno basare le proprie valutazioni sul perimetro relativo ai soli servizi rientranti nel SU. Ciò non esclude che negli anni futuri si possa optare per un allargamento del perimetro, in presenza di orientamento stabili e certi sul tema ricavabili dalla concreta attuazione data dalle altre ANR alle disposizioni della direttiva.

3.2.3. Le valutazioni dell'Autorità sulla quantificazione del costo netto proposta da PI

62. Sebbene la scelta di PI di utilizzare un WACC in linea con la redditività del mercato comporti una minore quantificazione dell'onere del SU, l'Autorità, coerentemente con le valutazioni effettuate per gli anni 2011 e 2012, ritiene che l'onere del SU si debba calcolare come risultato della somma del relativo costo netto e del costo del capitale, al netto dei vantaggi intangibili e commerciali. Pertanto, coerentemente con le valutazioni riportate sopra e sulla base dei dati forniti da PI, l'onere del SU è pari a 843 milioni di euro, per l'anno 2013, ed a 949 milioni di euro per l'anno 2014.

63. Quanto alla proposta di PI di ipotizzare nel 2014 uno scenario NFSU il cui il risultato economico sia pari a zero, in quanto la stessa non fornirebbe più servizi postali, si osserva che tale ipotesi non è conforme a quanto previsto dall'allegato I alla direttiva 2008/6/CE, secondo cui il calcolo del costo netto deve essere effettuato come differenza tra il costo netto delle operazioni del FSU quando è soggetto ad obblighi e il costo netto che lo stesso operatore sosterebbe in assenza di tali obblighi. Nell'ipotesi di PI, per contro, il calcolo del costo netto coinciderebbe con il risultato economico dell'operatore FSU e consisterebbe soltanto nel prendere atto delle perdite nette riportate nei documenti contabili prodotti dal medesimo operatore.

64. Si osserva inoltre che le valutazioni effettuate da PI non considerano la possibilità di introdurre eventuali misure di efficientamento né nello scenario reale, né in quello ipotetico, misure che potrebbero portare ad un risultato economico positivo. Quindi, l'Autorità, non ritenendo plausibile che l'operatore cessi di fornire servizi postali in assenza di obblighi, continua a ritenere valide le ipotesi assunte nel 2013 ai fini della valutazione dell'onere per l'anno 2014.

65. Utilizzando la metodologia descritta, nei capitoli che seguono si illustrano in dettaglio, le proposte di PI e le valutazioni dell'Autorità relative a: *i*) ricavi conseguiti e mancati, rispettivamente negli scenari FSU e NFSU; *ii*) ai costi sostenuti ed ipotizzati per ogni fase della catena del valore della rete logistica dei servizi postali (raccolta,

smistamento, trasporto, distribuzione e recapito), rispettivamente negli scenari FSU e NFSU; *iii*) ai costi sostenuti ed ipotizzati per la rete degli UP, rispettivamente negli scenari FSU e NFSU; al costo del capitale e ai vantaggi intangibili e commerciali. Infine si riportano le analisi dell'Autorità sull'iniquità dell'onere e sul fondo di compensazione.

4. I RICAVI

66. Nel paragrafo che segue si riportano i ricavi conseguiti da PI dalla vendita di tutti i servizi postali, universali e non, nello scenario FSU e quelli ipotizzati da PI per lo scenario NFSU per gli anni 2013 e 2014.

4.1. Scenario NFSU di Poste Italiane

67. Le ipotesi formulate da PI per l'operatore NFSU, brevemente elencate nel paragrafo 43, hanno un impatto sui volumi con una conseguente diminuzione dei ricavi dei servizi postali.

68. Nella tabella seguente sono mostrati i ricavi di tutti i servizi postali (universali e non) forniti da PI nel 2013 e nel 2014, nonché i corrispondenti ricavi dell'operatore NFSU valutati sulla base delle ipotesi citate sopra, e in grigio sono evidenziati i servizi rientranti nel perimetro del SU.

Tabella 3: Stima di PI dei ricavi NFSU

Valori espressi in mln di €			Ricavi FSU 2013	Ricavi NFSU 2013	Δ (%)	Ricavi FSU 2014	Ricavi NFSU 2014	Δ (%)
CORRISPONDENZA	Posta non prioritaria	Posta non prioritaria	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
	Posta prioritaria	Posta prioritaria Retail	[omissis]	[omissis]	0,1	[omissis]	[omissis]	-0,1
		Posta prioritaria non Retail	[omissis]	[omissis]	-5,0	[omissis]	[omissis]	-5,0
		Avviso di Ricevimento	[omissis]	[omissis]	-6,3	[omissis]	[omissis]	-8,3
		Posta Prioritaria per Estero	[omissis]	[omissis]	-1,3	[omissis]	[omissis]	-1,2
		Posta Prioritaria da Estero	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
	Posta massiva	Posta massiva	[omissis]	[omissis]	-4,4	[omissis]	[omissis]	-5,6
		Billing mail	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
		Posta Time	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
	Raccomandate	Raccomandate Retail	[omissis]	[omissis]	-2,0	[omissis]	[omissis]	-5,6
		Raccomandata 1 Retail	[omissis]	[omissis]	-100,0	[omissis]	[omissis]	-100,0
		Raccomandate non Retail	[omissis]	[omissis]	-5,7	[omissis]	[omissis]	-10,7
		Raccomandata 1 non Retail	[omissis]	[omissis]	-100,0	[omissis]	[omissis]	-100,0
		Advice mail	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	-5,0
		Raccomandata on line	[omissis]	[omissis]	8,7	[omissis]	[omissis]	-5,0
		Altre raccomandate	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	-2,7
		Raccomandata per estero	[omissis]	[omissis]	-1,2	[omissis]	[omissis]	-1,2
		Raccomandata da estero	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
	Assicurate	Assicurate Retail	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
		Assicurate non retail	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
		Assicurate per estero	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
		Assicurate da estero	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
	Atti giudiziari	Poste Patenti	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
		Atti giudiziario retail	[omissis]	[omissis]	-3,3	[omissis]	[omissis]	-9,6
		Atti giudiziario non retail	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	-3,5
	Pubblicità diretta per corrispondenza	Messo notificatore	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
		Posta target	[omissis]	[omissis]	-5,0	[omissis]	[omissis]	-5,0
		Posta target per estero universale	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
		Posta target per estero non universale	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
		Posta target da estero universale	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
	Stampe	Posta target da estero non universale	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
		Stampe	[omissis]	[omissis]	-34,6	[omissis]	[omissis]	-34,3
		Giornali al Sabato	[omissis]	[omissis]	-100,0	[omissis]	[omissis]	-100,0
Altri prodotti postali	Posta non indirizzata	[omissis]	[omissis]	-29,8	[omissis]	[omissis]	-31,1	
	Telegrammi	[omissis]	[omissis]	-49,0	[omissis]	[omissis]	-41,7	
	Altri servizi/prodotti universali	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	-1,4	
	Altri servizi/prodotti non universali	[omissis]	[omissis]	-1,9	[omissis]	[omissis]	-1,4	
PACCHI e CORRIERE	Pacco ordinario	Pacchi	[omissis]	[omissis]	-100,0	[omissis]	[omissis]	-100,0
		Pacchi per estero	[omissis]	[omissis]	-100,0	[omissis]	[omissis]	-100,0
		Pacchi da estero	[omissis]	[omissis]	-100,0	[omissis]	[omissis]	-100,0
	Corriere Espresso	Corriere Espresso Nazionale	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
		Corriere Espresso per Estero	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
		Corriere Espresso da Estero	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
	Contrassegno	Servizio Contrassegno Universale	[omissis]	[omissis]	-8,3	[omissis]	[omissis]	-
Servizio Contrassegno non Universale		[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	-	
FILATELIA	Filatelia	Carte Valori filateliche	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
		Altro Filatelia	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
TOTALE SERVIZI POSTALI			[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	
	di cui SU		[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	

69. Dalla tabella precedente si evince che le ipotesi di mercato alla base dello scenario controfattuale determinano variazioni sui volumi di traffico, quindi sui corrispondenti ricavi, dei seguenti servizi: posta prioritaria, raccomandata, posta massiva, avviso di ricevimento, atti giudiziari, stampe, pubblicità diretta per corrispondenza, contrassegno e telegramma. PI altresì ipotizza che l'operatore NFSU non offra il servizio di pacco ordinario (sia nazionale che internazionale) e mantenga inalterate le sole offerte commerciali relative al servizio di corriere espresso. I dettagli relativi agli effetti che le modifiche previste nello scenario NFSU determinerebbero su ciascun prodotto postale offerto da PI sono illustrati nell'allegato II.

70. Complessivamente, nello scenario NFSU PI ipotizza:

- per il 2013, una riduzione dei volumi di corrispondenza dei servizi postali pari a circa 478 milioni di unità (di cui circa 263 milioni relativi a servizi universali), corrispondente ad una diminuzione dei ricavi di circa 249 milioni di euro (di cui 151 milioni relativi ai servizi universali);
- per il 2014, una riduzione dei volumi di corrispondenza dei servizi postali pari a circa 450 milioni di unità (di cui circa 245 milioni relativi a servizi universali), corrispondente ad una diminuzione dei ricavi di circa 270 milioni di euro (di cui 177 milioni relativi ai servizi universali).

4.2. Le valutazioni dell'Autorità su ricavi di Poste Italiane nello scenario NFSU

71. Lo scenario controfattuale prospettato da PI prevede una notevole riduzione della qualità dei servizi postali, un taglio considerevole del numero di punti di accesso presso gli UP e un incremento dei prezzi per effetto dell'introduzione dell'IVA.

72. L'Autorità ritiene plausibile che la riduzione della frequenza di recapito prospettata da PI determini l'eliminazione dei servizi in J+1, come la raccomandata 1, la consegna dei quotidiani, la consegna dei giornali al sabato e la consegna dei settimanali.

73. Per quanto riguarda in particolare la raccomandata 1, l'Autorità ritiene plausibile la stima di PI di migrazione del [omissis] dei volumi verso il servizio di raccomandata tradizionale e del restante [omissis] verso la concorrenza, in ragione del fatto che nel 2013 e nel 2014 circa il [omissis] della quota di mercato dei servizi di corrispondenza era detenuta da PI.³⁸

74. L'Autorità, per contro, non condivide la scelta di PI di non considerare gli effetti della riduzione della frequenza di recapito sugli ulteriori servizi in J+1, che fornisce, vale a dire la posta prioritaria (*business e retail*), anche proveniente dall'estero, e il pacco celere 1, ai quali ritiene necessario apportare una riduzione dei ricavi pari a quella stimata per il servizio di raccomandata 1. L'Autorità ritiene, altresì, condivisibile la scelta di PI di non considerare come fattore di criticità la riduzione della frequenza di recapito per i

³⁸ Elaborazione dati AGCOM.

servizi di posta massiva e posta raccomandata (*business* e *retail*), in quanto per tali servizi non vi è un obbligo di recapito in J+1.

75. Per quanto concerne la razionalizzazione della rete degli UP in assenza di obblighi, l'Autorità ritiene condivisibile la stima di riduzione dei volumi delle raccomandate *retail* e degli atti giudiziari *retail* accettati presso gli UP chiusi alla luce del fatto che i clienti potrebbero continuare ad usufruire del servizio di raccomandata offerto da PI attraverso il più vicino UP ancora aperto oppure attraverso i servizi on-line. Inoltre, l'Autorità ritiene che la stessa percentuale di riduzione dei volumi debba essere applicata anche ai servizi di raccomandata verso l'estero, assicurata *retail* e ai pacchi non ordinari. Tuttavia, non essendo disponibili i dati relativi al numero di raccomandate verso l'estero, di assicurate e di pacchi non ordinari che sono accettati presso gli UP oggetto di chiusura, si applica, in via cautelativa, a tali prodotti una riduzione del 5%.

76. L'aumento di prezzo derivante dall'introduzione dell'IVA, a parere dell'Autorità determina una riduzione dei volumi come di seguito specificato.

77. Per quanto riguarda i servizi di posta massiva, posta prioritaria non *retail* e posta raccomandata non *retail*, PI ipotizza, sia per il 2013, sia per il 2014, un'elasticità della domanda al prezzo del -0,5, a seguito dell'introduzione dell'IVA e che i clienti sensibili all'Iva siano il [omissis]. L'Autorità ritiene ammissibili le perdite di volumi su tali prodotti stimate da PI, in ragione del fatto che tali stime risultano prudenziali rispetto a quanto riportato nel documento di *WIK-Consult* del 2011,³⁹ in cui è evidenziato che l'elasticità della domanda per tali tipologie di invii varia tra -0,2 e -0,3. Inoltre, dalle evidenze documentali fornite da PI riguardo alla distribuzione dei volumi di posta *business* risulta che la percentuale di clienti sensibili all'IVA è pari a circa il [omissis]. L'Autorità ritiene che gli stessi criteri di calcolo della riduzione dei volumi debbano essere applicati anche al servizio di assicurata non *retail*, quindi, applica la medesima riduzione dei volumi (il [omissis]) anche a tale prodotto.

78. Il mercato degli invii delle raccomandate singole, delle assicurate *retail* e della posta prioritaria *retail* è caratterizzato da una elevata incidenza degli utenti di tipo *consumer*, che per definizione sono sensibili all'IVA. L'aumento del prezzo dovuto all'applicazione dell'IVA porta a ritenere plausibile che vi sia una perdita dei ricavi da raccomandata *retail*, assicurata *retail* e posta prioritaria *retail*, anche dirette verso l'estero, che non è stata quantificata da PI. L'Autorità ritiene opportuno applicare a tali prodotti la medesima riduzione dei ricavi applicata ai servizi di posta massiva, posta prioritaria non *retail* e posta raccomandata non *retail* dovuta all'introduzione dell'IVA.

79. Con riferimento agli atti giudiziari, PI nel 2013 e nel 2014 ha offerto tali servizi in regime di esclusiva⁴⁰ ad un prezzo superiore ai costi, quindi nello scenario NFSU, in un

³⁹ WIK-Consult, "Developments in the Dutch Postal Market", Study for the Dutch Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation, Directorate-General for Energy, Telecom and Markets, Agosto 2011.

⁴⁰ In base alla normativa tuttora vigente, Poste Italiane offre, in regime di esclusiva, il servizio di notificazione a mezzo posta sia degli atti giudiziari di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890, e successive

regime di concorrenza PI potrebbe scegliere di mantenere immutato il prezzo comprensivo di IVA, rendendo trascurabili gli effetti derivanti dalla sua introduzione. Tuttavia, non sono trascurabili gli effetti legati alla rimozione del regime di esclusiva, a seguito della quale si determina una perdita dei ricavi che si aggiunge a quella dovuta alla razionalizzazione degli UP. Al riguardo, l'Autorità ipotizza una riduzione dei ricavi dovuti alla rimozione del regime di esclusiva pari al 15%, a causa della migrazione verso la concorrenza.

80. Inoltre, nel 2014 con riferimento all'impatto della consegna presso *drop-box*, l'Autorità, ritenendo che nello scenario controfattuale PI continuerebbe a consegnare la posta presso tutti i punti di consegna (vedi par. 167), non considera la perdita dei ricavi sui servizi *on-line* e sugli atti giudiziari (*retail e business*) legati alla consegna presso *drop-box*.

81. Infine, in relazione alle riduzioni dei ricavi dei servizi di posta registrata descritte sopra, si aggiunge prudenzialmente alla perdita dei ricavi sull'avviso di ricevimento ipotizzata da PI un'ulteriore decremento del 5%.

82. L'analisi dei ricavi persi, sopra descritta, implica alcune rettifiche rispetto alle stime presentate da PI, riportate nella tabella seguente in rosso.

modifiche, sia degli atti relativi alle violazioni del Codice della Strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 201).

Tabella 4: Stima di AGCOM dei ricavi NFSU

Valori espressi in mln di €			Ricavi FSU 2013	Ricavi NFSU 2013 AGCOM	Δ (%)	Ricavi FSU 2014	Ricavi NFSU 2014 AGCOM	Δ (%)
CORRISPONDENZA	Posta non prioritaria	Posta non prioritaria	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
	Posta prioritaria	Posta prioritaria Retail	[omissis]	[omissis]	-14,7	[omissis]	[omissis]	-14,8
		Posta prioritaria non Retail	[omissis]	[omissis]	-15,0	[omissis]	[omissis]	-15,0
		Avviso di Ricevimento	[omissis]	[omissis]	-11,3	[omissis]	[omissis]	-13,3
		Posta Prioritaria per Estero	[omissis]	[omissis]	-5,0	[omissis]	[omissis]	-5,0
		Posta Prioritaria da Estero	[omissis]	[omissis]	-10,0	[omissis]	[omissis]	-10,0
	Posta massiva	Posta massiva	[omissis]	[omissis]	-4,4	[omissis]	[omissis]	-5,6
		Billing mail	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
		Posta Time	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
	Raccomandate	Raccomandate Retail	[omissis]	[omissis]	-7,0	[omissis]	[omissis]	-10,6
		Raccomandata 1 Retail	[omissis]	[omissis]	-100,0	[omissis]	[omissis]	-100,0
		Raccomandate non Retail	[omissis]	[omissis]	-5,7	[omissis]	[omissis]	-10,7
		Raccomandata 1 non Retail	[omissis]	[omissis]	-100,0	[omissis]	[omissis]	-100,0
		Advice mail	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	-5,0
		Raccomandata on line	[omissis]	[omissis]	8,9	[omissis]	[omissis]	0,0
		Altre raccomandate	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	-2,7
		Raccomandata per estero	[omissis]	[omissis]	-10,0	[omissis]	[omissis]	-10,0
		Raccomandata da estero	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
		Assicurate	Assicurate Retail	[omissis]	[omissis]	-10,0	[omissis]	[omissis]
	Assicurate non retail		[omissis]	[omissis]	-4,2	[omissis]	[omissis]	-2,7
	Assicurate per estero		[omissis]	[omissis]	-10,0	[omissis]	[omissis]	-10,0
	Assicurate da estero		[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
	Poste Patenti		[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
	Atti giudiziari	Atti giudiziario retail	[omissis]	[omissis]	-18,4	[omissis]	[omissis]	-19,6
		Atti giudiziario non retail	[omissis]	[omissis]	-13,6	[omissis]	[omissis]	-13,5
		Messo notificatore	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
	Pubblicità diretta per corrispondenza	Posta target	[omissis]	[omissis]	-5,0	[omissis]	[omissis]	-5,0
		Posta target per estero universale	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	
		Posta target per estero non universale	[omissis]	[omissis]	0,0			0,0
		Posta target da estero universale	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	
		Posta target da estero non universale	[omissis]	[omissis]	0,0			0,0
	Stampe	Stampe	[omissis]	[omissis]	-34,6	[omissis]	[omissis]	-34,4
		Giornali al Sabato	[omissis]	[omissis]	-100,0	[omissis]	[omissis]	-100,0
Posta non indirizzata		[omissis]	[omissis]	-29,8	[omissis]	[omissis]	-31,1	
Altri prodotti postali	Telegrammi	[omissis]	[omissis]	-49,0	[omissis]	[omissis]	-40,8	
	Altri servizi/prodotti universali	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]		
	Altri servizi/prodotti non universali	[omissis]	[omissis]	-1,9			-1,3	
PACCHI e CORRIERE	Pacco ordinario	Pacchi	[omissis]	[omissis]	-100,0	[omissis]	[omissis]	-100,0
		Pacchi per estero	[omissis]	[omissis]	-100,0	[omissis]	[omissis]	-100,0
		Pacchi da estero	[omissis]	[omissis]	-100,0	[omissis]	[omissis]	-100,0
	Corriere Espresso	Corriere Espresso Nazionale	[omissis]	[omissis]	-8,3	[omissis]	[omissis]	-7,0
Corriere Espresso per Estero		[omissis]	[omissis]	-5,0	[omissis]	[omissis]	-5,0	
Corriere Espresso da Estero		[omissis]	[omissis]	-5,0	[omissis]	[omissis]	-5,0	
FILATELIA	Filatelia	Carte Valori filateliche	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
		Altro Filatelia	[omissis]	[omissis]	0,0	[omissis]	[omissis]	0,0
TOTALE SERVIZI POSTALI			[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
di cui SU			[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]

83. Dalla tabella risulta che, in base alle rettifiche apportate dall’Autorità, i ricavi mancati ammontano, nel 2013, a circa 297 milioni di euro e, nel 2014, a circa 289 milioni di euro.

D.1 Si condivide l’orientamento metodologico dell’Autorità in merito all’analisi sui ricavi persi in un contesto di assenza di obblighi di SU?

5. LA RETE LOGISTICA DI POSTE ITALIANE

84. Le sezioni seguenti, a valle di una breve descrizione delle fasi della catena del valore della rete logistica nello scenario attuale (FSU), riportano le modifiche ipotizzate da PI nello scenario NFSU e le relative valutazioni dell'Autorità.

5.1. La vuotatura cassette e la rete di accettazione *business*

85. Le cassette d'impostazione sono distribuite su tutto il territorio nazionale per consentire all'utente la consegna della corrispondenza anche senza passare attraverso gli UP. Nel 2013 e nel 2014 le cassette di impostazione sul territorio sono circa 52.000 e la frequenza di raccolta da queste e dagli UP è giornaliera (cinque giorni a settimana, dal lunedì al venerdì).

86. La rete di accettazione *business* di PI rappresenta l'insieme delle strutture presso le quali viene accettato il prodotto dai cosiddetti Grandi clienti, ossia i grandi speditori che impostano ingenti quantità di corrispondenza. La rete, nel 2013, è composta da 19 punti di accettazione presso i CMP e 84 punti di accettazione presso i Centri provinciali (CP e CDM), e nel 2014, è composta da 18 CMP e 99 Centri provinciali (CP e CDM).

5.1.1. Lo scenario NFSU sui punti di accettazione *business* presentato da PI

87. In assenza di obblighi del SU, PI ipotizza una riduzione del personale addetto alla vuotatura delle cassette di impostazione nel 2013 e nel 2014 pari al 70%, per il personale assegnato ai CMP, e all'80%, per il personale assegnato ai CP/CDM. Inoltre, PI procederebbe ad una profonda razionalizzazione delle strutture di accettazione *business*, lasciandone attive solo 23 sia nel 2013, che nel 2014.

88. La razionalizzazione dei punti di accettazione *business*, unitamente alla razionalizzazione delle attività di vuotatura delle cassette di impostazione, consentirebbe un risparmio di [omissis] FTE⁴¹ (corrispondente a circa 9 mln€), nel 2013, e di [omissis] FTE (corrispondenti a circa 13 mln€), nel 2014.

5.1.2. Le valutazioni dell'Autorità sui punti di accettazione *business*

89. L'Autorità condivide la proposta di PI riguardo alla riduzione dei punti di accettazione *business* e alla razionalizzazione del personale addetto alla vuotatura delle cassette in assenza di obblighi, in quanto i punti di accettazione *business* chiusi rappresentano i centri postali a minor traffico e la vuotatura delle cassette di impostazione potrebbe essere effettuata in assenza di obblighi con minore frequenza e quindi necessiterebbe di un numero minore di risorse dedicato a tale attività.

D.2 Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito ai costi evitati dei punti di accettazione *business* e della vuotatura delle cassette di impostazione in assenza di obblighi?

⁴¹ Full time equivalent

5.2. Il processo di raccolta

90. Per fase di raccolta si intende l'attività di trasporto del prodotto tra i punti di accettazione (UP e cassette di impostazione), in cui viene accettata la corrispondenza e il CMP del bacino logistico di competenza, in cui viene effettuato lo smistamento. Le attività di raccolta possono essere svolte o in gestione diretta, o attraverso soggetti esterni, detti accollatari, oppure attraverso i portalettere, che si limitano solo ad effettuare la vuotatura di circa il [omissis] % delle cassette di impostazione collocate in zone remote del territorio nazionale.⁴²

91. La società sostiene per l'attività di raccolta i seguenti costi:

- gli FTE (autisti) che effettuano la raccolta in gestione diretta sono [omissis] e, hanno un costo pari rispettivamente a circa [omissis], nel 2013, mentre nel 2014 sono [omissis] e hanno un costo pari a circa [omissis];
- la flotta utilizzata per la raccolta in gestione diretta comporta un costo complessivo per il carburante e il noleggio degli automezzi pari a circa [omissis], nel 2013 e [omissis], nel 2014;
- gli accollatari hanno un costo complessivo di [omissis], nel 2013, e [omissis], nel 2014.

5.2.1. Lo scenario NFSU sulla raccolta presentato da PI

92. PI ipotizza che nello scenario NFSU si verifichi una riduzione delle attività di raccolta come conseguenza del taglio di circa 8.500 UP. La riduzione degli uffici, infatti, consente 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). Ulteriori dettagli relativi ai tagli ipotizzati da PI sono riportati nell'allegato III.

93. A seguito di tali tagli, PI, nello scenario NFSU, prevede di poter conseguire i seguenti risparmi:

- *saving* in termini di FTE (autisti che effettuano la raccolta): [omissis] FTE, a cui è associato un risparmio pari a circa [omissis], nel 2013, e [omissis] FTE, a cui è associato un risparmio pari a circa [omissis], nel 2014;
- riduzione dei costi degli accollatari: [omissis], nel 2013, e [omissis] nel 2014;
- riduzione dei costi della flotta: circa [omissis], nel 2013, e [omissis], nel 2014;

94. Il risparmio totale ipotizzato da PI è pari a circa 25 mln€, nel 2013, e 23 mln€, nel 2014.

⁴² La vuotatura cassette effettuata dai portalettere è trattata nel capitolo relativo al recapito (cfr. par. 5.6).

5.2.2. Le valutazioni dell'Autorità sulla raccolta

95. Nello scenario NFSU PI non ipotizza alcuna modifica alla frequenza di raccolta, che rimane giornaliera per entrambi i flussi, *retail* e *business*. Il risparmio che PI assume di conseguire su queste attività, in assenza dei vincoli di SU, deriva soltanto dalla diminuzione delle linee di trasporto, per effetto della riduzione degli UP e dell'eliminazione del collegamento con l'aeroporto. Per quanto concerne la diminuzione delle linee di trasporto legata alla riduzione degli UP, PI assume che tali riduzioni non siano di pari entità (difatti, a fronte di una riduzione degli UP di quasi il 70%, la riduzione ipotizzata sulle linee di raccolta risulta pari al 30%, per la raccolta in aree urbane direttamente ai CMP, e al 50% per la restante raccolta), in quanto tiene conto dei maggiori volumi di posta da raccogliere in ciascuno UP, per via della corrispondenza che confluisce negli UP che rimangono aperti, e delle maggiori distanze da percorrere per effettuare la raccolta dagli UP più distanti.

96. Le valutazioni effettuate da PI in merito alle riduzioni dei costi nello scenario NFSU risultano condivisibili.

D.3 Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito ai costi evitati nella fase di raccolta in assenza di obblighi?

5.3. La rete di smistamento

97. La rete di smistamento di PI nel 2013 è composta da 19 Centri di meccanizzazione postale (CMP) e 5 Centri prioritari (CP) e nel 2014 da 18 CMP e 5 CP. Nel 2013 il personale addetto allo smistamento di PI è composto da [omissis] FTE, il cui costo è pari a [omissis], e nel 2014 è costituito da [omissis] FTE, il cui costo è pari a circa [omissis].

5.3.1. Lo scenario NFSU sullo smistamento presentato da PI

98. In assenza dei vincoli del SU, in particolare in assenza dell'obbligo di consegna in J+1 per la posta prioritaria, PI ipotizza di modificare l'architettura nel modo seguente:

- eliminazione di tutti i CP, con conseguente concentrazione dei volumi presso i CMP a cui essi fanno riferimento;
- razionalizzazione dei CMP nel seguente modo:
 - a. concentrazione dei volumi della clientela *business* presso un numero ridotto di CMP (11, nel 2013, e 10, nel 2014) coincidenti con le realtà a maggior traffico o in cui è conveniente mantenere un sito di carattere industriale;
 - b. trasformazione dei rimanenti CMP (8) in centri manuali con lo scopo di lavorare i prodotti della clientela *retail*. Si tratterebbe, in questo caso, di centri periferici dove il presidio logistico può essere mantenuto senza necessità di automazione. La trasformazione consisterebbe nella dismissione degli impianti obsoletti, oppure nello spostamento presso i CMP meccanizzati, per rinforzare la lavorazione del prodotto *business*.

99. In sintesi, la nuova rete sarebbe composta, nel 2013, da 11 CMP (10 CMP nel 2014) principali dedicati al prodotto *business* e *retail* e da 8 centri secondari dedicati esclusivamente al prodotto *retail*. I 5 CP resterebbero con le sole funzioni di videocodifica (VCD) e *transit point*.

100. Tale riorganizzazione dei nodi logistici e concentrazione dei volumi presso un numero ridotto di CMP consentirebbe, secondo PI, di conseguire economie di scala con un risparmio, in termini di risorse, stimato in circa [omissis] FTE, nel 2013, a cui corrisponde un risparmio di circa 35 mln€, e [omissis] FTE, nel 2014, a cui corrisponde un risparmio di circa 31 mln€. Le risorse di personale risparmiate sono divise fra CMP e CP.

101. Inoltre, PI, nel calcolare il risparmio che nello scenario NFSU conseguirebbe nei CP, suppone di mantenere il personale addetto alle funzioni di VCD e *transit point*.

5.3.2. Le valutazioni dell’Autorità sullo smistamento

102. Per quanto riguarda i CP, l’Autorità osserva che, poiché queste strutture sono quasi esclusivamente dedicate al raggiungimento dello SLA J+1, la loro presenza è ragionevolmente da attribuire al costo netto del SU, per la quota parte di personale che si dedica allo smistamento della posta prioritaria (escludendo quindi le risorse dedicate alla videocodifica ed alle funzioni di *transit point*).

103. Per quanto riguarda i CMP, per contro, considerato che la meccanizzazione o meno dell’impianto e la tipologia di prodotto che transita all’interno dell’impianto (*business* o *retail*) non risultano avere alcun impatto sul raggiungimento dello SLA J+1, l’Autorità non ritiene opportuno riconoscere come costo netto del SU il risparmio degli FTE imputato alla razionalizzazione dei CMP nello scenario NFSU.

104. Di conseguenza l’Autorità prevede una riduzione del numero di FTE nello scenario NFSU pari a [omissis] FTE, nel 2013, e [omissis] FTE, nel 2014, a cui corrisponde un risparmio, rispettivamente, pari a 14 mln€ e 13 mln€.

D.4 Si condivide l’orientamento metodologico dell’Autorità in merito all’analisi sui costi evitati della fase di smistamento in assenza di obblighi?

5.4. La rete di trasporto nazionale

105. La rete di trasporto nazionale assicura il trasferimento della corrispondenza tra i diversi CMP, nel caso in cui il prodotto non sia destinato, per la fase di CRA, al bacino di competenza del CMP di raccolta.

106. La rete di trasporto aerea (cd. “rete SAN”, i.e. Servizio Aeroportuale Notturmo) ha un costo pari a [omissis], sia nel 2013, sia nel 2014, mentre la rete di trasporto su gomma ha un costo complessivo di [omissis], nel 2013, e di [omissis], nel 2014. L’*handling* aeroportuale svolto a supporto della rete SAN presso l’*hub* aereo di Brescia Montichiari ha un costo di [omissis], nel 2013, e di [omissis], nel 2014, e l’*handling* presso gli *hub*

stradali a supporto delle reti J+3 e della rete *Week End* ha un costo di [omissis], nel 2013, e di [omissis], nel 2014.

5.4.1. *Lo scenario NFSU sul trasporto presentato da PI*

107. In assenza di obblighi di SU, PI ipotizza di eliminare la rete aerea SAN, con il relativo *handling* aeroportuale, ed il 75% della Rete J+1, trasferendo sulla rete J+3 il traffico che prima transitava mediante la porzione di rete veloce soppressa. L'operatore suppone di mantenere il 25% della rete J+1 per compensare eventuali effetti di saturazione. Questa operazione, secondo PI, è possibile senza dover sostenere costi aggiuntivi in quanto la rete J+3 veicola ogni giorno circa [omissis] kg, con un livello di saturazione pari a circa il [omissis]% del volume massimo trasportabile, mentre la rete SAN e la rete J+1 su gomma veicolano ogni giorno circa [omissis] kg; quindi, la rete J+3 è in grado di assorbire l'intero carico della rete SAN e della rete J+1.

108. La soppressione della rete SAN, dei connessi costi di *handling* e del 75% della rete J+1 genererebbe per PI un risparmio pari a 40,9 mln€, nel 2013, e a 40 mln€, nel 2014, da attribuire agli oneri del SU.

5.4.2. *Le valutazioni dell'Autorità sul trasporto*

109. Per quanto riguarda il risparmio calcolato sulla rete veloce, essendo la rete J+1 e la rete SAN dedicate al raggiungimento dello SLA J+1, l'Autorità ritiene condivisibile attribuirne il costo agli oneri del SU, quindi non considerarli nello scenario NFSU.

110. Con riferimento alla possibilità di trasferire, senza oneri aggiuntivi, tutto il traffico J+1 sulla rete J+3, PI ha dichiarato che la rete J+3 trasporta [omissis] kg al giorno con un livello di saturazione pari al [omissis]%; pertanto, 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).

111. Si ritiene, pertanto, di accogliere l'ipotesi, nello scenario NFSU, di trasferire tutto il traffico J+1 sulla rete J+3 senza oneri aggiuntivi e non si apportano modifiche alla proposta di PI relativa allo scenario NFSU del trasporto nazionale.

D.5 Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sui costi evitati della fase di trasporto in assenza di obblighi?

5.5. Il processo di distribuzione

112. La fase di distribuzione ha lo scopo di trasportare tutti gli oggetti postali smistati e processati in CRA dai CMP/CP verso i Centri di distribuzione (CD) o i Presidi decentrati distribuiti (PDD) di competenza, da cui partono i portalettere per il recapito.

113. Il costo complessivo delle attività di distribuzione è determinato dalla somma dei seguenti costi:

- il personale (autisti): [omissis] FTE, nel 2013, e [omissis], nel 2014, a cui corrisponde un costo complessivo, rispettivamente, di [omissis], nel 2013, e di [omissis], nel 2014;
- la flotta utilizzata per la distribuzione in gestione diretta, vale a dire il costo del carburante e di noleggio degli automezzi, che è pari a circa [omissis], nel 2013, e [omissis], nel 2014;
- gli accollatari, il cui un costo complessivo di [omissis], nel 2013, e [omissis], nel 2014.

5.5.1. Lo scenario NFSU sulla distribuzione presentato da PI

114. In assenza dei vincoli da SU, la riduzione del numero di portalettere prospettata da PI consentirebbe di ridurre i centri di recapito (CD/PDD) da 2.481 ([omissis] CD e [omissis] PDD) a 1.060 ([omissis] CD e [omissis] PDD), in quanto verrebbero chiusi tutti quelli 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”.

115. PI, per il 2013, ipotizza, per la distribuzione in gestione diretta, un risparmio su base regionale degli FTE (autisti) presenti presso i CMP/CP/CDM pari alla metà della percentuale di riduzione dei CD regionali ottenuta attraverso il taglio dei portalettere (un terzo nel caso della Lombardia e del Lazio). La società ipotizza un risparmio del numero di FTE minore rispetto alla riduzione dei CD per tenere in considerazione l'effetto prodotto dall'aumento dei volumi.

116. Per la distribuzione affidata agli accollatari, PI ipotizza un taglio pari all'80% sul costo di appalto come conseguenza della riduzione dell'80% dei PDD. In tal caso, secondo PI, l'impatto dei maggiori volumi da trasportare verso i PDD che restano aperti nello scenario controfattuale non dovrebbe essere determinante, in quanto l'accollatario, operando in contesti extra-urbani, può avvalersi di mezzi di trasporto più capienti per compensare gli effetti di saturazione.

117. Di conseguenza, si ridurrebbero i collegamenti di alimentazione sia dei CD che dei PDD, con i seguenti risparmi:

- *saving* in termini di FTE (autisti che effettuano la distribuzione): circa [omissis] FTE, nel 2013, e [omissis] FTE, nel 2014, a cui è associato rispettivamente un risparmio di circa 1,2 mln€, nel 2013, e di 1,4 mln€, nel 2014;
- riduzione dei costi degli accollatari: [omissis], nel 2013, e [omissis], nel 2014;

5.5.2. Le valutazioni dell'Autorità sulla distribuzione

118. Per quanto riguarda l'attività di distribuzione, i risparmi sono generati dalla diminuzione dei portalettere ipotizzata nello scenario controfattuale (eliminazione dei

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”).

119. Tuttavia, tenuto conto delle valutazioni espresse dall’Autorità sul recapito (vedi *infra*), secondo cui nello scenario controfattuale non esisterebbero zone con frequenza di recapito inferiore a 3 volte a settimana, seguendo la logica di PI, nessun CD verrebbe chiuso, in quanto non riuscirebbe soddisfatta la condizione sulle zone di recapito che non sono mai servite o che sono servite “1 volta a settimana”. Da una siffatta ipotesi segue che il risparmio sull’attività di distribuzione, sia in gestione diretta sia affidata agli accollatari, risulta pari a zero.

D.6 Si condivide l’orientamento metodologico dell’Autorità in merito ai costi evitati nella fase di distribuzione in assenza di obblighi?

5.6. La rete di recapito

120. Il recapito costituisce l’ultima fase della catena del valore dei servizi postali, nonché quella che assorbe la quota più elevata dei costi del fornitore del SU. In tale fase, tutti gli oggetti postali processati nelle fasi precedenti vengono consegnati ai centri di recapito in cui hanno inizio le attività di ripartizione e recapito della corrispondenza.⁴³

121. In base all’art. 3 del d.lgs. 261/99, il recapito deve essere garantito da PI, in quanto fornitore del SU, per cinque giorni a settimana (dal lunedì al venerdì) presso tutti i punti di consegna, ossia presso tutti i circa 30 milioni di indirizzi presenti sul territorio nazionale. A tal fine, PI suddivide il territorio in zone di recapito (di seguito anche “zone universali”), ciascuna delle quali è servita da un portalettere.

122. PI ha definito una metodologia finalizzata a valorizzare la prestazione dei portalettere e a valutarne la congruità. Tale metodologia, descritta nel dettaglio nell’allegato IV, consiste nell’assegnare un punteggio alle varie attività svolte dal portalettere, in funzione della zona in cui opera, e nel determinare la prestazione del portalettere come somma di tutti i punteggi attribuiti alle varie attività. Sulla base del valore della prestazione, così calcolato, sono dimensionate le zone di recapito. PI, ha individuato [omissis] zone universali, per l’anno 2013, e [omissis], per l’anno 2014.⁴⁴

123. La rete di recapito deve essere progettata in modo da consentire al fornitore del SU di rispettare gli *standard* di qualità derivanti dai relativi obblighi, indipendentemente dai volumi; per garantire il recapito della corrispondenza ad ogni indirizzo (di tutte le persone

⁴³ Come illustrato nell’allegato I, la rete di recapito di PI è costituita dai centri di recapito, a loro volta suddivisi in CD ed in PDD.

⁴⁴ PI ha spiegato che il numero di zone universali nel 2013 è la conseguenza di un intervento straordinario di riduzione dei costi di recapito, cui è stato dato avvio nel corso del 2012 per far fronte al drastico declino dei volumi verificatosi negli ultimi anni. Nell’ambito di tale intervento, che si è concluso nel corso del 2013 e per il quale la società ha chiesto ai lavoratori un impegno straordinario in termini di incremento della produttività, la società ha ridotto il numero di zone di recapito di circa [omissis] unità, cosicché il numero di zone universali è divenuto pari a [omissis], nel 2013, e a [omissis], nel 2014.

fisiche e giuridiche residenti) per cinque giorni alla settimana, i percorsi dei portalettere devono essere disegnati in modo da essere in grado di coprire ogni giorno tutti i potenziali destinatari. Pertanto, il fornitore del SU postale non ha la libertà di rimodulare di continuo le risorse impegnate nella propria rete al fine di minimizzarne i costi, come farebbe un'impresa di mercato in assenza di obblighi, e come di fatto fanno gli altri operatori o i corrieri espresso. In altri termini, gli obblighi di SU introducono un elemento di rigidità nella struttura dei costi del fornitore in quanto sortiscono l'effetto di trasformare in fissi una parte dei costi che sarebbero variabili per un'impresa che opera in concorrenza.

124. Come illustrato in maggior dettaglio nell'allegato IV, la metodologia utilizzata da PI per valorizzare la prestazione dei portalettere, e determinarne la congruità, è sostanzialmente legata alle percorrenze che i portalettere devono effettuare giornalmente, indipendentemente dai volumi da consegnare: considerato che il portalettere deve comunque passare di fronte a tutti i possibili recapiti della zona assegnatagli, lo sforzo incrementale di imbucare una lettera nella cassetta del destinatario è pressoché nullo. L'unica eccezione a questo principio di invarianza della prestazione ai volumi di prodotti postali da consegnare è rappresentata dalla consegna degli invii descritti (raccomandate, assicurate ed atti giudiziari) che comporta lo svolgimento di una serie di attività *extra* rispetto alla posta indescritta (come suonare il campanello, attendere risposta, qualificarsi, arrivare all'uscio di casa, prendere la firma del destinatario, consegnare l'oggetto, ritornare in strada, ecc.). Dal momento che queste attività rendono la prestazione dipendente dai volumi, sono computate nella prestazione del portalettere per ogni elemento di posta recapitata, ossia come il prodotto fra il tempo necessario per effettuare le operazioni e il numero di elementi da consegnare.

125. Utilizzando questa metodologia PI attribuisce un punteggio alla prestazione del portalettere che può variare tra circa [omissis] e [omissis] punti. La prestazione è ritenuta congrua qualora il punteggio relativo a ciascuna zona ricada nell'intervallo di congruità definito nell'allegato IV, che è compreso fra [omissis] punti. Laddove la prestazione del portalettere superi il limite di congruità, la società ricorre al lavoro straordinario, in attesa che venga ridefinito il perimetro della zona universale. Viceversa, laddove la prestazione del portalettere sia inferiore al limite di congruità, PI, ove possibile, rivede il perimetro della zona di recapito, ma non fa ricorso a forme di lavoro flessibile (ad esempio *part time*) in presenza di vincoli di tipo orografico (presenza di catene montuose o laghi), che impediscono l'accorpamento della zona di recapito con quelle limitrofe.

126. Nella tabella seguente è riportato il numero di portalettere, in termini di FTE, suddiviso fra portalettere assegnati alle zone universali, personale di scorta,⁴⁵ messi

⁴⁵ Personale necessario per coprire malattia e ferie, che è pari al [omissis] dei portalettere assegnati alle zone universali.

notificatori e linee mercato,⁴⁶ nonché il numero di uffici di recapito, relativi a tutta PI, nel 2013 e nel 2014.

Tabella 5: Portalettere e uffici di recapito di Poste Italiane – scenario FSU

	2013	2014
FTE Portalettere:	[omissis]	[omissis]
- di cui portalettere assegnati alle zone universali	[omissis]	[omissis]
- di cui scorta	[omissis]	[omissis]
- di cui messi notificatori	[omissis]	[omissis]
- di cui linee mercato	[omissis]	[omissis]
Uffici di recapito	[omissis]	[omissis]

127. Il costo complessivo del personale addetto al recapito è pari, nel 2013, a [omissis], di cui sono attribuiti al SU [omissis], nel 2014, a [omissis], di cui sono attribuiti al SU [omissis].

128. Per quanto concerne i mezzi di trasporto utilizzati per il recapito, i portalettere sono dotati di autovetture e motocicli, mentre le linee mercato sono dotate di auto e furgoni. La flotta utilizzata per il recapito è costituita da: nel 2013, da [omissis] motocicli, [omissis] auto e [omissis] furgoni; nel 2014, da [omissis] motocicli e veicoli elettrici, [omissis] auto e [omissis] furgoni. Mentre i motocicli sono di proprietà di PI, per cui la società sostiene costi di manutenzione e costi per il carburante, le auto e i furgoni sono a noleggio, per cui la società sostiene costi di noleggio e costi per il carburante. I costi complessivi associati alla flotta utilizzata per il recapito e attribuiti al SU, nel 2013, sono pari a circa [omissis], nel 2014, a [omissis].

5.6.1. Lo scenario NFSU sul recapito presentato da PI

129. PI, partendo dal numero e dalla configurazione delle zone universali esistenti nel 2013 e nel 2014, sviluppa il modello di recapito nello scenario NFSU, ipotizzando che, in assenza di obblighi di SU, sia possibile razionalizzare la rete, eliminando alcune zone di recapito e riducendo la frequenza di recapito in proporzione al numero di abitanti. La riduzione della frequenza di recapito consentirebbe all'operatore NFSU di impiegare un

⁴⁶ Articolazione specialistica che garantisce il supporto ai portalettere assegnati alle zone universali attraverso lo svolgimento delle attività interne tradizionali e assicura la consegna dei viaggietti e degli oggetti di formato *extra*, le consegne dirette e il recapito ai civici ad alto traffico. Inoltre, sono affidate alle linee mercato le attività di vuotatura delle cassette di impostazione, il trasporto da e per gli uffici postali, nonché le attività di micro-logistica e *pick-up medium*.

numero minore di risorse per coprire le stesse zone di recapito servite dall'operatore soggetto ad obblighi: mentre l'obbligo di recapitare con frequenza pari a cinque giorni a settimana vincola PI ad affidare ciascuna zona di recapito ad un solo portalettere, la riduzione della frequenza di recapito consentirebbe di affidare a ciascun portalettere un maggior numero di zone di recapito e, conseguentemente, di razionalizzare il numero totale di portalettere.⁴⁷

130. Al fine di massimizzare i profitti, PI individua due differenti ripartizioni del territorio, rispettivamente per il 2013 e per il 2014, definendo per ciascun anno 4 *cluster* di comuni e associando a ciascun *cluster* una frequenza di recapito differente, secondo i criteri indicati nelle due tabelle seguenti.

Tabella 6: Criteri di differenziazione della frequenza di recapito per l'anno 2013

<i>Cluster Comune</i>	Popolazione (<i>p</i>)	Frequenza di recapito
Tipo 1	Area Metropolitana (AM)*	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

*Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino, Venezia

⁴⁷ Ad esempio, nel caso in cui vi siano cinque zone di recapito contigue la cui frequenza di recapito fosse ridotta da cinque volte a settimana a una volta a settimana, il modello ipotizzato da PI prevede che un solo portalettere servirebbe tutte le cinque zone di recapito (il lunedì la prima zona, il martedì la seconda, e così via), dunque i costi relativi ai restanti 4 portalettere sarebbero evitati.

Tabella 7: Criteri di differenziazione della frequenza di recapito per l'anno 2014

<i>Cluster Comune</i>	<i>Popolazione (p)</i>	<i>Frequenza di recapito</i>
Tipo 1	Comuni di Roma e Milano	Quotidiana
Tipo 2	<i>Tutti i capoluoghi di provincia</i>	A giorni alterni
Tipo 3	$p > 5.000$	Una volta a settimana
Tipo 4	$p \leq 5.000$	Nessun Servizio*

*Sono previsti dei punti di consegna, detti *drop-box*

131. Nel 2014 PI ipotizza di non recapitare a domicilio nei comuni con meno di 5.000 abitanti, ma di installare appositi punti di consegna, detti *drop-box*, presso la sede del Comune, tabaccai o edicole, alimentati da PI e gestiti da un operatore esterno. Il costo della consegna tramite *drop-box* è stato valorizzato in circa [omissis] di euro.

132. La ripartizione delle zone geografiche è stata effettuata in base all'attrattività commerciale di ciascuna area (strettamente correlata al numero di abitanti) e non consente l'erogazione dei servizi in J+1. Inoltre, nell'assegnazione della frequenza di recapito, PI, in considerazione della possibilità che una determinata zona universale possa comprendere diverse tipologie di comuni, definisce la frequenza di recapito di ciascuna zona adottando i 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:
 - a. se il numero di comuni del tipo 3 serviti dalla zona è maggiore del numero dei comuni del tipo 2;
 - b. se la differenza tra il numero dei comuni del tipo 4 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 ed il numero dei comuni del tipo 3 serviti dalla zona è maggiore o uguale a 2.

133. Per quanto riguarda le linee dell'articolazione mercato nello scenario NFSU, PI nel 2013 ipotizza di internalizzare l'80% delle linee realmente gestite dalle agenzie di recapito esterne, mentre nel 2014 ipotizza di internalizzarle tutte, distribuendo le risorse

fra gli uffici di recapito e, successivamente, di effettuare una razionalizzazione del personale applicato alle linee mercato secondo i seguenti criteri:

- il numero di linee mercato resta invariato per gli uffici aventi almeno una zona di recapito con frequenza di recapito quotidiana;
- 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”.

134. Nel 2014 per le zone senza servizio di recapito, PI ipotizza l’implementazione di linee mercato aggiuntive che alimentano i *drop-box* una volta a settimana, prevedendo una linea ogni quattro zone non servite.

135. Nel modello, a seguito della diminuzione della frequenza di recapito, inoltre, è prevista la razionalizzazione degli uffici di recapito, che comporta la riduzione del numero delle risorse FTE assegnate a tali uffici. In particolare, PI ipotizza la chiusura degli uffici di recapito a cui afferiscono 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 restanti minore o uguale a 1,5. Applicando i suddetti criteri, la riduzione del numero di portalettere prospettata da PI consentirebbe di ridurre le strutture di recapito (CD/PDD), nel 2013, da 2.481 ([*omissis*] CD e [*omissis*] PDD) a 1.060 ([*omissis*] CD e [*omissis*] PDD) e, nel 2014, da 2.412 ([*omissis*] CD e [*omissis*] PDD) a 897 ([*omissis*] CD e [*omissis*] PDD).

136. In conclusione, PI nel 2013, in assenza di vincoli di SU, effettuerebbe un taglio dei portalettere, della scorta loro assegnata, del personale degli uffici di recapito e dei portalettere delle linee mercato di circa [*omissis*] FTE – di cui circa [*omissis*] relative al SU – corrispondente a circa [*omissis*], di cui circa 600 mln€ relativi al SU.

137. Nel 2014 PI, in assenza di vincoli di SU, effettuerebbe un taglio dei portalettere, della scorta loro assegnata, del personale degli uffici di recapito e dei portalettere delle linee mercato di circa [*omissis*] FTE – di cui circa [*omissis*] relative al SU – corrispondente a circa [*omissis*], di cui circa 597 mln€ relativi al SU. Tale taglio di risorse in parte è compensato dai costi (circa [*omissis*]) del servizio di *drop-box* che viene introdotto nei comuni con meno di 5.000 abitanti.

138. L’assenza degli obblighi di SU ed, in particolare, la possibilità di ridurre la frequenza di recapito, determina una riduzione del numero di portalettere e di linee mercato necessarie e, di conseguenza, una riduzione del fabbisogno di mezzi di trasporto di cui le risorse devono essere dotate per svolgere la loro attività. Per fornire una stima dei costi evitati in assenza dei vincoli da SU per la flotta utilizzata dai portalettere, PI procede come descritto di seguito.

139. Per il 2013, la percentuale di auto rispetto ai motocicli viene rimodulata da [*omissis*] % motocicli e [*omissis*] % auto per l’FSU, a 50% motocicli e 50% auto per l’NFSU e, per il 2014, viene rimodulata da [*omissis*] % motocicli e [*omissis*] % auto per

l'FSU, a 40% motocicli e 60% auto per l'NFSU. PI 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 maggiori costi di trasporto in quanto all'autovettura è associata una percorrenza giornaliera media di 42 km rispetto ai 15 km associati al motociclo.

140. Per fornire una stima dei costi evitati in assenza di vincoli da SU per la flotta utilizzata dalle linee mercato, PI calcola la percentuale di riduzione delle linee mercato a livello regionale ed applica la medesima percentuale alla flotta. Utilizzando questi parametri PI calcola un risparmio sulle spese di carburante, manutenzione e *full rent* pari, in totale, a circa 23 mln€, per il 2013, e a circa 28 mln€, per il 2014.

5.6.2. *Le valutazioni dell'Autorità sul recapito*

141. L'Autorità, in primo luogo, ritiene opportuno effettuare alcune valutazioni in ordine all'efficienza della rete di recapito di PI, in qualità di operatore FSU, e successivamente analizzare il modello di recapito ipotizzato dalla società in assenza di obblighi di SU.

5.6.3. *Scenario reale dell'operatore FSU*

142. Il modello di recapito di PI assegna ad ogni portalettere una specifica zona di recapito e definisce un percorso di consegna giornaliero che prescindere dai volumi di corrispondenza da consegnare. A parere dell'Autorità, la scarsa flessibilità del modello può rappresentare un limite nel perseguimento degli obiettivi di efficienza e produttività dei processi.

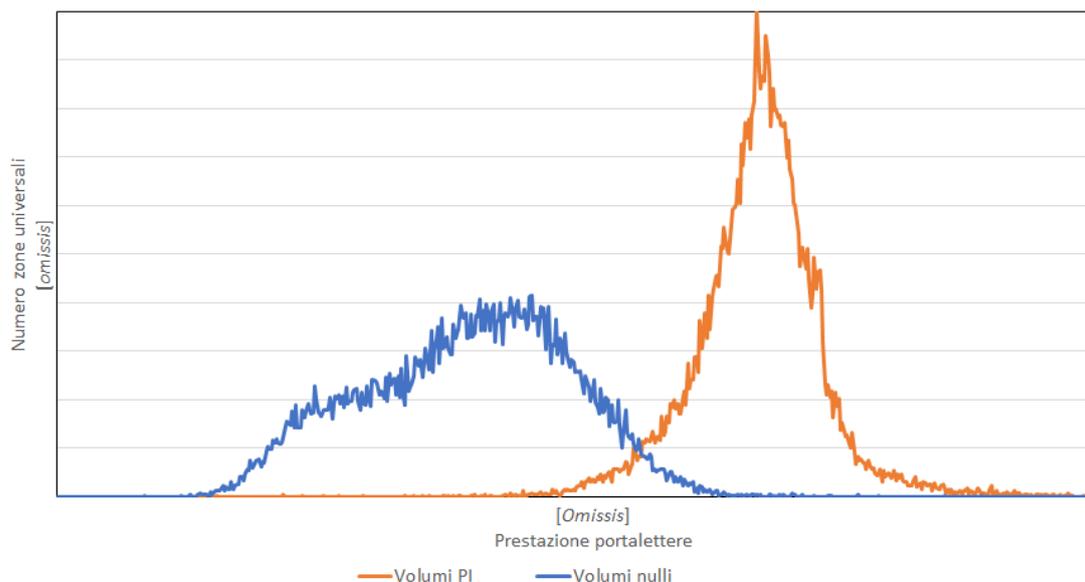
143. In particolare, come illustrato in precedenza, i dati comunicati da PI inerenti alla prestazione del portalettere, sulla base dei quali è stato determinato il numero di zone di recapito, evidenziano che sulla prestazione incidono notevolmente la lunghezza del percorso da seguire per la consegna della corrispondenza e il numero di punti di consegna, quindi variabili indipendenti dai volumi di posta consegnata.⁴⁸ Per questa ragione, il punteggio associato alla prestazione del portalettere è positivo anche in assenza di corrispondenza da consegnare (volumi pari a zero).

144. Per dare evidenza dell'impatto di tali elementi sul punteggio associato alla prestazione del portalettere, nella figura che segue sono rappresentate le distribuzioni della prestazione del portalettere nelle [omissis] zone universali esistenti nel 2013, sia nello scenario reale, sia nell'ipotesi in cui i volumi di corrispondenza siano nulli.⁴⁹ Più precisamente, la figura associa a ciascun punteggio della prestazione del portalettere il numero corrispondente di zone universali (la cumulata corrisponde perciò al totale delle zone). La parte in grigio della figura rappresenta l'intervallo di congruità definito da PI relativo sia alle zone urbane, sia alle zone rurali.

⁴⁸ Gli spostamenti a piedi e con il mezzo incidono mediamente sulla prestazione del portalettere per il [omissis], nel 2013, e per il [omissis], nel 2014.

⁴⁹ Un'analoga situazione si registra nel 2014.

Figura 2: Distribuzione delle zone universali in funzione della prestazione del portalettere (dati 2013)



145. La figura mostra che, nello scenario reale, la prestazione del portalettere rientra nell'intervallo di congruità [omissis] in oltre il [omissis]% delle zone universali e che, nell'ipotesi di volumi nulli, la prestazione del portalettere, pur non rientrando nell'intervallo di congruità, assume comunque valori positivi compresi nell'intervallo [omissis]. Ciò significa che tale intervallo rappresenta il punteggio della prestazione del portalettere quando il portalettere non ha alcuna corrispondenza da consegnare.

146. L'Autorità, da un lato, riconosce le rigidità intrinseche nella rete postale, che per gli obblighi di SU deve necessariamente essere disegnata in modo da poter servire tutti i punti di consegna presenti sul territorio italiano per cinque giorni alla settimana; d'altro lato, non può fare a meno di osservare che, per garantire la sostenibilità del servizio nel lungo periodo, PI dovrebbe rettificare il modello di valutazione dell'attività del portalettere prevedendo una maggiore dipendenza del punteggio della prestazione del portalettere dai volumi. La formula di calcolo della prestazione del portalettere, difatti, non tiene conto della corrispondenza diretta fra i punti di consegna, che un portalettere è tenuto a servire giornalmente, e i volumi di posta da consegnare, ovvero non considera che in assenza di corrispondenza, viene meno la necessità di servire un determinato punto e che il percorso dipende dai punti in cui deve essere consegnata la posta.

147. Ad avviso dell'Autorità, l'assenza totale di una correlazione tra queste variabili comporta una rigidità eccessiva del modello di valutazione della prestazione del portalettere rispetto ai volumi di posta da gestire, soprattutto in considerazione della riduzione dei volumi di prodotti postali che si è registrata negli ultimi anni. Per tenere conto di tale aspetto, sarebbe più opportuno considerare nella prestazione del portalettere non l'intero percorso che copre tutta la zona e tutti i punti di consegna, ma soltanto la

percentuale dei punti di consegna che mediamente riceve la corrispondenza ogni giorno – vale a dire un numero congruo di punti di consegna, proporzionato rispetto ai volumi – e una distanza media fra tali punti differenziata per aree urbane ed extra-urbane.

148. Per rendere più efficienti le attività di recapito, quindi, sarebbe necessario ottimizzare i percorsi di consegna, individuando per ciascuna zona il percorso più breve in relazione ai volumi di posta da consegnare. L'ottimizzazione del percorso di consegna consentirebbe di ridurre i costi operativi del recapito al diminuire delle consegne giornaliere da effettuare.⁵⁰

149. L'ottimizzazione del percorso di consegna presuppone anche che la corrispondenza sia predisposta, nell'ambito delle attività che precedono la consegna, nell'ordine in cui deve essere consegnata dal portalettere (*sequence sorting*). Le attività preparatorie allo stato assorbono circa il [omissis]% dell'attività lavorativa del portalettere; per rendere maggiormente efficiente il processo operativo del recapito, sarebbe necessario centralizzare tali attività e rendere automatico il processo di predisposizione della corrispondenza in ordine di consegna.

150. L'Autorità, inoltre, ritiene che, nelle zone in cui la prestazione del portalettere sia al di sotto dell'intervallo di congruità a causa dei limiti geografici (come la presenza di mare, montagne e laghi) che ne impediscono l'accorpamento con le zone limitrofe, la società in un'ottica di efficienza dovrebbe fare ricorso a lavoro *part-time*.

151. In relazione a quanto esposto in merito all'efficienza dello scenario FSU, come evidenziato da uno studio WIK, alcune misure volte all'ottimizzazione dei processi di recapito sono state adottate dai fornitori del SU di alcuni dei principali paesi europei, come illustrato nell'allegato IV.⁵¹

152. PI nel 2013 ha realizzato un intervento straordinario di riduzione delle zone di recapito e, di conseguenza, del numero dei portalettere, per far fronte al declino dei volumi verificatosi negli anni precedenti. Tale intervento ha portato ad una riduzione del

⁵⁰ Infatti, nel 2013 il costo annuale dei [omissis] portalettere per km percorso è pari a circa [omissis] milioni di euro (ciò significa che se ciascun portalettere in un anno percorresse mediamente [omissis] km in più, PI sosterebbe un costo aggiuntivo di [omissis] milioni di euro). Tale stima è ottenuta effettuando le seguenti operazioni: si stima il valore della prestazione del portalettere corrispondente ad [omissis] km di percorso (gita o raccordo), moltiplicando il numero dei portalettere, che giornalmente è impiegato per la consegna della corrispondenza (pari al numero di zone universali, [omissis]) per il numero medio di punti prestazione per km percorso (la metodologia di calcolo della prestazione del portalettere assegna mediamente per la percorrenza di un km di gita e raccordi un punteggio pari a [omissis]) e si ottiene un numero di punti prestazione pari a [omissis]. Tale valore viene diviso per il valore giornaliero della prestazione del portalettere (pari a [omissis] punti) e si ottiene il numero di FTE necessario per effettuare [omissis] km di percorrenze al giorno, che è pari a [omissis] FTE. Tale risultato, infine, è moltiplicato per il costo unitario medio annuo di un portalettere, pari a [omissis]€, così si ottiene il costo sostenuto da Poste Italiane per far percorrere [omissis] km ai portalettere su tutto il territorio nazionale in un anno.

⁵¹ Cfr. WIK-Consult, "Review of Postal Operator Efficiency - Final Report (Study for OFCOM)", novembre 2013.

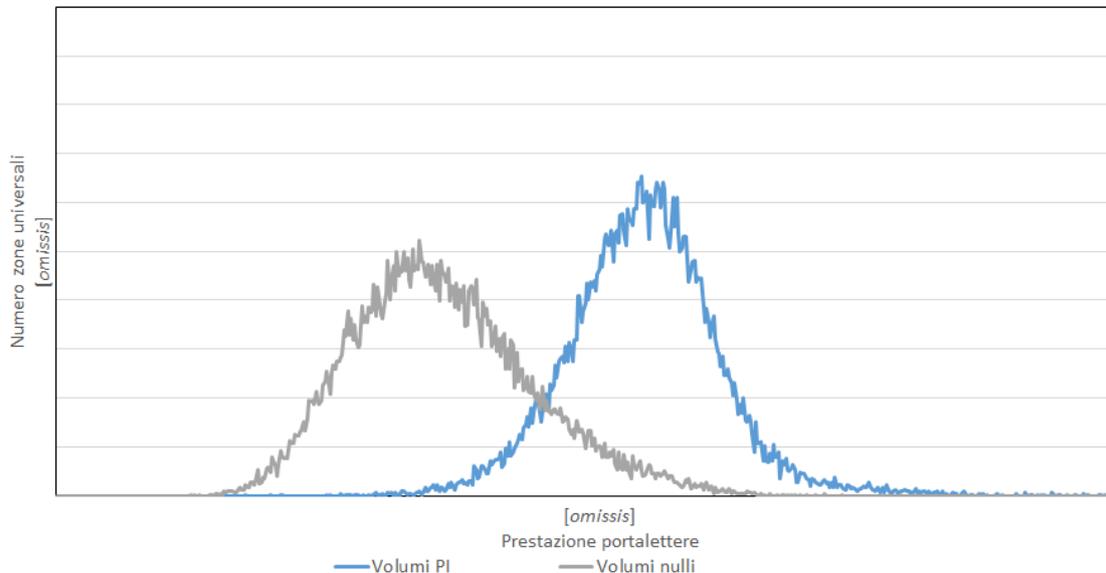
numero di zone di recapito di circa [omissis] unità. Nel 2014, invece, PI non ha adottato alcuna misura di riduzione del numero di portalettere, nonostante fosse prevedibile un'ulteriore decrescita dei volumi in tale anno.⁵² L'Autorità, invece, ritiene che l'operatore avrebbe dovuto prevedere un piano di riduzione del numero dei portalettere nel 2014 in linea con l'andamento decrescente dei volumi.

153. Alla luce delle considerazioni suesposte, l'Autorità ritiene opportuno per il 2014 modificare la formula di calcolo della prestazione del portalettere introducendo nel parametro P_{2b} la dipendenza dall'indice di affollamento, che rappresenta il numero medio di oggetti recapitati giornalmente in ciascuna zona di recapito (vedi allegato IV). In particolare, quando il numero medio degli oggetti recapitati per punto di consegna risulta minore di 1 (indice di affollamento minore di 1), si moltiplica il parametro, P_{2b} , per l'indice di affollamento, per tenere conto del fatto che, non essendo necessario conseguire la corrispondenza in alcuni civici, il percorso del portalettere può essere ridotto di conseguenza.

154. Nella figura seguente sono rappresentate le distribuzioni della prestazione del portalettere nelle [omissis] zone universali esistenti nel 2014, a seguito della modifica effettuata al parametro, P_{2b} , sia considerando i volumi che PI ha utilizzato per il calcolo della prestazione del portalettere nel 2014, sia nell'ipotesi di volumi di corrispondenza nulli. La parte in grigio della figura rappresenta l'intervallo di congruità definito da PI che comprende sia le zone urbane, sia le zone rurali. A seguito della modifica apportata alla prestazione del portalettere, il numero di zone universali che hanno una prestazione all'interno dell'intervallo di congruità risulta inferiore rispetto a quello derivante dal modello utilizzato da PI. L'Autorità, quindi, ritiene opportuno ridurre il numero dei portalettere nello scenario reale di circa l'11%, al fine di riportare la prestazione dei portalettere entro l'intervallo fissato dall'operatore.

⁵² Nel 2014 i volumi dei prodotti postali si sono ridotti del [omissis]% rispetto al 2013.

Figura 3: Distribuzione delle zone universali in funzione della prestazione del portalettere a seguito della modifica al parametro P_{2b}



155. Inoltre, in relazione alla scelta di PI di utilizzare ai fini del calcolo della prestazione del portalettere nel 2014 gli stessi volumi utilizzati per l'analogo calcolo effettuato nel 2013, l'Autorità ritiene opportuno applicare, invece, a tali volumi una riduzione del [omissis]%, pari al calo dei volumi che si è verificato in tale anno.

156. Entrambe le rettifiche determinano una riduzione del numero di portalettere dedicati al SU nello scenario FSU relativo al 2014 di [omissis] unità, da cui deriva un risparmio dei costi di circa 158 milioni di euro (corrispondente a circa il [omissis] dei costi totali sostenuti per la fornitura del SU).

157. L'Autorità invita PI ad avviare, per gli anni successivi al 2014, un percorso di aggiornamento graduale della prestazione del portalettere e, quindi, della rete di recapito, al fine di migliorarne l'efficienza, sulla base dell'andamento dei volumi di invii postali che si è registrato negli ultimi anni.

D.7 Si condivide l'analisi dell'Autorità in merito all'efficienza dello scenario reale?

5.6.4. Scenario ipotetico dell'operatore NFSU

158. Nello scenario controfattuale elaborato da PI, per il 2013, più del 54% della popolazione italiana sarebbe servito con recapito un giorno alla settimana, circa il 32% con recapito a giorni alterni e circa il 13% con recapito quotidiano, mentre al restante 0,5% della popolazione non sarebbe offerto alcun servizio di recapito.

159. Nel 2014, invece, PI, in assenza di vincoli di SU, garantirebbe a più del 53% della popolazione italiana il servizio con recapito un giorno alla settimana, a circa il 23% con

recapito a giorni alterni ed a circa il 6,5% con recapito quotidiano, mentre al restante 17% della popolazione non offrirebbe un servizio di recapito a domicilio, bensì attraverso appositi punti di consegna (*drop-box*).

160. La frequenza di recapito stimata da PI si discosta dai valori suggeriti dalla letteratura di settore in cui è specificato che per l'Italia la frequenza di recapito ottima al livello nazionale sarebbe compresa tra tre e cinque volte alla settimana, a seconda dello scenario considerato riguardo alla variabilità della domanda.⁵³

161. Inoltre, il modello NFSU elaborato da PI non tiene conto degli impatti derivanti dalla significativa riduzione della frequenza di recapito, quali l'aumento dei costi di giacenza (legati alla necessità di maggiore spazio di stoccaggio dei prodotti di corrispondenza), la maggiore complessità di gestione della corrispondenza, l'aumento della *drop density* (ossia il numero di consegne per punto del territorio servito) e i limiti operativi legati alla saturazione della prestazione del portalettere. Tali effetti tendono a ridurre i risparmi dei costi di recapito. Inoltre, la riduzione della frequenza di recapito ipotizzata da PI non sarebbe compatibile con gli SLA tipicamente richiesti dal mercato e potrebbe generare una maggiore perdita di volumi.

162. Per tale ragione, in assenza di obblighi l'Autorità ritiene più plausibile che l'operatore, anziché ridurre in maniera così drastica la frequenza di recapito, proceda ad una modifica della struttura della rete di recapito, passando da un modello di recapito in cui il numero dei portalettere è stabilito in base al territorio da servire ad un modello in cui il numero dei portalettere è calibrato in base ai volumi di posta da consegnare in ciascuna zona. Difatti, in assenza di obblighi viene meno la necessità di disporre di un portalettere in grado di servire ciascun indirizzo.

163. Alla luce delle suddette considerazioni, l'Autorità ritiene più corretto ipotizzare uno scenario controfattuale che preveda una frequenza di recapito media al livello nazionale non inferiore a 3 giorni a settimana e un numero ridotto di portalettere in funzione dei volumi di corrispondenza da consegnare. In particolare, si potrebbe prevedere una frequenza di recapito pari a cinque volte alla settimana per il 40% della popolazione nazionale e a giorni alterni per il resto della popolazione. Inoltre, alla luce delle rettifiche effettuate nello scenario reale volte a rendere maggiormente efficiente la rete di recapito, si applicano i medesimi criteri di efficienza anche allo scenario controfattuale. L'Autorità, quindi riduce il numero dei portalettere nelle aree servite cinque giorni a settimana del medesimo fattore introdotto nello scenario reale, mentre non applica la medesima riduzione alle aree servite a giorni alterni, in ragione del fatto che la riduzione dei portalettere conseguente alla riduzione della frequenza di recapito già costituisce una misura di efficienza della rete. A seguito di tale manovra di efficientamento il numero dei portalettere nello scenario NFSU si riduce di [omissis] FTE.

⁵³ 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.

164. In merito all'ipotesi di PI di internalizzare le linee mercato gestite dalle agenzie di recapito esterne (l'80%, nel 2013, e il 100%, nel 2014) e successivamente di effettuare degli interventi di razionalizzazione delle risorse impiegate per tale articolazione, l'Autorità ritiene opportuno internalizzare il 100% delle linee mercato anche nel 2013 e sottoporre tali risorse ai medesimi criteri di razionalizzazione adottati per i portalettere che servono le zone universali nello scenario controfattuale.

165. Tenuto conto delle valutazioni espresse dall'Autorità sul recapito, secondo cui nello scenario controfattuale non esisterebbero zone con frequenza di recapito inferiore a 3 volte a settimana, applicando le logiche di PI, nessun ufficio di recapito verrebbe chiuso nello scenario controfattuale, in quanto non risulterebbe soddisfatta la condizione sulle zone di recapito che non sono mai servite o che sono servite "1 volta a settimana".

166. Pertanto, applicando tali criteri, nel 2013, a parere dell'Autorità, PI in assenza di vincoli di SU effettuerebbe un taglio dei portalettere, della scorta loro assegnata, del personale degli uffici di recapito e dei portalettere delle linee mercato di circa [omissis] FTE – di cui circa [omissis] relative al SU – corrispondente a circa [omissis], di cui circa 337 mln€ relativi al SU. Inoltre, si ritiene condivisibile la riduzione di [omissis] FTE ipotizzata dalla società alle lavorazioni interne di ripartizione delle strutture di recapito (cd. "ripartitori").⁵⁴

167. Nel 2014 PI, a parere dell'Autorità, in assenza di vincoli di SU, effettuerebbe un taglio dei portalettere, della scorta loro assegnata, del personale degli uffici di recapito e dei portalettere delle linee mercato di circa [omissis] FTE – di cui circa [omissis] relative al SU – corrispondente a circa [omissis], di cui circa 181 mln€ relativi al SU. Inoltre, l'Autorità ritiene che PI in assenza di vincoli di SU non userebbe il servizio di *drop-box*, quindi non sosterebbe un costo pari a circa [omissis]. Inoltre, si ritiene condivisibile la riduzione di [omissis] FTE supposta dalla società alle lavorazioni interne di ripartizione delle strutture di recapito (cd. "ripartitori").⁵⁵

168. Con riferimento al trasporto associato all'attività di recapito, si osserva che il relativo costo è direttamente connesso ai vincoli del SU; quindi si applica una riduzione ai mezzi di trasporto in misura proporzionale alla riduzione del numero di portalettere nello scenario NFSU.

D.8 Si condivide l'analisi dell'Autorità sul recapito nell'ipotesi di assenza di obblighi di SU?

⁵⁴ PI suppone di ridurre il numero di ripartitori nello scenario FSU (nel 2013, [omissis] FTE) del [omissis]%.
⁵⁵ PI suppone di ridurre il numero di ripartitori nello scenario FSU (nel 2014, [omissis] FTE) del [omissis]%.

6. LA RETE COMMERCIALE

169. L'attuale rete commerciale di PI è articolata su tre livelli:

- 9 aree territoriali (di seguito anche "AT");
- 132 filiali, identificabili prevalentemente con la province;
- circa 13.300 UP, nel 2013, e 13.200 UP, nel 2014, che coprono più del 96% dei comuni italiani.⁵⁶

170. Nel corso del 2013 e del 2014, nel prosieguo delle attività di razionalizzazione, il numero degli UP si è ridotto, passando da 13.676 unità, al 31 dicembre 2012, a 13.310 unità, al 31 dicembre 2013, e, successivamente, a 13.233 unità al 31 dicembre 2014.⁵⁷

171. Secondo quanto riportato da PI il [omissis] dei ricavi complessivi (da servizi postali, finanziari e altri) è generato nel [omissis] della rete distributiva, corrispondente a [omissis] UP. I [omissis] UP più produttivi coprono, tuttavia, soltanto [omissis] comuni rispetto agli oltre 7.700 serviti dalla rete attuale di PI.

172. Il costo della rete commerciale imputato al SU è pari a [omissis] milioni di euro, nel 2013, e [omissis] milioni di euro, nel 2014.⁵⁸ Nel dettaglio, la voce relativa al costo del personale è pari a [omissis] milioni di euro nel 2013 e [omissis] milioni di euro nel 2014.

6.1. Lo scenario NFSU sulla rete commerciale presentato da PI

173. PI ipotizza uno scenario controfattuale che prevede una riorganizzazione radicale della rete distributiva rispetto a quella attuale ed ha l'obiettivo di massimizzare il fatturato e minimizzare i costi imputabili alla rete degli UP periferici e alle strutture di controllo (AT e Filiali). Seguendo questo obiettivo, PI, a partire dal 2011, definisce uno scenario in cui l'operatore NFSU ha una rete composta da circa 4.500 UP, 66 filiali e 3 AT. Una descrizione dettagliata delle modalità con cui PI seleziona gli UP, le filiali e le AT dello scenario controfattuale è riportata nell'allegato V.

174. PI prevede che la chiusura di un UP non determini la perdita di tutti i ricavi da questo generati, anzi, per ogni ufficio in chiusura, PI valuta la possibilità che le varie tipologie di prodotti e servizi in esso venduti siano vendute negli UP più vicini, riorganizzando la filiera operativa degli UP di destinazione con il minore aggravio dei costi (vale a dire attraverso l'utilizzo dei doppi turni).

⁵⁶ Gli UP si suddividono in base alle caratteristiche strutturali/organizzative in UP monoturmo e doppioturmo (cioè aperti anche il pomeriggio).

⁵⁷ Le cifre sono comprensive degli uffici Poste Impresa, pari rispettivamente a 263, al 31 dicembre 2012, a 257, al 31 dicembre 2013, e a 248, al 31 dicembre 2014.

⁵⁸ Il costo totale della rete commerciale di PI è pari a [omissis] milioni di euro, nel 2013, e [omissis] milioni di euro, nel 2014.

175. Per quanto riguarda i servizi finanziari (BancoPosta), a seconda della locazione di un ufficio (area urbana o extra-urbana) e della sua distanza da altri uffici, il modello crea “scenari” specifici, cui corrisponde una stima di perdita della clientela che si rivolgerebbe ai concorrenti per usufruire di servizi analoghi a quelli forniti da PI (cfr. allegato V).

176. Diversamente dalla metodologia utilizzata per i servizi finanziari, i tassi di perdita della clientela⁵⁹ per i comparti postali (corrispondenza e pacchi) sono stati definiti a partire dalla stima di perdita dei volumi⁶⁰ dei prodotti postali collegata alle ipotesi di mercato assunte da PI per lo scenario NFSU.

177. A seguito del processo di razionalizzazione della rete di UP, PI poi calcola i ricavi mancati, nonché i costi evitati dall’operatore NFSU.

6.1.1. Ricavi mancati per la razionalizzazione della rete commerciale

178. Secondo PI, la riorganizzazione della rete commerciale ha un impatto sia sui volumi di alcuni prodotti postali sia su quelli dei prodotti finanziari. La riduzione dei ricavi da servizi postali derivante dalla razionalizzazione della rete commerciale è descritta nel capitolo 4.

179. Il decremento dei ricavi ipotizzato da PI sul comparto dei servizi finanziari è pari a 58 milioni di euro,⁶¹ per il 2013, e 208 milioni di euro,⁶² per il 2014.

6.1.2. Costi evitati per la razionalizzazione della rete commerciale

180. Secondo PI la riorganizzazione della rete commerciale riduce sia i costi di funzionamento degli UP (es. canoni di locazione, utenze, ecc.), sia i costi del personale.

181. La valorizzazione dei costi evitati degli UP oggetto di chiusura è stata effettuata da PI con modalità distinte a seconda della tipologia della natura di spesa. In particolare:

- per i costi di funzionamento è stata ipotizzata la totale eliminazione dei costi contabilizzati sui circa 8.500 UP da chiudere;

⁵⁹ In dettaglio, le percentuali di perdita per i prodotti della corrispondenza e per i pacchi sono pari, rispettivamente, a - 5,95% e - 22,50%, per il 2013, e - 6,13% e -26,33%, per il 2014.

⁶⁰ La perdita dei volumi è stata calcolata come differenza tra i volumi dell’operatore FSU ed i volumi dell’operatore NFSU. Questi ultimi sono stati valorizzati applicando ai volumi (FSU) accettati negli UP chiusi le logiche di riduzione dei prodotti postali accettati negli UP nello scenario NFSU.

⁶¹ La chiusura di 8.500 UP comporta una perdita di ricavi dal canale UP (relativa ai prodotti accettati a sportello) pari a 116 milioni di euro ed un incremento dei ricavi del canale *on-line* pari a 58 milioni di euro. Complessivamente, nello scenario controfattuale, la perdita di ricavi riconducibile alla riconfigurazione della rete commerciale è pari a 58 milioni di euro (=116 milioni – 58 milioni).

⁶² La chiusura di 8.500 UP comporta una perdita di ricavi dal canale UP (relativa ai prodotti accettati a sportello) pari a 216 milioni di euro ed un incremento dei ricavi del canale *on-line* pari a 8 milioni di euro. Complessivamente, nello scenario controfattuale, la perdita di ricavi riconducibile alla riconfigurazione della rete commerciale è pari a 208 milioni di euro (=216 milioni – 8 milioni).

- per i costi del personale, è stata calcolata la differenza tra il costo del personale contabilizzato sugli 8.500 UP e quello che viene assorbito a seguito della migrazione dei volumi di prodotti/servizi sui circa 4.500 UP restanti.

182. Oltre ai costi evitati della rete degli UP, in assenza di obblighi, l'operatore conseguirebbe ulteriori risparmi legati alle strutture di coordinamento, alle funzioni commerciali ed alla movimentazione fondi, riconducibile al minor numero di chilometri che le aziende fornitrici del servizio di trasporto fondi devono percorrere nella rete NFSU, come riportato nella tabella che segue.

Tabella 8: Costi evitati della rete commerciale secondo Poste Italiane

	Tot. costi evitati (mln €)		Di cui funzionamento (mln €)		Di cui personale (mln €)		Saving FTE	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Tot. Rete UP di cui:	422	480	176	193	246	288	[omissis]	[omissis]
<i>servizi postali</i>	82	82	32	33	50	49	[omissis]	[omissis]
- <i>servizio postale universale</i>	51	52	24	24	27	27	[omissis]	[omissis]
<i>servizi finanziari</i>	340	398	144	159	196	239	[omissis]	[omissis]
Tot. Strutture di coordinamento di cui:	133	139	28	28	105	111		
<i>servizi postali</i>	28	29	6	7	22	22		
- <i>servizio postale universale</i>	21	21	4	5	17	16		
<i>servizi finanziari</i>	105	110	22	21	83	89		
Tot. Funzioni Commerciali di cui:	67	70	12	11	55	59		
<i>servizi postali</i>	12	11	2	2	10	9		
- <i>servizio postale universale</i>	10	9	2	2	8	7		
<i>servizi finanziari</i>	55	59,5	10	9	45	50		
Movimentazione fondi di cui:	44	46						
<i>servizi finanziari</i>	43	44						

6.2. Le valutazioni dell’Autorità sulla rete commerciale FSU

183. I criteri attualmente vigenti per la distribuzione dei punti di accesso della rete commerciale di PI sono stabiliti dal decreto del MISE del 7 ottobre 2008, c.d. “decreto Scajola” e sono stati recentemente integrati dalla delibera n. 342/14/CONS (cfr. *supra* par. 6).

184. Alla fine del 2013 la rete commerciale di PI risultava sovradimensionata rispetto ai vincoli di copertura previsti dal decreto Scajola, come si evince dalla tabella seguente.

Tabella 9: Vincoli normativi di copertura territoriale⁶³

	Popolazione nazionale coperta	Vincoli normativi di copertura	Differenza
3km	92,97%	75,0%	+ 17,97
5km	97,84%	92,5%	+5,34
6km	98,69%	97,5%	+1,19

Fonte: Elaborazione Agcom su dati Poste italiane (uffici postali a novembre 2013) e ISTAT (popolazione legale ad ottobre 2011)

185. Secondo PI nell’ambito del procedimento di cui alla delibera n. 342/14/CONS, il numero minimo di UP necessari ad assicurare il rispetto dei criteri di distribuzione di cui al d.m. 7 ottobre 2008 è pari a circa 11.800.

186. La rete commerciale di PI alla fine del 2013, come si è visto, è costituita da 13.310 UP, vale a dire da circa 1.500 UP in più di quanti sarebbero stati necessari ad assicurare il rispetto degli obblighi di SU. Si potrebbe ritenere, quindi, che vi fossero i margini per porre in essere interventi di razionalizzazione degli UP, al fine di conseguire una maggiore efficienza delle rete commerciale.

187. Al riguardo, si osserva che il contratto di programma 2009-2011 prevede la possibilità di ridefinire l’articolazione della rete degli UP, al fine di contenere l’onere del SU, nel rispetto dei criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale definiti dal d.m. 7 ottobre 2008;⁶⁴ inoltre, il contratto prevede che PI trasmetta all’Autorità, con cadenza annuale, l’elenco degli UP e delle strutture di recapito che non garantiscono condizioni di equilibrio economico e per cui è previsto un piano finalizzato alla progressiva razionalizzazione della loro gestione.⁶⁵

188. Il piano di razionalizzazione degli UP per il 2013 comunicato all’Autorità prevedeva la chiusura di [omissis] UP ed interventi di rimodulazione oraria per [omissis]

⁶³ Cfr. Delibera 342/14/CONS, pag. 9.

⁶⁴ Vedi nota 22.

⁶⁵ L’Autorità, nell’esercizio dei propri poteri di vigilanza, svolge una attività di valutazione del piano di razionalizzazione della gestione degli uffici postali e delle strutture di recapito trasmesso annualmente da PI, al fine di verificarne la conformità ai criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale e alle altre previsioni contenute nella normativa vigente. Il contratto di programma non subordina, infatti, la sua implementazione ad una preventiva autorizzazione da parte dell’Autorità.

UP; tuttavia, nel corso del 2013 PI ha chiuso solo [omissis] UP e realizzato la rimodulazione oraria in [omissis] UP. L'implementazione del piano ha risentito degli effetti prodotti dai numerosi ricorsi da parte delle autorità locali al giudice amministrativo. Le decisioni pronunciate su tali ricorsi, infatti, oltre ad impedire l'adozione delle misure di razionalizzazione, a seguito dell'accoglimento da parte dei giudici amministrativi delle istanze di sospensione cautelare presentate dai comuni nelle more della definizione delle relative controversie, hanno indotto PI a procrastinare l'implementazione delle ulteriori misure di razionalizzazione previste dal piano 2013 anche nelle zone non direttamente interessate dal contenzioso.

189. Il piano di razionalizzazione degli UP per il 2014 prevedeva la chiusura di [omissis] UP e la rimodulazione oraria per [omissis] UP. Per le ragioni suesposte, la gran parte di tali ipotesi di intervento corrispondevano ad interventi inseriti nel piano 2013 e non realizzati a termine dell'anno di riferimento (in particolare dei complessivi [omissis] interventi previsti dal piano, [omissis] sono interventi 2013 residui). Rispetto agli interventi programmati, al 31 dicembre 2014 risultavano essere state realizzate appena [omissis] chiusure di UP e [omissis] interventi di rimodulazione. Anche in questo caso, l'attuazione del piano ha risentito degli effetti prodotti dalla reazione dei sindaci dei comuni interessati dal piano; inoltre, c'è da considerare che al fine di consentire la conformità del piano al nuovo quadro regolatorio delineato con l'adozione della delibera n. 342/14/CONS, la presentazione dello stesso è avvenuta nel terzo trimestre dell'anno (la delibera n. 342/14/CONS è del 24 giugno 2014, ai sensi dell'art. 7, comma 1, della stessa PI avrebbe dovuto presentare il piano per il 2014 entro 60 gg. dalla pubblicazione della delibera).

190. Da quanto rappresentato risulta che i piani di razionalizzazione degli UP proposti da PI hanno subito un arresto, o un notevole rallentamento, per motivi non imputabili all'operatore, per cui l'Autorità, pur ritenendo che una gestione efficiente della rete commerciale necessiti di ulteriori interventi di razionalizzazione, non ritiene opportuno apportare alcuna riduzione del numero degli UP della rete commerciale dell'operatore FSU.

6.3. Le valutazioni dell'Autorità sulla rete commerciale NFSU

191. L'Autorità ritiene condivisibile la proposta di PI di ridurre il numero degli UP nello scenario NFSU senza considerare interamente persi i ricavi derivanti dagli uffici che vengono chiusi, ma valutando l'ipotesi di trasferire parte della loro produzione verso gli UP più vicini. Inoltre, l'Autorità concorda con l'esclusione *a priori* dalla lista degli UP che sono mantenuti in assenza di obblighi di SU di circa [omissis] UP, che risultano non avere un proprio conto economico (UP modulari e/o che hanno costi e ricavi inferiori a 10 mila euro) oppure che sono dedicati alla clientela Imprese.

192. Ciò premesso, per quanto riguarda i servizi postali, le valutazioni dell'Autorità relative alla perdita dei ricavi sono riportate al capitolo 4, per cui nel seguito si riportano solo le valutazioni relative ai costi evitati.

193. Quanto ai servizi finanziari, si osserva che, non rientrando nel perimetro di calcolo del costo netto, i dati relativi alla perdita di ricavi ed ai costi evitati forniti da PI sono utili solo ai fini della riconciliazione della contabilità regolatoria con il bilancio d'esercizio.

6.3.1. Valutazioni dell'Autorità in merito alle ipotesi di perdita della clientela per i servizi di postali

194. L'Autorità, avendo modificato le percentuali di perdita dei volumi dei prodotti postali nello scenario controfattuale ipotizzate da PI (cfr. capitolo 4), ritiene opportuno utilizzare le medesime percentuali anche ai fini del calcolo della perdita della clientela, per cui le percentuali di perdita della clientela per la corrispondenza e per i pacchi diventano pari rispettivamente a 9 % e 28 %, per il 2013, e 8% e 31%, per il 2014.

195. Apportando al modello di calcolo di PI le modifiche sopra esposte, risulta, con riferimento ai servizi postali universali un risparmio dei costi del personale pari a 23 milioni di euro, sia per il 2013, che, per il 2014, dovuto ad un *saving* di FTE pari a [omissis] unità per il 2013 e [omissis] unità per il 2014.

Tabella 10: Stima AGCOM dei costi evitati della rete commerciale

	Tot. costi evitati (mln €)		Di cui funzionamento (mln €)		Di cui personale (mln €)		Saving FTE	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Tot. Rete UP di cui:	375	354	153	140	221	214	[omissis]	[omissis]
<i>servizio postale universale</i>	42	43	20	20	23	23	[omissis]	[omissis]
Tot. Strutture di coordinamento di cui:	133	139	28	28	105	111		
<i>servizio postale universale</i>	21	21	4	5	17	16		
Tot. Funzioni Commerciali di cui:	67	70	12	11	55	59		
<i>servizio postale universale</i>	10	9	2	2	8	7		

D.9 Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi della rete commerciale in assenza di obblighi?

7. ALTRI COSTI EVITATI

7.1. Lo scenario FSU presentato da Poste Italiane

196. Ai sensi dell'art. 10, comma 1, n. 16 del d.P.R. n. 633 del 1972, le prestazioni del servizio postale universale, offerte da PI in quanto fornitore designato, sono esenti dall'applicazione dell'Imposta sul valore aggiunto (IVA). Sono escluse dall'esenzione le prestazioni le cui condizioni sono state negoziate individualmente.

197. PI in qualità di FSU a partire dal 2010, ai fini dell'applicazione dell'IVA, ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. 633/72, ha optato per la separazione delle attività finanziarie (prevalentemente esenti e con totale indetraibilità dell'IVA sugli acquisti) e delle attività "postali e residuali" (per le quali è applicata la detraibilità pro-rata sugli acquisti, in quanto solamente i servizi postali universali sono esenti da IVA).

198. A decorrere dal 1° gennaio 2014, PI ha ulteriormente segmentato le proprie attività ai fini IVA distinguendo tra "Attività Finanziaria" (totale indetraibilità dell'IVA), "Attività Postale Universale" (totale indetraibilità dell'IVA) ed "Attività Residuale" (totale detraibilità dell'IVA). Pertanto, a partire dal 2014, non è più necessario calcolare il pro-rata di indetraibilità dell'IVA sui servizi postali, in quanto l'indetraibilità viene applicata interamente sui servizi postali universali.

199. PI, nello scenario FSU non ha modificato i costi indiretti (allocati ai prodotti/servizi sulla base dell'incidenza dei costi diretti di produzione) e gli *overheads* risultanti dalla contabilità regolatoria.

7.2. Lo scenario NFSU presentato da Poste Italiane

200. PI, per lo scenario NFSU del 2013 e del 2014, ipotizza la detraibilità totale dell'IVA sui costi, considerato che, in assenza di obblighi di SU, i servizi venduti non sarebbero più esenti da IVA e quindi genererebbero IVA a debito.

201. L'ammontare della detrazione IVA nello scenario NFSU del 2013 è stato determinato a partire dall'elenco dei conti di contabilità generale, comprensivi di IVA, relativi alle "Attività postali e residuali" (che comprendono sia i servizi rientranti nel SU, sia quelli al di fuori del SU), a cui sono applicate le rispettive aliquote IVA. In particolare l'aliquota applicata è pari al 21% (aliquota prevalente durante l'anno 2013, passata al 22% dal 1 ottobre 2013) per quasi tutti i costi, ad esclusione di un ristretto gruppo di costi con aliquota pari al 10% e dei costi del servizio mensa, la cui aliquota è pari al 4%.

202. PI calcola la detrazione IVA per il 2013 applicando ai conti di contabilità generale relativi a tutti gli acquisti delle "Attività postali e residuali" una percentuale inferiore all'aliquota nominale, al fine di tenere conto del fatto che i servizi postali al di fuori del SU, non essendo IVA esenti, usufruiscono già della detrazione IVA nello scenario attuale. Quindi, la detrazione IVA è calcolata applicando all'aliquota IVA del 21% un fattore moltiplicativo pari all'incidenza percentuale dei ricavi dei prodotti esenti da IVA sul totale dei ricavi. Tale percentuale è stata valorizzata da PI nella misura dell'[omissis]%;

di conseguenza l'aliquota dell'IVA indetraibile è risultata pari al [omissis]% (ottenuta dalla moltiplicazione del 21% per l'[omissis]%). Pertanto, è stata utilizzata tale percentuale per la valorizzazione dell'IVA da portare a detrazione dei costi dell'operatore NFSU.

203. PI ritiene che l'esenzione IVA dei servizi rientranti nel SU generi costi evitabili da IVA non detraibile per un valore pari a circa 53,7 milioni di euro.

204. Per il 2014, invece, come illustrato al paragrafo precedente, PI distingue le attività postali ai fini IVA separando quelle per "Attività Postale Universale" da quelle per "Attività Residuale". Per la valorizzazione dell'Operatore NFSU, quindi, PI ipotizza la detraibilità totale dell'IVA sui costi relativi agli acquisti per l'"Attività Postale Universale". In questo caso, quindi, PI calcola il valore dell'IVA detraibile in base all'elenco dei conti di contabilità generale imponibili e alle relative aliquote evitando la rimodulazione adottata nel 2013.

205. PI ritiene che l'esenzione IVA dei servizi rientranti nel SU generi, nel 2014, costi evitabili da IVA non detraibile per un valore pari a circa 54 milioni di euro.

206. Per quanto riguarda i costi indiretti, nello scenario NFSU, PI prevede un risparmio pari a 6 milioni di euro, per il 2013 e a 41 milioni di euro, per il 2014.

207. Per quanto riguarda gli *overheads*, nello scenario NFSU, PI prevede un risparmio pari a 23 milioni di euro, per il 2013 e a 25 milioni di euro, per il 2014.

208. Inoltre PI prevede un risparmio di 12 milioni nel 2013 legati ai recuperi del costo del personale per il contenzioso relativo ai contratti a tempo determinato.

7.3. Le valutazioni dell'Autorità sugli altri costi evitati

209. PI ha fornito tutti i dettagli informativi sulla metodologia di calcolo dell'IVA indetraibile e sulle voci di costo interessate. In particolare, l'IVA indetraibile riguarda solo le voci dei costi esterni, ossia dei costi relativi all'acquisizione di beni e servizi di competenza dell'esercizio contabile. Tali costi devono comunque essere riconducibili ad un operatore postale efficiente.

210. L'Autorità, in considerazione del fatto che i costi su cui viene calcolata l'IVA detraibile riguardano solo il SU, non ritiene opportuna, nell'anno 2013, l'applicazione di un fattore moltiplicativo pari all'[omissis]% ai costi con aliquota al 21%, per tenere conto dell'incidenza proporzionale dei costi relativi al SU sul totale dei costi inerenti a tutti i servizi postali.

211. Pertanto, esaminata la pertinenza delle voci di costo ed i relativi importi, il costo da IVA indetraibile rivalutato dall'Autorità, è pari a 60 milioni di euro, per il 2013, e 54 milioni di euro, per il 2014.

212. Inoltre, l'Autorità ritiene opportuno modificare i costi indiretti e gli *overheads* ipotizzati da PI nello scenario NFSU sulla base delle rettifiche apportate alle varie fasi del processo produttivo, come descritte sopra.

213. Da ultimo, l'Autorità ritiene non pertinenti con il SU il recupero dei costi del personale relativi al contenzioso per i contratti a tempo determinato.

D.10 Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sulla detraibilità dell'IVA in assenza di obblighi

8. LA REMUNERAZIONE DEL CAPITALE IMPIEGATO

8.1. Le valutazioni di Poste Italiane

214. PI propone di calcolare la remunerazione sul capitale impiegato attraverso la metodologia del costo medio ponderato del capitale (*Weighted average cost of capital – WACC*) in quanto, rispetto ad altri indicatori di redditività, quali il ROE (*Return On Equity*), il ROI (*Return On Investments*) o il ROS (*Return On Sales*) che forniscono un'indicazione statica - anno per anno - dei margini di un'impresa, il WACC riflette in maniera più adeguata la remunerazione attesa dagli azionisti nel medio/lungo periodo, ossia in un lasso di tempo che consideri la durata dell'obbligo del SU.

215. La formula utilizzata da PI per il calcolo del WACC è la seguente:

$$(1) WACC = \frac{E}{D+E} C_e + \frac{D}{D+E} C_d(1 - t)$$

dove:

- C_e è il costo del capitale proprio;
- C_d è il costo del debito;
- $\frac{E}{D+E}$ è la quota di capitale proprio sul capitale totale impiegato (D+E);
- $\frac{D}{D+E}$ è la quota di capitale di debito sul capitale totale impiegato (detto anche g o *gearing ratio*);
- t è l'aliquota fiscale.

216. Per il calcolo del costo del capitale proprio (C_e), PI impiega la metodologia *Capital Asset Pricing Model (CAPM)*, che consiste nel calcolare il costo del capitale proprio di una data impresa come somma del rendimento di un'attività priva di rischio (*risk free rate*) e del premio per il rischio (moltiplicato per il valore β , che misura la sensibilità del rendimento atteso del titolo azionario dell'impresa alla variazione del rendimento generale di mercato), ossia:

$$(2) C_e = r_f + \beta MRP$$

dove:

- r_f è il rendimento di un'attività priva di rischio;
- β è il coefficiente di rischiosità sistematica non diversificabile;
- MRP è il premio per il rischio di mercato, dato dalla differenza tra il rendimento del mercato e il rendimento di un'attività priva di rischio.

217. PI stima i parametri utilizzati per il calcolo del costo del capitale proprio, e in generale del WACC, mediante un approccio basato sui *comparables*, ossia attraverso la

selezione di un gruppo di imprese quotate in mercati regolamentati che operano nel medesimo settore di PI. In particolare, gli operatori individuati da PI come suoi *comparables* sono: *BPost* (Belgio), *Deutsche Post* (Germania), *PostNL* (Olanda), *Österreichische Post* (Austria), *UK Mail* (Regno Unito).

218. Per la stima del tasso di un'attività priva di rischio, del β e del *MRP*, PI utilizza, rispettivamente: il rendimento dei titoli di Stato BTP, con scadenza decennale, alla data del 31 dicembre pari a 4,125%, per il 2013, e 1,89, per il 2014; la media dei β dei *comparables*, pari a [omissis], per il 2013, e [omissis], per il 2014, e il valore indicato dallo studio di *Damodaran* per l'Italia, pari al 7%, per il 2013, e 7,6%, per il 2014.⁶⁶ Utilizzando questi tre parametri, PI determina il costo del capitale proprio, pari a [omissis], per il 2013, e [omissis], per il 2014.

219. Con riferimento ai parametri necessari per la stima del costo del debito e per la determinazione della struttura finanziaria (ossia la quota di capitale proprio e di capitale di debito sul capitale impiegato), PI utilizza rispettivamente: il costo medio ponderato annualizzato del debito finanziario, pari a [omissis] per il 2013, e [omissis] per il 2014, e il rapporto d'indebitamento medio (*D/E*) delle società selezionate come *comparables*, pari a 0,157, per il 2013, e 0,144, per il 2014.⁶⁷ Utilizzando questi parametri, nonché l'aliquota fiscale (*t*) pari al 27,5% per entrambi gli anni, PI stima un WACC pari al [omissis], per il 2013, e [omissis], per il 2014 che, applicato a un capitale impiegato relativo al comparto dei servizi soggetti ad obbligo di SU, pari a [omissis] euro per il 2013 e [omissis] euro per il 2014, porta a un valore di 123 milioni di euro per il 2013 e di 109 milioni di euro per il 2014.

220. Infine, PI sostiene che, in base alle informazioni attualmente disponibili e in base alle finalità per le quali è stato elaborato il parametro WACC, non sussistano differenze significative fra il WACC relativo a un operatore FSU ed il WACC relativo ad un ipotetico operatore NFSU. Più precisamente, secondo PI la metodologia utilizzata 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 è stata valutata dal punto di vista del mercato finanziario in cui gli operatori postali sono quotati. Al momento, la caratteristica di fornire o meno il SU, pur se considerata fra le variabili critiche da esaminare, non viene considerata determinante dai principali analisti del settore per la valutazione della rischiosità finanziaria. Inoltre, la quasi totalità degli operatori quotati, che risultano più comparabili con PI ai fini della metodologia, sono attualmente fornitori anche del SU nel proprio paese.

⁶⁶ Cfr. Aswath Damodaran “*Equity Risk Premiums (ERP): Determinants, Estimation and Implications – The 2013 Edition*” e “*Equity Risk Premiums (ERP): Determinants, Estimation and Implications – The 2014 Edition*”, New York University – Stern School of Business.

⁶⁷ Il *gearing ratio* che corrisponde ai due valori del rapporto d'indebitamento (*D/E*), è pari a 13,57% per il 2013 e 12,59% per il 2014.

8.2. Le valutazioni dell'Autorità

221. La metodologia comunemente utilizzata per il calcolo del costo del capitale – riconosciuta dalla comunità finanziaria, dall'industria, e dalla maggior parte dei regolatori⁶⁸ – è il cosiddetto costo medio ponderato del capitale (WACC). Si tratta, peraltro, della metodologia utilizzata in passato dall'Autorità per determinare il costo del capitale dei servizi di rete fissa⁶⁹ e mobile.⁷⁰

222. Come è noto, e come meglio spiegato nel seguito, per il calcolo del WACC di una data impresa, e in particolare modo per il calcolo del costo del capitale proprio, è necessario conoscere il rendimento del suo titolo azionario. Dal momento che PI negli anni oggetto del presente procedimento non era quotata in borsa, l'Autorità intende avvalersi, come del resto già avvenuto in altri contesti,⁷¹ di un approccio basato sui *comparables*. Pertanto, ai fini del calcolo del WACC di PI diviene necessaria la selezione di un gruppo di imprese quotate in borsa, che operano nel medesimo settore di PI, in modo da utilizzare i loro dati di mercato e/o contabili laddove quelli di PI non siano disponibili. In linea con quanto indicato nel documento di PI e riportato al par. 217, i *comparables* presi in esame ai fini del calcolo del WACC sono: *BPost* (Belgio), *Deutsche Post* (Germania), *PostNL* (Olanda), *Österreichische Post* (Austria), *UKMail* (Regno Unito).

8.2.1. Il Costo Medio Ponderato del Capitale

223. Il WACC è la media ponderata del costo delle fonti di finanziamento di un'impresa, cioè del costo del capitale proprio (C_e) e del costo del capitale di debito (C_d). Per calcolare il costo medio ponderato del capitale prima dell'imposizione fiscale (*pre-tax WACC*), cioè il rendimento sul capitale investito sufficiente a remunerare i finanziatori e a far fronte agli obblighi tributari, l'Autorità, intende utilizzare la formula di cui alla (1).

8.2.2. Le fonti di finanziamento dell'impresa: la struttura finanziaria

224. I pesi della formula del WACC sono costituiti dall'incidenza delle singole fonti di finanziamento sul capitale totale investito nell'impresa, cioè dal rapporto d'indebitamento (*gearing ratio*)⁷² e dall'incidenza del capitale proprio sul capitale totale. La struttura finanziaria dell'impresa incide dunque significativamente sul calcolo del costo del capitale. L'Autorità, ai fini del calcolo del WACC, concorda con il valore del *gearing* riportato da PI, pari al [omissis] per l'anno 2013 e [omissis] per il 2014.

8.2.3. Il Costo del Capitale Proprio

225. Il primo elemento necessario per il calcolo del WACC è il costo del capitale proprio (C_e) comunemente stimato utilizzando la metodologia del *Capital Asset Pricing Model*

⁶⁸ A tal riguardo si veda il documento dell'ERG "PIBs on WACC" (07) 05, disponibile sul sito ERG.

⁶⁹ Cfr. delibera n. 238/13/CONS per il WACC di rete fissa.

⁷⁰ Cfr. delibera n. 621/11/CONS per il WACC di rete mobile.

⁷¹ Cfr. delibera n. 621/11/CONS.

⁷² In questo documento i termini "rapporto d'indebitamento" e *gearing ratio* sono utilizzati come sinonimi.

(CAPM) che ipotizza l'esistenza di una relazione lineare tra il rendimento atteso di un titolo e il premio per il rischio di mercato (*Equity Risk Premium*, ERP). Quest'ultimo non è altro che la differenza tra il rendimento atteso del mercato e il rendimento di un'attività priva di rischio. In altri termini, il CAPM quantifica la maggiore o minore rischiosità dell'investimento in una società quotata, rispetto alla rischiosità del mercato azionario nel suo complesso.

226. In termini formali il CAPM è espresso dalla seguente relazione:

$$(3) r_i = r_f + \beta_i ERP$$

dove:

- r_i = rendimento atteso dell'attività i
- r_f = rendimento di un'attività priva di rischio;
- β_i = sensitività del rendimento atteso del titolo (in questo caso il titolo dell'impresa rispetto alla variazione del rendimento generale di mercato);
- $ERP = r_m - r_f$ rappresenta il premio per il rischio, ossia la differenza tra il rendimento atteso del mercato e il rendimento di un'attività priva di rischio.

227. In base alla relazione (3), per stimare il costo del capitale proprio con il CAPM, è necessario stimare il tasso di un'attività priva di rischio (r_f), il beta (β_i) e il premio per il rischio (ERP).

8.2.4. *Il tasso risk-free*

228. Un'attività priva di rischio è un'attività caratterizzata da un rendimento certo con variabilità nulla (assenza di volatilità nei rendimenti). Non essendo di fatto possibile trovare un'attività che sia realmente scevra da qualsiasi tipo di rischio, gli analisti finanziari utilizzano come *proxy* del *risk-free rate* il rendimento dei titoli di Stato emessi dai governi di paesi economicamente stabili. L'Autorità, al fine di minimizzare ogni eventuale fluttuazione di breve termine causata da un eventuale variazione della volatilità nei mercati finanziari, intende utilizzare come rendimento di un'attività priva di rischio, invece del tasso *spot* del BTP a dieci anni al 31 dicembre dell'anno di riferimento, la sua media aritmetica su un orizzonte temporale di cinque anni. Questo valore è pari al 4,72%, per il 2013, e 4,44%, per il 2014.

8.2.5. *Il beta*

229. Il beta rappresenta il rischio sistematico di un determinato titolo azionario. Tale coefficiente indica di quanto varia il rendimento del titolo rispetto alla variazione del rendimento generale di mercato.

230. In base al CAPM il coefficiente di rischio sistematico beta si ottiene come stima del coefficiente di una regressione lineare in cui la variabile indipendente è il rendimento

dell'indice di mercato e la variabile dipendente è il rendimento del titolo esaminato.⁷³ Di conseguenza, ai fini del calcolo del beta è necessario conoscere la serie storica del rendimento dell'indice di mercato e la serie storica del rendimento del titolo azionario dell'impresa di cui si vuole stimare il beta. Mentre la serie storica dell'indice di mercato è quasi sempre disponibile, la serie storica del rendimento del titolo azionario è presente solo per le società per azioni quotate in mercati regolamentati.

231. L'Autorità concorda con PI in merito alla stima del beta, calcolato come media dei β dei *comparables*, pari a [omissis], per il 2013, e [omissis], per il 2014, da utilizzare ai fini del calcolo del WACC.

8.2.6. Il premio per il rischio

232. Il premio per il rischio (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.

233. 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 non direttamente osservabile la cui stima può avvenire attraverso l'analisi di dati storici,⁷⁴ l'uso d'indagini qualitative (*survey*),⁷⁵ il ricorso a un confronto internazionale oppure attraverso metodologie che utilizzano dati previsionali, come ad esempio il *dividend growth model*.⁷⁶ Nella prassi si ricorre spesso a un'analisi dei rendimenti storici al fine di stimare il valore dell'ERP prospettico.⁷⁷

234. L'Autorità intende utilizzare il valore dell'ERP calcolato come media geometrica dei rendimenti annuali e riportato nello studio di Dimson, Staunton e Marshall, pari a 3,4%, per il 2013, e 3,1%, per il 2014. L'utilizzo della media geometrica, in luogo della media aritmetica, consente di evitare una sovrastima dell'ERP. Infatti, l'utilizzo della media geometrica è da preferirsi laddove sussista una correlazione tra i rendimenti azionari nel tempo o sussista una correlazione tra i rendimenti delle azioni e delle obbligazioni (correlazione che si presenta nel caso di titoli *risk free* a lunga scadenza).

⁷³ In altri termini, il beta è il rapporto tra la covarianza tra il rendimento del titolo ed il rendimento di mercato e la varianza del rendimento di mercato.

⁷⁴ Elroy Dimson, Paul Marsh, & Mike Staunton (2001), "*Triumph of the Optimists: 101 Years of Global Investment Returns*", stimano l'ERP per sedici paesi tra cui l'Italia, utilizzando una serie storica di 100 anni (dal 1900 al 2001). Successivamente, Dimson et al. (2007) hanno stimato l'ERP di diversi paesi utilizzando una serie storica di 108 anni.

⁷⁵ Fernandez (2009), "*Market Risk Premium Used in 2008 by Professors: A Survey with 1,400 Answers*" - Working Paper - University of Navarra - IESE Business School.

⁷⁶ Cfr. par. 3.4 del documento ERG "*PIBs on WACC*" (07) 05.

⁷⁷ Se la serie storica è sufficientemente lunga, lo stimatore è corretto (Cfr. Dimson et. al., 2001).

235. Alla luce delle considerazioni di cui sopra e applicando la formula del CAPM,⁷⁸ l'Autorità stima che il costo del capitale proprio da utilizzare per il calcolo del WACC è pari al 7,03%, per il 2013, ed al 6,71%, per il 2014.

8.2.7. *Il Costo del capitale di debito*

236. Il costo del debito è il costo che un'impresa sostiene per finanziare le proprie attività ricorrendo al capitale di terzi (prestiti obbligazionari, debiti bancari, etc.). PI ha stimato un costo del debito pari al [omissis], per il 2013, ed al [omissis], per il 2014. Tuttavia, poiché tali valori risultano essere inferiori alle stime del rendimento di un'attività priva rischio, si ritiene, maggiormente corretto stimare il costo del debito di PI sommando al *risk-free rate* il premio per il debito, che è pari a [omissis].

8.2.8. *L'Aliquota fiscale*

237. L'Autorità concorda con PI in merito alla scelta del valore di 27,5% da utilizzare, sia per il 2013 sia per il 2014, come aliquota fiscale ai fini del calcolo del WACC.

8.2.9. *Conclusioni*

238. Sulla base delle valutazioni svolte ai punti precedenti, l'Autorità ritiene che il WACC sia pari al [omissis] per il 2013, e [omissis], per il 2014.

D.11 Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sul calcolo del tasso di remunerazione del capitale impiegato di un operatore FSU?

⁷⁸ Cfr. formula (3).

9. I VANTAGGI INTANGIBILI E COMMERCIALI

239. L'allegato I alla direttiva postale prevede che nel calcolo del costo netto del SU postale si tenga "conto di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficiano i fornitori di servizi postali designati per fornire il servizio universale" (cfr. par. 3). Nonostante la direttiva non fornisca alcuna ulteriore spiegazione circa la natura di questi benefici, si tratta in generale dei benefici di cui l'impresa si avvantaggia in virtù del suo *status* di fornitore del SU che comportano un aumento della sua redditività.

240. Vi è ormai un consenso generalizzato nella letteratura economica circa il fatto che i benefici intangibili debbano essere tenuti in considerazione solo nel caso in cui la contabilità del fornitore del SU ed il calcolo del costo netto non riflettano per intero l'impatto sui ricavi e sui costi che deriva dagli obblighi di SU. In caso contrario, ossia ove vengano apportati ulteriori aggiustamenti al calcolo del costo netto quando la contabilità già riflette gli impatti derivanti dagli obblighi di SU, si rischia una doppia contabilizzazione che può portare ad una sottostima del costo netto.

241. I vantaggi intangibili che vengono in genere presi in considerazione nel calcolo del costo netto del SU postale sono: le economie di scala e di varietà, il valore del marchio e le complementarità della domanda; le occasioni di contatto, l'esenzione IVA e l'ubiquità del *network*.

242. Si osservi che quando per il calcolo del costo netto si utilizza il *profitability method*, i ricavi dello scenario fattuale riflettono già i vantaggi di cui beneficia l'FSU. Al contempo, la maggior parte dei ricavi dello scenario controfattuale vengono rettificati proprio per tenere conto dell'assenza di tali vantaggi. Ad esempio, gli effetti sulla domanda derivanti dall'esenzione IVA sono già riflessi nei ricavi dello scenario fattuale, mentre nel controfattuale si apporta una rettifica in riduzione dei ricavi proprio per tenere conto della variazione dell'elasticità della domanda all'aumentare del prezzo.

243. Ai fini del calcolo del costo netto è dunque necessario individuare e valorizzare appropriatamente solo ed esclusivamente i vantaggi intangibili non contabilizzati né nello scenario fattuale, né in quello controfattuale.

244. Nei paragrafi che seguono si illustrano il calcolo dei vantaggi intangibili proposti da PI e le relative osservazioni dell'Autorità.

9.1. La stima dei vantaggi intangibili e commerciali di Poste Italiane

245. Nella documentazione presentata all'Autorità, PI ha analizzato i seguenti potenziali vantaggi intangibili e commerciali da tenere in considerazione nel calcolo del costo netto: *i)* economie di scopo; *ii)* esenzione IVA; *iii)* vantaggi commerciali.

246. Secondo PI, le economie di scopo e l'esenzione IVA risultano già inclusi nel calcolo del costo netto in quanto i ricavi dell'operatore FSU e quelli dell'operatore NFSU "catturano" i loro effetti. Viceversa, i possibili vantaggi commerciali relativi alla vendita di prodotti finanziari non risulterebbero inclusi nel calcolo del costo netto che, essendo

riferito al solo perimetro dei servizi postali, catturerebbe solo i benefici derivanti dalla vendita di prodotti postali. I vantaggi commerciali sarebbero riconducibili principalmente al valore del *brand* ed alle possibili sinergie commerciali scaturenti dalla vendita congiunta di diversi prodotti (complementarietà della domanda). Il beneficio per l'FSU consiste nelle extra-vendite conseguite grazie alla reputazione commerciale goduta in virtù dello *status* di prestatore del SU.

247. Al fine di stimare il vantaggio intangibile per i servizi finanziari, PI ha utilizzato una indagine di mercato realizzata dalla società *Customized Reasearch & Analysis* (CRA)⁷⁹ nel gennaio 2014, relativa alle motivazioni dei clienti che scelgono di acquistare i servizi finanziari offerti da PI, da cui emergerebbe che la scelta dei servizi BancoPosta è in parte riconducibile alla circostanza che PI è fornitore del servizio postale universale (vedi allegato VI).

248. In base ai risultati della ricerca PI stima i vantaggi intangibili in 35 milioni di euro, per il 2013, ed in 33 milioni di euro, per il 2014.

9.2. Le analisi dell'Autorità sui vantaggi intangibili e commerciali

249. L'Autorità concorda con PI circa il fatto che gli effetti delle economie di scopo e dell'esenzione IVA siano già ricompresi nel calcolo del costo netto. Tuttavia, contrariamente a PI, l'Autorità ritiene che i vantaggi intangibili e commerciali non si limitino al valore del *brand*, ma che vi siano anche vantaggi derivanti dalle occasioni di contatto.

250. Nei paragrafi successivi, a valle delle osservazioni dell'Autorità relative alle modalità di calcolo dei vantaggi commerciali seguite da PI, sono definite queste due categorie di benefici intangibili e le loro modalità di calcolo.

9.2.1. Valore del brand e complementarietà della domanda

251. L'Autorità ritiene che tutti i servizi finanziari commercializzati da PI con proprio marchio, attraverso la rete degli UP, si avvantaggino della reputazione di fornitore del SU di PI.

252. Con riferimento alla metodologia di calcolo dei VIC di PI, si osserva che, tra le categorie di risposta dell'indagine CRA che non sono state prese in considerazione da PI ai fini della valorizzazione dei VIC, vi è quella corrispondente ai clienti intervistati che non hanno fornito alcuna motivazione (tale categoria, quindi, è stata considerata da PI alla stregua delle risposte contenenti motivazioni non riconducibili al SU). L'Autorità ritiene, a tal riguardo, che la circostanza di non aver fornito alcuna motivazione non può essere equiparata ai casi in cui gli intervistati hanno fornito una motivazione non riconducibile al SU. Pertanto, tenuto conto che il campione degli intervistati che si sono

⁷⁹ A tal riguardo si evidenzia che PI ha cambiato indagine di mercato rispetto alle metodologie utilizzate per il calcolo del costo netto 2011 (ricerca IPSOS e ricerca GN Research) e 2012 (ricerca IPSOS e ricerca DOXA).

espressi è sufficientemente rappresentativo delle diverse ragioni che possono indurre un utente a scegliere i prodotti BancoPosta, si ritiene metodologicamente più corretto redistribuire la quota corrispondente agli intervistati che non hanno fornito alcuna motivazione, proporzionalmente su tutte le altre categorie di risposte in cui è stata fornita una motivazione.

253. Con riferimento all'ipotesi che la maggiore comodità che scaturisce dalla capillarità della rete degli UP sia solo in parte riconducibile agli obblighi di SU, l'Autorità condivide in linea di principio l'argomentazione di PI. Si osserva, tuttavia, che essa riguarda esclusivamente la risposta "*Ho un UP vicino*" e pertanto, a differenza di quanto proposto da PI, si ritiene che solo le quote corrispondenti ad essa necessitano di essere riproporzionate sulla base degli UP che verrebbero chiusi nello scenario controfattuale (PI riproporciona il valore medio ottenuto sulla base dei risultati della ricerca CRA). A tal riguardo, inoltre, l'Autorità ritiene che il fattore di riproporzionamento dovrebbe essere la quota di clienti dei servizi finanziari che si trovano più vicini agli UP che saranno oggetto di chiusura. Secondo l'Autorità la percentuale di UP chiusi nello scenario controfattuale rappresenta un'approssimazione migliore di quella utilizzata da PI (percentuale dei ricavi finanziari generati dagli UP che saranno oggetto di chiusura nel 2013).

254. Apportando le suesposte modifiche alla metodologia di PI, l'Autorità ottiene un valore dei vantaggi intangibili pari a 118 milioni di euro, per il 2013, e 109 milioni di euro, per il 2014.

9.2.2. *Occasioni di contatto*

255. L'Autorità ritiene che ulteriori vantaggi intangibili e commerciali derivino dal beneficio pubblicitario che trae l'operatore incaricato di fornire il SU dall'esposizione del proprio *brand* commerciale presso gli UP, i mezzi di trasporto utilizzati su tutto il territorio nazionale e le divise dei portalettere.

256. Per quantificare questi vantaggi è possibile rifarsi al modello che viene impiegato nelle telecomunicazioni per la quantificazione del beneficio generato dall'esposizione del logo "Telecom Italia" nelle cabine telefoniche. Tale modello stima la spesa pubblicitaria che il fornitore del SU dovrebbe sostenere per ottenere un impatto di *marketing* equivalente a quello derivante dall'esposizione del logo. A tal fine il modello utilizza il costo pubblicitario per metro quadrato (mq) dei poster stradali che espongono il logo dell'azienda.

257. Al fine di calcolare il valore pubblicitario del logo esposto presso ciascun elemento che compone la rete di cui usufruisce l'operatore FSU, in questa sede si utilizza il costo pubblicitario per mq dei poster stradali di dimensioni equivalenti a quelli del logo esposto da PI presso gli UP, sui mezzi di trasporto e sulle divise dei portalettere, tenendo conto di eventuali 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.

258. Nel caso delle telecomunicazioni, per la stima del costo netto per l'anno 2007 (l'anno più recente di calcolo) *Axon Partners Group Consulting*, la società di revisione a cui AGCOM ha affidato la verifica del costo netto, ha quantificato in 154 €/mq il valore pubblicitario medio per superficie impegnata. Al fine di tenere conto della contrazione dei ricavi connessi alle affissioni pubblicitarie registrate a partire dal 2007,⁸⁰ la stima dell'Autorità del valore pubblicitario medio per superficie impegnata risulta essere pari a 88,7 €/mq, per il 2013, e 91,8 €/mq, per il 2014.

259. L'Autorità ha utilizzato gli stessi costi al metro quadrato per valorizzare le superfici espositive di alcune delle categorie di elementi su cui è esposto il logo di PI, che sono specificate nella seguente tabella.⁸¹

Tabella 11: Valorizzazione delle superfici espositive su cui è esposto il logo PI

Opportunità di contatto	Superficie espositiva
Casco motorino	0,2 mq
Giubbotto/casacca del portalettere	1 mq
Macchina	5 mq
Ufficio Postale	8 mq
Mezzi pesanti/furgoni	8 mq
Aereo	150 mq

260. Inoltre, considerando che una parte degli elementi riportati nella tabella precedente sarebbe comunque mantenuta da PI anche qualora non fosse incaricato della fornitura del SU, si ritiene opportuno considerare ai fini del calcolo del vantaggio legato alle occasioni di contatto solo gli elementi della rete che verrebbero mantenuti in assenza di obblighi di SU.

261. In conclusione, il vantaggio relativo alle occasioni di contatto è stimato in circa 9 milioni di euro, sia nel 2013, sia nel 2014.

D.12 Si condividono le valutazioni dell'Autorità in merito alle analisi dei vantaggi intangibili e commerciali derivanti dagli obblighi di SU?

⁸⁰ I valori relativi ai ricavi pubblicitari sono stati estrapolati dai dati raccolti dall'Autorità per la valutazione delle dimensioni economiche del Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC).

⁸¹ L'ampiezza delle superfici espositive è uguale a quella utilizzata nell'ambito della delibera n. 412/14/CONS ai fini della valutazione dell'onere del SU per gli anni 2011 e 2012.

10. ONERE DEL SERVIZIO UNIVERSALE POSTALE

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

263. Di seguito si riepilogano brevemente i risultati delle verifiche svolte dall'Autorità in merito alla proposta di calcolo del costo netto ricevuta da PI.

264. Le rettifiche effettuate dall'Autorità ai ricavi sono riconducibili agli stessi fattori considerati da PI, ossia gli effetti derivanti dalla riduzione della frequenza di recapito e dalla riduzione dei punti di accettazione, l'aumento dei prezzi derivante dall'introduzione dell'IVA e l'eliminazione del pacco ordinario. L'Autorità, tuttavia, ritiene più plausibili percentuali di riduzione dei ricavi superiori rispetto a quelle ipotizzate da PI che, ad eccezione di pochi servizi, non superano mediamente il 5%. In particolare, per il 2013, l'Autorità ipotizza una riduzione dei ricavi di circa l'11% e, per il 2014, di circa il 13% (vedi par. 82).

265. Quanto ai costi evitati, l'Autorità condivide l'ipotesi di PI nello scenario NFSU di riduzione del numero dei punti di accettazione *business*, nonché quella di eliminazione dell'obbligo di recapito entro il giorno successivo a quello di accettazione J+1, che si traduce nell'eliminazione della rete di trasporto aerea nazionale e di quella di trasporto su gomma, dedicate esclusivamente alla consegna in J+1. Tuttavia, rispetto alle valutazioni di PI, l'Autorità, in linea con le verifiche per gli anni passati, non ritiene condivisibile la riduzione del numero di CMP, in quanto le funzioni svolte in questi centri non sono esclusivamente correlate alla consegna in J+1.

266. Per quanto riguarda la fase di recapito, l'Autorità, oltre a valutare i costi evitati ipotizzati da PI nello scenario NFSU, ritiene opportuno innanzitutto apportare alcune modifiche per il 2014 anche allo scenario FSU, volte a migliorarne l'efficienza, in considerazione del fatto che, mentre nel 2013 PI aveva adottato alcune misure di contenimento dei costi al fine di far fronte al declino dei volumi, nel 2014, invece, non aveva adottato alcun correttivo. A tal fine, l'Autorità nel 2014 riduce lievemente la prestazione del portalelettere, in modo da correlarla ai volumi effettivi di corrispondenza da consegnare.

267. Per quanto riguarda lo scenario NFSU, in coerenza con le analisi svolte per la valorizzazione del costo netto del SU negli anni precedenti, l'Autorità ritiene che, diversamente da quanto ipotizzato da PI, la frequenza di recapito non sarebbe inferiore a 3 giorni a settimana su tutto il territorio nazionale e applica equivalenti misure di efficientamento anche a tale scenario.

268. Per quanto riguarda la rete commerciale, l'Autorità, in linea con le verifiche degli anni precedenti, non apporta rettifiche ai costi dichiarati da PI derivanti dalla riduzione degli UP nello scenario NFSU.

269. In merito alle detrazioni IVA che la società effettuerebbe in uno scenario NFSU, l'Autorità effettua modifiche minime solo nel 2013, in linea con quelle della verifica degli anni passati.

270. Inoltre, l'Autorità rettifica i costi indiretti e gli *overheads* ipotizzati da PI nello scenario NFSU sulla base delle rettifiche apportate alle varie fasi del processo produttivo, come descritte sopra.

271. Da ultimo, l'Autorità, contrariamente a PI, non riconosce come pertinente al SU il recupero dei costi del personale relativi al contenzioso sui contratti a tempo determinato.

272. Per quanto riguarda la determinazione del costo del capitale, l'Autorità modifica alcuni parametri proposti da PI. In particolare, per il calcolo del tasso *risk free*, in linea con la delibera n. 412/14/CONS, si ritiene più appropriato utilizzare la media aritmetica su un orizzonte temporale di cinque anni dei rendimenti storici del BTP a dieci anni, piuttosto che il tasso *spot* di fine anno. Inoltre, con riferimento all'ERP, l'Autorità conferma il valore indicato nel documento sottoposto a consultazione pubblica con la delibera n. 42/15/CONS. Alla luce delle modifiche apportate, il WACC è pari a [omissis] per il 2013 e [omissis] per il 2014; questo valore applicato al capitale impiegato ([omissis] per il 2013 e [omissis] per il 2014) porta ad un valore del costo del capitale di 103 milioni di euro per il 2013 e 102 milioni di euro per il 2014.

273. Quanto, infine ai vantaggi intangibili, l'Autorità ritiene che questi non si limitino solo al valore del *brand*, ma che vi siano anche vantaggi derivanti dalle occasioni di contatto.

274. L'Autorità rettifica i valori relativi al *brand* proposti da PI per arrivare ad un valore dei vantaggi intangibili pari a 118 milioni di euro, per il 2013, e 109 milioni di euro, per il 2014.

275. Per quanto riguarda, infine, le occasioni di contatto, l'Autorità stima il vantaggio da queste derivante in circa 9 mln di euro, sia nel 2013, sia nel 2014.

276. Le valutazioni illustrate nei paragrafi precedenti hanno portato gli Uffici a stimare, nelle ipotesi più cautelative e in attesa degli elementi che saranno forniti dai partecipanti alla consultazione pubblica, l'onere del SU di PI in 345 milioni di euro, per il 2013, ed 365 milioni di euro, per il 2014.

277. La differenza rispetto al costo netto presentato da PI è riconducibile alle rettifiche riportate sinteticamente nella tabella che segue, in cui i valori sono espressi in termini di differenza tra scenario NFSU ed FSU.

Tabella 12: Prospetto riepilogativo calcolo costo netto per gli anni 2013 e 2014

	Calcolo PI	Calcolo Uffici	Calcolo PI	Calcolo Uffici
	<i>2013</i> <i>(milioni di euro)</i>		<i>2014</i> <i>(milioni di euro)</i>	
Ricavi persi (A)	-151	-297	-177	-289
Costi evitati (B)	-906	-666	-1.050	-670
Net cost (C)	755	369	873	381
Remunerazione del capitale (D)	123	103	109	102
VIC. (E)	35	127	33	118
<i>Onere del SU (C+D-E)</i>	843	345	949	365

11. L'INIQUITÀ DELL'ONERE DERIVANTE DALLA FORNITURA DEL SERVIZIO UNIVERSALE

278. La direttiva n. 2008/6/CE prevede che, nell'ipotesi in cui gli obblighi di SU generino un onere finanziario iniquo in capo al fornitore designato, gli Stati membri possano introdurre un meccanismo di finanziamento, scegliendo una delle seguenti opzioni: *a)* compensare l'impresa interessata a partire da fondi pubblici; *b)* ripartire il costo netto degli obblighi del SU fra i fornitori di servizi e/o gli utenti (cfr. *supra* par. 4).

279. Dunque, ai sensi della direttiva, per stabilire se l'onere che si genera è tale da giustificare il finanziamento, occorre valutare se lo stesso sia o meno "iniquo": solo qualora tale valutazione porti a ritenere "iniquo" l'onere, si potrà procedere al suo finanziamento tramite uno dei meccanismi previsti.

280. Al fine di chiarire cosa il legislatore intenda quando fa riferimento ad un onere iniquo, è opportuno osservare che la normativa europea non reca alcuna definizione. Nelle direttive nn. 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 SU – a favore di chi è chiamato a sopperire a situazioni di fallimento di mercato. Sebbene la natura del SU 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.

281. Al fine di valutare se sussistono le condizioni per finanziare il fornitore del SU, occorre procedere come segue:

- *in primis*, verificare che la fornitura degli obblighi di SU determini un costo netto;
- successivamente, valutare se il costo netto rappresenti o meno un onere iniquo;
- da ultimo, individuare i meccanismi cui ricorrere per il finanziamento del costo netto.

282. Nel settore postale, secondo quanto disposto dall'art. 7, comma 3, della direttiva n. 97/67/CE (come sostituito dalla direttiva n. 2008/6/CE), spetta agli Stati membri introdurre i meccanismi di finanziamento del SU qualora si stabilisca che tali obblighi "*comportano un costo netto, calcolato tenendo conto dell'allegato I* [alla direttiva, n.d.r.],

e rappresentano un onere finanziario eccessivo per il fornitore o i fornitori del servizio universale". La valutazione dell'iniquità dell'onere, di competenza dell'Autorità, diviene, dunque, un presupposto ineludibile affinché il costo netto possa essere finanziato. Pertanto, se il costo netto rappresenta un onere iniquo, se ne ammette il finanziamento; altrimenti, se ne esclude il ristoro per il fornitore del SU.

283. Allo stesso modo, l'art. 9 della predetta direttiva, prevede, qualora il costo netto derivante dalla fornitura del SU 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 SU comporti un costo netto e rappresenti un onere indebito per il fornitore del SU.

284. La normativa nazionale di recepimento non ha arricchito di contenuti la nozione di onere iniquo, limitandosi a rinviare a quanto previsto dalla direttiva europea laddove fa espresso riferimento all'allegato I recante "*Orientamenti per il calcolo dell'eventuale costo netto del servizio universale*", e rimettendo all'Autorità di regolazione il compito di effettuare le valutazioni di merito al fine di stabilire se il costo netto possa rappresentare un onere iniquo.

285. La giurisprudenza formatasi in materia di finanziamento del costo netto del SU nel settore delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica può fornire alcune importanti indicazioni. Al riguardo, appare significativa 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 ANR in concreto prima che sia disposto qualsiasi indennizzo e ciò in linea con quanto previsto dal legislatore comunitario che, nella direttiva n. 2002/22/CE (cd. "direttiva servizio universale"), esclude forme di automatismo tra il costo netto originatosi dalla fornitura del SU ed il diritto al suo finanziamento. Con tale decisione la Corte chiarisce che di iniquità si può parlare se, per l'impresa fornitrice del SU, l'onere "*presenta un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo*".

286. Al fine di definire più compiutamente i parametri in base ai quali valutare se il fornitore del SU 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:

- del livello delle sue dotazioni (intese come le risorse di cui dispone il fornitore del SU);
- della sua situazione economica e finanziaria;
- della sua quota di mercato.

287. Nella pratica, come risulta dallo studio di *Frontier Economics*⁸² e dalla decisione dell'Autorità portoghese⁸³, i criteri maggiormente diffusi negli altri paesi europei per stabilire se l'onere possa essere definito eccessivo si basano sulla comparazione fra il suo ammontare e il fatturato dell'azienda, oppure i costi sostenuti nel complesso dall'azienda. L'onere, quindi, viene definito iniquo se la sua incidenza sui ricavi o sui costi supera una determinata soglia.

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

- in Portogallo l'onere è ritenuto iniquo se risulta maggiore o uguale al 3% dei ricavi relativi ai servizi universali dell'operatore FSU;
- in Austria l'onere è ritenuto non ragionevole se supera il 2% dei costi totali dell'operatore FSU;
- in Belgio l'onere è ritenuto non ragionevole se supera il 3% dei ricavi relativi ai servizi universali dell'operatore FSU;
- in Ungheria l'onere è ritenuto non ragionevole se supera l'1% dei costi derivanti dalla fornitura dei servizi universali;
- nella Repubblica Ceca l'onere è ritenuto non ragionevole se supera l'1% dei costi totali del FSU.

289. Applicando uno qualsiasi di questi criteri, secondo le percentuali utilizzate dai paesi citati, al costo netto del SU di PI per gli anni 2013 e 2014, risulta che l'onere sostenuto dall'operatore è iniquo, quindi meritevole di finanziamento.

D.13 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito alla valutazione dell'iniquità dell'onere del SU?

⁸² *Study on principles used to calculate the net costs of the postal USO*, report prepared for the European Commission, gennaio 2013

⁸³ ANACOM, *Decision on the concept of unfair financial burden for the purpose of compensating the net cost of the universal service with respect to postal services*, 18 febbraio 2014.

12. IL FONDO DI COMPENSAZIONE

290. Per il finanziamento del costo netto del SU, l'art. 3, comma 12, del d.lgs. n. 261/1999 (che recepisce la direttiva n. 97/67/CE) prevede, quale ulteriore strumento rispetto ai trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato, l'istituzione del fondo di compensazione, così come definito dall'art. 10 del citato decreto, cui sono tenuti a contribuire, *“i titolari di licenze individuali e di autorizzazione generale entro la misura massima del dieci per cento degli introiti lordi, relative a servizi sostitutivi di quelli compresi nel servizio universale, derivanti dall'attività autorizzata”*. Il legislatore italiano ha, pertanto, previsto la possibilità di imporre ai titolari di licenza individuale (art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 261/1999) e di autorizzazione generale (art. 6, comma 1-bis, del d.lgs. n. 261/1999), l'obbligo di contribuzione al meccanismo di condivisione dei costi derivanti dal SU.

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

- ai fornitori dei servizi non riservati che rientrano nell'ambito di applicazione del SU (licenziatari), può essere imposto l'obbligo di contribuire finanziariamente al fondo di compensazione (così come risulta dal combinato disposto dell'art. 7, comma 4, e dell'art. 9, comma 2, della direttiva 97/67/CE nel testo vigente);
- ai fornitori di servizi postali, compresi gli autorizzati, può essere imposto l'obbligo di contribuzione qualora i loro servizi possano considerarsi, nell'ottica di un utente, rientranti nell'ambito di applicazione del SU perché denotino un livello di *“intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale, tenuto conto delle loro caratteristiche, compresi gli aspetti che comportano un valore aggiunto, nonché l'impiego previsto e la tariffazione”* (Considerato 27 della direttiva 2008/6/CE).

292. Quando il finanziamento pubblico del SU è inferiore al costo netto, la parte residuale dell'onere è implicitamente finanziata dal FSU. In tal senso, la direttiva 2008/6/CE riconosce 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 26).

293. Tale meccanismo di sussidio del costo netto del SU, attraverso ricavi del FSU diversi da quelli relativi al servizio postale universale, è tipicamente diffuso a livello UE e corrisponde a quanto da sempre accaduto in Italia. Infatti, fino ad oggi PI ha sempre coperto l'onere del SU con i finanziamenti pubblici e, per l'eventuale quota residuale, con i profitti derivanti da altre attività, quali ad esempio le proprie attività bancarie, assicurative e finanziarie, in conformità con il dettato comunitario. In ambito europeo,

pur se previsto dalla normativa in alcuni paesi, il fondo di compensazione a carico degli operatori del mercato postale risulta ad oggi essere stato attivato solo in rari casi e in un numero molto ridotto di Stati. Tuttavia, tale meccanismo potrebbe causare un rischio di distorsione del normale meccanismo di funzionamento della concorrenza, lasciando a carico di un solo soggetto di mercato l'intero onere del SU che non trova copertura nel finanziamento pubblico.

294. Un fondo di compensazione dell'onere che preveda, al contrario, la contribuzione della più ampia base possibile di operatori di mercato, limiterebbe al minimo gli effetti distorsivi sulla concorrenza, così come specificato nella direttiva 2002/22/CE al *Considerando* 23 relativa al SU in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica. D'altra parte, la medesima direttiva richiede, al *Considerando* 21, che gli Stati membri vigilino affinché il metodo di ripartizione dei costi condivisi si basi su criteri oggettivi e non discriminatori e rispetti il principio di proporzionalità, anche, eventualmente, esonerando dalla contribuzione al fondo di compensazione i nuovi operatori che non hanno ancora una presenza significativa sul mercato.

295. In tal senso, il meccanismo di ripartizione dovrebbe essere applicato proporzionalmente agli operatori postali tenuti a contribuire finanziariamente al fondo di compensazione, incluso il FSU, tenendo conto delle corrispondenti quote di mercato da ciascuno detenute e valutando l'effettiva sostenibilità della contribuzione al fondo da parte dei soggetti che non presentino una oggettiva capacità concorrenziale.

296. L'identificazione delle imprese, titolari di autorizzazione generale, che potrebbero essere chiamate a contribuire al fondo di compensazione presuppone una valutazione dei servizi forniti da tali imprese. L'impresa potrà essere chiamata a contribuire al fondo di compensazione se i servizi da essa resi possono, nell'ottica di un utente, essere considerati sufficientemente intercambiabili con i servizi universali, tenuto conto delle loro caratteristiche, compresi gli aspetti che comportano un valore aggiunto, nonché l'impiego previsto e la tariffazione. Tali servizi non devono necessariamente coprire tutte le caratteristiche del SU, come la distribuzione quotidiana o la copertura nazionale completa.

297. In primo luogo, si ritiene di dover escludere lo *SSNIP test* quale strumento per valutare l'intercambiabilità tra servizi per le medesime ragioni indicate al punto 545 della delibera n. 412/14/CONS.

298. È opportuno 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 SU possa impedire una effettiva sostituzione tra servizi.

299. L'intercambiabilità tra servizi dovrebbe, pertanto, 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 intercambiabili per soddisfare una comune finalità d'uso.

300. In tal senso, appare sussistere intercambiabilità tra i prodotti di corrispondenza a data e ora certa e i servizi di invii multipli di posta ordinaria offerti nell'ambito del SU, quali posta massiva e posta prioritaria *business*. Infatti, dalle analisi effettuate dall'Autorità con la delibera n. 728/13/CONS, è emerso che l'offerta di servizi di posta certificata esercita una significativa pressione competitiva sugli invii multipli di posta ordinaria universale offerti da PI, evidenziando che dal lato della domanda tali servizi siano ritenuti alternativi e tra loro sostituibili.

301. Analogamente, in talune circostanze è possibile riscontrare un certo grado di intercambiabilità tra i prodotti di posta registrata e i servizi di pacco ordinario, nell'ipotesi di pesi e formati compatibili. Infatti, in certi casi tali servizi appaiono alternativamente utilizzabili dal lato della domanda per soddisfare una stessa finalità.

302. Allo stesso modo, il servizio di pacco celere/espresso può essere considerato intercambiabile con il pacco ordinario dal punto di vista della clientela laddove la finalità d'uso risulti comune tra i due prodotti. Ad esempio, appaiono sussistere punti di sovrapposizione nell'utilizzo di questi servizi in quegli scenari di *e-commerce* in cui l'attenzione del cliente è focalizzata sull'acquisto di un bene/prodotto che gli verrà recapitato mediante la consegna di un pacco, indifferentemente dallo specifico tipo di servizio (pacco ordinario o celere/espresso).

303. In tale prospettiva, sembrerebbero altresì emergere dei punti di contatto tra le reti di trasporto della corrispondenza e le reti di trasporto dei pacchi, incluse le reti di trasporto utilizzate per la fornitura dei servizi di pacco espresso. Infatti, come anche emerso nel corso del procedimento sul costo netto 2011 e 2012 (cfr. Delibera n. 412/14/CONS), sempre più spesso i corrieri espressi offrono anche altri servizi postali, quali ad esempio i servizi di posta registrata, secondo varie modalità.

D.14 Si condividono le valutazioni dell'Autorità in merito al criterio della “finalità d'uso comune” per la definizione della sufficiente intercambiabilità in base alla quale gli operatori abilitati con autorizzazione generale possono essere chiamati a contribuire al finanziamento dell'onere del SU?

304. Ulteriori approfondimenti in merito all'analisi d'intercambiabilità tra servizi non inclusi ed inclusi nel SU potranno essere eventualmente svolti sulla base dei contributi forniti dagli operatori nell'ambito della presente consultazione pubblica. Pertanto, tutti i soggetti interessati sono invitati a fornire elementi utili alla identificazione dei prodotti e servizi che per caratteristiche funzionali possano presentare, anche in modo trasversale tra servizi diversi, finalità d'uso analoghe.