

**ATTO DI AVVISO DI NOTIFICA PER PUBBLICI PROCLAMI AUTORIZZATA
DAL TAR LAZIO - ROMA, SEZIONE IV, CON DECRETO PRESIDENZIALE N.
7230 del 16.11.2023**

AUTORITA' GIUDIZIARIA E NUMERO DEL RICORSO:

TAR LAZIO - ROMA, SEZ. IV, N.R.G. 15117/2023

PARTI DEL GIUDIZIO:

RICORRENTE: Poste Italiane S.p.A. (C.F. 97103880585, P. IVA 01114601006) con sede legale in Roma, Viale Europa, 190, in persona del Responsabile della Funzione Affari legali di Poste Italiane avv. Andrea Sandulli in virtù dei poteri conferiti dal Condirettore Generale e Responsabile Corporate Affairs della Società, giusta procura per atto notaio Pierluigi Ambrosone in data 19.4.2019, per. 53558, racc. 15006 registrato in Roma il 29.4.2019, rappresentata e difesa, anche disgiuntamente tra loro, giusta procura in atti, dagli Avv.ti Prof. Angelo Clarizia (C.F. CLRNGL48P06H703Z - Fax: 06.32609846 - PEC: angelo.clarizia@pec.it) e Carlo Mirabile (C.F.: MRBCRL54R21G273E - PEC: carlomirabile@ordineavvocatiroma.org - Fax: 06.85355696) ed elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Roma, Via Principessa Clotilde n. 2;

RESISTENTI: Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - AGCom, in persona del Presidente p.t.;

CONTROINTERESSATI: tutti gli operatori tenuti a contribuire al fondo di compensazione del servizio postale universale previsto dall'art. 10, d.lgs. 261/99;

PROVVEDIMENTI IMPUGNATI:

- delibera n. 412/14/CONS dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ("AGCom") del 29 luglio 2014 recante *"Servizio Postale Universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto per gli anni 2011 e 2012"*; nonché
- ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o connesso;

SUNTO DEI MOTIVI DI RICORSO:

con il ricorso, Poste Italiane S.p.A censura la legittimità della fase istruttoria del procedimento, caratterizzata da una serie di lacune e travisamenti che hanno portato all'adozione di un provvedimento finale illegittimo e gravemente lesivo per Poste Italiane ed il suo azionista, in quanto: (i) non ha tenuto in alcuna considerazione la relazione tecnica di un soggetto indipendente sulla metodologia di calcolo del costo netto del SU, prodotta da

Poste Italiane; (ii) ha adottato una metodologia di calcolo del costo netto non conforme alle previsioni della Direttiva 67/97/CE, con conseguente arbitrarietà dei criteri ed aleatorietà dei risultati sul punto relativo alla definizione dei criteri di calcolo del costo netto del servizio universale; (iii) ha determinato con modalità erronee la base di calcolo del costo netto del servizio postale universale, omettendo di considerare i costi comuni e indiretti; (iv) ha erroneamente quantificato i vantaggi intangibili e commerciali del FSU, da calcolare a scomputo del costo netto del SU; (v) ha erroneamente determinato, sopravvalutandolo, il costo netto virtuale gravante su un operatore non soggetto ad obblighi di fornitura di servizio universale; (vi) non ha determinato con chiarezza i criteri di calcolo del costo netto del servizio universale; (vii) ha omissso di attivare il meccanismo di ripartizione del costo netto tra i diversi operatori ed ha operato una indebita compensazione fra gli oneri pertinenti ad esercizi diversi (2011 e 2012).

TESTO INTEGRALE DEL RICORSO

“TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL LAZIO - ROMA

RICORSO IN RIASSUNZIONE

ISTANZA DI NOTIFICAZIONE PER PUBBLICI PROCLAMI EX ART. 41, COMMA 4, C.P.A.

di **Poste Italiane S.p.A.** (C.F. 97103880585, P. IVA 01114601006) con sede legale in Roma, viale Europa, 190, in persona del Responsabile della Funzione Affari legali di Poste Italiane avv. Andrea Sandulli in virtù dei poteri conferiti dal Condirettore Generale e Responsabile Corporate Affairs della Società, giusta procura per atto notaio Pierluigi Ambrosone in data 19.4.2019, per. 53558, racc. 15006 registrato in Roma il 29.4.2019, rappresentata e difesa, anche disgiuntamente tra loro, giusta procura speciale in calce al presente atto dagli Avv.ti Prof. Angelo Clarizia (C.F. CLRNGL48P06H703Z, Fax: 06.32609846, PEC: angelo.clarizia@pec.it) e Carlo Mirabile (c.f.: MRBCRL54R21G273E; PEC: carlomirabile@ordineavvocatiroma.org; fax 06 85355696) ed elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Roma, Via Principessa Clotilde n. 2

contro

l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - AGCom, in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa ex lege dall’Avvocatura Generale dello Stato,

e nei confronti di

Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali – AICAI (rappresentata e difesa dall’Avv. Massimo Giordano),

Fulmine Group s.r.l. (con gli Avv.ti Pierluigi Piselli e Alessandro Bonanni),

BRT S.p.A. (con gli Avv.ti Laura Scambiato, Emiliano Fumagalli e Andrea Manzi),

Sailpost S.p.A., Express Group s.r.l., Correo s.r.l., Assopostale (con gli Avv.ti Massimo Giordano e Fabrizio Giordano)

General logistics systems enterprise s.r.l. (con gli Avv.ti Massimo Giordano e Fabrizio Giordano)

per l’annullamento

a) della delibera n. 412/14/CONS dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (“AGCom”), adottata il 29 luglio 2014 e notificata a Poste Italiane S.p.A. (“PI” o la “Ricorrente”) il 30 luglio 2014 (la “Delibera”), recante “Servizio Postale Universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell’eventuale costo netto per gli anni 2011 e 2012” (la “Delibera”); nonché
b) di ogni altro atto e/o comportamento presupposto, consequenziale e/o connesso.

FATTO

1. Con ricorso del 13.11.2014 (R.G. 14653/2014) Poste Italiane s.p.a. (“P.I.” o la “Società”) adiva il TAR del Lazio per l’annullamento della delibera dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (in appresso: “AGCom” o “l’Autorità”) n. 412/14/CONS.

2. Con sentenza della Sez. IV *bis* n. 11416 del 5.9.2022, codesto Ecc.mo Tribunale ha accolto il ricorso

3. Avverso tale sentenza sono stati interposti tre appelli – volti a chiedere *in parte qua* e per quanto di interesse, la riforma della sentenza – da P.I. (R.G. n. 9634/2022), AGCom (R.G. 9428/2022) e Associazione italiana corrieri aerei internazionali (AICAI), interveniente nel giudizio di primo grado (R.G. 9546/2022).

Per quanto riguarda specificamente P.I., l’appello era volto ad ottenere l’integrale accoglimento del ricorso di primo grado da essa proposto.

5. Con sentenza 17 ottobre 2023, n. 9021 (**All. A**; in appresso: la “Sentenza”), il Consiglio di Stato ritenendo che erroneamente il TAR *non ha disposto l’integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i soggetti – alla luce di quanto sopra individuabili potenzialmente tenuti a contribuire al fondo di compensazione*” ritenuto “*sussistenti i presupposti di cui all’art. 105, comma 1, c.p.a., per la rimessione della causa al giudice di primo grado, previo annullamento della sentenza impugnata*”..

6. Con il presente ricorso, dunque, P.I. riassume il ricorso già proposto innanzi codesto TAR, insistendo per l'accoglimento delle domande con il medesimo avanzate. Di seguito si trascrive integralmente il contenuto dell'iniziale ricorso (per comodità di lettura, virgolettato e con un diverso carattere tipografico).

* * *

“omissis...

Premessa e fatto: il costo netto del Servizio Postale Universale

1. Il D.lgs. 22 luglio 1999, n. 261 (come modificato dal d.lgs. 31 marzo 2011, n. 58, di recepimento della Direttiva UE 2008/6/CE; di seguito rispettivamente **Decreto** e **Direttiva**), prevede, all'art. 3, commi 13 e 14, che *“Il calcolo del costo netto del servizio universale è effettuato nel rispetto degli orientamenti di cui all'allegato I della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, inserito dalla direttiva 2008/6/CE [...]. 14. L'autorità di regolamentazione rende pubblica annualmente la quantificazione dell'onere del servizio universale e le modalità di finanziamento dello stesso”*.

2. A norma dell'Allegato I della Direttiva, il costo netto degli obblighi di servizio universale è definito come *“ogni costo connesso all'operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione. Il costo netto degli obblighi di servizio universale deve essere calcolato come la differenza tra il costo netto delle operazioni di un fornitore del servizio universale designato quando è soggetto ad obblighi di servizio universale e il costo netto delle operazioni in assenza di tali obblighi”*.

La Direttiva prevede inoltre che, nel calcolo del costo netto, si debba tenere conto *“di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficiano i fornitori di servizi postali designati per fornire il servizio universale, il diritto a realizzare profitti ragionevoli e gli incentivi per una maggiore efficienza economica. Particolare attenzione va riservata alla corretta valutazione dei costi che il fornitore del servizio universale designato avrebbe scelto di evitare se non fosse stato soggetto a tali obblighi [...]”*.

3. L'art. 3, comma 12, del Decreto, sancisce altresì che *“L'onere per la fornitura del servizio universale è finanziato: a) attraverso trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato (...); b) attraverso il fondo di compensazione di cui all'art. 10 del presente decreto”* (i.e. un fondo alimentato da contributi versati dagli altri operatori postali, concorrenti di Poste Italiane che, con la loro azione di “scrematura” del mercato (consistente nel servire solo i clienti e le aree profittevoli del mercato), sottraggono risorse al finanziamento del servizio universale garantito dal FSU a tutti gli utenti e su tutto il territorio nazionale).

4. Alla luce della Direttiva 2008/6/CE, Poste Italiane (**P.I.**) ha elaborato – sia per l’anno 2011 che per l’anno 2012 - una metodologia di calcolo del SU (**Metodologia**) che prevede il confronto tra il risultato economico di un operatore Fornitore del Servizio Universale (**FSU**) e il risultato economico di un ipotetico operatore non Fornitore del Servizio Universale (**NFSU**), entrambi operanti in regime di concorrenza.

5. Nella definizione dell’operatore NFSU si è quindi assunta l’ipotesi che lo stesso abbia un modello di funzionamento diverso rispetto a quello del FSU, un’organizzazione più snella ed un processo produttivo più flessibile, avente come unico obiettivo la massimizzazione dei profitti (in assenza di obblighi di servizio universale). A tal fine, il modello di funzionamento logistico produttivo è stato razionalizzato tenendo in considerazione sia l’evoluzione dell’offerta in assenza di obblighi di SU, sia il conseguimento di maggiori livelli di flessibilità.

Inoltre, non essendo più applicabili, nello scenario NFSU, gli stringenti vincoli di presenza territoriale e recapito giornaliero, sono stati rimodulati, in una logica di mercato, il portafoglio prodotti dell’operatore NFSU ed i livelli di servizio erogati; la rete di vendita e distributiva (rete degli Uffici Postali, **UP**); le aree territoriali in cui operare.

6. Il risultato della Metodologia di P.I. ha infine condotto alla quantificazione di un costo netto pari a € 709 Milioni per il 2011 e € 704 Milioni per il 2012.

7. La Metodologia sopra richiamata è stata dunque oggetto del procedimento di verifica da parte di AGCom, la quale ha poi adottato l’impugnata Delibera n. 412/14/CONS (**doc. 1**).

8. All’esito di tale procedimento di verifica, l’Autorità ha quantificato l’onere del servizio postale universale **per l’anno 2011 in € 380,6 milioni e per l’anno 2012 in € 327,3 milioni**, riducendo così pesantemente la misura risultante dai calcoli effettuati da P.I. Essa ha comunque riconosciuto il carattere “iniquo” di detto onere (i.e. il diritto di P.I. ad ottenerne compensazione), ma ha altresì deliberato la non attivazione del fondo di compensazione di cui all’art. 10, d.lgs. 261/99 (v. *supra* § 3). , in quanto secondo l’Autorità l’onere di SU non coperto dagli stanziamenti statali sarebbe di importo non significativo.

9. La Delibera impugnata è viziata e dev’essere annullata, come meglio sarà di seguito illustrato. Prima però è necessario svolgere alcune considerazioni utili a comprendere lo scenario di mercato nel quale si inserisce il provvedimento impugnato e la portata delle sue conseguenze, anche al fine di chiarire le istanze sottese alla proposizione dell’odierna impugnativa.

10. Come noto, Poste Italiane S.p.a. con socio unico è società partecipata al 100% dal Ministero dell’Economia e delle Finanze riveniente dall’Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni, poi Ente pubblico economico (Legge 71/: *Trasformazione dell’Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni in Ente Pubblico Economico e riorganizzazione del Ministero*) e successivamente

trasformata Società per azioni (secondo quanto previsto dagli artt. 1, comma 2 della legge 71/1994 e 2 comma 27 della Legge 23 dicembre 1996, n. 662 e come deliberato dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica in data 18 dicembre 1997).

11. Orbene il calcolo dell'AGCom relativo alle minori compensazioni rispetto al costo netto esposto e dimostrato da P.I. comporta che la differenza tra quanto riconosciuto dall'Autorità e quanto esposto da P.I. rimane a carico della ricorrente. In buona sostanza Poste Italiane esegue il servizio universale in perdita.

12. I motivi di ricorso non hanno carattere formale, essendo tutti volti a censurare la legittimità della fase istruttoria del procedimento, caratterizzata da una serie di lacune e travisamenti che hanno portato all'adozione di un provvedimento finale illegittimo e gravemente lesivo per Poste Italiane ed il suo azionista, in quanto: (i) non ha tenuto in alcuna considerazione la relazione tecnica di un soggetto indipendente sulla metodologia di calcolo del costo netto del SU, prodotta da Poste Italiane; (ii) ha adottato una metodologia di calcolo del costo netto non conforme alle previsioni della Direttiva 67/97/CE, con conseguente arbitrarietà dei criteri ed aleatorietà dei risultati sul punto relativo alla definizione dei criteri di calcolo del costo netto del servizio universale; (iii) ha determinato con modalità erronee la base di calcolo del costo netto del servizio postale universale, omettendo di considerare i costi comuni e indiretti; (iv) ha erroneamente quantificato i vantaggi intangibili e commerciali del FSU, da calcolare a scomputo del costo netto del SU; (v) ha erroneamente determinato, sopravvalutandolo, il costo netto virtuale gravante su un operatore non soggetto ad obblighi di fornitura di servizio universale; (vi) non ha determinato con chiarezza i criteri di calcolo del costo netto del servizio universale; (vii) ha omesso di attivare il meccanismo di ripartizione del costo netto tra i diversi operatori ed ha operato una indebita compensazione fra gli oneri pertinenti ad esercizi diversi (2011 e 2012).

Più nel dettaglio la delibera impugnata è illegittima per le ragioni che si passa ad illustrare in

DIRITTO

1. Eccesso di potere - Difetto di motivazione su un punto essenziale controverso – Mancata considerazione della relazione tecnica di un soggetto indipendente sulla metodologia di calcolo del costo netto del SU, prodotta da Poste Italiane – Violazione del principio di buona fede e correttezza della pubblica amministrazione.

1. Nel corso del procedimento di verifica, P.I. ha prodotto, a sostegno della correttezza tecnica della metodologia impiegata nella propria determinazione del costo netto del SU, una relazione tecnica di WIK-ConsultGmbH, società indipendente di consulenza, con una reputazione di assoluta eccellenza nel settore postale

Nel suo parere (**doc. 2**) WIK dichiara che la metodologia adottata da P.I. è in linea con

l'allegato I della Direttiva Postale, con la prassi normativa internazionale, con l'attuale letteratura economica sul tema e con i rapporti pubblicati dal Gruppo Europeo dei Regolatori per i Servizi Postali.

WIK rileva anzi che l'approccio di P.I. porta ad una sottostima degli oneri di SU, mettendo in risalto la conformità alla *best practice* internazionale dei criteri seguiti da P.I. nella sua relazione, che richiedeva – anche a prescindere dalla considerazione dei singoli profili di contestazione – un'adequata valutazione da parte dell'Autorità.

L'Autorità ha completamente ignorato il parere WIK nella sua interezza, e non ha ritenuto, in particolare, senza considerare la *best practice* internazionale.

Nessun profilo della motivazione del provvedimento impugnato consente di comprendere perché sia stato considerato irrilevante il parere WIK nel suo complesso e la considerazione della *best practice* internazionale, in particolare.

A fronte di un parere WIK, sarebbe stato onere dell'Autorità tenerne conto ed eventualmente disattenderlo, ma solo sulla base di una congrua motivazione.

In carenza il provvedimento impugnato è viziato.

* * *

II. Violazione di legge: adozione di una metodologia di calcolo del costo netto non conforme alle previsioni della Direttiva 67/97/CE (violazione dell'art. 14 e dell'Allegato 1 della Direttiva 97/67/CE) – Eccesso di potere: travisamento dei fatti, difetto d'istruttoria, carenza di motivazione, arbitrarietà dei criteri ed aleatorietà dei risultati sul punto relativo alla definizione dei criteri di calcolo del costo netto del servizio universale.

2. Nella propria relazione sul calcolo del costo netto del SU, P.I. aveva adottato il criterio del riferimento ai propri costi storici, che è il criterio adottato – come conferma il parere WIK (cfr. **doc. 2**) – da tutti i regolatori postali.

Questo criterio ha carattere oggettivo, perché – come ancora rileva il parere WIK – è fondato su dati affidabili (in quanto già verificati dai revisori contabili), e rispetta criteri di assoluta trasparenza, perché si richiama a dati contabili ufficiali e non a stime più o meno attendibili.

In considerazione di ciò, P.I. ha adottato una metodologia di calcolo del costo netto che assume come risultato economico dello scenario con obblighi (scenario FSU) la perdita effettivamente conseguita dalla Società per la fornitura del SU; ha così applicato una metodologia, basata sulle risultanze della Separazione Contabile certificata di P.I. redatta ai sensi dell'art. 14 della Direttiva, che, fra l'altro, è stata, sin dal 1998 (costituzione di P.I. S.p.A.), approvata sia dall'Autorità di regolamentazione nazionale sia dalla Commissione europea.

Il risultato dello scenario in assenza di obblighi (scenario NFSU), invece, è stato calcolato sulla base di ipotesi puntuali sul dimensionamento, i costi ed i ricavi che P.I. avrebbe realizzato in assenza

di obblighi di SU.

I due scenari, al fine di garantire la comparabilità degli stessi, sono caratterizzati dal medesimo livello di efficienza dei costi.

La metodologia di calcolo del costo netto adottata da P.I., dunque, si basa sul confronto tra uno scenario effettivo ed uno scenario ipotetico.

L'Autorità, che, in base alla Direttiva, è incaricata di verificare il calcolo del costo netto, ha disatteso tale criterio, ritenendo opportuno adottare una metodologia basata su un confronto tra due scenari ipotetici. La metodologia adottata dall'Autorità, infatti, si basa sul confronto tra il risultato economico ipotetico di un primo scenario (scenario FSU), nel quale si ipotizza che P.I. possa operare con costi più bassi di quelli effettivi risultanti dalla Contabilità Separata del SU, ed il risultato economico ipotetico di un secondo scenario (scenario NFSU), nel quale si ipotizza che P.I. operi in assenza di obblighi di SU.

I due scenari ipotetici confrontati sono stati elaborati dall'Autorità, rispettivamente, tramite la rettifica del risultato effettivo della Separazione Contabile di P.I., sulla base di ipotesi di efficienza (congruità) e/o pertinenza dei costi formulate dall'Autorità stessa, e tramite la rettifica del risultato dello scenario ipotetico elaborato da P.I., sulla base di valutazioni di verosimiglianza formulate dall'Autorità stessa.

3. La decisione dell'Autorità, sotto il profilo di cui si tratta, è palesemente arbitraria, perché porta al risultato *contra legem* che una frazione del costo del SU (costo accertato e legittimamente sopportato dal FSU) rimane privo di qualsiasi compensazione, perché – ad avviso dell'Autorità – non corrispondente al costo ottimale virtuale di un'impresa particolarmente efficiente.

Questo modo di procedere trasforma arbitrariamente un accertamento *ex post*, qual è quello che l'Autorità è chiamata a fare, nella determinazione del costo netto del SU, in una valutazione *ex ante* di un costo ottimale, da imporre all'impresa FSU al fine di ottenere un risultato di maggiore efficienza produttiva della stessa.

In proposito non si vuole certo negare che, fra gli obiettivi propri delle autorità di regolazione di settore, vi sia quello di stimolare l'efficienza produttiva degli operatori che sono onerati di compiti di servizio universale. Questa previsione di una regolazione incentivante l'efficienza delle imprese regolate è presente anche nella disciplina del settore postale¹.

Tuttavia, è ben noto che queste politiche di “efficientamento” dell'attività delle imprese regolate si realizzano tipicamente mediante meccanismi regolatori di *price cap*, ovvero di *subsidy cap*. Tali

¹ V. l'Allegato 1 della Direttiva, Parte B, secondo capoverso: “Nel calcolo [del costo netto del SU] si terrà conto di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi ... gli incentivi per una maggiore efficienza economica.”

meccanismi, peraltro, sono stati e sono utilizzati anche nella regolazione del settore postale in Italia (in particolare, il meccanismo di *subsidy cap* è previsto dal Contratto di programma tra il Ministero per lo sviluppo economico e P.I. relativo alla fornitura del servizio postale universale²: **doc. 3**).

In altri termini, le politiche di “efficientamento” devono tipicamente realizzarsi mediante l’imposizione (*rectius*: la previsione) di incentivi all’impresa regolata, accompagnata da una proporzionata regolazione transitoria, ai fini di un progressivo abbassamento dei costi del servizio regolato.

Scelta diversa, e illegittima, è quella di applicare i criteri di efficienza non come criteri incentivanti ai fini della realizzazione di guadagni di efficienza per il futuro, bensì retroattivamente. L’applicazione retroattiva, infatti, costringe l’impresa regolata ad offrire sottocosto sul mercato determinati servizi e a coprire le perdite con mezzi di bilancio propri.

Quest’ultima conseguenza non è affatto compatibile con i principi in materia di libertà d’impresa, anche con riferimento ai settori regolati.

Il principio di base è oggi che, quando il legislatore preveda – come nel settore postale – discipline di servizio universale, può essere legittimamente imposta l’offerta delle prestazioni relative a prezzi inferiori a quelli di costo, ma, in tal caso, gli oneri derivanti da tale regime dovranno essere compensati.

Peraltro, gli incentivi non possono, per definizione, svolgere la propria funzione di stimolo all’efficienza quando vengano istituiti in un momento del tempo successivo a quello in cui i costi per la fornitura del SU sono stati sostenuti. È intuibile, infatti, che eventuali incentivi all’efficienza introdotti nel calcolo del costo netto per gli anni 2011 e 2012 non potrebbero determinare un effettivo incentivo all’efficienza dei costi di tale anno ove essi venissero istituiti, ad esempio, nel 2013. Gli incentivi all’efficienza, infatti, devono individuare un obiettivo realistico di efficientamento dei costi futuri: il meccanismo di incentivazione è basato sul fatto che al raggiungimento dell’obiettivo è correlato il riconoscimento di una compensazione pari al costo netto sostenuto, mentre in caso di mancato raggiungimento una parte del costo netto rimarrà a carico del FSU. Tale meccanismo di incentivazione non può, evidentemente, svolgere la sua funzione se l’obiettivo di efficienza non è noto al FSU in anticipo rispetto al momento in cui i costi vengono sostenuti.

Per tali motivi, la scelta dell’Autorità di adottare, in luogo di quella adottata da P.I., una metodologia di calcolo del costo netto nella quale non sono previsti incentivi all’efficienza relativi ai costi futuri, ma solo rettifiche, sulla base di ipotesi discrezionalmente formulate dall’Autorità, dei

² Il Contratto di programma 2009 – 2011, ultimo stipulato tra le parti, è tuttora vigente, in forza della clausola di ultrattività di cui all’art. 16, co. 3, del Contratto stesso.

costi già sostenuti dal FSU, deve considerarsi incompatibile con la Direttiva, carente di motivazione ed illogica.

Essa si pone in contrasto, peraltro, con l'altra fondamentale finalità della Direttiva che è quella di garantire effettività e continuità nel tempo della fornitura del SU, come è precisato dal secondo considerando e dall'art. 22, n. 2, della Direttiva stessa.

In aperto contrasto, anche sotto questo profilo, con le previsioni della Direttiva, l'AGCom non ha effettuato, invece, alcuna valutazione relativa alla sostenibilità della fornitura del SU, ma ha espressamente indicato come finalità della propria verifica la tutela dei concorrenti di P.I. (cfr. punto 64 della Delibera), ovvero di quegli operatori che, con la loro azione di "scrematura" del mercato (consistente nel servire solo i clienti e le aree profittevoli del mercato), sottraggono risorse al finanziamento del servizio universale garantito dal FSU a tutti gli utenti e su tutto il territorio nazionale

4. Le conclusioni sopra esposte non sono affatto smentite dalla giurisprudenza *Altmark*³, a differenza di quanto l'Autorità sembra avere ritenuto nel proprio provvedimento.

Infatti, in questa celebre sentenza la Corte di Giustizia ha sancito che, in materia di trasporto pubblico locale, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, il livello della necessaria compensazione dev'essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, dovrebbe sopportare per adempiere tali obblighi.

Il criterio è stato dunque dettato con riferimento ad un settore (quello del trasporto pubblico locale) in cui – per comune esperienza – esiste una pluralità di imprese idonee a svolgere il servizio medesimo, per cui la scelta dell'impresa concessionaria, fornitrice del servizio, deve avvenire normalmente tramite gara. Nel caso in cui l'amministrazione interessata intenda derogare a tale principio (ciò che, tenendo conto dell'evoluzione del diritto europeo, può in pratica oggi avvenire solo se l'amministrazione decida di affidare il servizio ad una società di *in house providing*), le sovvenzioni trasferite all'impresa concessionaria devono essere limitate a quanto corrisponde al livello dei costi di un'impresa efficiente.

Sono evidenti le differenze rispetto al caso in esame.

In primo luogo, la giurisprudenza *Altmark* si riferisce pur sempre a criteri di determinazione *ex ante* della misura delle compensazioni dovute al fornitore del servizio; cosa che non trova corrispondenza nella regolazione del servizio postale universale, ove non si dice che la compensazione

³ Corte Giust. CE, 24 luglio 2003, C-280/00, *Altmark*.

del costo netto del SU avverrà secondo un modello di costo virtuale, anziché in considerazione dei costi realmente affrontati dal fornitore.

In secondo luogo, è dirimente la considerazione che il servizio postale universale è stato ritenuto, dallo stesso legislatore un compito rispetto al quale non esisteva, all'avvio del processo di liberalizzazione, una pluralità di imprese idonee al compito. Perciò, con norma transitoria dettata dall'art. 23, comma 2, d.lgs. 261/1999 e s.m.i., *“il servizio universale è [stato] affidato a Poste Italiane S.p.A. per un periodo di quindici anni, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della direttiva 2008/6/CE”*.

Contemporaneamente, a P.I., in quanto FSU, è stato imposto un obbligo di separazione contabile, volto ad isolare i costi e i ricavi derivanti dalla fornitura del SU dall'insieme dei costi e dei ricavi aziendali.

Risulta dunque chiaro che la scelta (transitoria) con norma di legge del FSU comporta la conseguenza che la compensazione degli oneri del SU non potrà avere altra base che quella dei costi effettivamente sostenuti dall'operatore FSU individuato dal legislatore, e non certo una struttura di costi virtuale, di cui non c'è traccia nelle norme di legge.

5. A conferma di quanto fin qui esposto, si deve sottolineare che, prima dell'entrata in vigore della Terza Direttiva postale, l'onere del SU veniva calcolato, sulla base delle risultanze della Separazione contabile certificata dell'FSU redatta a norma dell'art. 14 della Prima Direttiva postale, semplicemente come la differenza tra i costi ed i ricavi dei servizi postali universali.

Il calcolo dell'onere di SU effettuato da P.I. con la metodologia descritta è stato costantemente certificato da primarie società di revisione e sottoposto alle verifiche dell'Autorità di regolamentazione del settore postale, che non ha mai rilevato irregolarità. Inoltre, la Separazione Contabile di P.I. ed il calcolo dell'onere del SU basato sulla stessa sono stati, fino all'anno 2011 compreso⁴, assoggettati alle verifiche da parte della Commissione europea, la quale ne ha sempre riconosciuto la piena conformità alle prescrizioni ed alle finalità della normativa europea ed, in particolare, la compatibilità con la regolamentazione in materia di aiuti di Stato⁵.

Risulta quindi rilevante, ai fini della valutazione di legittimità del provvedimento impugnato, il fatto che la Commissione abbia certificato che la Separazione contabile di P.I., almeno per l'anno 2011, ha correttamente quantificato il costo netto della fornitura del SU, concludendo che “La

⁴ Ai fini delle valutazioni in materia di aiuti di Stato, la Commissione ha ritenuto che, per l'anno 2011, potesse essere preso in considerazione il valore dell'onere di SU calcolato sulla base della metodologia antecedente a quella prevista dalla Terza Direttiva (Decisione C(2012) 8230 del 20 novembre 2012).

⁵ Si richiamano in proposito le seguenti Decisioni della Commissione europea: Decisione C(2002)921 del 12 marzo 2002; Decisione C(2006)4206 del 26 settembre 2006; Decisione C(2008)1606 del 30 aprile 2008; Decisione C(2012) 8230 del 20 novembre 2012.

*contabilità separata utilizzata da P.I. è ... idonea a quantificare i costi del servizio postale universale affidato all'operatore"*⁶, e che *"Nel periodo in esame, i costi netti degli obblighi del servizio postale universale superano il sostegno finanziario a favore di P.I. e non considerano alcun margine di utile ragionevole"*⁷; e rilevando altresì che, grazie al già citato meccanismo di *subsidy-cap*, *"La compensazione non è quindi soltanto identificata e connessa agli specifici costi supplementari dell'onere del servizio universale, ma è anche contenuta in modo da promuovere l'innovazione e il processo di efficientamento del fornitore del servizio postale universale"*⁸.

I valori risultanti dalla Contabilità Separata, verificati dalla Commissione europea, sono stati assunti da P.I. come costo netto dello scenario FSU per il calcolo dell'onere di SU sulla base della nuova metodologia introdotta dalla Terza Direttiva.

Ciò consente di affermare che i criteri di determinazione del costo netto, risultanti dalla Contabilità Separata, godono di una presunzione di legittimità, derivante dal controllo effettuato dalla Commissione U.E., di cui l'Autorità avrebbe dovuto tenere conto nel suo provvedimento.

Anche sotto questo profilo è evidente il vizio di carenza di istruttoria e di motivazione, di cui il provvedimento è affetto.

6. Sul punto in esame si deve aggiungere che la scelta dell'Autorità di effettuare il calcolo del costo netto considerando i soli costi efficienti ha ritenuto di potere trarre giustificazione da una errata interpretazione delle disposizioni dell'Allegato I alla Terza Direttiva postale, relativo al calcolo del costo netto, che prevede che *"Il costo netto degli obblighi di servizio universale è ogni costo connesso all'operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione"*⁹. Nella locuzione *"ogni costo connesso e necessario"* l'Autorità ha ritenuto di poter leggere un riferimento all'efficienza dei costi considerati che, in realtà, è del tutto inesistente¹⁰.

Infatti, l'art. 14 della Direttiva chiarisce, in proposito, che concetti quali quello di connessione e necessità sono riferiti alla imputabilità dei costi ai servizi e non al livello di efficienza degli stessi.

In particolare, il comma 3, lett. B, punto iv), prevede che *"i costi comuni necessari per la prestazione di servizi universali e di servizi non universali sono imputati in modo appropriato; ai servizi universali e ai servizi non universali devono essere applicati gli stessi fattori di costo"*: chiaramente il concetto di necessità è qui riferito al fatto che i costi sono stati sostenuti specificamente

⁶ Punto 104 della Decisione C(2012) 8230 del 20 novembre 2012, relativa agli aiuti di Stato cui l'Italia ha dato esecuzione in favore di Poste Italiane nel periodo 2009 - 2011.

⁷ Punto 115 della Decisione C(2012) 8230 del 20 novembre 2012, relativa agli aiuti di Stato cui l'Italia ha dato esecuzione in favore di Poste Italiane nel periodo 2009 - 2011.

⁸ Punto 113 della Decisione C(2012) 8230 del 20 novembre 2012.

⁹ Allegato 1, Parte B, secondo capoverso.

¹⁰ Punto 64 della Delibera n. 412/14/CONS.

per la fornitura di determinati servizi, senza alcun riferimento al livello di efficienza dei costi stessi.

Ai fini della contabilità regolatoria la necessità è riferita, quindi, alla imputabilità dei costi e non alla loro efficienza, come confermato dal fatto che non possono essere previsti differenti fattori di costo (cioè differenti *driver* di attribuzione, ivi compreso quello dell'efficienza) ai servizi universali ed a quelli non universali.

Inoltre, come già evidenziato, l'art. 14 della Direttiva prevede espressamente che *“Il fornitore o i fornitori del servizio universale nella loro contabilità interna tengono conti separati per distinguere chiaramente tra i singoli servizi ed i prodotti che fanno parte del servizio universale e quelli che non ne fanno parte. Siffatta separazione contabile è applicata quando gli Stati membri calcolano il costo netto del servizio universale”* (enfasi aggiunta). In tal senso, si ritiene utile richiamare la versione in lingua inglese dell'art. 14 della Direttiva, che recita testualmente: *“This **accounting separation shall be used as an input** when Member States calculate the net cost of the universal service”*. In questo caso appare con maggiore chiarezza che la Direttiva intende introdurre l'obbligo (*“shall be”*) di utilizzare i dati di separazione contabile come *“input”* per il calcolo del costo netto.

La separazione contabile, che deve essere applicata nel calcolo del costo netto, non prevede ovviamente valutazioni di efficienza dei costi.

P.I. ha dunque correttamente applicato, nel calcolo del costo netto, la Separazione contabile certificata da un revisore esterno, comunicata all'Autorità e giudicata, da parte della Commissione europea, *“idonea a quantificare i costi del servizio postale universale affidato all'operatore”*¹¹.

A fronte delle evidenze richiamate da P.I., nelle Osservazioni in risposta alla consultazione pubblica sul costo netto (**doc. 4**), sul fatto che, in base alla Direttiva, lo scenario FSU dovesse essere basato sui risultati della separazione contabile, l'Autorità ha obiettato che, in base al Considerando 41 della Terza Direttiva, la Separazione contabile rappresenterebbe, nel calcolo del costo netto, *“un mero input informativo da considerare all'interno di un processo valutativo”*¹².

In proposito si deve ricordare che il Considerando 41, al terzo capoverso, prevede che *“Mantenere conti separati e trasparenti dovrebbe fornire agli Stati membri ed alle rispettive autorità nazionali di regolamentazione **informazioni contabili sufficientemente dettagliate per:** — adottare decisioni relative al servizio universale, — **utilizzare tali informazioni al momento di determinare se gli obblighi del servizio universale imposti comportano un costo netto e rappresentano un onere finanziario eccessivo per il fornitore del servizio universale**”* (enfasi aggiunta).

Contrariamente a quanto sostiene l'Autorità, il Considerando in questione conferma che la

¹¹ Punto 104 della Decisione C(2012) 8230 del 20 novembre 2012, relativa agli aiuti di Stato cui l'Italia ha dato esecuzione in favore di Poste Italiane nel periodo 2009 - 2011.

¹² Punto V8 della Delibera n. 412/14/CONS.

separazione contabile deve fornire informazioni dettagliate da utilizzare nel calcolo del costo netto. Da quanto sopra deriva anche che le risultanze della separazione contabile non sarebbero più utilizzabili per il calcolo del costo netto qualora venissero fatte oggetto di rettifiche sulla base di criteri arbitrariamente individuati dall'Autorità e differenti da quelli definiti dalla Direttiva.

È evidente, in conclusione, che il calcolo del costo netto deve essere effettuato utilizzando i dati risultanti dalla separazione contabile certificata.

7. Si può ancora aggiungere che la Direttiva prevede, all'art. 23 bis, che “*La Commissione presta assistenza agli Stati membri nell'attuazione della presente direttiva, anche per quanto riguarda il calcolo del costo netto del servizio universale*”. In questa prospettiva, la Commissione ha commissionato alla società di consulenza Frontier Economics (**doc. 5**) finalizzato a fornire indicazioni utili sul calcolo del costo netto del servizio universale, sulla base dell'analisi dei diversi approcci finora utilizzati per il calcolo nei diversi Stati membri. Lo studio, denominato “*Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO*”, è stato presentato nel mese di gennaio del 2013.

Lo studio Frontier sui principi utilizzati per calcolare il costo netto del servizio postale universale fornisce diverse indicazioni contrarie alla adozione di un modello di calcolo, quale quello adottato dall'Autorità, che prevede la imputazione nello scenario FSU solo di ipotetici costi efficienti. In particolare, lo evidenzia che:

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

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

Secondo l'Autorità, l'affermazione contenuta nello studio della Commissione europea non corrisponderebbe al vero (punto V18 della Delibera 412/14/CONS). A supporto della propria tesi l'Autorità produce un esempio numerico che si riporta di seguito ma che risulta inverosimile e contraddittorio con le affermazioni dell'Autorità stessa.

	A	B	C	D	E=A-C	F=B-D
	FSU conti dichiarati da USP	FSU post verifica pertinenza e necessità	NFSU conti dichiarati da USP	NFSU post verifica verosimiglianza evitabilità	Saving conti dichiarati da USP	Saving post verifica
Costo del personale	100	50	30	15	70	35
Numero di addetti	300	200	100	100	200	100

Costo per addetto (aggiunto da PI)	0,33	0,25	0,30	0,15	0,35	0,35
------------------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

L'esempio risulta inverosimile in quanto ipotizza che il FSU, a causa della propria inefficienza, abbia costi doppi rispetto a quelli efficienti: è come ipotizzare che P.I. su 40.000 portalettere ne abbia 20.000 in eccedenza, ovvero un numero assolutamente irrealistico, dati gli attuali vincoli di SU gravanti su PI. Pur trattandosi di un esempio, l'inverosimiglianza delle ipotesi incide notevolmente sul risultato. L'esempio, inoltre, contraddice l'affermazione dell'Autorità, condivisa da P.I., circa la necessità di considerare un identico livello di efficienza in entrambi gli scenari (FSU ed NFSU), con riferimento specifico al livello di retribuzione unitaria¹³: la retribuzione unitaria ipotizzata dall'Autorità varia in ogni scenario e, addirittura, si dimezza tra lo scenario C e lo scenario D.

Si riporta di seguito una versione verosimile dell'esempio dell'Autorità:

	A	B	C	D	E=A-C	F=B-D
	FSU conti dichiarati da USP	FSU post verifica pertinenza e necessità	NFSU conti dichiarati da USP	NFSU post verifica verosimiglianza evitabilità	Saving conti dichiarati da USP	Saving post verifica
Costo del personale	100	90	70	63	30	27
Numero di addetti	300	270	210	189	90	81

Costo per addetto	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33
-------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Come si può notare, in un esempio realistico e coerente, dove la percentuale di costi inefficienti è pari al 10% (in luogo del 50% ipotizzato dall'Autorità) ed il costo unitario del personale è costante, la gran parte dell'inefficienza si netta nel confronto tra i due scenari: da una inefficienza iniziale di 10, in termini di costi, si passa, dopo il confronto, ad un'inefficienza di 3, da ridurre ulteriormente con l'applicazione degli incentivi all'efficienza.

Frontier osserva anche che, in alcuni casi, non è utile o non è possibile applicare rettifiche per

¹³ V. punto V16 della Delibera: "In merito all'applicazione dello stesso livello di efficienza tra FSU e NFSU appare condivisibile quanto osservato dagli operatori sul fatto che sia utilizzata la stessa metrica e lo stesso livello in entrambi gli scenari (es. retribuzione dei portalettere)".

l'efficienza al costo netto. Ciò si verifica, ad esempio, quando (par. 7.4.2, pag. 103 - 104):

- il FSU è soggetto a vincoli esterni che limitano la sua capacità di ridurre il proprio costo del lavoro, quali vincoli di legge o contratti di lavoro più onerosi di quelli applicati in un mercato senza vincoli (rettifiche non utili);
- il FSU è già incentivato all'efficienza nell'ambito del quadro regolatorio complessivo in cui opera (rettifiche non utili).

Nel caso di P.I., esistono rilevanti incentivi regolatori sulla compensazione (*subsidy-cap*). Inoltre, fino al 2012, è stato operativo un meccanismo di *price-cap*, ovvero di incentivazione all'efficienza attraverso la limitazione dei possibili incrementi dei prezzi dei servizi universali;

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

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

Relativamente, nella specie, alla possibilità di effettuare rettifiche *ex-ante* del costo netto in base a valutazioni di efficienza (che è ciò che l'Autorità propone nell'ambito delle valutazioni di pertinenza e congruità dei costi), lo studio Frontier evidenzia che tali operazioni possono determinare effetti distorsivi nel calcolo del costo netto. Se il FSU, infatti, avesse costi più bassi di quelli attuali, avrebbe, verosimilmente, anche prezzi più bassi e, quindi, maggiori volumi e differenti ricavi¹⁴.

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

Anche il parere WIK (cfr. **doc. 2**), citato in precedenza, evidenzia che le rettifiche per l'efficienza, se effettuate *ex ante* rispetto al calcolo del costo netto, possono incidere negativamente sulla trasparenza ed affidabilità del calcolo del costo netto.

Rispetto a tali considerazioni di P.I. sulla potenziale distorsività della metodologia di calcolo proposta nello schema di provvedimento, l'Autorità osserva, al punto V22 della Delibera, che

¹⁴ § 7.6, pag. 108, terzo capoverso: "An *ex-ante* adjustment of costs for efficiency without an adjustment to revenues could lead to misleading estimates of the net cost of the USO – as it would create artificial improvements in margins/profitability, which could not necessarily take place in a fully competitive market".

“L’ipotesi che a fronte di una riduzione dei costi debba seguire una riduzione dei prezzi/ricavi appare del tutto teorica. Difatti, il fornitore del servizio universale si trova tipicamente in una situazione di dominanza tale da consentire lo sfruttamento del potere di mercato e mantenere il prezzo al livello di partenza senza che la concorrenza sia in grado di incidere in modo significativo sui prezzi e quindi sui ricavi”.

L’affermazione dell’Autorità è priva di fondamento, in quanto la “dominanza” di P.I. esiste solo, a tutto concedere, proprio in forza degli obblighi di SU, e solo nelle aree di mercato servite in perdita (rappresentate dagli invii della clientela *retail* e dagli invii destinati ad aree rurali). Nelle altre aree, che rappresentano la maggior parte del mercato in termini di volumi, P.I. subisce la concorrenza effettiva di altri operatori con quote di mercato rilevanti e crescenti nel tempo.

Non è dunque corretto affermare che P.I. potrebbe sfruttare il suo potere di mercato per mantenere invariati i prezzi, anche considerato che il FSU, a differenza degli altri operatori, è tenuto a rispettare il criterio di correlazione tra prezzi e costi (art. 12 della Direttiva). Non si comprende, poi, su quali basi l’Autorità affermi, sempre al punto V22 della Delibera, che *“Anche nel caso in cui si configurasse una situazione concorrenziale, caratterizzata da domanda elastica, la riduzione del prezzo rispetto alla situazione di partenza comporterebbe certamente un incremento di volumi più che proporzionale rispetto alla riduzione dei prezzi, con un conseguente incremento dei ricavi”*, non avendo effettuato alcuna valutazione delle diverse possibili ipotesi di variazione dei prezzi di P.I., del livello di elasticità della domanda e della conseguente variazione dei volumi.

Resta confermato, in conclusione, che l’Autorità ha effettuato delle ipotesi di variazione dei costi di P.I. nello scenario FSU, senza considerare in alcun modo gli effetti di tali variazioni sui ricavi e volumi sia dello scenario FSU stesso, che dello scenario NFSU, dal momento che, come afferma la stessa Autorità, il confronto tra i due scenari deve essere effettuato a parità di livello di efficienza dei costi (e quindi a parità di impatto delle eventuali rettifiche dei costi sui volumi e sui ricavi). L’Autorità, inoltre, pur evidenziando che la riduzione dei costi può determinare un incremento dei volumi, non ha considerato che tale incremento dei volumi darebbe luogo, necessariamente, ad un nuovo incremento dei costi, dando il via ad un circolo vizioso i cui esiti, evidentemente, non sono realisticamente quantificabili.

In ogni caso, lo studio Frontier – come già sopra accennato - rileva che gli aggiustamenti per l’efficienza, nei casi in cui sono stati previsti, mirano quasi sempre ad un miglioramento graduale dell’efficienza nel tempo a partire al più presto dal momento della verifica, piuttosto che a ridurre immediatamente i costi al livello pienamente efficiente (par. 7.6, pag. 108) addirittura con effetto retroattivo.

Le considerazioni dello studio Frontier (cfr. **doc. 5**) e del parere WIK (cfr. **doc. 2**), dunque,

sottolineano la distorsività delle rettifiche per l'efficienza operate ex-ante rispetto al calcolo del costo netto. Le considerazioni dello studio Frontier e del parere WIK, inoltre, evidenziano l'opportunità di prevedere, ove necessario e comunque con efficacia pro futuro, aggiustamenti gradualisti del livello di efficienza dei costi, al fine di garantire la continuità e la sostenibilità della fornitura del servizio universale, nel rispetto delle finalità della Direttiva.

8. L'arbitrarietà della scelta effettuata dall'Autorità, nella determinazione della base di calcolo del costo netto del SU, è confermata anche da un esame analitico, avente ad oggetto le diverse voci di costo da prendere in considerazione ai fini del calcolo del costo netto.

Fra questi profili tecnici, tutti risolti dall'Autorità a danno di P.I., malgrado l'apporto fornito da P.I. stessa al procedimento mediante documenti tecnici approfonditi, che l'Autorità ha tenuto in scarsa o nessuna considerazione, si devono segnalare, in particolare:

- (i) la mancata considerazione dei costi derivanti dagli obblighi connessi ai contenuti essenziali del SU (accordi raggiunti dal FSU nel mercato del lavoro e le richieste di mantenimento dell'apertura di uffici postali da parte di organi pubblici);
- (ii) il sottodimensionamento del perimetro di calcolo del costo del servizio universale, che l'Autorità ha limitato alla fornitura del SU in senso stretto (mentre una corretta determinazione di tale perimetro dovrebbe comprendere non solo i servizi postali soggetti ad obbligo di fornitura, ma tutti i servizi postali, la cui redditività contabile è penalizzata, per il fatto di dovere utilizzare la rete di P.I., strutturata in funzione della fornitura del SU, e quindi caratterizzata da rigidità operativa).

Al fine di non appesantire il ricorso, l'esposizione in dettaglio delle ragioni tecniche di critica alle determinazioni dell'Autorità sul primo punto sopra elencato, è rimessa ad apposita relazione tecnica (**doc. 6**, Cap. 1), il cui contenuto deve intendersi integralmente richiamato in questa sede.

Ci si limita a evidenziare che, sebbene non esistano obblighi formali di SU relativamente agli accordi sul mercato del lavoro, il fatto che il dimensionamento della forza lavoro di P.I. sia strettamente funzionale alla fornitura del SU implica inevitabilmente che il contratto di lavoro adottato da P.I. non possa avere contenuti identici a quello degli operatori liberi da vincoli. In effetti, pur garantendo un costo del lavoro unitario in linea con quello degli operatori privati, tale contratto presenta caratteristiche differenti, anzitutto in quanto finalizzato a garantire la qualità e la continuità della fornitura del SU. Risulta, quindi, che gli accordi nel mercato del lavoro di P.I. sono, diversamente da quanto ritenuto dall'AGCom, strettamente connessi alla fornitura del SU.

Per quanto riguarda il mantenimento dell'apertura di uffici postali, si rileva che le razionalizzazioni della rete degli uffici pianificate da P.I. sono state ostacolate da una molteplicità di ricorsi giurisdizionali da parte degli enti locali interessati, contro le chiusure degli UP, che sono

imperniati sul fatto che tali chiusure non sarebbero coerenti rispetto agli obblighi di SU.

Anche i vincoli che sono sopportati da PI in conseguenza di tali iniziative sono strettamente connessi alla fornitura del SU.

Con riguardo al punto *sub (ii)*, va rilevato che i costi del servizio universale, principalmente per effetto degli obblighi di SU, sono in gran parte fissi. Si pensi alla rete di trasporto che, quotidianamente, movimentata la corrispondenza su tutto il territorio nazionale: il costo di una tratta di trasporto, evidentemente, è in larghissima parte indipendente dai volumi trasportati, nel senso che il trasporto di 100 lettere avrà un costo totale uguale al trasporto di 1000 lettere. Il costo della rete di trasporto è generato dalla fornitura del servizio universale, in quanto sono gli obblighi di SU a rendere fissi i costi della rete: gli obblighi impongono, infatti, che il trasporto avvenga tutti i giorni, indipendentemente dal numero di invii da trasportare, per consentire la raccolta ed il recapito quotidiani. Gli operatori liberi da obblighi di SU, invece, organizzano la rete di trasporto in modo da saturare i mezzi, cosicché i costi divengono funzione dei volumi trasportati.

Il FSU, dovendo sostenere rilevanti costi fissi per la fornitura del SU, ha interesse, al fine di contenere l'onere di SU, a saturare tali costi attraverso la fornitura di servizi non universali che utilizzano la medesima infrastruttura di quelli universali. Dal punto di vista contabile, tuttavia, il costo del trasporto deve essere ripartito da PI ed attribuito in parti uguali tra servizio soggetto ad obblighi e servizio non soggetto ad obblighi: tale ripartizione, contabilmente corretta, è invece fortemente distorsiva dal punto di vista della rappresentazione della redditività dei diversi prodotti.

Per effetto della fornitura dei servizi non universali, infatti, il costo del SU risulterà, contabilmente, dimezzato, ma nella realtà il FSU continuerà a sostenere interamente i costi fissi della rete universale, solo in minima parte coperti dai ricavi dei servizi non universali.

Al fine di evitare effetti distorsivi sul calcolo dell'onere di SU e garantirne l'accuratezza e l'affidabilità, dunque, è necessario considerare, nel perimetro del calcolo (in termini di costi e ricavi), tutti i servizi forniti utilizzando la rete postale universale. In particolare, è imprescindibile l'inclusione, nel perimetro del calcolo del costo netto, dei servizi postali non universali, i quali utilizzano esattamente ed interamente la medesima infrastruttura utilizzata dai servizi postali universali (rete di accettazione, centri di lavorazione, rete di trasporto e rete di recapito).

L'inclusione dei servizi finanziari ed assicurativi nel perimetro del calcolo del costo netto, invece, non può ritenersi opportuna, in quanto la fornitura di tali servizi impegna esclusivamente una parte minoritaria della rete postale universale, ovvero la rete degli uffici postali, ed avviene con modalità che determinano un limitato assorbimento di costi fissi della rete universale. Se si pensa, ad esempio, ad un ufficio postale cittadino, nel quale gli sportelli sono distinti tra postali e finanziari (e, di norma, gli sportelli finanziari sono molto più numerosi di quelli postali), risulta evidente che l'area

finanziaria dell'ufficio è caratterizzata da un'elevata autonomia in termini di personale impiegato, spazi occupati e risorse utilizzate: in un ufficio del genere, qualora l'area finanziaria venisse fisicamente separata da quella postale, creando due uffici distinti, la variazione di costi sarebbe molto limitata, a dimostrazione del trascurabile utilizzo di risorse della rete universale.

La necessità dell'inclusione nel perimetro del calcolo del costo netto dei servizi postali non universali è stata posta all'attenzione dell'Autorità, da parte di PI, nel corso delle attività istruttorie di verifica del costo netto per gli anni 2011 e 2012, tramite due documenti di approfondimento inviati all'Autorità. In tali documenti, PI ha evidenziato che i servizi postali universali necessitano di una estesa infrastruttura postale a cui sono associati i relativi servizi di produzione. In particolare, la fornitura del servizio postale universale richiede il mantenimento di una rete di accettazione e recapito caratterizzata da elevati costi fissi (in relazione alla capillarità a livello nazionale ed ai vincoli di qualità), che risulta tuttavia sovradimensionata rispetto al livello della domanda e, quindi, necessariamente insatura. Inoltre PI, nelle Osservazioni in risposta alla consultazione (cfr. **doc. 4**), ha evidenziato che il FSU nella situazione descritta, al pari di qualsiasi altro operatore economico razionale, è incentivato ad ampliare la propria offerta commerciale con ulteriori servizi, la cui fornitura consenta di migliorare il livello di saturazione della infrastruttura postale e dei relativi costi fissi. È proprio questo il motivo per il quale sostanzialmente tutti gli FSU, a livello europeo, offrono servizi ulteriori rispetto a quelli universali, tra i quali, ad esempio, i servizi postali non universali relativi al recapito di invii promozionali (indirizzati e non) ed i servizi di corriere espresso.

La fornitura di servizi non universali attraverso la rete universale, tuttavia, inevitabilmente penalizza la redditività contabile dei servizi stessi, sia per effetto della rigidità operativa e dei costi generata dai vincoli di universalità, sia per effetto del fatto che, in base alla direttiva 2008/6/CE, i costi insaturi correlati ai vincoli di universalità della rete devono essere ripartiti, da un punto di vista di contabilità dei costi, in egual misura (con gli stessi *driver*) tra servizi universali e non. In altre parole, la fornitura di servizi non universali attraverso la rete universale migliora la redditività (contabile) dei servizi universali, assorbendo costi insaturi dalla rete, ma penalizza la redditività (contabile) dei servizi non universali, che subiscono l'effetto negativo dei vincoli di universalità.

Sulla base delle considerazioni che precedono, il FSU che operi anche in settori di attività economica differenti da quello del servizio universale deve essere compensato di tutti gli oneri generati dalla fornitura del servizio universale, anche se, contabilmente, tali oneri vengono attribuiti a servizi non universali.

Peraltro, già da alcuni anni, è emersa una tendenza verso lo spostamento di volumi dall'area dei prodotti a fornitura obbligatoria (universali) all'area dei prodotti liberi (non universali); ciò, ad esempio, è conseguenza della liberalizzazione del mercato, che ha spinto le PP.AA. a bandire gare per

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

L'attribuzione all'area universale o a quella non universale è un mero esercizio contabile, destinato ad incrementare le perdite dei servizi universali nei prossimi anni, a seguito del prevedibile ulteriore spostamento dei volumi verso l'area dei servizi non soggetti ad obblighi (ad esempio quelli forniti tramite procedura d'appalto pubblico). Di fronte a questo scenario, anche un valore costante negli anni del contributo statale a copertura dell'onere non potrebbe che determinare, in concreto, un rapporto di copertura sempre più piccolo.

9. Nell'ambito delle prime implementazioni del calcolo del costo netto è ormai consolidata la necessità di calcolare il costo netto del servizio universale in riferimento non al solo perimetro dei servizi universali, ma al perimetro dei servizi postali nel loro complesso.

Lo studio Frontier 2013 (cfr. **doc. 5**) conferma che l'approccio *profitability cost* (PC) adottato anche dall'Autorità è focalizzato sulle implicazioni operative e di prodotto derivanti dagli obblighi di servizio universale, piuttosto che sulla fornitura dei prodotti universali in sé e per sé. Sulla stessa linea è anche il parere WIK (cfr. **doc. 2**) sulla metodologia di calcolo del costo netto di P.I.

Nel medesimo senso si esprime anche OFCom (Autorità di regolamentazione del settore postale nel Regno Unito), nel documento "*Securing financially sustainable universal service*" del marzo 2012 (**doc. 7**). Nel caso di P.I., i servizi postali non soggetti ad obblighi assorbono una quota rilevante dei costi fissi della rete universale e, con i relativi ricavi, contribuiscono alla copertura di tali costi.

Tali argomenti non sono stati accolti dall'Autorità che, al punto V28 della Delibera, conclude che "*la normativa di riferimento (nazionale e comunitaria) circoscrive inderogabilmente il perimetro dell'onere e della verifica del costo sostenuto da PI agli obblighi del servizio universale*".

L'Autorità erroneamente non considera che l'onere del servizio universale deriva dal peso complessivo degli obblighi in forza dei quali il fornitore del SU è obbligato a mantenere una infrastruttura logistico-produttiva, i cui costi vengono solo contabilmente ripartiti tra prodotti soggetti ad obblighi e non soggetti ad obblighi. Appare, quindi, evidente che, nell'ambito della quantificazione dell'onere, il focus deve essere sul peso complessivo degli obblighi e non sui prodotti che utilizzano l'infrastruttura.

L'inderogabilità del perimetro di calcolo dell'onere di SU, sostenuta dall'Autorità, comunque, riguarderebbe, inspiegabilmente, solo i costi del servizio universale e non i ricavi. Nella valutazione dei ricavi, infatti, l'Autorità sostiene che il perimetro di calcolo debba assumere la massima estensione

possibile, ricomprendendo, tra gli altri, anche i servizi finanziari ed assicurativi (cfr. punto 83 della Delibera).

Tale scelta, contrastante con la prassi applicativa internazionale e con le indicazioni dello studio della Commissione europea, risulta essere contraddittoria, illogica e non motivata.

10. Fra le *technicalities* (comunque non secondarie, dal momento che ciascuna di esse si traduce, o può tradursi, in un fattore di riduzione del costo netto del SU destinato ad essere compensato a favore di P.I.), si deve segnalare anche il fatto che l'Autorità non ha fornito chiarimenti sul tema del "valore equo di compensazione".

In proposito P.I. ha rilevato, nel corso della consultazione, che, mentre il calcolo del costo netto dev'essere fatto, in prima battuta, a livello di risultati finali di bilancio (cioè mettendo a confronto l'utile – o la perdita – conseguito dal FSU, con l'analogo risultato che sarebbe ottenuto da un ipotetico NFSU), la successiva fase della liquidazione della somma spettante a P.I. a titolo di compensazione dell'onere dovrebbe essere effettuata a livello di risultato ante imposte (c.d. EBT: *Earnings Before Taxes*).

Ciò per la semplice ragione che l'operatore FSU dovrà pagare le imposte sulla somma ricevuta a titolo di compensazione, per cui una liquidazione effettuata a livello di risultato netto di bilancio sarebbe strutturalmente falsata a danno dell'operatore FSU, che si troverebbe nella condizione di non potere mai ricevere una compensazione effettivamente idonea a coprire l'intero costo netto del SU.

A fronte di tali considerazioni, svolte da P.I. nel corso della consultazione, l'Autorità non ha espresso alcuna valutazione in merito al valore equo della compensazione.

Anche sotto questo profilo si manifestano dunque un difetto istruttorio ed una carenza di motivazione su un punto decisivo della materia controversa.

11. Un ultimo punto da segnalare, su questo secondo motivo di ricorso, riguarda, più in generale, l'arbitrarietà e la carenza di motivazione della decisione dell'Autorità, nella parte in cui imputa a P.I. inefficienze produttive, che giustificerebbero la più volte criticata riduzione della base di calcolo del costo netto del SU.

In proposito si deve contestare la significatività dei confronti di efficienza tra FSU di diversi Paesi e tra FSU ed altri operatori liberi da obblighi: tali confronti, infatti, sono poco significativi a causa delle differenze strutturali tra i mercati dei diversi Paesi e nell'organizzazione dell'FSU rispetto agli altri operatori (basti pensare, per esempio, alla profonda diversità demografica ed orografica che si registra fra l'Italia, da un lato, e Paesi come l'Olanda o la Danimarca, dall'altro; si consideri, inoltre, la grande differenza nelle abitudini di consumo, che si registra fra un Paese e l'altro, e che vede l'Italia fra i Paesi la cui popolazione meno fa ricorso agli invii postali tradizionali).

Ciò nondimeno, l'analisi dei risultati di tali comparazioni, in particolare quando siano stati

adottati nelle stesse accorgimenti utili ad aumentare la comparabilità degli operatori, può fornire alcune indicazioni utili a formulare delle ipotesi ragionevoli sul livello di efficienza di un operatore.

Nelle Osservazioni in risposta alla consultazione, al quale si rimanda in proposito (cfr. **doc. 4**), P.I. ha riportato i risultati di alcuni studi internazionali di confronto della struttura di costo tra FSU di diversi Paesi [studi NERA (**doc. 8**), Cohen (**doc. 9**) e WIK (cfr. **doc. 2**)], dai quali emerge che P.I., tenuto conto delle caratteristiche sfavorevoli del mercato in cui opera (bassi volumi pro capite e territorio difficile da servire), risulta più efficiente di altri operatori.

Anche nell'ambito di simulazioni parametriche delle *performance* economiche di P.I. a parità di contesto con altri operatori e *benchmark*, nazionali ed internazionali, su costo del lavoro e produttività, è emersa una maggiore efficienza di P.I. rispetto ad altri operatori.

P.I., infine, ha presentato, nelle proprie Osservazioni, i risultati di un altro tipo di valutazione di efficienza, basata sulla considerazione della evoluzione, negli anni, del numero di zone di recapito (la zona di recapito è l'area servita da un portalettere) utilizzate per la fornitura del SU. Tale analisi non fornisce indicazioni sul livello "assoluto" di efficienza (entità non scientificamente misurabile), bensì sull'evoluzione di tale livello.

Questo dato mostra oggettivamente se l'efficienza è aumentata o diminuita nel tempo. Dall'analisi, relativa al periodo 2008-2013, emerge una riduzione del numero di zone di recapito pari al 25% del totale (circa 9.000 zone di recapito in meno) [per informazioni più dettagliate v. lo schema riepilogativo sub **doc. 6**, Cap. 2].

Riguardo agli interventi che interessano la rete postale operativa, P.I. ha osservato che essi comportano un imponente sforzo organizzativo ed il rischio di deterioramento (seppur temporaneo) dei livelli di servizio garantiti, in conseguenza delle discontinuità e novità introdotti. Occorre, inoltre, considerare i tempi necessari per la discussione dei piani di riorganizzazione con le rappresentanze dei lavoratori: tale fase deve considerarsi fisiologica in qualsiasi azienda, indipendentemente dal fatto che si addivenga alla individuazione di una soluzione condivisa tra sindacati e Azienda.

Perciò appare evidente che le riorganizzazioni della rete postale costituiscono interventi complessi e non rapidamente implementabili, come evidenziato anche nel citato parere WIK, sulla base dell'esperienza di altri Paesi europei. Di conseguenza, non è ragionevole ipotizzare che la rete del FSU possa essere istantaneamente adeguata alle variazioni del contesto operativo.

Il tema dei tempi di realizzazione delle ristrutturazioni merita di essere segnalato in quanto l'Autorità, nelle sue valutazioni di efficienza, ipotizza che le ristrutturazioni della rete di P.I. possano essere realizzate istantaneamente. In altri termini, secondo l'Autorità, il 1° gennaio 2011 la rete di P.I. avrebbe dovuto essere già completamente ristrutturata in funzione delle condizioni di mercato (andamento dei volumi postali) che si sarebbero realizzate entro il 31 dicembre dello stesso anno.

A conferma delle difficoltà e dei tempi necessari per procedere alla razionalizzazione della rete connessi ai vincoli regolamentari gravanti sul FSU, si evidenzia come P.I., già nel mese di novembre 2013, ha chiesto all'Autorità di procedere all'implementazione del recapito a giorni alterni ma è ancora oggi in attesa della relativa autorizzazione.

Nella Delibera le argomentazioni sviluppate da P.I. sono sbrigativamente liquidate, affermando (al punto V 53) che “[a]lla luce di quanto indicato dal principale operatore alternativo a Poste Italiane, sembrerebbe che, ai fini del contenimento dei costi del servizio universale, sarebbe stato possibile per l'operatore FSU considerare l'effettivo intervallo temporale di riferimento per la valutazione delle risorse strettamente necessarie alla fornitura del servizio universale”, cioè confermando che le riorganizzazioni della rete di recapito di P.I. avrebbero dovuto essere predittive, in relazione ai volumi che sarebbero stati consuntivati in ciascun anno, ed istantanee, in relazione ai tempi di implementazione. Inoltre l'Autorità non fa cenno e non tiene conto in alcun modo del complesso degli interventi di razionalizzazione realizzati da PI nel periodo 2008-2013.

Una siffatta conclusione risulta palesemente errata, in quanto si basa sull'ipotesi di comparabilità tra l'organizzazione dell'FSU e quella di un operatore postale libero da obblighi di servizio universale. L'Autorità ritiene, infatti, che la realizzazione di un intervento di complessiva riorganizzazione della rete del FSU presenti gli stessi livelli complessità e gli stessi tempi di progettazione ed implementazione della riorganizzazione di un operatore che opera in assenza di qualsiasi obbligo di servizio e solo nelle aree di mercato profittevoli.

L'autorità inoltre afferma, al punto V25 della Delibera, che “*Poste Italiane non ha spiegato le ragioni per le quali una possibile riduzione di alcune migliaia di portalettere derivante dagli aggiustamenti delle verifiche non sarebbe realizzabile nello scenario FSU, mentre al contempo dichiara di poter evitare in un solo esercizio contabile 23000 portalettere nello scenario NFSU*”. L'Autorità, dunque, ritiene che nello scenario NFSU dovrebbero essere considerati i tempi ed i costi della trasformazione, dal punto di vista dell'organizzazione aziendale, del FSU in operatore di libero mercato: ragionando in tal modo, l'Autorità, inspiegabilmente, ha operato una inversione della natura degli scenari previsti dalla metodologia di calcolo della Terza Direttiva.

Lo scenario FSU, che dovrebbe essere uno scenario reale (i.e. di accertamento di costi realmente sopportati dal FSU), diventa, nella metodologia adottata dall'Autorità, uno scenario ipotetico (risponde alla domanda: quale risultato avrebbe conseguito il FSU se avesse avuto un livello di efficienza ottimale in assoluto?).

Lo scenario NFSU, invece, che dovrebbe essere uno scenario puramente ipotetico, diventa, nella metodologia adottata dall'Autorità, uno scenario nel quale devono essere valutati i costi ed i tempi di una reale trasformazione dell'FSU in NFSU (risponde alla domanda: quale risultato avrebbe

conseguito il FSU se avesse dovuto trasformarsi in un operatore libero da obblighi?).

Chiaramente il confronto proposto dall'Autorità non è idoneo alla quantificazione dell'onere di SU.

In ogni caso, anche nella stessa metodologia proposta dall'Autorità, qualora si volessero considerare i costi di trasformazione nel calcolo del costo netto, è evidente che tali costi non potrebbero essere attribuiti allo scenario NFSU, e dovrebbero gravare sullo scenario FSU: ove fosse necessaria una trasformazione, infatti, essa sarebbe resa necessaria dalla precedente esistenza degli obblighi di SU, quindi i costi di trasformazione sarebbero una diretta conseguenza di tali obblighi.

Sulla base di siffatte considerazioni l'Autorità avrebbe dovuto constatare che l'efficienza di P.I. è fortemente migliorata nel tempo e che una molteplicità di studi ed analisi comparative forniscono indicazioni a supporto di un livello di efficienza di P.I. superiore a quello degli altri principali operatori europei e non inferiore a quello degli operatori nazionali liberi da vincoli. In particolare, P.I. ha evidenziato di aver continuamente migliorato il proprio livello di efficienza operativa nel periodo 2008-2013 (cfr. **doc. 6**, Cap. 2).

La scelta di considerare inefficienti i costi sostenuti da P.I. per la fornitura del SU deve, pertanto, considerarsi ingiustificata ed immotivata.

12. In via subordinata rispetto alla contestazione integrale del metodo dei “costi efficienti”, applicato dall'Autorità ai fini del calcolo del costo netto del SU, deve infine rilevarsi che diverse contestazioni possono essere sollevate anche con riguardo al modo con cui tale metodo è stato concretamente applicato.

P.I., nel corso del procedimento, ha sollevato puntuali critiche e contestazioni al modello di calcolo dei costi efficienti adottato dall'Autorità, con riferimento ai seguenti punti:

i. il modello operativo del processo produttivo di recapito (che dev'essere focalizzato, a differenza di quanto avviene per l'operatore NFSU, non sugli invii da recapitare, ma sugli utenti da servire).

A tale riguardo si rileva come il motivo per il quale l'obbligo di servizio universale è focalizzato sugli utenti dipenda dal fatto che un obbligo incentrato sui volumi da recapitare incentiverebbe comportamenti opportunistici da parte del FSU e vanificherebbe la garanzia del recapito giornaliero per gli utenti. In presenza di un obbligo incentrato sui volumi da recapitare, ad esempio, il FSU potrebbe, senza violare gli obblighi di SU, organizzare la sua rete logistica in maniera tale da alimentare ogni giorno solo la metà degli uffici di recapito, cosicché solo la metà dei portalettere avrebbero degli invii da recapitare. Dal punto di vista degli utenti, tuttavia, il risultato sarebbe il dimezzamento della frequenza di recapito e la perdita della possibilità di ricevere posta tutti i giorni, in palese contraddizione con il diritto sancito dalla Direttiva.

In conclusione, solo imponendo un obbligo di servizio focalizzato sugli utenti e indipendente dai volumi da recapitare, si ottiene la garanzia effettiva della possibilità per gli utenti di ricevere posta ogni giorno.

La controprova di quanto sostenuto risiede nelle strategie adottate dagli operatori non assoggettati agli obblighi di SU, sia di corrispondenza sia di corriere espresso che, nella misura in cui il *driver* di disegno del servizio sul territorio è la massimizzazione del profitto aziendale, variano continuamente l'ampiezza e la frequenza di servizio delle parti di territorio al fine di saturare i costi di recapito.

L'Autorità non ha in alcun modo considerato le rigidità operative derivanti dagli obblighi di servizio universale ed ha, al contrario, sostenuto che “... *sembra verosimile assumere che, a fronte della riduzione media dei volumi di posta indescritta dal 2006 al 2011, i pesi delle attività di preparazione e consegna della corrispondenza indescritta subiscano una riduzione all'incirca proporzionale*” (punto 165 della Delibera). L'Autorità, dunque, ipotizza sostanzialmente la totale variabilità dei costi di recapito del FSU, presupponendo erroneamente che i costi sostenuti sarebbero direttamente proporzionali ai volumi lavorati, in contrasto sia con la logica che con la letteratura di settore. Lo studio NERA (cfr. **doc. 8**), ad esempio, condotto nel 2004 per conto della Commissione Europea, ha evidenziato una notevole incidenza dei costi fissi nella fornitura del servizio universale. Anche il più recente studio “*Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*”, condotto nel 2013 dalla società di consulenza WIK Consult, sempre per conto della Commissione Europea, ha evidenziato una ridotta elasticità dei costi del FSU (e quindi una ridotta variabilità degli stessi), in particolare in presenza di bassi volumi pro capite (come nel caso dell'Italia, cfr. grafico in **doc. 6**, Cap. 3).

In ogni caso, le ipotesi di possibile efficientamento della rete di recapito universale formulate dall'Autorità sono basate su un'erronea valutazione delle variazioni del contesto operativo nel periodo 2006-2011. L'Autorità ritiene che, in tale periodo, la probabilità che un civico debba essere toccato dal portalettere per la consegna di un invio si sia ridotta fortemente per effetto del calo dei volumi. P.I., nell'ambito delle Osservazioni in risposta alla consultazione pubblica (cfr. **doc. 4**), ha dato evidenza numerica, invece, del fatto che tale probabilità si sia ridotta, in realtà, in misura limitata e non rilevante ai fini della prestazione. Ciò, principalmente, in quanto la riduzione dei volumi nel periodo in esame è stata compensata dalla riduzione del numero di giorni di consegna settimanali (da 6 a 5, tra il 2010 ed il 2011) e dalla conseguente riduzione del numero di zone di recapito (per oltre 4.000 unità, come risultante dalla tabella allegata **doc. 6**, Cap. 2).

Per quanto sopra, seppure si ammettesse che la prestazione del portalettere, nella fornitura del SU, possa essere direttamente correlata alle variazioni dei volumi recapitati, le variazioni dei volumi

intervenute nei periodi in esame non avrebbero comunque giustificato una riduzione della prestazione del portalettere.

Per l'illustrazione in dettaglio degli errori tecnici compiuti dall'Autorità si preferisce rinviare ad una apposita relazione tecnica (**doc. 6**, Cap. 4), da intendersi qui integralmente richiamata.

ii. il modello operativo dello smistamento della posta

Sotto questo profilo, va rilevato che la rete di smistamento di P.I. risulta composta, negli anni oggetto di verifica, da 21 Centri di Meccanizzazione Postale (CMP), dedicati alla lavorazione meccanizzata di tutte le tipologie di corrispondenza, e 13 centri Prioritari (CP), dedicati alla lavorazione manuale della posta prioritaria. Secondo l'Autorità, l'attuale organizzazione dei CMP non sarebbe vincolata dagli obblighi di SU, per cui alla rete dei CMP non potrebbe essere ricondotto un onere di SU.

In particolare, con riguardo ai CP, l'Autorità rileva che il loro numero, negli anni oggetto di verifica, sarebbe sovradimensionato, considerato che, nel 2013, P.I. li ha ridotti da 13 a 2, ovvero dell'84% a fronte di una riduzione di volumi di posta prioritaria pari a solo il 24% rispetto al 2011. Da ciò l'Autorità desume che sarebbero imputabili al SU, per tali anni, non più di tre CP.

In proposito, è sufficiente rilevare che la variazione del numero di CP tra 2012 e 2013 non può essere rapportata alla riduzione dei volumi (- 24%, secondo l'AGCom), in quanto i CP lavorano solo una parte minoritaria degli invii prioritari, mentre la maggior parte è lavorata nei CMP. In particolare i CP nascono a supporto dei CMP: la presenza dei CP si rende necessaria in determinate aree geografiche distanti dai CMP solo quando i volumi in gioco sono tali non poter essere lavorati dal CMP stesso in tempi adeguati alla consegna ai centri di recapito. Il vincolo del J+1 costringe l'Azienda a minimizzare il tempo di smistamento e, quindi, in presenza di un numero di invii in eccedenza rispetto alla capacità di smistamento in J+1 dei CMP (ovvero, nel rispetto del vincolo di recapito in J+1), è necessaria la presenza di un adeguato numero di CP. Nel 2013 la riduzione del carico di lavorazioni complessivamente richiesto ha consentito una complessiva riorganizzazione della rete logistica e la concentrazione di alcune lavorazioni nei CMP. Viceversa, l'implementazione, negli anni precedenti, di una simile razionalizzazione avrebbe potuto pregiudicare la garanzia dei livelli di qualità del servizio universale.

In conclusione, le valutazioni dell'Autorità relative alle rettifiche da apportare al calcolo del costo netto relativamente alla fase di smistamento risultano immotivate e frutto di una evidente carenza di istruttoria;

iii. il modello operativo del trasporto nazionale

A tale riguardo, P.I. sottolinea che, per il trasporto sulle tratte nazionali della corrispondenza con obiettivo di recapito in J+1 PI utilizza sinergicamente una rete aerea (Rete SAN) ed una rete su gomma

(Rete J+1). Il servizio di trasporto aereo relativo alla rete SAN viene acquistato dalla società Mistral Air, società del Gruppo Poste Italiane.

Secondo l'Autorità, considerato che P.I., nel 2012, ha manifestato l'intenzione di cedere l'azienda Mistral Air, i costi della rete SAN non sarebbero necessari alla fornitura del SU.

Sul punto P.I., ha rilevato che non sussiste una relazione tra la struttura proprietaria del vettore aereo che effettua il servizio SAN e la necessità del servizio stesso. L'eventuale cessione della proprietà del vettore Mistral Air comporterebbe semplicemente l'affidamento del servizio ad un operatore esterno al Gruppo Poste, come avvenuto già in passato.

Secondo l'Autorità, tuttavia, in assenza di obblighi l'intera Mistral Air risulterebbe evitabile e, di conseguenza, dovrebbero concorrere alla determinazione del costo netto tutti i costi ed i ricavi del vettore aereo.

È invece evidente che, ai fini della quantificazione del costo netto del SU, occorre considerare solo i costi ed i ricavi del FSU e non quelli dei suoi fornitori, indipendentemente dalla struttura proprietaria dei fornitori stessi. Per questo motivo vanno correttamente computati al costo netto solo i costi sostenuti da P.I. per l'acquisto del servizio SAN da Mistral e non, invece, i costi ed i ricavi del vettore aereo. In particolare, la parte dei ricavi di Mistral Air costituita dalle somme pagate da P.I. per il servizio SAN non può, evidentemente, essere imputata tra i ricavi del servizio universale (anzi, costituirebbe un costo del SU peraltro non inserita nella quantificazione dell'onere).

A fronte di tali osservazioni, l'Autorità, nella Delibera, afferma che *“Poste Italiane non ha fornito osservazioni convincenti sul fatto che la soppressione della rete SAN non comporterebbe l'evitabilità della intera Mistral. A questo proposito, è utile rimarcare che i costi e le risorse evitabili, in base ai principi cardine del calcolo del costo netto, non sono ripartibili attraverso criteri contabili tra attività e servizi”* (punto V108 della Delibera)..

È però evidente che le valutazioni dell'Autorità rispetto alla evitabilità di Mistral si basano su un'assunzione errata, ovvero l'identificazione tra la Rete SAN e l'operatore Mistral Air.

* * *

III. Violazione di legge – Eccesso di potere (illogicità manifesta) - Erronea individuazione della base di calcolo del costo netto del servizio postale universale – Mancata considerazione dei costi comuni e indiretti.

13. Il costo netto del servizio postale universale è stato illegittimamente sottostimato dall'Autorità anche per una ragione, logicamente distinta, consistente nell'avere sostanzialmente escluso, dalla base di calcolo del costo netto del FSU, ogni considerazione dei costi comuni o indiretti (c.d. *overheads*: OH) sopportati da P.I.

Nello schema di Delibera sottoposto a consultazione pubblica l'Autorità osservava che, in

relazione ai costi indiretti ed OH, “sussistono alcuni dubbi di pertinenza e necessità con la prestazione del servizio universale, nonché di evitabilità in assenza di obblighi. Conseguentemente tali costi non dovrebbero essere computati all’interno del costo netto evitato con la conseguenza di comportarne una riduzione” (cfr. par. 384 dello schema di Delibera). Inoltre, l’Autorità osservava anche che “L’unica eccezione alla completa eliminazione dei costi indiretti dal costo netto sembra possa essere rappresentata dalle attività delle RAM (Recapito Area Manager) che appaiono connesse al numero di FTE impiegati nella fase di recapito” (cfr. par. 386 dello schema di Delibera).

La Delibera ha confermato tale orientamento (cfr. par. V184 della Delibera).

14. Con riguardo a questa determinazione dell’Autorità si deve anzitutto rilevare che essa contrasta con l’espressa indicazione normativa della Terza direttiva. Questa, infatti, nell’Allegato I – Parte B, sancisce che “Il calcolo del costo netto di alcuni aspetti specifici degli obblighi di servizio universale va realizzato separatamente e in modo da evitare una doppia computazione dei vantaggi e dei costi diretti od indiretti”.

In sostanza, il legislatore comunitario si preoccupa, comprensibilmente, del pericolo di “**doppia computazione dei costi diretti od indiretti**”, ma, con tale indicazione, dà per scontato che una computazione (semplice, non doppia) dei costi indiretti debba comunque essere fatta.

Questa indicazione, peraltro, corrisponde alle normali regole di contabilità aziendale, cui la direttiva non ha certamente inteso derogare. In base a tali regole è normale che alcuni costi aziendali, per la loro funzione generale e indivisibile ai fini dello svolgimento dell’attività aziendale, siano considerati pertinenti rispetto ad ogni unità di prodotto offerta dall’impresa sul mercato, e debbano essere pertanto, in percentuale variamente calcolabile, computati nel costo di produzione di ogni unità di prodotto.

Questa indicazione è altresì confermata dall’art. 14, par. 3, Dir. 97/67/CE, per cui la separazione contabile è basata sul principio dei costi pienamente attribuiti (*Fully Distributed Cost*).

In tal senso si è chiaramente espressa anche la normativa di recepimento (cfr: l’art. 7, comma 2, d.lgs. 261/1999, sempre in tema di separazione contabile).

In considerazione di questi dati normativi, nonché delle indicazioni della corretta tecnica contabile, appare immediatamente illegittima la determinazione dell’Autorità, che ha ritenuto di dovere imputare al costo netto del SU soltanto i costi delle c.d. RAM.

Per contro, in relazione alla pertinenza dei costi indiretti ed *overheads* con la fornitura del SU, P.I. ha osservato, nel corso del procedimento, che tali costi sono almeno quelli relativi alle strutture che svolgono attività di coordinamento/supervisione delle risorse e dei processi operativi necessari alla fornitura del SU.

Inoltre, la stessa Autorità, nell’ambito della Delibera (cfr. paragrafo 383), ha stabilito che i costi

indiretti ed OH possono essere allocati ai prodotti e servizi nei sistemi di contabilità regolatoria nella misura massima del 10% dei costi diretti di rete, con ciò evidenziando chiaramente la pertinenza e necessità di tali costi con la fornitura del SU.

Ad ulteriore conferma della pertinenza dei costi indiretti ed OH con la fornitura del SU, si osserva che dallo studio Frontier Economics del 2013 (v. *supra*, § 7) emerge che tutti gli operatori considerati nello studio imputano i costi comuni (e, quindi, i costi indiretti ed OH) ai costi dei prodotti/servizi e, di conseguenza, in nessun Paese i costi indiretti ed OH sono stati esclusi dai costi dello scenario fattuale¹⁵.

In conclusione, si ritiene che la decisione dell'Autorità di non considerare pertinenti i costi indiretti ed *overheads* alla fornitura del SU, ad eccezione dei costi indiretti relativi alle RAM, sia irragionevole, illogica e non adeguatamente motivata.

Con riguardo alla questione di non considerare evitabili i costi indiretti ed OH nel calcolo del costo netto ed alle critiche mosse dall'Autorità in relazione al livello necessario (efficiente) di tali costi per la fornitura del SU, si rimanda ad una apposita relazione tecnica (**doc. 6**, Cap. 6), da intendersi qui integralmente richiamata.

* * *

IV. Violazione di legge - Erronea quantificazione dei vantaggi intangibili e commerciali del FSU, da calcolare a scomputo del costo netto del SU – Eccesso di potere (illogicità manifesta, carenza di motivazione, irragionevolezza).

15. Il più volte citato Allegato I della Direttiva 2008/6/CE sancisce che “*Nel calcolo [del costo netto del SU] si terrà conto di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficiano i fornitori di servizi postali designati per fornire il servizio universale*”.

Nel dare applicazione a questa previsione, la Delibera impugnata quantifica due tipologie di “*vantaggi intangibili e commerciali*” (VIC), che vengono portati a deduzione del costo netto:

- il vantaggio derivante dalla maggiore fedeltà al marchio dei clienti di P.I., che consiste in un miglioramento del risultato economico dei servizi finanziari;
- il vantaggio associato alla vendita di prodotti finanziari consistente nei prezzi di trasferimento riconosciuti alla rete commerciale di P.I. (uffici postali) per le attività di commercializzazione dei prodotti finanziari ed assicurativi.

In relazione alla fedeltà al marchio la Delibera non fornisce il valore numerico della stima

¹⁵ A pag. 151 dello studio FE (doc. 5) si afferma testualmente che: “[...]the most popular method for allocating true common costs across services, used by 16 of the USPs who disclosed their cost accounting methodologies, is *Equi-proportionate mark-up (or EPMU)*”.

effettuata dall'Autorità. Tuttavia, sulla base dell'analisi del testo, è possibile desumere che tale valore risulti pari ad almeno 500 milioni di euro per entrambi gli anni di riferimento, contro i 62 ed i 32 milioni di euro stimati da P.I. rispettivamente per il 2011 ed il 2012.

Anche con riferimento ai vantaggi associati alla vendita di prodotti finanziari la Delibera non fornisce il valore numerico della stima. Da quanto riportato nel testo della delibera sembra però che tale valore risulti superiore a 2 miliardi di euro per il 2011 ed a 4 miliardi di euro per il 2012.

Tale supposto vantaggio non era stato individuato da P.I. come VIC e, pertanto, non era stato computato nel calcolo del costo netto effettuato da questa società ricorrente.

16. In relazione alla stima dei vantaggi relativi alla vendita di prodotti finanziari, la Delibera individua nei prezzi di trasferimento riconosciuti da BP e da Poste Vita a PI, per la commercializzazione attraverso gli UP rispettivamente dei prodotti finanziari e dei prodotti assicurativi, un VIC di cui beneficerebbe la Società in virtù della sua natura di FSU.

Al riguardo, si premette che tali prezzi di trasferimento sono strettamente correlati con i ricavi dei servizi finanziari. In tal senso, nel seguito saranno svolte alcune considerazioni riferite ai ricavi dei servizi finanziari venduti da PI e pienamente estensibili ai prezzi di trasferimento interni riconosciuti alla rete degli UP.

La valutazione dell'Autorità è inaccettabile, in quanto la vendita dei servizi finanziari attraverso l'**intera** rete dei 14.000 UP non costituisce un vantaggio intangibile e commerciale a favore di PI, ma uno svantaggio, in quanto tale rete commerciale è ampiamente sovradimensionata rispetto alla domanda.

A tale proposito si deve evidenziare che:

- i)** circa il 70% dei ricavi dei servizi finanziari di PI è generato da un sottoinsieme di circa 4.000 UP a maggior traffico, mentre i restanti 10.000 UP generano solo il 30% dei ricavi;
- ii)** i principali operatori a livello nazionale di servizi finanziari hanno ritenuto economicamente ottimale strutturarsi con una rete di vendita di circa 4.000 filiali (ad esempio, Unicredit, che conta circa 4.000 filiali e Intesa San Paolo che ha circa 4.500 filiali).

Peraltro, la stessa Autorità, sulla base delle verifiche effettuate, ha certificato che **l'obbligo di mantenere una rete di UP così estesa ha un impatto negativo sulla redditività dei servizi finanziari.**

Infatti, l'Autorità quantifica il Risparmio costi UP, Filiali e AT, ovvero i costi della rete degli UP che l'Azienda risparmierebbe in assenza di obblighi di servizio universale, nella misura di 552 milioni di euro nel 2011 e di 506 milioni di euro nel 2012 (cfr. tabelle 141 e 152 della Delibera di seguito

riportate), la maggior parte dei quali riferibili ai servizi finanziari (circa l'80%).

Tabella 141: Valutazione degli impatti su FTE, ricavi e costi del piano di razionalizzazione di Rete Commerciale del 2011.

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

Tabella 152: Valutazione degli impatti su FTE, ricavi e costi del piano di razionalizzazione di Rete Commerciale del 2012.

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

Inoltre, l’Autorità ha ritenuto “*in prima approssimazione per il calcolo del costo netto 2011 e 2012, di non modificare le stime sulla probabilità di perdita della clientela presentate da Poste Italiane, sia per quanto riguarda la chiusura di un UP in ambito urbano che relativamente alla chiusura di un UP in ambito extra-urbano, con la riserva di effettuare ulteriori approfondimenti nei procedimenti relativi al calcolo del costo netto per gli anni successivi*” (cfr. par. V145 della Delibera), con ciò confermando le stime di PI sulla perdita dei ricavi finanziari in assenza di obblighi (cfr. tabella 9 della Delibera di seguito riportata).

Tabella 9: Ricavi cessanti sul comparto dei servizi finanziari.

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

Di conseguenza, sulla base di quanto riconosciuto dalla stessa Autorità, gli obblighi di SU determinano un peggioramento economico del risultato dei servizi finanziari di PI come FSU rispetto allo scenario NFSU pari a circa 300 milioni di euro per ciascuno degli anni considerati.

In conclusione, anche per l'Autorità, la necessità gravante in capo a P.I. di mantenere 14.000 UP in virtù degli obblighi di servizio universale non genera un vantaggio economico per PI, ma, anzi, determina uno svantaggio.

In ogni caso, la fornitura dei servizi finanziari in tutti gli UP contribuisce a ridurre l'onere del servizio universale, in quanto contribuisce alla copertura dei costi fissi insaturi determinati dall'obbligo di mantenere una rete capillare di UP indipendentemente dai livelli della domanda.

PI, inoltre, riconosce che il servizio universale genera anche alcuni vantaggi nella fornitura dei servizi finanziari per effetto di una maggiore fedeltà al marchio da parte dei clienti.

In ogni caso l'Autorità, erroneamente ed in modo illogico, ha identificato tali limitati vantaggi addirittura con il complesso dei ricavi derivanti dalla commercializzazione dei servizi finanziari attraverso la rete degli UP (prezzi di trasferimento), senza considerare in alcun modo i costi sottostanti. È invece evidente che l'ipotetico "vantaggio" (beneficio economico) per l'Azienda non può essere valutato a livello di ricavi, ma a livello di profitto.

Inoltre, nella Delibera l'Autorità valuta che *"Per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti assicurativi, come nel caso dei ricavi finanziari, questa avviene attraverso gli uffici postali ai quali è corrisposto il prezzo di trasferimento interno. I ricavi conseguiti dalla rete postale sono dunque valutati all'interno dei VIC e portati a deduzione del costo netto."* (cfr. Delibera V 273). In tal senso, l'Autorità ritiene che i prezzi di trasferimento riconosciuti agli UP per la commercializzazione dei servizi finanziari (ed assicurativi) costituiscano dei vantaggi per PI derivanti dagli obblighi di SU e che, di conseguenza, tali prezzi di trasferimento si annullerebbero in assenza di obblighi. Ciò implica necessariamente, che l'Autorità valuta che, in assenza di obblighi, il complesso dei ricavi finanziari generati dagli UP si annullerebbe.

Tale conclusione è assolutamente irrealistica, in quanto equivarrebbe ad ipotizzare che i circa 4.500 UP, che in assenza di obblighi l'Azienda manterrebbe comunque aperti, non venderebbero nemmeno un'unità dei prodotti finanziari erogati da P.I. Inoltre, la suddetta valutazione risulta anche contraddittoria: infatti, l'Autorità, in relazione all'analisi degli UP contenuta nella Delibera, ritiene che, qualora la Società non fosse incaricata della fornitura del SU, i ricavi finanziari generati dagli UP si ridurrebbero di circa 130 milioni di euro in ciascuno dei due anni in esame e, quindi, non si annullerebbero (cfr. tabella 9 della Delibera, sopra riportata).

Da ultimo, si evidenziano diversi vizi procedurali dell'*iter* istruttorio:

- (a) il contenuto della decisione, in questa sua parte, non è stato sottoposto a consultazione pubblica
- (b) nel corso degli incontri con la Società, l'Autorità non ha mai manifestato la volontà di considerare tra i VIC i prezzi di trasferimento correlati con la vendita dei servizi finanziari tramite la rete degli UP;
- (c) l'Autorità dichiara di avere svolto ulteriori approfondimenti sul tema nel corso della consultazione, dei quali non si fornisce alcuna indicazione;
- (d) la Delibera non fornisce alcuna motivazione per cui tali prezzi di trasferimento debbano essere considerati dei VIC derivanti dalla fornitura del SU.

17. La delibera è censurabile anche in relazione al calcolo dei vantaggi derivanti dalla fedeltà al marchio.

Su questo punto, per ovviare alla mancanza di una metodologia di quantificazione consolidata, P.I. ha presentato all'Autorità una stima ottenuta a partire da diverse ricerche di mercato: una ricerca sui correntisti BancoPosta (ricerca GN Research 2010: **doc. 10**) ed una ricerca sulla clientela degli UP (ricerca IPSOS 2009: **doc. 11**). Sulla base di queste ricerche, una volta individuate le risposte riconducibili alla nozione di SU, la Società ha quantificato il vantaggio nella misura del 4,2% applicando alcuni passaggi aritmetici¹⁶.

In aggiunta alla stima effettuata attraverso la ricerca GN Research, la Società ha effettuato una seconda stima utilizzando un'altra ricerca di mercato: la ricerca IPSOS 2009. Tale ricerca, che consiste nell'intervistare i clienti di P.I. direttamente nei pressi degli uffici postali, consente di investigare la tipologia di operazione effettuata da ciascun cliente e la relazione tra le operazioni rientranti nel

¹⁶ La stima è stata ottenuta sommando le percentuali relative alle risposte riconducibili alla nozione di SU (9,8% relativo alla diffusione e 0,3% relativo alla sinergia) e ponderando la somma (10,1%) per il totale delle risposte fornite (129%). Successivamente, il valore ottenuto (7,8%), che rappresenta la misura delle motivazioni riconducibili alla fornitura del SU tra i clienti che ritengono che P.I. abbia un'influenza positiva su BP, è stato ponderato per la percentuale di clienti che attribuiscono un'influenza netta positiva di P.I. su BP (53,2%) giungendo così alla stima del vantaggio derivante dalla fedeltà al marchio (4,2%).

perimetro del SU e le operazioni finanziarie. In particolare, dai risultati della ricerca IPSOS 2009 emerge che il 4% dei clienti effettua sia operazioni rientranti nel perimetro del SU, sia operazioni finanziarie, quando è in un ufficio postale. Di conseguenza, assumendo che la volontà di effettuare operazioni rientranti nel SU rappresenti l'unico *driver* di scelta da parte dello stesso cliente di effettuare contemporaneamente operazioni di natura finanziaria, la Società ha stimato nell'intero 4% la misura del vantaggio derivante dalla fornitura del SU.

In conclusione, considerando i risultati di tutte e due le ricerche svolte, la Società ha ritenuto di stimare nel 4% la misura del VIC associato alla "fedeltà al marchio". Il valore ottenuto è stato successivamente moltiplicato per il risultato operativo dei servizi finanziari (pari, nel 2011, a 1.551 milioni di euro) ottenendo così una stima del vantaggio di 62 milioni di euro.

Al fine di avvalorare ulteriormente la stima effettuata, nel corso del procedimento istruttorio la Società aveva presentato all'Autorità un'ulteriore ricerca di mercato (ricerca C.R.A. 2014: **doc. 12**), che consentiva di indagare in modo puntuale le effettive motivazioni che spingono i clienti ad acquistare prodotti finanziari offerti dall'Azienda.

Questa nuova ricerca ha consentito di quantificare in modo parzialmente diverso il beneficio complessivo del SU sull'insieme dei servizi finanziari offerti da P.I. Tale valore è pari al 7,7%.

In relazione al 2012, la stima dei VIC è stata effettuata ricalcando, in larga parte, la metodologia già utilizzata per il 2011

Sulla base dei risultati della ricerca DOXA 2012 (**doc. 13**) e IPSOS 2012 (**doc. 14**) la Società ha stimato il vantaggio derivante dalla fedeltà al marchio nella misura del 2%. Moltiplicando tale valore per il risultato operativo dei servizi finanziari (pari nel 2012 a 1.596 milioni di euro) è stata ottenuta la stima del vantaggio pari a 32 milioni di euro.

Infine, anche con riferimento all'anno 2012, la Società aveva presentato nuovamente i risultati della ricerca C.R.A. 2014 (cfr. **doc. 12**) al fine di mettere a disposizione dell'Autorità tutte le informazioni possibili per giungere alla quantificazione dei VIC.

Nello schema di Delibera sottoposto a consultazione pubblica l'Autorità aveva formulato le sue osservazioni sulla stima dei VIC effettuata da P.I. sia con riferimento al 2011, sia con riferimento al 2012. In particolare, secondo quanto riportato nello schema di Delibera, il risultato ottenuto a partire dalla ricerca IPSOS "*non appare attendibile ai fini della stima dei vantaggi intangibili, in quanto non appare esservi un diretto collegamento tra le operazioni che un cliente deve effettuare all'interno di un ufficio postale e le motivazioni per le quali è, eventualmente, diventato cliente di Poste Italiane anche per quanto riguarda i servizi bancari o assicurativi*" (cfr. par. 508 dello schema di Delibera). Viceversa, con riferimento alla ricerca GN Research 2010 (**doc. 10**) - DOXA 2012 (cfr. **doc. 13**), lo schema di Delibera concludeva che tale ricerca potrebbe rappresentare "*un punto di partenza per la*

definizione di una metodologia [...] in grado di approssimare, nel modo Più puntuale possibile, il valore economico dei vantaggi intangibili [...]” (cfr. par. 514 dello schema di Delibera). Infatti, secondo l’Autorità, dai risultati della ricerca GN Research – DOXA “emergono comunque elementi - provenienti anche da clienti che ignorano la reale portata del servizio universale – che potrebbero attribuire a Poste Italiane un’influenza positiva su Bancoposta proprio per ragioni legate all’esistenza degli obblighi normativi del servizio universale. In questo senso, molte delle categorie di risposta presenti nelle tabelle sembrano pertinenti al servizio universale” (cfr. par. 512 dello schema di Delibera).

Inoltre, sempre con riferimento allo schema di Delibera, l’Autorità non formulava alcuna osservazione in merito alla ricerca C.R.A. (cfr. **doc. 12**) che, come si è detto, è stata presentata dalla Società nel corso del procedimento istruttorio sia per il 2011 e sia per il 2012.

La Delibera conclude che *“Poste Italiane ha presentato nel corso della verifica diverse ricerche non sempre pertinenti e complete per la valorizzazione della fedeltà al marchio”* (cfr. par. V262 della Delibera). Inoltre, secondo l’Autorità, *“Appare invece che le ricerche svolte da GN Research per il 2011 e da DOXA per il 2012 rispondano alle esigenze di valorizzare l’influenza positiva di Poste Italiane su Bancoposta. In particolare, tali indagini consentono di identificare le preferenze espresse dai rispondenti sulle ragioni che influenzano positivamente Bancoposta”* (cfr. par. V262 della Delibera).

L’Autorità, quindi, ritiene rilevanti ai fini della stima del vantaggio solamente le ricerche di mercato GN Research per il 2011 e DOXA per il 2012 (cfr. **docc. 10 e 13**) rivolte ai correntisti BancoPosta.

L’esposizione dell’*iter* argomentativo contenuto nella delibera mette immediatamente in evidenza che la stima del vantaggio associato alla fedeltà al marchio, effettuata dall’Autorità, è viziata da difetto d’istruttoria.

Infatti, l’Autorità non fornisce alcuna motivazione per giustificare la scelta di includere ulteriori risposte nella stima – con ciò incrementando il valore del vantaggio – né, tantomeno, per avvalorare la decisione di non considerare in alcun modo la ricerca C.R.A. 2014.

La scelta effettuata è, oltre che immotivata, irragionevole.

Basti considerare che i clienti che acquistano prodotti finanziari e quelli che effettuano operazioni di pagamento non dispongono necessariamente di un conto corrente BP, mentre la stima dei vantaggi effettuata dall’Autorità si basa esclusivamente sui risultati relativi ad un campione di clienti che sono correntisti BancoPosta, e che genera solamente il 40% del totale dei ricavi finanziari dell’Azienda. A ciò si aggiunga che i clienti che dispongono di un conto corrente BP costituiscono un tipo di clientela fidelizzata e, pertanto, il loro giudizio generale su P.I. tende ad essere più positivo

rispetto alla media. Mentre, al contrario, i clienti che effettuano solo operazioni di pagamento (come, ad esempio, un bollettino postale) potrebbero scegliere l'Azienda per svariati motivi pur avendone, al contempo, un'immagine fortemente negativa.

Può dunque concludersi che la decisione dell'Autorità di utilizzare solamente le ricerche rivolte ai correntisti BP inficia in maniera determinante il risultato della stima che, di conseguenza, non può considerarsi attendibile.

Un altro errore commesso dall'Autorità consiste nell'aver incluso nella stima dei vantaggi anche delle risposte non riconducibili alla nozione di SU. In particolare, secondo la Delibera, mentre *“Poste Italiane ha ritenuto che solo 2 delle 14 categorie risposte del 2011 e 2 delle 17 categorie di risposte siano attinenti al servizio universale, appare evidente che le risposte 1, 3, 4, 7, 9, 11 e 12 del questionario GN Research per il 2011 e le risposte 1, 3, 6, 7, 9, 11, 12 e 13 del questionario DOXA per il 2012 siano direttamente riconducibili a Poste Italiane per il suo status di fornitore del servizio universale”* (cfr. par. V262 della Delibera).

In relazione alla decisione di includere ulteriori risposte nella stima del vantaggio si rileva che essa non è supportata da alcuna evidenza o motivazione. In particolare, secondo l'Autorità, sarebbe semplicemente “evidente” che tali risposte “siano direttamente riconducibili a Poste Italiane per il suo status di fornitore del servizio universale”.

La assiomaticità di questa affermazione dà, di per sé, evidenza del difetto di istruttoria che vizia questa parte della Delibera.

In ogni caso, per non appesantire il testo del presente ricorso, si rinvia alla relazione tecnica allegata (**doc. 6**, Cap. 7) per una più analitica confutazione dell'iter argomentativo seguito dall'Autorità, e insieme per una conferma dell'attendibilità del calcolo dei VIC operata da PI.

* * *

V. Eccesso di potere (travisamento dei fatti, illogicità manifesta) – Erronea determinazione (sopravalutazione) del costo netto virtuale gravante su un operatore non soggetto ad obblighi di fornitura di servizio universale.

18. La delibera impugnata dev'essere tuttavia contestata anche per diversi, e non marginali, errori attinenti al profilo speculare della determinazione del costo netto virtuale gravante su un operatore non soggetto ad obblighi di fornitura di servizio universale.

L'Autorità, dopo avere sistematicamente schiacciato verso il basso il calcolo dei costi gravanti sul FSU, ha invece adottato criteri estensivi nel calcolare i costi ipotetici gravanti su un NFSU, con il risultato di ridurre la differenza fra le due voci e, con essa, l'ammontare dell'onere soggetto a compensazione a favore di P.I.

Si deve in proposito notare che i servizi postali, a differenza degli altri grandi servizi a rete

(telecomunicazioni, energia, ferrovie, acqua ecc.), sono *labour-intensive* e non presentano la caratteristica presenza di elevate immobilizzazioni materiali, cioè di una rete infrastrutturale richiedente altissimi investimenti e, spesso, qualificabile come “monopolio naturale”. Nel settore postale è possibile l’ingresso di nuovi entranti specializzati nello sfruttamento razionale di nicchie di mercato, mediante la creazione di reti *ad hoc*, senza necessità di investimenti enormi (come quelli che si richiederebbero, invece, per la costruzione di una rete alternativa di telecomunicazioni o del gas, ecc.).

Questa caratteristica dei mercati postali fa sì che, in un mercato liberalizzato, i nuovi entranti possano concentrare la propria offerta commerciale sui segmenti di mercato potenzialmente più lucrosi, erodendo i margini dell’operatore FSU, non più protetto da riserve di attività e quindi impossibilitato a realizzare “sussidi incrociati” al proprio interno, facendo leva su ipotetici profitti monopolistici realizzati in alcuni segmenti di mercato.

A ciò si aggiunga che, per l’operare di un fenomeno di portata mondiale e a tutti noto, i servizi postali tradizionali sono progressivamente sostituiti da servizi di comunicazione che utilizzano le reti telematiche, con conseguente progressiva riduzione della domanda globale di servizi nel settore.

Il quadro descritto, che corrisponde a dati di comune esperienza, fa sì che la differenza fra il costo complessivo del SU – che rimane stabile, per la necessità di ottemperare a standard di pubblico servizio fissati con regolazione amministrativa – e i ricavi derivanti dallo svolgimento del servizio è destinata ad aumentare progressivamente, in un prossimo futuro. In altri termini, il servizio postale universale è destinato – soprattutto in un paese avente le caratteristiche geografiche e demografiche dell’Italia - ad essere prodotto in perdita e la perdita è destinata a crescere, nel prossimo futuro.

In tale contesto, lo scenario c.d. controfattuale dovrebbe muovere dalla considerazione che lo scenario concorrenziale concreto, in cui è destinato ad operare, nel presente e nel prossimo futuro, l’operatore postale FSU, è caratterizzato da perdite crescenti a fronte del mantenimento dello standard attuale del servizio universale.

Così l’Autorità dovrebbe considerare che, anche realizzando i guadagni di efficienza produttiva di cui si è detto nei §§ precedenti, l’operatore FSU è destinato a vedere crescere nel tempo, e non a diminuire, la differenza fra il costo netto del SU e il costo netto dei servizi postali che possono essere liberamente offerti nel mercato liberalizzato.

Pertanto il metodo seguito dall’Autorità è viziato in radice da un travisamento dei fatti, cioè dall’aver contrapposto un operatore FSU storicamente esistente (e soggetto a costi effettivi, che l’Autorità – come sopra si è visto – ha sistematicamente sottovalutato) ad un operatore NFSU irreale, i cui costi virtuali sono stati sistematicamente sopravvalutati.

19. Inoltre non può non criticarsi la soluzione dell'Autorità nella individuazione nella frequenza di recapito che sarebbe adottata da un ipotetico operatore NFSU.

La ricorrente ha sviluppato una serie di modelli empirici scaturiti da diversi scenari alternativi per individuare la configurazione che massimizza il risultato dell'operatore. Inoltre è stato sviluppato un modello che riproduce il comportamento del fornitore ad ulteriore conferma dei risultati preliminari ottenuti attraverso i modelli empirici.

La configurazione operativa ottima, individuata dalla Società, prevede la fornitura di un servizio di recapito basato su circa due giorni a settimana su praticamente tutto il territorio nazionale (ad eccezione di un numero molto limitato di zone di recapito che non vengono più servite), con la contestuale rinuncia ai servizi di recapito in J+1 (i.e. entro le 24 ore).

L'Autorità ha ritenuto non verosimile lo scenario controfattuale ipotizzato e ha previsto una frequenza di recapito media sia non inferiore a 3 giorni a settimana.

In proposito si osserva che:

- il confronto internazionale, unico strumento utilizzato dall'Autorità per contestare l'ipotesi di P.I., non fornisce indicazioni significative, in quanto considera solamente tre Paesi (Norvegia, Danimarca, Slovacchia) non confrontabili con l'Italia per la minore popolazione residente (5 milioni ca. ciascuno contro i 60 dell'Italia) e per il più elevato grado di utilizzazione *pro capite* dei servizi postali¹⁷ (il numero di invii *pro capite* è pari a 274 in Norvegia e 159 in Danimarca, contro i 73 del mercato italiano);

l'Autorità non ha svolto alcuna analisi quantitativa basandosi esclusivamente su giudizi qualitativi, che non possono essere determinanti;

- lo scenario proposto nella Delibera non è stato individuato sulla base di un confronto tra scenari alternativi e, pertanto, non può considerarsi ottimo sulla base di semplici giudizi qualitativi;
- l'Autorità non svolge alcuna analisi sulla fattibilità tecnica della frequenza ipotizzata dalla ricorrente e sulla base di considerazioni arbitrarie, ritiene che la frequenza ipotizzata non sia implementabile da P.I.;
- l'Autorità non svolge alcuna analisi approfondita sull'andamento dei costi di P.I. in assenza di obblighi limitandosi solo sulla base delle dichiarazioni dai concorrenti a ritenere che il risparmio debba essere rivisto;

¹⁷ WIK 2013 Europea Main Developments in the Postal Sector (2010-2013) - Country Reports http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/20130821_wik_md2013-country-reports_en.pdf

- l’Autorità prende per buone le dichiarazioni dei concorrenti di P.I. mentre proprio l’AD di Nexive ha confermato indirettamente che la frequenza di recapito ottima del mercato postale italiano è pari a 2 giorni ¹⁸;
- La Delibera non fornisce alcuna indicazione sulla modalità utilizzata per calcolare il numero di unità di personale impiegate (*FTE: Full-Time Equivalent*) in servizi di recapito evitabili; né, tantomeno, risponde alle osservazioni formulate da P.I. nel corso della consultazione pubblica.

Per tutte le motivazioni esposte la decisione dell’Autorità in ordine allo scenario controfattuale deve ritenersi irragionevole e immotivata e comunque la proposta dell’Autorità sulla frequenza di recapito sia non inferiore a 3 giorni a settimana risulta ingiustificata.

Anche in relazione alla riduzione del numero delle unità di personale a supporto dei servizi di recapito svolti dai portalettere (*LME: Linee Mercato*) nello scenario controfattuale, la Delibera non fornisce alcuna indicazione sulla decisione conclusiva dell’Autorità, né, tantomeno, risponde alle osservazioni formulate da P.I. nel corso della consultazione pubblica, che vengono dunque riproposte in questa sede (**doc. 4**, p. 70).

20. Nell’ambito del calcolo del costo netto, P.I. ha elaborato un modello della rete degli Uffici Postali (UP) dell’operatore nello scenario NFSU, che prevede.

che, a seguito della chiusura di un ufficio, la produzione assorbita dagli altri UP vicini riduca il valore di insaturazione degli stessi di un valore stimato nel 5%.

L’AGCom ha disatteso questa valutazione, affermando che l’insaturazione della rete commerciale non è attribuibile agli obblighi del SU e, pertanto, la sua riduzione non può essere imputata ai costi evitabili.

Al riguardo P.I. ribadisce quanto indicato in sede di consultazione. In particolare, si evidenzia come la rete degli UP sia strutturata per rispondere ai requisiti previsti dal decreto Scajola, che sono definiti in termini di distanze massime di accessibilità al servizio espresse in km percorsi dall’utente per recarsi al presidio più vicino e nella operatività di almeno un ufficio postale per il 96% dei Comuni. Come appare evidente, il decreto Scajola prevede la presenza di UP indipendentemente dal livello della domanda, ovvero ad esempio dal numero di operazioni effettuate in un giorno, dall’attrattività commerciale della zona di riferimento in cui è ubicato il punto vendita. Appare palese come una rete non strutturata in base alla domanda necessariamente sia destinata ad essere insatura.

In sostanza, le determinazioni dell’Autorità, in ordine al costo netto della rete di uffici postali di un operatore NFSU, appaiono irrazionali e immotivate.

¹⁸ L’articolo è apparso a pag. 24 dell’edizione di *Repubblica* del 9 agosto u.s.

21. P.I., nell'ambito del calcolo del costo netto, ha calcolato i ricavi persi e mantenuti nello scenario NFSU, cioè rispetto ad un'offerta commerciale modulata esclusivamente in funzione delle preferenze dei clienti e della redditività dei prodotti.

L'Autorità nell'analisi del modello dei ricavi persi e mantenuti ha portato a deduzione del costo netto i ricavi finanziari persi da PI in relazione alla chiusura degli uffici postali, non giustificando in alcun modo tale rettifica. Tale decisione è in palese contrasto con quanto affermato in precedenza, ovvero nella definizione del perimetro del calcolo del costo netto ai soli servizi postali universali e manca, inoltre, di qualsiasi rimando ai costi relativi ai ricavi portati a deduzione.

Inoltre, la Delibera non ha, in alcun modo, né quantificato, né indicato gli effetti derivanti dall'incremento della frequenza media di recapito a tre giorni. La frequenza di recapito è un elemento di rilevante importanza nella determinazione del livello dei ricavi ed una sua modifica si riflette inevitabilmente sul livello degli stessi.

Le suindicate determinazioni dell'Autorità appaiono palesemente irrazionali.

Infine, l'Autorità nell'ambito dell'analisi dei ricavi persi e mantenuti ha effettuato ulteriori rettifiche al valore dei ricavi determinati dalla Società che risultano comunque affette da vizi, la cui dettagliata analisi è presente nel **doc. 6**, Cap. 8.

* * *

VI. Violazione di legge – Eccesso di potere – Violazione del dovere di trasparenza – Mancanza di chiara determinazione dei criteri seguiti dall'Autorità nel calcolo del costo netto del servizio universale – Violazione del diritto di difesa – Illogicità manifesta.

22. L'Autorità non ha dato conto in alcun modo, nella Delibera impugnata, dell'algoritmo di calcolo effettivamente utilizzato per la quantificazione dell'onere di SU per gli anni 2011 e 2012.

Dalla Delibera non è possibile, in particolare, evincere l'ammontare delle diverse voci che concorrono al calcolo del costo netto (risultato economico dello scenario FSU e dello scenario NFSU, prima e dopo le rettifiche operate dall'Autorità, margine di utile ragionevole, vantaggi intangibili e commerciali, eventuali altri elementi considerati dall'Autorità), né la formula matematica attraverso la quale gli elementi vengono combinati tra di loro ai fini del calcolo dell'onere di SU.

La Delibera, nel rispetto del principio di trasparenza dell'attività amministrativa, avrebbe dovuto contenere l'indicazione di tutti i valori rilevanti ai fini del calcolo dell'onere di SU, in riferimento a ciascuna voce considerata. Tali elementi non sono stati resi noti a PI neppure in esito all'accesso agli atti del procedimento svoltosi il 3 novembre u.s., a seguito dell'istanza presentata dalla Ricorrente in data 25 settembre 2014 (**doc. 15**), nonostante l'esplicita richiesta al riguardo formulata.

Riguardo alla valutazione del profitto ragionevole attraverso l'indicatore del WACC (*weighted*

average cost of capital), ad esempio, P.I. osserva che, in assenza della evidenza nella Delibera dell'algoritmo di calcolo effettivamente adottato, non risulta chiaro se e come tale indicatore sia stato preso in considerazione.

L'Autorità, in proposito, osserva che *“Fermo restando la valutazione del profitto ragionevole attraverso la differenza tra lo scenario del WACC fattuale e controfattuale, la quantificazione del profitto ragionevole non può non tener conto di valutazioni medie di mercato attraverso indici di redditività in grado di misurare i ritorni economici settoriali”*, procedendo poi alla quantificazione del profitto ragionevole attraverso l'indicatore del ROS (*return on sales*).

In ogni caso, P.I. intende confermare tutte le proprie considerazioni, espresse nelle Osservazioni in risposta alla consultazione pubblica (al quale si rimanda: **doc. 4**), sul tema della quantificazione del profitto ragionevole tramite gli indicatori del WACC e del ROS.

23. A ciò si aggiunga che l'applicazione della metodologia di calcolo dell'onere di SU adottata dall'Autorità, il cui algoritmo, come segnalato, non è esplicitato nella Delibera, conduce ad un **risultato paradossale**.

Dal raffronto tra l'onere determinato dall'Autorità per l'anno 2011 e quello relativo all'anno 2012, emerge, infatti, che **nel 2012 l'onere si sarebbe ridotto notevolmente rispetto all'anno precedente** (passando da 380,6 milioni di euro nel 2011 a 327,3 nel 2012), **nonostante il fatto che i volumi ed i ricavi del SU si siano ridotti sensibilmente nello stesso periodo**.

La riduzione dell'onere è logicamente incompatibile con la riduzione dei volumi e dei ricavi del servizio universale: considerato che è assolutamente irrealistico ipotizzare che i costi del FSU siano interamente variabili (anzi, tali costi sono per la maggior parte fissi), la riduzione dei volumi e dei ricavi del SU determina necessariamente un incremento dell'onere.

Nella metodologia adottata dall'Autorità, invece, sembra esistere un rapporto di proporzionalità diretta tra ricavi del SU e onere, per cui al ridursi dei ricavi si riduce anche l'onere. Il fatto che, a fronte di una evoluzione negativa dei fondamentali economici della fornitura del SU, la metodologia di calcolo dell'onere di SU ne determini, invece, una riduzione, evidenzia che tale metodologia non è idonea a garantire la sostenibilità della fornitura del SU nel tempo.

P.I. ritiene che la metodologia di calcolo adottata dall'Autorità sia illogica, in quanto, a fronte di una riduzione dei volumi e dei ricavi del SU, dà luogo ad una riduzione dell'onere, e non sia conforme alla Direttiva, in quanto non garantisce la sostenibilità nel tempo della fornitura del SU (che, come evidenziato, costituisce una della finalità che la Direttiva persegue ed il cui perseguimento impone anche alle autorità di regolamentazione del settore postale).

* * *

VII. Violazione di legge – Mancata attivazione del meccanismo di ripartizione del costo netto tra i diversi operatori – Indebita compensazione fra gli oneri pertinenti ad esercizi diversi.

24. Nello Schema di Delibera AGCom aveva proposto di individuare, a norma del considerando 27 della Direttiva, i servizi forniti dai *competitors* che, alla luce del criterio della “*finalità di uso comune*”, potessero essere considerati intercambiabili con i prodotti universali forniti da P.I., ai fini dell’eventuale attivazione del fondo di compensazione.

Nella Delibera impugnata, invece, pur avendo riconosciuto il carattere iniquo dell’onere di SU, AGCom ha ritenuto che l’attivazione del fondo di compensazione non fosse necessaria alla luce del ritenuto carattere marginale della quota di onere di SU non finanziata con trasferimenti statali.

Al fine di evidenziare l’errore logico e metodologico della Delibera AGCom è utile riepilogare gli importi in questione. Per l’anno 2011, AGCom ha riconosciuto un Onere di SU pari a **380,6 Milioni di Euro** (a fronte dell’importo massimo previsto dal Contratto di Programma fra il Ministero e P.I. di **357 Milioni di Euro**); per l’anno 2012, l’Onere di SU è pari a **327,3** (a fronte di un importo da C.d.P. di **350 Milioni di Euro**). Dunque:

Anno	OSU	Importo massimo da CdP	Delta
2011	380.6	357	<u>23,6</u>
2012	327.3	350	(22,7)
Totale	707.9	707	0.9

Osservando la tabella, si può desumere come l’AGCom abbia sbrigativamente considerato che nel biennio di riferimento la differenza tra gli importi OSU riconosciuti con la Delibera e quelli massimi erogabili ai sensi del C.d.P. è effettivamente marginale (0,9 Milioni).

Tuttavia, tale approccio risulta metodologicamente erraneo, dal momento che AGCom avrebbe dovuto considerare l’Onere di SU in relazione al singolo anno. Infatti, il d.lgs. 261/99 prevede espressamente che il Costo netto venga verificato annualmente da AGCom (cfr. art. 3, comma 14). La circostanza che AGCom abbia deciso di riunire in un unico procedimento la verifica dell’Onere per gli anni 2011 e 2012 non può certo legittimare l’Autorità ad operare arbitrarie compensazioni degli importi del costo netto, che - come si vedrà – determinano conseguenze pregiudizievoli rilevanti a danno di P.I.

Ed infatti, se – conformemente al Decreto – si ha riguardo al singolo anno 2011, la differenza tra l’Onere di SU riconosciuto da AGCom (380,6) e l’importo massimo erogabile da CdP (357), la quota di Onere di SU non finanziata da trasferimenti statali, lungi dall’essere non significativa, ammonta a ben 23,6 Milioni di Euro.

Tale quota di 23,6 Milioni di Euro rimarrà quindi, in pratica, esclusivamente a carico di Poste, dal momento che la copertura della stessa non è prevista nel Contratto di Programma.

Questo risultato è in palese contrasto con il principio di “*minima distorsione del mercato*”, che pure AGCom ha invocato al § 542 Delibera.

Conclusivamente sul punto, AGCom avrebbe dovuto considerare anno per anno l’entità dell’OSU rispetto all’importo massimo finanziabile da CdP. *Ergo*, per il 2011, avrebbe dovuto considerare che la differenza tra i due importi è di ben 23 Milioni e, di conseguenza, deliberare l’attivazione del fondo in modo da allocare la quota non finanziata di Onere in maniera più equa tra i vari *players* del mercato, limitando così gli effetti distorsivi della concorrenza.

* * *

Istanza istruttoria

25. In ragione di quanto sopra esposto, segnatamente nel motivo sub VI, la ricorrente ha un interesse evidente a visionare

- i documenti e i modelli di calcolo da cui si possa desumere l’algoritmo di calcolo adottato dall’AGCom per il calcolo dell’onere del SU per gli anni 2011 e 2012 con evidenza del risultato economico dello scenario FSU e dello Scenario NFSU, del margine di utile ragionevole, dei vantaggi intangibili e commerciali e di ogni altro elemento considerato dall’Autorità;
- per quanto riguarda il risultato economico dello scenario FSU e dello scenario NFSU, i documenti dai quali si evinca il valore di ciascuna delle voci di costo, di ricavo, di numero addetti o di altra natura, di cui alla tabella 4 a pag. 26 della Delibera (e cioè “FSU conti dichiarati da USP”, “FSU post verifica pertinenza e necessità”, “NFSU conti dichiarati da USP”, “NFSU post verifica verosimiglianza evitabilità”, “*Saving* conti dichiarati da USP”, “*Saving* post verifica”) per ciascuno dei seguenti elementi:
 1. Modello operativo del recapito;
 2. Modello operativo dello smistamento;
 3. Modello operativo del trasporto nazionale;
 4. Modello operativo della raccolta/distribuzione;
 5. Modello operativo della rete degli UP;
 6. Calcolo dell’IVA indetraibile;

7. Servizio Pacco Ordinario;
8. Costo del lavoro, totale e per addetto;
9. Overheads e costi indiretti,

nonché l'importo complessivo dei costi dello scenario FSU e dello scenario NFSU, a monte e a valle delle eventuali rettifiche operate dall'Autorità.

Per quanto riguarda i ricavi, PI ha interesse ad avere accesso ai documenti dai quali si evinca il valore assoluto e percentuale dei ricavi persi e mantenuti, in relazione a ciascuna tipologia di prodotto postale e finanziario, nonché l'importo complessivo dei ricavi dello scenario FSU e dello scenario NFSU, a monte e a valle delle eventuali rettifiche operate da Codesta Autorità.

Per quanto riguarda i vantaggi intangibili e commerciali, PI ha interesse all'accesso ai documenti e/o ai modelli di calcolo da cui si possa comprendere il valore puntuale e le modalità attraverso le quali Codesta Autorità abbia stimato ognuno dei seguenti elementi relativi ai vantaggi intangibili:

- a. fedeltà al marchio;
- b. uso diversificato della rete di accesso;

nonché l'importo globalmente stimato da Codesta Autorità per i vantaggi intangibili e commerciali.

Pertanto, si chiede che l'Ill.mo Tribunale adito ordini all'Autorità resistente di depositare in giudizio la suddetta documentazione, con ogni più ampia riserva di proporre motivi aggiunti.

ISTANZA DI NOTIFICAZIONE PER PUBBLICI PROCLAMI EX ART. 41, COMMA 4,

C.P.A.

7. In considerazione del fatto che il Consiglio di Stato nella Sentenza ha stabilito che al fine di “rispett[are] quanto stabilito all'art. 49 c.p.a., il giudizio di primo grado avrebbe dovuto svolgersi a **contraddittorio integro**, per garantire il giusto processo e l'effettività della tutela giurisdizionale nei confronti di tutti i soggetti coinvolti, dapprima, dall'azione amministrativa, in senso pregiudizievole o accrescitivo della propria sfera giuridica; poi, dall'azione giudiziaria che gli esiti amministrativi potrebbe ribaltare” (Sentenza, § 16, enfasi aggiunta), vale a dire tutti gli operatori tenuti a contribuire al fondo di compensazione del servizio universale e che l'elevato numero dei controinteressati così individuati – si tratta di qualche centinaio di operatori – rende sommamente difficile l'esecuzione delle notificazioni individuali nei modi ordinari, P.I. chiede che codesto Ecc.mo Tribunale voglia autorizzare, ex art. 41, comma 4, c.p.a., la notifica del ricorso introduttivo del giudizio intestato a mezzo di pubblici proclami nei confronti dei controinteressati, nelle modalità e nei tempi che lo stesso vorrà prescrivere.

P.Q.M.

P.I. chiede che l'Ecc.mo Tribunale voglia, ogni contraria istanza disattesa, annullare il provvedimento

impugnato.

Con vittoria di spese, diritti e onorari.

Ai sensi del d.P.R. n. 115/2002, il contributo unificato per il presente giudizio è pari a € 2.000,00, essendo il valore della causa non determinato, né determinabile.

Roma, 14 novembre 2023.

Prof. Avv. Angelo Clarizia

Avv. Carlo Mirabile”

MODALITA' DI CONSULTAZIONE:

Lo svolgimento del processo può essere seguito consultando il sito www.giustizia-amministrativa.it attraverso le modalità rese note sul sito medesimo.

DECRETO PRESIDENZIALE N. 7230/2023:

Il presente avviso, valevole quale strumento di notifica per “pubblici proclami” è pubblicato in ottemperanza al Decreto presidenziale del TAR Lazio – Roma, Sez. IV, n. 7230/2023 del 16.11.2023 con cui il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio ha autorizzato il Prof. Avv. Angelo Clarizia ad effettuare la notifica per pubblici proclami del ricorso in riassunzione nell’interesse di **Poste Italiane S.p.A.**

SONO ALTRESI' PUBBLICATI:

- 1) il contenuto integrale del ricorso;
- 2) il Decreto Presidenziale n. 7230/2023;

TERMINE DI PUBBLICAZIONE:

In ottemperanza al Decreto presidenziale n. 7230/2023, il presente avviso e tutta la documentazione allegata rimarranno pubblicati sul sito web istituzionale dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni – AGCom sino alla pubblicazione della sentenza definitiva di primo grado.

Prof. Avv. Angelo Clarizia
(Firmato digitalmente)