

# **Contributo di Nexive alla Consultazione concernente lo Schema di Provvedimento sul meccanismo di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto del servizio universale postale per gli anni 2013 e 2014 in Allegato B alla delibera AGCom n. 166/16/CONS**

## **Sommario**

<i>Premessa</i> .....	3
<b>PARTE A – Aspetti generali</b> .....	3
1. <i>La scelta del perimetro: servizi universali vs tutti i servizi offerti da PI attraverso la rete universale</i> .....	7
2. <i>Mancata considerazione dei vantaggi commerciali connessi all'utilizzo diversificato della rete postale universale</i> .....	12
2.1. <i>I contributi ricevuti da BancoPosta</i> .....	13
2.2. <i>Le commissioni incassate da Cassa Depositi e Prestiti</i> .....	14
2.3. <i>Il minor costo del personale rispetto ad un operatore bancario</i> .....	16
3. <i>Errata determinazione del carattere iniquo del costo</i> .....	17
4. <i>Valutazione del costo netto degli OSU e concorrenza</i> .....	23
<b>PARTE B – Risposte alla consultazione</b> .....	30
Risposte relative al cap. 4 “ <i>I ricavi</i> ” .....	2930
Risposte relative al cap. 5 “ <i>La rete logistica di Poste Italiane</i> ” .....	312
Risposte relative al cap. 6 “ <i>La rete commerciale</i> ” .....	334
<i>Lo scenario FSU</i> .....	34
<i>Lo scenario NFSU</i> .....	355
<i>Gli effetti della razionalizzazione della rete commerciale sui ricavi postali</i> .....	375
<i>I costi evitabili a seguito della chiusura di un UP</i> .....	399
Risposte relative al cap. 7 “ <i>Altri costi evitati</i> ” .....	40
<i>L'IVA indetraibile</i> .....	40
<i>Altri costi evitabili</i> .....	433
Risposte relative al cap. 8 “ <i>La remunerazione del capitale impiegato</i> ” .....	455
Risposte relative al cap. 9: “ <i>I vantaggi intangibili e commerciali</i> ” .....	477
<i>Il maggior valore del brand derivante dall'OSU</i> .....	488

Risposte relative al cap. 11: “L’iniquità dell’onere derivante dalla fornitura del servizio universale” .....	51
Risposte relative al cap. 12: “Il meccanismo di ripartizione del costo netto tra gli operatori di mercato” .....	52

## **Allegati**

1. BancaIMI, “La più grande infrastruttura di servizi in Italia”, 20 gennaio 2016
2. Mediobanca Securities, “The largest Italian money supermarket and logistic platform”, 2 dicembre 2015
3. Kepler Cheuvreux, “Poste Italiane, The yellow umbrella”, 2 dicembre 2015
4. Prospetto Informativo relativo all’Offerta Pubblica di Vendita e all’ammissione alle negoziazioni sul Mercato Telematico Azionario organizzato e gestito da Borsa Italiana S.p.A. di azioni ordinarie di Poste Italiane S.p.A.
5. Comunicato stampa ABI del 7 aprile 2015, “La banca è sempre più vicina”
6. WIK-Consult, “Alternative Funding Models for the Universal Service Obligation: The European Experience”, 10 settembre 2015

## Premessa

Con delibera n. 166/16/CONS del 5 maggio 2016, pubblicata in data 29 luglio 2016, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom) ha reso noto, con una bozza di Schema di Provvedimento ('**Schema**') in Allegato B alla Delibera, le proprie valutazioni sull'esistenza di un costo netto del servizio universale postale ('**SU**') per gli anni 2013 e 2014, sulla sua iniquità e sul meccanismo di compensazione eventualmente applicabile.

Nonostante molti dati rilevanti nello Schema siano omissi e AGCom non abbia reso disponibili buona parte dei documenti, dei modelli e delle ricerche che Poste Italiane S.p.A. ('**PI**') ha presentato nel corso dell'istruttoria, Nexive provvederà qui di seguito a fornire il proprio contributo, per quanto in alcuni passaggi necessariamente incompleto.

Prima di procedere con la disamina dei vari capitoli in cui si articola il documento sottoposto a consultazione, Nexive ritiene però necessario soffermarsi (Parte A) su alcuni temi di carattere più generale, ed in particolare su alcune scelte metodologiche e di impostazione adottate da AGCom, che Nexive non condivide.

Nella Parte B, Nexive analizzerà invece i singoli capitoli in cui si articola lo Schema, rispondendo puntualmente alle domande di AGCom.

## PARTE A – Aspetti generali

L'Autorità ha valutato nello Schema di Provvedimento il costo netto del SU sostenuto da PI per l'anno 2013 in 345 milioni di euro ed in 365 milioni di euro nel 2014.

**Figura 1 - Prospetto riepilogativo del calcolo del costo netto del SU secondo AGCom e PI, 2013 e 2014**

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

Fonte: Schema, Tabella 12, p. 71.

Tale costo netto è stato determinato:

- con riferimento al perimetro dei solli servizi postali rientranti negli obblighi di servizio universale (SU) e dunque escludendo gli effetti indiretti sulla domanda di prodotti non universali (postali, ma anche – e soprattutto – finanziari e assicurativi e di telefonia mobile) che una razionalizzazione del SU comporterebbe nello scenario in assenza di obblighi (NFSU);
- ipotizzando uno scenario NFSU in cui la qualità dei servizi offerti dall'operatore designato si riduce drasticamente attraverso:
  - la chiusura di circa il 66% degli uffici postali di PI (la rete sarebbe composta da 4.500 UP rispetto agli attuali 13.200 circa sportelli<sup>1</sup>) e del 70%-80% dei centri postali di accettazione della clientela *business*<sup>2</sup>;
  - la razionalizzazione del recapito, che verrebbe da un lato eliminato<sup>3</sup> nei comuni con meno di 5.000 abitanti (ossia nel 70% dei comuni italiani<sup>4</sup>), mentre nei restanti comuni se ne ridurrebbe la frequenza in proporzione al numero di abitanti<sup>5</sup>;
  - l'eliminazione della rete di trasporto aerea e la conseguente riduzione (nel 75% delle aree servite) dei servizi con recapito entro il giorno successivo (servizi in J+1);
  - l'eliminazione di circa il 60%<sup>6</sup> dei centri di distribuzione;
- riconoscendo l'esistenza di vantaggi commerciali, che tuttavia vengono ricondotti al solo valore del *brand* e alle maggiori occasioni di contatto, trascurando gli ulteriori (e rilevanti) vantaggi commerciali che derivano a PI da un uso intensivo della rete postale per la fornitura di prodotti diversi (finanziari e assicurativi in particolare);
- valutando l'onere sopportato da PI, come quantificato nello Schema, iniquo alla luce di criteri elaborati in alcuni Paesi europei (ma non in altri) in cui l'operatore FSU offre prevalentemente – e diversamente da PI – servizi postali.

Prima di analizzare in dettaglio tali aspetti Nexive vuole evidenziare come ogni determinazione regolamentare in merito all'esistenza di un costo netto del

---

<sup>1</sup> Cfr. Schema, para. 92.

<sup>2</sup> Cfr. Schema, para. 87 e 89.

<sup>3</sup> Cfr. Schema, para. 130, Tabella 7. Nel 2013, l'eliminazione del recapito è limitata ai soli comuni con meno di 540 abitanti (Tabella 6).

<sup>4</sup> I comuni italiani con meno di 5.000 abitanti sono circa 5.600 su un totale di circa 8.000 comuni.

<sup>5</sup> Cfr. Schema, para. 130, Tabella 7.

<sup>6</sup> Cfr. Schema, para. 114.

servizio universale, del suo eventuale carattere iniquo, e del contributo richiesto agli operatori del settore per il finanziamento di tale costo, è di fondamentale importanza per i cittadini che fruiscono del servizio, per l'operatore incaricato di fornirlo, ma soprattutto per i concorrenti di tale operatore che potrebbero essere chiamati a contribuire alla remunerazione del SU.

Nella storia della regolazione di molti servizi infrastrutturali, quest'ultimo aspetto ha ricevuto un elevato grado di attenzione, per evitare che il finanziamento di tale onere – che diventa necessario quando il servizio non è più affidato ad un unico operatore, ma il mercato si apre alla concorrenza – finisca per distorcere la concorrenza stessa, costringendo i nuovi operatori a finanziare l'operatore storico, e pertanto venendo a distruggere ogni beneficio che la concorrenza potrebbe apportare.

E' per tali motivi che la determinazione del costo netto del SU deve essere basata su un'istruttoria che consideri tutti gli aspetti rilevanti: i costi (efficienti) di fornitura del servizio universale; il grado in cui tali costi possano essere compensati, sia dai ricavi diretti conseguiti nella fornitura del servizio universale, che da quelli indiretti, conseguiti offrendo ulteriori servizi per la cui fornitura si utilizzino le strutture necessarie all'espletamento degli obblighi di servizio universale; il carattere eventualmente iniquo di tali costi; la misura in cui gli operatori del settore possano essere chiamati a coprirli in tutto o in parte; le modalità di tale copertura.

Per l'analisi di questi aspetti è indispensabile che l'Autorità conduca un'istruttoria di ampiezza adeguata e che argomenti in modo esauriente le ragioni per le quali ha effettuato determinate scelte, e l'effetto che esse comportano in termini di costo netto e di impatto sulla concorrenza. Ciò in particolare in un mercato – quale quello qui in esame – in cui PI detiene a distanza di 5 anni dalla liberalizzazione una quota largamente dominante (90%) del mercato postale liberalizzato (che sale al 95% se si includono i servizi rientranti nel SU)<sup>7</sup>.

Da questa prospettiva, Nexive ritiene lo Schema di Provvedimento fortemente lacunoso, perché:

- non fornisce ai partecipanti della consultazione gli elementi informativi e documentali necessari per poter valutare le analisi condotte e rispondere pienamente alle domande che la stessa Autorità pone. Significativo in questo senso è che in un provvedimento di 77 pagine il termine *omissis* ricorra per ben 609 volte (una media di 8 dati omissati per pagina);
- non motiva in alcun modo perché l'Autorità abbia deciso di adottare un approccio metodologico differente rispetto a quello da Essa stessa

---

<sup>7</sup> Kepler Cheuvreux, p. 72.

adottato nella precedente istruttoria sul costo netto del SU nel biennio 2011-2012, sebbene si tratti di differenze metodologiche non trascurabili. Alcuni esempi su tutti. Nello Schema sottoposto a consultazione, diversamente dalla precedente istruttoria, l’Autorità:

- non ha tenuto in alcun modo conto nel calcolo del costo netto della riduzione dei ricavi finanziari a seguito della drastica razionalizzazione degli uffici postali (UP) ipotizzata da PI nello scenario controfattuale in assenza di vincoli (NFSU);
- include tra i costi evitabili anche quelli indiretti e gli *overheads*, in precedenza esclusi<sup>8</sup>;
- utilizza il costo medio ponderato del capitale (WACC) come tasso di rendimento del capitale investito, quando nella precedente istruttoria aveva optato per l’EBIT *margin*;
- si basa esclusivamente su evidenze prodotte da PI nel corso dell’istruttoria – che peraltro non rende disponibili ai partecipanti alla consultazione<sup>9</sup> – senza verificarle con ulteriori fonti informative, che sono oggi – dopo il collocamento alla Borsa Valori di Milano di PI – ampiamente disponibili nel pubblico dominio. Come si vedrà, se l’Autorità considerasse tali evidenze giungerebbe a conclusioni molto diverse da quelle prospettate da PI, e che AGCom ha in larga parte fatto proprie;
- trascura del tutto di verificare se il contributo concesso a PI, qualora venisse finanziato in parte dai suoi concorrenti, possa distorcere la concorrenza.

Di tale aspetto – che è invece stato ritenuto fondamentale nel settore delle telecomunicazioni<sup>10</sup> – non vi è infatti traccia alcuna nello Schema.

---

<sup>8</sup> Fatta eccezione per i costi della RAM (Recapito Area Manager).

<sup>9</sup> Si pensi, per fare un esempio, alla ricerca di mercato “*Customized reasearch & analysis (CRA)*” di cui, in Allegato VI allo Schema, si riporta unicamente l’elenco delle risposte che secondo PI sarebbero riconducibili al SU, ma non la domanda precisamente posta al campione, né le risposte che PI ha escluso possano essere ricondotte al SU.

<sup>10</sup> Si vedano a tale proposito, ad esempio, i considerando 1 e 4 della Direttiva 2002/22/CE (Direttiva servizio universale): “*il concetto di servizio universale dovrebbe evolvere ai fini di rispecchiare il progresso tecnologico, l’evoluzione del mercato e la domanda degli utenti [...] il fatto di assicurare un servizio universale [...] può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l’onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza*”.

## 1. La scelta del perimetro: servizi universali vs tutti i servizi offerti da PI attraverso la rete universale

Nexive ritiene che uno degli elementi di principale criticità nell'analisi condotta dall'Autorità per la determinazione del costo netto del SU per il biennio 2013-2014 consista nella mancata considerazione dei rilevanti effetti indiretti sulla domanda di prodotti finanziari e assicurativi che la drastica riorganizzazione del SU ipotizzata da PI – e in larga parte condivisa da AGCom – comporterebbe.

AGCom ha infatti ritenuto “opportuno basare le proprie valutazioni sul perimetro relativo ai soli servizi rientranti nel SU”<sup>11</sup> in quanto “secondo un'interpretazione letterale ... [dell']allegato I alla direttiva 2008/6/CE, richiamato dall'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 261/99, [che] recita letteralmente “Il costo netto degli obblighi di servizio universale è ogni costo connesso all'operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione” ... l'Autorità dovrebbe ... utilizzare come perimetro ai fini del calcolo del costo netto quello riferito ai soli servizi che rientrano nel SU”<sup>12</sup>.

Nexive non condivide tale posizione che ritiene peraltro contraria:

- alla Terza Direttiva Postale (6/2008/CE), quando al para. 29 prevede espressamente che “Nel calcolo [del costo netto] si dovrebbe tenere conto di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi commerciali di cui beneficiano i fornitori del servizio postale designati per fornire il servizio universale”. Certamente tra gli elementi pertinenti rientrano anche le sinergie che derivano da un uso diversificato delle risorse di cui l'operatore FSU si è dotato per espletare gli obblighi di SU;
- alla prassi dei regolatori europei, che per la maggior parte hanno optato (come AGCom) per il metodo del Profitability Cost (PC) proprio perché – diversamente da altri metodi – è il solo che consente di ‘catturare’ nel calcolo del costo netto gli effetti indiretti sulla domanda di prodotti diversi da quelli universali (postali e non) derivanti da una razionalizzazione del servizio universale<sup>13</sup> e quindi di non sottostimarne il costo netto<sup>14</sup>;

---

<sup>11</sup> Schema, para. 61.

<sup>12</sup> Schema, para. 57.

<sup>13</sup> Cfr., *ex multis*, Frontier Economics (maggio 2013), *Recommendations on the form and manner that a net cost submission should be made by the universal service provider: a report prepared for Comreg*, p. 43: “The PC approach consists of four steps: [...]The third step involves calculating the revenues that would be foregone under the counterfactual as the product offering is modified compared to the base case. Both direct and indirect demand

- alla recente decisione della Commissione Europea sugli aiuti di Stato concessi a PI per la fornitura del SU postale nei periodi 2012-2015 e 2016-2019, in cui si utilizza come perimetro di valutazione del costo netto tutti i servizi forniti da PI (servizi postali, universali e non, e servizi finanziari)<sup>15</sup>;
- alla prassi della stessa Autorità che, nella precedente istruttoria, aveva incluso nel calcolo del costo netto del SU l'effetto di una riduzione dei ricavi finanziari conseguente ad una razionalizzazione della rete, quantificandolo in oltre 150 milioni di euro<sup>16</sup>;
- con le prospettazioni della stessa PI che per gli anni 2013 e 2014 stima una perdita di ricavi finanziari riconducibile alla riconfigurazione della rete commerciale pari a 58 (2013) e 208 (2014) milioni di euro<sup>17</sup>.

Nexive ritiene pertanto necessario un allargamento del perimetro considerato da AGCom per il calcolo del costo anche ai servizi diversi da quelli postali, anche (e soprattutto) alla luce della peculiare strategia commerciale adottata da PI, che AGCom non può ignorare.

Diversamente dagli altri *incumbent* postali europei<sup>18</sup>, PI ha infatti adottato un modello di *business* incentrato su un uso intensivo della rete postale universale per la fornitura di prodotti diversi da quelli postali, principalmente finanziari e assicurativi, che rappresentano oggi il vero *core business* di PI (Figura 2). Infatti, “*tutte ... le divisioni propongono i propri prodotti e servizi al cliente finale, attraverso la rete degli uffici postali di [PI], che fa parte della divisione Servizi Postali&Commerciali*”<sup>19</sup>.

---

*effects are expected to impact revenue in this alternative scenario. The direct effect is the demand loss for products which would no longer be provided. The indirect effect is the impact of a change in one service on the demand for the other products of the USP*”, enfasi aggiunta.

<sup>14</sup> Si veda, ex multis, Presentazione di Posten Norge, 2 marzo 2010, *Calculation and compensation of USO net costs in Norway*, slide n. 7, enfasi aggiunta: “*Failed to take account of network economies (i.a. closedown of one region had no impacts on demand for services in other regions etc) tended to overestimate the costs*” ([http://www.wik.org/fileadmin/Konferenzbeitraege/2010/12th\\_Koenigswinter\\_Seminar/S1\\_4\\_Weseth.pdf](http://www.wik.org/fileadmin/Konferenzbeitraege/2010/12th_Koenigswinter_Seminar/S1_4_Weseth.pdf)).

<sup>15</sup> Schema, para. 59.

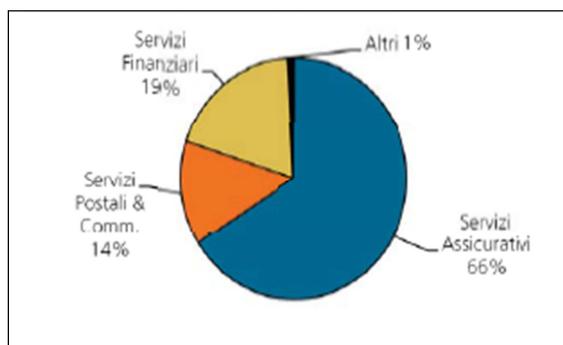
<sup>16</sup> Più precisamente 182 milioni di euro nel 2011 e 145 nel 2012, Delibera n. 412/14/CONS, para. 321, Tabelle 151 e 152.

<sup>17</sup> Schema, para. 179.

<sup>18</sup> Mediobanca Securities, p. 4: “*Poste Italiane has a unique business model which has few similarities with other incumbent mail operators or companies active in postal and logistic courier business*”.

<sup>19</sup> BancaIMI, p. 2.

**Figura 2 – Composizione dei ricavi per divisione, dicembre 2014**



Fonte: BancaIMI, “La più grande infrastruttura di servizi in Italia”, 20 gennaio 2016, p. 2.

Varie e autorevoli fonti informative, tutte pubblicamente disponibili, lo confermano.

Secondo l’analista Banca IMI – responsabile e coordinatore del collocamento di PI – “*Poste Italiane ... con una rete nazionale di 13.228 uffici postali, presenti nel 96,5% dei Comuni italiani, e un marchio di fiducia ben riconoscibile, rappresenta una potente macchina distributiva in Italia in termini di capillarità e prossimità ai clienti*”<sup>20</sup>. Infatti, sempre secondo l’analista “*il principale vantaggio competitivo di Poste Italiane è ... la sua rete distributiva in Italia, ben estesa e radicata, che permette alla Società di raggiungere una vasta clientela. [...] Con 13.228 uffici postali presenti nel 96,5% dei Comuni italiani, 36.000 postini, 37.500 sportelli e 10.201 agenti di vendita, la rete di Poste Italiane è pari a quella complessiva delle prime cinque banche nazionali, e più grande di quella delle prime cinque catene di supermercati nel Paese. Una rete di tali dimensioni permette a BancoPosta di raggiungere 33 milioni di clienti, anche in questo caso più di quelli raggiunti dalle prime cinque banche italiane considerate insieme*”<sup>21</sup>.

Sempre BancaIMI osserva che “*la rete sarà il driver di crescita del Gruppo. Con circa 1,4 milioni di clienti serviti fisicamente su base giornaliera, fornisce un punto di contatto unico con la base clienti*”<sup>22</sup>.

PI infatti “*può contare su una rete distributiva multi-canale a costo fisso, estesa e integrata, che offre un’ampia gamma di servizi e prodotti alla sua vasta base clienti (un unico negozio) consentendo quindi al Gruppo di condividere le proprie risorse.*

*Negli ultimi anni, la rete ha [infatti] subito un profondo processo di trasformazione volto a soddisfare meglio le necessità dei clienti con ...*

<sup>20</sup> BancaIMI, p. 1, enfasi aggiunta.

<sup>21</sup> BancaIMI, p. 3, enfasi aggiunta.

<sup>22</sup> BancaIMI, p. 3, enfasi aggiunta.

*l'adozione di un nuovo modello di servizio più orientato al cliente che non al prodotto. Questo processo di trasformazione ha comportato: la trasformazione degli uffici postali da semplici filiali dedicate ai servizi postali a punti vendita ispirati al modello delle filiali bancarie e assicurative...*

*In questo modo Poste Italiane si è trasformata da operatore postale puro (61% dei ricavi generati da servizi postali a fine dicembre 2000) in uno dei leader italiani nel ramo Vita e nel Transaction Banking (86% dei ricavi da servizi non postali a fine dicembre 2014) ....*

*Attualmente, attraverso i suoi 13.228 uffici postali, Poste Italiane offre un'ampia gamma di prodotti, che spaziano dalla spedizione di corrispondenza e pacchi a prodotti di investimento”<sup>23</sup>.*

Anche Mediobanca Securities – sponsor e coordinatore del collocamento di PI – dà conto delle rilevanti sinergie di cui PI gode nell’offerta di servizi diversi da quelli postali.

In un rapporto del dicembre 2015, dal titolo significativo “*The largest Italian money supermarket and logistic platform – Unique business model with few similarities with other postal operators*”, Mediobanca Securities scrive: “*Poste Italiane has re-sharped itself. In 2000, it was a pure mail operator that generated 61% of its €7.1bn of revenues from the postal business. It has become a financial group generating just 14% of its €28.5bn revenues in 2014 from postal services”<sup>24</sup> e che “*we would not really consider Poste Italiane a direct competitor of other incumbent mail operators or specialised logistic operator, as they simply have a different business model, with a different scale. Poste Italiane is leveraging on its comprehensive distribution network to capture opportunities in financial services, payment solutions and in new trends such as e-commerce”<sup>25</sup>.**

Mediobanca Securities in particolare ritiene che “*Poste Italiane’s distribution network is its most valuable asset, which provides each business line with unparalleled customer reach and cross-selling opportunities”<sup>26</sup>. La disponibilità di una rete capillare ha consentito a PI di raggiungere risultati significativi in ciascun *business* in cui opera. Infatti, “*apart from the 90% market share in mail, Poste Vita is currently the leading life insurance company in Italy ... with a 14% market share in 2014, while Poste Italiane is market leader for active prepaid cards issued (19.1m and 51% market share) and for payment collection (35% market share), including direct debit, bill payment slips, tax payments (F24) and payments by advice-MAV”<sup>27</sup>.**

---

<sup>23</sup> BancaIMI, p. 3 e seguenti, enfasi aggiunta.

<sup>24</sup> Mediobanca Securities, p. 1, enfasi aggiunta.

<sup>25</sup> Mediobanca Securities, p. 4, enfasi aggiunta.

<sup>26</sup> Mediobanca Securities, p. 4, enfasi aggiunta.

<sup>27</sup> Mediobanca Securities, p. 4, enfasi aggiunta.

Sempre secondo Mediobanca Securities *“the network is the engine of growth for Poste Italiane.... The second factor that supports the company’s growth is the opportunity to cross-sell products between different business line...The third factor regarding (potential) growth is the massive number of transaction made through the post offices with provide opportunities to sell new products”*<sup>28</sup>.

Anche l’analista Kepler Cheuvreux considera la rete commerciale uno dei punti di forza di PI: *“Poste Italiane’s commercial strength rests on three pillars: a widespread post office network, a longstanding and trusted brand name, and an integrated multichannel strategy. Together, they shape a unique, integrated and effective business model in postal and financial services”*<sup>29</sup>. E ancora: *“Poste Italiane has at least one office in 96.5% of towns (versus 71.4% for Italian banks) and at least one counter in 87% of towns with fewer than 1k inhabitants (versus 23% for all banks). This superior proximity to clients, combined with brand awareness and trustworthiness, is a strength for Poste Italiane compared to banks (which due to mergers have changed brands several times)”*<sup>30</sup>.

Kepler Cheuvreux evidenzia inoltre le rilevanti economie di scopo di PI anche nella gestione del proprio personale. Infatti, delle circa 142.000 risorse (*full time equivalent*) allocate alla divisione postale PI *“reports that 63.6k of them are directly in charge of postal services while the remaining c. 78k work within the network”*<sup>31</sup>. Secondo Kepler Cheuvreux *“only c. 25.4k people”*<sup>32</sup> delle risorse allocate alla rete sarebbe dedicato alla gestione di prodotti postali. Infatti, *“the front-end operators (36.7k) and salespeople (10.2k) are almost entirely dedicated to selling financial services”*<sup>33</sup>.

Per concludere, anche alla luce delle evidenze sopra sintetizzate, secondo Nexive, non vi è alcun dubbio che per giungere ad una stima realistica del costo netto del SU l’Autorità debba effettuare le proprie valutazioni confrontando uno scenario fattuale riferito a tutta PI con uno scenario controfattuale in cui il fornitore designato ri-ottimizzi la sua intera organizzazione in assenza di obblighi di SU, includendo anche la gestione delle attività non universali (cioè tutti gli altri servizi, inclusi i servizi postali non universali e quelli finanziari).

Nexive invita pertanto l’Autorità ad *“optare per un allargamento del perimetro”*<sup>34</sup> sin da ora, senza rimandare una scelta così delicata ad *“anni futuri ... in presenza di orientamenti stabili e certi sul tema ricavabili dalla concreta*

---

<sup>28</sup> Mediobanca Securities, p. 27, enfasi aggiunta.

<sup>29</sup> Kepler Cheuvreux, p. 27, enfasi aggiunta.

<sup>30</sup> Kepler Cheuvreux, p. 38, enfasi aggiunta.

<sup>31</sup> Kepler Cheuvreux, p. 110.

<sup>32</sup> Kepler Cheuvreux, p. 110.

<sup>33</sup> Kepler Cheuvreux, p. 110.

<sup>34</sup> Schema, para. 61.

attuazione data dalle altre ANR alle disposizioni della direttiva”<sup>35</sup>, orientamenti che si sono in realtà già consolidati.

Nexive ricorda ad esempio che, nella decisione sul calcolo del costo netto del SU del febbraio 2014, l’Autorità di regolazione postale portoghese<sup>36</sup> (citata peraltro nello stesso Schema<sup>37</sup>) scrive, al paragrafo ‘lost revenue’, che “*Lost revenue corresponds to income the USP would no longer obtain due to the closure of each postal establishment. This include revenues associated to services that integrate the universal service, as well as revenues associated to all other services provided at postal establishments that would be closed/discontinued*”<sup>38</sup>.

Anche da questa prospettiva, secondo Nexive non vi è alcun motivo di rimandare al futuro la decisione di allargare il perimetro di calcolo del costo netto a tutti i servizi offerti da PI, essendo ormai pacifico – anche per la stessa PI – che essi debbano essere considerati.

Sulla quantificazione di tali effetti, come prospettata da PI, ma che AGCom – come discusso – ha scelto di non considerare, si tornerà più oltre commentando, nella Parte B, il capitolo 6 dello Schema.

## **2. Mancata considerazione dei vantaggi commerciali connessi all’utilizzo diversificato della rete postale universale**

Come ampiamente dimostrato, PI offre attraverso la propria rete commerciale universale (UP e personale) una varietà di prodotti finanziari e assicurativi che nel 2014 le ha consentito di realizzare un fatturato pari a 5,4 miliardi di euro nel segmento finanziario e a 18,8 miliardi di euro nel segmento assicurativo.

Tale uso diversificato della rete ha consentito a PI di realizzare importanti margini nel segmento finanziario e assicurativo, ma anche di godere di rilevanti vantaggi commerciali, che tuttavia AGCom ha riconosciuto solo in parte, come maggiore valore del *brand* e maggiori occasioni di contatto, quantificandoli in soli 118 milioni di euro (2014). Questo approccio è peraltro in contrasto con l’orientamento della Commissione Europea, la quale ricorda che tra i vantaggi da prendere in considerazione ai fini del calcolo del costo netto figurano, non solo quelli relativi al *brand*, ma anche numerosi altri vantaggi consistenti nelle

---

<sup>35</sup> Schema, para. 61.

<sup>36</sup> In Portogallo, il fornitore del servizio universale è svolto da CTT - Correios de Portugal, i cui ricavi - secondo l’ultimo bilancio di esercizio (2015) – derivano da servizi postali (lettere) per il 73%, per il 17% da servizi di corriere espresso e pacchi e per il rimanente 10% da servizi finanziari.

<sup>37</sup> Schema, para. 48.

<sup>38</sup> Decisione dell’Autorità di regolazione portoghese ANACOM del 25 febbraio 2014, *Decision on the methodology for calculating the net cost of the universal postal service*, Annex 1, para. 3, ii, enfasi aggiunta.

economie di scala e di scopo, nell'esenzione IVA (su cui torneremo *infra*, nelle risposte sul cap. 7), nella presenza capillare sul territorio e, soprattutto, nella possibilità di incrementare le vendite di prodotti e servizi diversi dai servizi postali universali<sup>39</sup>.

In questa prospettiva, non si può non tener conto che i benefici di cui PI gode dal suo *status* di operatore designato sono molto più ampi e di ammontare notevolmente superiore a quello quantificato da AGCom.

Tali vantaggi, che Nexive invita l'Autorità a riconsiderare, possono in sintesi essere ricondotti:

- al contributo che PI riceve annualmente da BancoPosta a remunerazione dei servizi resi dalla rete commerciale di PI;
- alle commissioni che BancoPosta riceve da Cassa Depositi e Prestiti per la distribuzione in esclusiva di prodotti di risparmio postale;
- alla minore retribuzione annua lorda che PI riconosce ai propri dipendenti rispetto a quella riconosciuta dal settore bancario per prestazioni equivalenti.

## 2.1. I contributi ricevuti da BancoPosta

BancoPosta riconosce annualmente alla divisione Servizi Postali e Commerciali di PI un ammontare a remunerazione dei servizi resi dalla rete commerciale (UP e personale) determinato (nel biennio 2013-2014) in funzione dei costi della rete maggiorati di un *mark up*<sup>40</sup>. Nel 2014, tale importo è risultato pari a €4,08<sup>41</sup> miliardi di euro, ossia a circa il 45% del costo totale della divisione postale<sup>42</sup>.

Poichè tali importi sono stati determinati in funzione dei costi sopportati da PI per la gestione della propria rete, è ragionevole ipotizzare che se la rete postale venisse riconfigurata come ipotizzato da PI (con la chiusura di circa il 66%

---

<sup>39</sup> V. “COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT”, allegato al “*Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and Directive 2008/6/EC)*”, entrambi disponibili sul sito della Commissione ([http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8560&lang=en%29](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8560&lang=en%29)), pagg. 84-85.

<sup>40</sup> Nel 2015, in coerenza con il “*Regolamento generale del processo di affidamento di funzioni aziendali di BancoPosta a Poste Italiane*” e in applicazione di specifici disciplinari esecutivi, tali importi verranno determinati secondo una nuova modalità, consistente sostanzialmente nel riconoscimento di una quota percentuale dei ricavi conseguiti da BancoPosta.

<sup>41</sup> Poste Italiane, Relazione finanziaria al 31 dicembre 2014, Relazione sulla gestione, p. 111.

<sup>42</sup> Secondo Kepler Cheuvreux, infatti, la divisione postale genera costi pari complessivamente a €9,162 miliardi (Kepler Cheuvreux, p. 111).

degli UP) i costi di gestione della stessa si ridurrebbero, ma conseguentemente si ridurrebbe anche il contributo che PI riceve da BancoPosta a copertura di tali costi.

Nexive segnala peraltro che l'esistenza di un tale vantaggio era già stata riconosciuta da AGCom stessa quando, nella Delibera n. 412/14/CONS sul costo netto del SU nel biennio 2011-2012, scriveva al para. V272 che *“i prezzi di trasferimento corrisposti da Bancoposta a Poste Italiane per i servizi resi dagli uffici postali debbano essere computati tra i VIC [vantaggi intangibili e commerciali] e portati a deduzione del costo netto, in quanto i costi esterni ... di Bancoposta sono ricavi interni di Poste Italiane per i servizi resi dalla propria rete commerciale e dei servizi postali”*.

Tale vantaggio non veniva però in quella sede sorprendentemente determinato da AGCom, che si riservava di approfondire la questione nelle successive istruttorie.

Per agevolare l'Autorità in questo esercizio, Nexive propone qui, in base ai dati di cui dispone, una possibile quantificazione di tale (consistente) vantaggio.

Secondo le stime di PI, come si evince dallo Schema di Provvedimento<sup>43</sup>, la razionalizzazione della rete (scenario NFSU) comporterebbe nel 2014 costi evitati specificamente riconducibili alle rete di UP pari a circa 480 milioni. Poiché i costi della rete sono per circa la metà (45%) sostenuti da BancoPosta, una qualsiasi opera di razionalizzazione di tali costi non può che incidere solo sulla metà dei costi di PI.

Ne consegue che a fronte di un risparmio di costi di circa 480 milioni di euro, PI vedrebbe contestualmente ridursi anche il contributo ricevuto da BancoPosta di un ammontare che si può quantificare in €216 milioni (il 45% di 480 milioni di euro). Nel complesso, i costi evitati a seguito della razionalizzazione della rete ammonterebbero nello scenario NFSU a 264 milioni di euro (480-216), e non a 480 milioni di euro come stimato da PI<sup>44</sup>.

## **2.2. Le commissioni incassate da Cassa Depositi e Prestiti**

Un secondo vantaggio competitivo di cui PI gode, che gli deriva in particolare dall'estensione e capillarità della propria rete di UP, è quello relativo alle commissioni che BancoPosta incassa annualmente da Cassa Depositi e Prestiti

---

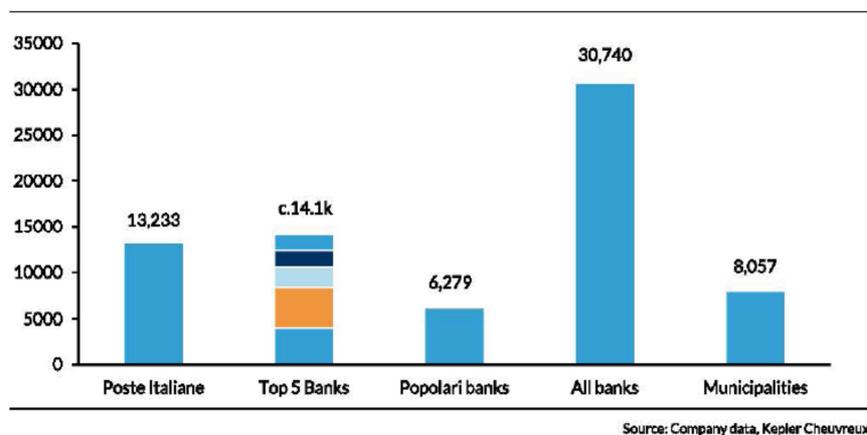
<sup>43</sup> Schema, para. 182, Tabella 8. Per il 2013, i costi evitati derivanti da una razionalizzazione della rete di UP ammonterebbero invece a 422 milioni di euro.

<sup>44</sup> Secondo AGCom (Schema, para. 195, Tabella, 10), i costi che PI eviterebbe dalla razionalizzazione della rete di UP ammontano invece a €354 milioni (anziché 480). Considerando il contributo ricevuto da BancoPosta, nello scenario NFSU ipotizzato da AGCom i costi evitati si ridurrebbero a €194,7 ([354- (354\*45%)]).

per la distribuzione in esclusiva<sup>45</sup> di prodotti di risparmio postale (Buoni Fruttiferi postali e libretti postali). Nel 2014, tali commissioni sono risultate pari a 1,64 miliardi di euro<sup>46</sup>.

Rispetto ad altri operatori finanziari, PI, con un numero di sportelli di poco inferiore a quello totale delle prime cinque banche italiane, dispone della rete di sportelli territorialmente più estesa e capillare in Italia (Figura 3).

**Figura 3 - Reti di distribuzioni di BancoPosta e del settore bancario (fine 2014)**



Fonte: Kepler Cheuvreux, p. 38.

Tale “*potente macchina distributiva*” – di cui PI è dotata per espletare gli obblighi di SU – conferisce a PI un vantaggio commerciale significativo che le consente di raccogliere risparmio postale meglio di quanto farebbero altri canali distributivi (principalmente il settore bancario). Infatti, come correttamente rileva l’analista Kepler Cheuvreux “*Poste Italiane’s extensive nationwide distribution network makes fundraising easy*”<sup>47</sup>.

Nello scenario NFSU ipotizzato da PI, e condiviso da AGCom, PI si troverebbe per contro a disporre di una rete commerciale con un numero di punti di accesso (4.500) molto inferiore rispetto sia a quello di cui attualmente dispone (13.200 circa) sia a quello di altri importanti istituti di credito come Unicredit (7.516 sportelli nel 2014) o IntesaSanPaolo (5.867 sportelli nel 2014<sup>48</sup>).

<sup>45</sup> Poste Italiane, Relazione finanziaria al 31 dicembre 2015, Relazione sulla gestione, p. 46.

<sup>46</sup> Poste Italiane, Relazione finanziaria al 31 dicembre 2014, Relazione sulla gestione, p. 111.

<sup>47</sup> Kepler Cheuvreux, p. 42, enfasi aggiunta.

<sup>48</sup> Ufficio Studi Mediobanca, “*Le principali banche italiane*”, disponibile all’indirizzo: [https://www.mbres.it/sites/default/files/resources/download\\_it/ps\\_6\\_8.pdf](https://www.mbres.it/sites/default/files/resources/download_it/ps_6_8.pdf).

In un tale scenario, è ragionevole ritenere che le entrate garantite dall'attuale accordo di distribuzione<sup>49</sup> con CDP si ridurrebbero, non solo perché PI riuscirebbe a raggiungere meno clienti, ma anche perché, in uno scenario NFSU, CDP potrebbe ragionevolmente decidere o di distribuire i propri prodotti anche attraverso canali diversi da PI, non concedendogli l'esclusiva, o di rinegoziare le *fee* che attualmente riconosce a PI.

Di tali aspetti, di cui certamente nell'elaborare lo scenario NFSU AGCom deve tener conto, non vi è alcuna traccia nello Schema di Provvedimento.

Nexive invita pertanto l'Autorità a riesaminare approfonditamente la questione.

### **2.3. Il minor costo del personale rispetto ad un operatore bancario**

Dall'esame della documentazione pubblicamente disponibile, risulta inoltre che PI gode di un ulteriore vantaggio per i servizi resi dai propri uffici postali per le attività di collocamento presso il pubblico di prodotti finanziari e assicurativi per conto di BancoPosta e PosteVita, attività svolte – come risulta da autorevoli fonti – per la quasi totalità da personale operante nell'ambito degli uffici postali e del *contact center*.

Delle circa 142.000 risorse (*full time equivalent*) allocate alla divisione postale risulta infatti che solo “63.6k ... are directly in charge of postal services while the remaining c. 78k work within the network”<sup>50</sup>. Ma di queste – secondo l'analista Kepler Cheuvreux – “only c. 25.4k people” opererebbero nel comparto postale, dato che “the front-end operators (36.7k<sup>51</sup>) and salespeople (10.2k) are almost entirely dedicated to selling financial services”<sup>52</sup>.

Sempre Kepler Cheuvreux riporta poi che “staff costs per unit (salaries) are lower ... than for banks: c. EUR53k in the Financial Services division

---

<sup>49</sup> Si precisa che l'accordo di distribuzione tra PI e CDP è stato rinnovato nel 2014 per ulteriori 5 anni, con scadenza dunque nel 2019 quando verrà a scadere anche l'Accordo di Programma siglato tra il Ministero dello sviluppo economico e PI per l'espletamento degli obblighi di SU.

<sup>50</sup> Kepler Cheuvreux, p. 110.

<sup>51</sup> Più precisamente “The 36.7k front-end operators working in the post offices (c. 37.5k counters) have undergone training to deal with clients' initial requests, and beside them there are 10.2k salespeople who have been trained to deal with clients' requests in greater detail. In the coming years, management aims to enhance further the salespeople's capabilities and competences in terms of insurance and financial matters by increasing the number of specialists and the frequency of training activities.

The gradual widening and upgrading of the product range requires more skilled employees to sell these products to customers. The company is investing heavily in training to enhance employees' commercial (138k participants at seminars in H1 2015), logistics (14k) and IT services knowledge (1.9k). Management has decided to provide specialised training to c. 7k sales operators and to train c. 2.5k employees to become sales operators” (Kepler Cheuvreux, p. 32).

<sup>52</sup> Kepler Cheuvreux, p. 110.

*compared to EUR40.3k at the group level, while this figure is c. EUR78k for Italian banks and EUR71k for Italian popolari banks)*<sup>53</sup>.

In sintesi, la remunerazione annua lorda del personale postale utilizzato da BancoPosta (pari al più a 53.000 euro su base annua) risulta significativamente inferiore a quella che il settore bancario riconosce per prestazioni analoghe (pari ad almeno 71.000 euro su base annua se si considerano le banche popolari o a 78.000 per gli altri istituti di credito).

BancoPosta, e dunque PI, gode di un vantaggio rilevante che gli deriva dal suo *status* di operatore postale<sup>54</sup>, che si può quantificare – considerando prudenzialmente i soli circa 10.200 addetti postali specificamente impiegati nella vendita di prodotti finanziari – in circa 184 milioni di euro<sup>55</sup>.

Tale misura è prudenziale perché non tiene conto del fatto che i circa 36.700 addetti allo sportello di PI sono quasi esclusivamente dedicati – come rileva Kepler – alla commercializzazione di prodotti finanziari. Anche di questo l’Autorità dovrebbe tener conto. Ipotizzando prudenzialmente che tali risorse siano dedicate al 50% al collocamento di prodotti finanziari risulterebbe che PI gode di un ulteriore vantaggio stimabile in circa 560 milioni di euro<sup>56</sup>.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, Nexive invita AGCom a considerare tra i benefici di cui PI gode dal suo *status* di FSU anche questo rilevante vantaggio, o comunque a tenerne conto quando ne valuta il suo carattere iniquo.

### **3. Errata determinazione del carattere iniquo del costo**

Nello Schema, l’Autorità – per valutare l’eventuale carattere iniquo del costo netto del SU – si limita a richiamare criteri applicati in alcuni Paesi europei ed in particolare in quei Paesi (Portogallo, Austria, Belgio, Ungheria e Repubblica Ceca) in cui è stata esplicitamente fissata una percentuale (dei ricavi o dei costi del SU) superata la quale il costo netto è da considerarsi iniquo.

Secondo AGCom, infatti, applicando “*le percentuali utilizzate dai paesi citati, al costo netto del SU di PI per gli anni 2013 e 2014, risulta che l’onere sostenuto dall’operatore è iniquo, quindi meritevole di finanziamento*”<sup>57</sup>.

Nexive non condivide l’orientamento dell’Autorità sul punto. Nexive osserva in generale come ricorrere ad un confronto internazionale, date le specificità

---

<sup>53</sup> Kepler Cheuvreux, p. 32, enfasi aggiunta.

<sup>54</sup> Si noti che nello scenario NFSU ipotizzato da PI per il 2014 (dove PI cesserebbe di fornire integralmente prodotti postali) tale vantaggio verrebbe integralmente perso.

<sup>55</sup> Tale valore si ottiene come differenza tra la remunerazione annua lorda di un dipendente del settore finanziario (pari, secondo Kepler, almeno a 71.000 euro) e quella di un dipendente di PI specificamente addetto alla vendita di prodotti finanziari (53.000 euro) moltiplicata per il numero di addetti che si occupano di BancoPosta.

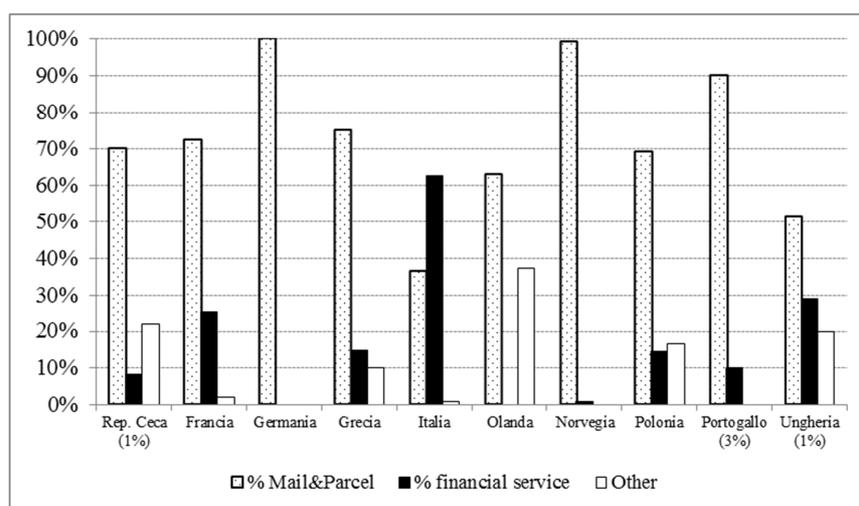
<sup>56</sup> Tale importo si ottiene come segue: [(71.000-40.300)\*(36.700/2)].

<sup>57</sup> Cfr. Schema, para. 289.

del *business* di PI sopra richiamate, sia errato quando si voglia determinare il carattere iniquo del costo netto del SU. I criteri sviluppati negli altri Paesi europei sono infatti stati elaborati tenendo conto delle caratteristiche del FSU di ciascun Paese. Ma, come discusso, PI rappresenta un *unicum* nel settore postale, con poche somiglianze rispetto agli altri *incumbent* europei<sup>58</sup>.

Di ciò si ha una chiara evidenza anche analizzando i dati della Universal Postal Union che mostrano come PI sia l'unico *incumbent* europeo che realizza gran parte (oltre il 60%) dei propri ricavi dalla fornitura di prodotti diversi da quelli postali (Figura 4).

**Figura 4 – Ricavi per tipologia di prodotto, 2014**



Fonte: [http://pls.upu.int/pls/ap/spp\\_report.main?p\\_language=AN&p\\_choice=BROWSE](http://pls.upu.int/pls/ap/spp_report.main?p_language=AN&p_choice=BROWSE)

Per contro, Deutsche Post ritrae il proprio fatturato interamente dal recapito di corrispondenza e pacchi, senza peraltro ricevere alcun contributo dallo stato per gli obblighi di SU. Ma anche gli operatori FSU di Norvegia, Grecia, Polonia e Francia ritraggono quasi interamente il loro fatturato da servizi postali. Considerando invece specificamente i Paesi che hanno definito una percentuale oltre la quale il costo netto si può ritenere iniquo e per i quali UPU fornisce dati (Portogallo, Repubblica Ceca e Ungheria), si evince chiaramente che il *core business* di ciascuno di essi è quello dei servizi postali, mentre nel caso di PI è vero l'opposto.

In ogni caso, il confronto internazionale condotto da AGCom è incompleto, perché esclude quei Paesi che hanno scelto di adottare criteri più articolati rispetto alla fissazione di una percentuale, e che meglio considerano aspetti che

<sup>58</sup> Si veda, *ex multis*, Mediobanca Securities: “*Poste Italiane has a unique business model which has few similarities with other incumbent mail operators or companies active in postai and logistic courier businesses*”.

nella valutazione dell'equità (o non equità) di un costo netto assumono una rilevanza centrale specie in quelle situazioni in cui l'operatore designato offre – attraverso le risorse di cui è dotato per il SU – prodotti diversi da quelli universali.

Così, ad esempio<sup>59</sup>:

- in Slovacchia, il costo netto del SU viene valutato in relazione al livello assoluto dei profitti del FSU, anche rispetto ai suoi *competitor*, inclusi quei profitti ritratti dalla commercializzazione di prodotti diversi da quelli universali;
- in Finlandia, la legge postale indica di valutare il carattere iniquo del costo netto alla luce della dimensione del FSU, delle attività svolte e del fatturato complessivamente ritratto, nonché di altri parametri non esplicitamente elencati come la quota di mercato o la capacità di distribuire dividendi;
- in Irlanda, il costo netto del servizio universale viene considerato iniquo se ha un impatto materiale sulla profittabilità del fornitore, oppure sulla sua abilità di competere, o su entrambe,
- in Norvegia, la fornitura del SU genera un onere iniquo eccessivo quando riduce il profitto ritratto dal FSU rispetto ad uno scenario in cui non esiste l'obbligo di fornitura del servizio universale.
- secondo ERGP, l'iniquità del costo netto dovrebbe invece essere valutata considerando congiuntamente una serie di fattori, tra cui:
  - la posizione finanziaria del fornitore del servizio universale;
  - se il costo netto positivo influenza in misura significativa la profittabilità del fornitore del servizio universale e la sua abilità di ritrarre un equo tasso di rendimento del capitale investito;
  - cambiamenti nella profittabilità (l'onere è eccessivo se il potere di mercato del fornitore del servizio universale non è sufficiente a controbilanciare l'onere dell'offerta del servizio universale, in modo tale da mantenere un livello ragionevole di profitto);
  - l'esistenza di differenze significative tra il profitto del fornitore del servizio universale ed il profitto degli operatori concorrenti (il servizio universale genera un onere finanziario eccessivo se il profitto del fornitore è inferiore al profitto dei *competitor*);
  - cambiamenti significativi negli indicatori finanziari (ad esempio, EBITDA e margini);
  - il livello di utilizzo dei servizi postali;

---

<sup>59</sup> <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=353586#.V9fuivmLRMw>.

- costi e ricavi del servizio universale, così come il rapporto tra costi netti e ricavi;
- le quote di mercato (se il fornitore del servizio universale è in grado di mantenere quote di mercato elevate, il costo netto del servizio universale non rappresenta con ogni probabilità un onere finanziario eccessivo).

L'esigenza di valutare l'iniquità del costo netto alla luce di questi più ampi criteri è, infine, evidenziata anche dalla Commissione Europea che, nell'ambito del Rapporto sull'applicazione della Direttiva 97/67/CE, ricorda che l'iniquità deve essere rapportata, *inter alia*, alle condizioni di mercato, alla situazione finanziaria dell'impresa ed alla redditività del fornitore del servizio universale<sup>60</sup>. Se l'Autorità valutasse il carattere iniquo del costo netto con questi diversi (ma più articolati) criteri non potrebbe che giungere alla conclusione che tale costo non rappresenta per PI un onere iniquo. Infatti:

- il costo netto calcolato da AGCom incide, nel 2013 e 2014, per il 2 e l'1% dei ricavi totali di PI<sup>61</sup>, o per il 2%<sup>62</sup> dei costi operativi del Gruppo;
- nel biennio 2013-2014, la profittabilità di PI è stata significativamente positiva: nel 2013, l'EBIT complessivo di PI è risultato pari a circa 1,4 miliardi di euro e nel 2014 a €691 milioni (Figura 5), alla cui realizzazione ha in particolare contribuito la divisione Servizi Finanziari e Assicurativi, con un EBIT pari a €633 milioni nel 2013 e a €766 nel 2014. Nel 2013, la Divisione postale ha comunque contribuito al risultato di Gruppo con un EBIT di 300 milioni di euro;

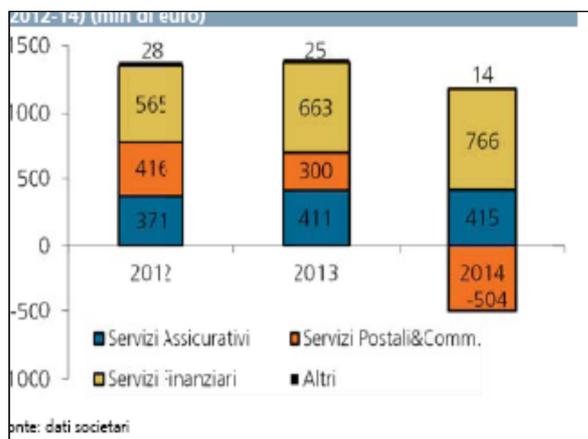
### **Figura 5 – Composizione EBIT del Gruppo Poste Italiane per divisione**

(€mln)

<sup>60</sup> V. "COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT", allegato al "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and Directive 2008/6/EC)", entrambi disponibili sul sito della Commissione ([http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8560&lang=en%29](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8560&lang=en%29)), pag. 90.

<sup>61</sup> Tale percentuale si ottiene dividendo il costo netto del SU stimato da AGCom (345 milioni di euro nel 2013 e 365 milioni di euro nel 2014) per i ricavi totali da bilancio di PI pari a 22,822 miliardi di euro nel 2013 ed a 24,622 miliardi di euro nel 2014 (Poste Italiane, Relazione finanziaria al 31 dicembre 2014, p. 4).

<sup>62</sup> Tale percentuale si ottiene dividendo il costo netto del SU stimato da AGCom (345 milioni di euro nel 2013 e 365 milioni di euro nel 2014) per i costi totali da bilancio di PI pari a 21,422 miliardi di euro nel 2013 (22,822 – 1,4) ed a 23,931 miliardi di euro nel 2014 (24,622-691) (Poste Italiane, Relazione finanziaria al 31 dicembre 2014, p. 4).



Fonte: BancaImi, p. 2.

- PI detiene in tutti i comparti in cui opera quote di mercato significativamente elevate: *“apart from the 90% market share in mail, Poste Vita is currently the leading life insurance company in Italy ... with a 14% market share in 2014, while Poste Italiane is market leader for active prepaid cards issued (19.1m and 51% market share) and for payment collection (35% market share), including direct debit, bill payment slips, tax payments (F24) and payments by advice-MAV”*<sup>63</sup>.

Nexive osserva da ultimo come AGCom abbia correttamente fatto riferimento alla giurisprudenza formatasi in materia di finanziamento del costo netto del SU, ed in particolare alla sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea che, nel pronunciarsi sul caso Commissione europea v. Regno del Belgio, C-222/08, in data 6 ottobre 2010, ha chiarito che *“di iniquità si può parlare se, per l’impresa fornitrice del SU, l’onere presenta un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo”*<sup>64</sup>.

Nexive ritiene però che l’Autorità non abbia da questo precedente tratto le debite conseguenze ossia che la Corte, quando indica le procedure per accertare l’iniquità dell’eventuale costo netto, si è riferita all’impresa fornitrice del SU complessivamente considerata, e dunque non solo ai risultati che l’impresa realizza nell’offerta di servizi tra i quali rientrano quelli oggetto di OSU. Nella sentenza citata dall’Autorità, Belgacom, che era relativa al SU di *telefonia fissa*, era infatti un’impresa attiva sia nella telefonia fissa, che in quella mobile.

Alla luce di questo autorevole precedente, Nexive ritiene che non vi sia alcun dubbio che la sostenibilità finanziaria dell’eventuale costo netto del SU in capo a PI debba essere valutata con riferimento alla redditività complessiva del

<sup>63</sup> Mediobanca Secuties, p. 4.

<sup>64</sup> Schema, para. 285.

Gruppo Poste Italiane, che trova la sua piena rappresentazione contabile (patrimoniale, economica e finanziaria) nel bilancio consolidato del Gruppo PosteItaliane.

Tale conclusione è poi ancora più pertinente quando si consideri – come ampiamente dimostrato – che i risultati economici di PI dipendono dall’uso condiviso di una parte rilevante degli *asset* impiegati per fornire servizi postali universali.

Non essendovi uno specifico criterio economico che consenta di accertare il ‘carattere iniquo’ di un particolare onere, Nexive osserva tuttavia che un onere iniquo non può che generare un rendimento non equo del capitale investito nell’azienda su cui quell’onere grava. Dal punto di vista economico, tale onere iniquo può essere accertato ponendo a confronto il rendimento del capitale dell’operatore FSU con quello di altri operatori ragionevolmente comparabili.

In tale prospettiva, Nexive ha confrontato il rendimento del capitale investito (ROI) di PI rilevato Kepler Cheuvreux per il periodo 2013-2014<sup>65</sup>, con quello rilevato dal Centro Studi di Mediobanca<sup>66</sup> per un campione di 2055 principali società italiane, riferendosi in particolare, per omogeneità con PI, a quelle del settore “Terziario”.

La Figura 6 che segue mostra i risultati di tale analisi: nei 2 anni considerati, PI ha realizzato un rendimento sul capitale investito ampiamente superiore all’aggregato di riferimento, registrando in particolare un rendimento sestuplo rispetto al settore terziario nel 2013 e quadruplo nel 2014.

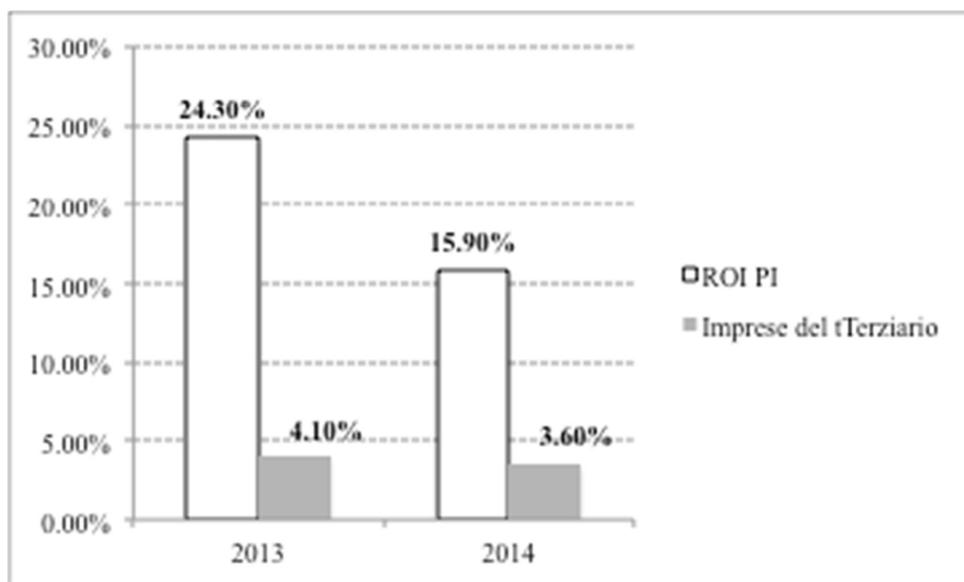
Anche da questa prospettiva, non si può che trarre l’ovvia conseguenza: il costo netto di SU non è iniquo.

### **Figura 6 – ROI di PI e delle principali imprese italiane del settore del Terziario**

---

<sup>65</sup> Kepler Cheuvreux, p. 120.

<sup>66</sup> Centro Studi di Mediobanca: “*Dati cumulativi di 2055 società italiane*” del dicembre 2015, disponibile all’indirizzo: [http://www.mbres.it/sites/default/files/resources/download\\_it/dc\\_2015.pdf](http://www.mbres.it/sites/default/files/resources/download_it/dc_2015.pdf).



Fonte: per PI, Kepler Cheuvreux, p. 120; per le imprese del terziario, Ufficio Studi Mediobanca.

#### 4. Valutazione del costo netto degli OSU e concorrenza

Nel capitolo 12 “Fondo di compensazione”, l’Autorità analizza la possibilità – in conformità con il dettato comunitario – di sussidiare parte del costo netto del SU, come determinato nello Schema, attraverso un fondo di compensazione a carico degli operatori del mercato postale.

Sul punto, AGCom specifica che tale meccanismo di ripartizione dovrebbe:

- *“essere applicato proporzionalmente agli operatori postali tenuti a contribuire finanziariamente al fondo di compensazione, incluso il FSU”<sup>67</sup>;*
- *prevedere “la contribuzione della più ampia base possibile di operatori di mercato”<sup>68</sup>;*
- *tenere conto “delle corrispondenti quote di mercato da ciascuno detenute e valutando l’effettiva sostenibilità della contribuzione al fondo da parte dei soggetti che non presentino una oggettiva capacità concorrenziale”<sup>69</sup>;*
- *“esonero dalla contribuzione al fondo di compensazione i nuovi operatori che non hanno ancora una presenza significativa sul mercato”<sup>70</sup>.*

<sup>67</sup> Schema, para. 295, enfasi aggiunta.

<sup>68</sup> Schema, para. 294.

<sup>69</sup> Schema, para. 295.

<sup>70</sup> Schema, para. 294.

Nexive, pur condividendo tali aspetti, osserva in via preliminare che, alla luce della normativa comunitaria, l'istituzione di un fondo di compensazione deve essere preceduta non solo da una valutazione circa l'iniquità del costo netto (iniquità che, come già ampiamente argomentato nel par. 3, non sussiste affatto nel caso di PI) ma anche da una – diversa, ed ulteriore - valutazione di **opportunità** che, nello Schema di provvedimento qui in esame, è del tutto carente.

Come noto, infatti, l'art. 9, par. 2, terzo trattino, della Direttiva 97/67/CE e s.m.i. prevede che la concessione di autorizzazioni può <<*se opportuno, essere subordinata all'obbligo di contribuire finanziariamente ai meccanismi di condivisione dei costi di cui all'articolo 7 [tra cui figura l'eventuale obbligo di contribuzione al fondo, ndr], qualora la fornitura del servizio universale comporti un costo netto e rappresenti un onere indebito per il fornitore o i fornitori del servizio universale designati conformemente all'articolo 4*>>. In altri termini, anche a voler ammettere (*quod non*) che gli oneri finanziari sostenuti da PI per la fornitura del servizio universale siano 'iniqui', rimane il fatto che una eventuale decisione dell'Autorità che determini l'obbligo di contribuzione al fondo a prescindere da una puntuale valutazione sulla sua 'opportunità' sarebbe chiaramente in contrasto con l'art. 9 della Direttiva<sup>71</sup>.

Orbene, sotto questo profilo, Nexive osserva in generale come i regolatori postali di alcuni dei principali Paesi Europei non abbiano almeno ad oggi optato per una tale soluzione, ed anzi la ritengano scarsamente percorribile.

Infatti, *“European experience suggests that compensation funds are not an appropriate mechanism to finance the net costs of the USO”*<sup>72</sup>. Questo in sintesi il risultato di una ricerca (*“Alternative Funding Models for the Universal Service Obligation: The European Experience”*) di WIK Consult commissionata dallo United States Postal Service (USPS) e relativa ai meccanismi di finanziamento del SU alternativi ai contributi statali.

In questa ricerca, WIK Consult ha in particolare intervistato i regolatori postali di Belgio, Germania, Francia, Regno Unito e Spagna (oltre che Italia) sulla possibilità, ed utilità, di ricorrere ad un fondo di compensazione per sovvenzionare il costo netto del SU.

Da tale ricerca è emerso che:

---

<sup>71</sup> Al riguardo, è appena il caso di ricordare che, il TAR Lazio (Sez. I, Ordinanza n. 2180/2016), nell'ambito dei giudizi instaurati da alcuni operatori attivi nel mercato dei corrieri espressi per l'annullamento della Delibera 129/15/CONS, ha già sollevato seri dubbi sulla compatibilità di tale Delibera (e della normativa nazionale su cui essa si fonda) con l'art. 9 della Direttiva, nella misura in cui detta Delibera prevede un obbligo di contribuzione al fondo indipendentemente da una previa valutazione di opportunità, ed ha rinviato la relativa questione pregiudiziale (attualmente pendente con numero di causa C-260/16) alla Corte di Giustizia.

<sup>72</sup> WIK, p. 40.

- in Belgio, dal 2010 la normativa postale esclude esplicitamente la possibilità di ricorrere ad un fondo di compensazione (opzione comunque mai attivata anche in passato), che è stata infatti rimossa in sede di recepimento della Terza Direttiva Postale. Il regolatore postale belga (BIPT) ha motivato come segue tale scelta: *“The government chose direct state subsidization because of the uncertainty present in other financing mechanisms such as compensation funds for which there is a higher chance of legal procedures, and because of direct state subsidization has a neutral impact on the competition”*<sup>73</sup>;
- in Germania, ove il servizio universale è offerto e finanziato volontariamente<sup>74</sup> da Deutsche Post (che non riceve alcun contributo), è prevista la possibilità di finanziare all’occorrenza il SU anche attraverso un fondo di compensazione. L’autorità di regolazione tedesca (BNetzA) ritiene tuttavia tale possibilità improbabile: *“In BNetzA’s view, the application of the universal service fund could cause a high administrative burden. Furthermore, due to the rules of the universal service fund, the incumbent would have to largely finance the universal service, regardless of by whom it is provided. In addition, the obligation to contribute to a universal service fund could distort competition in the postal market. Moreover, it is unclear whether the fund would collect enough money to finance the universal service gap”*<sup>75</sup>;
- in Francia, la legislazione postale vigente prevede la possibilità di azionare un fondo di compensazione per sovvenzionare il SU, ma tale opzione non è mai stata utilizzata;
- nel Regno Unito, sebbene la normativa postale lo preveda, ad oggi non risulta sia stato ancora attivato alcun fondo di compensazione e il SU viene interamente sovvenzionato da contributi statali. Secondo Ofcom, la possibilità di azionare tale meccanismo pone una serie di problemi di non agevole soluzione: *“According to Ofcom numerous other questions are connected with a possible introduction that has to be clarified in advance. This includes in particular the questions of who should contribute to that fund and which service should be part of the universal service”*<sup>76</sup>;

---

<sup>73</sup> WIK, p. 8.

<sup>74</sup> WIK, p. 20, *“The reasons are quite simple: If Deutsche Post would discontinue the provision of the full range of the universal service it would suffer damage to its image that would most likely be lower than their expected cost savings. Further, Deutsche Post would probably lose its exemption from VAT”*.

<sup>75</sup> WIK, p. 20.

<sup>76</sup> WIK, p. 35.

- in Spagna, sebbene un fondo di compensazione non sia stato ad oggi ancora attivato, ne è stato definito puntualmente il meccanismo di funzionamento. Esso prevede in particolare che i titolari di una licenza annuale con un fatturato superiore ai 50.000 euro contribuiscano al fondo con lo 0,5% del loro fatturato<sup>77</sup>. Il regolatore postale spagnolo (CNMC) segnala tuttavia che *“The universal service in Spain is currently financed by public funding from the state. A universal service fund is already established in law but not in force. At any rate, the competitor’s contribution to finance the universal service would probably be modest (0.5% of their net revenues and a license fee of € 1,500). In the view of CNMC, the contribution of the National Budget to the fund would in any case be important. Therefore, the effort to introduce the universal service fund would not be worthwhile if the universal service would be mainly financed by the state again”*<sup>78</sup>.

In sintesi, come correttamente rileva WIK, l’adozione di un fondo di compensazione come meccanismo di finanziamento del SU presenta certamente più svantaggi che vantaggi (Figura 7). Infatti, a fronte di un risparmio per il bilancio dello Stato, il fondo di compensazione non è in genere sufficiente a coprire da solo il costo netto del SU; graverebbe principalmente sull’operatore FSU; imporrebbe agli operatori del settore postale onerosi obblighi regolamentari in termini di tenuta della contabilità; sarebbe costoso da amministrare per le autorità di regolazione, ma soprattutto inciderebbe negativamente sulla concorrenza in un settore che – almeno in Italia – è stato solo recentemente (2011) liberalizzato e vede l’operatore FSU ancora detenere quote di mercato significative, che nel caso di PI superano il 90% del mercato postale liberalizzato.

### **Figura 7. Vantaggi e svantaggi del fondo di compensazione**

---

<sup>77</sup> WIK, p. 28, *“The universal service fund should be financed from various financial sources (budget assigned by the Central Government in its National Budget, annual postal contribution of the bearers of individual licenses, annual postal contribution of the bearers of individual licenses, fees for granting a license, and interest on money contained in the fund). Under the terms of the law, postal operators with an individual license and an annual revenue from products within the universal service area above 50,000 euros will have to contribute 0.5% of their net revenues to the fund. Therefore, individual licensees providing universal services have to separate accounts of revenues to differentiate between revenues from the provision of universal services and the income earned by the provision of other services. The operators are obliged to audit their annual accounts.<sup>99</sup> The contribution is payable at the end of the following year. Otherwise, the operator risks the withdrawal of its license. Correos is exempted from this special tax x.100 In addition, every postal operator has to pay a license fee in the amount of € 1,500 that also contributes to the fund”*.

<sup>78</sup> WIK, p. 30.

<b>Strengths</b>
> USO funded by the industry, no need for tax money
<b>Weaknesses</b>
> The collected funds are usually not sufficient to finance the USO (e.g. in Italy, it accounts for only 1% of the USO net cost)
> High requirements for all postal operators (e.g. in Italy, Germany, and Spain): requirement to keep separate accounts for universal services and other services, and obligation to report annual accounts
> Costly to administer for regulator (examination of financial data of all operators, determining the basis for contributions, managing the fund)
> Obligation to contribute has negative effects on competition (Reason for removing the compensation fund from the postal law in Belgium)

Source: Assessment of WIK based on discussions with various postal market experts.

Fonte: WIK, p. 37.

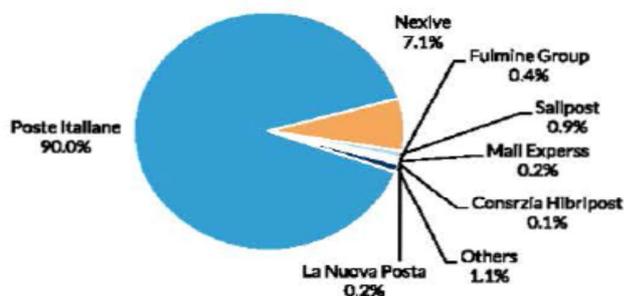
Ciò premesso, Nexive ritiene che le criticità riscontrate a livello europeo ricorrerebbero anche nel caso italiano.

Infatti, secondo quanto prospettato da AGCom:

- al fondo di compensazione deve concorrere in primo luogo PI, che considerando il solo mercato postale liberalizzato detiene una quota del 90% (Figura 8), che sale al 95% includendo il SU. Praticamente la totalità del costo netto di SU continuerebbe a gravare su PI che però non potrebbe più avvalersi dei contributi erogati dallo Stato;

**Figura 8. Quote di mercato nel settore postale liberalizzato, 2014**

**Chart 70: Mail market shares in Italy (2014)**



Source: Company websites

Fonte: Kepler Cheuvreux, p. 80.

- il mercato (liberalizzato solo nel 2011) è rappresentato di fatto, inclusa Nexive, da nuovi entranti che cumulativamente raggiungono appena il 10% del mercato postale liberalizzato (presenza non significativa sul mercato);
- l'entità del contributo richiesto agli operatori postali non sarebbe economicamente sostenibile se confrontata con il livello di profittabilità che il settore postale attualmente garantisce. La stessa PI ritiene che in assenza di SU dal 2014 cesserebbe integralmente di offrire servizi postali.

Prendendo il caso di Nexive, e applicando la quota del 7% al costo netto determinato per l'anno 2014 (365 milioni di euro), il contributo che Nexive dovrebbe versare (pari a 25,5 milioni di euro) equivarrebbe a poco più del 10% del suo fatturato<sup>79</sup> ed a quasi otto volte il suo utile<sup>80</sup>: un contributo insostenibile per l'unico operatore che è riuscito a sviluppare una qualche forma di concorrenza sul mercato.

Alla luce di quanto sopra esposto, Nexive ritiene che l'attivazione del fondo di compensazione non sia opportuna ed invita pertanto l'Autorità a riesaminare criticamente la questione, stante anche la situazione del mercato e le esperienze europee sopra richiamate.

Per la risposta alla specifica domanda che AGCom pone sulla intercambiabilità dei servizi, si rimanda alla successiva parte B.

<sup>79</sup> Che nel 2014 ammontava a €223.591.569.

<sup>80</sup> Che nel 2014 ammontava a €3.358.701.

## PARTE B – Risposte alla consultazione

Nei paragrafi che seguono, si fornirà il contributo di Nexive ai vari quesiti posti da AGCom seguendo l'ordine in cui i vari argomenti sono presentati nello Schema di Provvedimento.

### **Risposte relative al cap. 4 “I ricavi”**

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?

L'Autorità ha escluso dal calcolo del costo netto “*i dati relativi alla perdita di ricavi [finanziari] ed ai [relativi] costi evitati ... [perché] non rientrando nel perimetro di calcolo del costo netto ... [sarebbero] utili solo ai fini della riconciliazione della contabilità regolatoria con il bilancio d'esercizio*”. Sul punto, Nexive ha già rilevato (Parte A, para. 1) di non concordare con tale scelta metodologica.

Nexive si limiterà qui a commentare le ipotesi adottate da AGCom in relazione alla variazione dei soli ricavi postali universali.

Nexive ricorda che PI ha determinato i ricavi persi in assenza di obblighi di SU in base a specifiche ipotesi di riorganizzazione del servizio, le quali prevedono una drastica riduzione della qualità del servizio reso e più precisamente che:

- la rete di accettazione venga ridotta di 8.500 uffici postali, pari al 66% della rete attuale<sup>81</sup>, nonché del 70%-80% dei centri postali di accettazione della clientela *business*<sup>82</sup>;
- sia possibile ottimizzare il recapito, da un lato eliminandolo nei comuni con meno di 5.000 abitanti (ossia in circa il 70% dei comuni italiani<sup>83</sup>), dall'altro riducendone la frequenza in proporzione al numero di abitanti<sup>84</sup>;
- venga ridotta la rete di trasporto J+1 nel 75% delle aree servite<sup>85</sup> e i centri di distribuzione di circa il 60%<sup>86</sup>.

Su questa base, e considerando che in assenza di obblighi PI offrirebbe solo servizi soggetti ad IVA, PI stima per il 2013 una contrazione dei ricavi di 249

<sup>81</sup> PI ipotizza infatti nello scenario NFSU di dotarsi di una rete composta da 4.500 sportelli.

<sup>82</sup> Cfr. Schema, para. 89.

<sup>83</sup> I comuni italiani con meno di 5.000 abitanti sono circa 5.600 su un totale di circa 8.000 comuni.

<sup>84</sup> Schema, para. 131, Tabella 7.

<sup>85</sup> Schema, para. 107.

<sup>86</sup> Schema, para. 114.

milioni di euro, di cui 151 nel solo comparto dei servizi universali, e di 270 milioni nel 2014, di cui 177 nel SU<sup>87</sup>.

Tale diminuzione corrisponde – rispettivamente – al 5,8%<sup>88</sup> e al 6,8%<sup>89</sup> del totale dei ricavi postali di PI.

AGCom ha rettificato in parte le stime presentate da PI calcolando una contrazione dei ricavi nel comparto dei soli servizi universali pari a 297 milioni di euro nel 2013 e a 289 milioni di euro nel 2014, ossia rispettivamente il 6,9% ed il 7,3% dei ricavi da servizi postali (universali e non).

Nexive, pur concordando con la necessità di rettificare le stime di PI, ritiene tuttavia che l’Autorità sottostimi ancora la riduzione di ricavi che PI registrerebbe in uno scenario NFSU in cui si prevede una così drastica riduzione del livello qualitativo del servizio che PI offre.

In generale, Nexive osserva come, per la corrispondenza, le percentuali di riduzione dei ricavi elaborate da AGCom, che oscillano tra il -34,4% delle stampe al 0% della posta non prioritaria, siano estremamente contenute – in particolare per prodotti come la posta massiva (-5,6%) e quella prioritaria (-15% circa) – specie se si tiene a mente che PI, nello scenario NFSU, ipotizza addirittura di eliminare il recapito<sup>90</sup> in circa il 70% dei comuni italiani.

Nexive ritiene che una ulteriore evidenza di tale sottostima possa ricavarsi dal confronto tra il fatturato di Nexive e quello che PI ed AGCom ipotizzano che l’operatore FSU registrerebbe in assenza di obblighi nella fornitura di posta massiva.

Nexive è infatti un operatore privato, dotato di una propria infrastruttura di rete postale (diffusa sul territorio nazionale e che copre attualmente all’incirca **l’80% delle famiglie italiane** che offre in larga misura<sup>91</sup> un servizio (la posta certificata) molto prossimo alla posta massiva, inclusa nel SU<sup>92</sup>.

Il fatturato di Nexive può dunque essere considerato una ragionevole *proxy* dei ricavi che un operatore NFSU conseguirebbe nella fornitura di posta massiva. Tuttavia, contrariamente a quanto sarebbe ragionevole attendersi, il fatturato di Nexive, pari nel 2014 a 224 milioni di euro, e quello stimato da AGCom nello

---

<sup>87</sup> Cfr. Schema, para. 70.

<sup>88</sup> 249/4.309 (per i ricavi del comparto postale si veda Poste Italiane, Relazione finanziaria al 31 dicembre 2014, p. 4).

<sup>89</sup> 270/3.964 (per i ricavi del comparto postale si veda Poste Italiane, Relazione finanziaria al 31 dicembre 2014, p. 4).

<sup>90</sup> Che verrebbe sostituito da un sistema di *drop-box*, ossia di punti consegna della corrispondenza presso cui gli utenti possono ritirare la propria corrispondenza.

<sup>91</sup> Cfr. AGCM, *Provvedimento di chiusura istruttoria A413 – TNT/PostaTime*, par. 31: “[Formula Certa] è divenuto nel tempo il core business di TNT”.

<sup>92</sup> La stessa AGCom ha considerato la posta certificata come un sostituto di quella massiva.

scenario NFSU per la posta massiva (467 milioni<sup>93</sup>) divergono sensibilmente: PI nonostante una così radicale ristrutturazione del SU manterrebbe pressoché costanti i propri ricavi che sono pari al doppio di quelli realizzati da Nexive, sebbene quest'ultima sia dotata di una rete più capillare e offra un livello di servizio qualitativamente superiore a quello ipotizzato da PI nello scenario NFSU.

In conclusione, Nexive concorda con l'Autorità sulla necessità di rivedere le stime di PI, ma almeno per la posta massiva ritiene gli intervalli percentuali di riduzione dell'Autorità inverosimili e massicciamente sottostimati.

### **Risposte relative al cap. 5 “La rete logistica di Poste Italiane”**

#### **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?**

Per quanto concerne la razionalizzazione dei punti di accettazione business si fa notare un aspetto che in questa sede non è emerso, ovvero che andando a ridurre il numero di punti di accesso alla rete di fatto si incrementano anche i costi di *pickup* presso i clienti.

Sulla vuotatura cassette si condivide in linea di principio l'approccio dell'Autorità che riduce proporzionalmente, sebbene per mancanza di informazioni non si è in grado di confermare o meno la correttezza delle percentuali di saving proposte da Poste Italiane.

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

L'orientamento dell'Autorità è condivisibile: ad una riduzione del numero di uffici corrisponde una riduzione meno che proporzionale dei costi di trasporto. Rimane una perplessità sull'ipotesi di chiudere 8.500 uffici su 14.000, circa il 60% del totale.

Nexive ritiene che vi siano convincenti evidenze che indichino come PI, in assenza di obblighi di servizio universale, si doterebbe con ogni probabilità di una rete commerciale non molto diversa da quella attuale.

Il modello di riduzione della rete ipotizzata da PI sarebbe del tutto incongruente con le strategie di altri operatori competitors di PI, dotati di

---

<sup>93</sup> Dal Prospetto di collocamento di PI, pag. 214, risulta che nel 2014 il fatturato ritratto da PI dai servizi di posta massiva era pari a 495 milioni di euro. Nello Schema di Provvedimento, AGCom riporta una riduzione del fatturato per i servizi di posta massiva, nello scenario NFSU, del 5,6%.

capillari reti distributive. Una tale scelta sarebbe poi in contrasto con la strategia posta in opera dalla stessa PI almeno dal 2012, quando ha deciso volontariamente di non ridurre la propria rete di quando la normativa le consentisse.

Si vuole ricordare anche in questa sede che per il collocamento dei prodotti Banco Posta e Poste Vita, PI si avvale esclusivamente della rete degli UP. Il personale addetto al recapito rappresenta meno del 30% della forza lavoro impiegata, quando gli altri FSU europei presentano un'incidenza dei portalettere sul totale dei dipendenti nettamente superiore. La forza lavoro di PI si concentra nella rete commerciale che si occupa in misura largamente prevalente del collocamento dei prodotti finanziari e assicurativi.

I competitors di PI nel business finanziario e assicurativo hanno adottato strategie commerciali diverse da quella che ipotizza PI in assenza di vincoli: continuano a garantire una ampia copertura del territorio, preferendo alle chiusure, nelle aree a bassa potenzialità, l'utilizzo di sportelli leggeri ad esempio riducendo l'orario di apertura o il personale addetto.

Se l'operatore FSU volontariamente offre un servizio a livelli qualitativi superiori a quelli che impone l'obbligo di servizio universale, lo fa in quanto non sostiene alcun costo netto derivante da quello specifico obbligo, che quindi non necessita di essere compensato.

PI si è dotata di un numero di sportelli superiore alle 11.800 unità strettamente necessarie a soddisfare gli obblighi di Servizio Universale, così come stabilito dal decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 7 ottobre del 2008. In Europa si è frequentemente riscontrato come la rete postale non generi un costo netto in capo all'operatore postale designato in particolare quando il FSU abbini alla commercializzazione di prodotti postali riservati, anche quella di ulteriori prodotti. Riducendo la propria rete nel modo ipotizzato da Poste inoltre va considerato che banche assicurazioni ed altri operatori porrebbero in opera aggressive strategie commerciali volte ad intercettare i molti clienti di PI che non troverebbero più lo sportello presso il quale abitualmente acquistavano prodotti bancari assicurativi e finanziari. Nello scenario che vede la riduzione della rete si modificherebbero, oltre ai ricavi bancari e finanziari del Gruppo anche i ricavi da servizi assicurativi. Nella vendita di prodotti assicurativi si ricorda che le banche non sono gli unici competitor di Poste ma ci sono numerosi altri player ancora più rilevanti come le agenzie delle compagnie di assicurazioni e le reti dei promotori.

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

Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità, sebbene non siano condivisibili i risultati alla quale è pervenuta, a causa degli *omissis*.

Sottolineiamo che per servire tramite meccanizzazione il territorio italiano Nexive si è attualmente strutturata in 12 centri meccanizzati nel 2016 che diventeranno 13 nel 2017.

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

Si condivide l'orientamento metodologico dell'autorità. A corredo della tesi espressa si fornisce il modello di calcolo utilizzato da Nexive.

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

Si condivide l'orientamento metodologico dell'autorità, si aggiunge che lato cliente va valutato oltre che il livello di servizio della parte di recapito (1/2/5 consegne/settimana), anche il tempo necessario alle attività di accettazione, smistamento e trasposto, normalmente valutato in un ulteriore giorno lavorativo. In base all'esperienza di mercato, servire il 70% della popolazione con un livello di servizio pari a J+6 non sarebbe minimamente appetibile come servizio per la clientela business.

Non si condivide l'approccio relativo alla riduzione dei ripartitori interni, in quanto il loro dimensionamento dipende unicamente dai volumi da smistare e non dal numero di ripartizioni (postini) da eseguire.

Il passaggio in alcune zone al recapito 1 volta alla settimana comporta una diminuzione di efficienza dell'operatore postale: il modello ipotizzato infatti è sicuramente molto più complesso da gestire e da implementare e presuppone, quindi, competenze gestionali più avanzate nei responsabili di ogni singola unità di recapito. Inoltre, lo stoccaggio del prodotto aumenta proporzionalmente e dipende dai volumi postali complessivi, questo comporterebbe per PI di rivedere la metratura e i layout di ogni singola unità di recapito.

## Risposte relative al cap. 6 “La rete commerciale”

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

### *Lo scenario FSU*

Nello Schema (para. 6.2) l’Autorità pone a confronto la dimensione della rete commerciale effettiva di PI, composta da circa 13.200 UP, con quella di cui PI dovrebbe dotarsi per assicurare il rispetto dei criteri vigenti per la distribuzione dei punti di accesso. Secondo la stessa PI, per rispettare tali vincoli, sarebbe sufficiente una rete di 11.800 UP.

La rete commerciale di PI – nel biennio 2013-2014 – era dunque costituita da circa “1.500 UP in più di quanti sarebbero stati necessari ad assicurare il rispetto degli obblighi di SU”<sup>94</sup>.

L’Autorità “pur ritenendo che una gestione efficiente della rete commerciale necessiti di ulteriori interventi di razionalizzazione”<sup>95</sup>, non ha ritenuto “opportuno apportare alcuna riduzione del numero degli UP della rete commerciale dell’operatore FSU” perché “i piani di razionalizzazione degli UP proposti da PI [avrebbero] subito un arresto, o un notevole rallentamento, per motivi non imputabili all’operatore”<sup>96</sup> e sostanzialmente riconducibili ai “numerosi ricorsi da parte delle autorità locali al giudice amministrativo”<sup>97</sup>.

Nexive – oltre a non condividere in generale tale scelta ritenendo che non sia possibile imputare al SU costi che derivano da altre circostanze, o obblighi (anche amministrativi) diversi dal SU – vuole in ogni caso evidenziare come la mancata implementazione del piano di razionalizzazione sia solo in minima parte riconducibile a sospensioni decise a seguito di contenziosi amministrativi.

Come risulta infatti dal Prospetto informativo di PI (Figura 9), solo il 17% (79) delle 455 chiusure programmate e solo il 6% (37) delle 609 rimodulazioni orarie programmate e comunicate ad AGCom non è stata realizzata per sospensioni avvenute a seguito del contenzioso amministrativo. La restante parte o è stata stralciata per motivi tecnici, o è stata esclusa per effetto di interlocuzioni, o ancora per altri motivi.

---

<sup>94</sup> Schema, para. 186.

<sup>95</sup> Schema, para. 190.

<sup>96</sup> Schema, para. 190.

<sup>97</sup> Schema, para. 188.

**Figura 9 - Piano di razionalizzazione degli uffici postali, dati aggiornati al settembre 2015**

Chiusure		Rimodulazioni Orarie	
Programmate in Piano AGCom	455	Programmate in Piano AGCom	609
Stralciate per motivi tecnici	10	Stralciate per motivi tecnici	11
Escluse definitivamente per effetto interlocuzioni	47	Escluse definitivamente per effetto interlocuzioni	41
Trasformate in rimod. per effetto interlocuzioni	23	Chiusure trasformate in rimodulazioni	23
<b>Totale Chiusure pianificate e confermate</b>	<b>375</b>	<b>Totale Rimodulazioni pianificate e confermate</b>	<b>580</b>
Già effettuate	293	Già effettuate	541
Da effettuarsi (data programmata)	1	Da effettuarsi (data programmata)	1
Sospese dal TAR	79	Sospese dal TAR	37
Sospese per altri motivi	2	Sospese per altri motivi	1
<b>Totale Chiusure pianificate e confermate</b>	<b>375</b>	<b>Totale Rimodulazioni pianificate e confermate</b>	<b>580</b>

Fonte: Prospetto informativo PI, p. 209.

Alla luce dei dati sopra esaminati, Nexive suggerisce all’Autorità di riesaminare lo scenario FSU, ed in particolare di utilizzarne uno in cui il numero di sportelli, e le altre risorse, si limitino a quelle effettivamente imposte dagli obblighi di servizio universale (11.800 UP).

Per completezza, Nexive segnala comunque all’Autorità come vari studi<sup>98</sup> sul settore postale siano concordi nel ritenere che in generale – se l’operatore FSU volontariamente offre un servizio a livelli qualitativi superiori a quelli che gli impone l’obbligo di servizio universale – lo fa in quanto non sostiene alcun costo netto derivante da quello specifico obbligo, che pertanto non necessita di essere compensato.

#### *Lo scenario NFSU*

##### *Gli effetti della razionalizzazione della rete commerciale sui ricavi postali*

Nello scenario NFSU, PI prevede che la chiusura di un UP non determini la perdita di tutti i ricavi da questo generati, anzi, per ogni ufficio in chiusura, PI valuta la possibilità che le varie tipologie di prodotti e servizi in esso venduti

<sup>98</sup> Sul punto, si veda *ex multis* il rapporto di ERGP (2011), *Net Cost Calculation And Evaluation of A Reference Scenario*, pag. 24, in cui ripercorrendo l’esempio della Danimarca si è osservato che “By studying each requirement individually, comparing what Post Danmark offers today with what is required by the legislation and with the operator’s own business strategy, many of the requirements could be excluded without even making an estimation. For example the requirements regarding the reliability of delivery and liability to pay compensation were concluded not to constitute a burden for Post Danmark due to the fact that both Post Danmark and its competitors voluntarily offer higher standards than required to the USQ. With similar arguments the requirements for Post Danmark’s network of letter boxes (for collection) and its network for service outlets were concluded not to constitute a burden. The reason for this is that these requirements are so flexible that they really don’t put a constraint on Post Danmark”, enfasi aggiunta.

siano commercializzate dagli UP più vicini, riorganizzando la filiera operativa degli UP di destinazione con il minore aggravio dei costi (vale a dire attraverso l'utilizzo dei doppi turni).

L'Autorità (para. 191) ritiene condivisibile la proposta di PI di ridurre il numero degli UP nello scenario NFSU da 13.200 circa a soli 4.500 UP, senza considerare interamente persi i ricavi derivanti dagli uffici che vengono chiusi, ma valutando l'ipotesi di trasferire parte della loro produzione verso gli UP più vicini.

Come discusso al capitolo 4, cui si rimanda, Nexive condivide le rettifiche apportate da AGCom alle stime di PI, ma ritiene che esse sottostimino ancora il reale impatto che una drastica riduzione del servizio comporterebbe in termini di minori ricavi postali.

Specificamente alla rete commerciale, Nexive vuole inoltre sottoporre ad AGCom alcune evidenze che si possono trarre dal Prospetto Informativo di PI che indicano come in realtà gli UP specificamente riconducibili ad obblighi di SU siano in numero minore rispetto a quelli indicati da PI (8.500). Infatti è ragionevole ritenere che per ogni UP in cui sia presente più di uno sportello la domanda di mercato (di prodotti postali e finanziari) sia consistente e in ogni caso tale da indurre PI a dotarsi di un numero di risorse (due sportelli anziché uno) superiori a quelli che imporrebbero i vincoli di SU. In tutti questi casi, è evidente che PI dispone di UP non per obblighi di SU, ma per ragioni commerciali: altrimenti come si spiegherebbe la presenza di due sportelli anziché di uno soltanto?

Dal Prospetto di collocamento, si evince che il 67% degli UP dispone di almeno uno sportello specificamente dedicato all'offerta di prodotti finanziari, e che solo il restante 33% (4.373 UP) dispone di un solo sportello che offre comunque l'intera gamma di prodotti del Gruppo.

In base a questa classificazione (Figura 10), è ragionevole ritenere che gli UP di cui PI si è dotata unicamente per assicurare la copertura prevista dagli obblighi nascenti dal Servizio Postale Universale siano solo (e al più) i 4.373 UP con un solo sportello, e non gli 8.500 considerati da PI e AGCom.

Nexive suggerisce ad AGCom di considerare anche questa ulteriore evidenza.

**Figura 10 - Classificazione degli UP per grado di specializzazione, 30 giugno 2015**

Specializzazione	#Uffici	#Sportelli	%Mq	Sportelli Dedicati						
				Finanziari	Postale	Postamat	PA <sup>(1)</sup>	1 Prod. Corsa Veloce <sup>(2)</sup>	Impresa	Filatelia
<b>Sportelli Generalistici</b>	4.373 (33%)	1	15%							
<b>Bassa</b>	5.259 (40%)	2/3	34%	✓	✓		✓			
<b>Media</b>	2.745 (21%)	4/6	31%	✓	✓	✓	✓	✓		
<b>Alta</b>	851 (6%)	>=7	20%	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

(1) Sportelli dedicati ai rapporti fra clienti e la Pubblica Amministrazione (ad es. richieste per permessi di residenza, pagamento di imposte locali, richieste di certificati).  
(2) Sportelli dedicati all'acquisto di un solo prodotto/servizio.

Fonte: Prospetto informativo, p. 207.

### *Gli effetti della razionalizzazione della rete commerciale sui ricavi postali*

Come anticipato nella Parte A del presente documento, AGCom ha ritenuto di non dover condurre – diversamente dalla precedente istruttoria – alcuna analisi su come si modificherebbero i ricavi finanziari e assicurativi di PI nello scenario NFSU, dato che questi ultimi, non facendo parte del SU, non rientrerebbero nel perimetro di calcolo del costo netto. Nexive ha già spiegato nella Parte A perché non condivide tale impostazione.

Nella ragionevole ipotesi che però AGCom voglia riconsiderare la sua posizione sul punto, Nexive passa ad analizzare le ipotesi di riduzione dei ricavi finanziari e assicurativi elaborate da PI.

Come risulta dallo Schema, PI ha stimato in 58 milioni di euro per il 2013 e per 208 milioni di euro per il 2014 il decremento dei ricavi nel comparto dei servizi finanziari. In altre parole, a seguito della chiusura di oltre la metà della ‘sua potente macchina distributiva’, PI registrerebbe una contrazione dei ricavi finanziari ‘impercettibile’, e pari allo 0,3% e all’1% circa del fatturato del comparto Servizi Finanziari e Assicurativi. Dall’esame dello Schema, risulta in particolare che la riduzione dei ricavi in tali settori sarebbe contenuta perché compensata da un consistente incremento dei ricavi del canale *on-line*<sup>99</sup>.

Nexive non concorda affatto con tali stime e osserva che:

<sup>99</sup> Si vedano le note a piè di pagg. 61 e 62 dello Schema, para. 179.

- *“tutte ... le divisioni [del Gruppo] propongono i propri prodotti e servizi al cliente finale, attraverso la rete degli uffici postali di [PI], che fa parte della divisione Servizi Postali&Commerciali”*<sup>100</sup>;
- *gli analisti finanziari di PI sono tutti unanimemente concordi nel considerare la rete di PI “una potente macchina distributiva”, “un punto di contatto unico con la base clienti”, “its most valuable asset, which provides each business line with unparalleled customer reach and cross-selling opportunities”, “the engine of growth for Poste Italiane”, “a strength for Poste Italiane compared to banks”;*
- *i clienti bancari che intendono sottoscrivere prodotti più evoluti quali quelli finanziari e assicurativi, utilizzano ancora oggi come canale preferenziale lo sportello. Come risulta infatti da una recente indagine ABI (‘Dimensione Cliente’) condotta in collaborazione con GfK-eurisko*<sup>101</sup> *“se da una parte con l’affermarsi dei nuovi canali di accesso ai servizi bancari, come internet, smartphone, tablet e contact center, si sta intensificando l’uso della banca a distanza per le operazioni di tutti i giorni, dall’altra parte la filiale sta riscoprendo una nuova funzionalità nel rapporto col cliente. L’85% dei clienti continua a recarsi in agenzia privilegiando sempre più lo sportello per l’assistenza e la consulenza nei momenti delle scelte finanziarie importanti e meno per l’operatività di routine che ormai viene assorbita dai nuovi canali distributivi. Secondo una rilevazione ABI svolta su un campione rappresentativo di banche, oltre la metà degli intermediari intervistati sta innovando il concetto dello sportello, riadattando orari e strutture in relazione alle esigenze della clientela e favorendo l’integrazione fra le visite in agenzia e le nuove modalità di contatto personalizzate, realizzate anche attraverso i nuovi media”.*

Alla luce di quanto sopra sintetizzato, Nexive ritiene che qualora l’Autorità decidesse – come Nexive ritiene indispensabile – includere anche gli effetti indiretti sui ricavi finanziari e assicurativi dovrebbe certamente considerare percentuali di perdita della clientela (e dunque dei ricavi) certamente maggiori a quelle ipotizzate da PI.

<sup>100</sup> BancaIMI, “La più grande infrastruttura di servizi in Italia”, 20 gennaio 2016, p. 2.

<sup>101</sup> Comunicato stampa ABI del 7 aprile 2015, disponibile all’indirizzo <https://www.abi.it/Pagine/news/La-banca-e-sempre-piu-vicina.aspx>, enfasi aggiunta.

### *I costi evitabili a seguito della chiusura di un UP*

PI ipotizza che a fronte della chiusura di circa 8.500 sportelli realizzerebbe nel 2014 risparmi di costo per 480 milioni di euro annui, ossia pari a circa 56 mila euro a sportello. L'Autorità ha corretto (sorprendentemente riducendolo) tale valore calcolando un risparmio di costo di 354 milioni di euro, pari a circa 42 mila euro a sportello.

Sia il valore proposto da PI che quello stimato da AGCom risultano incongruenti con i dati consuntivi che la stessa PI ha fornito ad AGCom nell'ambito della procedura di verifica del rispetto dei vincoli di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica stabiliti dal decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 7 ottobre 2008.

Analizzando i dati comunicati da PI stessa, e pubblicati nell'Allegato A alla delibera n. 49/14/CONS, risulta infatti che nel 2012 PI ha effettivamente operato la chiusura di 656 sportelli, ottenendo un risparmio di costo compreso tra [15-25] milioni di euro (Tavola 1): per ogni chiusura, PI ha dunque realizzato un risparmio medio annuo pari a circa 30 mila euro<sup>102</sup>, ossia circa la metà del risparmio che PI stima in media di conseguire chiudendo sportelli postali e circa il 30% in meno di quanto stimato dall'Autorità.

In presenza di una così evidente discrepanza tra dati storici e dati stimati, Nexive ritiene che AGCom dovrebbe considerare nelle proprie valutazioni soltanto questi ultimi, pari a €30 mila per sportello, e non i €56 mila stimati – non ci è dato di sapere come – da PI.

### **Tavola 1 Efficientamento della rete distributiva nel 2012: minori costi**

<b>Tavola 4 – piano di razionalizzazione 2012: minori costi</b>		
<b>Piano 2012 (consuntivo)</b>	<b>Totale Rimodulazione orarie (880)</b>	<b>Totale Chiusure (656)</b>
<b>Risparmio conseguito in termini di costi cessanti di funzionamento</b>	---	[0-5] mln/€
<b>Risparmio conseguito in termini di impiego di risorse</b>	[5-10] mln/€ (pari a [omissis] FTE*)	[15-20] mln/€ (pari a [omissis] FTE*)
<b>Risparmio conseguito complessivo</b>		<b>[20-35] mln/€</b>

\*FTE, full-time equivalent  
Fonte: dati Poste italiane

Fonte: AGCom, Allegato A alla delibera n. 49/14/CONS, Tabella 4, pag. 13.

<sup>102</sup> Tale valore si ottiene dividendo l'importo di 20 milioni di euro, ossia il punto medio dell'intervallo indicato da PI, per 656 sportelli.

## Risposte relative al cap. 7: “Altri costi evitati”

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

### *L’IVA indetraibile*

Preliminarmente, Nexive ritiene che l’Autorità dovrebbe effettuare contestualmente l’analisi dei costi relativi alla detraibilità dell’IVA e dei benefici derivanti dall’esenzione IVA in assenza di obblighi di Servizio Universale<sup>103</sup>. Procedendo come nello Schema – analizzando quindi gli effetti sui costi separatamente da quelli sui ricavi (considerati congiuntamente insieme a vari altri effetti, quali la riduzione dei volumi di traffico derivanti da una minore frequenza di recapito, l’eliminazione del recapito J+1 e la chiusura di UP) Nexive ritiene che AGCom non dia adeguata evidenza del risultato principale, ovvero che l’effetto netto della indetraibilità dell’IVA è un beneficio per PI, e non un costo.

Infatti, in assenza di obblighi:

- da un lato, l’operatore NFSU potrebbe detrarre l’IVA sulla totalità dei costi sostenuti per l’acquisto di beni e servizi esterni;
- dall’altro, sarebbe però obbligato ad aumentare i prezzi, applicando l’IVA, per tutti i servizi postali attualmente ricompresi nel Servizio Universale. Sarebbero particolarmente sensibili a tale aumento i soggetti che non sono in grado, a loro volta, di detrarre l’IVA, e cioè tutto il segmento *consumer* e – nel segmento *business* – la Pubblica Amministrazione, le banche, le assicurazioni e le associazioni *non profit*<sup>104</sup>: la loro domanda di servizi postali verrebbe quindi a ridursi.

Entrambi gli effetti devono essere considerati congiuntamente, al fine di valutare se l’effetto netto complessivo dell’applicazione del regime di esenzione IVA costituisca un “*beneficio netto*” oppure un “*costo netto*” ai fini dell’USO: come mostrano i dati forniti ad AGCom da PI che di seguito si commentano, in assenza di obblighi si registrerebbe un beneficio netto, e non un costo.

---

<sup>103</sup> Entrambi questi effetti derivano infatti, per il meccanismo *pro-rata* previsto dagli articoli 19 e 19bis del DPR 633/72, dall’applicazione del regime di esenzione IVA di cui la sola PI beneficia – in quanto operatore FSU - su tutte le “*prestazioni del servizio postale universale, nonché le cessioni di beni e le prestazioni di servizi a queste accessorie*”. Cfr. art. 10, comma 1, n. 16 del DPR 633/72, così come modificato dall’art. 2, comma 4-bis, del D.L. 25.03.2010, n. 40.

<sup>104</sup> Cfr. AGCM, Provvedimento n° 24293 di chiusura istruttoria A441 – *Applicazione dell’IVA sui servizi postali*, punto 132.

Per quanto riguarda i costi evitabili da IVA indetraibile, PI dichiara infatti un valore di 53,7 milioni per l'anno 2013<sup>105</sup> ed un valore di 54 milioni per l'anno 2014<sup>106</sup>, relativamente alle sole voci strettamente connesse agli obblighi di fornitura del servizio universale. L'Autorità ha lievemente rettificato tali stime calcolando un costo per IVA indetraibile pari a 60 milioni di euro per il 2013 e pari a 54 milioni di euro per il 2014<sup>107</sup>.

La perdita di ricavi che PI sosterebbe perdendo l'esenzione IVA dipende, invece, dalla elasticità al prezzo della domanda di servizi postali di PI, nonché dalla percentuale di ricavi di clienti di PI sensibile all'aumento dell'IVA<sup>108</sup>.

A questo proposito, PI:

- dichiara nello Schema<sup>109</sup> di avere un'elasticità mediana pari a -0,5 per i servizi postali forniti in regime di servizio universale. Ciò implica che a fronte di un aumento dei prezzi del 21% l'operatore NFSU vedrebbe diminuire i propri ricavi di una percentuale pari al 10,5%;
- ha dichiarato<sup>110</sup> di avere una percentuale di ricavi da clienti sensibili all'IVA non inferiore al 50% dei ricavi totali del servizio universale.

Dal momento che i ricavi di PI da servizio universale corrispondono a 2,9 miliardi di euro per il 2013 e 2,5 miliardi per il 2014<sup>111</sup>, i ricavi derivanti da clienti 'sensibili' all'aumento IVA sono non inferiori a 1,474 miliardi di euro nel 2013 e a 1,237 miliardi nel 2014.

Pertanto, l'introduzione dell'IVA corrisponderebbe ad una diminuzione dei ricavi da servizio universale pari almeno a 155 milioni di euro nel 2013 e a 130 milioni nel 2014<sup>112</sup>.

Poiché i costi evitabili da indetraibilità dell'IVA sono pari secondo AGCom – come si è visto – a 60 milioni di euro per il 2013 e a 54 milioni per il 2014, è agevole verificare come la perdita di ricavi dovuta all'introduzione dell'IVA

---

<sup>105</sup> Schema, para. 203.

<sup>106</sup> Schema, para. 205.

<sup>107</sup> Schema, para. 211.

<sup>108</sup> Pari a quella praticata sui servizi postali non rientranti nel servizio universale nella a a partire dal 20 settembre 2011.

<sup>109</sup> Schema, para. 77.

<sup>110</sup> AGCM, Provvedimento n° 24293 di chiusura istruttoria A441 – *Applicazione dell'IVA sui servizi postali*, punto 132. Nel presente Schema, il dato sulla porzione di clienti sensibili all'IVA è invece omissato (para. 77).

<sup>111</sup> Prospetto informativo, p. 219. I valori riportati nel testo sono ottenuti moltiplicando le percentuali dell'82% e del 79% relative all'incidenza dei ricavi da SU per il totale ricavi riportato in figura.

<sup>112</sup> Stiamo così ipotizzando che -0,5 sia l'elasticità della domanda dei clienti 'sensibili al prezzo'. Se invece tale valore si riferisse al complesso dei clienti, la perdita di ricavi sarebbe circa doppia di quella indicata nel testo, e il beneficio netto derivante a PI dalla non detraibilità dell'IVA sarebbe ancora superiore.

sarebbe in ogni caso superiore (e circa doppia) rispetto al recupero dell'Iva indetraibile.

Per Nexive, quindi, non vi è alcun costo netto derivante dall'indetraibilità dell'IVA, poiché il regime di esenzione IVA costituisce un beneficio netto per PI, come peraltro è stato accertato da molteplici studi. Infatti:

- lo studio del 2010 di WIK-Consult per il regolatore francese (ARCEP) sulle definizioni e metodologie da utilizzare per definire i benefici derivanti dalla fornitura dell'USO afferma esplicitamente che *“the VAT exemption is widely considered as major benefit of postal incumbents, and a key barrier to entry for new entrants, in most European postal markets”*<sup>113</sup>;
- analogamente, lo studio di Dietl *et al.* (2010) afferma che *“a USP’s VAT exemption positively affects [its] profits and reduces the entrants’ profits”*<sup>114</sup>;
- lo studio di Frontier Economics (2013) per il regolatore postale irlandese, Comreg, classifica l'esenzione IVA come un *“vantaggio netto”* che deriva dalla qualifica di USP, affermando che *“Thanks to the USO, the USP may achieve higher sales to customers who cannot claim their VAT back”*<sup>115</sup>;
- ancora, lo studio di Copenhagen Economics per il regolatore Finlandese (Ficora) del 2011 sottolinea che *“Among the most important benefits are VAT exemption, special rights to marketing, and customer goodwill”*<sup>116</sup>;
- PostNL ha affermato che *“the VAT exemption is an advantage for the provider of the USO. This advantage is larger if the scope of the defined USO is wider defined in the national regulation”*<sup>117</sup>;
- il regolatore svedese (PTS) conclude che *“a VAT exemption for the USP positively affects USP’s profits”*<sup>118</sup>;

---

<sup>113</sup> WIK-Consult, *Definition, classification and methodology for evaluating intangible benefits related to universal postal service*, Report for ARCEP, May 2010, pag. 56.

<sup>114</sup> Dietl *et al.* (2011), *Impact of VAT Exemptions in the Postal Sector on Competition and Welfare*, in Crew, M e Kleindorfer P.R. (eds.) *Reinventing the Postal Sector in an electronic age*, pp. 267-280.

<sup>115</sup> Frontier Economics (maggio 2013), *Recommendations on the form and manner that a net cost submission should be made by the universal service provider: a report prepared for Comreg*, disponibile al sito <http://www.comreg.ie/fileupload/publications/ComReg1348a.pdf>, pag. 55.

<sup>116</sup> Copenhagen Economics (ottobre 2011), *Manual for calculating the net cost of the USO, Final Report*, disponibile al sito <http://ec.europa>, pag. 17.

<sup>117</sup> PostNL *Contribution to the draft ERGP Report on net cost calculation and evaluation of a reference scenario* disponibile sul sito [http://ec.europa.eu/internal\\_market/ergp/docs/consultations/scen\\_post-nl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/consultations/scen_post-nl_en.pdf).

- più recentemente, nello studio WIK sui meccanismi di finanziamento del SU sopra citato, si legge che l'autorità di regolazione postale tedesca BNetzA ritiene che *“Deutsche Post will voluntarily provide the universal service in the coming years too. The reasons are quite simple: If Deutsche Post would discontinue the provision of the full range of the universal service it would suffer damage to its image that would most likely be lower than their expected cost savings. Further, Deutsche Post would probably lose its exemption from VAT”*<sup>119</sup>.

Nexive ritiene pertanto che non sarebbe congruente con i dati oggettivi, né con l'esperienza internazionale, ritenere che dall'indetraibilità dell'IVA per l'operatore FSU discenda un costo netto: poiché tale aspetto deve essere necessariamente analizzato congiuntamente con i benefici dall'esenzione IVA che derivano all'operatore FSU, ne discenderebbe invece un beneficio netto.

#### *Altri costi evitabili*

Per quanto riguarda gli altri costi evitabili, nello scenario NFSU, PI prevede:

- per i costi indiretti, un risparmio pari a 6 milioni di euro, per il 2013 e a 41 milioni di euro, per il 2014<sup>120</sup>;
- per gli *overheads*, un risparmio pari a 23 milioni di euro, per il 2013 e a 25 milioni di euro, per il 2014<sup>121</sup>;
- un risparmio di 12 milioni nel 2013 legati ai recuperi del costo del personale per il contenzioso relativo ai contratti a tempo determinato<sup>122</sup>.

Su tali punti, le valutazioni dell'Autorità sono totalmente oscure perché AGCom si limita ad osservare che ritiene *“opportuno modificare i costi indiretti e gli overheads ipotizzati da PI nello scenario NFSU sulla base delle rettifiche apportate alle varie fasi del processo produttivo, come descritte sopra”*<sup>123</sup>, non fornendo tuttavia alcun dettaglio sulle valutazioni condotte, sui conteggi effettuati, ma soprattutto sulla scelta di considerare nel calcolo del SU tali costi indiretti che erano invece stati esclusi nella precedente istruttoria.

Ciò premesso, Nexive vuole comunque sottolineare come in un modello a costi evitabili, quale quello adottato per la stima del costo netto, le risorse afferenti ai costi indiretti non possano essere evitate in assenza di obblighi di servizio

---

<sup>118</sup> PTS (The Swedish Post and Telecom Authority, Postal Department), *Answers to the questions in the ERGP report on Net Cost Calculation for public consultation*, disponibile sul sito [http://ec.europa.eu/internal\\_market/ergp/docs/consultations/scen\\_pts\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/consultations/scen_pts_en.pdf).

<sup>119</sup> WIK, p. 20.

<sup>120</sup> Schema, para 206.

<sup>121</sup> Schema, para 207.

<sup>122</sup> Schema, para 208.

<sup>123</sup> Schema, para. 212.

universale. In altre parole, se PI cessasse di fornire i servizi rientranti nell'obbligo di SU, tali costi non si ridurrebbero perché PI li continuerebbe a sostenere per fornire i servizi (postali e non) che – anche in assenza di OSU – troverebbe conveniente offrire sul mercato.

Come ha chiarito la Commissione<sup>124</sup> i costi evitabili comprendono infatti i costi variabili, ma certamente non i costi comuni a più attività<sup>125</sup>. Tale principio è stato poi ribadito ancora più chiaramente dalla Commissione nelle Linee guida del 2009<sup>126</sup>, in cui ha espressamente affermato che nel calcolo dei costi evitabili “*i costi veramente comuni non vengono presi in considerazione*”<sup>127</sup>.

Questo è peraltro l'approccio seguito nelle varie decisioni della Commissione Europea relative al settore postale<sup>128</sup>, ma anche dalla stessa AGCom nel determinare il costo netto del SU nelle telecomunicazioni<sup>129</sup>.

---

<sup>124</sup> Si veda, a questo proposito, la definizione di costo evitabile data nel *Discussion Paper on the Application of Article 82 of the Treaty to exclusionary abuses* (“Discussion Paper”), della Commissione Europea, par. 63-65: “AAC only takes product specific fixed costs that are made in order to foreclose [...] If a dominant company charges a price below AAC this means that the price it is charging for [...] its output is not covering the costs that could have been avoided by not producing that [...] output. [...] However, if the dominant company, for instance, had to expand capacity in order to be able to predate, then also the fixed or sunk investments made for this extra capacity will have to be taken into account and will filter into the AAC benchmark”.

<sup>125</sup> Nel *Discussion Paper*, para. 65 si legge che il costo evitabile “does not take into account (non-attributable) common costs”.

<sup>126</sup> Commissione Europea, 2009, *Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti*.

<sup>127</sup> *Ibidem*, para. 26, nota 18. Più precisamente, la Commissione specifica che “Nelle situazioni in cui i costi comuni sono significativi, è possibile che debbano essere presi in considerazione per la valutazione della capacità di precludere il mercato a concorrenti altrettanto efficienti”. Nexive non è a conoscenza di quanto i costi indiretti e gli *overheads* individuati da PI pesino sui costi totali (il dato è infatti presentato al para. 365 dello Schema di Provvedimento, ma in versione omissata), tuttavia ritiene ragionevole che essi non abbiano un peso significativo sui costi totali. Si tratta infatti, come precisa PI, dei costi delle strutture di coordinamento e delle strutture operative che hanno il compito di guidare la produzione del business postale (funzione marketing, amministrazione e controllo, qualità risorse umane...); mentre nella categoria degli *overheads* rientrano i costi delle funzioni di supporto, orientamento e controllo a livello centrale; si tratta dunque dei costi delle strutture di staff che fanno capo direttamente al Presidente o all'Amministratore Delegato (aprr. 363, 364, 367 e 368 dello Schema di Provvedimento).

<sup>128</sup> Cfr. Decisione CE, *Deutsche Post* del 20 marzo 2001, par. 8, in cui nel definire il benchmark di costo da confrontare con il prezzo abusivo, la Commissione ha chiarito che i costi evitabili (o incrementali) includono “*i costi che insorgono esclusivamente a causa di una singola prestazione di inoltro pacchi [e] non comprendono i costi fissi comuni che non insorgono a causa di un determinato servizio*”, enfasi aggiunta. Sul calcolo dei costi evitabili nel settore postale si veda anche la Decisione dell'Autorità della concorrenza Olandese *TNT-Network/Sandd* e quella di Postcomm del 2009-2010 sul servizio *MailsortLight* (*An investigation into Royal Mail's offering of Mailsort Light, A “minded to” decision document by the Postal Services Commission*, giugno 2009).

Inoltre, è stata la stessa PI ad ammettere, nel procedimento A413 innanzi l’Autorità per la Concorrenza (Posta Time), che i costi dei diversi servizi postali inclusi quelli che rientrano nel SU – calcolati in base alla contabilità regolatoria di PI come costi medi totali (*full cost*) – “tendono ad essere notevolmente più elevati dei costi incrementali specificamente riconducibili ai servizi interessati, posto che larga parte delle risorse impiegate per la prestazione di tali servizi rappresenta un costo comune che PI sosterebbe in ogni caso per fornire altri servizi postali”<sup>130</sup>.

In conclusione, Nexive concorda ritiene che i costi indiretti e *overheads* dovrebbero essere certamente esclusi dal calcolo del costo netto: questi non sono costi evitabili, e computabili negli OSU. Considerarli porterebbe ad una significativa sovrastima dei costi.

### **Risposte relative al cap. 8: “La remunerazione del capitale impiegato”**

**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?

Nella richiesta di finanziamento del costo netto del servizio universale, PI somma al costo netto derivante dagli OSU per l’operatore FSU, che PI stima pari di 755 e 873 milioni di euro<sup>131</sup> rispettivamente per il 2013 e 2014, una remunerazione del capitale investito pari rispettivamente a 123 e 109 milioni di euro<sup>132</sup>. L’Autorità stima invece una remunerazione del capitale investito pari a 103 milioni di euro nel 2013 ed a 102 milioni di euro nel 2014<sup>133</sup>.

Tale importo è calcolato da PI, e da AGCom, come il prodotto tra il capitale impiegato relativo al comparto dei servizi soggetti ad obbligo di SU, così come desumibile dalla contabilità separata di PI, ed il tasso di remunerazione del capitale impiegato calcolato attraverso la metodologia del costo medio ponderato del capitale (WACC).

La logica sottostante ad un tale approccio sembra la seguente: dato che per PI la gestione operativa del servizio universale postale non è in grado di generare risorse finanziarie che remunerino gli investimenti effettuati per fornirlo, tale remunerazione del capitale deve essere aggiunta al costo netto.

---

<sup>129</sup> Delibera AGCom 1/08/CIR, art. 5 comma 4: “Non sono computati nel costo netto, i costi comuni ai servizi offerti in adempimento agli obblighi di servizio universale e ai servizi offerti ad altro titolo”.

<sup>130</sup> Documento n. 377 del 1 febbraio 2011 prodotto nel corso del procedimento antitrust Posta Time, ‘Risposta di Poste Italiane alle richieste di AGCM’, Considerazioni preliminari dei costi sostenuti da Poste Italiane per la prestazione dei diversi servizi, qui in Allegato 10.2.

<sup>131</sup> Si veda al proposito la Tabella 1 dello Schema di Provvedimento, par 58, righe A e C.

<sup>132</sup> Schema, para 277, Tabella 12.

<sup>133</sup> Schema, para 277, Tabella 12.

Nexive osserva in generale come gli studi disponibili per vari Paesi concordino nel ritenere che il costo netto del capitale ammissibile ai fini OSU non sia particolarmente significativo, poiché *“it is possible that, in some cases, the reduction in the capital employed following the removal of the USO would be relatively limited”*<sup>134</sup>. Ancora, *“with a counterfactual with limited modification in operations, the changes in the cost of capital may be relatively small”*<sup>135</sup>.

Più nello specifico, come risulta dalle Relazioni Finanziarie per gli anni 2013 e 2014, Bancoposta ha riconosciuto a PI rispettivamente 4,42 miliardi di euro nel 2013<sup>136</sup> e 4,08 miliardi nel 2014<sup>137</sup> *“per l’utilizzo della Rete Commerciale”*<sup>138</sup>. Di questi, circa 1,6 miliardi – sia nel 2013 che nel 2014 – sono costituiti da ricavi da commissioni riconosciute da Cassa Depositi e Prestiti per il servizio di raccolta del Risparmio Postale, che – se PI non utilizzasse molti degli *asset* di cui dispone per la fornitura del Servizio Universale – non potrebbe certo essere effettuato, se non su una scala estremamente più contenuta.

Tali ricavi devono essere dunque già oggi ricompresi nella remunerazione del capitale investito da PI, che certamente genera sostanziosi frutti positivi, se solo si considera che 1,6 miliardi di euro di commissioni costituiscono circa la metà dei ricavi postali da servizio universale (circa 3 miliardi annui) e si aggiungono ad essi. Essi non generano poi certamente significativi costi addizionali di rete, e pertanto rappresentano in larghissima parte un margine incrementale per PI.

Per dirla altrimenti, il capitale investito da PI nella fornitura del Servizio Universale già oggi riceve, grazie all’ampia strategia di diversificazione delle reti operata da PI, una remunerazione significativa: non può esservi quindi alcun elemento di compensazione per PI derivante da una insufficiente remunerazione del capitale investito.

Pertanto, Nexive ritiene che l’Autorità non dovrebbe inserire alcuna voce relativa alla remunerazione del capitale nel computo del costo netto del servizio universale di PI per gli anni 2013 e 2014.

Quanto alla metodologia di calcolo, Nexive rileva in primo luogo come l’Autorità non abbia reso disponibile gran parte dei dati che PI, e la stessa AGCom, hanno utilizzato per stimare il rendimento del capitale investito.

---

<sup>134</sup> Frontier Economics (gennaio 2013), *Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO, Report prepared for the European Commission*, disponibile al sito [http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/doc/studies/2012-net-costs-uso-postal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2012-net-costs-uso-postal_en.pdf) *op. cit.*, pag. 97.

<sup>135</sup> Frontier Economics (gennaio 2013), *Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO, Report prepared for the European Commission*, disponibile al sito [http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/doc/studies/2012-net-costs-uso-postal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2012-net-costs-uso-postal_en.pdf) *op. cit.*, pag. 97.

<sup>136</sup> Poste Italiane, Relazione Finanziaria al 31 dicembre 2013, pag. 110.

<sup>137</sup> Poste Italiane, Relazione Finanziaria al 31 dicembre 2014, pag. 111.

<sup>138</sup> Poste Italiane, Relazione Finanziaria al 31 dicembre 2014, pag. 111.

Significativo è il fatto che nello Schema sia stato omissato persino il valore del WACC stimato da PI che quello calcolato da AGCom. Ma come si può chiedere ai partecipanti alla consultazione se condividono tale tasso quando non ne conoscono nemmeno l'entità?

Nexive in ogni caso osserva che il WACC stimato da AGCom è comunque certamente sovrastimato, perchè:

- prende in considerazione tutti gli asset inclusi nell'attivo patrimoniale riferiti all'USO della contabilità separata di PI e non solo quelli necessari e pertinenti;
- utilizza come tasso *free risk* – “*al fine di minimizzare ogni eventuale fluttuazione di breve termine causata da un eventuale variazione della volatilità nei mercati finanziari*”<sup>139</sup> – la media aritmetica su un orizzonte temporale di cinque anni dei BTP a dieci anni, ossia tassi pari al 4,72% (2013) e al 4,44% (2014), invece del tasso *spot* del BTP a dieci anni (pari al 4,125%, per il 2013, e al 1,89% per il 2014). Ma la determinazione del costo netto è un'analisi *ex post*, e non una determinazione regolamentare *ex ante*: non si vede pertanto la necessità di utilizzare medie aritmetiche dei tassi su un orizzonte quinquennale, per minimizzare fluttuazioni nei tassi, anziché dati puntuali;
- utilizza un costo del capitale del debito superiore al costo del debito effettivo di PI perché “*inferiore alle stime del rendimento di un'attività priva di rischio*”<sup>140</sup>. Anche tale scelta è errata perché l'Autorità deve determinare il costo netto che PI ha effettivamente sostenuto, e non il costo del debito che un operatore sosterebbe mediamente sul mercato.

#### **Risposte relative al cap. 9: “I vantaggi intangibili e commerciali”**

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

Nella Parte A, para. 2, Nexive ha elencato i vantaggi commerciali che AGCom non ha incluso nel calcolo del costo netto, di cui PI certamente gode come risulta anche dall'esame della ampia documentazione pubblicamente disponibile.

Qui, ci si limiterà dunque a commentare come AGCom abbia invece sottostimato il vantaggio di cui PI gode dal maggior valore del *brand* derivante dal suo *status* di FSU e delle maggiori occasioni di contatto.

<sup>139</sup> Schema, para. 228.

<sup>140</sup> Schema, para. 236.

### *Il maggior valore del brand derivante dall'OSU*

È ormai ampiamente<sup>141</sup> accettato in Europa che la fornitura del Servizio Universale contribuisce in generale ad incrementare la reputazione commerciale dell'operatore designato. Gli operatori FSU, come la stessa PI, sono infatti presenti capillarmente su tutto il territorio nazionale e offrono servizi anche in aree/prodotti in cui i concorrenti non valutano profittevole operare. Ciò viene percepito positivamente dalla collettività, e questa percezione si riflette in un valore del *brand* dell'operatore designato maggiore di quanto altrimenti non si verificherebbe.

Tale riflesso è molto significativo anche nel caso di PI, come suggeriscono diverse e autorevoli fonti informative:

- nel Prospetto di collocamento si legge (p. 188) ad esempio che *“marchio di Poste Italiane è tra i più antichi, longevi e iconici della storia italiana, da sempre percepito come sinonimo di fiducia, affidabilità e vicinanza al cliente. Nel corso della sua storia e delle sue evoluzioni grafiche, il marchio di Poste Italiane ha sempre preservato la propria identità, in coerenza con la vocazione del Gruppo quale partner fidato dei cittadini italiani come fornitore di riferimento per una pluralità di servizi quotidiani.*

*Sulla base di una recente ricerca di mercato<sup>142</sup>, circa il 72% degli intervistati ritiene che Poste Italiane sia una importante e prestigiosa società, circa il 71% che sia una società affidabile e l'83% ha affermato che la stessa ha una presenza capillare sul territorio.*

*L'apprezzamento del marchio di Poste Italiane e gli elevati livelli di soddisfazione della clientela<sup>143</sup> sono testimoniati dall'alta fedeltà della*

---

<sup>141</sup> Si veda, *ex multis*, London Economics (2002), *Benefits of Universal Services Provision to Consignia Final report to Postwatch*, capitolo 2, pag. 22 e para 2.4.4; WIK-Consult (maggio 2010), *Definition, classification and methodology for evaluating intangible benefits related to universal postal service, Report for ARCEP*, disponibile al sito [http://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/etude-wik-su-postal-mai2010-eng.pdf](http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/etude-wik-su-postal-mai2010-eng.pdf), pag. 9 e para. 4.2.1; e più recentemente Frontier Economics (gennaio 2013), *Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO*, Report prepared for the European Commission, disponibile al sito [http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/doc/studies/2012-net-costs-uso-postal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2012-net-costs-uso-postal_en.pdf), pag. 110; e Frontier Economics (maggio 2013), *Recommendations on the form and manner that a net cost submission should be made by the universal service provider: a report prepared for Comreg*, pag. 7.

<sup>142</sup> Ricerca CATI Methodology basata su 4.000 soggetti intervistati fra il 4 giugno 2015 e il 16 giugno 2015.

<sup>143</sup> Ricerca omnibus, Doxa – Novembre 2013; Customer satisfaction frequentatori uffici postali “Barometro” ottobre– novembre 2014, Ipsos; Customer satisfaction correntista BancoPosta dicembre 2014, GNRResearch; Customer satisfaction contact center di Poste Italiane Novembre 2014, Unicab (ricerche commissionate dall'Emittente).

sua base clienti<sup>144</sup> e dai prestigiosi riconoscimenti internazionali che gli sono stati tributati nel corso degli anni (unica azienda italiana nella classifica della “World’s Most Admired Companies” 2014 di Fortune, e al quarto posto nella categoria “Delivery”)<sup>145</sup>.

- secondo Kepler Cheuvreux “The strength of the brand was particularly evident during the financial crisis: in the worst period for Italy during 2011-12, Poste Italiane was able to attract cumulated net inflows of more than EUR35bn in customer TFAs (EUR9.4bn in 2011 and EUR27.6bn in 2012), implying an increase of 9%”<sup>146</sup>;
- secondo BancaIMI PI “si avvantaggia di un marchio ben conosciuto, percepito come affidabile e degno di fiducia, che assicura una solida fidelizzazione del cliente”<sup>147</sup>.

Tali evidenze mostrano chiaramente come anche il *brand* di PI – come quello degli altri operatori FSU europei – ha certamente un valore molto elevato, di cui una larga porzione gli deriva dallo *status* di operatore FSU. Invece, sia PI che AGCom, stimano vantaggi commerciali molto contenuti e pari a 118 milioni di euro per il 2013 ed a 109 milioni di euro per il 2014.

Per quantificare tale vantaggio, studi condotti in diversi Paesi europei<sup>148</sup> concordano nel ritenere che una valutazione diretta possa essere ottenuta attraverso un’indagine di mercato *ad hoc*, ma solo se ben costruita e preferibilmente condotta secondo il metodo della ‘valutazione contingente’<sup>149</sup>.

Le domande devono infatti essere poste agli intervistati in modo tale da suscitare risposte che facciano emergere specificamente quali servizi/prodotti

---

<sup>144</sup> GfK Eurisko, Multifinanziaria retail, dicembre 2014 (ricerca multiclient acquistata dall’Emittente).

<sup>145</sup> Prospetto informativo, p. 188.

<sup>146</sup> Kepler Cheuvreux, p. 14.

<sup>147</sup> BancaIMI, p. 5.

<sup>148</sup> Si veda WIK-Consult (maggio 2010), Definition, classification and methodology for evaluating intangible benefits related to universal postal service, Report for ARCEP, disponibile al sito [http://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/etude-wik-su-postal-mai2010-eng.pdf](http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/etude-wik-su-postal-mai2010-eng.pdf), pag. 47; ANACOM, decisione del 25 febbraio 2014, , Annex 1, para. 3, step 5 punto iv) “Corporate reputation and brand enhancement”; London Economics (2002), *Benefits of Universal Services Provision to Consignia Final report to Postwatch*, disponibile al sito <http://londoneconomics.co.uk/publication/assessment-of-the-benefits-of-universal-postal-service-to-consignia>, pag. 80.

<sup>149</sup> Il metodo della ‘valutazione contingente’ è un metodo diretto *basato sulle preferenze dichiarate (stated preference methods)* in cui la disponibilità individuale a pagare è rilevata in modo diretto, “contingente” appunto, tramite indagini a campione, esperimenti o mercati simulati. Il vantaggio della valutazione contingente della disponibilità a pagare come tecnica di valutazione economica è la sua applicabilità ai mercati ipotetici, e non solo a quelli reali. Il metodo presenta tuttavia alcune difficoltà. La prima critica riguarda il fatto che i risultati della valutazione contingente dipendono dal modo in cui sono poste le domande del questionario. Le risposte possono risultare fortemente influenzate da sottili differenze di linguaggio, da cambiamenti dell’ordine delle domande e da variazioni delle informazioni preliminari.

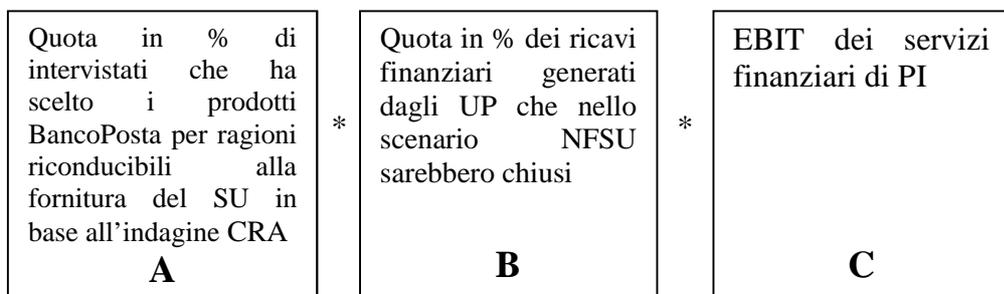
supplementari il consumatore sceglie di acquistare presso il FSU proprio perché operatore designato, o in altre parole quanto incida lo *status* di FSU sulla disponibilità ad acquistare prodotti e servizi non-postali da altri fornitori.

Anche PI propone una valutazione del contributo del Servizio Universale al proprio *business*<sup>150</sup> attraverso un'indagine (CRA) che però AGCom non ha reso disponibile ai rispondenti alla consultazione.

In Allegato VI allo Schema l'Autorità riporta infatti (Tabella F.1) solo le risposte fornite dal campione di intervistati che la stessa PI ha ritenuto “*riconducibili alla fornitura del SU*”, senza rendere disponibili le risposte che sono state invece escluse da PI. In assenza di tali informazioni, Nexive non può in alcun modo esprimere una valutazione sull'indagine, né verificare se e quali risposte siano effettivamente riconducibili al SU.

Ciò premesso, Nexive ritiene possibile replicare il modello di calcolo dei vantaggi proposto da PI utilizzando dati nel *public domain* – sempre di fonte PI – ma resi pubblici in una sede diversa (Prospetto di collocamento) dalla presente istruttoria sul costo netto 2013-2014. Come si vedrà, in base a questi dati, il vantaggio che si può calcolare è ben superiore a quello stimato da PI e AGCom in base a dati che non sono stati resi disponibili ai partecipanti alla consultazione.

Il calcolo proposto da PI per stimare il vantaggio commerciale derivante dalla fornitura del SU è il seguente:



Nel Prospetto, si riportano i risultati di un'indagine di mercato condotta da PI basata su 4.000 soggetti intervistati fra il 4 giugno 2015 e il 16 giugno 2015 da cui risulta che “l'83% [del campione] ha affermato che la stessa ha una presenza capillare sul territorio”.

Tale percentuale rappresenta secondo Nexive una buona *proxy* del vantaggio competitivo di cui PI gode dal suo *status* di operatore designato, ed invita

<sup>150</sup> Schema di Provvedimento, para. 126 in cui si citano due indagini di mercato commissionate da PI sostanzialmente identiche solo che la prima, condotta da GN Research si riferisce all'anno 2010, mentre la seconda, condotta da DOXA, è del novembre 2012.

AGCom ad utilizzare tale dato, di fonte PI, in luogo delle percentuali (di cui Nexive non conosce il valore) fornite da PI nel corso dell'istruttoria (punto A della formula sopra sintetizzata).

Sempre seguendo la metodologia di PI, tale percentuale viene moltiplicata per la quota dei ricavi finanziari generati dagli UP che sarebbero chiusi nello scenario NFSU. Anche tale percentuale non è disponibile nello Schema, ma si può ricavare dal Prospetto di collocamento quando si legge che *“il 27% degli uffici postali ha dimensioni superiori ai quattro sportelli ed è ubicato prevalentemente nei comuni a maggior densità abitativa. Tali uffici generano il 63% dei ricavi totali del settore”*<sup>151</sup>. Per differenza la percentuale di ricavi finanziari generati dagli UP periferici, destinati ad essere chiusi è pari al 37% (B).

L'EBIT del settore finanziario e assicurativo (C) si può invece agevolmente ricavare dagli analisti di PI (Figura 5 del presente documento), ed è pari a 1.400 milioni di euro nel 2013 e a 691 milioni di euro nel 2014<sup>152</sup>.

Utilizzando la stessa metodologia proposta da PI, e dati che la stessa PI ha reso disponibili (in sedi ufficiali, seppur diverse dalla presente istruttoria) Nexive calcola per l'anno 2013 un vantaggio commerciale pari a circa 430 milioni di euro (e non a 118 milioni come stimato da AGCom) così ottenuti:

$$83\% * 37\% * €1.400\text{mln} = €430\text{mln}$$

e per il 2014 pari a 212 milioni di euro (e non a 109 milioni)

$$83\% * 37\% * €691\text{mln} = 212 \text{ mln}$$

**Risposte relative al cap. 11: “L'iniquità dell'onere derivante dalla fornitura del servizio universale”**

**D.13:** Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito alla valutazione dell'iniquità dell'onere del servizio universale?

Si rinvia alla Parte A del presente documento, paragrafo 3.

<sup>151</sup> Prospetto, p. 207.

<sup>152</sup> Si veda anche Poste Italiane, Relazione finanziaria al 31 dicembre 2014, p. 4.

**Risposte relative al cap. 12: “Il meccanismo di ripartizione del costo netto tra gli operatori di mercato”**

**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?

Sull’opportunità di ricorrere ad un fondo di compensazione come meccanismo di finanziamento del SU, si rimanda alla Parte A del presente documento, paragrafo 4.

In via subordinata rispetto alle precedenti, ed assorbenti, considerazioni sulla iniquità degli OSU e sulla (in)opportunità del Fondo, si osserva altresì che, secondo la Direttiva, l’obbligo di contribuzione a tale Fondo non grava indistintamente su tutti i fornitori di servizi postali, essendo invece necessaria un’attenta valutazione sulle attività svolte in regime di autorizzazione generale (che non rientrano nella nozione di servizio universale), le quali non dovrebbero essere assoggettate a tale obbligo o, comunque, dovrebbero esserlo solo in misura significativamente inferiore rispetto alle attività svolte in regime di licenza individuale (che rientrano invece nella nozione di servizio universale).

Come noto, infatti, l’art. 9 della Direttiva individua, da un lato (par. 1), le condizioni che possono essere imposte ai fornitori di servizi che esulano dal servizio universale; dall’altro (par. 2) le condizioni che possono essere imposte in relazione ai servizi che rientrano nel servizio universale.

Quanto ai primi, la Direttiva prevede che <<gli Stati membri possono introdurre autorizzazioni generali nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali>> (art. 9, par. 1); quanto ai secondi, è previsto che <<gli Stati membri possono introdurre procedure di autorizzazione, comprese licenze individuali, nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali e per garantire la fornitura del servizio universale. La concessione di autorizzazioni può: (...) se opportuno, essere subordinata all’obbligo di contribuire finanziariamente ai meccanismi di condivisione dei costi di cui all’articolo 7 (...)>> (art. 9, par. 2).

L’art. 7, par. 4, della Direttiva prevede a sua volta che <<Gli Stati membri possono vincolare la concessione di autorizzazioni ai fornitori di servizi di cui **all’articolo 9, paragrafo 2**, all’obbligo di contribuire finanziariamente al fondo o di adempiere gli obblighi del servizio universale>>.

Dal combinato disposto delle predette norme è quindi evidente che la normativa comunitaria chiaramente limita l'obbligo di contribuzione al Fondo di compensazione ai soli soggetti che operano nell'ambito del servizio universale ed alle attività che rientrano in tale perimetro (cioè le attività svolte in regime di licenza individuale)<sup>153</sup>.

Infine, quanto all'intercambiabilità dei servizi, Nexive ritiene condivisibile l'approccio secondo il quale molti dei servizi offerti da operatori attivi in mercati contigui a quello postale in senso stretto (corrieri espressi, spedizionieri, ecc.) siano pienamente sostituibili con i servizi offerti dai tradizionali operatori postali come PI e la scrivente, soprattutto in ragione delle potenzialità di sviluppo dell'*e-commerce*. Ci si riferisce, ad esempio, ai servizi di raccomandate, piccoli plichi, pacchetti *light* (entro i 2 kg).

---

<sup>153</sup> Anche in relazione a tali aspetti, peraltro, il TAR Lazio (Sez. I, ordinanza n. 2180/2016, cit.) ha rinviato alla Corte di Giustizia la questione pregiudiziale relativa alla compatibilità della Delibera 129/15/CONS e dell'art. 10 del d. lgs. n. 261/99 con l'art. 9 della Direttiva, nella misura detta Delibera, e la normativa nazionale su cui essa si basa, non prevede alcuna gradazione tra le attività che rientrano nel servizio universale e quelle ad esso estranee.