

COPIA DI LAVORO

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”

Procedimento istruttorio avviato con Delibera n. 493/14/CONS ed esteso con comunicazione AGCom del 24 luglio 2015

Osservazioni in merito alle specifiche proposte di decisione ed agli orientamenti dell’Autorità contenuti nell’Allegato B alla Delibera n. 166/16/CONS, predisposte dalla Società

POSTE ITALIANE S.p.A.

Roma, 27 settembre 2016

Il presente Documento (di seguito “Documento”) contiene le osservazioni di Poste Italiane S.p.A. (“PI” o la “Società”) in merito alle specifiche proposte di decisione ed agli orientamenti dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (“Autorità” o “AGCom”) contenuti nell’Allegato B della Delibera n. 166/16/CONS (“Proposta” o “ Schema di Delibera”) e sottoposti a consultazione pubblica (“Consultazione”).

COPIA DI LAVORO

SOMMARIO

1. Executive summary sulla metodologia di calcolo del costo netto
2. Elenco dei principali acronimi e abbreviazioni utilizzati
3. Risposte ai Quesiti dell’Autorità
4. Riferimenti degli studi citati nel documento
5. Allegati

COPIA DI LAVORO

1. EXECUTIVE SUMMARY SULLA METODOLOGIA DI CALCOLO DEL COSTO NETTO

A) Rettifica dei costi sostenuti dal FSU imputabili ad inefficienze produttive

L'Autorità ritiene che, in base all'allegato I, parte B, della direttiva n. 2008/6/CE, non debbano essere imputati al costo netto i costi sostenuti dal FSU imputabili a inefficienze produttive. A tal fine, l'Autorità intende ridurre il livello dei costi attuali (ovvero quelli riportati in Separazione Contabile) del Fornitore del Servizio Universale (FSU), individuando un livello dei costi ipoteticamente efficiente, che costituisce la base di partenza del calcolo del costo netto (scenario FSU). In particolare, l'Autorità effettua per l'anno 2014 una serie di rettifiche ex-ante allo scenario FSU, che determinano una riduzione del numero di portalettere dedicati al SU, da cui deriva una riduzione dei costi del recapito.

Sulla base delle considerazioni che seguono, PI non condivide l'impostazione metodologica dell'Autorità relativamente all'applicazione di rettifiche ex-ante ai costi attuali dell'FSU ai fini del calcolo del costo netto.

PI osserva, in proposito, che:

- l'interpretazione della Direttiva proposta dall'Autorità non sembra compatibile con altre disposizioni della Direttiva stessa, in particolare quelle in tema di incentivi all'efficienza;
- l'interpretazione della Direttiva proposta dall'Autorità non sembra coerente con le disposizioni della normativa europea in tema di aiuti di Stato;
- l'interpretazione della Direttiva proposta dall'Autorità non sembra coerente con le disposizioni del D.Lgs. 261/99 in tema di conferma dell'affidamento del SU a PI;
- gli incentivi all'efficienza devono necessariamente essere istituiti preventivamente rispetto al momento in cui i costi sono sostenuti dal FSU;
- il calcolo del costo netto sulla base dei soli costi efficienti non è supportato dalla letteratura economica di settore e, sulla base dello studio Frontier per la Commissione Europea, non risulta implementato da nessuno dei Paesi che hanno applicato incentivi all'efficienza;
- secondo il parere WIK Consult (WIK) (allegato al presente documento) relativo alla metodologia del costo netto di PI, le rettifiche per l'efficienza, se effettuate ex ante

rispetto al calcolo del costo netto, possono incidere negativamente sulla trasparenza ed affidabilità del calcolo del costo netto.

In conclusione, l'impostazione metodologica proposta dall'Autorità, di ridurre i costi di PI nell'anno 2014 dell'ammontare stimato di inefficienza, non costituirebbe un incentivo ad una maggiore efficienza, ma una decurtazione del livello di costi sostenuti da PI nell'anno.

Peraltro, relativamente alla quantificazione dell'Autorità del livello di inefficienza dei costi nello scenario FSU per l'anno 2014, PI osserva che:

- da una molteplicità di comparazioni del livello di efficienza dei costi degli operatori postali, risulta che PI ha un livello di efficienza in linea o superiore rispetto a quello degli altri operatori;
- nel quinquennio 2010-2015 si è registrato un notevole incremento dell'efficienza nella fornitura del SU, grazie ad una molteplicità di azioni messe in campo da PI, su diversi fronti, allo scopo di contrastare gli effetti negativi della progressiva contrazione dei volumi;
- gli interventi di riorganizzazione della rete postale sono per loro natura complessi e richiedono adeguati tempi di realizzazione, a garanzia della continuità della fornitura del SU;
- tra il 2008 ed il 2013, PI ha operato continui interventi di efficientamento della rete di servizio universale, in particolare di recapito, riducendo il numero di zone di recapito di circa il [omissis];
- il Ministero dello Sviluppo Economico, nell'ambito delle verifiche per l'affidamento del servizio universale, ha riconosciuto, anche sulla base dell'analisi svolta dall'Autorità, un miglioramento dell'efficienza nella fornitura del servizio universale anche per l'anno 2014 (cfr. Decreto MISE 25 agosto 2016).

B) Scelta del perimetro di riferimento

L'Autorità ritiene opportuno basare le proprie valutazioni sul calcolo del costo netto sul perimetro relativo ai soli servizi rientranti nel SU.

PI non concorda con la valutazione dell'Autorità e ritiene, invece, che si debba quantificare il costo netto del servizio universale, in riferimento al perimetro dei servizi postali nel loro complesso, in quanto

- i servizi postali universali necessitano di una estesa infrastruttura postale a cui sono associati i relativi servizi di produzione

- la fornitura del servizio postale universale richiede il mantenimento di una rete di accettazione e recapito caratterizzata da elevati costi fissi (in relazione alla capillarità a livello nazionale ed ai vincoli di qualità) che risulta tuttavia sovradimensionata rispetto al livello della domanda e, quindi, necessariamente insatura
- il FSU che operi anche in settori di attività economica differenti da quello del servizio universale (contribuendo a ridurre l'insaturazione della rete postale universale) deve essere compensato di tutti gli oneri generati dalla fornitura del servizio universale, anche se, contabilmente, tali oneri vengono attribuiti a servizi non universali
- tale impostazione è ampiamente confermata da quanto implementato, in relazione al calcolo del costo netto, in altri Paesi europei e dall'orientamento consolidato in ambito europeo
 - OFCom (Autorità di regolamentazione del settore postale nel Regno Unito), nel documento "Securing financially sustainable universal service" del marzo 2012, osserva che devono essere presi in considerazione nel calcolo del costo netto anche i costi ed i ricavi dei prodotti non universali che sono offerti in stretta connessione con il SU ed allo scopo di coprire (ovvero saturare) i costi del servizio universale;
 - lo studio Frontier 2013, per la Commissione Europea, evidenzia che il calcolo del costo netto deve considerare le implicazioni operative (e quindi dei costi) derivanti dagli obblighi di SU, piuttosto che la fornitura dei prodotti universali;
 - il parere WIK sulla metodologia di calcolo del costo netto adottata da PI richiama le considerazioni di Frontier 2013 e conferma che, a livello internazionale, è prassi consolidata effettuare il calcolo del costo netto in riferimento al complesso dei servizi postali;
 - il regolatore belga ha ritenuto rilevanti, ai fini del calcolo del costo netto del servizio universale, non tanto i singoli prodotti/servizi, quanto i processi (es. raccolta, trasporto, smistamento, etc.) che insistono sull'infrastruttura di Bpost;
 - AnaCom (regolatore portoghese) sostiene che nel calcolo del costo netto debbano essere considerati tutti i prodotti veicolati e non solamente i prodotti universali.

C) Possibilità dell'operatore NFSU di cessare di fornire i servizi postali

L'Autorità valuta non conforme alla Direttiva l'ipotesi di PI di non fornire più i servizi postali nello scenario NFSU per l'anno 2014, in quanto in perdita.

PI non concorda con la valutazione dell'Autorità, in quanto

- l'Allegato I non esclude la possibilità che il fornitore decida di non operare in assenza di obblighi;
- Il legislatore europeo, probabilmente, non ha ritenuto necessario prevedere esplicitamente la possibilità che un operatore senza obblighi sia libero di non operare, qualora in perdita, ritenendola un'ovvietà.

L'operatore NFSU ipotizzato dall'Autorità nel 2014 opera in perdita

Nel 2014 l'operatore NFSU proposto da PI, pur a valle delle modifiche in termini di mercato e di modello di funzionamento operativo, risulta essere in perdita sui servizi postali;

a partire da tale situazione, l'Autorità apporta una serie di modifiche peggiorative alle stime dei ricavi persi e dei costi evitati di PI

Ciò nonostante, l'Autorità impone all'operatore NFSU di continuare ad operare nella fornitura dei servizi postali.

Ne consegue che il costo netto 2014 si riduce di un ammontare pari alla perdita dello scenario NFSU, come definita dall'Autorità.

PI ritiene che non sia realistico sostenere che nello scenario NFSU, il fornitore, libero da obblighi di servizio universale, continui a fornire i servizi postali qualora questi risultassero in perdita, in quanto, in tali condizioni, un operatore economico razionale non opererebbe.

Tali considerazioni sono ulteriormente avvalorate dal giudizio espresso dalla Commissione Europea nella Decisione "State Aid S.A. 43243 (2015/N)" laddove, nel calcolo del costo netto, si riconosce, infatti, a PI la possibilità di dismettere le attività postali, in assenza di obblighi, in quanto in perdita.

2. Elenco dei principali acronimi e abbreviazioni

Acronimi

AG: Atti Giudiziari

AM: Area Metropolitana

CAGR: Compounded Annual Growth Rate

CD: Centro di Distribuzione

CMP: Centro Meccanizzazione Postale

CP: Centro Provinciale o Capoluogo di Provincia

CPD: Centro Provinciale di Distribuzione (anche CDP)

CRA: Centro Ripartizione in Arrivo

CRP: Centro Ripartizione in Partenza

CSD: Centro Secondario di Distribuzione

EBIT: Earnings Before Interests and Taxes

EU: Aree Extraurbane

FSU: Fornitore del Servizio Universale

NFSU: Non Fornitore del Servizio Universale

FTE: Full Time Equivalent

IA: Indice di affollamento

OSU: Obblighi del Servizio Universale

PDD: Presidio Decentrato di Distribuzione

PC: Profitability Cost

PI: Poste Italiane

SAN: Sistema Aeropostale Notturmo

SDR: Strutture di Recapito

SIEG: Servizi Interesse Economico Generale

SU: Servizio Universale

TFUE; Trattato Funzionamento Unione Europea

UP: Ufficio Postale

WACC: Weighted Average Cost of Capital

COPIA DI LAVORO

3. Abbreviazioni

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

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

COPIA DI LAVORO

4. Risposte ai Quesiti dell'Autorità

In relazione alle considerazioni dell'Autorità sulla metodologia per il calcolo del costo netto del servizio universale, PI ritiene non condivisibili alcuni aspetti dell'analisi dell'Autorità illustrata nel paragrafo 3.2 dell'allegato B della Delibera 166/16/CONS.

In via preliminare, si riportano di seguito le considerazioni di PI sulle valutazioni dell'Autorità relative ai seguenti aspetti:

- rettifica dei costi sostenuti dal FSU imputabili ad inefficienze produttive;
- scelta del perimetro di riferimento, ai fini della valutazione del costo netto;
- possibilità dell'operatore NFSU di cessare di fornire i servizi postali, qualora questi presentino un risultato economico negativo.

Inoltre, rispetto al quadro complessivo presentato dall'Autorità nella Delibera in questione, la Scrivente fa presente che alcune delle elaborazioni e dei risultati esposti non risultano immediatamente ricostruibili da PI e non consentono, pertanto, di verificare puntualmente tutte le elaborazioni effettuate dall'Autorità sul costo netto 2013 e 2014.

Nello specifico, alcune partite non sono state valorizzate con riferimento ai valori degli esercizi 2013 e 2014, mentre altre partite non sono invece state trattate nella Delibera stessa.

Rettifica dei costi sostenuti dal FSU imputabili ad inefficienze produttive

Sulla base di alcune valutazioni sulla metodologia di calcolo della prestazione del portalettere, adottata da PI per dimensionare le zone di recapito ed il relativo numero di portalettere, l'Autorità effettua delle rettifiche allo scenario FSU che consistono in una riduzione del numero di portalettere dedicati al SU, da cui deriva una riduzione dei costi del recapito. Così facendo l'Autorità effettua una rettifica dei costi dello scenario FSU, ex-ante rispetto al calcolo del costo netto. Sul punto si rappresenta che la scrivente non condivide le valutazioni svolte dall'Autorità circa il livello di efficienza di PI e ritiene non corretta l'applicazione di rettifiche ex ante ai costi dello scenario reale. Più in particolare, nel seguito verrà affrontato il tema del trattamento dell'efficienza nel calcolo del costo netto sulla base di quanto emerge dal quadro regolatorio vigente e dalla letteratura economica di settore e, successivamente, si discuterà dell'effettivo livello di efficienza conseguito da PI. Sulla base di tali argomentazioni si dimostrerà che il calcolo del costo netto non prevede l'applicazione di rettifiche ex-ante ai costi dello scenario reale e che la struttura dei costi di PI è efficiente e, pertanto, non necessita di essere rettificata.

L'efficienza nel calcolo del costo netto del SU

Secondo quanto riportato nello Schema di Delibera la rettifica dei costi dello scenario reale effettuata dall'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 (cfr. punto 55 dello Schema di Delibera).

PI osserva, in proposito, come meglio illustrato di seguito, che:

- l'interpretazione della Direttiva proposta dall'Autorità non sembra compatibile con altre disposizioni della Direttiva stessa, in particolare quelle in tema di incentivi all'efficienza;

- l'interpretazione della Direttiva proposta dall'Autorità non sembra coerente con le disposizioni della normativa europea in tema di aiuti di Stato;
- l'interpretazione della Direttiva proposta dall'Autorità non sembra coerente con le disposizioni del D.Lgs. 261/99 in tema di conferma dell'affidamento del SU a PI;
- gli incentivi all'efficienza devono necessariamente essere istituiti preventivamente rispetto al momento in cui i costi sono sostenuti dal FSU;
- il calcolo del costo netto sulla base dei soli costi efficienti non è supportato dalla letteratura economica di settore e, sulla base dello studio Frontier per la Commissione Europea, non risulta implementato da nessuno dei Paesi che hanno applicato incentivi all'efficienza;

Interpretazione della Terza Direttiva in tema efficienza dei costi

PI non condivide l'interpretazione dell'Allegato I parte B della Direttiva fornita dall'Autorità secondo cui non devono essere imputati al costo netto i costi derivanti da eventuali inefficienze produttive e che, di conseguenza, nel calcolo del costo netto i costi dello scenario reale debbano essere rettificati per eliminare tali inefficienze.

Sul punto è necessario richiamare esplicitamente quanto previsto nel citato Allegato I:

Il costo netto degli obblighi di servizio universale è ogni costo connesso all'operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione. [...]

PI ritiene che la locuzione "ogni costo connesso e necessario" della Terza Direttiva postale debba essere interpretata nel senso di "ogni costo imputabile alla fornitura del servizio universale" sulla base dei criteri di separazione contabile individuati dalla Direttiva stessa.

Tale interpretazione sembra confermata dall'art. 14 della Direttiva, che stabilisce l'obbligo di separazione contabile per il FSU (ed i relativi criteri contabili) e prevede che "Siffatta separazione contabile è applicata quando gli Stati membri calcolano il costo netto del servizio universale": la Direttiva impone la separazione contabile tra i costi dei servizi universali e quelli degli altri servizi, basata sui costi effettivamente sostenuti dal FSU, ed impone che tale Separazione Contabile sia applicata nel calcolo del costo netto.

In tal senso, si ritiene utile richiamare la versione in lingua inglese dell'Art. 14 della Direttiva, che recita testualmente: "*This accounting separation shall be used as an input when Member States calculate the net cost of the universal service*". In questo caso appare con

maggior chiarezza, rispetto alla versione italiana, che la Direttiva intende introdurre l'obbligo ("shall be") di utilizzare i dati di separazione contabile come "input" per il calcolo del costo netto.

In proposito si rileva che la Commissione Europea ha – in più occasioni e, da ultimo, con la Decisione del 4 dicembre 2015 (SA. 43243) – riconosciuto che *"the accounting split between commercial (i.e. non-USO) activities and the USO activities operated by PI is appropriate"* e che *"The Commission therefore considers that PI complies with Directive 2006/111/EC"* (cfr. p.ti 71 e 72 della Decisione). Sulla base di quanto accertato dalla Commissione Europea, dunque, si può affermare che i costi rilevati dalla Separazione Contabile di PI sono pertinenti rispetto alla fornitura del SU.

Inoltre, lo stesso art. 14 fornisce utili indicazioni relativamente alla interpretazione da attribuire al concetto di "necessità" dei costi nell'ambito della contabilità regolatoria. Il comma 3, lett. B punto iv prevede, infatti, che "i costi comuni necessari per la prestazione di servizi universali e di servizi non universali sono imputati in modo appropriato; ai servizi universali e ai servizi non universali devono essere applicati gli stessi fattori di costo": ai fini della contabilità regolatoria la necessità è riferita evidentemente alla imputabilità dei costi e non alla loro efficienza, come confermato dal fatto che non possono essere previsti differenti fattori di costo (cioè differenti driver di attribuzione, ivi compreso quello dell'efficienza) ai servizi universali ed a quelli non universali.

Non sembra, dunque, che la Direttiva preveda che i costi risultanti dalla separazione contabile debbano essere, ai fini del calcolo del costo netto, preventivamente rettificati da eventuali elementi di inefficienza. Anzi, la possibilità di operare tale rettifica non sembra compatibile con i fattori "correttivi" che la Direttiva stessa prevede debbano essere applicati nel calcolo del costo netto. Tali fattori, in base all'Al. I della Direttiva, sono:

- i vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficia il FSU;
- il diritto del FSU a realizzare profitti ragionevoli;
- gli incentivi per una maggiore efficienza economica.

In particolare, PI ritiene che l'effettuazione del calcolo del costo netto sulla base dei soli costi efficienti non sia compatibile con la previsione di incentivi all'efficienza dei costi, per una pluralità di motivi.

In primo luogo, si osserva che, qualora fosse effettivamente possibile individuare un livello di costi efficiente in assoluto, non avrebbe più alcun senso prevedere degli incentivi

all'efficienza per il FSU. Se, infatti, fosse possibile calcolare il "costo netto efficiente", non avrebbe più alcuna rilevanza il livello effettivo di efficienza dei costi del FSU: remunerando il FSU sulla base del costo efficiente, sarebbe escluso a priori il rischio di remunerare le eventuali inefficienze del FSU stesso, indipendentemente dall'effettivo livello di efficienza dei costi dell'operatore. La metodologia del calcolo del costo efficiente in assoluto, ovvero quella che l'Autorità propone, non è contemplata dalla Direttiva, in quanto appare non implementabile nella realtà.

Il legislatore europeo ha, verosimilmente, tenuto conto del fatto che l'efficienza è, come noto, un concetto relativo. Non esiste nella scienza economica una formula per individuare, nella pratica, quale sia il livello dei costi efficiente in assoluto, ovvero quel livello che realizza il miglior rapporto in assoluto tra input ed output. Se tale formula esistesse, del resto, non vi sarebbe competizione sull'efficienza dei costi, dal momento che tutti gli operatori potrebbero posizionarsi sul livello efficiente in assoluto.

Nella realtà, non è mai possibile verificare se un operatore è efficiente (o inefficiente) in senso assoluto, ma solo se è più o meno efficiente rispetto ad altri operatori comparabili; in altre parole, si può dire che un operatore è efficiente in quanto produce un certo livello di output utilizzando il livello di input minimo rispetto a quelli osservati per altri operatori comparabili, ma non si può dire che sarebbe possibile per tutti gli operatori essere efficienti producendo un determinato livello di output utilizzando un livello minore di input, se tale rapporto tra input ed output non è stato effettivamente osservato per almeno un operatore (ovviamente comparabile con gli altri).

Se così non fosse, allora vorrebbe dire che – nonostante il fatto che per produrre un livello di output pari a 100 si osservano, sull'insieme delle imprese reali, quantità di input utilizzato pari, ad esempio, a 78, 82, 80, 77 e 79 – un osservatore esterno è in grado di decidere che il livello minimo di input "efficiente" è pari non a 77, ovvero quello dell'impresa reale relativamente più efficiente, ma a 73, cioè un livello teorico non riscontrato in nessuna impresa: evidentemente, si tratterebbe di una conclusione infondata.

La Direttiva, pertanto, impone alle autorità di regolamentazione non di stabilire il livello del costo efficiente in assoluto (il che risulterebbe verosimilmente impossibile), ma di calcolare il costo netto sulla base dei costi di separazione contabile del FSU ed, a valle di tale calcolo, eventualmente introdurre incentivi all'efficienza del FSU, garantendo così che l'operatore incrementi nel tempo il proprio livello di efficienza relativa.

Sembra utile ribadire, a questo punto, che l'incremento dell'efficienza relativa dei costi del FSU non assumerebbe un autonomo rilievo nell'ambito del calcolo del costo netto se le variazioni di tale efficienza non avessero un impatto sul costo netto stesso: la Direttiva presuppone, in altri termini, che una maggiore efficienza relativa del FSU determini un costo netto più basso e, viceversa, che una minore efficienza determini un costo netto più alto. Se, invece, il costo netto andasse calcolato al livello efficiente in assoluto, le variazioni del livello di efficienza effettiva del FSU non assumerebbero alcun rilievo nel calcolo del costo netto stesso. Per questo motivo il calcolo del costo netto a costi efficienti non è compatibile con la previsione di incentivi all'efficienza e non è, quindi, compatibile con la Direttiva postale.

In conclusione, PI non condivide l'orientamento dell'Autorità secondo il quale la Direttiva prevede di considerare solo i costi efficienti nello scenario FSU, in quanto tale interpretazione non è compatibile con quella che prevede di tenere conto nel calcolo di incentivi all'efficienza dell'FSU. PI, come già evidenziato, ritiene che la Direttiva imponga di calcolare il costo netto sulla base dei costi di separazione contabile del FSU ed, a valle di tale calcolo, eventualmente introdurre incentivi all'efficienza del FSU, garantendo così che l'operatore incrementi nel tempo il proprio livello di efficienza relativa.

Coerenza delle rettifiche per l'efficienza ex ante con la normativa in tema di aiuti di Stato

La metodologia sopra proposta da PI, peraltro, appare pienamente coerente con le disposizioni normative europee in materia di aiuti di Stato, sulla base delle quali la Commissione Europea è chiamata a verificare se gli eventuali contributi riconosciuti dallo Stato al FSU eccedono il costo netto effettivamente sostenuto dal FSU .

In proposito si osserva, in via preliminare, che la "Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico"¹ (Disciplina SIEG 2012), costituisce un tassello fondamentale del quadro regolatorio europeo relativo al settore postale ed è, naturalmente, basata sulle medesime logiche che sono alla base della Terza Direttiva postale (la cui entrata in vigore è antecedente di alcuni anni rispetto a quella della Disciplina).

La Terza Direttiva, infatti, prevede che "Se uno Stato membro stabilisce che gli obblighi di servizio universale previsti dalla presente direttiva comportano un costo netto, calcolato tenendo conto dell'allegato I ... può introdurre: a) un meccanismo volto a compensare

¹ Comunicazione 2012/C 8/03.

l'impresa interessata a partire da fondi pubblici; ..." (art. 7 co. 3): il costo netto calcolato in base all'All. I può, dunque, essere finanziato con fondi pubblici.

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

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

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

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

In base alla Disciplina SIEG 2012, sussiste un aiuto di Stato quando, in presenza di compensazioni statali di servizio pubblico, non sono rispettate le condizioni fissate dalla sentenza Altmark della Corte di Giustizia Europea. La quarta condizione della sentenza Altmark, in particolare, fa riferimento esplicito alla verifica dell'efficienza relativa dei costi del fornitore del servizio, prevedendo che tale verifica possa avvenire esclusivamente secondo due modalità:

- la selezione dell'operatore nell'ambito di una procedura di appalto pubblica, che fornisce la certezza dell'efficienza relativa di un operatore, senza la necessità di alcuna ulteriore valutazione;
- un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

Rispetto alla comparazione di efficienza della sentenza Altmark, la Commissione Europea² ha chiarito, al fine di evidenziare che essa non è applicabile a Poste Italiane, che: a) la comparazione deve avvenire non con una impresa astratta, ma con una esistente nella realtà; b) in base alla sentenza Chronopost della Corte di giustizia, la struttura della rete di un FSU (nella specie La Poste), e quindi i relativi costi, non sono comparabili con quella di un operatore libero da obblighi di SU.

Inoltre la “Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale” (2012/C 8/02) specifica, in proposito, che la comparazione di efficienza deve essere fatta tra imprese di dimensioni comparabili (punto 73), nel senso che possono essere considerate imprese che dispongono delle “risorse indispensabili per adempiere senza indugio agli obblighi di servizio pubblico” (punto 76).

Nel caso di PI, in base alle indicazioni precedenti, gli unici confronti ammissibili sarebbero quelli con gli FSU postali operanti in altri Paesi europei e di dimensioni paragonabili a PI, ma tale tipo di comparazione risulta molto difficoltosa, in considerazione delle differenti caratteristiche dei relativi mercati (che, come noto, vedono l'Italia fortemente svantaggiata rispetto agli altri principali operatori europei in termini, ad es., di volumi postali pro capite e tasso di urbanizzazione, come risulta dallo studio Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)³, condotto dalla società di consulenza WIK per conto della Commissione Europea, di seguito anche Studio WIK). Anche il Parere WIK, citato in precedenza, evidenzia la ridotta significatività dei confronti tra FSU di diversi Paesi ai fini delle valutazioni di efficienza (pag. 5 del parere).

Qualora non siano soddisfatte tutte le condizioni Altmark, ed in particolare quella relativa all'efficienza (ad es. per la mancanza di un benchmark affidabile, come nel caso di PI) le compensazioni statali di servizio pubblico possono comunque essere dichiarate compatibili con il Trattato UE, qualora rispettino alcune condizioni (tra le quali, naturalmente, non c'è quella dell'efficienza dei costi). In particolare, il punto 21 della Disciplina SIEG prevede che le compensazioni statali di servizio pubblico siano compatibili alla seguente condizione: “L'importo della compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire i costi netti determinati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, compreso un margine di utile ragionevole.” La Disciplina chiarisce anche, come già evidenziato, che i costi netti

² Aiuto di Stato NN 24/2008 (ex N 454/2007) – Italia, Poste Italiane S.p.A., Compensazione statale per l'onere del servizio postale universale 2006-2008, punto 50, che richiama la Sentenza della Corte di Giustizia nelle cause riunite C-83/01 P, C-93/01 P e C-94/01 P Chronopost, Racc. 2003 pagina I-06993.

³ disponibile sul sito web della Commissione Europea.

devono essere calcolati secondo la metodologia del costo evitato netto (punto 25, indicando come riferimento proprio la metodologia prevista dalla Terza Direttiva postale) e che i meccanismi di compensazione devono prevedere incentivi all'efficienza del FSU (punto 39).

In proposito, PI osserva che anche queste ultime disposizioni della Disciplina SIEG (e della Terza Direttiva, che viene espressamente richiamata dalla Disciplina) non avrebbero alcun senso se il calcolo del costo netto fosse effettuato sulla base dei costi efficienti: in tal caso, infatti, non potrebbero mai configurarsi aiuti di Stato a favore del FSU (in quanto dovrebbe considerarsi sempre rispettata la quarta condizione Altmark) e la previsione di incentivi all'efficienza del FSU non risulterebbe più giustificata da alcuna finalità di interesse pubblico.

Dall'analisi delle disposizioni della Direttiva postale e della Disciplina SIEG traspare chiaramente l'approccio sotteso alla legislazione europea in materia di efficienza dei costi nella fornitura dei servizi di interesse economico generale: il quadro normativo, in materia, è focalizzato sull'obiettivo di contemperare l'esigenza di garantire la fornitura di servizi essenziali (che il mercato non fornirebbe in assenza di obblighi) con quella di ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza. Il punto di equilibrio tra garanzia del servizio e tutela della concorrenza – preso atto del fatto che la verifica dell'efficienza dei costi del fornitore è possibile, in pratica, solo nell'ambito di una procedura di appalto pubblico – viene individuato nel calcolo del costo netto sulla base dei costi effettivamente sostenuti (a garanzia della sostenibilità della fornitura del servizio) e nella successiva applicazione di strumenti che incentivino il fornitore ad incrementare in futuro il proprio livello di efficienza (a garanzia della non distorsività delle compensazioni). Tale approccio è esattamente quello costantemente adottato dallo Stato italiano nei rapporti con PI, e che è sempre stato riconosciuto dalla Commissione Europea come pienamente conforme al quadro regolatorio europeo nell'ambito dell'esame dei diversi Contratti di Programma ai fini delle valutazioni in materia di aiuti di Stato. Ad ulteriore conferma di quanto detto, si consideri, infine, la già citata Decisione sugli Aiuti di Stato del 2015, in cui la Commissione calcola il costo netto sostenuto da PI senza applicare alcuna rettifica per l'efficienza.

In conclusione, PI non condivide l'orientamento dell'Autorità secondo il quale la Direttiva prevede di considerare solo i costi efficienti nello scenario FSU. PI ritiene che il calcolo del costo netto sulla base dei soli costi efficienti non sia compatibile con le disposizioni in materia di aiuti di Stato che devono essere applicate per valutare la compatibilità con il Trattato UE delle compensazioni da Stato riconosciute al FSU. Tali disposizioni prevedono che le compensazioni non debbano essere superiori al costo netto calcolato in base all'All. I della Terza Direttiva postale e che debbano essere previsti incentivi all'efficienza dell'FSU, i

quali incentivi non avrebbero senso se il costo netto fosse calcolato sulla base di costi efficienti.

Coerenza delle rettifiche per l'efficienza ex ante con le disposizioni del D.Lgs. 261/99 in tema di conferma dell'affidamento del SU a PI

L'art. 23 co. 2 del D.Lgs. 261/99, come modificato dal D.Lgs. 58/2011, stabilisce che: "Ogni cinque anni il Ministero dello sviluppo economico verifica, sulla base di un'analisi effettuata dall'autorità di regolamentazione, che l'affidamento del servizio universale a Poste Italiane S.p.A. sia conforme ai criteri di cui alle lettere da a) ad f) del comma 11 dell'articolo 3 e che nello svolgimento dello stesso si registri un miglioramento di efficienza, sulla base di indicatori definiti e quantificati dall'autorità". La legge chiede, dunque, all'Autorità di verificare, ai fini della conferma dell'affidamento del SU, non se il FSU sia efficiente o meno (la qual cosa, si ribadisce, non avrebbe senso sotto il profilo della teoria economica), ma se l'efficienza del FSU sia migliorata o meno. Anche in questo caso l'efficienza risulta considerata in termini relativi e, ancora una volta, la disposizione non avrebbe più senso in presenza di un calcolo del costo netto a costi efficienti. Se fosse possibile calcolare il costo netto efficiente, infatti, il miglioramento dell'efficienza del FSU non avrebbe alcun impatto sul livello del costo netto (che sarebbe già efficiente, quindi non ulteriormente efficientabile) e, di conseguenza, non assumerebbe alcun rilievo al fine della valutazione della conferma dell'affidamento del SU (mentre assumerebbero rilevanza esclusivamente valutazioni di efficacia nella fornitura del SU).

In conclusione, PI non condivide l'orientamento dell'Autorità secondo il quale la Direttiva prevede di considerare solo i costi efficienti nello scenario FSU. PI ritiene che il calcolo del costo netto sulla base dei soli costi efficienti non sia compatibile con le disposizioni del art. 23 co. 2 del D.Lgs. 261/99. Tali disposizioni prevedono che l'Autorità verifichi, ai fini della conferma dell'affidamento del SU, se l'efficienza del FSU sia migliorata o meno. Il miglioramento del livello di efficienza dell'FSU non avrebbero alcun rilievo, ai fini della conferma dell'affidamento, se il costo netto fosse calcolato sulla base di costi efficienti.

Necessarietà dell'istituzione preventiva degli incentivi all'efficienza

In ogni caso, con riferimento alla necessità di tenere conto, nel calcolo del costo netto, di incentivi alla efficienza del FSU, si osserva che tali incentivi non possono, per definizione, svolgere la propria funzione di incentivazione all'efficienza quando vengano istituiti in un momento del tempo successivo a quello in cui i costi per la fornitura del SU sono stati

sostenuti. È intuibile, infatti, che eventuali incentivi all'efficienza introdotti nel calcolo del costo netto per gli anni 2013 e 2014 non potrebbero determinare un effettivo incentivo all'efficienza dei costi di tale anno ove essi venissero istituiti, ad esempio, nel 2016. Gli incentivi all'efficienza, infatti, devono individuare un obiettivo realistico di efficientamento dei costi futuri: il meccanismo di incentivazione è basato sul fatto che al raggiungimento dell'obiettivo è correlato il riconoscimento di una compensazione pari al costo netto sostenuto, mentre in caso di mancato raggiungimento una parte del costo netto rimarrà a carico del FSU. Tale meccanismo di incentivazione non può, evidentemente, svolgere la sua funzione se l'obiettivo di efficienza non è noto al FSU in anticipo rispetto al momento in cui i costi vengono sostenuti.

Per quanto sopra, PI ritiene che – sebbene la verifica del costo netto debba essere effettuata necessariamente a posteriori rispetto al momento in cui i costi sono sostenuti – gli eventuali strumenti di incentivazione dell'efficienza ed i relativi obiettivi di efficienza dovrebbero essere resi noti al FSU con un congruo anticipo rispetto all'inizio dell'anno al quale gli incentivi si riferiscono.

La necessità dell'istituzione preventiva degli incentivi all'efficienza emerge chiaramente anche dal citato parere espresso dalla società WIK Consult sulla metodologia di calcolo del costo netto adottata da PI⁴. WIK osserva, in particolare, che non c'è nulla che PI possa fare per rendere efficienti i costi sostenuti in passato.

Nel caso, invece, di incentivi all'efficienza resi noti al FSU in un momento successivo a quello in cui i costi sono sostenuti, si dovrebbe più propriamente parlare di “decurtazioni del costo netto basate su valutazioni di efficienza”. Tale tipologia di correzione del costo netto, tuttavia, come evidenziato in precedenza, non sembra coerente con lo spirito e la lettera del quadro normativo europeo.

In conclusione, PI non condivide l'orientamento dell'Autorità secondo il quale il calcolo del costo netto sulla base di costi efficienti è compatibile con la metodologia di cui all'All. I della Terza Direttiva postale. PI concorda con il Parere WIK e propone, conformemente alla Direttiva, l'applicazione di incentivi all'efficienza istituiti preventivamente rispetto al momento in cui i costi sono sostenuti e, possibilmente, da prevedere su un arco temporale pluriennale.

⁴ “Annex I calls for incentives to increase efficiency. In our view, such incentives can only work for the future. Therefore, efficiency corrections should always be defined by the regulatory process at the outset. Today, there is nothing PI can do about the cost it had in past years”, pag. 3 del parere.

Valutazione delle rettifiche per l'efficienza ex ante nella letteratura economica di settore

Anche nella letteratura economica di settore vengono evidenziati diversi elementi non favorevoli alla adozione di una metodologia di calcolo del costo netto basata sulla attribuzione dei soli costi efficienti.

In particolare, lo studio sui principi utilizzati per calcolare il costo netto del servizio postale universale, eseguito per conto della Commissione Europea da Frontier Economics e presentato nel gennaio 2013⁵, evidenzia i seguenti aspetti:

- l'applicazione di una metodologia profitability cost rende poco rilevante l'impatto di eventuali inefficienze sul costo netto;
- in alcuni casi non è utile o non è possibile introdurre rettifiche per l'efficienza;
- eventuali rettifiche dell'inefficienza operate ex-ante possono introdurre distorsioni nel calcolo del costo netto;
- nei Paesi nei quali sono state applicate rettifiche al calcolo del costo netto per l'efficienza, tali rettifiche sono state applicate a valle del calcolo del costo netto.

Secondo lo studio Frontier, nella metodologia PC eventuali inefficienze del FSU dovrebbero essere incluse sia nel risultato dello scenario base sia in quello dello scenario controfattuale, per cui le inefficienze tendenzialmente si nettano, incidendo in maniera minima sul costo netto (par 7.4.1, pag. 103). Tale considerazione si applica al caso di PI, in quanto la metodologia di calcolo adottata è di tipo PC.

Frontier osserva anche che, in alcuni casi, non è utile o non è possibile applicare rettifiche per l'efficienza al costo netto. Ciò si verifica, ad esempio, quando (par. 7.4.2, pag. 103 -104):

- il FSU è soggetto a vincoli esterni che limitano la sua capacità di ridurre il proprio costo del lavoro, quali vincoli di legge o contratti di lavoro più onerosi di quelli applicati in un mercato senza vincoli (rettifiche non utili);
- il FSU è già incentivato all'efficienza nell'ambito del quadro regolatorio complessivo in cui opera (rettifiche non utili). Nel caso di PI, esistono rilevanti incentivi regolatori sulla compensazione (subsidy-cap⁶ e, almeno fino al 2010, sottocompensazione dell'onere). Inoltre, fino al 2012, è stato operativo un meccanismo di price-cap,

⁵ "Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO", gennaio 2013, disponibile sul sito web della Commissione Europea.

⁶ Meccanismo di incentivazione all'efficienza, previsto dal Contratto di Programma tra PI ed I MISE, che incide sull'ammontare della compensazione statale per l'onere di SU.

ovvero di incentivazione all'efficienza attraverso la limitazione dei possibili incrementi dei prezzi dei servizi universali. In proposito, la Commissione Europea ha statuito che la compensazione statale all'onere di servizio universale riconosciuta a PI e calcolata in base al meccanismo del subsidy-cap "... è anche contenuta in modo da promuovere l'innovazione e il processo di efficientamento del fornitore del servizio postale universale"⁷. In base a ciò, appare già soddisfatta la necessità di prevedere strumenti di incentivazione all'efficienza in relazione al costo netto degli anni 2013 e 2014;

- non è possibile effettuare la comparazione con operatori simili al FSU ed efficienti (rettifiche non possibili). Questa considerazione è applicabile all'Italia, come riconosciuto dalla Commissione Europea nella Decisione C(2012) 8230 del 20 novembre 2012, punto 50, citata in precedenza.

Sulla base delle considerazioni di Frontier, dunque, si può ritenere che nel caso di PI non sia né utile, da un lato, né possibile, dall'altro, introdurre rettifiche per l'efficienza al calcolo del costo netto ulteriori rispetto al meccanismo del subsidy-cap previsto dal Contratto di Programma.

Relativamente, nella specie, alla possibilità di effettuare rettifiche ex-ante del costo netto in base a valutazioni di efficienza (che è ciò che l'Autorità propone nell'ambito delle valutazioni di pertinenza e congruità dei costi), Frontier evidenzia che tali operazioni possono determinare degli effetti distorsivi nel calcolo del costo netto. Se il FSU, infatti, avesse costi più bassi di quelli attuali, avrebbe, verosimilmente, anche prezzi più bassi e, quindi, maggiori volumi e differenti ricavi.

In sostanza, le rettifiche di efficienza ex-ante rendono i costi, nello scenario base, non più congruenti rispetto ai ricavi e, in definitiva, falsano il risultato del calcolo del costo netto. In base a tali considerazioni, Frontier ritiene preferibile applicare eventuali rettifiche per l'efficienza ex-post, ovvero a valle del calcolo del costo netto effettuato sulla base dei costi risultanti dalla separazione contabile dell'FSU.

Anche il Parere WIK, citato in precedenza, evidenzia che le rettifiche per l'efficienza, se effettuate ex ante rispetto al calcolo del costo netto, possono incidere negativamente sulla trasparenza ed affidabilità del calcolo del costo netto⁸.

⁷ Punto 113 della Decisione C(2012) 8230 del 20 novembre 2012, relativa agli aiuti di Stato cui l'Italia ha dato esecuzione in favore di Poste Italiane nel periodo 2009 – 2011.

⁸ *"If efficiency levels were adjusted to reduce cost in the base case, this may affect demand as well (as cost savings could, at least partly, be passed on to customers by lower tariffs). Hence, it would not be consistent to*

In proposito, Frontier rileva anche che in tutti i Paesi nei quali sono state considerate delle rettifiche per l'efficienza al calcolo del costo netto, tali rettifiche sono state operate ex-post rispetto al calcolo del costo netto (par. 7.6, pag. 108).

Anche il Parere WIK evidenzia che la metodologia che basa il calcolo del costo netto su costi rettificati ex ante non è stata mai effettivamente utilizzata per calcolare il costo netto e giustificare le relative compensazioni⁹.

Inoltre, Frontier rileva che gli aggiustamenti per l'efficienza mirano, quasi sempre, ad un miglioramento graduale dell'efficienza nel tempo, piuttosto che a ridurre immediatamente i costi al livello pienamente efficiente (par. 7.6, pag. 108).

Per supportare il proprio operato l'Autorità richiama i risultati presentati nello studio "*Report on Exploration of challenges to overcome when implementing a net cost calculation methodology based on a reference scenario - Benchmark of experiences*", svolto dall'ERGP nell'agosto 2014. In particolare, secondo quanto riportato nello Schema di Delibera, il concetto secondo cui non devono essere imputati al costo netto i costi derivanti da eventuali inefficienze produttive sarebbe richiamato anche nel suddetto studio. Sul punto è opportuno precisare che, sempre nello stesso studio, si afferma che "*Adjusting the level of efficiency may be required when assessing the net cost of USO. First, if the cost methodology that is being used does not take into account the possibility that the USP operates inefficiently, an ex-post efficiency adjustment can be made*". In altre parole, l'applicazione di rettifiche per l'efficienza nel calcolo del costo netto costituisce una possibilità e non un obbligo imprescindibile. Inoltre, tali rettifiche, andrebbero effettuate ex-post, vale a dire dopo aver calcolato il costo netto come differenza tra i risultati economici dei due scenari.

In conclusione, sulla base di tutte le motivazioni esposte PI non condivide la decisione dell'Autorità di effettuare il calcolo del costo netto sulla base di una stima dei costi efficienti.

compare adjusted cost for efficiency in the base case with actual revenues [see Frontier Economics (2013), Recommendations on the USP net cost submission]. All in all, in our view, such efficiency adjustments create substantial complexity as almost all model assumptions would have to be changed simultaneously. These adjustments would therefore negatively affect transparency and reliability of the net cost approach" pag. 4 del parere.

⁹ "*While it is clear that both scenarios (base case and counterfactual) must assume the same efficiency level, there is a theoretical debate about the question whether this efficiency level should be based on current costs/accounts, or include assumptions about possible efficiency improvements (that could have happened in the past, but have not). In this theoretical debate, bottom-up cost modelling and the application of projected cost and revenue data based on the USP's business plans have been discussed as alternatives to historical costs [see ERGP (2014), Implementing a net cost calculation]. However, these alternative approaches have not been used to determine net costs and justify compensations in practice*", pag. 4 del parere.

La metodologia di calcolo del costo netto individuata dalla Terza Direttiva postale è finalizzata a fornire una quantificazione affidabile dell'effettivo onere sopportato dal FSU per effetto degli obblighi di servizio universale. Lo strumento identificato dalla Direttiva per quantificare il costo netto degli obblighi è il confronto tra il risultato conseguito dal FSU in presenza degli obblighi (scenario FSU) e quello che avrebbe conseguito in assenza di tali obblighi (scenario NFSU): la differenza tra i risultati nei due scenari costituisce il costo netto del SU.

Affinché il risultato del confronto risulti affidabile, è di fondamentale importanza che i due scenari si differenzino tra di loro esclusivamente per la presenza o meno degli obblighi di SU e non, invece, in funzione di valutazioni di altra natura: se ciò non fosse, il risultato del confronto non misurerebbe il costo netto del SU, ma produrrebbe un valore distorto da fattori differenti dagli obblighi di SU.

In questo senso, è indispensabile che gli scenari confrontati siano caratterizzati dal medesimo livello di efficienza dei costi, facendo quindi salve esclusivamente le variazioni giustificate dal venir meno degli obblighi di SU. Non avrebbe senso, ad esempio, confrontare il risultato di uno scenario FSU caratterizzato da costi efficienti con il risultato di uno scenario NFSU caratterizzato da costi non efficienti, e viceversa¹⁰.

Per tali motivi, al fine di garantire l'omogeneità dei due scenari, e dunque l'affidabilità del calcolo, il metodo più semplice ed efficace è quello effettuare il confronto tra i costi effettivamente sostenuti dal FSU, risultanti dalla Separazione Contabile dell'operatore certificata da revisori indipendenti (di seguito anche "Separazione Contabile") ed uno scenario ipotetico caratterizzato dallo stesso livello di efficienza dei costi.

In questo modo si ottiene un duplice vantaggio: da un lato, di ottenere un risultato affidabile e non distorto da valutazioni aleatorie sul livello teoricamente efficiente dei costi del FSU e, dall'altro, di ottenere un risultato comunque nettato dalla gran parte della eventuale inefficienza dell'FSU.

¹⁰ Tali considerazioni emergono dallo studio ERGP 2012 "USO net cost calculation", pag 34, e dallo Studio Frontier Economics 2013 per la Commissione Europea, "Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO", pag 103.

In presenza di inefficienze dei costi, infatti, è evidente che esse, ove presenti in entrambi gli scenari confrontati, tendono a nettarsi quasi completamente nel momento in cui si effettua la differenza tra gli scenari stessi¹¹.

Su questo punto, l'Autorità sembra abbia rettificato anche i costi dello scenario NFSU sulla base delle stesse logiche utilizzate per lo scenario FSU. Tuttavia, si rappresenta che dalla lettura del documento non è possibile giungere ad una quantificazione puntuale delle rettifiche apportate dell'Autorità.

In ogni caso, resta fermo che eventuali ulteriori correttivi al costo netto, con funzione di incentivo all'efficienza, possono essere applicati a valle del calcolo basato sul confronto tra i differenti scenari.

In questo senso, PI condivide le considerazioni dello Studio Frontier e del Parere WIK relativamente alla distorsività delle rettifiche per l'efficienza operate ex-ante rispetto al calcolo del costo netto. PI condivide, inoltre, le considerazioni dello Studio Frontier in relazione all'opportunità di prevedere, ove necessario e comunque ex post rispetto al calcolo del costo netto, aggiustamenti gradualmente del livello di efficienza dei costi, al fine di garantire la continuità e la sostenibilità della fornitura del servizio universale.

Il livello di efficienza di PI

Nell'ambito delle valutazioni relative alla fase del recapito nello scenario FSU, l'Autorità rileva l'esistenza di un livello di inefficienza degli attuali costi del FSU per l'anno 2014.

In proposito PI osserva che:

- da una molteplicità di comparazioni del livello di efficienza dei costi degli operatori postali, risulta che PI ha un livello di efficienza in linea o superiore rispetto a quello degli altri operatori;
- nel quinquennio 2010-2015 si è registrato un notevole incremento dell'efficienza nella fornitura del SU, grazie ad una molteplicità di azioni messe in campo da PI, su diversi fronti, allo scopo di contrastare gli effetti negativi della progressiva contrazione dei volumi;

¹¹ Come rileva lo studio eseguito per conto della Commissione Europea dalla società di consulenza Frontier Economics, "Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO", gennaio 2013, disponibile sul sito web della Commissione Europea, par. 7.4.1, pag.103.

- gli interventi di riorganizzazione della rete postale sono per loro natura complessi e richiedono adeguati tempi di realizzazione, a garanzia della continuità della fornitura del SU;
- tra il 2008 ed il 2013, PI ha operato continui interventi di efficientamento della rete di servizio universale, in particolare di recapito, riducendo il numero di zone di recapito di circa il [omissis];
- il Ministero dello Sviluppo Economico, nell'ambito delle verifiche per l'affidamento del servizio universale, ha riconosciuto, anche sulla base dell'analisi svolta dall'Autorità, un miglioramento dell'efficienza nella fornitura del servizio universale anche per l'anno 2014 (cfr. Decreto MISE 25 agosto 2016).

Comparazioni del livello di efficienza di PI

Poste Italiane, in proposito, ha effettuato una serie di confronti tra il proprio livello di efficienza e quello degli altri principali operatori postali, sulla base di:

- studi internazionali di confronto della struttura di costo dei principali operatori;
- simulazioni parametriche delle performance economiche di Poste Italiane a parità di contesto con altri operatori.

Dai confronti effettuati, come più ampiamente illustrato di seguito, risulta che PI si colloca tra i fornitori di servizio universale più efficienti.

Un primo confronto, relativo all'efficienza di PI nel suo complesso, è stato effettuato sulla base della applicazione di modelli prodotti dalla letteratura economica proprio allo scopo di consentire la effettuazione di un confronto internazionale dei costi degli operatori postali.

In particolare, sono stati utilizzati il modello prodotto dalla società di consulenza NERA Economic Consulting su incarico della Commissione Europea¹², ed il modello elaborato da Robert H. Cohen¹³ (Direttore dell'ufficio prezzi, analisi e pianificazione dell'Autorità di regolamentazione postale degli Stati Uniti) ed altri. Tali modelli hanno analizzato la struttura di costo degli operatori postali con riferimento all'intero processo produttivo, e sono quindi rilevanti ai fini che qui interessano.

I due modelli stimano i costi di un operatore postale medio operante in un Paese del Mondo/Europeo (l'operatore "di riferimento") in base ad una serie di variabili macro (volumi

¹² NERA Economic Consulting, "Economics of Postal Services: A Report to European Commission DG-Markt", 2004.

¹³ Robert H. Cohen, Matthew Robinson, Gennaro Scarfiglieri, Renee Sheehy, Vincenzo Visco Comandini, John Waller and Spyros Xenakis, "The Role of Scale Economies in the Cost Behaviour of Posts", in WIK Proceedings, nr. 11, *Regulating Postal Markets – Harmonised Versus Country-Specific Approaches*, Alex Dieke and Antonia Niederprum Editors, 2006.

di invii, popolazione/abitazioni servite, grado di urbanizzazione), agevolmente rintracciabili per i Paesi dotati di un servizio postale moderno.

Il paragone tra stime dei costi ottenuti attraverso i modelli e costi contabili effettivamente sostenuti dal FSU in un Paese fornisce una stima dell'efficienza produttiva del FSU. Infatti, le prime rappresentano una stima del costo che un FSU mediamente efficiente dovrebbe sostenere in relazione alle caratteristiche del Paese servito, mentre le seconde rappresentano il costo effettivo sostenuto dal FSU del medesimo Paese: se il costo effettivo è inferiore rispetto a quello stimato dai modelli, ciò significa che l'FSU ha un livello di efficienza dei costi superiore alla media.

Lo studio NERA è stato condotto nel 2004, per conto della Commissione Europea, allo scopo di fornire una comprensione approfondita delle determinanti economiche del servizio postale, ed in particolare dei fenomeni di scala e della natura dei costi rilevanti nella fornitura del servizio. A tal fine, nello studio si è proceduto a stimare econometricamente una funzione di costo del settore, attraverso un data set relativo ai Paesi dell'Unione Europea.

Il modello di Cohen costituisce il risultato finale di una serie di studi svolti tra la metà degli anni Novanta ed il successivo decennio, con uno sforzo internazionale che ha visto coinvolti operatori e regolatori di numerosi Paesi (Stati Uniti, Francia, Italia e Portogallo). Questi studi prendono le mosse dall'analisi della struttura di costo dell'operatore postale statunitense (United States Postal Services, USPS), con l'obiettivo di comparare l'Onere derivante dagli obblighi di SU da questi sostenuto con quello sostenuto dagli operatori postali di altri Paesi. Alla luce delle evidenze emerse per i vari Paesi oggetto d'analisi, in relazione al peso che ciascuna fase del processo postale ha sul totale dei costi, nonché in relazione alla variabilità e alla fissità dei costi di ciascuna fase, il modello di Cohen ha stimato una funzione di costo che, a partire dai volumi postali gestiti e dalla popolazione servita, esprime il costo totale sostenuto da questi operatori per servire una determinata popolazione, caratterizzata da certi volumi di traffico. La curva del costo medio unitario, desunta da tale funzione, mostra che esiste una relazione di proporzionalità inversa tra i volumi pro capite ed il costo unitario medio, ovvero al diminuire dei volumi pro capite il costo unitario cresce e viceversa. Infine, lo studio ha testato la rilevanza empirica della funzione individuata, verificando che essa rappresenta effettivamente, e con notevole precisione, l'organizzazione della produzione implementata dagli operatori postali nel mondo reale (in particolare il test è stato effettuato con riferimento agli operatori postali di Stati Uniti, Finlandia, Francia, Regno Unito, Germania, Canada, Portogallo, Italia e Grecia).

Le funzioni di costo elaborate dai modelli NERA e Cohen, applicate al caso dell'Italia a seguito degli opportuni aggiornamenti dei parametri, hanno consentito di stimare il livello di costo di PI che può considerarsi efficiente nel confronto con un operatore postale medio, sia con riferimento alla fornitura del servizio universale, sia con riferimento alla fornitura del

complesso dei servizi postali. Il livello di costo di PI previsto dai modelli come il costo necessario da sostenere per fornire il SU in Italia è risultato, per entrambi i modelli ed in tutte le simulazioni, superiore a quello effettivamente sostenuto da PI, a dimostrazione del fatto che PI presenta un livello di efficienza dei costi superiore a quello di un FSU medio.

Nella tabella di seguito sono riportate le differenze tra i costi di PI stimati per il 2012 dai due modelli e quelli risultanti dalla Separazione Contabile: sia per la fornitura del servizio universale che per quella del servizio postale nel suo complesso, i costi effettivamente sostenuti da PI sono risultati notevolmente inferiori ai costi, stimati dai modelli, di un FSU mediamente efficiente.

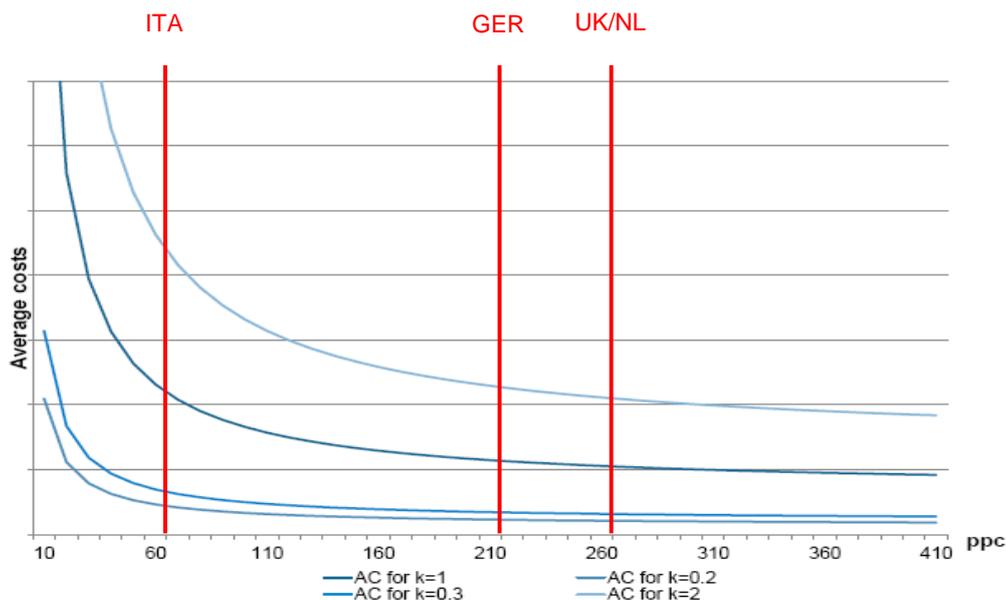
Tabella . Maggiori costi di PI stimati dai modello Cohen e NERA rispetto a quelli di Separazione Contabile di PI
[omissis]

Lo Studio Cohen viene richiamato anche nella Relazione Tecnica allo Schema di Decreto Legislativo di recepimento della Direttiva 2008/6/CE, nell'ambito delle valutazioni di efficienza dell'FSU ai fini dell'affidamento della fornitura del SU. Anche in tale sede viene evidenziato che il livello di efficienza dei costi di PI è superiore al livello di efficienza media degli operatori dei Paesi considerati dal modello .

Le logiche dello studio Cohen, peraltro, sono state riprese dallo studio Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), condotto nel 2013 dalla società di consulenza WIK¹⁴ per conto della Commissione Europea (di seguito anche Studio WIK) che ha confermato un andamento del costo medio fortemente non lineare (con un improvviso irrigidirsi della curva) per i FSU che gestiscano invii pro capite al di sotto di una soglia minima, ovvero un costo unitario fortemente più alto per i FSU con pochi invii pro capite (come l'Italia, che si pone agli ultimi posti in Europa per invii pro-capite), come evidenziato nel grafico di seguito.

Grafico – Andamento del costo unitario al variare dei volumi pro-capite (estratto da WIK 2013)

¹⁴ disponibile sul sito web della Commissione Europea.



Dal grafico risulta con evidenza che i costi medi unitari in Italia son strutturalmente più alti di quelli di altri principali Paesi europei.

PI, sulla base delle logiche emergenti dagli studi WIK e Cohen, ha effettuato una comparazione del livello di efficienza tra i principali FSU europei attraverso la simulazione delle rispettive redditività a parità di livello dei prezzi e di volumi pro capite gestiti (c.d. Acid Test della redditività), in due varianti, come illustrato di seguito.

Una prima simulazione ha riguardato la redditività che PI avrebbe conseguito se avesse avuto gli stessi volumi pro capite e gli stessi prezzi medi di altri operatori postali (nella specie Deutsche Post, Royal Mail e PostNL, operatori nazionali in Germania, Regno Unito e Paesi Bassi).

Sulla base di tali assunzioni e della applicazione dei valori di elasticità dei costi ai volumi risultanti dallo studio Cohen, risulta che PI, nel caso in cui operasse con i volumi degli altri operatori, otterrebbe una redditività superiore a quella che tali operatori attualmente conseguono. In altri termini, la simulazione che si commenta elimina le differenze di redditività attribuibili a volumi pro capite e prezzi, riducendo le fonti di differenza della redditività alla sola struttura dei costi. Considerato che PI a parità di volumi pro capite e prezzi otterrebbe una redditività superiore a quella effettivamente conseguita dagli operatori considerati, dalla simulazione emerge che il livello di efficienza dei costi di PI è superiore rispetto a quello degli altri operatori. Si veda in proposito la tabella di seguito.

[omissis]

Una seconda simulazione, invece, ha riguardato la redditività che gli altri operatori postali avrebbero conseguito se avessero avuto gli stessi volumi pro capite, gli stessi prezzi medi e

la stessa quota di mercato di PI. Sulla base di tali assunzioni e della applicazione dei valori di elasticità dei costi ai volumi risultanti dallo studio Cohen, risulta che gli altri operatori, nel caso in cui operassero con i volumi di PI, otterrebbero una redditività inferiore a quella che attualmente conseguono ed inferiore a quella che attualmente consegue PI. In altri termini, dalla simulazione emerge che il livello di efficienza dei costi degli altri operatori è inferiore rispetto a quello di PI. Si veda in proposito la tabella di seguito.

[omissis]

Un altro studio che ha effettuato la comparazione dei livelli di efficienza tra diversi operatori postali europei è quello di Meschi, Pierleoni e Gori¹⁵ (di seguito “Studio Gori” presentato nell’ambito della conferenza organizzata dal Center for Research in Regulated Industries della Rutgers Business School di Newark (USA). Tale studio confronta il livello di efficienza dei costi di 7 FSU postali a livello internazionale (USPS - USA, La Poste - Francia, Deutsche Poste - Germania, Poste Italiane - Italia, Royal Mail – Regno Unito, Itella - Finlandia, Österreichische Post AG - Austria) attraverso l’applicazione delle più avanzate metodologie econometriche nel campo dell’analisi dell’efficienza delle imprese regolate. I risultati dello studio evidenziano che PI si colloca, tra gli operatori considerati, ai primi posti per livello di efficienza dei costi.

In merito alla valutazione del livello di efficienza di PI, è necessario richiamare il Decreto MISE del 25 agosto 2016 con cui il Ministero dichiara accertata, per il periodo dal 30 aprile 2011 al 30 aprile 2016, la conformità del servizio universale affidato a PI, ai criteri previsti dall’articolo 3 del d.lgs. 261/1999, ed il miglioramento dell’efficienza del servizio in esito alla verifica effettuata sulla base dell’analisi svolta dall’AGCom. Ne consegue che per l’anno 2014 il Ministero dello Sviluppo Economico, anche sulla base dell’analisi svolta dall’Autorità, ha riconosciuto un miglioramento dell’efficienza nella fornitura del servizio universale.

In conclusione, PI non condivide la valutazioni dell’Autorità relative alla presenza di rilevanti inefficienze nei costi di PI per l’anno 2014, considerato che:

- in base alle risultanze di studi internazionali e comparazioni del livello di efficienza, PI risulta più efficiente di altri principali operatori internazionali;

¹⁵ M. Meschi (FTI Consulting), M. R. Pierleoni (Università di Roma “Tor Vergata”) e S. Gori (University of West England), “*Advanced semi-parametric and parametric methods to assess efficiency in the postal sector*”, presentato alla Conferenza CRRRI Rutgers del 6 giugno 2014 in Frascati (RM),

- il Ministero dello Sviluppo Economico, nell'ambito delle verifiche per l'affidamento del servizio universale, ha riconosciuto, anche sulla base dell'analisi svolta dall'Autorità, un miglioramento dell'efficienza nella fornitura del servizio universale anche per l'anno 2014.

Interventi nel periodo 2010-2015

Nel periodo 2010-2015 PI ha adottato una serie di interventi finalizzati alla razionalizzazione dei processi operativi funzionali alla fornitura del servizio, migliorandone l'efficienza per effetto della riduzione delle risorse assorbite (e quindi dei costi di fornitura) a parità di output prodotto in termini di servizio. Alcuni esempi di tali interventi, con evidenza degli impatti su alcuni dei principali parametri di efficienza operativa, sono i seguenti:

- a) **Riorganizzazione ed efficientamento della rete logistica:** la gestione del processo logistico è realizzata mediante una rete di centri operativi che garantiscono il processo di raccolta, smistamento e trasporto degli invii postali. Tale rete è stata oggetto, nell'ultimo quinquennio, di un complesso di interventi finalizzati a garantirne lo sviluppo in coerenza con l'evoluzione delle esigenze dei clienti ed aumentarne l'efficienza operativa. In particolare, grazie alla progressiva contrazione dei volumi postali, è stato possibile ridurre in maniera significativa il numero complessivo di centri adibiti alle attività di smistamento e le relative risorse impiegate.

Centri logistici	2010		2015		Variazione %	
	Unità	Risorse	Unità	Risorse	Unità	Risorse
Aree Logistiche Territoriali	9	1.908	9	2.428	0%	27%
Centri di Meccanizzazione Postale	21	10.931	16	8.164	-24%	-25%
Centri Prioritario	29	2.547	7	906	-76%	-64%
Centri di supporto logistico	14	605	2	265	-86%	-56%
Totale	73	15.991	34	11.763	-53%	-26%

- b) **Riorganizzazione della rete di recapito e riduzione del numero di portalettere:** il numero di uffici di recapito è stato ridotto di quasi un terzo tra il 2010 ed il 2015 ed il numero di portalettere di circa un quinto, a parità di territorio servito ed a fronte di un incremento della popolazione da servire (cresciuta di 1,6 milioni di persone tra il 2010 ed il 2015).

2010	2015	Variazione	Variazione %
------	------	------------	--------------

Numero Uffici di recapito	3.457	2.372	-1.085	-31%
----------------------------------	-------	-------	--------	-------------

Il tempo impiegato dal portalelettere per la sua attività dipende principalmente dalla lunghezza del giro di recapito (percorrenze) e dal numero di utenti da servire. La lunghezza complessiva delle percorrenze dipende principalmente dalle caratteristiche del territorio da servire, considerato che il portalelettere deve garantire il recapito tutti i giorni presso tutti gli indirizzi d'Italia, mentre il numero di utenti è fortemente correlato alla popolazione: il territorio è, naturalmente, rimasto invariato mentre la popolazione è cresciuta, ma gli interventi di miglioramento dell'efficienza operativa effettuati da PI hanno consentito di ridurre notevolmente il numero di portalelettere (si veda la tabella di seguito). I parametri di efficienza relativi al rapporto tra superficie territoriale e portalelettere e tra popolazione e numero di portalelettere hanno registrato un miglioramento, rispettivamente, del 24% e del 27%, e ciò significa che, in media, ogni portalelettere nel 2015 copre mediamente un'area più ampia e serve un maggior numero di persone rispetto al 2010 (oltre 1800 abitanti nel 2015 contro poco più di 1400 nel 2010).

	2010	2015	Variazione	Variazione %
Numero di portalelettere	41.429	33.523	-7.906	-19%
Km² per portalelettere	7,3	9,0	1,7	+24%
Abitanti per portalelettere	1.429	1.814	385	+27%

Attualmente quasi tutti i portalelettere – contro meno della metà nel 2010 – sono stati dotati di palmare che, nell'ambito del progetto "postino telematico", consente di automatizzare numerose operazioni relative alla consegna della corrispondenza (es. emissione dell'avviso di tentato recapito per le registrate) e di fornire servizi di tracciatura evoluti.

- c) **Riduzione del numero degli uffici postali:** il numero degli uffici postali che il fornitore del SU deve mettere a disposizione della clientela è soggetto ai vincoli stabiliti dall'Autorità di regolamentazione, principalmente in termini di distanza massima dagli utenti. Le azioni di razionalizzazione adottate da PI hanno consentito di ridurre il numero degli uffici postali (ed i relativi costi) di quasi mille unità, fermo restando il rispetto dei vincoli di capillarità del SU.

	2010	2015	Variazione	Variazione %
Numero Uffici postali	14.005	13.048	-957	-7%

- d) **Crescita del costo del lavoro unitario in misura inferiore alla crescita media di tale costo in Italia:** il costo del lavoro unitario per gli addetti al recapito di Poste Italiane ha registrato una crescita inferiore a quella media del costo del lavoro nel settore dei servizi rilevata dall'ISTAT in Italia nello stesso periodo per le aziende con più di 500 dipendenti. La tabella di seguito evidenzia che la variazione del costo ordinario del lavoro per ciascun portalelettere di PI (livello contrattuale D) tra il 2010 ed il 2015 è stata di poco superiore all'[omissis].

Valori in euro	2010	2015	Variazione % 2010-2015
Costo del lavoro unitario portalelettere	[omissis]	[omissis]	[omissis]

Tale incremento risulta particolarmente basso se raffrontato all'indice mensile del costo del lavoro medio per ora lavorata (base 2010=100) fornito dall'ISTAT in riferimento alle aziende con più di 500 dipendenti del settore servizi: tale indice ha registrato, tra il mese di dicembre 2010 ed il corrispondente mese del 2015 un incremento superiore al 6%. La differenza tra le due variazioni percentuali evidenzia un livello di efficienza di PI di molto superiore alla media.

	Dicembre 2010	Dicembre 2015	Variazione % 2010-2015
Indice mensile del costo del lavoro medio per ora lavorata	101,0	107,3	6,24%

Interventi di riorganizzazione della rete di recapito tra il 2008 ed il 2013

Un ulteriore indicatore del livello di efficienza di PI, infine, può rinvenirsi nel fatto che l'Azienda, nel corso degli anni, ha messo in campo, praticamente senza soluzione di continuità, una pluralità di azioni di riorganizzazione della rete di recapito che hanno consentito, tra il 2008 ed il 2013, di ridurre il numero di zone di recapito di circa [omissis] unità, pari a circa il [omissis] del totale.

Gli interventi che interessano la rete postale operativa, come è intuibile, comportano un imponente sforzo organizzativo ed il rischio di deterioramento (seppur temporaneo) dei livelli di servizio garantiti, in conseguenza delle discontinuità e novità introdotti nei preesistenti processi operativi. Si consideri, al riguardo, che l'implementazione di un intervento di razionalizzazione della rete di recapito su scala nazionale comporta la necessità di riorganizzare completamente la rete logistica postale, a partire dai centri di smistamento, passando per la rete dei trasporti e fino a giungere agli uffici di recapito ed alle decine di migliaia di zone di recapito. La realizzazione di un intervento di tale portata, in assenza di significativi impatti sui livelli di servizio (come effettivamente è avvenuto per le riorganizzazioni effettuate da PI negli scorsi anni), richiede, naturalmente, molti mesi, sia per la progettazione dell'intervento, sia per la effettiva implementazione dello stesso. Occorre, inoltre, considerare i tempi necessari per discussione dei piani di riorganizzazione con le rappresentanze dei lavoratori: tale fase deve considerarsi assolutamente fisiologica in qualsiasi azienda (ed in particolare in quelle di grandi dimensioni), indipendentemente dal fatto che si addivenga, o meno, alla individuazione di una soluzione condivisa tra sindacati e Azienda.

Sulla base delle considerazioni sopra esposte, appare evidente che le riorganizzazioni della rete postale costituiscono interventi complessi e non rapidamente implementabili. Di conseguenza, non è ragionevole ipotizzare che la rete del FSU possa essere istantaneamente adeguata alle variazioni del contesto operativo, come ad esempio le variazioni dei volumi e/o degli obblighi di servizio universale. Occorre, invece, tenere conto del fatto che, a seguito, ad esempio, di una discontinuità del contesto operativo, l'adeguamento della rete, ove possibile in funzione degli obblighi di SU, richiede il rispetto di adeguati tempi di progettazione ed implementazione a tutela, in primo luogo, della continuità della fornitura del servizio universale. È evidente, infatti, che le attività operative correlate alla riorganizzazione della rete postale possono, nel corso delle fasi di implementazione, generare temporanei rallentamenti e disagi nei processi produttivi.

Di conseguenza, qualunque significativa riorganizzazione del processo di recapito non può avvenire senza soluzione di continuità, ma deve necessariamente avere degli "step" progressivi di implementazione.

È evidente, inoltre, che ciascun intervento di razionalizzazione non può essere proficuamente avviato prima della completa implementazione degli interventi precedentemente avviati ed ancora in corso di realizzazione.

Si riporta, di seguito, uno schema riepilogativo degli interventi di razionalizzazione della rete di recapito realizzati da PI nel periodo 2008 – 2013 (il numero di zone di recapito indicato nel grafico comprende zone di recapito universali e zone servite dall'articolazione mercato del recapito, ma la riduzione del numero di zone è riconducibile quasi esclusivamente alle zone

di recapito universali). Come si evince dallo schema, nel periodo in esame, PI è stata continuamente impegnata nella progettazione ovvero nella implementazione di interventi di razionalizzazione della rete di recapito, i quali hanno consentito di ridurre il numero di zone di recapito di circa [omissis] unità, pari a circa un quarto del numero iniziale, con un ritmo di quasi il [omissis] medio annuo per 5 anni di seguito.

Schema riepilogativo degli interventi di razionalizzazione della rete di recapito di PI

[omissis]

Infine, occorre ricordare che a seguito dell'entrata in vigore della Legge n. 190 del 23 dicembre 2014 (Legge di Stabilità 2015) e della successiva Delibera AGCom 395/15/CONS, con la quale l'Autorità ha autorizzato l'attuazione di un modello di recapito a giorni alterni degli invii postali rientranti nel servizio universale, PI ha avviato, già dal 2015, tutte le attività propedeutiche alla revisione del modello di recapito e, ad ottobre 2015, ha avviato la prima fase operativa del nuovo modello di recapito a giorni alterni che, come noto, ha interessato 256 Comuni appartenenti alle Regioni Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia e Veneto. Con riferimento al 2016 si ricorda che nel mese di aprile è stata avviata la seconda fase operativa del modello di recapito a giorni alterni, mentre la terza fase dovrà essere avviata non prima di febbraio 2017.

In conclusione, per tutte le motivazioni esposte, non si condivide la decisione dell'Autorità di ridurre i costi del recapito dello scenario reale.

Scelta del perimetro di riferimento

La metodologia di calcolo del costo netto della Terza Direttiva postale è pienamente coerente con le disposizioni normative europee in materia di aiuti di Stato, sulla base delle quali la Commissione Europea è chiamata a verificare se gli eventuali contributi riconosciuti dallo Stato al FSU eccedono il costo netto effettivamente sostenuto dal FSU¹⁶.

In proposito si osserva, in via preliminare, che la *“Disciplina dell’Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico”*¹⁷ (Disciplina SIEG 2012), costituisce un tassello fondamentale del quadro regolatorio europeo relativo al settore postale ed è, naturalmente, basata sulle medesime logiche che sono alla base della Terza Direttiva postale (la cui entrata in vigore è antecedente di alcuni anni rispetto a quella della Disciplina).

La Terza Direttiva, infatti, prevede che *“Se uno Stato membro stabilisce che gli obblighi del servizio universale previsti dalla presente direttiva comportano un costo netto, calcolato tenendo conto dell’allegato I ... può introdurre: a) un meccanismo volto a compensare l’impresa interessata a partire da fondi pubblici; ...”* (art. 7 co. 3): il costo netto calcolato in base all’All. I può, dunque, essere finanziato con fondi pubblici.

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

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

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

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

¹⁶ Si rileva, in proposito, che la Commissione Europea, fino al 2019 compreso, ha costantemente riconosciuto la compatibilità dei contributi statali all’onere di SU ricevuti da PI con la normativa europea in tema di aiuti di Stato.

¹⁷ Comunicazione 2012/C 8/03.

L'Autorità ritiene opportuno basare le proprie valutazioni sul perimetro relativo ai soli servizi universali. PI non condivide tale valutazione e ritiene che, al fine di garantire l'accuratezza e l'affidabilità dei risultati del calcolo del costo netto, sia necessario considerare nel perimetro del calcolo (in termini di costi e ricavi) anche i prodotti postali non universali.

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

Peraltro, già da alcuni anni, è emersa una tendenza di spostamento di volumi dall'area dei prodotti a fornitura obbligatoria (universali) all'area dei prodotti liberi (non universali); ciò, ad

esempio, è conseguenza della liberalizzazione del mercato, che ha spinto le PPAA a bandire gare per la fornitura di servizi postali. Lo stesso invio raccomandato, prima consuntivato economicamente nell'area dei servizi universali, finisce, quando fornito a seguito di gara, nell'area dei servizi non universali: è tuttavia lampante che il costo del portalettere che fornisce il servizio nei due casi è esattamente lo stesso, e deriva dall'obbligo di fornire quotidianamente il servizio di recapito.

Si rileva, in proposito, che, nell'ambito delle prime implementazioni del calcolo del costo netto e della letteratura economica di settore, è ormai consolidata la necessità di calcolare il costo netto del servizio universale in riferimento non al solo perimetro dei servizi universali, ma in riferimento al perimetro dei servizi postali nel loro complesso. Tale necessità, basata sulle considerazioni svolte appena sopra, è evidenziata da una serie di autorevoli studi e pareri dei quali viene dato conto di seguito.

Lo studio Frontier 2013 per la Commissione Europea, citato in precedenza, evidenzia che l'approccio *profitability cost* (PC) è focalizzato sulle implicazioni operative e di prodotto derivanti dagli obblighi di servizio universale, piuttosto che sulla fornitura dei prodotti universali in sé e per sé¹⁸.

Il Parere WIK sulla metodologia di calcolo del costo netto di PI, citato in precedenza, richiama le considerazioni di Frontier e conferma che, a livello internazionale, è consolidata la prassi del calcolo del costo netto in riferimento al complesso dei servizi postali¹⁹.

Sullo stesso tema, OFCom (Autorità di regolamentazione del settore postale nel Regno Unito), nel documento "*Securing financially sustainable universal service*" del marzo 2012, osserva²⁰ che devono essere presi in considerazione nel calcolo del costo netto anche i costi ed i ricavi dei prodotti non universali che sono offerti in stretta connessione con il SU ed allo scopo di coprire (ovvero saturare) i costi del servizio universale.

¹⁸ "*The PC approach is focused on both the operational and product implications of having to meet the universal service obligations (rather than providing the USO products or business per se). It also considers the USP as a whole (i.e. the net costs of the USO can be calculated as the difference in profits from operating with and without the USO)*", par. 3.4.1 dello Studio.

¹⁹ "*PI's calculation reports results only for specific universal service products that are specifically compulsory under postal legislation. By contrast, best practice in implementing Annex I of the Postal Directive would be to compare results for the whole firm, or at least for all postal services*", pag. 3 del parere.

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

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

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

Nella definizione di OFCom rientrano, senza ombra di dubbio, i servizi postali non universali che, come illustrato in precedenza, sono offerti da tutti gli FSU allo scopo di migliorare il livello di saturazione dei costi fissi della rete universale. Nel caso di PI, i servizi postali non universali assorbono una quota rilevante dei costi fissi delle rete universale e, con i relativi ricavi, contribuiscono alla copertura di tali costi.

Il tema del perimetro di riferimento per il calcolo del costo netto del Servizio Postale Universale è stato affrontato esplicitamente anche da alcuni regolatori postali europei.

In particolare, il regolatore belga IBPT (Institut Belge des Services Postaux et des Télécommunications) ha commissionato ad una società di consulenza (TERA Consultant) la definizione di un modello di calcolo del costo netto del Servizio Universale. Successivamente IBPT ha pubblicato una Comunicazione²¹ (maggio 2014), relativa alla metodologia del calcolo del costo netto, in cui il regolatore illustra i risultati della studio elaborato da TERA.

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

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

Inoltre, relativamente al tema del perimetro di riferimento per il calcolo del costo netto, il regolatore belga ritiene che si debbano prendere in considerazione gli obblighi (e quindi i costi dell'infrastruttura) imposti per la fornitura del servizio universale, piuttosto che l'inclusione, o meno, nel calcolo di un specifico prodotto. Tale valutazione è coerente con quanto indicato nel report di ERPG (*Exploration of challenges to overcome when implementing a net cost calculation methodology based on a reference scenario- Benchmark of experiences*), laddove viene evidenziato che:

“The net cost calculation of USO was based on the comparison of the current scenario and the reference scenario. It was not the fact that products are within or outside the USO that mattered, but the specific obligations related to the products within the perimeters of the USO.”

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

Il rationale di tale impostazione è specificamente indicato nella Comunicazione laddove il regolatore belga sottolinea come, configurate le caratteristiche dell'infrastruttura postale in relazione agli obblighi, è necessario – considerate le economie di scopo e di gamma – saturare il più possibile la rete postale²².

Inoltre, nella decisione “*Decision on the methodology for calculating the net cost of the universal postal service (CLSU)*” con cui AnaCom stabilisce i criteri per il calcolo del costo netto, il regolatore portoghese sostiene chiaramente che nel calcolo del costo netto debbano essere considerati tutti i prodotti veicolati e non solamente i prodotti universali; infatti a pagina 20 della citata decisione, AnaCom afferma che:

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

In conclusione, PI non concorda con la proposta dell'Autorità di considerare nel calcolo del costo netto unicamente il perimetro relativo ai soli servizi universali e ritiene, invece, che sulla base di quanto sopra esposto, si debba quantificare il costo netto del servizio universale in riferimento al perimetro dei servizi postali nel loro complesso.

²² “*En effet, les économies d'échelle et de gamme qui assurent la compétitivité d'un opérateur postal reposent nécessairement sur la vente, la collecte, le tri et la distribution d'un volume de produits le plus élevé possible, pour une couverture géographique identique.*”

Possibilità dell'operatore NFSU di cessare di fornire i servizi postali

L'Autorità valuta (§63 dello Schema di Delibera) l'ipotesi di PI, che prevede di non fornire più i servizi postali nello scenario NFSU per l'anno 2014 in quanto in perdita, non conforme a quanto previsto dall'Allegato I della Direttiva 2008/6/CE.

Come noto, l'Allegato I della Direttiva recita che: “[...] *Il costo netto degli obblighi di servizio universale deve essere calcolato come la differenza tra il costo netto delle operazioni di un fornitore del servizio universale designato quando è soggetto ad obblighi di servizio universale e il costo netto delle operazioni in assenza di tali obblighi.*”

Di conseguenza, risulta evidente che l'Allegato I non esclude la possibilità che il fornitore decida di non operare in assenza di obblighi. In tale stato, infatti, un operatore economico razionale, scevro da ogni vincolo regolatorio, dovrebbe operare secondo criteri di buona gestione, perseguendo, quindi, la massimizzazione del proprio profitto. In tal senso, dismetterà, ovviamente, ogni attività che risultasse essere in perdita. Il legislatore europeo, probabilmente, non ha ritenuto necessario prevedere esplicitamente la possibilità che un operatore senza obblighi sia libero di non operare, qualora in perdita, ritenendola un'ovvietà.

Le considerazioni di cui sopra assumono un'importanza fondamentale, in quanto incidono in maniera significativa sul calcolo del costo netto. Infatti, il considerare o meno la possibilità che l'operatore NFSU dismetta la fornitura dei servizi postali, qualora in perdita, altera in modo significativo il risultato del costo netto 2014, soprattutto alla luce delle rettifiche apportate dall'Autorità alla proposta di PI.

Nel 2014 l'operatore senza obblighi proposto da PI, pur a valle delle modifiche in termini di mercato e di modello di funzionamento operativo, risulta essere in perdita sui servizi postali. A partire da tale situazione, l'Autorità apporta una serie di modifiche peggiorative alle stime dei ricavi persi e dei costi evitati (come riepilogato nella tabella 13 dell'Allegato B).

Anche considerando unicamente l'incremento dei ricavi persi dei servizi universali effettuato dall'Autorità, a prescindere da ogni altro effetto sui costi, risulta che il risultato netto dei servizi postali nello scenario NFSU peggiora di un ammontare almeno di 110 M di euro.

Ne consegue che il risultato economico dell'operatore NFSU 2014, come modificato dall'Autorità, peggiora rispetto a quanto ipotizzato da PI, registrando una perdita ulteriormente negativa.

Ciò nonostante, l'Autorità impone all'operatore NFSU di continuare ad operare nella fornitura dei servizi postali, benché questi registrino una perdita significativa. In pratica, l'Autorità non

consente all'operatore senza obblighi di cessare il servizio postale, impedendogli di conseguire un risultato economico nullo e, quindi, migliore rispetto ad una significativa perdita.

Dal momento che il costo netto degli obblighi di servizio universale deve essere calcolato come la differenza tra il risultato delle operazioni con obblighi di servizio universale e quello delle operazioni in assenza di tali obblighi, ne consegue che il costo netto 2014 si riduce di un ammontare esattamente pari alla perdita dello scenario NFSU, come definita dall'Autorità.

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

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

Tali considerazioni sono ulteriormente avvalorate dal giudizio espresso dalla Commissione Europea nella Decisione "State Aid S.A. 43243 (2015/N)" laddove, nel calcolo del costo netto, si riconosce, infatti, a PI la possibilità di dismettere le attività postali, in assenza di obblighi, in quanto in perdita.

Sul punto si richiama quanto valutato della Commissione Europea ai paragrafi della Decisione:

- (85) : *The counterfactual scenario represents what the company would do without the obligation to provide the universal service. In the counterfactual scenario notified by the Italian authorities, PI would continue to provide postal services in an optimized form in 2012 and 2013 but would stop the provision of these services from 2014 onwards [...]even after optimization.*

- (97) : *The Commission considers that the counterfactual scenario described above is credible as it is grounded in the factual situation of PI.*

In conclusione, sulla base di quanto sopra esposto, non è realistico sostenere che nello scenario NFSU, il fornitore, libero da obblighi di servizio universale, continui a fornire i servizi postale qualora questi risultassero in perdita.

Nell'ambito dello scenario NFSU, infatti, in assenza di profitto economico positivo, un operatore economico razionale non opererebbe.

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?

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

Relativamente all'impatto derivante dalla riduzione della frequenza di recapito prospettata da PI sugli ulteriori servizi postali in J+1 (§74 dello Schema di Delibera), l'Autorità ritiene necessario apportare una riduzione ai ricavi della posta prioritaria (business e retail), anche proveniente dall'estero, e del pacco celere 1, pari a quella stimata da PI per il servizio di raccomandata 1.

In altri termini, l'Autorità applica una riduzione del [omissis] dei volumi di posta prioritaria (business e retail, anche proveniente dall'estero) e di pacco celere 1, in analogia a quanto effettuato per il prodotto di raccomandata 1, in ragione del fatto che circa il [omissis] della quota di mercato dei servizi di corrispondenza era detenuta da PI nel 2013 e nel 2014 (§73 dello Schema di Delibera).

La Società non condivide le valutazioni dell'Autorità per una serie di motivazioni di seguito esposte.

In primo luogo, si evidenzia che Nexive, il principale concorrente di PI, ad oggi non offre prodotti di corrispondenza con sla j+1, così come si evince dal sito dell'operatore (<http://www.nexive.it/stampa-recapito-postale/servizi-recapito>).

In secondo luogo, si osserva che la quota di mercato che l'Autorità propone di applicare ai prodotti in J+1 oggetto di rettifica (pari al [omissis]) è riferita a tutti i prodotti di corrispondenza e non nello specifico alla posta prioritaria che, come noto, presentando una scarsa sostituibilità del prodotto dal lato dell'offerta (in particolare per il segmento retail), sarebbe sensibilmente inferiore al livello proposto dall'Autorità.

Le ipotesi presentate da PI sulla raccomandata 1 sono estremamente cautelative (si estremizza l'effetto della migrazione da R1 verso la raccomandata tradizionale, eliminando completamente il prodotto R1) e sono ipotizzabili solo in quanto già esiste un prodotto sostitutivo nel catalogo PI (la raccomandata tradizionale in J+3 rispetto alla raccomandata 1), mentre le stesse ipotesi non sono assolutamente replicabili sulla prioritaria.

Con riferimento al pacco celere 1, in ogni caso, non possono ritenersi condivisibili gli effetti dell'eliminazione della rete J+1 in quanto, ad oggi, il recapito del prodotto pacco celere 1 non viene effettuato dalla rete dei portalettere di PI ma, bensì, dalla rete di SDA che gestisce in

outsourcing questa fase di processo e che, nello scenario NFSU, non subisce alcuna variazione.

Relativamente all'impatto derivante dalla razionalizzazione della rete degli UP in assenza di obblighi, l'Autorità ritiene che debba essere applicata la stessa percentuale di riduzione dei volumi stimata da PI per i volumi delle raccomandate retail e degli atti giudiziari retail accettati presso gli UP chiusi, anche ai servizi di raccomandata verso l'estero, assicurata retail e ai pacchi non ordinari. Tuttavia, in assenza di dati, l'Autorità applica, in via cautelativa, a tali prodotti una riduzione del 5% (§75 dello Schema di Delibera).

Si rappresenta che la valutazione dell'Autorità di applicare alla assicurata retail la stessa riduzione dei volumi applicata alla raccomandata retail non è condivisibile. Infatti, tale prodotto si differenzia dalla raccomandata per l'assicurazione del contenuto dell'invio che la rende particolarmente adatta a soddisfare le esigenze di spedizione di invii il cui contenuto è decisamente importante (quali, ad esempio, oggetti di valore, denaro, documenti importanti). Il prodotto assicurata retail è, pertanto, sostituibile o con servizi di trasporto valori o con l'acquisto di spedizioni da parte degli operatori di corriere espresso, a cui si aggiunga il servizio accessorio di assicurazione. Appare evidente come, in entrambi i casi, il prezzo della spedizione raggiunge costi elevati rendendo di fatto difficilmente sostituibile l'assicurata con gli altri servizi. A titolo di esempio si rileva che il solo servizio accessorio di assicurazione (senza il servizio di recapito) offerto ad esempio da DHL (http://www.dhl.it/it/express/servizi_opzionali.html) ha un costo minimo di 10€ oppure l'1% del valore dichiarato della spedizione se superiore, mentre l'assicurata retail, ad esempio, fino a 20 gr ha un prezzo, compreso del servizio di assicurazione, di soli 5,8€.

La Società evidenzia, inoltre, che il ridimensionamento della rete degli uffici postali nello scenario controfattuale sia stata disegnata per massimizzare la copertura territoriale proprio al fine di preservare i ricavi gestiti. Al riguardo si rappresenta come ad esempio Mail Boxes – concorrente di PI, che commercializza prodotti di corriere espresso grazie a partnership con i principali operatori del mercato – opera attraverso una rete costituita da 560 affiliati al 2013. La rete degli UP nello scenario NFSU di PI è costituita da 4.500, ovvero un numero di punti vendita ed una copertura nettamente superiore alla rete di Mail Boxes. In conclusione, si ritiene valida l'ipotesi secondo cui, considerato che esiste una scarsa sostituibilità dell'assicurata con altri prodotti e che comunque viene garantita un'estesa copertura territoriale nello scenario NFSU, la chiusura degli uffici postali abbia un effetto nullo sui volumi dell'assicurata retail.

Relativamente alla valutazione dell'Autorità di applicare, in analogia a quanto ipotizzato per le raccomandate, una riduzione del 5% dei ricavi dei pacchi non universali e del corriere espresso per effetto del ridimensionamento della rete degli uffici postali (§75 dello Schema

di Delibera), si evidenzia che la Società ha implicitamente applicato una riduzione al complesso dei pacchi non universali e del corriere espresso in linea con tale percentuale (si veda la tabella sottostante). Si ricorda, infatti, che la Società, in relazione all'eliminazione del prodotto pacco ordinario nello scenario NFSU, ha ipotizzato, a scopo prudenziale, che una parte residuale dei volumi dei prodotti universali migrino sulle offerte del corriere espresso. I ricavi dei prodotti del corriere espresso subiscono una diminuzione per effetto del ridimensionamento dei punti di accettazione, che viene annullata grazie ai volumi del pacco ordinario che migrano su tali prodotti.

Infine, si rileva che i prodotti del corriere espresso da estero non sono impattati dalla riduzione dei punti di accettazione in Italia e, quindi, non risulta condivisibile la riduzione dei ricavi del corriere espresso proposta dall'Autorità.

Di seguito è riportata una tabella che evidenzia la percentuale di riduzione dei ricavi dei pacchi non universali e del corriere espresso per effetto combinato ed equivalente dell'eliminazione del prodotto pacco ordinario e della riduzione dei punti di accettazione.

Tabella ricavi calcolata con quota del gruppo, anno 2013, mercato corriere espresso nazionale + per estero
[omissis]

Per tali motivi, non si condivide l'applicazione di una ulteriore riduzione del 5% dei ricavi dei pacchi non universali e del corriere espresso per effetto del ridimensionamento della rete degli uffici postali

Relativamente all'impatto derivante dalla introduzione dell'IVA in assenza di obblighi, l'Autorità ritiene opportuno:

- applicare una riduzione del [omissis] ai volumi del servizio di assicurata non retail, in analogia ai criteri utilizzati da PI per stimare la variazione dei volumi dei servizi di posta massiva, posta prioritaria non retail e posta raccomandata non retail (§77 dello Schema di Delibera);
- applicare ai volumi della raccomandata retail, della assicurata retail e della posta prioritaria retail, anche dirette verso l'estero, la medesima riduzione applicata ai servizi di posta massiva, posta prioritaria non retail e posta raccomandata non retail, in ragione del fatto che 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 (§78 dello Schema di Delibera).

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

Preliminarmente, si ribadisce quanto osservato in precedenza relativamente alla scarsa sostituibilità della assicurata (retail e non retail) con altri prodotti, ovvero il servizio di trasporto valori ed eventualmente il recapito tramite corriere espresso, a cui si aggiunga il servizio accessorio di assicurazione.

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

Analogamente, si rappresenta che se si applicasse l'IVA ad un'assicurata retail fino a 20 gr (compreso il servizio di assicurazione fino a 50€) il cui prezzo è pari a 5,8€, il prezzo finale raggiungerebbe il valore 7,1€ risultando, comunque, inferiore al solo costo del servizio di assicurazione previsto da DHL (pari ad un minimo di 10€).

In relazione all'applicazione alla raccomandata retail di una riduzione dei ricavi analoga a quella applicata per la raccomandata non retail (§78), si rappresenta come tale analogia non sia condivisibile. Infatti, i mittenti della posta raccomandata retail sono principalmente PMI e SOHO, ovvero soggetti che detraggono l'IVA. Al riguardo si rappresenta che, come illustrato nella tavola seguente, solo il [omissis] % degli invii di raccomandata retail è spedito da persone fisiche, che non possono detrarre l'IVA. Anche considerando nel calcolo la Pubblica Amministrazione, la percentuale di clienti che non possono detrarre l'IVA sarebbe ampiamente inferiore al [omissis] del totale. Pertanto, l'analogia proposta dall'Autorità non è condivisibile, in quanto non è corretto affermare che nella raccomandata retail vi sia una elevata incidenza di clienti di tipo consumer che non detraggono l'IVA.

[omissis]

Relativamente alla posta prioritaria retail, l'Autorità applica, per effetto dell'introduzione dell'IVA, 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.

La Società non condivide tale modifica, in quanto la percentuale di clienti che non possono detrarre l'IVA e che postalizzano i propri invii attraverso le cassette, che rappresentano la modalità di accettazione prevalente nell'aggregato prioritaria retail, risultano essere ampiamente inferiore al [omissis] del totale dei volumi della vuotatura cassetta. Per contro, la percentuale dei clienti della posta prioritaria non retail che non detraggono l'IVA è risultata essere superiore a tale valore.

Si evidenzia, inoltre, che applicare la medesima variazione percentuale ai volumi dei prodotti retail e non retail (prioritaria e/o raccomandata) implicherebbe assumere per i due segmenti

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

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

L'Autorità applica una riduzione del 15% ai ricavi degli atti giudiziari, in relazione alla rimozione del regime di esclusiva, in aggiunta a quella dovuta alla razionalizzazione gli UP (§79 dello Schema di Delibera).

La Società non condivide tale modifica in quanto:

- il regime di esclusiva sugli atti giudiziari affidato ad uno specifico operatore postale è dovuta ad esigenze di ordine pubblico e, quindi, l'individuazione di tale soggetto non è necessariamente legata al fatto che questi sia anche il fornitore del servizio universale;
- l'ulteriore riduzione del 15% dei ricavi degli atti giudiziari rispetto a quanto stimato da PI non è condivisibile, anche alla luce del fatto che già attualmente, in presenza del regime di esclusiva, il prodotto è sottoposto alla pressione competitiva di servizi sostitutivi, quali il messo notificatore;
- peraltro, nel caso di servizi integrati di notifica, il cliente attribuisce particolare valore all'integrazione del servizio, elemento non correlato all'aumento della competizione derivante dalla rimozione dell'esclusiva.

L'Autorità non ritiene realistico che nello scenario controfattuale per l'anno 2014 venga adottata in alcune aree del Paese una modalità di consegna presso *drop-box* in luogo della consegna a domicilio e, di conseguenza, annulla gli effetti ipotizzati da PI sui ricavi dei servizi on-line e sugli atti giudiziari nello scenario NFSU (§80 dello Schema di Delibera).

Si rappresenta che non si condivide l'eliminazione del drop box nello scenario controfattuale per l'anno 2014 e che, pertanto, le rettifiche effettuate non sono corrette per i motivi di seguito riportati.

La Società osserva come l'esistenza di modalità di recapito alternative al recapito al civico è una realtà da anni, si veda ad esempio il caso di Canadian Post. Tale fornitore del SU

recapita, da qualche anno, attraverso diverse modalità, recapito presso: il civico, mailbox per piccoli centri abitati, mailbox per piccole comunità rurali²³. L'operatore canadese ha intrapreso un progetto volto a migliorare i risultati economici negativi conseguiti ed elemento rilevante di tale progetto è stato la sostituzione del recapito al civico con il recapito presso mailbox, al fine di ridurre i costi. Si evidenzia, inoltre, come la modalità di recapito presso mailbox sia attualmente rilevante come dimostra la tabella di seguito riportata:

Delivery method	Number of addresses (as at december 2015)	% of total addresse
Door to door	4.255.742	27%
Centralized point (e.g. lobby lockbox)	4.033.516	26%
Group mailbox, community mailbox,	5.060.871	32%
Delivery facility (postal box, general)	1.754.973	11%
Rular mail box	708.909	4%
All methods	15.814.011	100%

Fonte: Canada Post Corporation - Annual Report 2015

L'Autorità applica, rispetto alle valutazioni della Società, un'ulteriore riduzione del 5% ai ricavi dell'avviso di ricevimento (§81 dello Schema di Delibera), a seguito delle ulteriori riduzioni dei ricavi della posta registrata apportate dall'Autorità.

Al riguardo PI rappresenta come, non condividendo per le motivazioni sopraesposte le rettifiche in diminuzione della posta registrata proposte dall'Autorità, non considera giustificata tale ulteriore riduzione.

Allo stesso modo, si fa presente come l'Autorità non abbia considerato condivisibile, per l'anno 2014, l'ipotesi di PI relativa all'introduzione del modello di recapito con consegna presso *drop-box* in alcuni Comuni. Nella stima dei ricavi persi presentata da PI è stata ipotizzata una decurtazione dei ricavi (circa il 5%) di alcuni prodotti con consegna nei Comuni, in cui è stata prevista la consegna in *drop-box*. Pur non accettando tale modalità di consegna, l'Autorità sembrerebbe aver rettificato i calcoli di PI per ripristinare la stima di tali ricavi persi solamente per gli atti giudiziari e non, invece, per altri prodotti, quali ad esempio le raccomandate.

²³ "Canada Post will deliver to every address in Canada. This may be delivery to the door, a community mail box, group mailbox, a rural mailbox, a postal box, general delivery at the post office, or delivery to a central point, in apartment/office buildings". Annual Report 2015

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?

Si condividono le valutazioni dell'Autorità circa la riduzione dei punti di accettazione *business* e la 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.3 Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito ai costi evitati nella fase di raccolta in assenza di obblighi?

Si condividono le valutazioni dell'Autorità circa le ipotesi di risparmio di costi nella fase di raccolta in assenza di obblighi. Si ricorda che viene considerato plausibile che nello scenario NFSU non venga ipotizzata alcuna modifica alla frequenza di raccolta, che rimane giornaliera per entrambi i flussi, *retail* e *business*, mentre si assume che il risparmio su queste attività, in assenza dei vincoli di SU, derivi soltanto dalla diminuzione delle linee di trasporto, per effetto della riduzione degli UP e dell'eliminazione del collegamento con l'aeroporto.

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

Per quanto riguarda i CMP, l'Autorità non ritiene opportuno riconoscere come costo netto del SU il risparmio degli FTE imputato alla razionalizzazione dei CMP nello scenario NFSU, in quanto considera 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.

PI osserva, in proposito, che lo SLA J+1 dipende anche dall'attività di smistamento e dalla meccanizzazione dei centri di lavorazione, considerato che una quota rilevante dei volumi in J+1 è lavorata dagli impianti.

Infatti, il numero e la dislocazione dei Centri di smistamento è strettamente funzionale alla garanzia dello SLA J+1 e la rete di PI è stata progettata in funzione di ciò: se il numero dei CMP fosse inferiore, non sarebbe possibile, nel rispetto dei vincoli temporali del J+1, raccogliere il prodotto, lavorarlo in tutte le fasi e distribuirlo al recapito il giorno successivo. Al fine di garantire lo SLA J+1, infatti, i centri di smistamento devono effettuare lavorazioni in finestre temporali ristrette e ben definite: la lavorazione CRP (ripartizione in partenza) deve concludersi entro le [omissis] circa, con un picco alle [omissis], mentre la lavorazione di CRA (ripartizione in arrivo) deve avvenire in una finestra notturna ristretta [omissis]. Il flusso logistico presenta ridottissimi margini di flessibilità e qualunque ritardo in una delle fasi, dalla raccolta alla distribuzione, comporta il mancato rispetto dell'obiettivo di recapito in J+1.

Si riporta di seguito un esempio di ciò che accade nella situazione attuale (scenario FSU).
[omissis]

Inoltre, si segnala che nelle ipotesi presentate da PI si fornisce evidenza anche della variazione degli ammortamenti e dei costi esterni (soprattutto, ma non esclusivamente, per quelli collegati agli impianti dei centri di smistamento) su cui invece non si riscontrano evidenze specifiche nella Delibera.

Per quanto riguarda i CP, l'Autorità valuta 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, ma unicamente 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).

PI osserva, in proposito, che i Centri P sono strutture necessarie ma non sufficienti al rispetto dello SLA J+1. Come rilevato in precedenza, anche i CMP svolgono attività di smistamento in raccolta e in distribuzione che sono strettamente funzionali al rispetto dello SLA J+1. I Centri P dal loro canto svolgono attività analoghe di smistamento per il J+1. Ne consegue che anche le attività di smistamento dei CMP devono essere considerate attribuibili al costo netto al pari di quelle dei Centri P. Quindi, in assenza di obblighi di SU, anche il personale addetto alla videocodifica ed alle attività di *transit point* potrebbe essere ridotto per effetto della riduzione dei volumi lavorati e del rilassamento dei vincoli di qualità ed affidabilità del recapito.

In particolare i CP nascono a supporto dei CMP: la presenza dei CP si rende necessaria in determinate aree geografiche distanti dai CMP solo quando i volumi in gioco sono tali da non poter essere lavorati dal CMP stesso (con la capacità produttiva a disposizione) in tempi adeguati alla consegna ai centri di recapito (si ricordi che la finestra temporale in cui vanno a operare i CP è molto serrata, [omissis] circa). Il vincolo del J+1 costringe l'Azienda a minimizzare il tempo di smistamento e, quindi, in presenza di un numero di invii in eccedenza rispetto alla capacità di smistamento in J+1 dei CMP (ovvero, nel rispetto del vincolo di recapito in J+1), è necessaria la presenza di un adeguato numero di centri P. In tali casi si bypassa il transito all'interno del CMP e si istituiscono dei collegamenti dagli HUB direttamente presso un centro più vicino all'area di recapito (il Centro P, per l'appunto).

Per i motivi sopraesposti, non si condividono le valutazioni dell'Autorità in merito all'analisi sui costi evitati della fase di smistamento in assenza di obblighi.

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

Si condividono le valutazioni dell'Autorità secondo cui non si debbano apportare modifiche allo scenario NFSU del trasporto nazionale, dal momento che l'Autorità ritiene condivisibile:

- 1) attribuirne il costo della rete veloce agli oneri del SU, in quanto dedicate al raggiungimento dello SLA J+1, e quindi non considerarli nello scenario NFSU; e
- 2) trasferire tutto il traffico J+1 sulla rete J+3 senza oneri aggiuntivi.

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

Non considerando condivisibili le valutazioni espresse dall'Autorità, secondo cui nello scenario controfattuale non esisterebbero zone con frequenza di recapito inferiore a 3 volte a settimana (si veda la risposta alla domanda D.8), non si condividono, di conseguenza, le conclusioni che l'Autorità trae in merito ai costi evitati nella fase di distribuzione in assenza di obblighi.

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

L'Autorità ritiene che la prestazione del portalettere per le attività di percorrenza avrebbe dovuto ridursi in conseguenza della riduzione, tra il 2013 ed il 2014, della probabilità che un punto di consegna debba essere toccato dal portalettere per il recapito di un invio di posta. In particolare, l'Autorità ritiene che vi sia una relazione diretta tra volumi di posta da consegnare, punti consegna serviti e lunghezza delle percorrenze del portalettere: tale convinzione è destituita di fondamento, come si illustrerà nel seguito.

Come conseguenza della ipotizzata relazione tra volumi e percorrenze, l'Autorità ritiene opportuno modificare la formula di calcolo della prestazione del portalettere moltiplicando il parametro P_{2b} della prestazione (tempo dedicato dal portalettere alla gita, cioè al giro di recapito della corrispondenza) per l'indice di affollamento (IA, rappresentativo del rapporto tra volumi giornalieri di corrispondenza indescritta e punti di consegna, con punti di consegna pari al numero di utenti attivi).

A seguito della correzione, l'Autorità ritiene opportuno ridurre il numero di portalettere nello scenario reale di circa l'11%. Anche solo guardando a tale ultimo risultato, emerge una evidente contraddizione con quanto l'Autorità stessa sostiene: da un lato, infatti, l'Autorità *“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 nazionale per cinque giorni alla settimana”* (pag. 44, punto 146 dello Schema di Delibera) e, d'altro lato, considera ragionevole che i portalettere si riducano dell'11% tra 2013 e 2014 a fronte di un calo dei volumi del 10% (ipotizzando quindi che, posta pari a 100 la variazione dei volumi, la conseguente variazione del numero di portalettere e dei relativi costi sia pari al 110). A tale rettifica, poi, l'Autorità ne aggiunge una seconda, sempre basata

sulla medesima riduzione del 10% dei volumi, che determina, per il 2014, un'ulteriore riduzione del numero di portalettere e dei relativi costi.

I risultati paradossali descritti sono, in realtà, frutto di alcuni errori metodologici che inficiano gravemente l'attendibilità delle valutazioni operate dall'Autorità.

Un primo errore metodologico consiste nell'ipotizzare l'esistenza di un rapporto diretto tra lunghezza della gita ed indice di affollamento: secondo l'Autorità, ad esempio, un indice di affollamento pari a 0,5 (ovvero 0,5 invii al giorno per punto di consegna) consentirebbe di dimezzare la gita del portalettere, in ragione del fatto che solo il 50% dei punti di consegna viene servito. In realtà un IA pari a 0,5 deve essere interpretato come un indicatore del fatto che il portalettere deve, mediamente, servire il 100% dei civici che incontra lungo il suo percorso di recapito e, di conseguenza, deve necessariamente effettuare la totalità delle percorrenze valorizzate tramite il parametro P_{2b} . Questa constatazione si basa sul fatto che l'IA esprime il numero medio di invii per utente (abitazione, negozio, ufficio o altro utente) e non per civico: dal momento che gli utenti totali sono più del doppio dei civici (circa 30 milioni di utenti a fronte di circa 14 milioni di civici), mediamente per ogni civico sono presenti più di due utenti, per cui 0,5 invii per utente si traducono in più di un invio per civico. Proprio per questo motivo l'IA viene utilizzato per la quantificazione dell'attività di consegna (che risente del numero di utenti mediamente serviti, cioè del numero medio di cassette domiciliari da servire) e non, invece, nella quantificazione dell'attività di percorrenza (che potrebbe al limite risentire, in linea teorica, del numero di civici mediamente serviti, indipendentemente da quanti utenti siano presenti presso ciascun civico). Si consideri, inoltre, che l'IA viene calcolato prendendo in considerazione i soli volumi della posta indescritta (in quanto parametro finalizzato alla quantificazione dell'attività di consegna della sola posta indescritta), mentre il numero di civici mediamente servito dal portalettere risente necessariamente anche dei volumi di posta descritta.

Dividendo i circa 3,7 miliardi di invii gestiti da PI nel 2014 per 14,4 milioni di civici e per 250 giorni di recapito, si ottiene un numero medio di invii per civico superiore ad 1: in base a tale calcolo, anche ammettendo l'esistenza di un rapporto diretto tra percorrenze e civici serviti, i risparmi conseguibili nel 2014 sarebbero paria zero.

Anche ipotizzando l'esistenza di un rapporto diretto tra percorrenze e numero di invii per civico, tuttavia, si commetterebbe un evidente errore metodologico. In base a tale ipotesi, la lunghezza della gita del portalettere potrebbe essere ridotta in una percentuale pari a quella dei civici non serviti. Una simile riduzione della gita risulterebbe effettivamente realizzabile solamente ove ogni singolo civico fosse connesso direttamente al punto iniziale della gita del portalettere da un autonomo tratto di strada (struttura "a stella"): solo in questo caso, puramente teorico, ad ogni civico non servito corrisponderebbe un tratto di strada non percorso. Nella realtà, tuttavia, i civici che il portalettere deve servire sono collegati al punto

iniziale della gita da una serie di tratti di strada tra loro interconnessi ed organizzati in una struttura a “rete”, per cui una serie di tratti di strada devono essere percorsi comunque dal portalettere, per raggiungere i successivi tratti, anche nell’ipotesi in cui nei primi non vi siano civici da servire. Inoltre si osserva che, anche a fronte di specifici casi in cui si ravvisasse la possibilità teorica di evitare la percorrenza di un determinato tratto di strada in assenza di civici da servire, rimarrebbe comunque molto bassa la probabilità che nessun civico del tratto di strada debba essere servito. L’esperienza comune suggerisce, infatti, che in qualsiasi agglomerato abitativo, piccolo o grande che sia, insistono, di norma, su ciascun tratto di strada (intendendo per tratto di strada il segmento che congiunge due intersezioni stradali) più civici: considerato che, come evidenziato in precedenza, ciascun civico riceve in media più di un invio al giorno, la probabilità che nessuno dei civici di uno stesso tratto di strada debba essere servito (e che, quindi, il tratto di strada possa essere escluso dalla gita) risulta estremamente bassa. Anche nelle aree rurali, d’altro canto, dove i civici sono molto distanti tra loro, non si riscontra una configurazione stradale a stella, quanto piuttosto la presenza di poche strade, molto lunghe e con poche intersezioni, lungo le quali sono allocati diversi civici: anche in questo caso la gita del portalettere è vincolata dalla configurazione stradale e la probabilità che nessuno dei civici di un determinato tratto di strada riceva corrispondenza è molto bassa.

In conclusione, la combinazione tra i vincoli operativi derivanti dalle caratteristiche strutturali del territorio da servire e l’elevata probabilità che ciascun civico (e, a maggior ragione, ciascun tratto di strada) debba essere servito tutti i giorni, rende inapplicabile, nel caso di PI, ogni ipotesi di ridimensionamento delle percorrenze del portalettere in relazione al calo dei volumi registrato nell’anno 2014.

Per quanto sopra, la valutazione dell’Autorità relativa alla possibilità di considerare nel calcolo della prestazione solo la percentuale di punti di consegna che mediamente riceve la corrispondenza ogni giorno ed una distanza media tra i punti stessi è infondata e non condivisibile. Si rileva, peraltro, che tale metodologia comunque non garantirebbe i risparmi di costo ipotizzati dall’Autorità, dal momento che la riduzione dei punti di consegna mediamente forniti, a parità di area territoriale coperta, si tradurrebbe inevitabilmente in un incremento della distanza media tra gli stessi. Più in generale, l’ottimizzazione delle percorrenze in funzione dei volumi non è attuabile con le modalità proposte dall’Autorità, come dimostrato sopra, da un operatore che gestisce volumi paragonabili a quelli di PI: tale modalità, infatti, è tipica degli operatori di corriere espresso, i quali operano in condizioni radicalmente differenti (volumi decine di volte inferiori a quelli di PI con valore aggiunto unitario diverse volte superiore). L’unico vero strumento di ottimizzazione delle percorrenze in funzione dei volumi efficacemente implementabile da un operatore postale paragonabile a PI è quello della riduzione della frequenza di recapito, come dimostrano alcune esperienze

sia internazionali, sia di altri Paesi europei (si veda al riguardo la Delibera AGCom 395/15/CONS, par. 3.1) e come si evince dall'osservazione delle modalità operative adottate da tutti gli operatori concorrenti di PI in Italia (i quali operano, di norma, con frequenze di recapito non superiori a due giorni alla settimana). Riguardo agli esempi di efficientamento della rete di recapito richiamati dall'Autorità, ed in particolare quelli di La Poste e Deutsche Post (che, per dimensione, sono confrontabili con PI), si osserva che tali operatori gestiscono volumi pro capite notevolmente superiori a quelli di PI, per cui non appare verosimile il conseguimento di significative efficienze sulle percorrenze se non attraverso l'adozione di modalità operative che consentono la riduzione, almeno per alcune tipologie di invii, della frequenza di recapito.

Per quanto riguarda gli interventi di efficientamento della rete di recapito effettuati da PI negli anni 2013 e 2014, si osserva che, principalmente per effetto dell'intervento straordinario di incremento della produttività implementato nel corso del 2013, l'Azienda ha conseguito nel biennio una riduzione di circa il [omissis] sia delle zone di recapito che dei portalettere: tale riduzione, ottenuta a fronte di un calo dei volumi di circa il [omissis] nel biennio, evidenzia un rapporto percentuale tra riduzione delle risorse utilizzate e riduzione dei volumi postali pari a circa il [omissis], misura più che ragionevole in considerazione dell'esistenza di "rigidità intrinseche nella rete postale" indotte dai vincoli del servizio universale, come riconosciuto dall'Autorità stessa.

In conclusione, PI ritiene non condivisibili le rettifiche per l'efficienza effettuate dall'Autorità allo scenario FSU, in quanto viziate sotto il profilo metodologico ed indebitamente penalizzanti per PI, e ritiene che non sia corretto effettuare rettifiche per l'efficienza ulteriori rispetto ai rilevanti interventi di efficientamento effettivamente realizzati dall'Azienda nel biennio 2013-2014.

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

In relazione alla frequenza di recapito che PI implementerebbe in assenza di obblighi, che secondo le ipotesi formulate dalla scrivente risulta pari a circa due giorni a settimana, 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" (cfr. §163 dello Schema di Delibera). Per corroborare le sue valutazioni sul tema, l'Autorità

osserva che la frequenza ottima stimata da PI si discosterebbe “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” (cfr. §160 dello Schema di Delibera). Tale conclusione emergerebbe dallo studio “Cross-country comparison of optimal mail delivery frequencies” svolto da Borsenberger, Claire, Joram C. Magre and Bernard Roy nel 2010.

Preme rilevare in primo luogo come le risultanze cui giunge Codesta Autorità siano smentite dalle evidenze del mercato italiano. In particolare, analizzando l’organizzazione del recapito del principale concorrente di Poste (Nexive), si evidenzia come un operatore privo di obblighi del servizio universale abbia scelto di garantire una frequenza di recapito media inferiore a due giorni a settimana.²⁴

Sul punto si osserva, inoltre, che lo studio citato dall’Autorità risulta datato nel tempo (2010) e che, di conseguenza, non può costituire un punto di riferimento per la determinazione della frequenza ottima di recapito in assenza di obblighi per gli anni oggetto di analisi. Infatti, nel quadriennio 2010-2014 i volumi postali hanno registrato una contrazione significativa e, pertanto, la frequenza ottima di recapito nel 2013 e nel 2014 non può certamente coincidere con quella del 2010.

Per questi motivi appare più corretto basare l’analisi della frequenza ottima di recapito dello scenario NFSU sul modello adottato da PI: infatti, il modello economico elaborato dall’Azienda per determinare la frequenza di recapito ottima in assenza di obblighi, basato in larga parte su uno studio condotto dalla società PriceWaterhouseCoopers (PWC) per conto della Commissione Europea²⁵, è diventato un capitolo di una pubblicazione di riferimento a livello internazionale per il settore postale, in quanto ritenuto di interesse e rilevanza da un punto di vista accademico (Reforming the postal sector in the face of electronic competition, ed. By Crew & Kleindorfer 2012).

²⁴ Nexive infatti indica i seguenti tempi di recapito (peraltro “indicativi”): “Nexive si impegna a recapitare ciascuna Lettera Certificata al destinatario indicato dal Cliente indicativamente entro: (i) il terzo Giorno Lavorativo successivo alla relativa Data di Accettazione, nell’ipotesi di consegna nello stesso Comune in cui è avvenuta l’Accettazione; oppure (ii) il quinto Giorno Lavorativo successivo alla relativa Data di Accettazione, nell’ipotesi di consegna in un Comune dell’Area Coperta diverso dal Comune in cui è avvenuta l’Accettazione; oppure (iii) il settimo Giorno Lavorativo successivo alla relativa Data di Accettazione, nell’ipotesi di consegna in un Comune delle seguenti regioni: Sicilia, Sardegna, Calabria e Basilicata”. Fonte: [file:///C:/Users/fischie1/Downloads/condizioni_generali%20\(10\).pdf](file:///C:/Users/fischie1/Downloads/condizioni_generali%20(10).pdf) (art. 5)

²⁵ PriceWaterhouseCoopers, “The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009” (Final Report and Annexes), 2006.

Inoltre, nelle sue valutazioni sul recapito dello scenario NFSU, l'Autorità osserva come il modello elaborato da PI non terrebbe 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" (cfr. §161 dello Schema di Delibera). In particolare, secondo la stessa Autorità, gli effetti citati tenderebbero a ridurre i risparmi di costo ipotizzati da PI nello scenario NFSU.

Sul punto si osserva preliminarmente che gli aspetti operativi critici, secondo l'Autorità, non risultano supportati da alcuna analisi tecnica del processo di recapito. Inoltre, si fa presente che nell'ambito del procedimento sul costo netto per gli anni 2013 e 2014, non sono emerse specifiche richieste dell'Autorità volte ad approfondire aspetti tecnici relativi alla effettiva implementabilità di una frequenza di recapito di due giorni a settimana. Inoltre, con riferimento al presunto aumento dei costi legati alla giacenza della corrispondenza quando la frequenza di recapito si riduce, si rappresenta che tale aumento sarebbe nullo o, comunque, di entità trascurabile e ciò in quanto il volume di corrispondenza, che teoricamente si potrebbe accumulare nella fase produttiva immediatamente prima del recapito al destinatario (ovvero presso gli uffici di recapito), non è tale da richiedere spazi di stoccaggio significativi e non assorbibili dalle disponibilità in essere. Basti pensare, infatti, che la dimensione dello spazio lavorativo per ciascun portalettere è pari a circa 14 metri quadrati, dimensione che, evidentemente, sarebbe sufficiente a stoccare quanto necessario. A ciò si aggiunga che anche per quanto riguarda le fasi a monte del recapito l'incremento dei costi legati alla giacenza sarebbe nullo in quanto tali fasi operative non registrano fenomeni di accumulo economicamente rilevanti: la giacenza della corrispondenza avviene presso i CMP di destinazione che si stima abbiano capacità, in termini di spazio a disposizione, sufficiente per contenere i volumi in transito, soprattutto in relazione all'esiguità dei volumi da gestire.

Per tutte le ragioni esposte non si condivide l'analisi dell'Autorità in relazione al recapito in assenza di obblighi.

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

Non considerando condivisibili le valutazioni espresse dall'Autorità, relativamente alla modifica delle percentuali di perdita dei volumi dei prodotti postali nello scenario NSFU ipotizzate da PI (si veda la risposta alla domanda D.1), non si condividono, di conseguenza, le conclusioni che l'Autorità trae in merito alle variazioni apportate alla rete commerciale (§194 dello Schema di Delibera).

Su questo punto, peraltro, si rappresenta che non risulta chiaro come l'Autorità sia giunta alla quantificazione puntuale della riduzione dei costi evitati della rete commerciale.

In merito all'analisi delle rete commerciale in assenza di obblighi, la Società ritiene non condivisibile l'approccio dell'Autorità di non riconoscere l'ulteriore riduzione del 5% del numero di FTE della rete commerciale nello scenario NFSU. Al riguardo si rappresenta che il livello di insaturazione pari al 5% risulta molto contenuto se si pensa all'estensione della rete (vincoli normativi) ed alla molteplicità e varietà dei prodotti offerti (prodotti postali, assicurativi, finanziari) con le correlate diverse tipologie e livelli di domanda. A supporto di quanto sostenuto, si evidenzia come i principali istituti bancari italiani, nel corso degli anni, hanno ridotto il numero di agenzie/filiali anche per effetto dell'insaturazione derivante dall'affermarsi dell'utilizzo del canale on line.

Infine si rappresenta come un livello di insaturazione pari a zero per una rete di vendita di prodotti finanziari ed assicurativi implicherebbe che la domanda sia costante nel tempo, ovvero fissa in relazione ai mutamenti economico, finanziari, tecnologici del contesto in cui opera l'azienda. A fronte di una domanda costante è possibile costruire un offerta costante con insaturazione pari a zero, tale costruzione teorica però non si riscontra in alcun caso pratico in quanto, oltre a quanto osservato in precedenza, i clienti non dovrebbero modificare le proprie abitudini di acquisto ed essere insensibili a qualsiasi cambiamento sociale e culturale.

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

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

Relativamente agli altri costi evitati nello scenario NFSU, l'Autorità ritiene opportuno modificare i costi indiretti e gli overheads ipotizzati da PI sulla base delle rettifiche apportate alle varie fasi del processo produttivo dall'Autorità stessa.

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

Sul punto, si rileva che:

- non essendo esplicitati nella Delibera i valori dei saving su indiretti ed overheads dell'Autorità per i due anni, non è possibile esprimere un giudizio completo sui calcoli effettuati dall'Autorità;
- purtuttavia, non considerando condivisibili le valutazioni espresse dall'Autorità, relativamente alle modifiche alle varie fasi del processo produttivo nello scenario NSFU ipotizzate da PI (si vedano le risposte precedenti), non si condividono, di conseguenza, le rettifiche dell'Autorità ai costi indiretti e gli overheads ipotizzati da PI.

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?

In relazione all'analisi del calcolo del tasso di remunerazione del capitale impiegato di un operatore FSU, la Società, ai soli fini regolatori, condivide per la stima del tasso *risk-free* (§221 dello Schema di Delibera) l'applicazione della media aritmetica su un orizzonte temporale di 5 anni del tasso BTP a 10 anni. La stima effettuata attraverso la media aritmetica su un orizzonte temporale di 5 anni consente, così come osservato dall'Autorità, di ridurre le fluttuazioni di breve periodo dei mercati finanziari ed anche del ciclo economico.

La Società non condivide, in merito all'analisi del calcolo del tasso di remunerazione del capitale impiegato di un operatore FSU, l'utilizzo per la stima del valore dell'ERP (§221 dello Schema di Delibera) della media geometrica dei rendimenti annuali riportata nello studio di Dimson, Staunton e Marshall e rappresenta quanto di seguito indicato.

La Società osserva come l'AGCOM, nell'elaborazione del WACC, fa riferimento alla metodologia utilizzata per il settore delle telecomunicazioni, settore completamente diverso dal settore postale. Fra le delibere citate dall'AGCOM su cui si basa il calcolo del WACC vi è, ad esempio, la Delibera n. 238/13/CONS per il tasso di remunerazione del capitale di rete fissa. Si evidenzia, come tale Delibera fa riferimento al calcolo del WACC per tutti i servizi di rete fissa di Telecom Italia e determina i prezzi remunerando anche il capitale investito di Telecom, ovvero l'infrastruttura di rete fissa dell'azienda. Si osserva, al riguardo, come Poste Italiane pur essendo, come Telecom Italia, l'*incumbent* del proprio settore, opera in un *industry* con caratteristiche completamente diverse. In particolare, il principale *asset* del settore postale è costituito dal capitale umano impiegato (*industry labour intensive*) mentre quello delle telecomunicazioni è costituito dagli elevati investimenti fissi (*industry capital intensive*). Tale prima distinzione implica che non necessariamente la scelta dei parametri alla base del calcolo del WACC per l'*industry* delle telecomunicazioni sia applicabile al settore postale. Ulteriori elementi da valutare nel calcolo del WACC sono il contesto finanziario e l'obiettivo per cui si calcola il costo del capitale, che comportano la scelta di stimatori dei parametri diversi. Un esempio in tal senso è osservabile per il premio per il rischio (ERP) stimabile attraverso diverse opportunità, infatti la stessa Autorità utilizza nella Delibera 238/13 il *dividend growth model* (in particolare il cosiddetto H-model) e nella Delibera 623/15 che aggiorna la precedente delibera utilizza, il metodo delle serie storiche di Dimson. Si evidenzia, inoltre, che le *best practice* individuate nel documento dell'IRG – *Regulatory Accounting, Principles of Implementation and Best Practice for WACC calculation*" e citato quale riferimento metodologico per il calcolo del WACC non solo prevedono diverse metodologie per la determinazione dell'ERP²⁶ ma invitano a scegliere la più opportuna in relazione all'ottenimento di una *stima "as appropriate as possible"*. In relazione a quanto osservato, il WACC va, pertanto, elaborato considerando le caratteristiche del settore in cui opera l'azienda, il contesto economico/finanziario e l'obiettivo del calcolo del tasso stesso.

²⁶ "PIB 7:

Estimating the equity risk premium can be made through the use of one or more of the following approaches:

- *historical premium*
- *adjusted historical premium*
- *survey premium*
- *benchmark*
- *implied premium*

These approaches should be balanced considering the quality and relevance of the available information in order to obtain an estimate as appropriate as possible."

Oltre alle argomentazioni suesposte, la Società osserva come nella Delibera 623/15 che aggiorna la Delibera 238/13²⁷ l'Autorità calcola il WACC per un periodo regolatorio di tre anni (2015-2017) mentre il calcolo del WACC ai fini del costo netto deve essere effettuato annualmente. La periodicità del calcolo del WACC è rilevante nella scelta dei parametri come ad esempio l'ERP. Nel caso di Telecom Italia l'Autorità ha utilizzato la media geometrica dei rendimenti annuali riportata nello studio di Dimson, Staunton e Marshall in coerenza anche con la periodicità del calcolo; infatti il metodo delle serie storiche (su intervalli di lungo periodo) si basa sull'assunzione che ciò che è avvenuto nel passato rappresenti una stima anche per il futuro. La Società evidenzia, inoltre, che tale stima non considera le variazioni dovute al ciclo economico ed alle fluttuazioni di più breve periodo dei mercati finanziari, variazioni di cui è opportuno tenere conto se è richiesta una stima annuale del costo del capitale. Si osserva inoltre che quando, scegliendo di adoperare una media, si utilizza la media geometrica tale utilizzo appare particolarmente adatto a stime pluriennali così come evidenziato da Damodaran in *"Equity Risk Premiums (ERP): Determinants, Estimation and Implications" – The 2016 Edition*²⁸. Il calcolo del costo netto deve avvenire annualmente e l'utilizzo di parametri con un orizzonte temporale di lungo periodo conducono all'elaborazione di un WACC che si approssima ad una sua media pluriennale, ma calcolato con una cadenza temporale annuale. Appare evidente come tale costruzione sia non corretta in quanto l'effetto pratico è l'ottenimento di un WACC di valore inferiore rispetto a quanto indicato per i singoli anni (2013 e 2014) poiché stimato attraverso un parametro, di rilevante importanza (l'ERP), calcolato:

- su un orizzonte di medio/lungo periodo;
- privo delle naturali variazioni economico finanziarie del contesto in cui opera la Società;
- tendente ad un valore medio teorico basato sull'osservazione del passato.

Peraltro, si rileva che dalla nota 74 dello Schema di Delibera risulta che i due studi Dimson et al. utilizzati dall'Autorità siano stati pubblicati nel 2001 e nel 2007.

Non è chiara, quindi, l'attendibilità dei valori, riportati negli studi citati, per gli anni successivi al 2007, e quindi anche per gli anni 2013 e 2014, dal momento che tali valori saranno stati desunti, necessariamente, sulla base di serie storiche antecedenti il 2007. Tale

²⁷ I precedenti WACC erano stati stimati dall'Autorità per la rete fissa nella Delibera n.578/10/CONS e per la rete mobile nella Delibera n. 60/11/CONS.

²⁸ *"Second, while asset pricing models may be single period models, the use of these models to get expected returns over long periods (such as five or ten years) suggests that the estimation period may be much longer than a year. In this context, the argument for geometric average premiums becomes stronger. Indro and Lee (1997) compare arithmetic and geometric premiums, find them both wanting, and argue for a weighted average, with the weight on the geometric premium increasing with the time horizon (pag 33-34)."*

osservazione è particolarmente rilevante dal momento che dal 2008 i mercati finanziari hanno subito profondi e ripetuti stravolgimenti, che hanno inciso proprio sulla percezione del rischio del derivante dall'investimento nel mercato azionario da parte degli investitori. Tale considerazione è ulteriormente significativa se considerata con riferimento al mercato Italia.

Si osserva, infine, come la Società utilizza, nella stima dell'ERP, il valore del parametro maggiormente aderente al calcolo annuale del WACC ovvero, il tasso di Damodaran, elaborato annualmente, a sua volta rivisto con gli analisti del settore al fine di renderlo maggiormente aderente alla realtà dell'*industry* in cui opera la Società.

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

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

Con riferimento al valore del brand e della complementarietà della domanda, l'Autorità incrementa il valore della stima effettuata da PI sulla base di alcune valutazioni.

In particolare, secondo l'Autorità, la categoria di risposta relativa ai soggetti intervistati che non hanno fornito nessuna motivazione alla base della scelta dei servizi finanziari offerti da BancoPosta (risposta "Non indica" della ricerca) non può essere equiparata ai casi in cui gli intervistati hanno fornito una motivazione non riconducibile al SU. Pertanto, a differenza di quanto fatto da PI, l'Autorità redistribuisce proporzionalmente la quota corrispondente agli intervistati che non hanno fornito alcuna motivazione su tutte le altre categorie di risposta. Sul punto si rappresenta che la scrivente non condivide la modifica effettuata dall'Autorità.

Inoltre, l'Autorità modifica anche la metodologia di calcolo utilizzata da PI per stimare i vantaggi legati al valore del brand. Più in particolare, secondo PI, il valore medio delle risposte riconducibile al SU, che si ottiene sulla base dei risultati della ricerca di mercato CRA, deve essere riproporzionato per tenere conto del fatto che, anche in assenza di obblighi di SU, il fornitore sceglierebbe comunque di mantenere aperti una serie di uffici postali e, di conseguenza, alcuni clienti continuerebbero a beneficiare della presenza di un ufficio postale nelle vicinanze. Pertanto, per calcolare il vantaggio effettivo derivante dagli

obblighi di SU è necessario isolare il beneficio che l'Azienda perderebbe in assenza di obblighi, ovvero quello che scaturisce dalla presenza territoriale degli uffici postali che il fornitore sceglierebbe di chiudere nello scenario NFSU. Per fare ciò, il valore medio ottenuto sulla base dei risultati della ricerca CRA è stato moltiplicato per la percentuale dei ricavi finanziari generati nel 2013 dagli uffici postali che l'Azienda sceglierebbe di chiudere nello scenario NFSU ottenendo così la stima del vantaggio commerciale ascrivibile al SU.

L'Autorità, pur condividendo in linea di principio la metodologia utilizzata da PI, ritiene, tuttavia, che solo la quota corrispondente alla risposta *“Ho un UP vicino”* debba essere riproporzionata sulla base degli UP che verrebbero chiusi nello scenario controfattuale. Inoltre, l'Autorità ritiene che il fattore di riproporzionamento debba corrispondere alla *“quota di clienti dei servizi finanziari che si trovano più vicini agli UP che saranno oggetto di chiusura”* e che al riguardo *“la percentuale di UP chiusi nello scenario controfattuale rappresenta un'approssimazione migliore di quella utilizzata da PI”*.

Con riferimento alla scelta di riproporzionare solamente la quota relativa alla risposta *“Ho un UP vicino”* si rappresenta che la scrivente non condivide tale approccio.

Quanto alla decisione di utilizzare la percentuale di UP chiusi nello scenario NFSU per riproporzionare il valore del vantaggio, si rappresenta che PI non condivide tale approccio in quanto conduce ad una stima non corretta del valore del beneficio. Infatti, la scelta di utilizzare la percentuale di UP chiusi nello scenario controfattuale equivarrebbe a ritenere, erroneamente, che ogni UP abbia lo stesso numero di clienti e che, tali clienti, generino lo stesso ammontare di ricavi finanziari per PI. Ma ciò è palesemente in contrasto con la realtà dei fatti, in quanto circa il [omissis] dei ricavi complessivi è generato nel [omissis] della rete distributiva, corrispondente a circa [omissis] UP. In questo senso, la scelta di riproporzionare il vantaggio sulla base dei ricavi generati dagli UP che l'Azienda sceglierebbe di chiudere, ovvero quelli mediamente meno produttivi, consente di tenere conto del fatto che non tutti gli UP sono uguali e che non tutti generano lo stesso beneficio per PI. Pertanto non si condivide la scelta dell'Autorità di utilizzare la percentuale di UP chiusi nello scenario controfattuale, in quanto conduce ad una stima errata del valore del beneficio.

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

Sul punto si evidenzia che gli eventuali benefici derivanti dalle occasioni di contatto si traducono in una maggiore redditività per PI in virtù dell'effetto promozionale che scaturisce dagli spazi pubblicitari attualmente in possesso dell'Azienda. Di conseguenza, i benefici derivanti da tale tipologia di vantaggio risultano già inclusi nel risultato economico

attualmente conseguito dall'Azienda (scenario fattuale) e vengono presi in considerazione anche nello scenario controfattuale, laddove la redditività conseguita dal fornitore si riduce anche per effetto delle minori occasioni di contatto. Pertanto, considerando che la riduzione della redditività dello scenario controfattuale – causata dalle minori occasioni di contatto - determina una riduzione del costo netto di un'entità equivalente al beneficio derivante dal vantaggio in esame, è evidente che il costo netto risulta già decurtato degli eventuali vantaggi derivanti dalle occasioni di contatto e che, pertanto, tali vantaggi non necessitano di una ulteriore valorizzazione.

Con riferimento alla dimensione degli spazi pubblicitari riportanti il logo Poste Italiane, di cui al punto 259 dell'Allegato B, si rileva che tali dati non corrispondono a quanto fornito dalla Società in merito.

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

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

Infatti, l'Autorità richiama sia il concetto più generale di "onere finanziario eccessivo" (o "onere indebito") inizialmente elaborato, a livello di giurisprudenza UE, per il settore delle comunicazioni elettroniche, sia i più specifici criteri elaborati per il settore postale da diverse ANR e dall'ERG-P²⁹.

L'Autorità inoltre rileva come la nozione di iniquità vada considerata non solo in termini giuridici, ma anche economici. Avendo riguardo a tale ultima prospettiva, infatti, è possibile valutare al meglio la necessità di un intervento (i.e. di contributo al finanziamento dell'onere) *"in termini di assorbimento della perdita economica derivante dall'onere di SU"* (§280). L'eventuale intervento di contributo al finanziamento da parte di uno Stato membro (sia esso a mezzo di fondi statali o tramite l'eventuale attivazione di un fondo di compensazione) non può infatti prescindere dall'accertamento del fatto che i costi generati dall'assolvimento del SU si traducano per il fornitore in un onere finanziario eccessivo e, per questo, iniquo.

²⁹ ERGP Report on net cost calculation and evaluation of a reference scenario - ERGP (11) 17 Rev. 1 (August 2012), Para. 5. "The assessment whether the net cost constitutes an unfair financial burden" (pag. 43 e seg.).

Anche la ricostruzione del quadro giuridico della Direttiva postale, operata dall'Autorità ai §§282-284 dello Schema di Delibera appare condivisibile.

Inoltre, la giurisprudenza UE richiamata dall'Autorità (*Commissione c. Belgio*, §285) appare pertinente; la sentenza citata, infatti, pone l'accento sulla necessità di svolgere un'attenta analisi delle caratteristiche proprie di ogni singolo operatore nazionale nel processo di valutazione dell'onere finanziario eccessivo. Secondo la Corte, il carattere iniquo dell'onere deve essere valutato con riferimento alla capacità dell'impresa incaricata del SU di sopportare tale onere, tenuto conto di tutte le sue caratteristiche specifiche. In particolare, la Corte fa riferimento a tutte le sue caratteristiche specifiche dell'impresa incaricata e, segnatamente, del livello delle sue apparecchiature, della sua situazione economica e finanziaria nonché della sua quota di mercato)³⁰.

L'approccio metodologico dell'Autorità risulta inoltre coerente con le linee guida elaborate dall'ERG-P, che prevedono espressamente la possibilità di applicare uno o più criteri, o una combinazione degli stessi.

Tra i criteri citati dall'ERG-P, assumono particolare rilievo:

- i) la situazione finanziaria del fornitore (*"if net cost significantly affects a USP's profitability and ability to earn a fair rate of return on capital employed"*);
- ii) le condizioni di declino del mercato postale (in particolare di quello italiano, connotato dalla continua riduzione dei volumi causata da motivi non congiunturali ma strutturali³¹), che sono da considerare come un elemento in grado di determinare - o comunque di amplificare - il carattere iniquo dell'onere di SU;
- iii) infine, le valutazioni relative a costi e ricavi del servizio universale, basate sulla comparazione tra l'ammontare dell'onere di SU ed il fatturato dall'azienda, oppure i costi sostenuti nel complesso dall'azienda.

³⁰ Sentenza 4 dicembre 2010, Causa C-222/08 *Commissione europea c. Regno del Belgio*, par. 49: *"Ciò premesso, l'onere eccessivo di cui l'autorità nazionale di regolamentazione deve constatare l'esistenza prima di qualsiasi indennizzo è l'onere che, per ciascuna impresa coinvolta, presenta un carattere eccessivo con riferimento alla sua capacità a sopportarlo tenuto conto di tutte le sue caratteristiche specifiche, segnatamente del livello delle sue apparecchiature, della sua situazione economica e finanziaria nonché della sua quota di mercato."*

³¹ Come già l'Autorità ebbe modo di rilevare nella Delibera 260/14/CONS, relativa al costo netto dell'anno 2011), tali ragioni, legate anche alla struttura dei costi dell'infrastruttura di rete postale, sottopongono il settore postale a *"pressioni maggiori rispetto ad altri settori con caratteristiche in parte assimilabili, quali le telecomunicazioni, l'energia, l'acqua"* (§445 Delibera 260/14/CONS).

Con riferimento a tale ultimo criterio, l'Autorità si premura di utilizzare criteri *benchmark* elaborati per il settore postale da diverse ANR, nonché da un qualificato studio di *Frontier Economics*³².

Come detto, tali criteri si basano sulla comparazione tra l'ammontare dell'onere di SU ed il fatturato dall'azienda, oppure i costi sostenuti nel complesso dall'azienda. L'analisi regolamentare procede poi a riscontrare l'iniquità dell'onere di SU ove la sua incidenza sui ricavi e sui costi superi un dato valore benchmark.

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

La solidità e consistenza dell'analisi di Agcom, inoltre, è confermata dalla circostanza che applicando uno qualsiasi dei criteri indicati dall'Autorità al §288, l'iniquità dell'onere di servizio pubblico sostenuto da PI emerge come dato costante.

Conclusivamente, l'Autorità svolge la valutazione del carattere iniquo dell'Onere di SU alla luce della capacità di PI di sopportare tale onere, tenuto conto di tutte le caratteristiche specifiche del caso. La valutazione operata dall'Autorità appare solida e coerente, oltre che pienamente in linea con le applicabili norme UE, nonché con le *guidelines* dell'ERG-P e le *best practices* regolamentari di altri Stati membri.

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?

La Società condivide le valutazioni dell'AGCOM in merito al criterio della “*finalità di uso comune*” per la definizione della sufficiente intercambiabilità fra i prodotti del servizio universale e non universale, al fine di individuare la possibile contribuzione degli operatori abilitati con autorizzazione generale. Il criterio della “*finalità d'uso comune*” deriva, così come evidenziato in consultazione, dal considerando 27 della Direttiva 2008/6/CE che ne

³² *Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO* (Frontier Economics – Gennaio 2013).

esplicita le caratteristiche, ovvero, vi deve essere *“intercambiabilità sufficiente”* fra i diversi prodotti del servizio universale e non universale, tenendo conto delle *“caratteristiche dei prodotti”*, incluso gli aspetti che *“comportano un valore aggiunto”*, nonché dell'utilizzo previsto e del pricing. Il criterio della *“finalità di uso comune”*, pertanto, esclude che vi debba essere una completa uguaglianza dei prodotti: infatti, come anche esplicitato dallo stesso considerando 27, *“tali servizi non devono necessariamente coprire tutte le caratteristiche del SU, come la distribuzione quotidiana o la copertura nazionale completa”*.

Stante il criterio della *“finalità di uso comune”* per la definizione della sufficiente intercambiabilità e la definizione dei mercati, di cui ai §297, §298, §299 dello Schema di Delibera, la Società condivide pienamente la conclusione dell'Autorità al §300 *“...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.”*

Si rappresenta, inoltre, che utilizzando una definizione del mercato rilevante ai fini della normativa antitrust, diversa da quella di cui ai paragrafi citati in precedenza, PI non ritiene condivisibile la seconda parte dell'affermazione di cui al §300 dello Schema di Delibera (*“evidenziando che dal lato della domanda tali servizi siano ritenuti alternativi e tra loro sostituibili”*), specie laddove tale affermazione dovesse condurre all'individuazione di un unico mercato. Infatti, sia nel contributo alla consultazione pubblica che ha condotto alla Delibera 728/13/CONS, sia nell'ambito del ricorso presentato avverso tale Delibera, PI ritiene che i servizi a data e ora certa esercitino una forte pressione competitiva sulla posta massiva (e quindi sono dei sostituti della posta massiva), mentre ritiene che non sia vero il contrario³³. Tale impostazione sarebbe coerente anche con quanto rilevato dal Consiglio di Stato³⁴ proprio in relazione ai servizi di Posta Massiva e dei servizi a data/ora certa, nell'annullare definitivamente il provvedimento finale dell'AGCM nell'istruttoria A413: *“Occorre, tuttavia, precisare al riguardo, che l'offerta del servizio ‘Posta Time’ a prezzi*

³³ È pacificamente riconosciuto che, in alcuni casi, l'indagine sui mercati rilevanti può condurre a *“riscontrare relazioni di sostituibilità asimmetriche, cioè rilevare che il prodotto B sia un buon sostituto per il prodotto A ma non il contrario. Ciò conduce a una diversa identificazione del mercato del prodotto A (che sarà dato da A+B) e del mercato del prodotto B (che sarà dato soltanto dal prodotto B)”*. Cfr. provv. n. 6113 del 18 giugno 1998, caso C3037, *Schemaventuno-Promodes/Gruppo GS*, Boll. n. 25/1998, § 32 (sottolineato da noi). Sulla base di queste considerazioni, l'AGCM ha identificato, ad esempio, una relazione di sostituibilità asimmetrica fra i punti vendita di dimensioni maggiori e quelli minori, nel senso che questi ultimi subiscono la concorrenza dei primi, mentre la relazione inversa è più tenue. Cfr., in ambito UE, le decisioni della Commissione 18 dicembre 1998, caso IV/M.1235, *New Holland/Orenstein & Koppel*, GU C 124 del 5 maggio 1999, p. 9, § 12; 28 ottobre 1998, caso IV/M.1286, *Johnson & Johnson/Depuy*, § 15; e 16 luglio 2003, caso COMP/38.233, *Wanadoo Interactive*, § 194

³⁴ N. 02302/2014 REG.PROV.COLL.

competitivi potrebbe, eventualmente, incidere in senso riduttivo sul portafoglio di clientela dei concorrenti operanti nel segmento di mercato del servizio degli invii a data ed ora certa, ma non appare oggettivamente idonea ad arginare la perdita dei volumi di posta massiva, attesa la non sostituibilità biunivoca delle domande connotanti i settori di mercato in questione, sicché deve ritenersi infondato l'assunto dell'Autorità, secondo cui le condotte addebitate a Poste Italiane sarebbero state oggettivamente idonee a preservare e/o rafforzare la posizione dominante nel mercato della posta massiva".

Relativamente all'intercambiabilità tra i prodotti di posta registrata ed i servizi di pacco ordinario (§301 dello Schema di Delibera), PI non ravvisa solo "un certo grado di intercambiabilità", bensì un sufficiente grado di intercambiabilità tale da soddisfare una finalità d'uso comune.

La Società rappresenta, relativamente al §302 dello Schema di Delibera, che i player di corriere espresso offrono, accanto a prodotti di corriere espresso "puro", prodotti di consegna standard/deferred. Tali prodotti sono pienamente intercambiabili, al fine di soddisfare una comune finalità d'uso, con il pacco ordinario (ed anche la corrispondenza registrata). PI condivide pienamente l'affermazione dell'AGCOM in merito alla rilevazione dell'intercambiabilità dei servizi espressi intesi come spedizioni standard/deferred (ovvero non come corriere espresso "puro") con il pacco ordinario nel mondo dell'e-commerce³⁵.

La Società conferma l'esistenza (§303 dello Schema di Delibera) di *"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 di corriere espresso"*, soprattutto alla luce dell'offerta di servizi fra di loro intercambiabili, ovvero con caratteristiche tali da determinare una finalità d'uso comune.

Di seguito la Società illustra:

- alcune considerazioni sulla necessità della contribuzione al fondo di compensazione da parte dei titolari di autorizzazione generale;
- un'analisi delle caratteristiche di diversi prodotti: il corriere espresso, le consegne standard/deferred, il pacco ordinario e la corrispondenza registrata. Tale analisi ha l'obiettivo di definire correttamente i prodotti di corriere espresso rispetto alle consegne maggiormente lente e di provare l'esistenza di una piena intercambiabilità,

³⁵ § 302 "...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)."

al fine di soddisfare una comune finalità d'uso, fra i prodotti standard/deferred, il pacco ordinario e la corrispondenza registrata.

La liberalizzazione e la necessità della contribuzione

La contribuzione degli operatori abilitati con autorizzazione generale è necessaria in relazione a quanto accaduto nel mercato a seguito della liberalizzazione dei servizi postali, che ha consentito l'ingresso di nuovi operatori, i quali hanno naturalmente concentrato la loro attività sui utenti/mercati remunerativi. A seguito dell'ingresso di questi concorrenti, si è sottratta al fornitore del SU la possibilità di finanziare gli oneri del SU tramite gli eventuali margini positivi ottenibili sugli utenti/mercati remunerativi. Pertanto, l'esclusione dalla contribuzione al fondo dei fornitori di servizi sostitutivi determina un assetto concorrenziale oltremodo sfavorevole al FSU, il quale si vede sottrarre la parte più remunerativa del mercato e contemporaneamente sopporta gli oneri derivanti dalla fornitura del SU.

L'evoluzione del SU verso l'inclusione di servizi a valore aggiunto

L'articolo 5 della direttiva 97/67 e s. m. i. sancisce che il servizio universale evolva *"in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché delle esigenze degli utenti"*; e ciò è esattamente quanto è accaduto nel corso del tempo. In questo senso, infatti, nel mercato postale sono nate e sono state adottate prestazioni avanzate che, anche se inizialmente concepite in combinazione ai servizi "a valore aggiunto", hanno poi finito per essere associate ai servizi più "tradizionali", ivi inclusi quelli rientranti nel servizio postale universale. Il paniere delle prestazioni incluse nel SU non rappresenta, quindi, un insieme statico di elementi, ma un'entità in costante evoluzione alla luce dei cambiamenti delle esigenze degli utenti, degli sviluppi tecnologici e di mercato. Questo è il caso del "track and trace" della corrispondenza registrata (ossia il servizio che consente di seguire la spedizione durante il suo percorso), nato come prestazione a valore aggiunto dei servizi di corriere espresso e, successivamente, incorporato nelle caratteristiche di base della fornitura di alcuni servizi universali. Con decreto del 20 maggio 2011 relativo *alla "Revisione della tariffa per la spedizione dei pacchi all'interno del territorio della Repubblica"*, è stata associata la prestazione della tracciatura al pacco ordinario: *"ritenuta la necessità di migliorare le caratteristiche di qualità dell'offerta del prodotto Pacco ordinario del servizio postale universale in ordine alla tracciatura della spedizione, nonché in ordine ai tempi di consegna della stessa"*.

Tali tendenze sono in corso anche in molti Paesi dell'UE. Al riguardo, lo studio realizzato da WIK per la Commissione Europea, dal titolo "Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)", ha chiarito come: *"Many universal service providers, particularly in the Western countries, have used this advantage and actively improved parcel delivery services by*

establishing standard next day delivery services and tracking & tracing (e.g. Deutsche Post, PostNL, the Nordic postal operators, Austrian Post and Bpost)". E ancora, "In many Western countries the universal service providers have taken advantage of these assets and have modernized and are expanding their parcel operations to meet the growing demand in this segment. Next day delivery and tracking & tracing are often integral part of the standard parcel services in these countries and universal service providers therefore have substantial shares in B2C shipments".

Da ultimo si rappresenta quanto affermato dalla stessa Autorità nella delibera n. 396/15/CONS in relazione al servizio di rendicontazione degli esiti della consegna (c.d. tracciatura) del servizio di posta prioritaria: *"la tracciatura serve a migliorare la qualità del servizio rispondendo a quelle mutate esigenze degli utenti e, più in generale, alla loro legittima aspirazione a che i servizi offerti nell'ambito del servizio universale possano nel tempo migliorare..... l'introduzione di un servizio di rendicontazione degli esiti della consegna appare adesivo alla finalità scolpita dal legislatore nell'incipit dell'art. 1, comma 280, della legge di stabilità ove si dà conto "della necessità ed urgenza di consentire agli utenti di usufruire di ulteriori servizi postali universali e di adeguare i livelli di servizio alle mutate esigenze legate all'offerta e qualità del servizio stesso in funzione del contesto tecnico, economico e sociale".*

Gli elementi suesposti mostrano chiaramente come i prodotti del servizio universale si sono evoluti in relazione alle mutate caratteristiche della domanda e, pertanto, caratteristiche tipiche dei servizi non universali (ad esempio la tracciatura) sono ormai parte dell'offerta dei servizi universali, consentendo una maggiore "intercambiabilità" fra gli stessi.

La giurisprudenza comunitaria e la definizione del mercato dei servizi di corriere espresso e dei servizi di consegna maggiormente lenti (deferred e standard)

Relativamente all'intercambiabilità tra i prodotti di posta registrata, il pacco ordinario ed il servizio di pacco celere espresso, la Società rappresenta che gli operatori di corriere espresso offrono numerosi servizi, di cui quelli di corriere espresso "puro" sono soltanto una parte. Infatti, sono offerti molteplici servizi assimilabili ai servizi universali, quali il pacco ordinario e la corrispondenza registrata. Per la corretta comprensione dell'offerta degli operatori di corriere espresso occorre valutare correttamente il mercato del corriere espresso "puro". Al fine di definire correttamente tale mercato, si deve far riferimento alla consolidata e copiosa giurisprudenza comunitaria in materia. La Commissione Europea ha

costantemente seguito l'evoluzione dei mercati del corriere espresso e delle consegne standard e deferred ed, in particolare, nel tempo³⁶ ha individuato i seguenti mercati:

- il mercato dell'"express delivery", ovvero delle consegne espresse, che si distingue per l'effettuazione del servizio di consegna il giorno successivo entro un orario definito, con la presenza della garanzia³⁷ del rispetto di tali parametri (money back); tali servizi si caratterizzano per un pricing superiore che riflette la rapidità e la definizione del tempo della consegna accompagnato dalla garanzia di rimborso in caso di mancato rispetto del preciso termine di recapito;
- Il mercato delle consegne "standard", ovvero delle consegne in uno/due giorni con un livello di pricing inferiore all'express e senza alcuna garanzia di rimborso;
- Il mercato delle consegne "deferred", ovvero delle consegne "lente" non garantite dal rimborso.

Nell'ambito dell'evoluzione della definizione dei mercati, vi è stato perfino un tentativo di distinguere un mercato separato per i servizi espresso entro le 8.00 del mattino seguente (in night services – delivery before 8.00 am³⁸), ma la Commissione non ha riscontrato elementi sufficienti per distinguerlo dal mercato dell'express delivery.

La recentissima Decisione della Commissione Comp/M.6570 – UPS/TnT Express del 2013 non solo ha ulteriormente confermato tale impostazione^{39,40}, ma gli stessi operatori del

³⁶ Oltre alle Decisioni N°IV/M.1405 TNT Post Group/Jet Services – 15/02/1999 e N°IV/M.1347 Deutsche Post/ Securicor -23/02/1999, si veda anche N° Comp/M-3971 Deutsche Post/DHL (24/11/2005) definisce il mercato del parcel and document delivery, facendo riferimento alle decisioni precedenti, come suddiviso fra *"express and standard (also referred to as deferred)"*. Il mercato express è costituito da prodotti che sono nel complesso più veloci ed affidabili rispetto ad un servizio standard. L'express delivery è tipicamente *"overnight, time-certain and includes a number of the following value-added services: proof of delivery, track and trace, possibility of changing destination or address in transit, desk-to-desk delivery, flexible billing and pricing, insurance and money back guarantee."*

³⁷ *"Express services are "time certain" while standard services contain no time guarantee but a general indication of the time laps"* - N°IV/M.1347 Deutsche Post/ Securicor -23/02/1999.

³⁸ *"Some third parties have submitted that a specific market for in-night services (delivery before 8 a.m.) might be defined. Indeed the market enquiry of the Commission has identified certain features which distinguish this type of service, such as the use of special night lockers for pick-up and delivery, customers from particular industrial sectors (e.g. banking, automobile and electronics). However, it has also identified important features which this service has in common with other express services, i.e. performance on contractually agreed dates within strict time frames, the use of the same network by some providers. Furthermore, price information has revealed that the prices differences for different express delivery times (i.e. before 8 a.m., before 9 a.m., before 10 a.m.) are comparable in importance. Thus the Commission considers that in-night delivery forms part of express delivery services."* N°IV/M.1405 TNT Post Group/Jet Services – 15/02/1999

³⁹ *"The key point is that express services come with a commitment by the supplier to arrive at a certain time of the following day. Only express services provide customers with the certainty that their shipment will arrive on time and customers are ready to pay higher prices for a reliable service. Express suppliers such as UPS emphasise the reliability of their express services and actively market a money-back guarantee in case the committed delivery time is not met."*

⁴⁰ This approach has been further confirmed in the recent EFTA's Decision No 277/15/COL, in detail about express delivery market is affirmed that: *"express services are faster and more reliable and that*

mercato hanno supportato gli elementi distintivi che caratterizzano il mercato del corriere espresso:

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

In relazione a quanto suindicato, appare evidente che le consegne espresse (mercato del corriere espresso “puro” – express delivery) sono contraddistinte dall’effettuazione del servizio di consegna il giorno successivo entro un orario definito, con la presenza della garanzia del rispetto di tali parametri (money back). I servizi di corriere espresso si caratterizzano per un *pricing* superiore, che riflette la rapidità e la definizione del tempo della consegna accompagnato dalla garanzia di rimborso in caso di mancato rispetto del preciso termine di recapito. La mancanza di un requisito, quale ad esempio la garanzia di rimborso, fa ricomprendere il servizio nel mercato delle consegne standard/deferred. Infatti, affinché un servizio sia ricompreso correttamente nel mercato del corriere espresso, devono essere presenti tutte le caratteristiche individuate dalla Commissione.

Sull’esistenza di punti di contatto tra le reti di corrispondenza/pacchi e le reti di trasporto per i prodotti di corriere espresso

Relativamente all’esistenza di punti di contatto tra le reti di trasporto della corrispondenza/pacchi e le reti di trasporto per i prodotti di corriere espresso, si evidenzia che i player del settore, fornendo oltre al corriere espresso anche prodotti standard/deferred, hanno necessariamente reti di trasporto con punti di contatto, così come osservato dalla CE nella Decisione Comp/M.6570 – UPS/TnT Express: *“While it is true that certain assets are*

express delivery services are also considerably more expensive. Express services are typically overnight, time-certain and include a number of the following value-added services: proof of delivery, track and trace, possibility of changing destination or address in transit, desk-to-desk delivery, flexible billing and pricing, insurance and money-back guarantee

used for both deferred and express networks". Si rappresenta, infatti, che è sempre possibile effettuare una consegna standard attraverso una rete di trasporto per prodotti celeri.

Sulla sostituibilità dei prodotti di corriere espresso, le consegne standard/deferred ed i prodotti di corrispondenza registrata nell'e-commerce

La giurisprudenza della CE mostra chiaramente come gli operatori di corriere espresso offrono sia consegne standard/deferred, sia prodotti di corriere espresso "puri". Relativamente all'e-commerce, si rappresenta che la Decisione della Commissione Comp/M.6570 – UPS/TnT Express del 2013 ha osservato come il mercato delle consegne standard/deferred, negli ultimi anni, è cresciuto più del mercato dell'express delivery, grazie alla crescita dell'e-commerce. Tale osservazione evidenzia come la CE non attribuisca al mercato del corriere espresso le consegne relative all'e-commerce, che rientrano in tal modo nel mondo delle consegne attraverso prodotti quali il pacco ordinario, la posta registrata ed i prodotti di consegna standard/deferred offerti dagli operatori di corriere espresso: *"both the express and deferred markets have been growing over time during the recent years. The fact that the deferred market grew even more (which largely seems to be explained by the growth of e-commerce and B2C deliveries which are predominantly shipped by deferred shipments)"*. Lo studio di Netcomm (2015) denominato "L'e-commerce B2C: mercati internazionali e mercato italiano a confronto" stima il valore del mercato ed il suo tasso annuale di crescita per i principali Paesi del mondo. In relazione all'Italia emerge chiaramente l'elevatissimo tasso di crescita del settore (si veda la slide seguente).

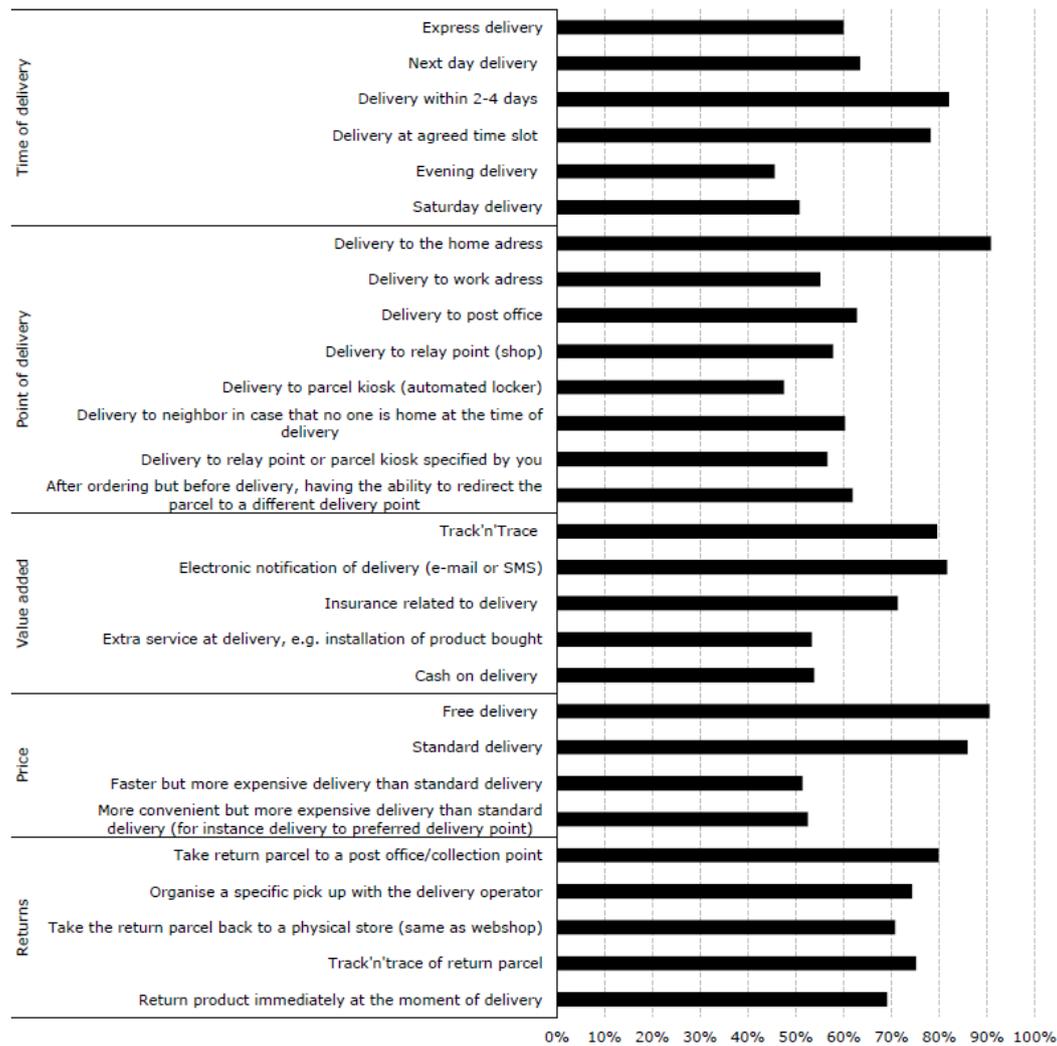
[omissis]

Ulteriori evidenze che il mondo dell'e-commerce sia servito attraverso consegne standard/deferred emergono nell'opinione (2013) dell'ERPG (richiesta dalla CE) denominata *"European cross-border e-commerce parcels delivery and questions related to market analysis"* dove si riscontra che i prodotti celeri, avendo un pricing decisamente più elevato rispetto alle consegne standard, non sono utilizzati per le consegne del mondo dell'e-commerce, che riguardano oggetti il cui valore è spesso contenuto: *"indeed, express delivery is generally significantly more expensive in these countries and quicker than is generally required for online buyers."* Relativamente a ciò, ad esempio:

- l'Autorità di regolamentazione ungherese ha affermato che – *"express parcels are not likely to be a substitute because e-commerce buyers are rather delivery fee sensitive."*
- l'Autorità di regolamentazione Francese ha osservato che – *"it appears that, for private individuals buying online, the express offer would be too expensive and they, in any case, do not generally need the item bought to arrive in 1 day."*

Si rappresentano inoltre le interessanti risultanze che emergono dallo studio di Copenhagen Economics dal titolo “E-commerce and delivery a study of the state of play of EU parcel markets with particular emphasis on e-commerce”, che mostra chiaramente come il mercato dell’e-commerce sia dominato dalle consegne standard/deferred, mentre le consegne espresse costituiscono soltanto una parte minoritaria. La tabella di seguito riportata osserva le principali caratteristiche che le spedizioni devono possedere per gli e-shoppers.

Figure 17 Importance of delivery characteristics – e-shoppers



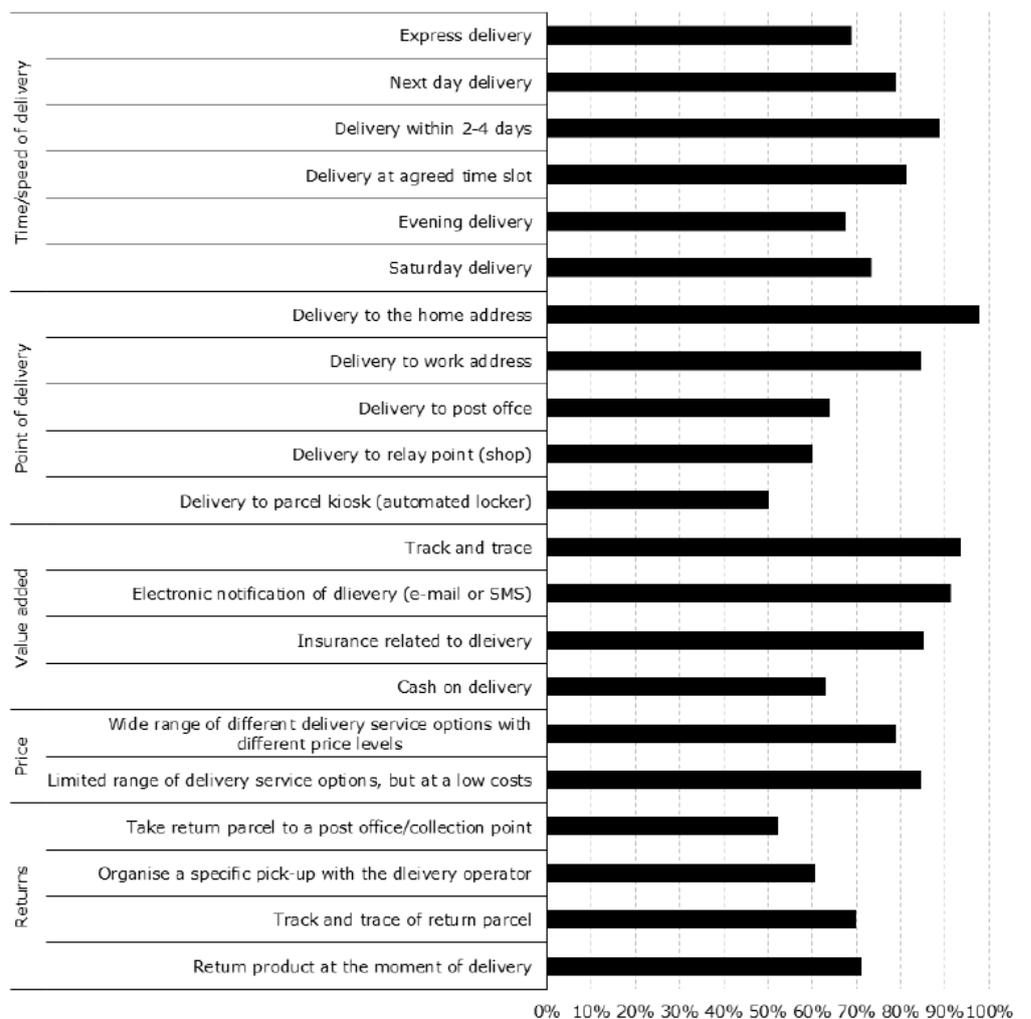
Dalla tabella suesposta emerge, chiaramente, come il prezzo contenuto e la velocità ridotta sono le caratteristiche essenziali per le spedizioni dell’e-commerce⁴¹, tali elementi sono tipici delle spedizioni standard/deferred e della corrispondenza registrata.

⁴¹ “Together with delivery to the home address, delivery price (either ‘free’ or standard delivery) is the most important feature for e-shoppers. More than 85 per cent of e-shoppers consider these features important for their decision to buy online. Other delivery features that are considered important by a large share of e-shoppers are delivery within two to four days, delivery at an agreed time slot, track and trace, electronic delivery notifications, and convenient return procedures. These features are mentioned as important by between 70 and 85 per cent of all e-shoppers in our survey.”

COPIA DI LAVORO

Infine, si riporta la tabella, che indica anche l'importanza per gli e-retailers dei tempi di consegna, da cui risulta che le consegne esprese rivestono un'importanza decisamente inferiore rispetto alle consegne maggiormente lente, quali le standard/deferred.

Figure 30 Importance of delivery characteristics – e-retailers



Source: Copenhagen Economics, E-retailer survey

Relativamente all'Italia, PI ha commissionato nel 2016 una ricerca di mercato alla GN Research⁴² volta anche ad analizzare l'utilizzo dei diversi standard di consegna⁴³ per le piccole aziende, gli e-merchant e gli e-shopper. Le evidenze emerse per gli e-shopper (si vedano le slides seguenti) sono in linea con quanto evidenziato dallo studio di Copenhagen Economics ed in particolare risulta che gli e-shopper:

⁴² "Indagine sugli standard di velocità di consegna"

⁴³ Si evidenzia che la definizione dei prodotti è basata esclusivamente sui tempi di consegna e non su altri elementi importanti ai fini della definizione dei prodotti espressi quali ad esempio il money back. Inoltre i tempi di consegna non prevedono la consegna entro un orario definito (altra caratteristica dei prodotti di corriere espresso).

- preferiscono le consegne standard/deferred;
- non attribuiscono una forte rilevanza alla velocità di consegna;
- preferiscono di gran lunga una spedizione economica, ma con tempi di consegna più lunghi;
- utilizzano le consegne standard/deferred per qualsiasi tipologia di prodotto.

[omissis]

Fonte: "Indagine sugli standard di velocità di consegna" - GN Research

[omissis]

Fonte: "Indagine sugli standard di velocità di consegna" - GN Research

[omissis]

Fonte: "Indagine sugli standard di velocità di consegna" - GN Research

Evidenze empiriche relativamente all'offerta di prodotti di corriere espresso e standard/deferred da parte degli operatori di corriere espresso

Alla luce della definizione della CE del mercato del corriere espresso, è stata svolta un'analisi dei principali prodotti offerti dai maggiori player italiani del settore, al fine di identificare sia i prodotti di corriere espresso "puri", sia i prodotti standard/deferred.

L'analisi è stata svolta utilizzando le informazioni provenienti dal web ed è stata utilizzata la tratta Roma – Milano. Le risultanze sono estremamente interessanti, in quanto avvalorano pienamente la definizione dei mercati (corriere espresso e standard/deferred) della CE.

La tabella seguente verifica le caratteristiche possedute dai prodotti alla luce della definizione delle consegne espresse (consegne veloci entro un tempo definito, money back, prezzo elevato).

Offerta dei player di corriere espresso con caratteristiche dei prodotti "espressi"

Simulazione sulla tratta ROMA - MILANO

Vettore	Orario di consegna	Peso kg	Prezzo ex iva	Money Back
DHL DOMESTIC EXPRESS	Consegna entro le ore 9.00	0-1	€ 27,05	SI
		1-2	€ 29,51	
		2-5	€ 32,79	
		5-10	€ 37,70	
		10-20	€ 44,26	
	Consegna entro le ore 10:00	0-1	€ 24,59	SI
		1-2	€ 27,05	
		2-5	€ 30,33	
		5-10	€ 35,25	
	Consegna entro le ore 12:00	0-1	€ 22,95	SI
		1-2	€ 25,41	
		2-5	€ 28,69	
5-10		€ 33,61		
TNT EXPRESS	Consegna entro le ore 10:00	0-5	€ 22,97	SI
		5-10	€ 24,61	
		10-20	€ 28,55	
	Consegna entro le ore 12:00	0-5	€ 19,69	SI
		5-10	€ 21,33	
		10-20	€ 25,27	
UPS	Consegna entro le ore 12.00 (UPS Express)	5	€ 45,05	SI
		10	€ 50,44	
		20	€ 82,45	

COPIA DI LAVORO

Le evidenze empiriche indicano chiaramente che i principali player di corriere espresso offrono prodotti che posseggono indubbiamente le caratteristiche indicate dalla definizione del mercato del corriere espresso della CE.

La tabella seguente mostra i prodotti non di corriere espresso (ovvero standard/deferred) offerti dai principali player del settore delle spedizioni celeri e paragona le loro caratteristiche con quelle del prodotto pacco ordinario.

Dalla tabella suindicata emerge che:

- i principali player di corriere espresso offrono prodotti standard/deferred con caratteristiche estremamente simili al pacco ordinario;

- i prodotti sono pienamente sostituibili con il pacco ordinario (caso di GLS e Nexive), i loro prezzi sono maggiormente convenienti e presentano sia migliori;
- l'offerta di Nexive è la più bassa in assoluto e per i porti fino a 3 kg, ovvero quelli utilizzati in prevalenza dall'e-commerce, risulta essere particolarmente conveniente.

Dal combinato delle tue tabelle, risulta che gli operatori di corriere espresso offrono sia prodotti di corriere "puro" (tempo di consegna veloce e definito, money back, pricing molto superiore rispetto ai prodotti standard), sia prodotti di consegna standard/deferred pienamente sostituibili con il pacco ordinario.

Infine, la ricerca di mercato elaborata dalla Società volta anche ad analizzare l'utilizzo dei diversi standard di consegna per le piccole aziende, per gli e-merchant e gli e-shopper mostra chiaramente come le piccole aziende preferiscano le consegne standard/deferred per le loro spedizioni (si veda la slide seguente).

[omissis]

Fonte: "Indagine sugli standard di velocità di consegna" - GN Research

L'indagine realizzata da PI attraverso i siti dei principali operatori del settore (si veda la tabella seguente) mostra come questi siano presenti sul mercato dell'e-commerce con offerte standard/deferred intercambiabili, ai fini di una comune finalità d'uso, con il pacco ordinario e la raccomandata.

		Pacco Ordinario		TNT Click			Spediamo.it			Spedire Web			Raccomandata	
		Iva Esente		Iva Incl. Iva Escl.			Iva Incl. Iva Escl.			Iva Incl. Iva Escl.			Iva Esente	
Prezzi *	0 - 10 Kg	9 €	0 - 3 Kg	10,08 €	8,26 €	0 - 3 Kg	6,78 €	5,56 €	0 - 1 Kg	6,98 €	5,72 €	350 gr ** - 1 Kg	9,20 €	
			3 - 10 Kg	11,08 €	9,08 €	3 - 5 Kg	8,49 €	6,96 €	1 - 2 Kg	7,98 €	6,54 €			
	10-20 Kg	12 €	10 - 20 Kg	12,09 €	9,91 €	5 - 15 Kg	10,59 €	8,68 €	2 - 3 Kg	8,48 €	6,95 €	1 - 2 Kg	12,30 €	
			15 - 25 Kg	12,59 €	10,32 €	10 - 15 Kg	12,98 €	10,64 €	3 - 5 Kg	8,98 €	7,36 €			
Copertura Territoriale		Tutto il territorio nazionale		Tutto il territorio nazionale			Tutto il territorio nazionale			Tutto il territorio nazionale ***			Tutto il territorio nazionale	
Performance di Consegna (SLA)		J+4		J+1 / J+2 Le zone remote hanno SLA maggiori			J+1 / J+3			J+1 / J+3 Le zone remote hanno SLA maggiori			J+4/J+6	
Servizi Access.	Tracciatura	Sì, compresa nel prezzo		Sì, compresa nel prezzo			Sì, compresa nel prezzo			Sì, compresa nel prezzo			Sì, compresa nel prezzo	
	Il Tentativo consegna	No, avviso giacenza, ritiro c/o UP		Sì, gratuito			Sì, gratuito			Sì, gratuito			No, avviso giacenza, ritiro c/o UP	
Canale di Vendita		Uffici Postali		Online			Online			Online			Uffici Postali	
Modalità di Accettazione		A sportello, c/o uffici postali Poste Italiane		Pick up [incluso nel prezzo]			Pick up [incluso nel prezzo]			Pick up [incluso nel prezzo]			A sportello, c/o uffici postali Poste Italiane	
Giacenza		- Prevista - Durata: 7 gg - Gratuita		- Prevista - Durata: 30 gg - Gratuita entro 5 gg / a pagamento, a seconda delle opzioni di giacenza e dei giorni di fermo deposito			- Prevista - Durata: 30 gg - Gratuita entro 3 gg / a pagamento, a seconda delle opzioni di giacenza e dei giorni di fermo deposito			- Prevista - Durata: 15 gg - Gratuita / a pagamento, a seconda delle opzioni di giacenza e dei giorni di fermo deposito			- Prevista - Durata: 30 gg	

* Prezzi al 26/07/2016; i prezzi indicati per i player diversi da PI sono soggetti a variazioni a seguito di iniziative promozionali.
** Rispetto allo scaglione riportato, ci sono altri cinque scaglioni di peso, di livello inferiore, che sono: < 20 gr. (4,50 €); 20 gr. - 50 gr. (5,80 €); 50 gr. - 100 gr. (6,20 €); 100 gr. - 250 gr. (6,70 €); 250 gr. - 350 gr. (7,50 €).
*** Eccetto le isole Tremiti, Carloforte e La Maddalena.

COPIA DI LAVORO

Considerazioni ed evidenze empiriche sulla sostituibilità della corrispondenza registrata con il pacco ordinario e le consegne standard/deferred

La Società rappresenta che la corrispondenza registrata presenta una sufficiente intercambiabilità per soddisfare una comune finalità d'uso con i prodotti pacco ordinario e le consegne standard/deferred. Un primo elemento utile a supportare tale osservazione sono ad esempio i tempi di recapito della posta raccomandata (j+4) equivalenti a quelli del pacco ordinario ed a quelli di parte delle consegne standard/deferred. Un ulteriore elemento da considerare è l'importanza data dai clienti alla tracciatura, ovvero la possibilità di seguire la spedizione durante il suo percorso. Tale servizio accessorio è presente sia per la corrispondenza registrata, sia per il pacco ordinario e per le consegne standard/deferred. PI ha commissionato, nel 2016, una ricerca di mercato⁴⁴ a GN Research volta anche a valutare i comportamenti degli speditori per la posta raccomandata. Da tale ricerca di mercato emerge che i clienti retail affermano che, nell'ambito delle caratteristiche più importanti del prodotto posta raccomandata, la principale sia la "tracciabilità dell'invio su tutto il percorso della spedizione", mentre per i clienti business tale caratteristica rivesta il secondo posto (si vedano le slide seguenti).

[omissis]

⁴⁴ "Indagine di scenario sulle spedizioni di posta descritta ed indescritta"

Fonte : “Indagine di scenario sulle spedizioni di posta descritta ed indescritta” – GN Research

[omissis]

Fonte : “Indagine di scenario sulle spedizioni di posta descritta ed indescritta” – GN Research

L’esistenza di una sufficiente intercambiabilità per soddisfare una comune finalità fra i diversi prodotti (corrispondenza registrata, pacco ordinario e consegne standard/deferred) implica necessariamente che vi siano evidenze in merito all’utilizzo dei prodotti di corrispondenza registrata per l’invio di piccoli oggetti, considerato anche le caratteristiche degli stessi. Tale affermazione trova un scontro empirico nella stessa ricerca di mercato, che dimostra come la posta descritta sia utilizzata per spedire piccoli oggetti sia dai mittenti retail, sia da quelli business (si vedano le slide seguenti).

[omissis]

Fonte : “Indagine di scenario sulle spedizioni di posta descritta ed indescritta” – GN Research

[omissis]

Fonte : “Indagine di scenario sulle spedizioni di posta descritta ed indescritta” – GN Research

Un’ulteriore evidenza, in tal senso, emerge dalla ricerca di mercato realizzata da GFK per conto di PI (“Analisi delle quote di mercato della corrispondenza” – GFK Eurisko 2016) che rileva come il contenuto delle raccomandate sia costituito in parte da piccoli oggetti (si veda la slide seguente).

[omissis]

In conclusione, in relazione alle numerose e convergenti evidenze fornite, la Società rappresenta che:

- gli operatori di corriere espresso offrono anche prodotti di corriere espresso “puro”, accanto ad un’offerta piuttosto ampia di prodotti standard/deferred;

- vi è una completa intercambiabilità per soddisfare una comune finalità d'uso fra i prodotti standard/deferred, il pacco ordinario e la corrispondenza registrata;
- le spedizioni relative all'e-commerce sono, in base alle preferenze dell'e-retailers e degli e-shopper, costituite in netta prevalenza da spedizioni standard/deferred.

COPIA DI LAVORO

5. Riferimenti degli studi citati nel documento

- Frontier Economics, “*Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO*”, gennaio 2013, disponibile sul sito web della Commissione Europea, par. 7.4.1, pag.103. http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2012-net-costs-uso-postal_en.pdf
- ERGP 2013 *Net cost calculation and evaluation of a reference scenario* ERGP (11) 17 Rev. 1 - report on net costs of USO
http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/ergp-11-17-rev-1_en.pdf
- NERA Economic Consulting, “*Economics of Postal Services: A Report to European Commission DG-Mark*”, 2004. http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2004-nera-final-postal-report_en.pdf
- PriceWaterhouseCoopers, “*The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009*” (Final Report and Annexes), 2006. http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2006-impact-report_en.pdf
- ITA Consulting GmbH and WIK Consult GmbH “*The evolution of the european postal market since 1997 - August 2009*”.
http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2009-wik-evolution_en.pdf
- Axel Gautier e Dimitri Paolini “*Universal Service Financing in Competitive Postal Markets: One Size Does Not Fit All*”. <http://www2.ulg.ac.be/crepp/papers/crepp-wp201004.pdf>
- OFCOM “*Securing the Universal Postal Service*”, - March 2012
<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/review-of-regulatory-conditions/statement/statement.pdf>
- OFCOM – “*Financeability of the universal service*” - Final report- October 2011
<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/securing-the-postal-service/annexes/financeability.pdf>
- ERGP 2014 *Exploration of challenges to overcome when implementing a net cost calculation methodology based on a reference scenario - Benchmark of experiences*
http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/2014/ergp-14-15-report-on-benchmarking-on-net-costs-of-uso-experience-adopted_en.pdf
- WIK 2013 *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*
http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/20130821_wik_md2013-final-report_en.pdf
- WIK 2013 *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013) - Country Reports*
http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/20130821_wik_md2013-country-reports_en.pdf

6. Allegati

- Parere Wik EN (Originale firmato)
- Parere WIK IT
- Robert H. Cohen, Matthew Robinson, Gennaro Scarfiglieri, Renee Sheehy, Vincenzo Visco Comandini, John Waller and Spyros Xenakis, “*The Role of Scale Economies in the Cost Behaviour of Posts*”, in WIK Proceedings, nr. 11, *Regulating Postal Markets – Harmonised Versus Country-Specific Approaches*, Alex Dieke and Antonia Niederprum Editors, 2006.
- M. Meschi (FTI Consulting), M. R. Pierleoni (Università di Roma “Tor Vergata”) e S. Gori (University of West England), “*Advanced semi-parametric and parametric methods to assess efficiency in the postal sector*”, presentato alla Conferenza CRRI Rutgers del 6 giugno 2014 in Frascati (RM),