



DELIBERA N. 199/21/CONS

VERIFICA DEL CALCOLO DEL COSTO NETTO DEL SERVIZIO POSTALE UNIVERSALE PER GLI ANNI 2017, 2018 E 2019

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 17 giugno 2021;

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

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

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

VISTO il decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante “*Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio*” così come modificato dal d.lgs. n. 58/2011, che ha recepito la direttiva 2008/6/CE e, in particolare, l’art. 3, comma 14, che recita «*[l]’autorità di regolamentazione rende pubblica annualmente la quantificazione dell’onere del servizio universale e le modalità di finanziamento dello stesso*»;

VISTO il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante “*Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici*”, come convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e, in particolare, l’art. 21 che conferisce all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito denominata Autorità o AGCOM) i poteri di regolamentazione per il settore postale ai sensi dell’art. 22 della direttiva 2008/6/CE;

VISTI i Contratti di programma tra il Ministero dello sviluppo economico (di seguito denominato MISE) e Poste Italiane S.p.A. (di seguito denominata anche Poste Italiane e PI) e, in particolare, il contratto di programma 2015-2019, stipulato in data 15 dicembre 2015;

VISTA la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*” e, in particolare, l’art. 1, comma 273, che recita «*[il costo netto del servizio postale universale] a carico della finanza pubblica è confermato nell’importo massimo di 262,4 milioni di euro a decorrere dall’anno 2015, cui si provvede nell’ambito delle risorse previste a legislazione vigente allo scopo finalizzate. Sono fatti salvi gli effetti delle verifiche dell’Autorità per le*

garanzie nelle comunicazioni in ordine alla quantificazione del costo netto del servizio postale universale»;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “*Adozione del nuovo Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*” come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 696/20/CONS;

VISTA la delibera n. n. 383/17/CONS, del 5 ottobre 2017, recante “*Adozione del Regolamento recante la disciplina dell’accesso ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e degli articoli 5 e seguenti del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*”;

VISTA la delibera n. 107/19/CONS, del 5 aprile 2019, recante “*Adozione del Regolamento concernente le procedure di consultazione nei procedimenti di competenza dell’Autorità*”;

VISTA la delibera n. 412/14/CONS, 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*”;

VISTA la delibera n. 298/17/CONS, del 17 luglio 2017, recante “*Servizio postale universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell’eventuale costo netto per gli anni 2013 e 2014*”;

VISTA la delibera n. 214/19/CONS, del 7 giugno 2019, avente ad oggetto “*Verifica del calcolo del costo netto del servizio postale universale per gli anni 2015 e 2016*”;

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

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

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

VISTA la decisione della Commissione europea “*C(2015) 8545 final*”, del 4 dicembre 2015, recante “*State Aid SA.43243 (2015/N) – Italy. State compensation granted to Poste Italiane SpA for the delivery of the universal postal service over the periods 2012-2015 and 2016-2019*”;



CONSIDERATA la delibera n. 215/19/CONS, del 7 giugno 2019, avente ad oggetto “*Avvio del procedimento di verifica del calcolo del costo netto del servizio postale universale per gli anni 2017 e 2018*” e la successiva comunicazione, dell’8 luglio 2020, pubblicata sul sito *web* dell’Autorità in data 9 luglio 2020, con cui l’oggetto del procedimento istruttorio è stato ampliato anche all’anno 2019;

VISTA la delibera n. 79/21/CONS, del 4 marzo 2021, recante “*Consultazione pubblica concernente la verifica del calcolo del costo netto del servizio postale universale per gli anni 2017, 2018 e 2019*”;

TENUTO CONTO delle informazioni e dei dati complessivamente acquisiti nel corso delle attività di verifica del calcolo del costo netto per gli anni 2017, 2018 e 2019, nonché della documentazione trasmessa da Poste Italiane in riscontro alle richieste di chiarimenti e/o approfondimenti formulate durante l’espletamento dell’attività istruttorio;

VISTA l’istanza di audizione pervenuta da parte del Consorzio di Tutela A.RE.L – Agenzia recapito licenziatari, di seguito denominata AREL;

SENTITO, in data 13 maggio 2021, AREL;

VISTI i contributi prodotti da AREL e da Poste Italiane S.p.A.;

CONSIDERATO, altresì, quanto segue:



INDICE

1. IL QUADRO NORMATIVO	6
1.1. Il quadro di riferimento normativo comunitario.....	6
1.2. Il quadro di riferimento normativo nazionale.....	7
1.3. Il calcolo del costo netto del servizio universale in Italia	11
2. LA METODOLOGIA DI CALCOLO DEL COSTO NETTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE	14
2.1. La metodologia proposta da Poste Italiane.....	14
2.2. Le valutazioni dell'Autorità sulla metodologia presentata da Poste Italiane	18
2.3. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sulla metodologia presentata da Poste Italiane.....	19
2.4. Le valutazioni conclusive dell'Autorità sulla metodologia presentata da Poste Italiane	21
3. L'OPERATORE NFSU.....	27
3.1. I ricavi nello scenario NFSU di Poste Italiane	27
3.2. Le valutazioni dell'Autorità sui ricavi nello scenario NFSU	29
3.3. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sui ricavi nello scenario NFSU ..	34
3.4. Le valutazioni conclusive dell'Autorità sui ricavi nello scenario NFSU	37
3.5. I costi nello scenario NFSU di Poste Italiane.....	42
3.6. Le valutazioni dell'Autorità sui costi nello scenario NFSU.....	50
4. Il diritto a realizzare profitti ragionevoli	61
4.1. Il diritto a realizzare profitti ragionevoli presentati da Poste Italiane	61
4.2. Le valutazioni dell'Autorità sui profitti ragionevoli presentati da Poste Italiane.....	64
4.3. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione su profitti ragionevoli.....	70
4.4. Le valutazioni conclusive dell'Autorità sui profitti ragionevoli	71
5. I vantaggi intangibili e commerciali	74
5.1. La stima dei vantaggi intangibili e commerciali di Poste Italiane.....	74
5.2. Le valutazioni dell'Autorità sui vantaggi intangibili e commerciali di Poste Italiane	76
5.3. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sui vantaggi intangibili e commerciali di Poste Italiane.....	78
5.4. Le valutazioni conclusive dell'Autorità sui vantaggi intangibili e commerciali di Poste Italiane	79
6. Onere del servizio universale postale.....	80
6.1. Le valutazioni conclusive dell'Autorità sull'onere del servizio universale	82
7. L'iniquità dell'onere derivante dalla fornitura del servizio universale.....	85



7.1.	Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sull'iniquità dell'onere	86
7.2.	Le valutazioni conclusive dell'Autorità sull'iniquità dell'onere	87
8.	Il fondo di compensazione.....	88
8.1.	Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sul fondo di compensazione.....	90
8.2.	Le valutazioni conclusive dell'Autorità sul fondo di compensazione.....	93

1. IL QUADRO NORMATIVO

1.1. Il quadro di riferimento normativo comunitario

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

2. La prima direttiva è incentrata sul servizio universale (di seguito indicato anche con SU) che rappresenta un nodo cruciale della regolamentazione del settore. Secondo il legislatore dell’Unione europea, il SU deve assicurare *«a tutti gli utenti accesso agevole alla rete postale offrendo, in particolare, un numero sufficiente di punti di accesso e garantendo condizioni soddisfacenti per quanto riguarda la frequenza della raccolta e della distribuzione»*¹ e, nel contempo, evitare distorsioni della concorrenza. Il servizio postale universale è definito fin dalla prima direttiva quale *«un insieme minimo di servizi di qualità specifica che devono essere forniti in ciascuno Stato membro ad un prezzo accessibile a tutti gli utenti, indipendentemente dalla loro localizzazione geografica nella Comunità»*.² La seconda direttiva postale, al fine di favorire il processo di liberalizzazione, ha previsto un graduale ridimensionamento dell’ambito della riserva elencando i servizi che possono esservi inclusi. Nel contempo, la seconda direttiva ha stabilito un regime di libera concorrenza per i servizi non rientranti nell’area di riserva, consentendo anche ad altri operatori di offrire al pubblico dei servizi postali. La terza direttiva, infine, ha imposto agli Stati membri di abolire qualunque forma di riserva nel settore postale e di adottare tutte le altre misure necessarie alla completa apertura del mercato.

3. La direttiva n. 2008/6/CE definisce il costo netto degli obblighi di SU come *«ogni costo connesso all’operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione»*³ e prevede che il suo calcolo sia effettuato dal fornitore del SU, mentre demanda alle Autorità nazionali di regolamentazione (ANR) la verifica di tale costo. La metodologia per il calcolo del costo netto del SU è descritta in dettaglio nell’allegato I della direttiva: in sintesi, il costo netto deve essere calcolato come la differenza tra il costo netto delle operazioni del fornitore designato per la fornitura del SU e il costo netto che lo stesso operatore sosterebbe in assenza di tali obblighi. È inoltre esplicitato che nel calcolo si deve tenere conto di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi

¹ Cfr. Direttiva n. 97/67/CE, considerato 12.

² Cfr. Direttiva n. 97/67/CE, considerato 11.

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

commerciali di cui beneficiano i fornitori del servizio postale designati, il diritto a realizzare profitti ragionevoli e gli incentivi per una maggiore efficienza economica.

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

1.2. Il quadro di riferimento normativo nazionale

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

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

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

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



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

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

8. I servizi attualmente inclusi nel servizio postale universale sono:⁶ posta ordinaria,⁷ posta prioritaria, posta massiva, posta raccomandata, posta assicurata, invii editoriali e pacco ordinario, servizi di notifica a mezzo posta di atti giudiziari e di violazioni del codice della strada; questi ultimi, fino al settembre 2017, sono stati oggetto di un regime di esclusiva a favore di Poste Italiane, poi abolito dall'articolo 1, commi 57 e 58, della legge 4 agosto 2017⁸⁻⁹.

⁵ Questi limiti sono stati modificati dalla legge di stabilità 2015, art. 1, commi 276 e ss., vedi *infra*.

⁶ Il legislatore italiano ha optato per l'estensione massima del SU consentita dalle direttive comunitarie, includendovi anche la corrispondenza commerciale (di cui fa parte anche la c.d. posta massiva, cioè la posta per gli utenti *business*). La pubblicità diretta per corrispondenza non fa più parte del SU dal 1° giugno 2012.

⁷ La posta ordinaria è stata reintrodotta dalla legge di stabilità 2015, art. 1, comma 278.

⁸ In precedenza, il d.lgs. n. 58 del 2011 aveva abolito la riserva a favore di Poste Italiane per i servizi di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione di invii di corrispondenza interna e transfrontaliera entro il limite di peso di 50 grammi.

⁹ In attuazione della legge n. 124/2017, l'Autorità, con la delibera n. 77/18/CONS del 20 febbraio 2018, ha approvato il "*regolamento in materia di rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del codice della strada (articolo 201 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)*", in vigore dal 1 marzo 2018, attribuendo al MISE la competenza per il rilascio delle citate licenze e al Ministero della Giustizia il compito di elaborare specifiche linee guida per l'espletamento di corsi di formazione rivolti agli addetti all'accettazione, recapito e consegna degli atti. Il MISE, con decreto del 19 luglio 2018, ha adottato il "*disciplinare delle procedure per il rilascio delle licenze individuali speciali per l'offerta al pubblico dei servizi di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse e di violazioni del codice della strada*"; mentre il Ministero della Giustizia ha emanato, in via definitiva, in data 5 febbraio 2020, le "*linee guida per i corsi di formazione per gli addetti alla notifica a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada*". Successivamente, nel 2020, gli operatori che avevano acquisito il titolo abilitativo per effettuare la notifica a mezzo posta hanno completato lo svolgimento dei corsi di formazione e sono nelle condizioni di fornire il servizio.



9. Tutti i servizi postali rientranti nell'ambito del SU sono prestati senza l'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), ai sensi dell'art. 10, comma 1, *n. 16*), del d.P.R. n. 633 del 1972¹⁰.

10. Il d.lgs. n. 261/99, art. 12, prevede che per ciascun SU, l'Autorità definisca i requisiti di qualità relativamente ai tempi di recapito, alle caratteristiche tecniche di fornitura ed al prezzo al pubblico e vigili sul rispetto dei livelli di qualità, che sono recepiti nella carta dei servizi del fornitore ed anche nel contratto di programma.

11. Con la legge di stabilità 2015, il legislatore è intervenuto a modificare le disposizioni concernenti il SU con l'intento di adeguare i livelli di servizio alle mutate esigenze degli utenti in funzione del contesto tecnico, economico e sociale e di assicurare la sostenibilità dell'onere del servizio, consentendo l'introduzione di misure di razionalizzazione del servizio e di rimodulazione della frequenza settimanale di raccolta e recapito.¹¹ In conformità a quanto previsto dalla legge di stabilità 2015, l'Autorità, con la delibera n. 395/15/CONS, ha autorizzato PI ad attuare un modello di recapito a giorni alterni degli invii postali rientranti nel servizio universale nelle aree individuate dalla medesima legge di stabilità 2015,¹² mentre, con la delibera n. 396/15/CONS, ha definito nuovi obiettivi di qualità e nuove tariffe dei servizi inclusi nel SU.¹³

12. Dopo aver delineato il regime delle prestazioni di SU, il d.lgs. n. 261/1999 definisce le norme per la designazione del fornitore e per la quantificazione ed il finanziamento dell'eventuale onere iniquo per la sua fornitura. In particolare, il decreto legislativo ha stabilito che in Italia vi sia un unico fornitore designato per il SU¹⁴, individuato dal MISE. Il d.lgs. n. 261/1999, prevede, nel contempo, che gli altri operatori postali possano fornire al pubblico prestazioni che rientrano nel campo di applicazione del servizio universale¹⁵ previo rilascio di una licenza individuale.

¹⁰ Così come riformulato, da ultimo, dall'art. 32-bis del decreto-legge n. 91/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 116 del 2014. Si noti che la norma recepisce la disciplina dell'Unione europea relativa all'esenzione IVA per i servizi postali, regolata dall'art. 132, *lett. a*), della direttiva n. 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto.

¹¹ Cfr. legge n. 190/2014, art. 1, commi 277 e ss..

¹² Per il modello di recapito a giorni alterni è stata prevista un'attuazione graduale, che si è svolta in tre fasi a partire da ottobre 2015 e ha coinvolto circa il 23,2% della popolazione.

¹³ La delibera modifica in parte la precedente delibera n. 728/13/CONS, recante "*Determinazione delle tariffe massime dei servizi postali rientranti nel servizio universale*".

¹⁴ La direttiva n. 97/67/CE, come emendata dalla terza direttiva postale, prevede che gli Stati membri possano designare una o più imprese come fornitori del SU; gli Stati membri, in particolare, possono designare più imprese per fornire i diversi elementi del servizio universale e/o per coprire differenti parti del territorio nazionale.

¹⁵ Le imprese che intendono fornire al pubblico servizi postali universali, quali raccomandate, assicurate, posta fino a 2 kg e pacchi fino a 20 kg, necessitano di una licenza individuale, che è rilasciata dal MISE sulla base del regolamento approvato dall'Autorità con la delibera n. 129/15/CONS; per le notificazioni a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse e di violazioni del codice della strada, invece, gli operatori devono dotarsi di una licenza individuale speciale, che è rilasciata dal MISE sulla base del regolamento approvato dall'Autorità con la delibera n. 77/18/CONS.

13. In Italia il fornitore designato per il servizio postale universale è la società Poste Italiane S.p.A., società capogruppo del gruppo Poste Italiane, che svolge attività di corrispondenza, corriere espresso (per clienti *retail* e PMI), logistica e pacchi nonché attività finanziarie (offerta di conti correnti, servizi di pagamento, libretti, buoni fruttiferi postali, ecc.). Queste ultime attività, a partire dal 2 maggio del 2011, sono state attribuite contabilmente da Poste Italiane al cosiddetto Patrimonio destinato BancoPosta.¹⁶

14. Il d.lgs. n. 58/2011 ha confermato l'affidamento a Poste Italiane S.p.A. del servizio universale per un periodo di quindici anni (fino al 30 aprile 2026), con possibilità di revoca, ogni quinquennio, qualora la verifica del rispetto degli obblighi del contratto di programma da parte del MISE dia esito negativo.¹⁷

15. I rapporti tra lo Stato e il fornitore del servizio universale sono disciplinati dal contratto di programma. Quest'ultimo ha durata pluriennale,¹⁸ è redatto dal MISE ed approvato, in successione, dall'ordinamento interno e da quello europeo.¹⁹ L'*iter* istituzionale coinvolge in una prima fase il Ministero dell'economia e delle finanze, l'AGCOM ed il Parlamento, che sono chiamati ad esprimere un parere *ex ante* non vincolante²⁰ e, in seguito, la Commissione europea (di seguito denominata CE o Commissione), che ne verifica la conformità alla disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato, in particolare con riferimento al valore della compensazione dell'onere del servizio universale che lo Stato riconosce al fornitore.²¹

16. Con riferimento al calcolo del costo netto del servizio universale il d.lgs. n. 261/1999 richiama direttamente la normativa dell'Unione europea, statuendo che esso «è

¹⁶ Il Patrimonio destinato BancoPosta è stato costituito ai sensi dell'art. 2, commi 17-*octies* e ss., della legge n. 10 del 2011, di conversione del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225.

¹⁷ L'ultima verifica quinquennale, ai sensi dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 261/99, così come modificato dal d.lgs. n. 58/2011, ha riguardato il periodo dal 30 aprile 2011 al 30 aprile 2016 e si è conclusa con il Decreto del Ministero dello sviluppo economico del 25 agosto 2016, che ha confermato Poste Italiane S.p.A. quale fornitore del servizio universale postale.

¹⁸ La legge di stabilità 2015 (art. 1, comma 274) ha esteso la durata del contratto di programma da tre a cinque anni.

¹⁹ Il 30 dicembre 2019 è stato sottoscritto il Contratto di programma 2020- 2024 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane S.p.A., che è stato ammesso alla registrazione dalla Corte dei conti il 9 giugno 2020 n.558. La verifica del costo netto del SU, per gli anni 2017, 2018 e 2019, di cui al presente provvedimento, viene effettuata in conformità a quanto previsto dal Contratto di programma 2015-2019, sottoscritto in data 15 dicembre 2015.

²⁰ Le fasi dell'*iter* interno, le rispettive tempistiche e modalità di svolgimento, sono descritte nell'art. 1 comma 275, della legge di stabilità 2015.

²¹ Con riferimento all'approvazione del Contratto di programma 2015-2019, il 4 dicembre 2015 la CE ha emanato la decisione con cui ha reso noto di aver valutato «*in linea con le norme in materia di aiuti di Stato*» la compensazione concessa dall'Italia a PI per l'adempimento della sua missione di servizio pubblico nei periodi 2012-2015 e 2016-2019. La decisione è disponibile su:

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

Da ultimo, in data 1° dicembre 2020, la CE, con la decisione SA.55270, ha approvato la compensazione concessa dall'Italia a Poste Italiane per l'adempimento dell'obbligo di servizio postale universale nel periodo 2020-2024.

*effettuato nel rispetto degli orientamenti di cui all'allegato I della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, inserito dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008».*²²

17. Il d.lgs. n. 201/2011 ha assegnato all'AGCOM le funzioni di regolamentazione del settore postale: tra i compiti spettanti all'Autorità vi è la verifica *ex post* del calcolo del costo netto del servizio universale nonché il compito di rendere pubblica annualmente la quantificazione di tale onere e le relative modalità di finanziamento. A tale scopo, l'art. 3, comma 4, del contratto di programma 2015-2019 prevede che Poste Italiane S.p.A., in qualità di fornitore designato, trasmetta all'Autorità entro il mese di giugno di ciascun anno, per le verifiche di competenza, la propria quantificazione dell'onere del servizio universale sostenuto nel precedente esercizio contabile (calcolato sulla base della separazione contabile certificata redatta ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 261/1999), unitamente ad una previsione dell'onere relativo all'esercizio in corso.²³

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

18. L'onere e l'eventuale compensazione del costo del servizio universale, prima del recepimento della terza direttiva postale, erano definiti dal MISE. Il costo netto del servizio universale era calcolato come differenza tra i ricavi ed i costi del servizio universale risultanti dalla separazione contabile, vale a dire la perdita netta. La terza direttiva postale ha assegnato alle Autorità nazionali di regolamentazione il compito di calcolare il costo netto del servizio universale, secondo i criteri definiti nell'Allegato I della medesima direttiva.

19. L'Autorità, a seguito dell'attribuzione delle funzioni di autorità di settore, ha finora effettuato la verifica del costo netto del SU per gli anni dal 2011 al 2016,²⁴ utilizzando, in linea con l'allegato I della direttiva postale, la metodologia di calcolo attualmente più diffusa a livello europeo, anche in altri settori, ossia il cosiddetto "*Profitability cost approach*" (di seguito denominato anche *PC approach* o PC). In base a tale metodologia, il costo netto del SU è calcolato come differenza tra il risultato d'esercizio dell'operatore designato per la fornitura del SU (di seguito denominato operatore FSU) ed il risultato d'esercizio che lo stesso operatore conseguirebbe nell'ipotesi in cui non fosse soggetto agli obblighi di SU (di seguito denominato operatore NFSU). A differenza del criterio di determinazione dell'onere del SU utilizzato nel periodo precedente alla terza direttiva postale, il *PC approach* non si limita alle evidenze contabili ma prende in considerazione gli effetti del vincolo della fornitura del SU sulle scelte dell'operatore FSU, compensandolo non solo delle perdite nette ma anche dei mancati profitti per la fornitura

²² Cfr. d.lgs. n. 261/1999, art. 3, comma 13.

²³ Tale disposizione è stata recepita anche nel contratto di programma 2020-2024.

²⁴ Cfr. la delibera n. 412/14/CONS, relativa alla verifica del costo netto del SU per gli anni 2011 e 2012, la delibera n. 298/17/CONS, relativa alla verifica del costo netto del SU per gli anni 2013 e 2014, e la delibera n. 214/19/CONS, relativa alla verifica del costo netto per gli anni 2015 e 2016.

del SU e tenendo conto del diritto a realizzare profitti ragionevoli e degli eventuali vantaggi intangibili e commerciali.²⁵

20. In particolare, il PC *approach* consiste nel confrontare lo scenario “fattuale” dell’operatore FSU con uno scenario “controfattuale” ipotetico, corrispondente all’operatore NFSU. La differenza tra il risultato d’esercizio dell’operatore FSU e dell’operatore NFSU è il “*net cost*”, cui si sommano profitti ragionevoli (in genere calcolati con la metodologia del WACC, “*Weighted average cost of capital*”) e si sottraggono i vantaggi intangibili e commerciali.

21. L’art. 6, comma 2, del contratto di programma 2015-2019, in conformità a quanto previsto dalla legge di stabilità 2015 indica il limite massimo di 262,4 milioni di euro annui per il contributo a carico del bilancio dello Stato, per l’onere del servizio universale da erogare entro il 31 dicembre di ciascun anno di vigenza del contratto, con cadenza mensile.

22. Nel caso in cui l’onere calcolato dall’Autorità diverga dall’importo della compensazione prevista dal contratto di programma sono applicati dei meccanismi compensativi. In particolare, nel caso in cui il valore quantificato da AGCOM relativo a ciascun biennio e all’ultimo anno di vigenza del Contratto di programma 2015-2019 sia inferiore alle compensazioni complessivamente erogate dallo Stato al fornitore per i medesimi anni, lo Stato procede con cadenza biennale al recupero delle somme erogate in eccesso.²⁶ Nel caso contrario, l’Autorità può deliberare il ricorso ad un apposito fondo di compensazione²⁷.

23. Nell’ambito delle verifiche del costo netto del SU, per gli anni dal 2011 al 2016 l’Autorità ha accertato che l’onere del SU superava, tranne che nel 2012, l’importo massimo del contributo statale,²⁸ tuttavia, non ha ritenuto necessario attivare il

²⁵ I vantaggi intangibili e commerciali sono i benefici immateriali di cui gode l’operatore in qualità di FSU, come la fedeltà al marchio e le occasioni di contatto, che si detraggono dal costo netto.

²⁶ Analoghi meccanismi compensativi sono previsti dal contratto di programma 2020-2024.

²⁷ L’istituzione del fondo di compensazione degli oneri del SU è prevista dal d.lgs. n. 261/1999 (artt. 3 e 10). Il fondo è amministrato dal MISE ed è alimentato dai titolari di licenze individuali entro la misura massima del dieci per cento degli introiti lordi derivanti dall’attività autorizzata. La determinazione del contributo, secondo principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità è effettuata dall’Autorità. Il contratto di programma 2015-2019 fissa un tetto massimo al contributo erogabile in favore di Poste Italiane attraverso il fondo di compensazione pari a 89 milioni di euro l’anno.

²⁸ Il costo netto valutato dall’Autorità superava i finanziamenti statali di 24 milioni di euro, nel 2011, di 50 milioni di euro, nel 2013, di 73 milioni di euro, nel 2014, di 60 milioni di euro, nel 2015, e di 94 milioni di euro, nel 2016.

meccanismo di contribuzione a carico degli altri operatori,²⁹ di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 261/99.³⁰

24. Con la presente delibera l'Autorità intende valutare il costo netto sostenuto da Poste Italiane S.p.a. per gli anni 2017, 2018 e 2019.

25. Nei capitoli che seguono, dopo l'illustrazione della proposta di PI, relativamente agli esercizi per gli anni 2017, 2018 e 2019, per il calcolo del costo netto del SU e per la sua valorizzazione, saranno esposte le valutazioni dell'Autorità svolte nel rispetto del quadro normativo di settore e utilizzando una metodologia di tipo *PC approach*.

²⁹ Per il 2011 la parte non finanziata dallo Stato era stata considerata poco significativa, per giustificare l'attivazione del fondo di compensazione. Per gli anni 2013 e 2014 si è evidenziato che il fornitore del servizio universale era nelle condizioni di finanziare con i profitti derivanti da altre attività la parte del costo netto non finanziata dallo Stato e che, in ogni caso, l'onere amministrativo legato alla ripartizione del fondo di compensazione e alla sua gestione su oltre 2000 operatori postali sarebbe stato troppo elevato. Per gli anni 2015 e 2016 si è ritenuto che non ci fossero le condizioni di mercato per l'attivazione del fondo di compensazione, in quanto erano anni di trasformazione del mercato postale, in cui tutti gli operatori avevano subito profonde perdite a causa della riduzione della corrispondenza e avevano dovuto sostenere ingenti investimenti per accedere al mercato *e-commerce*, mentre PI aveva mantenuto una condizione economica stabile grazie alla fornitura di altri servizi (finanziari e assicurativi) attraverso la rete del SU, quindi non aveva ridotto la sua capacità di finanziare l'onere del SU.

³⁰ Delibere nn. 412/14/CONS, 298/17/CONS e 214/19/CONS, avverso tali delibere PI ha presentato ricorso al TAR del Lazio. La delibera n. 412/14/CONS è stata impugnata anche da un operatore postale concorrente.

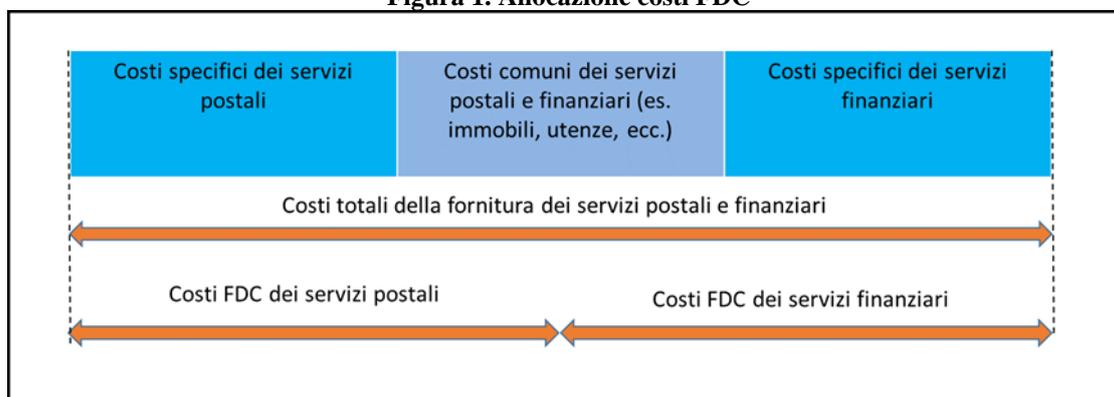
2. LA METODOLOGIA DI CALCOLO DEL COSTO NETTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE

2.1. La metodologia proposta da Poste Italiane

26. I documenti di separazione contabile trasmessi da PI per gli anni 2017, 2018 e 2019, analogamente a quelli degli anni precedenti, contengono i prospetti relativi a tutti i servizi postali e ai soli servizi postali rientranti nel servizio universale; inoltre, ai fini della riconciliazione con il bilancio civilistico, riportano un prospetto relativo a tutta Poste Italiane S.p.A., che include anche i servizi finanziari. Questi ultimi, nel bilancio civilistico di PI, sono contabilizzati separatamente nel cosiddetto “Patrimonio Bancoposta”. I documenti sono accompagnati dalla relazione della società di revisione che attesta la conformità della contabilità regolatoria ai criteri indicati nell’articolo 7, comma 2, del d.lgs. n. 261 del 1999.

27. La separazione contabile si basa sullo *standard* di allocazione dei costi pienamente distribuiti FDC (*Full Distributed Cost*);³¹ i costi comuni — come, ad esempio, i costi della rete degli uffici postali (di seguito UP) — sono, quindi, ripartiti fra i servizi postali e finanziari secondo specifici *driver*, come mostrato nella figura seguente.

Figura 1. Allocazione costi FDC



28. Come mostra la tabella che segue, i prospetti contabili relativi ai servizi postali riguardano sia le attività svolte attraverso la rete logistica, sia quelle svolte attraverso la rete degli UP. Dal momento che PI si avvale della rete degli UP anche per la fornitura dei servizi finanziari (BancoPosta), i costi della rete degli UP nella contabilità regolatoria sono attribuiti *pro quota* (attraverso appositi *drivers*) sia ai servizi postali, sia ai servizi finanziari.³²

³¹ Metodologia ABC (*Activity Based Costing*) e base di costo a costi storici HC (*Historical Cost*).

³² La maggior parte dei costi della rete degli uffici postali (oltre l’80%) è attribuita ai servizi finanziari.

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

Servizi postali universali e non	Altri servizi (tra cui finanziari)
Ricavi servizi postali	Ricavi da altri servizi
Costi servizi postali, di cui:	Costi da altri servizi, di cui:
- Costi della rete logistica	- Costi servizi finanziari
- Quota costi rete UP sostenuti per la fornitura di servizi postali	- Quota costi rete UP sostenuti per la fornitura di servizi finanziari
Risultato netto servizi postali	Risultato netto "altri servizi"

29. Diversamente dalla contabilità regolatoria, nel bilancio civilistico di Poste Italiane S.p.A., tutti i costi della rete degli UP (sia quelli sostenuti per la fornitura dei servizi postali - universali e non - sia quelli sostenuti per la fornitura dei servizi finanziari) sono contabilizzati nel conto economico di Poste Italiane S.p.A.. I costi per l'utilizzo della rete degli UP da parte dei servizi finanziari sono contabilizzati anche nel Patrimonio destinato BancoPosta attraverso una posta figurativa (*transfer charge*).

Tabella 2: Ripartizione dei ricavi e dei costi nel bilancio di Poste Italiane S.p.A.

Poste Italiane S.p.A.	Patrimonio BancoPosta
- Ricavi da servizi postali - Altri ricavi	- Risultato netto della gestione finanziaria (ricavi servizi finanziari)
Costi totali, comprensivi di: - Costi della rete logistica - Totale costi rete UP	Costi totali, comprensivi di: - Costi per utilizzo rete UP di PI S.p.A. (<i>transfer charge</i>)
Risultato netto Poste Italiane S.p.A.	Risultato netto Patrimonio BancoPosta

30. Sulla base dei documenti di separazione contabile, PI propone di calcolare il costo netto per gli anni 2017, 2018 e 2019 utilizzando, in continuità con gli anni 2011-2016, la metodologia del *Profitability Cost approach*.³³ PI dunque delinea i due scenari, fattuale (FSU) e controfattuale (NFSU), nell'ambito dei quali esamina i ricavi conseguiti ed i costi

³³ In base a tale metodologia, ed in linea con quanto previsto dall'allegato I alla direttiva postale, il costo netto del SU è calcolato come differenza tra il risultato d'esercizio dell'operatore designato per la fornitura del SU (di seguito denominato operatore FSU) ed il risultato d'esercizio che lo stesso operatore conseguirebbe nell'ipotesi in cui non fosse soggetto agli obblighi di SU (di seguito denominato operatore NFSU).

sostenuti per la fornitura dei servizi postali, riconducibili sia alla rete logistica, sia alla rete degli uffici postali (rete commerciale).

31. In particolare, per lo scenario FSU, PI utilizza i costi sostenuti e i ricavi conseguiti effettivamente, risultanti dai documenti di separazione contabile. Per lo scenario NFSU, invece, definisce e valorizza i costi che sosterebbe e i ricavi che conseguirebbe in un mercato concorrenziale senza di obblighi di SU, quindi senza alcun vincolo in termini di portafoglio prodotti e relativi livelli di servizio, rete di vendita e distributiva ed aree territoriali in cui operare. In particolare, PI nello scenario NFSU, sulla base della domanda di mercato, corrispondente a quella effettiva negli anni di riferimento, rimodula l'offerta senza modificare le tariffe vigenti (fatta eccezione per gli incrementi tariffari dovuti all'introduzione dell'IVA) e ipotizza una razionalizzazione delle risorse impiegate in ciascuna delle fasi della catena del processo produttivo. Più precisamente, nello scenario controfattuale PI ipotizza che:

- i. l'accettazione sia attiva tutti i giorni lavorativi presso un numero ridotto di uffici postali,³⁴ e di centri di accettazione *business*;
- ii. la raccolta sia attiva tutti i giorni solo presso gli UP aperti;
- iii. la rete di smistamento sia razionalizzata;
- iv. il trasporto nazionale sia effettuato solo su gomma (eliminazione della rete di trasporto aerea);
- v. la distribuzione fino ai punti di recapito sia attiva tutti i giorni su un numero ridotto di centri;
- vi. il recapito sia limitato e razionalizzato per zone geografiche (in funzione della densità della popolazione e delle opportunità di *business*), con una minore copertura del territorio e con conseguente razionalizzazione della rete di consegna e dei nodi di recapito. Al riguardo, PI nelle zone non coperte ipotizza di disporre dei punti di consegna, detti *drop-box*, presso cui gli utenti possono ritirare la propria corrispondenza.³⁵

32. Secondo PI, questi cambiamenti (in particolare la riduzione della frequenza di recapito e l'eliminazione della rete di trasporto aerea) implicano che l'operatore, in assenza di obblighi, non sarebbe in grado di fornire i servizi con recapito entro il giorno

³⁴ PI ipotizza una riduzione del numero degli UP da circa 12.800 (scenario reale) a circa 4.500 (scenario controfattuale), come specificato nel par. 3.3.7.

³⁵ In particolare, PI propone di rimodulare la frequenza e le modalità di recapito in funzione della densità della popolazione e delle opportunità di *business* come segue:

- recapito quotidiano per i comuni di Milano e Roma;
- recapito a giorni alterni per le restanti aree metropolitane e tutti i capoluoghi di provincia;
- recapito 1 volta a settimana per i comuni con più di 5.000 abitanti;
- per i restanti comuni, servizio di recapito con implementazione di punti di consegna, i cosiddetti *drop-box* (consegna presso la sede del Comune e/o tabaccai/edicole, ecc.), che vengono alimentati da un operatore di PI e gestiti da un operatore esterno.

successivo (servizi in J+1), come la consegna dei quotidiani. Inoltre, PI assume che in assenza di obblighi non fornirebbe più il servizio di pacco ordinario e che, non beneficiando più dell'esenzione IVA, i restanti servizi sarebbero soggetti ad IVA, con conseguente incremento dei prezzi.³⁶

33. Infine, PI ha fornito una stima dei vantaggi intangibili e commerciali legati agli obblighi di SU e ha tenuto conto del diritto a realizzare profitti ragionevoli utilizzando, per il 2017, il tasso di remunerazione del capitale investito (WACC) e, invece, per il 2018 e per il 2019, l'"EBIT margin".³⁷

34. Analogamente agli anni precedenti, PI ha presentato il calcolo del costo netto relativo agli anni 2017, 2018 e 2019 in riferimento al perimetro dei servizi postali nel loro complesso, invece che al perimetro dei soli servizi rientranti nel SU, adducendo le medesime motivazioni già vagliate, e ritenute non accettabili dall'Autorità, nell'ambito delle precedenti istruttorie sul costo netto.³⁸ Per ragioni di completezza, tuttavia, nell'attuale proposta ha indicato nei documenti contabili anche la valutazione dell'onere del servizio universale limitata ai soli servizi rientranti nel servizio universale, che è riportata nella tabella seguente.

Tabella 3: Costo netto 2017, 2018 e 2019 presentato da PI (in milioni di euro).

Costo netto 2017-2019	Servizio universale (2017)	Servizio universale (2018)	Servizio universale (2019)
Costo Netto Operatore FSU	- 586	- 548	- 429
Costo Netto Operatore NFSU	0	0	0
Profitti ragionevoli	30	123	115
Vantaggi intangibili e commerciali	30	34	35
Onere del SU	- 586	- 637	- 509

35. Il costo netto calcolato da PI relativo solo ai servizi che rientrano nel SU è pari a 586 milioni di euro per il 2017, a 637 milioni di euro per il 2018, e a 509 milioni di euro

³⁶ PI ipotizza che l'operatore NFSU offra solo servizi soggetti ad IVA con aliquota pari al 22% e che i prezzi praticati dall'operatore NFSU, al netto dell'IVA, rimangano invariati (il prezzo finale dei prodotti universali, quindi, diviene pari al prezzo originario più l'IVA).

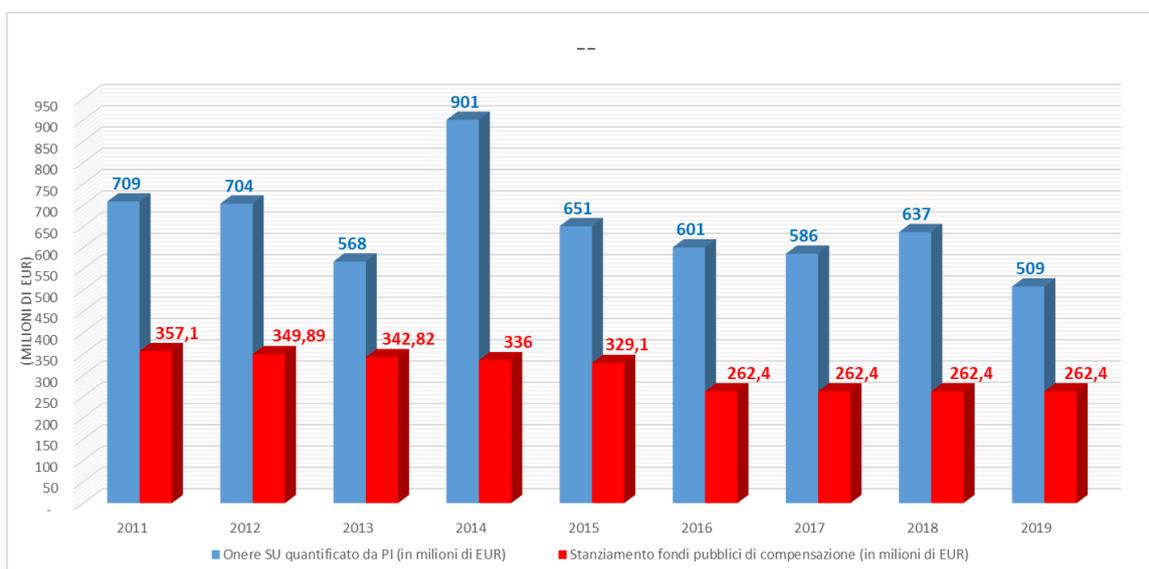
³⁷ Su richiesta dell'Autorità PI ha fornito una stima dei profitti ragionevoli attraverso il tasso di remunerazione del capitale investito anche per gli anni 2018 e 2019.

³⁸ PI osserva che gli obblighi di SU impongono la costituzione ed il mantenimento di una rete di accettazione e recapito sovradimensionata rispetto al livello della domanda e caratterizzata da elevati costi fissi, riconducibili principalmente alla capillarità della rete ed ai vincoli relativi alla frequenza e alla qualità del servizio. Per migliorare il livello di saturazione dell'infrastruttura postale, PI è quindi, indotta ad ampliare la propria offerta commerciale con servizi che non rientrano nel perimetro del SU (cfr. par. 3.1.3 della delibera n. 298/17/CONS).

per il 2019. PI ipotizza che, essendo il risultato di esercizio dell'operatore NFSU negativo, l'operatore, piuttosto che incorrere in una perdita, sceglierebbe di non operare, ovvero di avere un controfattuale con risultato economico nullo.

36. Per completezza di informazione, si riporta il confronto tra l'onere del servizio universale quantificato da PI dal 2011 al 2019 e lo stanziamento dei fondi pubblici finalizzati alla copertura di tale onere, da cui si evince che il finanziamento statale nel corso degli anni è stato sempre inferiore all'onere stimato da PI.

Grafico 1: Confronto tra Onere SU quantificato da PI e gli stanziamenti pubblici.



2.2. Le valutazioni dell'Autorità sulla metodologia presentata da Poste Italiane

37. L'Autorità, come negli anni precedenti (cfr. delibere nn. 412/14/CONS, 298/17/CONS e 214/19/CONS), concorda con PI sull'utilizzo del *Profitability Cost* per quantificare l'onere del SU per gli anni 2017-2019.

38. Per quanto riguarda la scelta del perimetro da utilizzare ai fini della valutazione del costo netto, l'Autorità ritiene opportuno basare le proprie valutazioni sul perimetro relativo ai soli servizi rientranti nel SU, in continuità con le decisioni assunte nelle precedenti verifiche (delibere nn. 412/14/CONS, 298/17/CONS e 214/19/CONS),³⁹ non escludendo la possibilità per gli anni futuri di optare per un allargamento del perimetro.

³⁹ Secondo un'interpretazione letterale della norma (art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 261/99) «il costo netto degli obblighi di servizio universale è ogni costo connesso all'operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione». Inoltre, i servizi postali non universali presentano perdite consistenti, quindi, in caso di utilizzo del perimetro allargato ai fini del calcolo del costo netto, si determinerebbe un ingente aumento del costo del SU e si potrebbero determinare effetti distorsivi sulla concorrenza, in quanto soltanto il fornitore del SU sarebbe ricompensato delle perdite conseguenti alla

39. Quanto alla proposta di PI di ipotizzare, per gli anni 2017, 2018 e 2019, uno scenario NFSU con risultato economico nullo, derivante dalla scelta dell'operatore di non operare piuttosto che incorrere in perdite, si ritiene che tale ipotesi non sia conforme a quanto previsto dall'allegato I alla direttiva 2008/6/CE, secondo cui il calcolo del costo netto deve essere effettuato come differenza tra il costo netto delle operazioni dell'FSU, quando è soggetto ad obblighi di SU, e il costo netto che lo stesso operatore sosterebbe in assenza di tali obblighi. Nell'ipotesi di PI, per contro, il calcolo del costo netto coinciderebbe con il risultato economico dell'operatore FSU e consisterebbe soltanto nel prendere atto delle perdite nette riportate nei documenti contabili prodotti dal medesimo operatore.

40. In continuità con le scelte assunte nelle precedenti verifiche, quindi, l'Autorità valuta il costo netto per gli anni 2017-2019 esaminando nello scenario controfattuale l'effettiva evitabilità delle risorse che PI ipotizza di non impiegare qualora non sia soggetta ad obblighi di SU, nonché l'attendibilità e la sostenibilità dell'ipotetica riorganizzazione dell'operatore NFSU, inclusi gli effetti derivanti dall'applicazione dell'IVA sui servizi.

41. Utilizzando la metodologia descritta, nei capitoli che seguono si illustrano in dettaglio, le proposte di PI e le valutazioni dell'Autorità relative a: *i*) i ricavi conseguiti rispettivamente negli scenari FSU e NFSU, nonché la loro differenza (cd. ricavi mancati); *ii*) i costi sostenuti negli scenari FSU e NFSU per ogni fase della catena del valore della rete logistica dei servizi postali (raccolta, smistamento, trasporto, distribuzione e recapito) e per la rete commerciale, nonché la loro differenza (cd. costi evitati); *iii*) il diritto a realizzare profitti ragionevoli e i vantaggi intangibili e commerciali. Infine, si riportano le analisi dell'Autorità sull'iniquità dell'onere e sul fondo di compensazione.

D.1 Si condivide l'impostazione metodologica dell'Autorità sul calcolo del costo netto?

2.3. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sulla metodologia presentata da Poste Italiane

O.1 La scelta dell'Autorità di limitare il calcolo del costo netto del SU ai soli servizi postali universali non è condivisa, per ragioni diverse, da PI e da A.R.E.L.

O.2 A.R.E.L. ritiene che l'attuale metodologia di calcolo del costo netto non risulti più adeguata alla luce dell'evoluzione del mercato postale, nonché della recente acquisizione di Nexive da parte di Poste Italiane. In particolare, secondo A.R.E.L., il mercato dovrebbe

contrazione dei volumi dei prodotti postali che ha interessato l'intero settore negli ultimi anni. Laddove si allargasse il perimetro, si dovrebbe tenere conto del fatto che la rete del SU è utilizzata non solo per la fornitura dei servizi postali, ma anche, attraverso la rete degli UP, per la fornitura dei servizi finanziari, quindi il perimetro dovrebbe essere allargato a tutta Poste Italiane S.p.A. e non solo ai servizi postali. A partire dal 2013, l'Autorità ha sostenuto che non avrebbe escluso per gli anni futuri la possibilità di allargamento del perimetro a tutta PI, in linea con le decisioni della CE sugli aiuti di Stato (cfr. capitolo 3 della delibera n. 298/17/CONS).

essere suddiviso tra mercato contendibile e non contendibile e solo per quest'ultimo dovrebbe essere calcolato il costo netto. Inoltre, A.RE.L. ritiene che i costi comuni non debbano essere attribuiti interamente al servizio universale e solo marginalmente ai servizi non universali, in quanto ciò determina un incremento del costo netto e prezzi dei servizi non universali più bassi. Invece, secondo A.RE.L., i prezzi dei servizi universali e non universali dell'FSU dovrebbero essere basati su tutti i costi comuni, con un conseguente diverso costo netto e una più aderente attribuzione dei costi, e quindi dei prezzi, dei servizi non universali.

O.3 Poste Italiane non condivide la scelta dell'Autorità di limitare il calcolo del costo netto al solo perimetro relativo ai servizi universali, in continuità con le decisioni assunte nelle precedenti verifiche (delibere nn. 412/14/CONS, 298/17/CONS e 214/19/CONS). Secondo Poste Italiane, al fine di garantire l'accuratezza e l'affidabilità dei risultati del calcolo, si dovrebbe utilizzare un perimetro di calcolo allargato quantomeno a tutti i prodotti postali (universali e non) in quanto l'FSU deve essere compensato per tutti gli oneri derivanti dalla fornitura del servizio universale anche laddove, contabilmente, tali oneri siano imputati ai servizi non universali.

O.4 Poste Italiane osserva, inoltre, come la metodologia di calcolo del costo netto prevista dall'Allegato I alla direttiva postale sia pienamente coerente con le disposizioni normative europee in materia di aiuti di Stato (disciplina SIEG). Quest'ultima stabilisce le condizioni che devono sussistere affinché le compensazioni pubbliche per il funzionamento dei SIEG possano considerarsi compatibili con il trattato UE; considerato che il servizio universale costituisce un SIEG, a parere di Poste Italiane è evidente che la direttiva postale e la disciplina SIEG rappresentano due aspetti strettamente connessi del medesimo quadro regolatorio. Pertanto, secondo Poste Italiane, da un punto di vista metodologico, le verifiche sul calcolo del costo netto del SU utilizzate dall'Autorità dovrebbero sottostare alle medesime logiche utilizzate nell'ambito delle valutazioni sugli aiuti di stato.

O.5 Pertanto, dal momento che la CE, nell'ultima decisione sulle compensazioni pubbliche per la fornitura del SU relative al periodo 2020-2024 (State Aid SA.55270 (2020/N)), ha continuato ad utilizzare come perimetro di calcolo del costo netto quello relativo all'azienda nel suo complesso, secondo PI la scelta dell'Autorità di continuare a determinare il costo netto con riferimento ai soli servizi postali universali sarebbe del tutto incomprensibile, tanto più considerato che la stessa Autorità, nelle due ultime decisioni sul costo netto (delibere nn. 298/17/CONS e n. 214/19/CONS) non aveva escluso la possibilità di optare per un ampliamento del perimetro nelle decisioni successive.

O.6 A sostegno della sua tesi, PI cita un parere reso da *WIK-Consult*, uno studio condotto da *Frontier Economics*, nonché gli approcci metodologici descritti in documenti pubblicati dai consulenti o dalle Autorità di altri paesi europei, in particolare del Regno Unito, del Belgio e del Portogallo.

O.7 PI non condivide la scelta dell’Autorità di non accettare che, nello scenario controfattuale, l’operatore cessi la fornitura dei servizi postali ove siano in perdita. Difatti, PI ritiene che in assenza di obblighi di SU, un operatore economico razionale non opererebbe quindi, contrariamente a quanto sostenuto dall’Autorità, considerare soltanto le perdite registrate nei documenti contabili equivarrebbe semplicemente a non considerare i mancati guadagni dell’FSU in assenza di vincoli di SU. La posizione di PI risulterebbe avvalorata dagli orientamenti espressi dalla Commissione europea che, anche nella decisione “*State Aid SA.55270 (2020/N)*”, relativa alle compensazioni statali per il periodo 2020-2024, ha riconosciuto al fornitore la possibilità di non offrire più servizi postali in assenza di obblighi, qualora tale fornitura generi una perdita economica.

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

V.1 Si ritiene che la valutazione di A.RE.L. circa la suddivisione del mercato postale in una parte contendibile ed una non contendibile sia condivisibile, ma richiederebbe un intervento normativo che esula dalle finalità di questo procedimento. Per quanto riguarda la recente acquisizione di Nexive da parte di PI, si sottolinea che questa è avvenuta a fine 2020, per cui non riguarda gli anni oggetto di valutazione del presente procedimento. Infine, per quanto riguarda l’allocazione dei costi comuni, ai sensi dell’art. 7 del d.lgs. n. 261/99, tali costi sono ripartiti nella contabilità regolatoria fra i servizi universali e gli altri servizi secondo opportuni *driver*; per cui nella separazione contabile i servizi non universali tengono conto dei costi comuni ad essi relativi.⁴⁰

V.2 PI propone di includere nel perimetro di calcolo del costo netto del servizio postale universale tutti i servizi postali. Si possono condividere alcune delle affermazioni di PI, ma non i rilievi conclusivi sull’orientamento seguito nella presente istruttoria.

V.3 L’FSU può sicuramente diversificare l’uso della rete del servizio universale, in quanto gli obblighi di SU impongono la costituzione di una rete molto onerosa e sovradimensionata, che dovrebbe essere saturata il più possibile. Ancora, si può riconoscere che la scarsa flessibilità della rete del SU rende i servizi non rientranti nel SU offerti da PI più onerosi di quelli offerti da un operatore sul libero mercato. La normativa vigente impone, infatti, a PI di ripartire i costi della rete del SU equamente fra i servizi rientranti nel servizio universale e gli altri servizi, mentre secondo PI la maggior parte dei costi dovrebbero essere imputati al SU.

V.4 Un altro argomento utilizzato da Poste Italiane per giustificare un allargamento del perimetro fa leva sulla necessità di allineare l’approccio metodologico utilizzato nell’ambito della verifica del calcolo del costo netto del SU a quello impiegato per le valutazioni in materia di aiuti di stato. Questa tesi non può essere accantonata a priori e per gli anni futuri si dovrà valutare la possibilità di un allargamento del perimetro di

⁴⁰ Si veda, al riguardo, l’art. 7, comma 2, 3-bis), del d.lgs. n. 261/99 che recita: “*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*”.

calcolo del costo netto a tutte le attività di PI. Si osserva, tuttavia, che l'argomento utilizzato, vale a dire, la coerenza tra la metodologia di calcolo in sede di verifica del costo netto, da un lato, e in sede di valutazione della compensazione sotto il profilo dell'aiuto di stato, dall'altro lato, impone alcune necessarie precisazioni.

V.5 La prima riguarda la coerenza della proposta, effettivamente formulata da PI ai fini della presente istruttoria, con la metodologia del "perimetro allargato" utilizzato in materia di aiuti di stato dalla Commissione. Seguendo l'impostazione della Commissione PI avrebbe dovuto proporre in questa sede l'allargamento del perimetro a tutte le sue attività, mentre la proposta si limita ad un allargamento minimo, circoscritto ai soli servizi postali escludendo, invece, tutte le altre attività.

V.6 La seconda precisazione, rispetto a quanto affermato da PI nella proposta, riguarda la non sovrapposibilità delle due verifiche (in materia di aiuti e di verifica del costo netto) e conseguentemente dei risultati finali.

V.7 Sul primo punto, come si è detto, l'allargamento proposto da PI non è in linea con l'impostazione seguita dalla Commissione in materia di aiuti di stato perché il perimetro è circoscritto ai soli servizi postali. Non è, tuttavia, solo un problema teorico, di mancata coerenza al modello indicato come ottimale, perché, in concreto, l'allargamento, minimo e circoscritto, proposto da PI determina un vantaggio competitivo a suo favore ed effetti distorsivi sulla concorrenza.

V.8 I servizi postali non universali, infatti, presentano perdite consistenti. Queste ultime, ove tali servizi fossero ricompresi nel perimetro di valutazione ai fini del calcolo del costo netto, non solo determinerebbero un ingente aumento del costo del SU ma avrebbero effetti distorsivi sulla concorrenza, in quanto soltanto il fornitore del SU sarebbe ricompensato delle perdite conseguenti alla contrazione dei volumi dei prodotti postali che ha interessato l'intero settore negli ultimi anni.

V.9 Si osserva, infatti, che, mentre i prezzi dei prodotti rientranti nel servizio universale sono normativamente vincolati all'orientamento al costo, i prezzi dei prodotti non rientranti nel servizio universale risentono della pressione competitiva, per cui tendono ad essere più bassi. Ciò implica che, laddove l'Autorità estendesse il perimetro a tutti i servizi postali, valuterebbe non solo le perdite strettamente connesse al SU, ma anche le perdite registrate negli altri servizi e derivanti da fattori esogeni, quali il livello di competitività del mercato. Occorre, infatti, considerare che i prezzi dei servizi non universali offerti da PI dovrebbero tendenzialmente diminuire se si intensifica la pressione competitiva e aumentare se la pressione competitiva si attenua; in tale ultimo caso i prezzi coprirebbero una parte maggiore dei costi comuni, avvicinandosi ai prezzi dei servizi universali. Le perdite registrate negli altri servizi, che derivano come detto anche dalla pressione competitiva, non possono essere compensate attraverso i finanziamenti del SU. In altri termini, PI, oltre a disporre di una rete capillare per la fornitura dei servizi non rientranti nel SU, godrebbe dell'ulteriore vantaggio competitivo di poter finanziare interamente, attraverso il meccanismo del servizio universale, le perdite relative a tali servizi.

V.10 Si osserva ancora che le argomentazioni utilizzate da PI circa la contribuzione dei servizi postali non universali alla riduzione dei costi comuni valgono non solo per i servizi postali non universali ma anche per i servizi finanziari e per tutti i servizi che PI fornisce avvalendosi della rete degli uffici postali.

V.11 L'unica alternativa corretta alla considerazione dei soli servizi universali, orientamento seguito nel presente procedimento, è quella, sì, di un perimetro allargato, ma che ricomprenda tutte le attività e non sia limitato alle sole attività che presentano risultati negativi. L'Autorità dovrebbe, dunque, effettuare le proprie valutazioni confrontando uno scenario fattuale riferito a tutta Poste Italiane con uno scenario controfattuale in cui il fornitore designato ri-ottimizzi l'intera organizzazione in assenza di obblighi di SU, includendo anche la gestione delle attività postali non universali e tutte le altre attività svolte da PI (ad esempio, i servizi finanziari).

V.12 Come già accennato, la decisione della Commissione è basata su assunzioni differenti da quelle che PI ha utilizzato nella proposta inviata all'Autorità ai fini del calcolo del costo netto, sia per quanto riguarda il perimetro di riferimento, sia, come si vedrà meglio in seguito, per quanto riguarda lo scenario controfattuale.

V.13 Più precisamente, PI ha richiesto all'Autorità di utilizzare come perimetro di valutazione del costo netto del SU, anche gli altri servizi postali (ma non tutte le attività del gruppo Poste) ed ha presentato all'Autorità uno scenario controfattuale (NFSU) in cui vi sono 4.500 UP invece dei quasi 13.000 uffici dello scenario fattuale. La decisione della DG COMP, invece, utilizza come perimetro di valutazione del costo netto tutti i servizi forniti da Poste Italiane S.p.A. (servizi postali, universali e non, e servizi finanziari) ed è basata su uno scenario controfattuale in cui PI si avvale di una rete di circa 12.800 uffici attraverso i quali fornirebbe solo servizi finanziari. In altri termini, in questa ipotesi PI non sarebbe più un operatore postale, ma si caratterizzerebbe come soggetto che fornisce solo servizi finanziari.

V.14 In conclusione, per gli anni oggetto di valutazione nel presente procedimento, non disponendo degli elementi necessari per effettuare le verifiche su un perimetro esteso a tutte le attività dell'azienda, perché PI ha presentato una proposta di calcolo basata su tutti i servizi postali che ricalca esattamente quella degli anni precedenti, è del tutto ragionevole confermare l'orientamento delle precedenti decisioni di questa Autorità ed effettuare le valutazioni solo sui servizi universali, senza accogliere la tesi di PI di un allargamento minimo del perimetro, circoscritto e selettivo.

V.15 Sull'altro aspetto evidenziato, vale a dire la non sovrapponibilità delle due verifiche (in materia di aiuti e di verifica del costo netto), è vero che le norme della direttiva postale, in materia di verifica del costo netto, e quelle della disciplina SIEG, in materia di aiuti di stato, presentano evidenti connessioni. È, tuttavia, evidente che le due tipologie di verifica non sono affatto sovrapponibili, sia nella metodologia che nei risultati, anche perché, se lo fossero costituirebbero un'inutile duplicazione di attività e di procedure.

V.16 Le analisi effettuate nei due ambiti si basano, infatti, su presupposti differenti: *i)* in sede di aiuti di stato la verifica, che si svolge su dati *ex-ante*, è incentrata sull'individuazione di un'eventuale sovra-compensazione e si conclude con un mero giudizio di compatibilità; *ii)* la verifica svolta da AGCOM, basata su dati *ex-post*, è diretta ad una quantificazione precisa del costo netto, potendo prospettarsi l'ipotesi dell'attivazione di un fondo di compensazione.

V.17 Si aggiunge, infine, che l'impostazione del calcolo del costo netto incentrata sui soli servizi universali, seguita nel presente procedimento, oltre ad essere del tutto giustificata alle luce delle considerazioni che precedono, è pienamente rispondente alle prescrizioni, anche nella loro formulazione letterale, contenute nell'allegato I alla direttiva postale 2008/06/CE, e trasposte nel nostro ordinamento dall'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 261/1999, che recita: «*il costo netto degli obblighi di servizio universale è ogni costo connesso all'operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione*».

V.18 L'altra ipotesi formulata da PI nella sua proposta riguarda lo scenario controfattuale. Secondo PI è ragionevole ipotizzare che l'operatore, in assenza di obblighi di SU, decida di non offrire più i servizi postali piuttosto che operare in perdita.

V.19 Un primo elemento che sembra contrastare con l'ipotesi di PI si ricava dalla formulazione letterale della norma, contenuta nell'allegato I alla direttiva, nel significato obiettivo reso evidente nella versione in lingua inglese della direttiva postale⁴¹: nello scenario controfattuale l'operatore economico continua a svolgere attività postale senza tuttavia essere gravato dagli obblighi di servizio universale.

V.20 L'ipotesi, sotto altro profilo, non è realistica perché è difficile pensare che l'operatore, che in Italia detiene la *leadership* nel settore postale, in assenza di obblighi di SU, possa decidere di non fornire i servizi postali, esponendosi al rischio che tale cambiamento possa determinare una alterazione dei profitti dell'operatore negli altri segmenti di mercato in cui è attivo.

V.21 La decisione della Commissione sugli aiuti di stato ammette la possibilità per PI di cessare completamente le attività postali, ma in uno scenario complessivo definito da un perimetro che riguarda tutte le attività di PI. Nella proposta di PI all'Autorità, relativa al servizio universale, in uno scenario che ricomprende come perimetro soltanto le attività postali, l'ipotesi formulata da PI equivale alla cessazione di qualsiasi attività economica da parte dell'impresa incaricata.

V.22 Si osserva ancora che la Commissione nell'ultima decisione sugli aiuti di stato, in uno scenario come già detto profondamente diverso perché comprensivo di tutte le attività

⁴¹ “*The net cost of universal service obligations is any cost related to and necessary for the operation of the universal service provision. The net cost of universal service obligations is to be calculated, as the difference between the net cost for a designated universal service provider of operating with the universal service obligations and the same postal service provider operating without the universal service obligations*”.

di PI, definisce la scelta di non operare nel controfattuale “*pessimistic*” in quanto PI potrebbe continuare a fornire almeno i servizi che potenzialmente sarebbero profittevoli.⁴²

V.23 Osserva, tuttavia, la Commissione che il modello di *business* di PI è già fortemente incentrato sui servizi finanziari e che la quota delle attività postali sul totale dei ricavi di PI è nettamente decrescente (pari al 29% nel 2018, rispetto al 37% del 2012). Sulla base di tali presupposti ritiene verosimile lo scenario controfattuale proposto da PI anche perché tale scelta - considerato che le verifiche della Commissione non hanno come obiettivo una quantificazione precisa del costo netto, come quelle effettuate *ex post* dall’Autorità, ma l’individuazione di una eventuale sovra compensazione - riduce le possibilità che il NAC⁴³ sia sovrastimato.

V.24 La condizione del tutto particolare di PI, come operatore attivo in diversi settori e non in modo preponderante nel settore postale, consente dunque alla Commissione di accettare il controfattuale proposto da PI.

V.25 La singolarità di questa situazione emerge chiaramente da un recente studio sul tema⁴⁴, di molto successivo quindi agli orientamenti citati da PI nella proposta, circa le modalità di calcolo del costo netto.

V.26 Nel suo studio *WIK-Consult*, pur non avendo dettagliate informazioni, perché spesso le decisioni assunte dagli stati membri non sono state rese pubbliche, delinea cinque ipotesi⁴⁵ di scenari controfattuali in assenza di obbligo di SU e, si osserva, l’ipotesi di PI, di cessazione dell’attività, non è affatto contemplata.

V.27 Inoltre, lo scenario controfattuale ipotizzato dall’Autorità si basa sulle condizioni del mercato durante gli anni oggetto di valutazione e rappresenta lo scenario che potrebbe portare ad una ottimizzazione del risultato, ma non rappresenta la soluzione ideale. Le valutazioni si basano sul presupposto che l’operatore attualmente fornisce i servizi postali registrando perdite superiori rispetto a quelle che conseguirebbe se fosse scevro di obblighi e potesse confidare su una rete snella e flessibile.

V.28 Infine, si osserva che la CE nell’ultima decisione sugli aiuti di Stato⁴⁶ ha rilevato la necessità di attribuire una parte consistente di costi comuni ai servizi finanziari, giungendo ad una valutazione del costo netto sensibilmente inferiore rispetto alla

⁴² Decisione SA.55270, pag. 16.

⁴³ *Net Avoidable Cost approach*

⁴⁴ *WIK-Consult*, “*User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework*”, marzo 2021.

⁴⁵ In sintesi: lettere e pacchi continuerebbero ad essere consegnati universalmente in tutti gli Stati membri perché i servizi di base sarebbero mantenuti; aumenterebbe il numero di uffici postali affidati con contratti di agenzia; molti uffici sarebbero comunque chiusi con una riduzione della densità della rete postale; nelle aree più rurali, la consegna a domicilio potrebbe essere sostituita da cassette di consegna; potrebbero essere introdotti dei sovrapprezzi per la consegna in aree remote (ad alto costo).

⁴⁶ Decisione SA.55270, pagg. 17-18 della versione pubblica.

decisione precedente.⁴⁷ Quindi è verosimile che l'Autorità, utilizzando il perimetro allargato non giunga a risultati sensibilmente differenti da quelli ai quali è giunta con perimetro ristretto ai soli servizi universali.

V.29 Per i prossimi cicli regolatori, laddove PI presenti una proposta di valutazione del costo netto estesa a tutte le attività dell'azienda, l'Autorità valuterà la proposta di PI di considerare uno scenario controfattuale in cui l'operatore non fornisca più i servizi postali, in linea con l'orientamento della CE. Nell'attuale procedimento, invece, si ritiene opportuno proseguire con l'attuale metodologia, in quanto considerare uno scenario controfattuale nullo significherebbe prendere atto delle perdite registrate nella contabilità regolatoria, escludendo ogni possibilità di ottimizzazione del risultato economico dell'operatore.

⁴⁷ Decisione SA.43243 (2015/N).

3. L'OPERATORE NFSU

3.1. I ricavi nello scenario NFSU di Poste Italiane

42. PI, sulla base delle ipotesi brevemente esposte al paragrafo 31, ipotizza una riduzione dei volumi e dei ricavi per l'operatore NFSU.

43. In particolare, a causa della riduzione della frequenza di recapito, PI non offrirebbe più nello scenario NFSU i prodotti in J+1 di seguito elencati:

- la consegna dei quotidiani, anche al sabato, e dei settimanali. Per tali prodotti PI ipotizza che la domanda migrerebbe verso canali non postali, ad esempio le edicole o i canali digitali;
- la posta registrata non universale con consegna in J+1 ("raccomandata 1", di seguito denominata anche "R1"). PI prevede la totale eliminazione dei volumi del servizio raccomandata 1 *business* nazionale e proveniente da estero (quest'ultima solo nel 2019); considerato che prima dell'introduzione sul mercato della raccomandata 1 *retail* i clienti si avvalevano del servizio di raccomandata *retail* tradizionale, PI ritiene che la maggior parte dei clienti continuerebbe ad acquistare tale prodotto e che i restanti volumi migrerebbero verso i servizi di raccomandata o corriere espresso offerti da altri operatori;
- la posta prioritaria. PI ipotizza che tutti i volumi di posta prioritaria *retail, online, diretta all'estero* e, nel 2019, anche proveniente dall'estero migrerebbero verso il corrispondente servizio di posta ordinaria. PI ipotizza che la maggior parte dei volumi di posta prioritaria *business* sarebbe assorbita dalla posta ordinaria *business* e da due prodotti non appartenenti al servizio universale denominati, rispettivamente, "posta *light*" e "posta *contest*", mentre la restante parte migrerebbe verso la concorrenza.

44. PI ritiene che la riduzione della frequenza del recapito rappresenti un fattore di criticità anche per i telegrammi nazionali da sportello e da telefonia, che perderebbero la totalità dei volumi destinati alle aree con minor frequenza di recapito, corrispondente al 25% del totale dei volumi, nel 2017 e al 38% circa nel 2018 e nel 2019. Inoltre, nel 2018, PI assume una riduzione del 25% dei telegrammi provenienti dall'estero e diretti all'estero.

45. PI stima anche un impatto negativo, derivante dalla riduzione della frequenza di recapito, sul segmento della pubblicità diretta per corrispondenza. In particolare, in considerazione del contenuto dei messaggi pubblicitari, della necessità di recapitarli celermente e del grado di concorrenzialità del mercato, PI ipotizza una riduzione dei volumi del servizio "posta target" (invii indirizzati) del 5%, nel 2017 e nel 2018. Per il 2019, invece, PI ipotizza una riduzione pari al 55% dei volumi recapitati presso i *drop point* (che sono circa il 17,5%) e una ulteriore perdita del 29% nelle zone servite 1 volta a settimana (circa il 58% dei volumi recapitati). Tali riduzioni sarebbero dovute alla

migrazione su altri canali/concorrenti dei volumi destinati alle aree con minore frequenza del recapito.

46. Inoltre, nel 2019 PI considera che, a causa della riduzione della frequenza di recapito, diminuirebbe la domanda dei servizi “crono” e “promopacco”, che non soddisferebbero più le esigenze di alcuni segmenti della clientela. In particolare, PI ipotizza per tali servizi una perdita del 100% dei volumi, nelle aree servite dai *drop point* e con recapito una volta a settimana, e una perdita del 50% dei volumi, nelle aree servite a giorni alterni.

47. PI considera, altresì, una riduzione dei volumi e dei ricavi del 5% di alcuni servizi, fra cui le raccomandate, gli atti giudiziari e il telegramma *online*, a causa dell'introduzione della modalità di recapito tramite *drop-box* nei comuni con meno di 5.000 abitanti.

48. La variazione della frequenza del recapito non è, invece, considerata da PI un fattore critico per altri servizi, come la posta massiva e la raccomandata (*business* e *retail*), che sono caratterizzati da obiettivi medi di recapito entro il quarto giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete postale (SLA J+4).

49. PI considera che la riduzione degli UP nello scenario controfattuale da circa 12.800 a 4.500 determinerebbe una riduzione del 50% dei volumi della raccomandata *retail*, anche verso l'estero, della raccomandata giudiziaria e degli atti giudiziari *retail* accettati presso gli UP oggetto di chiusura. In particolare, per questi ultimi servizi PI ritiene che i clienti potrebbero ricorrere a sistemi di notifica *online*, mentre per la raccomandata *retail*, come per la posta 4 *retail*, PI ritiene che circa l'1% dei volumi migrerebbe verso i corrispondenti servizi *online*. Analogamente, PI prevede la migrazione del 15% dei volumi del telegramma da sportello verso il telegramma *online*.

50. Con riferimento all'incremento del prezzo derivante dall'applicazione dell'IVA, PI ipotizza, per la posta ordinaria *business*, la posta raccomandata *business* — entrambi sia nazionali, sia dirette all'estero — e la posta massiva, una riduzione dei volumi legata all'elasticità della domanda al prezzo⁴⁸ degli invii dei clienti di tipo “*Finance*” e “*Pubblica amministrazione*” che, non potendo detrarre l'IVA, in quanto i loro servizi non sono soggetti ad IVA, sarebbero incentivati a ricorrere ai canali digitali o a rivolgersi alla concorrenza.

51. PI ipotizza che l'applicazione dell'IVA non avrebbe alcun impatto, invece, sui prodotti *retail* di raccomandata e posta ordinaria, in considerazione della composizione della clientela, prevalentemente di tipo SoHo (*Small Office Home Office*) non sensibile all'IVA. Con riferimento agli atti giudiziari, PI ipotizza che non vi sarebbero impatti derivanti dall'introduzione dell'IVA, in quanto i mittenti ribalterebbero i costi di notifica sui destinatari dell'atto oppure avrebbero la possibilità di ricorrere a servizi alternativi,

⁴⁸ PI considera una elasticità della domanda al prezzo pari a -0,5, che rappresenta una stima prudenziale in eccesso rispetto a quanto riportato nello studio di WIK-Consult (2011): “*Developments in the Dutch Postal Market*” (p-65), che indica un valore di elasticità compreso tra -0,2 e -0,3.

quali messo notificatore e sistemi di notifica *online*, che risultano significativamente più convenienti.

52. PI ipotizza che, in assenza di obblighi di SU, l'operatore NFSU non offrirebbe più il servizio di pacco ordinario (nazionale ed estero). Al riguardo, nel 2019, PI suppone che i volumi dei pacchi ordinari provenienti dall'estero migrerebbero verso i prodotti denominati *quick pack* ed *express mail service* e che i volumi dei pacchi ordinari diretti all'estero migrerebbero verso i prodotti poste *delivery Europe* e poste *delivery globe*.

53. Infine, PI ipotizza una perdita del 20% dei ricavi del servizio di *pick-up*.

54. In sintesi, nello scenario NFSU, PI ipotizza:

- per il 2017, una riduzione dei volumi di corrispondenza dei servizi postali pari a circa 198 milioni di unità (di cui circa 162 milioni relativi ai servizi universali), corrispondente ad una diminuzione dei ricavi di circa 248 milioni di euro (di cui 184 milioni di euro relativi ai servizi universali);
- per il 2018, una riduzione dei volumi di corrispondenza dei servizi postali pari a circa 174 milioni di unità (di cui circa 140 milioni relativi ai servizi universali), corrispondente ad una diminuzione dei ricavi di circa 233 milioni di euro (di cui 166 milioni di euro relativi ai servizi universali);
- per il 2019, una riduzione dei volumi di corrispondenza dei servizi postali pari a circa 306 milioni di unità (di cui circa 127 milioni relativi ai servizi universali), corrispondente ad una diminuzione dei ricavi di circa 394 milioni di euro (di cui 176 milioni di euro relativi ai servizi universali).

3.2. Le valutazioni dell'Autorità sui ricavi nello scenario NFSU

55. Lo scenario controfattuale prospettato da PI prevede una riduzione della qualità dei servizi postali, la razionalizzazione della rete degli UP, l'incremento dei prezzi per effetto dell'introduzione dell'IVA e una riduzione dei ricavi dei servizi di *pick-up*.

56. L'Autorità in generale concorda con le ipotesi di PI riguardanti gli effetti della riduzione della frequenza di recapito sui volumi e, di conseguenza, sui ricavi dei servizi postali con alcune eccezioni esposte di seguito.

57. In merito alla posta prioritaria, l'Autorità non condivide la tesi di PI secondo cui i volumi della posta prioritaria *retail* e *online* sarebbero interamente assorbiti dai rispettivi servizi di posta ordinaria. Difatti, tenendo conto del fenomeno della *e-substitution* che sta interessando il settore postale, l'Autorità ritiene che parte dei volumi sarebbe persa in misura pari a quella ipotizzata per la raccomandata 1 *retail*.

58. Per quanto riguarda le ipotesi di PI per l'anno 2019, secondo cui si eliminerebbe la raccomandata 1 proveniente dall'estero, i volumi della posta prioritaria proveniente dall'estero si trasferirebbero sul corrispondente servizio ordinario e i volumi dei pacchi della gamma Crono e Promopacco si ridurrebbero, si ritiene che, in ragione della crescita che sta registrando il segmento pacchi, PI, anche in assenza di obblighi, continuerebbe a

consegnare i pacchi con frequenza quotidiana e garantirebbe, mediante la medesima rete, anche la consegna dei prodotti provenienti dall'estero.

59. L'Autorità ritiene che la perdita dei volumi del servizio di telegramma nazionale, da sportello e da telefonia, per effetto della riduzione della frequenza di recapito, sarebbe superiore a quella ipotizzata da PI ed uguale, per tutti e tre gli anni al 50%. Inoltre, l'Autorità ritiene che la medesima riduzione debba essere prevista anche per il telegramma online e non condivide l'ipotesi di PI secondo cui la minore frequenza di recapito avrebbe un impatto negativo sui telegrammi diretti all'estero e provenienti dall'estero.

60. Per quanto concerne la riduzione dei volumi della posta *target* nelle aree servite dai *drop point* e 1 volta a settimana, ipotizzata da PI nel 2019, l'Autorità ritiene opportuno estendere anche a tale anno l'ipotesi effettuata da PI per gli anni 2017 e 2018 di riduzione dei volumi del 5%, in quanto l'Autorità non condivide l'ipotesi secondo cui l'operatore NFSU non offrirebbe più il servizio di recapito in una parte del territorio nazionale e considera il recapito una volta a settimana per una porzione inferiore della popolazione rispetto a quanto ipotizzato da PI. Per le medesime ragioni l'Autorità non considera valida l'ipotesi di una riduzione dei volumi e dei ricavi del 5% delle raccomandate, degli atti giudiziari e del telegramma *online*, a causa dell'introduzione della modalità di recapito tramite *drop-box* nei comuni con meno di 5.000 abitanti.

61. Per quanto concerne la razionalizzazione della rete degli UP in assenza di obblighi, l'Autorità condivide la stima di PI di riduzione dei volumi delle raccomandate *retail*, anche verso l'estero, della raccomandata giudiziaria e degli atti giudiziari *retail*, pari al 50% dei volumi accettati presso gli UP oggetto di chiusura, tuttavia ritiene opportuno utilizzare la medesima stima anche per gli altri servizi offerti attraverso la rete degli UP, in particolare, per l'assicurata *retail*, per il pacco ordinario (sia nazionale, sia verso l'estero) e per i prodotti di corriere espresso accettati presso gli UP. In merito alla migrazione dell'1% dei volumi della raccomandata *retail* e della posta 4 *retail* verso i corrispondenti servizi *online*, si accetta tale ipotesi, ma si suppone che la medesima percentuale di volumi venga persa per effetto del ricorso da parte dei clienti ad altri sistemi digitali. L'Autorità non ritiene valida l'ipotesi di migrazione del 15% dei volumi del telegramma da sportello verso il telegramma *online* in quanto i clienti, in alternativa al telegramma da sportello, potrebbero utilizzare il telegramma da telefono. Inoltre, si considera una riduzione del 10% dei volumi dei pacchi della gamma Promopacco e Crono, dovuta al fatto che i clienti non potrebbero prelevare i pacchi presso gli UP chiusi.

62. Relativamente all'aumento del prezzo derivante dall'introduzione dell'IVA, l'Autorità pur condividendo quanto osservato da PI, ritiene che l'incremento di prezzo determinerebbe minori ricavi anche per i servizi di raccomandata e posta ordinaria (entrambi *retail* e *online*), per l'avviso di ricevimento (solo nel 2017 e nel 2018) e per il servizio SIN comunicazione, che non sono stati quantificati da PI. Inoltre, con riferimento ai prodotti, posta ordinaria internazionale, raccomandata diretta all'estero e raccomandata giudiziaria, rispetto a PI, che aveva previsto una riduzione dei volumi dovuta

all'incremento dell'IVA solo per la quota riconducibile ai clienti *business*, l'Autorità ritiene opportuno estenderla anche alla quota di clienti *retail*. L'Autorità stima la riduzione dei ricavi di tali servizi utilizzando i medesimi criteri adottati per la posta massiva, la posta prioritaria *business* e la raccomandata *business*, ma considerando come percentuale di clienti sensibile all'IVA, la stima prodotta da PI nell'ambito del procedimento relativo al calcolo del costo netto 2013 e 2014 (delibera n. 298/17/CONS).

63. Per quanto riguarda l'assicurata (*retail* e *business*), si presume che l'applicazione dell'IVA possa determinarne una riduzione dei volumi che, tuttavia, dovrebbe essere inferiore rispetto a quella ipotizzata per gli altri servizi, rispettivamente *retail* e *business*, in considerazione del minore grado di competitività che si registra sul mercato per tale prodotto. In particolare, si considera una riduzione dei volumi dell'assicurata pari alla metà di quella ipotizzata per gli altri servizi, rispettivamente *retail* e *business*, in continuità con l'assunzione effettuata nell'ambito delle verifiche del costo netto relative agli anni 2013, 2014, 2015 e 2016.⁴⁹ Per l'assicurata diretta verso l'estero si ipotizza la medesima riduzione dei ricavi dell'assicurata *retail*.

64. Con riferimento agli atti giudiziari, a seguito dell'abolizione della riserva a favore di PI, da marzo 2020, alcuni concorrenti sono nelle condizioni di svolgere il servizio di accettazione, recapito e notifica degli atti giudiziari. Sebbene nel 2017, 2018 e 2019 la liberalizzazione non fosse ancora operativa, si ritiene che in assenza di obblighi di SU l'operatore non avrebbe goduto del regime di esclusiva e che, per tale ragione, nonché per gli effetti derivanti dall'introduzione dell'IVA, il 15% dei volumi sarebbe migrato verso la concorrenza.

65. Non si condivide la proposta di PI di totale eliminazione del pacco ordinario nello scenario controfattuale, che evidenzia una crescita dei volumi negli anni 2017, 2018 e 2019, come tutto il settore dei pacchi. Inoltre, non si ritiene valida l'ipotesi, per il 2019, di migrazione dei volumi dei pacchi ordinari provenienti dall'estero verso i prodotti denominati *quick pack* ed *express mail service* e dei volumi dei pacchi ordinari diretti all'estero verso i prodotti poste *delivery Europe* e poste *delivery globe* in quanto, in caso di eliminazione del pacco ordinario, i clienti potrebbero essere attratti dalle diverse alternative presenti sul mercato offerte dalla concorrenza.

66. L'analisi dei ricavi persi, sopra descritta, implica alcune rettifiche rispetto alle stime presentate da PI, riportate nelle tabelle seguenti in rosso (tabella 4, per gli anni 2017 e 2018, tabella 5, per l'anno 2019)⁵⁰. Nelle righe in grigio sono evidenziati i servizi universali.

⁴⁹ Cfr. delibere nn. 298/17/CONS e 214/19/CONS.

⁵⁰ Le rettifiche del 2019 sono riportate in una tabella separata in quanto PI ha classificato i prodotti diversamente dal 2017 e 2018.

Tabella 4: Stima dei ricavi NFSU per gli anni 2017 e 2018

		Δ 2017 (%) PI	Δ 2017 (%) AGCOM	Δ 2018 (%) PI	Δ 2018 (%) AGCOM
Posta non prioritaria	Posta non prioritaria	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Posta 1	Posta 1 <i>Retail</i>	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%
	Posta 1 non <i>retail</i>	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%
	Posta 1 per Estero	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%
	Posta 1 da Estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Posta 4	Posta 4 <i>Retail</i>	4,2%	-0,2%	4,9%	0,4%
	Posta 4 non <i>Retail</i>	-1,7%	-1,7%	-0,1%	-0,1%
	Avviso di ricevimento	-11,5%	-15,5%	-5,5%	-9,5%
	Posta 4 per Estero	5,4%	2,0%	7,2%	3,6%
Posta Massiva	Posta Massiva	-4,9%	-4,9%	-5,4%	-5,4%
Altre indescritte	Billing Mail	-0,5%	-0,5%	0,0%	0,0%
	Posta Time	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Altre indescritte	3,6%	3,6%	2,8%	2,8%
Raccomandate	Raccomandate <i>retail</i>	-6,6%	-5,0%	-7,4%	-5,9%
	Raccomandata 1 <i>Retail</i>	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%
	Raccomandate non <i>retail</i>	-11,0%	-5,7%	-3,3%	-3,3%
	Raccomandata 1 non <i>Retail</i>	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%
	Advice Mail	-5,0%	0,0%	-5,0%	0,0%
	Raccomandate On Line	-2,8%	-1,7%	-3,1%	-2,0%
	Altre raccomandate	-4,4%	-0,2%	-4,3%	-0,2%
	Raccomandate per Estero	-11,1%	-13,9%	-10,4%	-13,1%
	Raccomandate da Estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Raccomandata 1 da Estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Assicurate	Assicurata <i>Retail</i>	0,0%	-18,9%	0,0%	-17,0%
	Assicurata non <i>Retail</i>	-0,1%	-2,8%	0,0%	-2,6%
	Assicurate per Estero	-0,1%	-2,1%	0,0%	-2,0%
	Assicurate da Estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Posta Patenti	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Atti Giudiziari	Atto giudiziario <i>Retail</i>	-9,9%	-20,1%	-9,6%	-19,8%
	Atto giudiziario non <i>Retail</i>	-3,3%	-15,0%	-3,4%	-15,0%
	Messo Notificatore	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
DM	Posta Target	-5,0%	-5,0%	-5,0%	-5,0%
	Posta Target per estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Posta Target da estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Stampe	Stampe	-26,1%	-26,1%	-25,4%	-25,4%
	Giornali al sabato	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%
Altri prodotti/servizi	Telegrammi	-19,8%	-49,3%	-19,7%	-48,9%
	Altri servizi/prodotti	-1,3%	-1,3%	-11,6%	-11,6%
Pacchi	Pacchi	-100,0%	-13,5%	-100,0%	-13,6%
	Pacchi per Estero	-100,0%	-13,8%	-100,0%	-14,0%
	Pacchi da Estero	-100,0%	0,0%	-100,0%	0,0%
Corriere espresso	Corriere Espresso Nazionale	0,0%	-9,8%	0,0%	-10,1%
	Corriere espresso per Estero	0,0%	-2,8%	0,0%	-3,0%
	Corriere espresso da Estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Altro Corriere espresso			0,0%	0,0%
Filateria	Carte Valori Filateliche	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Altro Filateria	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TOTALE SERVIZI POSTALI		[omissis]	-10,4%	[omissis]	-10,1%
di cui S.U.		[omissis]	-10,6%	[omissis]	-10,5%

Tabella 5: Stima dei ricavi NFSU per l'anno 2019

		Δ 2019 (%) PI	Δ 2019 (%) AGCOM
Posta 1	Posta 1 <i>Retail</i>	-100,0%	-100,0%
	Posta 1 non <i>retail</i>	-100,0%	-100,0%
	Posta Priority Internazionale	-100,0%	-100,0%
	Posta Prioritaria Inbound	-100,0%	0,0%
Posta 4	Posta 4 <i>Retail</i>	10,4%	6,2%
	Posta 4 non <i>Retail</i>	2,8%	2,8%
	Postamail Internazionale	6,4%	2,4%
	Posta non prioritaria Inbound	499,8%	0,0%
Bulk	Posta Massiva	-5,4%	-5,4%
	Altre indescritte	0,6%	0,9%
Assicurata	Assicurata <i>Retail</i>	0,0%	-27,9%
	Assicurata <i>Business</i>	-0,2%	-2,6%
	Assicurate Outbound	0,0%	-2,0%
	Assicurate Inbound	0,0%	0,0%
Raccomandata	Raccomandata <i>Retail</i>	-6,7%	-5,8%
	Raccomandata Pro	-8,1%	-3,3%
	Raccomandata Inbound	34,9%	0,0%
	Raccomandata Outbound	-9,5%	-12,1%
	Altre raccomandate	-5,2%	-0,3%
Atto Giudiziario	Atto giudiziario singolo	-9,6%	-19,8%
	Atto giudiziario G.C.	-5,0%	-15,0%
	CAN e CAD	-5,0%	0,0%
Raccomandata 1	Raccomandata 1 <i>Retail</i>	-100,0%	-100,0%
	Raccomandata 1 <i>Business</i>	-100,0%	-100,0%
	Expres Inbound	-100,0%	0,0%
SIN e Comunicazione	Atto Giudiziario Procedura SIN	0,0%	-14,9%
	Messo Notificatore	0,0%	0,0%
	Altri SIN	0,0%	-7,4%
Stampe	Stampe Ap	-25,0%	-25,0%
	Giornali al sabato	-100,0%	-100,0%
DM	Posta Target Nazionale	-26,5%	-5,0%
	Posta Target Internazionale Outbound	0,9%	0,9%
	Mass Mail Inbound	0,0%	0,0%
Servizi Multicanale	Telegrammi Nazionali	-29,8%	-50,0%
	Telegramma Internazionale Outbound	0,0%	0,0%
	Telegramma Internazionale Inbound	0,0%	0,0%
Altri prodotti/Servizi Mail	Altri	-9,9%	-9,9%
Nazionale Standard	Poste Delivery Standard	-100,0%	-14,9%
	Promopacco	-80,8%	-10,0%
	Crono (standard)	-22,6%	-10,0%
	Economy Nazionale (Ex SDA)	0,0%	0,0%
	Altri Naz.li Standard	0,0%	-8,3%
Nazionale Express	Promopacco Plus	-71,4%	-10,0%
	Crono (Express)	-10,4%	-10,0%
	Espresso Nazionale (EX SDA)	0,0%	0,0%
	Altri Naz.li Express	0,0%	-13,2%
Internazionale Outbound	Poste Delivery International Standard	-100,0%	-14,5%
	Altri Internazionali Outbound	42,0%	-2,7%
Internazionale Inbound	Pacchi da Estero	-100,0%	0,0%
	Altri Inbound	28,2%	0,0%
Altri Parcel	Altri	0,0%	0,0%
Filatelìa	Filatelìa	0,0%	0,0%
TOTALE SERVIZI POSTALI		[omissis]	-10,0%
di cui S.U.		[omissis]	-11,1%

67. In sintesi, nello scenario NFSU l'Autorità considera:

- per il 2017, una riduzione dei volumi di corrispondenza dei servizi postali pari a circa 209 milioni di unità (di cui circa 169 milioni relativi a servizi universali), corrispondente ad una diminuzione dei ricavi di circa 276 milioni di euro (di cui 186 milioni di euro relativi ai servizi universali);
- per il 2018, una riduzione dei volumi di corrispondenza dei servizi postali pari a circa 187 milioni di unità (di cui circa 148 milioni relativi a servizi universali), corrispondente ad una diminuzione dei ricavi di circa 269 milioni di euro (di cui 174 milioni di euro relativi ai servizi universali);
- per il 2019, una riduzione dei volumi di corrispondenza dei servizi postali pari a circa 170 milioni di unità (di cui circa 132 milioni relativi a servizi universali), corrispondente ad una diminuzione dei ricavi di circa 267 milioni di euro (di cui 172 milioni di euro relativi ai servizi universali).

D.2 Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sui ricavi persi in assenza di obblighi di SU?

3.3. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sui ricavi nello scenario NFSU

O.8 PI non condivide l'orientamento dell'Autorità secondo cui, a seguito dell'eliminazione del servizio di posta prioritaria, i volumi della posta prioritaria *retail* e *online* non migrerebbero interamente verso i corrispondenti servizi di posta ordinaria, ma una parte di questi sarebbe persa definitivamente, determinando una riduzione dei volumi complessivi. Al riguardo, PI evidenzia che Nexive, il principale concorrente di PI, negli anni oggetto di valutazione non offriva prodotti di corrispondenza con SLA J+1 e che non sono note offerte equivalenti di altri operatori. Per tali ragioni, PI esclude la possibilità di migrazione dei volumi di posta prioritaria verso la concorrenza in assenza di obblighi di SU, soprattutto per il segmento *retail*. PI, inoltre, rileva che la scelta fra la posta elettronica e l'invio cartaceo è effettuata preventivamente dal cliente e non è in alcun modo influenzata dalla velocità di consegna del prodotto postale, per cui ritiene che i volumi non possano subire una riduzione per effetto dell'*e-substitution*. Infine, PI precisa che l'ipotesi di perdita dei volumi della raccomandata 1 è estremamente cautelativa e non reiterabile sulla posta prioritaria.

O.9 Con riferimento alla raccomandata 1 e alla posta prioritaria provenienti dall'estero, nonché ai pacchi della gamma Crono e Promopacco, relativamente all'anno 2019, PI non condivide l'ipotesi dell'Autorità secondo cui, anche nello scenario controfattuale, tali prodotti sarebbero consegnati con frequenza quotidiana attraverso un'apposita rete, in quanto ritiene che, in coerenza con l'ipotesi di eliminazione della rete di trasporto in J+1, non sarebbe più fornito alcun prodotto con SLA J+1. Inoltre, PI osserva che le rettifiche apportate dall'Autorità determinano una ulteriore perdita di ricavi di [omissis] milioni di

euro sul servizio di raccomandata *inbound* che non dovrebbero essere conteggiati nel calcolo del costo netto.

O.10 Per quanto riguarda il servizio di telegramma nazionale, da sportello e da telefonia, e il telegramma *online*, PI non condivide le ipotesi di perdita dei volumi previste dall'Autorità e rileva che la perdita dei ricavi per tale servizio conseguente alla riduzione della frequenza di recapito non deve essere computata nel calcolo del costo netto, in quanto l'Autorità ha scelto di limitare il calcolo ai soli servizi rientranti nel SU.

O.11 In merito alla razionalizzazione della rete degli UP, PI non ritiene condivisibili le seguenti ipotesi dell'Autorità:

- ulteriore perdita dei volumi della raccomandata *retail* in aggiunta al 50% dei volumi accettati presso gli UP soggetti a chiusura;
- perdita dei volumi della posta assicurata, che secondo PI non subirebbe cali, in quanto considerata l'importanza della spedizione, il cliente sarebbe disposto a percorrere un tragitto più lungo per raggiungere l'UP più vicino rimasto ancora aperto;
- perdita dell'1% dei volumi della posta 4 *retail* per il ricorso ai sistemi digitali. Al riguardo, PI ritiene che la scelta di ricorrere ai canali digitali sia effettuata dal cliente a monte e sia indipendente dalla presenza di un UP vicino; in assenza di un ufficio presso cui effettuare l'accettazione, a parere di PI, il cliente acquisterebbe le carte valori postali presso i tabaccai o sul sito internet di PI ed effettuerebbe la spedizione attraverso le cassette di impostazione;
- la perdita dei volumi del pacco ordinario e del corriere espresso *retail* accettati presso gli UP soggetti a chiusura, in quanto PI precisa che i clienti potrebbero usufruire del *pick-up* a domicilio o dell'accettazione presso la rete dei tabaccai o dei *locker*;
- la perdita dei volumi dei pacchi della gamma Crono e Promopacco, in quanto i pacchi inesitati potrebbero essere prelevati attraverso la rete dei tabaccai.

O.12 Inoltre, per quanto concerne la perdita dei volumi derivante dall'introduzione dell'IVA, PI non condivide le valutazioni dell'Autorità in merito ai seguenti servizi:

- la raccomandata *retail* per cui è stata prevista la medesima riduzione dei ricavi della raccomandata *business*. Infatti, i mittenti della posta raccomandata *retail* sono principalmente PMI e SOHO, ovvero soggetti che detraggono l'IVA, mentre solo il [omissis] dei volumi è spedito da persone fisiche, che non possono detrarre l'IVA. Tenendo conto anche degli invii della Pubblica amministrazione, la percentuale dei clienti che non possono detrarre l'IVA sarebbe comunque ampiamente inferiore al [omissis] del totale. Pertanto, secondo PI, l'ipotesi dell'Autorità non è condivisibile, in quanto non è corretto affermare che un'elevata percentuale dei clienti della raccomandata *retail* sia di tipo *consumer*, ovvero clienti che non detraggono l'IVA;

- il servizio SIN comunicazione per cui, a parere di PI, l'incremento del prezzo dovuto all'introduzione dell'IVA non dovrebbe indurre il cliente a non utilizzarlo poiché il cliente potrebbe continuare a sceglierlo per l'integrazione;
- la posta ordinaria *retail* per cui è stata prevista la medesima riduzione dei ricavi del segmento *business*. PI evidenzia, inoltre, che utilizzare la medesima variazione percentuale per i volumi dei prodotti *retail* e *non retail* (prioritaria, raccomandata, assicurata) significa assumere la stessa elasticità per i due segmenti di domanda. Per contro, l'elasticità della domanda *retail* è inferiore rispetto a quella *business*. Inoltre, l'analogia proposta dall'Autorità risulterebbe non corretta alla luce del fatto che, ai fini della stima della variazione percentuale dei volumi dei prodotti *business* per effetto dell'introduzione dell'IVA, si è utilizzato prudenzialmente un valore di elasticità (pari a - 0.5), superiore rispetto a quello presente nello studio di *WIK-Consult* (pari a - 0.2/0.3).⁵¹ Infine, PI osserva che le medesime considerazioni valgono anche per i prodotti per l'estero di prioritaria *retail*, raccomandata *retail* e di assicurata *retail*;
- assicurata (*retail* e *business*) per cui PI sostiene che sia scarsamente sostituibile con altri prodotti. La società osserva che, se ai prezzi dell'assicurata *retail* e *business* previsti per il primo scaglione di peso (valore assicurato fino a 50 €), pari rispettivamente a 6,2 € e 5,3 €, si aggiungesse il 22% di IVA, si arriverebbe ad un prezzo finale pari rispettivamente a 7,5 € e 6,5 €, che è decisamente inferiore al solo costo del servizio di assicurazione previsto da DHL (al minimo pari a 10 €).

O.13 PI, altresì, non condivide la scelta dell'Autorità di considerare una riduzione del 15% dei volumi degli atti giudiziari come conseguenza della rimozione del regime di esclusiva e dell'introduzione dell'IVA, per le seguenti ragioni:

- il regime di esclusiva sugli atti giudiziari è previsto per esigenze di ordine pubblico e non è legato alla fornitura del SU;
- la riduzione del 15% dei ricavi degli atti giudiziari non è giustificata alla luce del fatto che questi già subiscono la pressione competitiva del messo notificatore;
- i mittenti non sono sensibili al prezzo, in quanto caricano i costi di notifica sul destinatario dell'atto;
- nel caso dei servizi integrati di notifica il cliente attribuisce particolare valore al servizio.

O.14 Per quanto riguarda gli effetti dell'introduzione dell'IVA, PI osserva che la maggior parte degli atti giudiziari e la quasi totalità di quelli contendibili è spedita dalle Pubbliche amministrazioni o da soggetti che si approvvigionano mediante gare pubbliche, nell'ambito delle quali, in base al par. 5 delle Linee guida ANAC del 2014, PI non può

⁵¹ *WIK-Consult*, "Developments in the Dutch Postal Market", Study for the Dutch Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation, Directorate-General for Energy, Telecom and Markets, agosto 2011.

trarre beneficio dall'esenzione IVA sui servizi universali. Inoltre, secondo l'ANAC quando i servizi universali sono offerti nell'ambito di gare pubbliche devono includere l'IVA in quanto divengono oggetto di negoziazione individuale. Analogamente, gli atti giudiziari spediti dagli avvocati non dovrebbero subire un decremento a seguito dell'introduzione dell'IVA poiché questa categoria di clienti può detrarla. Quindi, secondo PI, l'esenzione IVA sugli atti giudiziari costituisce solo uno svantaggio, che determina un incremento del costo netto a causa dell'indetraibilità dell'IVA sui costi.

O.15 Per quanto concerne gli effetti della liberalizzazione degli atti giudiziari sui volumi, PI osserva che dai dati a disposizione una riduzione del 15% dei volumi appare eccessiva, in quanto nel 2019 sono state indette circa [omissis] gare, di cui solo una parte marginale corrispondente allo [omissis] dei volumi di PI è stato aggiudicato dai concorrenti, che hanno potuto erogare il servizio solo a partire dal 2020, dopo aver concluso i corsi di formazione.

3.4. Le valutazioni conclusive dell'Autorità sui ricavi nello scenario NFSU

V.30 Riguardo alle osservazioni di PI sulla perdita definitiva di una parte dei volumi della posta prioritaria *retail* e *online* a seguito dell'eliminazione del servizio di posta prioritaria, si osserva che negli anni oggetto di valutazione i volumi di tali prodotti sono rimasti pressoché invariati, mentre i volumi dei corrispondenti servizi di posta ordinaria hanno subito un brusco calo per effetto dell'*e-substitution*. Pertanto, non si può escludere che, laddove PI interrompa la fornitura del servizio di posta prioritaria, almeno una parte dei volumi *retail* e *online* sarebbe persa. L'Autorità, quindi, in via cautelativa, ipotizza una perdita dei volumi pari a quella prevista per la raccomandata 1, mentre considera che la restante parte di volumi migrerebbe verso i corrispondenti servizi di posta ordinaria, in quanto condivide l'affermazione di PI secondo cui la domanda per le lettere del segmento *retail* sia scarsamente influenzata dalla velocità di consegna, come anche rilevato in un recente studio di *WIK-Consult*.⁵²

V.31 In merito ai prodotti raccomandata 1 e posta prioritaria provenienti dall'estero, nonché ai pacchi della gamma Crono e Promopacco, si conferma l'orientamento espresso in sede di consultazione in quanto, essendo tali prodotti utilizzati per le consegne *e-commerce*,⁵³ si ritiene che PI continuerebbe a fornirli nello scenario controfattuale, con le medesime modalità di consegna, la rete di trasporto veloce, che manterrebbe nello scenario NFSU. Per quanto riguarda gli ulteriori ricavi di [omissis] milioni di euro che PI ritiene siano stati aggiunti alla raccomandata *inbound*, si precisa che l'Autorità, supponendo che la raccomandata 1 proveniente dall'estero non subisca alcuna riduzione dei volumi, ha lasciato inalterati i ricavi del medesimo prodotto e non ha previsto alcun

⁵² *WIK-Consult*, "Elasticities regarding price and delivery frequency for postal services for residential and business customers Final Report", Study for the Belgian Institute for Postal services and Telecommunications (BIPT), novembre 2020.

⁵³ Si precisa, in particolare, che per i pacchi della gamma Crono e Promopacco i clienti sono particolarmente sensibili alla velocità di consegna, come evidenziato nello studio di *Wik-Consult* citato.

incremento dei ricavi per la raccomandata *inbound*. Si precisa che criteri analoghi sono stati utilizzati anche per la posta prioritaria proveniente dall'estero.

V.32 Con riferimento al servizio di telegramma nazionale, da sportello e da telefonia, e telegramma *online* si conferma che la perdita dei ricavi non viene computata nel calcolo del costo netto, ma è trattata nell'ambito del presente capitolo solo per ragioni di coerenza con le valutazioni effettuate sugli altri servizi postali.

V.33 Per quanto concerne la razionalizzazione della rete degli UP, non si prevedono ulteriori perdite dei volumi della raccomandata *retail* oltre al 50% dei volumi accettati presso gli UP oggetto di chiusura. Per contro, non si condividono le osservazioni di PI in merito ai seguenti prodotti:

- per l'assicurata *retail* si ritiene che, laddove il cliente non abbia nelle proprie vicinanze un UP, anziché raggiungere l'UP più vicino, potrebbe, ad esempio, rivolgersi ad un corriere per usufruire del ritiro a domicilio. Si confermano, quindi, le valutazioni espresse in fase di consultazione;
- per la posta 4 *retail* si conferma la perdita, stimata cautelativamente, dell'1% dei volumi per effetto del ricorso, da parte dei clienti che non hanno più un ufficio postale vicino casa o il lavoro, ai canali digitali;
- per il pacco ordinario e il corriere espresso *retail* si ritiene ragionevole ipotizzare una perdita del 50% dei volumi precedentemente accettati presso gli UP, in quanto il cliente potrebbe scegliere di rivolgersi alla concorrenza, pur disponendo PI di altri canali per l'accettazione;
- per i pacchi della gamma Crono e Promopacco, si ritiene che una riduzione della rete degli UP potrebbe indurre alcuni clienti *business* a rivolgersi alla concorrenza con un conseguente calo dei volumi, che cautelativamente è stato stimato pari al 10%. Per i clienti *business*, infatti, la capillarità della rete di PI risulta di particolare importanza per la consegna dei pacchi inesitati.

V.34 Per stimare la riduzione dei volumi della raccomandata *retail* derivante dall'introduzione dell'IVA, è stata utilizzata una percentuale di clienti sensibili all'IVA pari al [omissis], come indicato da PI, ed un'elasticità della domanda al prezzo pari a -0,5. L'Autorità applica la medesima percentuale di riduzione dei volumi anche alla posta ordinaria *retail*, internazionale (solo per la clientela *retail*) e *online*, non disponendo della percentuale di clienti sensibili all'IVA per tali prodotti.

V.35 Per quanto riguarda le differenze nell'elasticità della domanda al prezzo fra i prodotti *retail* e *business*, si osserva che il valore preso a riferimento per l'elasticità costituisce una stima prudenziale rispetto a quanto indicato nello studio di *WIK-Consult* del 2011, in cui è precisato che l'elasticità della domanda nel mercato postale è compresa fra -1 e 0.⁵⁴ Inoltre, in un più recente studio realizzato dalla medesima società per il

⁵⁴ *Ibidem*, pag. 12.

regolatore belga,⁵⁵ è evidenziato che i clienti *retail* sono più sensibili all'aumento dei prezzi rispetto a quelli *business*, in quanto, rispetto a questi ultimi, possono ricorrere più facilmente ai sistemi di comunicazione digitali. In via cautelativa, tuttavia, l'Autorità ritiene opportuno adottare per i prodotti *retail* la medesima stima di elasticità della domanda dei prodotti *business*.

V.36 Si precisa, inoltre, che non sono previsti cali dei volumi legati all'introduzione dell'IVA per la posta prioritaria e che, per il servizio SIN comunicazione, si ritengono corrette le osservazioni di PI riguardo al valore attribuito dal cliente all'integrazione, in quanto è verosimile che il cliente sia più restio a non utilizzare il servizio laddove aumenti il prezzo; si riduce, quindi, per tale servizio l'elasticità della domanda da -0,5 a -0,2.

V.37 Relativamente agli effetti dell'introduzione dell'IVA sulla posta assicurata (*retail ebusiness*), si osserva che i volumi di tale prodotto hanno subito una consistente riduzione negli ultimi anni, per cui laddove venga aggiunta l'IVA al prezzo del servizio, i volumi potrebbero subire un ulteriore calo. Si confermano, quindi, le valutazioni espresse in sede di consultazione.

V.38 Per quanto riguarda gli atti giudiziari, in assenza di obblighi di SU, PI non beneficerebbe del regime di esclusiva, così come non ne beneficia più attualmente, in quanto il servizio è stato recentemente liberalizzato. Le motivazioni legate all'ordine pubblico evocate da PI non sono dunque pertinenti. Inoltre, considerato che il regime di esclusiva è stato rimosso da poco (solo nel 2020 gli operatori sono stati nelle condizioni di erogare il servizio) e che ancora non è possibile quantificarne gli effetti sullo scenario competitivo, si ritiene opportuno accogliere parzialmente le osservazioni di PI secondo cui la stima di perdita dei volumi del 15% individuata nel documento sottoposto a consultazione pubblica è eccessivamente cautelativa. Si ritiene quindi opportuno ridurla al 13%, tenuto conto che negli anni 2017, 2018 e 2019 la quasi totalità degli atti giudiziari era offerta nell'ambito del servizio universale in regime di esclusiva, per cui non si esclude un possibile calo dei volumi di PI, a seguito dell'introduzione dell'IVA nello scenario NFSU, dovuto alla concorrenza sui prezzi oppure all'accelerazione del fenomeno dell'*e-substitution*.

V.39 A seguito delle valutazioni esposte sopra, le stime dell'Autorità sui ricavi NFSU indicate nelle tabelle 4 e 5 sono sostituite con quelle riportate nelle tabelle seguenti dove sono evidenziate in rosso le rettifiche apportate dall'Autorità ai valori proposti da PI. In particolare, i ricavi persi del SU sono pari a 179 milioni di euro, per il 2017, 168 milioni di euro, per il 2018, e a 165 milioni di euro, per il 2019.

⁵⁵ WIK-Consult, "Elasticities regarding price and delivery frequency for postal services for residential and business customers Final Report", Study for the Belgian Institute for Postal services and Telecommunications (BIPT), novembre 2020.



Tabella 6: Stima dei ricavi NFSU per gli anni 2017 e 2018

		Δ 2017 (%) PI	Δ 2017 (%) AGCOM	Δ 2018 (%) PI	Δ 2018 (%) AGCOM
Posta non prioritaria	Posta non prioritaria	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Posta 1	Posta 1 <i>Retail</i>	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%
	Posta 1 non <i>retail</i>	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%
	Posta 1 per Estero	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%
	Posta 1 da Estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Posta 4	Posta 4 <i>Retail</i>	4,2%	-0,2%	4,9%	0,4%
	Posta 4 non <i>Retail</i>	-1,7%	-1,7%	-0,1%	-0,1%
	Avviso di ricevimento	-11,5%	-15,5%	-5,5%	-9,5%
	Posta 4 per Estero	5,4%	2,0%	7,2%	3,6%
Posta Massiva	Posta Massiva	-4,9%	-4,9%	-5,4%	-5,4%
Altre indescritte	Billing Mail	-0,5%	-0,5%	0,0%	0,0%
	Posta Time	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Altre indescritte	3,6%	3,6%	2,8%	2,8%
Raccomandate	Raccomandate <i>retail</i>	-6,6%	-5,0%	-7,4%	-5,9%
	Raccomandata 1 <i>Retail</i>	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%
	Raccomandate non <i>retail</i>	-11,0%	-5,7%	-3,3%	-3,3%
	Raccomandata 1 non <i>Retail</i>	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%
	Advice Mail	-5,0%	0,0%	-5,0%	0,0%
	Raccomandate On Line	-2,8%	-1,7%	-3,1%	-2,0%
	Altre raccomandate	-4,4%	-0,2%	-4,3%	-0,2%
	Raccomandate per Estero	-11,1%	-13,9%	-10,4%	-13,1%
	Raccomandate da Estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Raccomandata 1 da Estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Assicurate	Assicurata <i>Retail</i>	0,0%	-18,9%	0,0%	-17,0%
	Assicurata non <i>Retail</i>	-0,1%	-2,8%	0,0%	-2,6%
	Assicurate per Estero	-0,1%	-2,1%	0,0%	-2,0%
	Assicurate da Estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Posta Patenti	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Atti Giudiziari	Atto giudiziario <i>Retail</i>	-9,9%	-18,1%	-9,6%	-17,8%
	Atto giudiziario non <i>Retail</i>	-3,3%	-13,0%	-3,4%	-13,0%
	Messo Notificatore	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
DM	Posta Target	-5,0%	-5,0%	-5,0%	-5,0%
	Posta Target per estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Posta Target da estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Stampe	Stampe	-26,1%	-26,1%	-25,4%	-25,4%
	Giornali al sabato	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%
Altri prodotti/servizi	Telegrammi	-19,8%	-49,3%	-19,7%	-48,9%
	Altri servizi/prodotti	-1,3%	-1,3%	-11,6%	-11,6%
Pacchi	Pacchi	-100,0%	-13,5%	-100,0%	-13,6%
	Pacchi per Estero	-100,0%	-13,8%	-100,0%	-14,0%
	Pacchi da Estero	-100,0%	0,0%	-100,0%	0,0%
Corriere espresso	Corriere Espresso Nazionale	0,0%	-9,8%	0,0%	-10,1%
	Corriere espresso per Estero	0,0%	-2,8%	0,0%	-3,0%
	Corriere espresso da Estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Altro Corriere espresso			0,0%	0,0%
Filateria	Carte Valori Filateliche	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Altro Filateria	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TOTALE SERVIZI POSTALI		[omissis]	-10,2%	[omissis]	-9,9%
di cui S.U.		[omissis]	-10,2%	[omissis]	-10,1%

Tabella 7: Stima dei ricavi NFSU per l'anno 2019

		Δ 2019 (%) PI	Δ 2019 (%) AGCOM
Posta 1	Posta 1 <i>Retail</i>	-100,0%	-100,0%
	Posta 1 non <i>retail</i>	-100,0%	-100,0%
	Posta Priority Internazionale	-100,0%	-100,0%
	Posta Prioritaria Inbound	-100,0%	0,0%
Posta 4	Posta 4 <i>Retail</i>	10,4%	6,2%
	Posta 4 non <i>Retail</i>	2,8%	2,8%
	Postamail Internazionale	6,4%	2,4%
	Posta non prioritaria Inbound	499,8%	0,0%
Bulk	Posta Massiva	-5,4%	-5,4%
	Altre indescritte	0,6%	0,9%
Assicurata	Assicurata <i>Retail</i>	0,0%	-27,9%
	Assicurata <i>Business</i>	-0,2%	-2,6%
	Assicurate Outbound	0,0%	-2,0%
	Assicurate Inbound	0,0%	0,0%
Raccomandata	Raccomandata <i>Retail</i>	-6,7%	-5,8%
	Raccomandata Pro	-8,1%	-3,3%
	Raccomandata Inbound	34,9%	0,0%
	Raccomandata Outbound	-9,5%	-12,1%
	Altre raccomandate	-5,2%	-0,3%
Atto Giudiziario	Atto giudiziario singolo	-9,6%	-17,8%
	Atto giudiziario G.C.	-5,0%	-13,0%
	CAN e CAD	-5,0%	0,0%
Raccomandata 1	Raccomandata 1 <i>Retail</i>	-100,0%	-100,0%
	Raccomandata 1 <i>Business</i>	-100,0%	-100,0%
	Expres Inbound	-100,0%	0,0%
SIN e Comunicazione	Atto Giudiziario Procedura SIN	0,0%	-12,9%
	Messo Notificatore	0,0%	0,0%
	Altri SIN	0,0%	-6,2%
Stampe	Stampe Ap	-25,0%	-25,0%
	Giornali al sabato	-100,0%	-100,0%
DM	Posta Target Nazionale	-26,5%	-5,0%
	Posta Target Internazionale Outbound	0,9%	0,9%
	Mass Mail Inbound	0,0%	0,0%
Servizi Multicanale	Telegrammi Nazionali	-29,8%	-50,0%
	Telegramma Internazionale Outbound	0,0%	0,0%
	Telegramma Internazionale Inbound	0,0%	0,0%
Altri prodotti/Servizi Mail	Altri	-9,9%	-9,9%
Nazionale Standard	Poste Delivery Standard	-100,0%	-14,9%
	Promopacco	-80,8%	-10,0%
	Crono (standard)	-22,6%	-10,0%
	Economy Nazionale (Ex SDA)	0,0%	0,0%
	Altri Naz.li Standard	0,0%	-8,3%
Nazionale Express	Promopacco Plus	-71,4%	-10,0%
	Crono (Express)	-10,4%	-10,0%
	Espresso Nazionale (EX SDA)	0,0%	0,0%
	Altri Naz.li Express	0,0%	-13,2%
Internazionale Outbound	Poste Delivery International Standard	-100,0%	-14,5%
	Altri Internazionali Outbound	42,0%	-2,7%
Internazionale Inbound	Pacchi da Estero	-100,0%	0,0%
	Altri Inbound	28,2%	0,0%
Altri Parcel	Altri	0,0%	0,0%
Filatelìa	Filatelìa	0,0%	0,0%
TOTALE SERVIZI POSTALI		[omissis]	-9,7%
di cui S.U.		[omissis]	-10,6%

3.5. I costi nello scenario NFSU di Poste Italiane

68. I paragrafi seguenti illustrano le ipotesi di PI sui costi che l'operatore non sosterebbe in assenza di obblighi di SU per ogni fase della catena del valore della rete logistica e commerciale di PI descritta nell'Allegato I.

3.5.1. La vuotatura cassette e la rete di accettazione business

69. Le cassette d'impostazione di PI sono distribuite su tutto il territorio nazionale per consentire agli utenti di inviare la corrispondenza senza passare attraverso l'UP. Nel 2017, 2018 e 2019 la rete di PI era costituita, rispettivamente, da circa 48.300, 47.114 e 46.447 cassette di impostazione sparse su tutto il territorio nazionale.

70. La rete di accettazione *business* di PI rappresenta l'insieme delle strutture presso le quali sono accettati i prodotti dei cosiddetti Grandi clienti, ossia dei grandi speditori che inviano ingenti quantità di corrispondenza. La rete, nel 2017 e nel 2018, era composta da 16 punti di accettazione presso i CMP⁵⁶ e 100 punti di accettazione presso i Centri provinciali (CP e CD),⁵⁷ e nel 2019, da 16 punti di accettazione presso i centri di smistamento (CS)⁵⁸ e 99 punti di accettazione presso i centri provinciali (CO⁵⁹ e CD). In tali centri la corrispondenza veniva accettata 5 giorni a settimana dal lunedì al venerdì e in alcuni centri anche il sabato, come anticipo del lunedì successivo (giorno da cui partiva lo SLA per la consegna).

71. In assenza di obblighi di SU, PI ipotizza una riduzione del personale addetto alla vuotatura delle cassette di impostazione e una razionalizzazione delle strutture di accettazione *business*, che sarebbero ridotte a 18.

3.5.2. La raccolta

72. La raccolta è l'attività di trasporto del prodotto tra i punti di accettazione (UP e cassette di impostazione) e il centro del bacino logistico di competenza, in cui viene effettuato lo smistamento. Le attività di raccolta sono svolte o in gestione diretta, o attraverso soggetti esterni, detti accollatari, mentre i portalettere si limitano solo ad effettuare la vuotatura delle cassette di impostazione collocate nelle aree remote del territorio nazionale.⁶⁰

⁵⁶ I CMP sono i centri di meccanizzazione postale (cfr. delibera n. 298/17/CONS).

⁵⁷ I CP sono i Centri prioritari e i CD sono i Centri di distribuzione (cfr. delibera n. 298/17/CONS).

⁵⁸ I CS sono siti industriali che concentrano tecnologia e impianti per l'automazione del processo di smistamento e servono (nelle fasi di raccolta e distribuzione) un determinato territorio composto da più province (bacino logistico).

⁵⁹ I Centri operativi (CO) sono completamente manuali e appartengono al bacino logistico di un CS e hanno lo scopo di garantire il rispetto dello SLA J+1 per i prodotti provenienti da zone *extra*-bacino e destinati alla provincia di appartenenza.

⁶⁰ La vuotatura cassette effettuata dai portalettere è trattata nella sezione relativa al recapito (cfr. par. 3.3.6).



73. PI sostiene che in assenza di obblighi ridurrebbe gli itinerari di raccolta come conseguenza del taglio di circa 8.300 UP, risparmiando sui costi della gestione diretta (personale, canoni di noleggio, carburante) e sui costi di appalto (accollatari).

74. PI ipotizza che la riduzione degli UP, pari a quasi il 70% del totale, non determini una equivalente riduzione del numero di linee di raccolta a causa dell'incremento dei volumi da gestire per singolo ufficio e dell'allungamento delle distanze medie fra gli UP e i punti di raccolta.

75. In particolare, per quanto concerne le attività di raccolta dagli UP effettuate in gestione diretta, PI ipotizza una riduzione del 30% delle linee dirette ai CMP, e del 50% delle linee dirette ai CDM. Questa differenza è giustificata dal fatto che mentre presso i CMP viene raccolta la posta dei maggiori capoluoghi di provincia, caratterizzati da una riduzione più contenuta degli UP e da un elevato livello di urbanizzazione, che non consente il passaggio di mezzi di trasporto più capienti, presso i CDM viene raccolta la posta dei centri di minore dimensione, in cui la riduzione degli UP è più consistente e si può fare ricorso a mezzi di trasporto più capienti per contenere i maggiori volumi, in quanto il livello di urbanizzazione è inferiore.

76. Per quanto riguarda le attività di raccolta dagli UP effettuate dagli accollatari, PI ipotizza un taglio del 50% dei costi di appalto per tener conto dell'allungamento dei tragitti che dovrebbero essere percorsi per servire il medesimo numero di UP, rispetto allo scenario reale.

77. PI ipotizza una riduzione del 100% dei collegamenti con l'aeroporto, in quanto, nello scenario NFSU eliminerebbe la rete di trasporto aerea. Nel 2018 e nel 2019, inoltre, PI ipotizza di ridurre del 70% le attività di vuotatura delle cassette di impostazione effettuate in gestione diretta presso i CMP/CP e dell'80% quelle dirette ai CDM. Per le altre attività di raccolta svolte in gestione diretta e dagli accollatari, PI non ipotizza alcuna riduzione nello scenario controfattuale.

3.5.3. *Lo smistamento*

78. La rete di smistamento di PI nel 2017 e nel 2018 era composta da 16 CMP e 7 CP, mentre nel 2019 era composta da 16 CS, 7 CO e 1 CL.⁶¹

79. In assenza dei vincoli di SU, e come conseguenza della scelta di eliminare i prodotti con SLA J+1, PI ipotizza di modificare la rete di smistamento nel seguente modo:

- eliminazione delle attività di smistamento all'interno di tutti i CP (nel 2019, eliminazione dei 7 CO e 1 CL), con conseguente concentrazione dei volumi presso i CMP/CS;
- razionalizzazione dei CMP nel seguente modo:

⁶¹ Il CL ha le stesse caratteristiche di un CO, con l'aggiunta di attività di smistamento in fase di CRP (fase di ripartizione in partenza in cui il prodotto viene preparato per il trasporto verso il centro di smistamento di destinazione) per i prodotti con SLA J+1.

- a. concentrazione dei volumi della clientela *business* presso 10 CMP/CS a maggior traffico o localizzati in aree in cui sarebbe conveniente mantenere un sito di carattere industriale (ad es. Roma, Milano, Torino, Napoli ecc.). Tali CMP/CS sarebbero dedicati allo smistamento dei prodotti sia *retail*, sia *business*;
- b. trasformazione dei rimanenti 6 CMP/CS in centri manuali, dove sarebbero lavorati solo i prodotti della clientela *retail*. Tali CMP/CS avrebbero il ruolo di centri periferici in cui il presidio logistico potrebbe essere mantenuto senza esigenze di automazione (ad es. Ancona, Cagliari, Pescara ecc.). La trasformazione consisterebbe nella dismissione degli impianti obsoleti, oppure nel loro spostamento presso i CMP/CS meccanizzati, al fine di rafforzare la lavorazione dei prodotti *business*.

3.5.4. Il trasporto nazionale

80. La rete di trasporto nazionale garantisce il trasferimento della corrispondenza tra i diversi CMP/CS, nel caso in cui il prodotto non sia destinato al bacino di competenza del CMP/CS di raccolta. La rete di trasporto nazionale è composta da:

- una rete “veloce” dedicata principalmente al trasporto dei prodotti con *standard* J+1, che è costituita da una rete di trasporto aereo con *hub* a Brescia, denominata “rete SAN” (Servizio Aeroportuale Notturmo), e due reti di trasporto su gomma (“rete J+1” e “Rete Grandi Clienti”);
- una rete “ad alta capacità” su gomma, costituita da autoarticolati dedicati al trasporto dei prodotti con livello di servizio superiore al J+1 (denominata “rete integrata”) oppure al trasporto di prodotti con *standard* J+1 e superiore nei giorni di sabato e domenica (denominata “rete *weekend*”).⁶²

81. In assenza di obblighi di SU, PI ipotizza di eliminare la rete aerea SAN, con il relativo *handling* aeroportuale e di mantenere solo il 25% della rete J+1 allo scopo di compensare eventuali effetti di saturazione, trasferendo sulla rete integrata il traffico che prima transitava sulla rete veloce soppressa.⁶³ Questa operazione, secondo PI, potrebbe essere realizzata senza dover sostenere costi aggiuntivi. Inoltre, nel 2017, PI ipotizza di eliminare anche la “rete grandi clienti”, mentre nel 2018 e nel 2019 la mantiene per garantire l’offerta del prodotto “promopacco”.

3.5.5. La distribuzione

82. L’attività di distribuzione ha lo scopo di trasportare tutti gli oggetti postali smistati e processati in CRA⁶⁴ dai CMP/CP (nel 2019, CS/CO) verso i centri di distribuzione

⁶² Nel fine settimana i tempi per il trasporto sono più rilassati, anche per i prodotti in J+1, in quanto gli obiettivi di qualità relativi ai tempi di consegna si riferiscono ai giorni lavorativi, esclusi il sabato ed i festivi.

⁶³ Trasporto su gomma anche dei prodotti diretti o provenienti dalle isole.

⁶⁴ Centro di ripartizione in arrivo è l’attività di smistamento svolta presso i CMP/CS del bacino logistico a cui è destinata la corrispondenza.

(CD)⁶⁵ o i PDD⁶⁶ di competenza, da cui partono i portalettere per il recapito. Nel 2017, 2018 e 2019 il numero dei centri di recapito (CD/PDD) era pari, rispettivamente, a 2.051, 1.793 e 1.543.

83. Il costo complessivo della distribuzione, come quello della raccolta, è determinato dalla somma dei costi di distribuzione in gestione diretta, vale a dire personale (autisti) e flotta (carburante e noleggio automezzi), e dei costi di appalto (accollatari).⁶⁷

84. In assenza di obblighi di SU, PI assume che, a seguito della riduzione del numero di portalettere, legata alla riduzione della frequenza di recapito, anche i centri di recapito sarebbero ridotti a circa 900. In particolare, verrebbero chiusi i centri il cui numero di portalettere (*Full Time Equivalent*, FTE) nello scenario NFSU risulti inferiore a 1,5 e che servono solo zone di recapito del tipo “nessun recapito” o “recapito 1 volta a settimana”.⁶⁸

85. Inoltre, PI stima una riduzione dei collegamenti di alimentazione sia dei CD che dei PDD. Per la distribuzione in gestione diretta, PI ipotizza un risparmio, su base regionale, degli autisti (FTE) pari alla metà della percentuale di riduzione dei CD, ottenuta a seguito del taglio dei portalettere.⁶⁹ Per la distribuzione affidata agli accollatari, PI ipotizza un taglio identico alla riduzione dei PDD, pari, nel 2017, 2018 e 2019, rispettivamente all’81%, 77% e al 72% dei costi di appalto. In tal caso, secondo PI, i maggiori volumi da trasportare verso i PDD non determinerebbero ulteriori costi, in quanto l’accollatario, operando in contesti *extra*-urbani, potrebbe avvalersi di mezzi di trasporto più capienti per far fronte all’incremento dei volumi.

3.5.6. Il recapito

86. Il recapito costituisce l’ultima fase della catena del valore dei servizi postali e anche la più costosa. In tale fase, tutti gli oggetti postali processati nelle fasi precedenti e depositati presso i centri di recapito sono ripartiti e consegnati ai rispettivi destinatari.

87. La rete di recapito si basa prevalentemente sulla forza lavoro (portalettere – di cui una parte è utilizzata come scorta, al fine di coprire la malattia e le ferie – e linee mercato), che determina la maggior parte dei costi, e comprende anche gli uffici di recapito.⁷⁰

88. I portalettere utilizzano per il trasporto le autovetture e i motocicli, mentre le linee mercato usano le auto e i furgoni. PI possiede i motocicli, per cui sostiene i costi di manutenzione e carburante, mentre noleggia le auto e i furgoni, sostenendone i costi di noleggio e carburante.

⁶⁵ Nei CD inizia l’attività di recapito.

⁶⁶ Sono i Presidi Decentrati Distribuiti e svolgono funzioni di recapito principalmente in zone rurali e a bassa densità abitativa. I CD e PDD sono uffici di recapito.

⁶⁷ La gestione diretta si occupa della distribuzione dai CMP/CS ai CD. Il trasporto dai CD verso i PDD, invece, è quasi sempre effettuato dagli accollatari.

⁶⁸ Vedi par. 3.3.6.

⁶⁹ La società quantifica il risparmio del numero di FTE in misura inferiore rispetto alla riduzione dei CD per tenere conto dell’effetto prodotto dall’aumento dei volumi.

⁷⁰ Ulteriori dettagli sulla composizione della rete di recapito sono riportati nell’allegato I.

89. Nel corso del 2018 PI ha avviato l'implementazione progressiva di un nuovo modello di recapito, denominato “*Joint delivery*”,⁷¹ che si è conclusa nel 2019. Il modello prevede la possibilità di recapito dei pacchi attraverso la rete dei portalettere, introducendo turni pomeridiani e nel *weekend*. L'implementazione di tale modello è nata dall'esigenza di tenere conto dello scenario previsto di sviluppo dei servizi di corrispondenza e pacchi e delle mutate esigenze della clientela.

90. Nello scenario NFSU PI ipotizza di ridurre la frequenza di recapito, al fine di diminuire le risorse impiegate per il recapito rispetto allo scenario reale. In particolare, PI ripartisce i comuni dell'intero territorio nazionale in 4 *cluster*, a cui associa una frequenza di recapito differente in base all'attrattività commerciale di ciascuna area, come riportato nella tabella seguente.

Tabella 8: Criteri di differenziazione della frequenza di recapito

Cluster comune	Popolazione (<i>p</i>)	Frequenza di recapito
Tipo 1	Comuni di Roma e Milano	Quotidiana
Tipo 2	Altre aree metropolitane e tutti i capoluoghi di provincia	A giorni alterni
Tipo 3	Comuni con numero di abitanti superiore a 5.000	Una volta a settimana
Tipo 4	Altri comuni	Nessun servizio*

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

91. Nei comuni con meno di 5.000 abitanti PI non prevede il recapito a domicilio, ma presso appositi punti di consegna, detti *drop-box*, installati presso la sede del comune, oppure presso i tabaccai o le edicole, alimentati da PI e gestiti da un operatore esterno.

92. Partendo dalla suddivisione in zone del territorio nazionale del 2015, PI determina la frequenza di recapito delle zone collocate in corrispondenza di più comuni appartenenti a *cluster* diversi, secondo i seguenti criteri:

- recapito quotidiano, qualora la zona serva almeno un comune del tipo 1;
- recapito a giorni alterni, qualora il numero di comuni del tipo 2 serviti dalla zona sia maggiore o uguale al numero dei comuni del tipo 3 e 4;
- recapito 1 volta settimana:
 - a. qualora il numero di comuni del tipo 3 serviti dalla zona sia maggiore del numero dei comuni del tipo 2;
 - b. qualora la differenza tra il numero dei comuni del tipo 4 e il numero dei comuni del tipo 3 serviti dalla zona sia pari a 1;
- nessun recapito, qualora la differenza tra il numero dei comuni del tipo 4 ed il numero dei comuni del tipo 3 serviti dalla zona sia maggiore o uguale a 2.

⁷¹ Presentazione di PI, “*Capital markets day deliver 2022*”, Milano 27 febbraio 2018.

93. Nello scenario reale PI affida una zona di recapito⁷² a ciascun portalettere, mentre nello scenario NFSU, a seguito della riduzione della frequenza di recapito, affiderebbe a ciascun portalettere un numero maggiore di zone di recapito, risparmiando sul numero dei portalettere.⁷³

94. PI ipotizza di internalizzare tutte le linee dell'articolazione mercato nello scenario NFSU, distribuendole fra gli uffici di recapito e di dimezzarle in tutti gli uffici che non hanno almeno una zona con recapito quotidiano.

95. Nelle zone senza servizio di recapito, PI suppone di utilizzare linee mercato aggiuntive per l'alimentazione dei *drop-box* una volta a settimana, prevedendo una linea mercato ogni quattro zone non servite.

96. Inoltre, PI ipotizza di chiudere gli uffici di recapito, come indicato al paragrafo precedente, riducendone anche il personale. In particolare, PI ipotizza di ridurre del 6% le FTE assegnate alle lavorazioni interne di ripartizione dei prodotti (cd. "ripartitori") e prevede la presenza di una figura di monitoraggio e qualità, di un caposquadra e di una figura di coordinamento (nel 2017 e nel 2018) per ogni CD attivo, oltre ad un ulteriore caposquadra per ogni CDM e CD/PDD con più di 10 portalettere, al netto della scorta.

3.5.7. La rete commerciale

97. La rete commerciale di PI è articolata su tre livelli, come segue:

- nel 2017, 9 aree territoriali (di seguito AT), mentre nel 2018 e nel 2019, 6 macro-aree territoriali (di seguito MAT), corrispondenti ad una o più regioni;
- 132 filiali, identificabili prevalentemente con le province;
- circa 12.800 UP che coprono più del 96% dei comuni italiani.⁷⁴

98. Per gli UP prosegue il trend di decrescita, in quanto alla fine del 2016 il loro numero era pari a 12.845, alla fine del 2017, 12.822, alla fine del 2018, 12.812 e, alla fine del 2019, 12.809.

99. Nello scenario controfattuale PI ipotizza una riorganizzazione radicale della rete distributiva con l'obiettivo di massimizzarne il fatturato e di minimizzarne i costi. La rete commerciale nello scenario NFSU, a parere di PI, sarebbe composta da circa 4.500 UP, 68 filiali e 3 AT, nel 2017, e da 4.500 UP, 67 filiali e 3 MAT, nel 2018 e nel 2019. Le modalità di selezione degli UP che rimarrebbero aperti e i criteri in base ai quali sono

⁷² Per la definizione delle zone di recapito (o zone universali) vedi allegato I.

⁷³ Ad esempio, nel caso in cui vi fossero cinque zone di recapito contigue con frequenza di recapito ridotta a una volta a settimana, il modello ipotizzato da PI prevederebbe un solo portalettere per tutte le cinque zone di recapito (il lunedì la prima zona, il martedì la seconda, e così via), per cui i costi relativi a 4 portalettere sarebbero evitati.

⁷⁴ Gli UP si suddividono in base alle caratteristiche strutturali/organizzative in UP mono-turno e doppio-turno (cioè aperti anche il pomeriggio).

determinate le perdite dei ricavi e i risparmi di costo sono analoghi a quelli utilizzati negli anni precedenti e sono illustrati brevemente di seguito.⁷⁵

100. PI presume che la chiusura degli UP nello scenario NFSU non determinerebbe la perdita totale dei ricavi corrispondenti – sia finanziari, sia postali (per questi ultimi vedi par. 3.1) – in quanto ritiene che parte della produzione sarebbe assorbita dagli UP più vicini, che rimarrebbero aperti e in cui PI attiverebbe i doppi turni. In particolare, PI valuta diversamente gli effetti che la chiusura degli UP produrrebbe sui servizi postali e sui servizi finanziari.

101. In particolare, per quanto concerne i servizi postali (corrispondenza e pacchi), PI ritiene che la perdita dei volumi stimata nello scenario controfattuale – descritta al par. 3.1 – indurrebbe l'operatore NFSU a ridurre le risorse impiegate presso gli UP in misura proporzionale, tenendo conto del tempo necessario per l'erogazione di ciascun servizio.⁷⁶ Quindi, nello scenario NFSU, PI ipotizza di trasferire alcune risorse degli UP in chiusura presso gli UP che rimarrebbero aperti, in base alla capacità produttiva che questi sarebbero in grado di assorbire, tenuto conto dell'attivazione dei doppi turni.

102. Per quanto riguarda i servizi finanziari (BancoPosta), in base all'ubicazione dell'ufficio in chiusura (area urbana o *extra*-urbana), alla sua distanza da altri uffici, che rimarrebbero aperti, e alla presenza di concorrenti nelle vicinanze, PI definisce specifici scenari di potenziale perdita della clientela attraverso cui individua i ricavi dei servizi finanziari che verrebbero persi e le risorse che sarebbero risparmiate. Le risorse rimanenti, quindi, verrebbero trasferite dagli UP oggetto di chiusura a quelli che rimarrebbero aperti con doppio turno. In ciascuno scenario PI ipotizza percentuali di perdita della clientela differenti per i servizi finanziari transazionali⁷⁷ e i servizi finanziari relazionali,⁷⁸ alla luce del fatto che i primi sono erogati tramite sportello, per cui, a parere di PI, subirebbero una perdita maggiore, e i secondi sono erogati da consulenti specializzati, per cui secondo PI subirebbero una perdita inferiore.

103. Per quanto concerne i costi evitati, PI considera distintamente i costi di funzionamento degli UP, che comprendono canoni di locazione, utenze, ecc., e i costi del personale, ed ipotizza di ridurre entrambi nello scenario NFSU nel seguente modo:

- eliminazione dei costi di funzionamento dei circa 8.300 UP da chiudere;
- riduzione dei costi del personale in misura pari alla differenza tra il costo del personale degli 8.300 UP oggetto di chiusura e il costo del personale che verrebbe assorbito a seguito della migrazione delle risorse sui circa 4.500 UP restanti. Il costo così ottenuto verrebbe ulteriormente ridotto del 5% (aumentando quindi il risparmio

⁷⁵ Per ulteriori dettagli si rimanda all'allegato V alla delibera n. 298/17/CONS.

⁷⁶ In dettaglio, a fronte di una riduzione dei volumi di corrispondenza e pacchi stimata da PI in -7%, nel 2017, -6%, nel 2018, e -12%, nel 2019, le percentuali di riduzione delle risorse dedicate, rispettivamente, alla corrispondenza e ai pacchi presso gli UP sono pari, rispettivamente, a -5% e -22%, nel 2017, -6% e -19%, nel 2018, e -5% e -20%, nel 2019.

⁷⁷ Ad esempio, bollettini, pagamento delle pensioni, servizi di trasferimento di denaro, ecc.

⁷⁸ Ad esempio, scelta del conto corrente, buoni postali, polizze vita, prestiti, ecc.

in termini di FTE), al fine di contenere il livello di insaturazione della rete nello scenario NFSU, in considerazione del fatto che nello scenario FSU la rete risulta sovradimensionata rispetto al livello di produzione effettivo.

104. Oltre ai costi evitati della rete degli UP, l'operatore NFSU conseguirebbe anche risparmi legati alle strutture di coordinamento (AT/MAT e filiali), alle funzioni commerciali ed alla movimentazione fondi (questi ultimi riconducibili al minor numero di chilometri che le aziende fornitrici del servizio di trasporto fondi dovrebbero percorrere nella rete NFSU).

3.5.8. L'IVA detraibile

105. Ai sensi dell'art. 10, comma 1, n. 16), del d.P.R. n. 633 del 1972 e s.m.i., tutte le prestazioni del servizio postale universale, offerte da PI, in quanto fornitore designato, sono esenti dall'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), fatte salve quelle le cui condizioni siano state negoziate individualmente.

106. PI segmenta le proprie attività ai fini IVA distinguendo tra "Attività finanziarie", prevalentemente esenti da IVA e per cui l'IVA sugli acquisti è totalmente indetraibile, "Attività postali universali", con IVA totalmente indetraibile, ed "Attività residuali", per cui l'IVA può essere detratta.

107. PI, nello scenario NFSU, ipotizza la detraibilità totale dell'IVA sugli acquisti relativi alle "Attività postali universali", in quanto, in assenza di obblighi di SU, le tariffe di tali servizi sarebbero comprensive di IVA, con aliquota pari al 22%, e si genererebbe IVA a debito. PI, quindi, calcola l'IVA detraibile in base ai conti di contabilità generale (base imponibile) e alle relative aliquote.⁷⁹

3.5.9. Gli altri costi evitati

108. Nella separazione contabile di PI i costi sono classificati in "costi diretti",⁸⁰ "costi diretti di produzione",⁸¹ "costi indiretti" e *overheads*. Nei paragrafi precedenti sono stati oggetto di valutazione i costi evitati relativi ai costi diretti e ai costi diretti di produzione. Nel presente paragrafo sono trattati i costi evitati relativi ai costi indiretti e agli *overheads*.

109. I "costi indiretti" rappresentano i costi delle strutture di coordinamento, centrali e territoriali, e delle funzioni operative (in particolare SP - Servizi Postali e MP - Mercato

⁷⁹ A partire da ottobre 2013 le aliquote IVA sono pari al 22% per quasi tutti i costi, ad esclusione di un ristretto gruppo di costi con aliquota pari al 10% e dei costi del servizio mensa, la cui aliquota è pari al 4%.

⁸⁰ I "costi diretti" sono prevalentemente costi esterni, che sono direttamente attribuibili ai servizi postali universali.

⁸¹ I "costi diretti di produzione" sono costi operativi direttamente attribuibili al comparto dei servizi universali e fra questi assume particolare rilievo l'incidenza del costo del lavoro degli UP e della rete di recapito.

Privati). Tali costi sono attribuiti al SU sulla base dell'incidenza dei costi diretti di produzione sostenuti dalle strutture produttive.⁸²

110. Gli *overheads* sono i costi delle funzioni di supporto, orientamento e controllo a livello centrale. Si tratta, in particolare, dei costi delle strutture di *staff* che fanno capo direttamente al Presidente o all'Amministratore delegato, quali ad esempio le direzioni centrali Finanza, amministrazione e controllo, Affari legali e societari, ecc. Tali costi sono attribuiti al SU sulla base dell'ammontare dei costi precedentemente allocati, dopo aver condotto un'analisi puntuale delle mansioni effettivamente svolte dalle singole strutture.⁸³

111. Nello scenario NFSU, PI riduce i costi indiretti e gli *overheads* secondo *driver* parametrici, quali ad esempio la riduzione dei ricavi totali dell'azienda o attribuiti ad una specifica funzione di *business* e la diminuzione degli FTE stimata nell'ambito dei modelli operativi ipotizzati per l'operatore NFSU.⁸⁴

112. Una volta valorizzati i costi indiretti e gli *overheads* per l'operatore NFSU, PI li alloca sui prodotti/servizi attraverso le stesse logiche e *driver* di ribaltamento utilizzati per l'operatore FSU.

3.6. Le valutazioni dell'Autorità sui costi nello scenario NFSU

113. Nei paragrafi seguenti vengono rappresentate le fasi della catena del valore della rete logistica e commerciale che l'Autorità ritiene opportuno modificare, con le relative variazioni dei costi. Non si apportano, invece, modifiche ai costi proposti da PI dei restanti elementi della rete logistica e commerciale per le medesime considerazioni illustrate nelle delibere relative al calcolo del costo netto per gli anni precedenti, che si riepilogano brevemente di seguito.

114. Relativamente alla vuotatura delle cassette di impostazione e alla rete di accettazione *business*, l'Autorità condivide la proposta di PI di ridurre i punti di accettazione *business* e il personale addetto alla vuotatura delle cassette di impostazione nello scenario NFSU, in quanto i punti di accettazione *business* chiusi rappresentano i centri a minor traffico, mentre la vuotatura delle cassette di impostazione potrebbe essere effettuata in assenza di obblighi con minore frequenza.

115. Per quanto riguarda la fase di raccolta, nello scenario NFSU PI non ipotizza alcuna modifica alla frequenza di raccolta, che rimarrebbe giornaliera, mentre ipotizza un

⁸² Il sistema di separazione contabile utilizza circa trenta *driver* per il ribaltamento dei costi indiretti ai prodotti/servizi rientranti nel servizio universale.

⁸³ Il sistema di separazione contabile utilizza circa una trentina di *driver* per il ribaltamento degli *overheads* ai prodotti/servizi rientranti nel servizio universale.

⁸⁴ Ad esempio, i costi del *Marketing* o di coordinamento centrale della funzione Servizi postali sono stati ridotti in misura pari alla contrazione dei ricavi dei prodotti/servizi postali stimata per l'operatore NFSU, mentre i costi delle strutture di coordinamento territoriale (ALT) sono stati valorizzati per l'operatore NFSU in misura proporzionale alla riduzione degli FTE delle strutture operative (SDR e CRP).

risparmio legato alla riduzione degli UP, che si ritiene condivisibile alla luce delle valutazioni effettuate dalla stessa società.

116. In merito al trasporto nazionale, l'Autorità ritiene condivisibili le ipotesi di PI di soppressione della rete veloce SAN e del 75% della rete J+1, in quanto entrambe le reti hanno lo scopo di garantire lo SLA J+1 ed i volumi trasportati da tali reti potrebbero essere trasferiti sulla rete J+3, che risulta sufficientemente capiente. Inoltre, PI garantirebbe la consegna veloce dei pacchi *e-commerce*, a partire dal 2018, anno della conclusione dell'accordo con Amazon, attraverso la rete grandi clienti.

3.6.1. Le valutazioni dell'Autorità sui costi dello smistamento nello scenario NFSU

117. L'Autorità condivide la proposta di PI di eliminare i CP, poiché si tratta di strutture che hanno prevalentemente lo scopo di garantire il rispetto dello SLA J+1, viceversa, non ritiene opportuno computare nell'ambito del costo netto del SU il risparmio relativo ai CMP, in quanto l'ipotesi di trasformazione di 6 CMP in centri manuali sarebbe in controtendenza rispetto all'iniziativa intrapresa da PI nel 2018, volta a migliorare l'automazione dei centri di smistamento per la lavorazione di tutti i prodotti, non solo di quelli in J+1.

118. Di conseguenza, nello scenario NFSU l'Autorità prevede un risparmio dei costi del personale, che risulta inferiore a quello calcolato da PI di un importo pari a 12 milioni di euro, nel 2017, 9 milioni di euro, nel 2018, e 2 milioni di euro, nel 2019. Per gli ammortamenti e i costi esterni si prevede un risparmio dei costi in misura proporzionale alla riduzione del numero di FTE.

D.3 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito ai costi evitati dello smistamento in assenza di obblighi di SU?

3.6.2. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sui costi dello smistamento nello scenario NFSU

O.16 PI non condivide la scelta dell'Autorità di non computare nel calcolo del costo netto i risparmi associati alla trasformazione dei 6 CMP in centri manuali. Al riguardo, PI precisa che gli interventi eseguiti a partire dal 2018, volti a migliorare l'automazione degli impianti di smistamento, hanno riguardato solo centri di smistamento che non sarebbero oggetto nello scenario controfattuale di trasformazione in centri manuali.

O.17 Inoltre, con riferimento ai 6 CMP che diventerebbero centri manuali nello scenario NFSU, PI precisa che allo stato attuale questi centri svolgono le attività di smistamento in maniera prevalentemente manuale o semi-manuale con l'impiego di un numero contenuto di impianti di automazione.

O.18 PI, altresì, sottolinea che la presenza di più centri di smistamento sparsi su tutto il territorio nazionale e l'automazione dello smistamento costituiscono elementi fondamentali per garantire il rispetto dello SLA J+1. Per suffragare questo concetto PI ha fornito l'esempio di una spedizione da Vibo Valentia a Torino, che può essere recapitata

in J+1 poiché la lavorazione avviene nel CMP di Lamezia Terme, se avesse dovuto invece transitare per Napoli, non sarebbe stata possibile la consegna in J+1.

3.6.3. Le valutazioni conclusive dell'Autorità sui costi dello smistamento nello scenario NFSU

V.41 Riguardo ai 6 CMP che PI vorrebbe trasformare nello scenario NFSU in manuali, si ritiene che nelle attuali condizioni di mercato, in cui PI sta spingendo verso un'automazione dei processi, come confermato dal medesimo operatore, nello scenario controfattuale il livello di automazione dei centri di smistamento non verrebbe ridotto, neppure per quelli periferici, che già oggi hanno un livello di automazione molto basso. Si ritiene, quindi, opportuno confermare le valutazioni espresse in sede di consultazione.

3.6.4. Le valutazioni dell'Autorità sui costi della distribuzione nello scenario NFSU

119. Per quanto riguarda l'attività di distribuzione, i risparmi considerati da PI sarebbero conseguenza della diminuzione dei portalettere e degli uffici di recapito, ipotizzata nello scenario controfattuale.

120. Tuttavia, come sarà meglio spiegato nel paragrafo successivo, tenuto conto della necessità di mantenere una rete di recapito sufficientemente capillare anche nello scenario NFSU, per far fronte alle esigenze dei clienti, e di non allungare eccessivamente i tragitti che dovrebbero essere percorsi dai portalettere, a parere dell'Autorità non verrebbe chiuso alcun ufficio di recapito, quindi il risparmio sulla distribuzione, sia in gestione diretta sia affidata agli accollatori, risulterebbe nullo.

D.4 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito ai costi evitati della distribuzione in assenza di obblighi di SU?

3.6.5. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sui costi della distribuzione nello scenario NFSU

O.19 PI non condivide le valutazioni relative ai costi evitati della distribuzione in assenza di obblighi di SU in quanto non considera corrette le valutazioni effettuate dall'Autorità sul recapito nello scenario NFSU.

O.20 In particolare, PI non condivide l'affermazione dell'Autorità secondo cui l'operatore nello scenario NFSU terrebbe aperti tutti gli uffici di recapito per non allungare eccessivamente i percorsi dei portalettere in quanto non sarebbe supportata da alcun approfondimento tecnico sulle distanze fra zone ed uffici di recapito; un'analisi di questo tipo, invece, secondo PI avrebbe portato certamente ad una riduzione, seppure limitata, del numero di uffici di recapito.

3.6.6. Le valutazioni conclusive dell’Autorità sui costi della distribuzione nello scenario NFSU

V.42 Riguardo alla riduzione degli uffici di recapito nello scenario NFSU, il modello fornito da PI parte dalla configurazione della rete di distribuzione del 2015, costituita da 2.385 uffici di recapito, per individuare i circa i 900 uffici che rimarrebbero aperti (quelli che rispetterebbero i criteri indicati al punto 84). Dal 2015 al 2019 il numero degli uffici di recapito si è ridotto del 35% passando a circa 1550 uffici. Sebbene si tratti di un numero di uffici superiore ai 900 ipotizzati da PI per lo scenario NFSU, si osserva che alcuni di questi 900 uffici, che dovrebbero rimanere attivi nello scenario NFSU non risultano più operativi già nel 2019. Se questi uffici non sono più operativi nella realtà, tanto meno lo sarebbero nel caso in cui PI non abbia obblighi di servizio universale.

V.43 Inoltre, nel modello ipotizzato da PI non si tiene conto delle distanze fra l’ufficio di recapito e le zone universali in cui deve essere consegnata la posta, che già nel 2019 per alcune zone costituiva più del 20% ^[RB1]del lavoro del portalettere. Questo elemento è fondamentale perché non si dovrebbe chiudere l’ufficio di recapito qualora i tragitti dei portalettere divengano eccessivamente lunghi.

V.44 Si ritiene, quindi, che il numero degli uffici di recapito e la loro dislocazione sul territorio siano connessi con la copertura territoriale della rete di recapito in quanto, se così non fosse, ogni ufficio di recapito potrebbe coprire una zona più ampia, garantendo comunque il raggiungimento degli SLA attuali.

V.45 Rimanendo confermate le valutazioni sulla copertura territoriale della rete di recapito, si confermano anche le valutazioni sul processo di distribuzione effettuate dall’Autorità in sede di consultazione.

3.6.7. Le valutazioni dell’Autorità sui costi del recapito nello scenario NFSU

121. L’Autorità non ritiene necessario apportare alcuna variazione per migliorare l’efficienza della rete di recapito di PI nello scenario FSU, in quanto il recapito a giorni alterni, introdotto a partire da ottobre 2015, ai sensi della delibera n. 395/15/CONS, e il modello di “*Joint delivery*”, implementato da PI a partire da aprile 2018, rappresentano notevoli misure di efficientamento della rete di recapito. Si analizza, quindi, di seguito esclusivamente il modello di recapito ipotizzato dalla società in assenza di obblighi di SU.

122. Nello scenario controfattuale elaborato da PI circa il 7% della popolazione sarebbe servita con recapito quotidiano, il 23% a giorni alterni, il 53% un giorno alla settimana, mentre al restante 17% della popolazione non verrebbe fornito il servizio di recapito a domicilio ma solo presso appositi punti di consegna (*drop-box*).

123. Al riguardo, l’Autorità osserva che nel settore postale, a fronte di un sensibile calo dei volumi della corrispondenza, si registra un aumento dei volumi di pacchi da consegnare. Ciò potrebbe indurre PI a mantenere il recapito dei pacchi con frequenza quotidiana su tutto il territorio nazionale, in linea con le scelte operate dagli operatori

concorrenti, nonché a consegnare la corrispondenza proveniente dall'estero mediante la medesima rete dei pacchi. Per il resto della corrispondenza, invece, l'operatore NFSU ridurrebbe la frequenza di recapito nelle zone meno densamente abitate, ma si esclude l'ipotesi della consegna presso i *drop point* nei comuni con meno di 5.000 abitanti, in quanto l'operatore potrebbe effettuare la consegna a domicilio mediante la rete di recapito dei pacchi.

124. Al riguardo, l'Autorità considera plausibile una frequenza di recapito quotidiana nei comuni di Roma, Milano e Napoli (circa il 9% della popolazione nazionale), a giorni alterni nei comuni con densità di popolazione maggiore di 200 abitanti per kmq (circa il 67% della popolazione nazionale), un giorno a settimana negli altri comuni (circa il 25% della popolazione nazionale). Questa ripartizione delle aree è in linea con la nuova riorganizzazione del recapito prevista da PI nel modello di "*Joint delivery*", che tiene conto dei volumi di posta recapitati per kmq (cosiddetta "*drop density*").

125. Quanto alla valutazione della riduzione del numero dei portalettere, L'Autorità ritiene poi opportuno valutare la riduzione del numero dei portalettere anno per anno diversamente da PI che effettua la razionalizzazione delle risorse addette al recapito partendo dalla suddivisione in zone del territorio nazionale registrata nel 2015. Inoltre, l'Autorità non ritiene adeguata l'assunzione di PI secondo cui dimezzando la frequenza di recapito, si dimezzerebbe anche il numero delle risorse, oppure riducendola ad un giorno a settimana, si ridurrebbero le risorse dell'80%. Difatti, a parere dell'Autorità, occorre considerare alcuni aspetti che determinano una riduzione dei risparmi, quali l'aumento del numero dei viaggi dedicati a riempire le borse dei portalettere ("*refill bags*") e l'aumento del numero di consegne per ciascuna zona. Quindi, nel determinare la riduzione del numero dei portalettere, l'Autorità tiene conto del risparmio effettivo conseguito dalla società a seguito dell'implementazione del recapito a giorni alterni (ai sensi della delibera n. 395/15/CONS) avviata ad ottobre 2015.

126. In accordo con quanto proposto da PI, l'Autorità ritiene opportuno internalizzare tutte le linee mercato e dimezzare il numero di quelle assegnate agli uffici di recapito, che non servono alcuna zona con recapito quotidiano.

127. L'Autorità ritiene opportuno non ridurre gli uffici di recapito nello scenario controfattuale in quanto: *i*) suppone che il servizio di recapito sia mantenuto su tutto il territorio nazionale (non si considera l'ipotesi di zone senza servizio di recapito a domicilio); *ii*) nelle zone in cui la frequenza di recapito verrebbe ridotta, aumenterebbero i volumi di corrispondenza in giacenza; *iii*) una riduzione degli uffici di recapito determinerebbe un allungamento dei tempi di consegna.

128. Inoltre, relativamente al personale addetto agli uffici di recapito si ritiene condivisibile la riduzione delle risorse ipotizzata dalla società per le lavorazioni interne di ripartizione (cd. "ripartitori"), derivante dalla riduzione dei volumi di posta. Per contro, per quanto riguarda le figure di monitoraggio e qualità, i capisquadra e le figure di coordinamento — queste ultime solo nel 2017 e nel 2018 — si considera la presenza di ciascuna di queste risorse per ogni CD attivo — vale a dire per gli stessi CD dello scenario

reale – e di un ulteriore caposquadra per ogni CDM e CD/PDD con più di 10 portalettere, al netto della scorta.

129. L’Autorità ritiene quindi opportuno ridurre i costi evitati calcolati da PI relativi ai portalettere, alla scorta loro assegnata, al personale degli uffici di recapito e ai portalettere delle linee mercato di 134 milioni di euro, nel 2017, 98 milioni di euro, nel 2018, e 81 milioni di euro, nel 2019.

130. Inoltre, con riferimento al trasporto associato all’attività di recapito e agli altri costi e ammortamenti, si considera una riduzione dei costi evitati rispetto a quelli calcolati da PI in misura proporzionale alla riduzione del numero di FTE.

131. Infine, l’Autorità ritiene che PI in assenza di vincoli di SU, non usando il servizio di *drop-box*, non ne sosterebbe i relativi costi.

D.5 Si condivide l’orientamento dell’Autorità in merito ai costi evitati del recapito in assenza di obblighi di SU?

3.6.8. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sui costi del recapito nello scenario NFSU

O.21 PI condivide le valutazioni dell’Autorità circa il livello di efficienza della rete di recapito anche se ritiene che questo non dovrebbe essere computato nel calcolo del costo netto del SU, in quanto né la normativa europea né la letteratura economica di settore lo prevedono.

O.22 PI ritiene, invece, che le valutazioni effettuate dall’Autorità sulla frequenza di recapito nello scenario NFSU non siano supportate da alcuna analisi tecnica. In particolare, con riferimento all’affermazione dell’Autorità secondo cui sarebbe opportuno “*valutare la riduzione del numero dei portalettere anno per anno diversamente da PI che effettua la razionalizzazione delle risorse addette al recapito partendo dalla suddivisione in zone del territorio nazionale registrata nel 2015*” (punto 125), PI precisa di aver quantificato i costi evitati come differenza tra le risorse effettivamente impiegate nell’anno di riferimento e quelle che verrebbero impiegate nello scenario NFSU relativo allo stesso anno.

O.23 PI non condivide la scelta dell’Autorità di stimare i risparmi dei portalettere, a seguito della riduzione della frequenza di recapito, tenendo conto dei risparmi realmente conseguiti dall’operatore, derivanti dall’implementazione del modello di recapito a giorni alterni.⁸⁵ In particolare, PI osserva che lo scenario controfattuale differisce dal modello di recapito a giorni alterni, in quanto nello scenario controfattuale si ipotizza di non offrire più i prodotti in J+1, nel modello di recapito a giorni alterni, invece, la società è vincolata dagli obblighi di SU a garantire la consegna di tutti i prodotti, compresi i quotidiani in alcune aree. Alla luce di tali differenze, secondo PI, i risparmi di costo derivanti

⁸⁵ Cfr. punto 125.

dall'adozione del modello di recapito a giorni alterni sarebbero minori di quelli che l'NFSU conseguirebbe nello scenario ipotetico.

O.24 In merito alla chiusura degli uffici di recapito e a quanto affermato dall'Autorità al punto 127, PI precisa quanto segue: *i)* nelle zone in cui non si prevede alcun recapito, verrebbe comunque garantita la consegna presso i *drop-box* oppure presso i tabaccai e le edicole; *ii)* nello scenario controfattuale i prodotti più voluminosi, vale a dire i pacchi, verrebbero drasticamente ridotti (fra questi verrebbe eliminato il pacco ordinario); *iii)* in virtù della riduzione della frequenza di recapito, i percorsi dei portalettere si allungherebbero solo nei giorni in cui i portalettere devono raggiungere le zone più distanti, per cui la lunghezza media dei percorsi giornalieri dei portalettere non aumenterebbe molto.

O.25 Infine, PI non condivide le valutazioni dell'Autorità in merito alle figure di monitoraggio e qualità, ai capisquadra e alle figure di coordinamento e non comprende come l'Autorità abbia potuto accogliere la riduzione delle risorse addette alle lavorazioni interne di ripartizione senza considerare la proporzionale riduzione dei capisquadra e delle figure di coordinamento ipotizzata dalla società. Inoltre, PI precisa che il mancato riconoscimento della riduzione di tali risorse ha un impatto sull'anno 2019 pari a [omissis] milioni di euro, che andrebbero imputati al costo netto.

3.6.9. Le valutazioni conclusive dell'Autorità sui costi del recapito nello scenario NFSU

V.46 Riguardo allo scenario NFSU si precisa che, come si rileva dalla documentazione prodotta da PI ai fini della valutazione del costo netto, il risparmio delle risorse addette al recapito è stato calcolato come la differenza fra le risorse effettivamente impiegate nell'anno di riferimento e le risorse derivanti dal modello di recapito nello scenario NFSU del 2015. Poiché il numero di portalettere nel 2015 era maggiore di quello degli anni oggetto di valutazione, l'Autorità ha ritenuto più opportuno effettuare le proprie valutazioni sulla rete di recapito nello scenario NFSU partendo da quella dell'anno di riferimento.

V.47 In merito all'utilizzo dei risparmi di portalettere conseguiti a seguito dell'adozione del modello di recapito a giorni alterni, si ritiene congruo prendere come riferimento tale modello, in quanto la riduzione dei volumi ipotizzata dall'Autorità nello scenario controfattuale non giustifica un risparmio dei portalettere superiore a quello effettivamente conseguito nello scenario reale nelle zone con recapito a giorni alterni; pertanto, si confermano le valutazioni espresse in sede di consultazione.

V.48 Relativamente agli uffici di recapito, si richiamano le considerazioni espresse nel paragrafo relativo ai costi della distribuzione (par. 3.6.6).

V.49 Infine, si precisa che la riduzione delle figure di monitoraggio e qualità, dei capisquadra e delle figure di coordinamento è stata determinata considerando che nello scenario NFSU non sono stati ridotti gli uffici di recapito e utilizzando i medesimi criteri adottati da PI per determinare le figure assegnate a ciascun ufficio di recapito. La

riduzione dei ripartitori invece è stata accolta senza alcuna modifica perché ritenuta compatibile con la riduzione dei volumi.

3.6.10. Le valutazioni dell'Autorità sui costi della rete commerciale nello scenario NFSU

132. L'Autorità non ritiene opportuno valutare l'efficienza della rete commerciale di PI nello scenario reale, in ragione del *trend* decrescente del numero degli UP, che è indice di un progressivo contenimento dei costi. Di seguito, quindi, viene analizzata solo la rete commerciale nello scenario controfattuale.

133. L'Autorità ritiene condivisibile la proposta di PI di ridurre il numero degli UP nello scenario NFSU senza considerare interamente persi i ricavi derivanti dagli uffici che verrebbero chiusi, ma valutando l'ipotesi di trasferire parte della loro produzione sugli UP più vicini. In particolare, per quanto riguarda i servizi postali, le valutazioni dell'Autorità relative alla perdita dei ricavi sono riportate nella sezione 3.2. Relativamente ai servizi finanziari, si osserva che, non rientrando nel perimetro di calcolo del costo netto, i dati relativi alla perdita dei ricavi ed ai costi evitati forniti da PI si utilizzano solo ai fini della riconciliazione della contabilità regolatoria con il bilancio di esercizio. Di seguito, quindi si riportano solo le valutazioni dell'Autorità relative ai costi evitati dei servizi postali nello scenario NFSU.

134. Ai fini del calcolo delle risorse dedicate ai servizi postali presso gli UP, che verrebbero eliminate a seguito della riduzione dei volumi nello scenario NFSU, l'Autorità utilizza le proprie stime di riduzione dei volumi di corrispondenza e pacchi riportate nella sezione 3.2, ottenendo una riduzione delle risorse dedicate alla corrispondenza e ai pacchi pari, rispettivamente, al 6% e all'11%, nel 2017, e all'8% e al 10%, nel 2018 e nel 2019.

135. L'Autorità, pur riconoscendo che l'imposizione di obblighi di SU può comportare un certo livello di insaturazione della rete, non condivide l'ulteriore riduzione del 5% del numero delle risorse della rete degli UP nello scenario NFSU, che PI riconduce all'ipotesi di una riduzione del livello di insaturazione nello scenario controfattuale. Ciò in quanto l'utilizzo del *PC approach* presume che lo scenario controfattuale abbia il medesimo livello di efficienza dello scenario fattuale e un livello di insaturazione del 5% è ritenuto fisiologico per far fronte ad eventuali picchi di domanda.

136. Apportando al modello di calcolo di PI le modifiche sopra esposte, risulta un risparmio dei costi degli UP inferiore a quello calcolato da PI per il servizio universale degli importi riportati nella tabella seguente.

Tabella 9: Differenza fra i costi evitati degli UP di PI e quelli di AGCOM

	Tot. costi evitati (mln €)		
	2017	2018	2019
Rete UP di cui SU	22	20	16
- di cui funzionamento	9	8	6
- di cui personale	13	12	9

D.6 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito costi evitati della rete commerciale in assenza di obblighi di SU?

3.6.11. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sui costi della rete commerciale nello scenario NFSU

O.26 PI non condivide le valutazioni dell'Autorità sulle stime di perdita dei volumi dei prodotti postali e le relative modifiche alla rete commerciale nello scenario NFSU. Secondo PI il documento in consultazione non fornisce gli elementi necessari per valutare la riduzione delle risorse dedicate ai servizi postali presso gli UP a seguito della riduzione di volumi dei servizi postali ipotizzata nello scenario NFSU.

O.27 PI non condivide, altresì, la proposta dell'Autorità di non riconoscere l'ulteriore riduzione del 5% del numero di FTE della rete commerciale nello scenario NFSU per tenere conto dell'insaturazione. L'operatore ritiene che il livello di insaturazione pari al 5% sia già, di per sé, molto contenuto, se si tiene conto dell'estensione della rete (vincoli normativi) e della molteplicità e varietà dei prodotti offerti (prodotti postali, assicurativi, finanziari), a cui si associano diverse tipologie di clientela e livelli di domanda. Inoltre, PI fa notare che anche il ridimensionamento della rete commerciale (agenzie/filiali) posto in essere negli ultimi anni dai principali *competitors* finanziari è in parte riconducibile all'effetto dell'insaturazione derivante dall'affermarsi dell'utilizzo del canale *online*. Infine, PI sostiene che un livello di insaturazione pari a zero per una rete di vendita di prodotti finanziari ed assicurativi implica che la domanda sia costante nel tempo, eventualità che non ha riscontro nella realtà.

3.6.12. Le valutazioni conclusive dell'Autorità sui costi della rete commerciale nello scenario NFSU

V.50 L'Autorità osserva che la riduzione delle risorse dedicate ai servizi postali presso gli UP è stata calcolata utilizzando i medesimi criteri proposti dalla società e partendo dai volumi dell'operatore NFSU stimati dall'Autorità.⁸⁶

V.51 Riguardo alle osservazioni di PI sull'ulteriore riduzione del 5% del numero di FTE della rete commerciale nello scenario NFSU per tenere conto del minor livello di insaturazione, si evidenzia che la riduzione dei costi dell'operatore NFSU del 5% non può

⁸⁶ Cfr. parr. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**.2 e 3.4.

essere accolta, a meno che non sia applicata anche ai costi dell'operatore FSU nello scenario fattuale. Inoltre, si osserva che, le industrie a rete presentano di norma un certo grado di insaturazione per poter rispondere a livelli di domanda variabili nel tempo; pertanto il livello di insaturazione è ritenuto "fisiologico"; dal momento che l'organizzazione della rete commerciale nello scenario fattuale è ottimizzata al fine di conseguire, oltre alla massimizzazione dei ricavi, anche la minimizzazione dei costi, si può ritenere che l'insaturazione della rete NFSU sia di natura fisiologica e non dovuta ad inefficienza.

3.6.13. Le valutazioni dell'Autorità sull'IVA detraibile

137. PI ha fornito tutti i dettagli informativi sulla metodologia di calcolo dell'IVA indetraibile e sulle voci di costo interessate di competenza dell'esercizio contabile. In particolare, l'IVA indetraibile riguarda solo i costi esterni, vale a dire i costi relativi all'acquisizione di beni e servizi.

138. Alla luce delle verifiche effettuate, le valutazioni relative alla detraibilità dell'IVA si ritengono condivisibili. Tuttavia, considerato che, a parere dell'Autorità, il pacco ordinario nello scenario NFSU non verrebbe eliminato, le detrazioni dell'IVA relative al trasporto e al recapito di tale prodotto dovrebbero essere considerate nel calcolo del costo netto. L'Autorità ritiene, quindi, che i costi evitati dovuti alla detraibilità dell'IVA sarebbero superiori rispetto a quelli calcolati da PI di 2 milioni di euro, nel 2017 e nel 2018, e di 3 milioni di euro, nel 2019.

D.7 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito alla detraibilità dell'IVA in assenza di obblighi di SU?

3.6.14. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sull'IVA detraibile

O.28 Solo PI ha formulato le proprie osservazioni in merito alle valutazioni dell'Autorità sull'IVA detraibile, precisando che le condivide.

3.6.15. Le valutazioni conclusive dell'Autorità sull'IVA detraibile

V.52 Restano confermate le valutazioni sull'IVA detraibile espresse dall'Autorità in sede di consultazione.

3.6.16. Le valutazioni dell'Autorità sugli altri costi evitati nello scenario NFSU

139. L'Autorità ritiene opportuno modificare i costi indiretti e gli *overheads* ipotizzati da PI nello scenario NFSU sulla base delle rettifiche apportate alle varie fasi del processo produttivo descritte sopra. Secondo tali criteri l'Autorità riduce i corrispondenti costi evitati di 2 milioni di euro, nel 2017, 3 milioni di euro, nel 2018, e 1 milioni di euro, nel 2019.

D.8 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito agli altri costi evitati in assenza di obblighi di SU?

3.6.17. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sugli altri costi evitati nello scenario NFSU

O.29 PI non condivide i risultati a cui è giunta l'Autorità per quanto riguarda i costi indiretti e gli *overheads*, in quanto non ritiene condivisibili le modifiche apportate dall'Autorità alle varie fasi del processo produttivo dello scenario NSFU.

3.6.18. Le valutazioni conclusive dell'Autorità sugli altri costi evitati nello scenario NFSU

V.53 Alla luce delle considerazioni espresse nei paragrafi precedenti, si confermano le valutazioni espresse dall'Autorità in sede di consultazione sugli altri costi evitati nello scenario NFSU.

4. IL DIRITTO A REALIZZARE PROFITTI RAGIONEVOLI

4.1. Il diritto a realizzare profitti ragionevoli presentati da Poste Italiane

140. Per l'anno 2017, PI propone – in linea con gli anni passati - di calcolare la remunerazione sul capitale impiegato attraverso la metodologia del costo medio ponderato del capitale (*Weighted average cost of capital* – WACC) in quanto ritiene che, rispetto ad altri indicatori di redditività che forniscono un'indicazione statica dei margini di un'impresa, quali il ROE (*Return on equity*), il ROI (*Return on investments*) o il ROS (*Return on sales*), il WACC rifletta in maniera più adeguata la remunerazione attesa dagli azionisti nel medio/lungo periodo, ossia in un lasso di tempo che consideri la durata dell'obbligo del SU.

141. Per gli anni 2018 e 2019, invece, PI propone di determinare il profitto ragionevole attraverso l'“*EBIT MARGIN*” (ovvero il margine sulle vendite del servizio), in quanto ritiene che l'andamento in diminuzione del capitale impiegato nelle attività postali renda il WACC non più adeguato alla sua valorizzazione. A parere di PI, difatti, l'“*EBIT MARGIN*” sarebbe un indicatore appropriato per calcolare l'utile da riconoscere ad una impresa operante nel settore postale, tenuto conto della progressiva contrazione del mercato postale, dovuta ai crescenti fenomeni di *e-substitution*, e della caratteristica tipica della infrastruttura postale, che vede la netta prevalenza di impiego di capitale umano – con una incidenza del costo del lavoro sui costi totali superiore al 70% – diversamente da altre reti di servizi (quali, ad esempio, quelle di telecomunicazioni, energia, gas, etc.), che invece necessitano di ingenti immobilizzazioni materiali.

142. Tuttavia, su richiesta dell'Autorità, PI ha calcolato, anche per gli anni 2018 e 2019, la remunerazione sul capitale impiegato attraverso la metodologia del WACC.

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

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

dove:

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

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

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

dove:

- r_f è il rendimento di un'attività priva di rischio;
- β è il coefficiente di rischiosità sistemica non diversificabile;
- *MRP market risk premium* (o *ERP equity risk premium*), è il premio per il rischio di mercato, dato dalla differenza tra il rendimento del mercato e il rendimento di un'attività priva di rischio;
- R_a Rischio aggiuntivo in caso di situazioni di settori/società con un rischio più elevato rispetto al rischio paese.

145. PI stima i parametri utilizzati per il calcolo del costo del capitale proprio, e in generale del WACC, mediante un approccio basato sui *comparables*, ossia attraverso la selezione di un gruppo di imprese quotate che operano in mercati regolamentati nel medesimo settore di PI. In particolare, gli operatori individuati da PI come suoi *comparables* sono: *BPost SA* (Belgio), *Deutsche Post AG* (Germania), *PostNL* (Olanda), *Österreichische Post AG* (Austria), *Royal Mail Plc* (Regno Unito), *CTT - Correios de Portugal* (quest'ultimo solo per gli anni 2017 e 2018).

146. Per la stima del tasso di un'attività priva di rischio, per il 2017 PI utilizza la media degli ultimi due anni del titolo di Stato BTP decennale (*benchmark*), alla data della valutazione pari a 1,77%. Per gli anni 2018 e 2019, invece, al fine di diluire eventuali fluttuazioni di mercato, PI ritiene più opportuno utilizzare la media degli ultimi due anni del BUND decennale (*benchmark*) alla data della valutazione pari allo 0,42%, per il 2018, e allo 0,13%, per il 2019.

147. Per la stima del β , PI utilizza la media dei β dei *comparables* determinato sugli ultimi 5 anni, sulla base delle informazioni reperite su Bloomberg, pari a 0,8886, per il 2017, a 0,841, per il 2018, e a 0,894, per il 2019.

148. Per la stima dell'*MRP*, PI utilizza il valore indicato dallo studio di *Damodaran* per l'Italia per un mercato maturo (c.d. "*mature equity market*"), pari al 5,08%, per il 2017, al 5,96%, per il 2018, e al 5,20%, per il 2019⁸⁷. PI, tuttavia, per determinare il valore del *Market Premium* relativo agli anni 2018 e 2019, al fine di tenere conto del rischio paese

⁸⁷ Prof. A. Damodaran della Stern University (USA) (http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/ctryprem.html).

Italia, a seguito della sostituzione del parametro *risk free rate* (Bund 10y rispetto al precedente BTP 10y), aggiunge al citato “*mature equity market*” il differenziale fra la media su due anni dei *Credit Default Swap*⁸⁸ (CDS) a 10 anni dell’Italia e della Germania, che risulta pari all’1,87%, nel 2018, e all’1,90%, nel 2019. Il *Market Risk Premium* risultante finale è pertanto pari a 7,83%, nel 2018, e al 7,10%, nel 2019.

149. Inoltre, dato l’assetto proprietario e i risultati conseguiti dalla società, PI ritiene opportuno non aggiungere alcun rischio aggiuntivo rispetto al mercato di riferimento e, quindi, determina, a partire dai tre parametri sopra descritti, il costo del capitale proprio.

150. Con riferimento ai parametri necessari per la stima del costo del debito, C_d , PI utilizza la media su 12 mesi dell’IRS (*Interest Rate Swap*) a 10 anni, a cui aggiunge, nel 2017, uno *spread* calcolato come media degli *spread* dei *comparables* determinati in base al *rating* (PI utilizza la tabella di Damodaran⁸⁹ che identifica differenti *spread* per ogni livello di *rating*), mentre, nel 2018 e nel 2019, uno *spread* risultante dalla media delle quotazioni indicative ricevute dalle banche per una emissione *senior* a 10y di Poste Italiane.

151. Per la determinazione della struttura finanziaria (ossia la quota di capitale proprio e di capitale di debito sul capitale impiegato) PI utilizza il rapporto d’indebitamento medio (D/E) delle società selezionate come *comparables*, pari allo 0,038 per il 2017, allo 0,147, per il 2018, e allo 0,313, per il 2019.⁹⁰

152. Sulla base di questi parametri e di un’aliquota fiscale (t) pari al 24% per gli anni in considerazione, PI stima il valore del WACC, che moltiplica per il capitale medio impiegato relativo al comparto dei servizi soggetti ad obblighi di SU, pervenendo ad una remunerazione del capitale impiegato pari a 30 milioni di euro annui, nel 2017 e nel 2018, e a 26 milioni di euro, nel 2019.

153. Inoltre, PI sostiene che, in base alle informazioni attualmente disponibili e in base alle finalità per le quali è stato elaborato il parametro WACC, non sussistano differenze significative fra il WACC relativo a un operatore FSU ed il WACC relativo ad un ipotetico operatore NFSU.

154. Infine, come premesso, PI propone, per gli anni 2018 e 2019, di utilizzare come indicatore del profitto ragionevole l’EBIT MARGIN e per determinarne il valore fa riferimento a quello individuato dalla Commissione europea nella decisione sugli aiuti di Stato concessi a PI per la fornitura del servizio postale universale nei periodi 2012-2015

⁸⁸ Il *credit default swap* (CDS) è un contratto derivato impiegato per trasferire l’esposizione creditizia di prodotti a reddito fisso tra le parti. Tecnicamente è un accordo tra un acquirente (*protection buyer*) e un venditore (*protection seller*) attraverso il quale il venditore si impegna, a fronte di un premio rateale versato dall’acquirente, ad effettuare un determinato pagamento nel caso si verifichi uno specifico evento chiamato *credit event*, che tipicamente è il *default* del debitore terzo (società o Stato). Il CDS è paragonabile ad un’assicurazione sull’insolvenza di un emittente.

⁸⁹ http://people.stern.nyu.edu/adamodar/New_Home_Page/datafile/ratings.htm

⁹⁰ Il *gearing ratio* che corrisponde ai due valori del rapporto d’indebitamento (D/E), è pari al 3,69% per il 2017, al 12,84%, per il 2018 e al 23,86%, per il 2019.

e 2016-2019,⁹¹ ovvero 7,4%. Tale valore moltiplicato per i ricavi dei soli servizi universali postali dell'operatore FSU, pari a 1.661 milioni di euro, nel 2018, e a 1.552 milioni di euro, nel 2019, determina un profitto ragionevole di 123 milioni di euro, per il 2018, e di 115 milioni di euro, per il 2019.

4.2. Le valutazioni dell'Autorità sui profitti ragionevoli presentati da Poste Italiane

155. L'Autorità condivide l'osservazione di PI secondo cui il WACC è l'indicatore che meglio riflette la remunerazione attesa dagli azionisti nel medio/lungo periodo, ossia in un lasso di tempo che consideri la durata dell'obbligo del SU. Pertanto, l'Autorità ritiene opportuno utilizzare il WACC per calcolare il costo del capitale, per gli anni 2017, 2018 e 2019, in continuità con la metodologia seguita nei precedenti periodi di regolazione. Tuttavia, l'Autorità riconosce che l'EBIT MARGIN presenta il vantaggio di dipendere da due soli dati contabili facilmente reperibili, l'EBIT e i ricavi del servizio universale dell'FSU. A ciò si aggiunga che l'utilizzo dell'EBIT MARGIN è in linea con la prassi decisionale della CE.⁹²

156. Per queste ragioni, l'Autorità ritiene opportuno valutare il costo del capitale utilizzando entrambe le metodologie, per gli anni 2018 e 2019, e sottoporre a consultazione pubblica entrambi i risultati così ottenuti.

4.2.1. Il WACC

157. Come è noto, per il calcolo del WACC di una data impresa, e in modo particolare per il calcolo del costo del capitale proprio, sarebbe necessario utilizzare il rendimento del suo titolo azionario. PI è quotata sul listino della Borsa Italiana dal 27 ottobre 2015, tuttavia il titolo azionario tiene conto dell'andamento di tutta l'azienda e non solo del settore postale. Pertanto, in analogia con la metodologia utilizzata nel settore delle comunicazioni elettroniche,⁹³ nonché in continuità con le valutazioni effettuate per gli anni precedenti e come proposto dalla stessa PI, l'Autorità intende avvalersi di un approccio basato sui *comparables*. In linea con quanto indicato da PI (punto 145), i *comparables* presi in esame ai fini del calcolo del WACC sono: *BPost* (Belgio), *Deutsche Post* (Germania), *PostNL* (Olanda), *Österreichische Post* (Austria), *Royal Mail* (Regno Unito), *CTT - Correios de Portugal* (Portogallo).

4.2.1.1. Il Costo Medio Ponderato del Capitale

158. Il WACC è la media ponderata del costo delle fonti di finanziamento di un'impresa, cioè del costo del capitale proprio (C_e) e del costo del capitale di debito (C_d). Per calcolare il costo medio ponderato del capitale prima dell'imposizione fiscale (*pre-tax WACC*), cioè

⁹¹ Decisione Poste Italiane SA.43243 (2015/N).

⁹² Cfr. Decisione *Bpost* SA.14588 del 2012, Decisione Poste Italiane SA.43243 del 2015, Decisione *Bpost* d SA.42366 del 2016.

⁹³ Delibera n. 348/19/CONS.

il rendimento sul capitale investito sufficiente a remunerare i finanziatori e a far fronte agli obblighi tributari, l’Autorità intende utilizzare la formula (1).

4.2.1.2. *Il Costo del Capitale Proprio*

159. Il primo elemento necessario per il calcolo del WACC è il costo del capitale proprio (C_e) comunemente stimato utilizzando la metodologia del *Capital Asset Pricing Model* (CAPM), che ipotizza l’esistenza di una relazione lineare tra il rendimento atteso di un titolo e il premio per il rischio di mercato (*Equity Risk Premium*, ERP). Quest’ultimo non è altro che la differenza tra il rendimento atteso del mercato e il rendimento di un’attività priva di rischio. In altri termini, il CAPM quantifica la maggiore o minore rischiosità dell’investimento in una società quotata, rispetto alla rischiosità del mercato azionario nel suo complesso.

160. In termini formali il CAPM è espresso dalla relazione riportata di seguito, in base alla quale per stimare il costo del capitale proprio è necessario stimare il tasso di un’attività priva di rischio (r_f), il beta (β) e il premio per il rischio (ERP o MRP). Si concorda, quindi, con PI sull’opportunità di non aggiungere alcun rischio aggiuntivo rispetto al mercato di riferimento.

$$(3) C_e = r_f + \beta \cdot MRP$$

4.2.1.3. *Il tasso risk-free*

161. Un’attività priva di rischio è un’attività caratterizzata da un rendimento certo con variabilità nulla (assenza di volatilità nei rendimenti). Non essendo di fatto possibile trovare un’attività che sia realmente scevra da qualsiasi tipo di rischio, gli analisti finanziari utilizzano come *proxy* del *risk-free rate* il rendimento dei titoli di Stato emessi dai governi di paesi economicamente stabili. L’Autorità, al fine di minimizzare ogni eventuale fluttuazione di breve termine causata da un eventuale variazione della volatilità nei mercati finanziari, intende utilizzare come rendimento di un’attività priva di rischio, invece della media degli ultimi due anni del titolo di Stato BTP decennale (*benchmark*) alla data della valutazione, la media aritmetica su un orizzonte temporale di cinque anni.

162. L’Autorità non concorda con la proposta di PI di considerare, nel 2018 e nel 2019, il valore del BUND tedesco in alternativa al BTP italiano (con l’integrazione nel calcolo dell’MRP del differenziale fra la media su due anni dei CDS a 10 anni dell’Italia e della Germania, per tenere conto del rischio paese Italia) in quanto, a partire dalla crisi economica del 2008, nell’ambito dell’Eurozona, i *bond* statali hanno iniziato a garantire rendimenti differenziati riflettendo in una certa misura il livello del rischio dei singoli paesi; la presenza di “*spread*” tra i rendimenti dei titoli di stato di paesi rispetto alla Germania riflette il rischio rispetto alla differente capacità di ciascun paese di finanziare il proprio debito, quindi l’utilizzo del rendimento dei titoli di stato di lungo periodo del proprio paese fornisce una buona *proxy* oltre che del reale tasso privo di rischio, anche del corrispondente rischio paese di natura non diversificabile.

163. Il tasso *risk-free* determinato dall’Autorità, quindi, è pari al 2,50% per il 2017, al 2,16% per il 2018 e all’1,98% per il 2019.

4.2.1.4. *Il beta*

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

165. In base al CAPM il coefficiente di rischio sistematico *beta* si ottiene come stima del coefficiente di una regressione lineare in cui la variabile indipendente è il rendimento dell’indice di mercato e la variabile dipendente è il rendimento del titolo esaminato.⁹⁴ Di conseguenza, ai fini del calcolo del *beta* è necessario conoscere la serie storica del rendimento dell’indice di mercato e la serie storica del rendimento del titolo azionario dell’impresa di cui si vuole stimare il *beta*. Mentre la serie storica dell’indice di mercato è quasi sempre disponibile, la serie storica del rendimento del titolo azionario è presente solo per le società per azioni quotate in mercati regolamentati.

166. L’Autorità concorda con PI in merito alla metodologia utilizzata per la stima del *beta*, calcolato come media dei β dei *comparables*.

4.2.1.5. *Il premio per il rischio*

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

168. L’ERP si può ottenere come differenza tra il rendimento atteso di un portafoglio di mercato diversificato e il rendimento di un’attività finanziaria priva di rischio (*risk-free rate*). Si tratta di un dato non direttamente osservabile la cui stima può avvenire attraverso l’analisi di dati storici,⁹⁵ l’uso d’indagini qualitative (*survey*),⁹⁶ il ricorso a un confronto internazionale oppure attraverso metodologie che utilizzano dati previsionali, come ad esempio il *dividend growth model*.⁹⁷ Nella prassi si ricorre spesso a un’analisi dei rendimenti storici al fine di stimare il valore dell’ERP prospettico.⁹⁸ Tale approccio si basa sull’assunzione che ciò che si è verificato in passato possa rappresentare una buona *proxy*

⁹⁴ In altri termini, il *beta* è il rapporto tra la covarianza tra il rendimento del titolo ed il rendimento di mercato e la varianza del rendimento di mercato.

⁹⁵ Elroy Dimson, Paul Marsh, & Mike Staunton (2001), “*Triumph of the Optimists: 101 Years of Global Investment Returns*”, stimano l’ERP per sedici paesi tra cui l’Italia, utilizzando una serie storica di 100 anni (dal 1900 al 2001). Successivamente, Dimson et al. (2007) hanno stimato l’ERP di diversi paesi utilizzando una serie storica di 108 anni.

⁹⁶ Fernandez (2009), “*Market Risk Premium Used in 2008 by Professors: A Survey with 1,400 Answers*” - Working Paper - University of Navarra - IESE Business School.

⁹⁷ Cfr. par. 3.4 del documento ERG “*PIBs on WACC*” (07) 05.

⁹⁸ Se la serie storica è sufficientemente lunga, lo stimatore è corretto (Cfr. Dimson et. al., 2001).

delle aspettative future, in quanto si assume che le condizioni economiche generali restino stazionarie durante il periodo regolatorio successivo.

169. L’Autorità intende confermare l’utilizzo di quest’ultimo approccio anche per il periodo regolamentare 2017-2019 stimando il valore dell’*equity risk premium* sulla base delle serie storiche di Dimson, Marsh e Staunton (DMS) relative al paese Italia (in coerenza con il tasso *risk-free* e con la prassi dell’Autorità). Tuttavia, in analogia a quanto già deliberato dall’Autorità per la stima del costo del capitale nei servizi di comunicazione elettronica,⁹⁹ ritiene opportuno operare una revisione della metodologia, passando da una media puramente geometrica, ad una media ponderata tra quella aritmetica (87%) e quella geometrica (13%)¹⁰⁰ delle serie storiche riportato nello studio di Dimson, Marsh e Staunton. Pertanto, il valore dell’ERP calcolato come media ponderata è pari al 6,07%, per il 2017 e il 2018, e al 5,97%, per il 2019.

Tabella 10: Media ponderata serie storiche Dimson, Marsh e Staunton

	2017 ¹⁰¹	2018 ¹⁰²	2019 ¹⁰³
Media geometrica DMS Italia	3,20%	3,20%	3,10%
Media aritmetica DMS Italia	6,50%	6,50%	6,40%
Media ponderata	6,07%	6,07%	5,97%

170. Alla luce delle considerazioni di cui sopra e applicando la formula del CAPM,¹⁰⁴ l’Autorità stima che il costo del capitale proprio da utilizzare per il calcolo del WACC è pari al 7,89%, per il 2017, al 7,27%, per il 2018, e al 7,32%, per il 2019.

4.2.1.6. Il Costo del capitale di debito

171. Il costo del debito è il costo che un’impresa sostiene per finanziare le proprie attività ricorrendo al capitale di terzi (prestiti obbligazionari, debiti bancari, etc.). L’Autorità, in analogia a quanto proposto da PI, stima il costo del capitale di debito come somma delle due variabili che lo compongono: il *risk-free rate* e il premio per il debito (premio per il rischio di *default*). L’Autorità, tuttavia, non concorda con la proposta di PI di utilizzare

⁹⁹ Cfr. delibera n. 348/19/CONS, Annesso 2 del Documento V.

¹⁰⁰ E. Jacquier, A. Kane, A. J. Marcus, *Optimal Estimation of the Risk premium for the long Run and asset allocation: A case of compounded Estimation Risk*, pag. 44 e Brattle “Il valore dell’ERP da utilizzare nel calcolo del WACC” rapporto per Assareoport 2012.

¹⁰¹ *Equity Risk Premiums (ERP): Determinants, Estimation and Implications – The 2018 Edition (Updated March 2018)* - Aswath Damodaran - Stern School of Business.

¹⁰² *Equity Risk Premiums (ERP): Determinants, Estimation and Implications – The 2019 Edition (Updated April 2019)* - Aswath Damodaran - Stern School of Business.

¹⁰³ BERC Report on WACC parameter calculations according to the European Commission’s WACC Notice of 7th November 2019 - (WACC parameters Report 2020).

¹⁰⁴ Cfr. formula (3).

come *spread*, per gli anni 2018 e 2019, la media delle quotazioni indicative ricevute dalle banche per una emissione *senior* a 10y di PI, in quanto le stesse dovrebbero essere inclusive del premio per il debito e, inoltre, non è stata fornita sufficiente documentazione a supporto per la sua valutazione. L’Autorità, quindi, ritiene corretto stimare il costo del debito di PI sommando al *risk-free rate* – così come determinato dalla stessa - uno *spread*, quale premio per il debito, calcolato come media degli *spread* dei *peer* determinati in base al *rating* (determinato sulla base della medesima tabella di Damodaran, che identifica differenti *spread* per ogni livello di *rating*, utilizzata da PI per il 2017).

4.2.1.7. *Le fonti di finanziamento dell’impresa: la struttura finanziaria*

172. I pesi della formula del WACC sono costituiti dall’incidenza delle singole fonti di finanziamento sul capitale totale investito nell’impresa, cioè dal rapporto d’indebitamento (*gearing ratio*)¹⁰⁵ e dall’incidenza del capitale proprio sul capitale totale. La struttura finanziaria dell’impresa incide dunque significativamente sul calcolo del costo del capitale. L’Autorità, ai fini del calcolo del WACC, concorda con il valore del *gearing* riportato da PI.

4.2.1.8. *L’Aliquota fiscale*

173. L’Autorità concorda con PI in merito alla scelta del valore del 24% da utilizzare come aliquota fiscale ai fini del calcolo del WACC.

4.2.1.9. *Conclusioni sul metodo del WACC*

174. Sulla base delle valutazioni svolte ai punti precedenti, l’Autorità ritiene che la remunerazione del capitale impiegato sia pari a 38 milioni di euro per il 2017, a 32 milioni di euro per il 2018 e a 31 milioni di euro per il 2019.

Tabella 11: Confronto tra i parametri utilizzati da PI e AGCOM per determinare il WACC

Parametri WACC	Poste Italiane	AGCOM
C_e costo del capitale proprio	metodologia CAPM	metodologia CAPM
r_f <i>risk free rate</i>	Media ultimi 2 anni del BTP decennale nel 2017 e Media ultimi 2 anni del BUND decennale nel 2018 e 2019 (Bloomberg)	Media ultimi 5 anni dei BTP decennali (Banca d’Italia)
β coefficiente di rischiosità sistemica non diversificabile	Media dei β dei <i>comparables</i> ultimi 5 anni (Bloomberg)	Media dei β dei <i>comparables</i> ultimi 5 anni (Bloomberg)
MRP o ERP <i>Equity Risk Premium</i>	Damodaran, <i>Estimated Risk Premium for mature markets</i> + 2y <i>spread</i> CDS Italia – Germania (2018 e 2019)	Media ponderata tra la media geometrica (peso 13%) e la media aritmetica (peso 87%) dei rendimenti annuali (studio Dimson-Staunton-Marsh)

¹⁰⁵ In questo documento i termini “rapporto d’indebitamento” e *gearing ratio* sono utilizzati come sinonimi.



C_d costo del debito	Media su 12 mesi dell'IRS (<i>interest rate swap</i>) a 10 anni + nel 2017 <i>spread</i> calcolato come media degli <i>spread</i> dei <i>peer</i> + nel 2018 e 2019 <i>spread</i> calcolato come media delle quotazioni indicative ricevute dalle banche per una emissione <i>senior</i> a 10 anni di PI	Tasso <i>free risk</i> + premio per il debito (media degli <i>spread</i> dei <i>peer</i> determinati in base al <i>rating</i>)
D/E	Rapporto di indebitamento medio dei <i>comparables</i>	Rapporto di indebitamento medio dei <i>comparables</i>

4.2.2. L'EBIT MARGIN

175. A parere dell'Autorità, la stima dell'EBIT individuata da PI sulla base della decisione sugli aiuti di stato concessi dall'Italia a PI per l'adempimento della sua missione di servizio pubblico nei periodi 2012-2015 e 2016-2019,¹⁰⁶ ovvero 7,4%, non è adeguata per calcolare il profitto ragionevole di PI per gli anni 2018 e 2019, in quanto si riferisce alla percentuale di profitto ragionevole stimata dalla CE per l'*incumbent* belga, *BPost*, nel periodo 2006-2010. Tale stima si basa sugli studi effettuati da tre società di consulenza, che avevano determinato le percentuali di EBIT in base a *benchmark* effettuati su gruppi di *comparables* di *BPost* nel periodo antecedente il 2010.

176. L'Autorità invece, ritiene opportuno valutare l'EBIT utilizzando come *comparables* gli altri *incumbent* europei indicati da PI nel proprio sito¹⁰⁷ ed utilizzati anche per la stima del WACC, con l'aggiunta di *La Poste* (Francia), vale a dire *BPost* (Belgio), *Deutsche Post* (Germania), *PostNL* (Olanda), *Österreichische Post* (Austria), *Royal Mail* (Regno Unito) e *CTT - Correios de Portugal* (Portogallo).

177. Pertanto, l'Autorità utilizza come *benchmark* gli EBIT dei *comparables* relativi al periodo 2015-2019 estratti da *Cullen International*, eccetto quelli di *Österreichische Post* e *CTT - Correios de Portugal* relativi agli anni 2015-2017 che, non essendo disponibili su *Cullen International*, sono stati estratti dai bilanci degli operatori.

178. L'Autorità, quindi, al fine di evitare che i valori troppo bassi o troppo alti dell'EBIT dei *comparables* possano inficiare il risultato finale, ritiene opportuno stimare la percentuale del profitto ragionevole come la mediana degli EBIT, che è pari al 6,4%. Tale valore moltiplicato per i ricavi dei soli servizi universali postali dell'operatore FSU — pari a 1.661 milioni di euro, nel 2018, e a 1.552 milioni di euro, nel 2019 — determina un profitto ragionevole di 106 milioni di euro, per il 2018, e di 99 milioni di euro, per il 2019.

D.9 Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sul calcolo dei profitti ragionevoli di un operatore FSU tramite il tasso di remunerazione del capitale impiegato oppure si ritiene che si debba ricorrere all'EBIT MARGIN?

¹⁰⁶ Decisione Poste Italiane SA.43243 (2015/N).

¹⁰⁷ <https://www.posteitaliane.it/it/peer.html>

4.3. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione su profitti ragionevoli

O.30 PI ritiene che per la valutazione dei profitti ragionevoli si debba utilizzare l'EBIT *MARGIN* per le medesime motivazioni formulate nella proposta di calcolo del costo netto sottoposta all'Autorità, ossia che l'EBIT *MARGIN* tiene conto sia dell'incidenza del costo del lavoro, sia dell'evoluzione del contesto di mercato (al riguardo, PI richiama lo studio di *Copenhagen Economics* per la CE¹⁰⁸ e un report dell'ERGP¹⁰⁹) e che per questo sia l'indicatore più appropriato per quantificare i profitti ragionevoli. Il WACC, invece, si focalizza sul capitale investito che, per gli operatori del settore postale, è relativamente basso ed ha subito una riduzione progressiva negli ultimi anni.

O.31 PI osserva, inoltre, che la stessa Autorità, nella delibera n. 412/14/CONS, ha sostenuto che l'EBIT *MARGIN* è un indicatore più appropriato del WACC, in considerazione della quota consistente di costi operativi correlati al fattore lavoro rispetto al valore delle immobilizzazioni.

O.32 Per avvalorare la propria tesi PI richiama i seguenti documenti:

- il documento di Ofcom, “*Securing the Universal Postal Service (Decision on the new regulatory framework)*”, 27 March 2012, in cui è evidenziato che l'EBIT *MARGIN* è l'indicatore più appropriato per quantificare il profitto ragionevole.
- la disciplina sugli aiuti di Stato¹¹⁰, in cui al punto 34, è precisato che l'utile sulle vendite può essere utilizzato per determinare l'ammontare del margine di utile ragionevole;
- la decisione della CE sugli aiuti di Stato concessi a PI per la fornitura del servizio postale universale nei periodi 2012-2015 e 2016-2019¹¹¹, in cui la CE fa riferimento ad un EBIT *MARGIN* del 7,4%, che era il valore individuato dalla CE in una precedente decisione relativa all'operatore belga Bpost¹¹². In questa ultima decisione sono riportate le risultanze di tre studi: “*WIK study*”, “*Deloitte study*” e “*CRA study*”, in base ai quali la CE aveva individuato come profitto ragionevole il ROS al 7,4%;
- le decisioni relative alle compensazioni ricevute da Bpost per il periodo 2013-2015¹¹³ e per il periodo 2016-2020¹¹⁴, in cui la CE ha utilizzato un ROS pari al 7,4% per tutti gli anni considerati.

¹⁰⁸ *Copenhagen Economics*, “*Main developments in the postal sector (2013-2016)*”, luglio 2018, pag. 38.

¹⁰⁹ *ERPG Report on core indicators for monitoring the european postal market*, dicembre 2020.

¹¹⁰ Comunicazione (2012/C 8/03), “*Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011)*”

¹¹¹ Decisione Poste Italiane SA.43243 del 2015.

¹¹² Decisione Bpost SA.14588 del 2012.

¹¹³ Decisione Bpost SA.31006 del 2013.

¹¹⁴ Decisione Bpost SA.42366 del 2016.

O.33 PI concorda con l'affermazione dell'Autorità secondo cui l'EBIT *MARGIN* presenta il vantaggio, rispetto al WACC, di dipendere da due soli parametri contabili facilmente reperibili, l'EBIT ed i ricavi, e con l'affermazione secondo cui l'utilizzo dell'EBIT *MARGIN* sarebbe in linea con la prassi decisionale della CE.

O.34 Relativamente alle rettifiche effettuate dall'Autorità al valore del l'EBIT *MARGIN*, PI non condivide la scelta della serie storica su cui viene calcolato l'EBIT medio dei *comparables* (2015-2019) ed il fatto che gli EBIT dei *comparables* dell'anno 2019 siano stati utilizzati per stimare l'EBIT del 2018. A parere di PI, invece, per il 2018 l'Autorità avrebbe dovuto utilizzare la serie storica degli EBIT dei *comparables* dal 2014 al 2018.

O.35 PI rileva che la CE ha considerato un EBIT *MARGIN* del 7,4% sia nella decisione sugli aiuti di Stato per PI del 2015¹¹⁵, sia nella decisione sugli aiuti di Stato per Bpost relativa agli anni oggetto di valutazione del presente procedimento.¹¹⁶ Inoltre, PI precisa che nella delibera n. 412/14/CONS l'Autorità aveva individuato un valore dell'EBIT dell'11%. Quindi, tali valutazioni dell'EBIT *MARGIN* sono maggiori di quelle effettuate dall'Autorità nel presente procedimento.

O.36 Per tali ragioni PI ritiene valido l'EBIT *MARGIN* individuato dalla CE pari al 7,4%. La rettifica apportata dall'Autorità sul tasso dell'EBIT *MARGIN* ha un impatto negativo sulla valorizzazione del costo netto del servizio universale per gli anni 2018 e 2019 di rispettivamente 17 e 16 milioni di euro che PI ritiene debbano essere reintrodotti nell'ammontare dei profitti ragionevoli da considerare nel calcolo del costo netto.

4.4. Le valutazioni conclusive dell'Autorità sui profitti ragionevoli

V.54 Con riferimento alla scelta fra WACC ed EBIT *MARGIN*, si rileva che il *framework* europeo sugli aiuti di Stato individua il tasso di remunerazione del capitale¹¹⁷ quale metodo per il calcolo del margine di utile ragionevole, mentre prevede la possibilità di ricorrere a metodi alternativi quali l'utile sulle vendite¹¹⁸, solo laddove ciò sia opportunamente giustificato.

V.55 Il profitto ragionevole individuato dalla CE nella decisione del 2012 sugli aiuti di Stato concessi a Bpost si basa sugli studi di *WIK-Consult* e *Deloitte* effettuati nell'ambito

¹¹⁵ *Ibidem*

¹¹⁶ *Ibidem*

¹¹⁷ «Per «margine di utile ragionevole» si intende il tasso di remunerazione del capitale (4) che sarebbe richiesto da un'impresa media per valutare se prestare o meno il servizio di interesse economico generale per l'intera durata dell'atto di incarico, tenendo conto del livello di rischio.» (Comunicazione (2012/C 8/03), «Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011)», punto 33).

¹¹⁸ «Ove debitamente giustificato, per determinare l'ammontare del margine di utile ragionevole è possibile ricorrere ad indicatori del livello dell'utile diversi dal tasso di remunerazione del capitale come il tasso medio di remunerazione del capitale proprio (5) sul periodo di durata dell'incarico, il rendimento del capitale investito, il rendimento delle attività o l'utile sulle vendite.» *Ibidem*, punto 34.

della procedura sugli aiuti di Stato concessi a Deutsche Post AG¹¹⁹ (di seguito DP) e sullo studio di CRA elaborato per controdedurre allo studio di *WIK-Consult*.

V.56 La decisione sugli aiuti di stato concessi a DP riguarda i finanziamenti statali ricevuti dall'operatore a vario titolo, che hanno permesso al medesimo operatore, attraverso sussidi incrociati, di recuperare i costi dei servizi postali in perdita (universali e non), non soggetti a regolamentazione dei prezzi.

V.57 Per tale procedimento la CE aveva affidato a *WIK-Consult* il compito di effettuare specifici approfondimenti per verificare se i finanziamenti ricevuti da DP superavano un margine di profitto ragionevole; in tale contesto, *WIK-Consult* aveva ritenuto opportuno effettuare tale valutazione utilizzando come termine di confronto la mediana dei ROS (*return-on-sales*) dei comparables. In tal caso, difatti, non era necessario calcolare un costo netto, come avviene generalmente nelle procedure sugli aiuti di Stato per la compensazione degli obblighi di servizio universale, ma era necessario valutare soltanto se il finanziamento ricevuto dall'operatore per i servizi in perdita non superasse l'utile sulle vendite medio del mercato.

V.58 A conferma di ciò, si osserva che, nella recente decisione sugli aiuti di Stato concessi dal governo spagnolo a Correos per la fornitura del servizio postale universale nel periodo 2011-2020¹²⁰, la CE ha determinato il profitto ragionevole attraverso il WACC. Nell'ultima decisione sugli aiuti di Stato concessi a PI per l'adempimento dell'obbligo di servizio postale universale nel periodo 2020-2024, invece, non è fatto alcun riferimento al margine di utile ragionevole.¹²¹

V.59 Nella decisione sugli aiuti di Stato concessi a PI per l'adempimento della sua missione di servizio pubblico nei periodi 2012-2015 e 2016-2019 la CE ha utilizzato un EBIT MARGIN del 7.4% per quantificare il profitto ragionevole nel periodo 2012-2015, stimando tale valore in circa [omissis] milioni di euro, vale a dire pari a circa [omissis] milioni di euro per ciascun anno.¹²²

V.60 L'EBIT MARGIN stimato da PI per gli anni 2018 e 2019 è molto più alto di quello stimato dalla CE per gli anni dal 2012 al 2015, sebbene dovesse essere più basso, in

¹¹⁹ Decisione CE “*Measures C 36/07 (ex NN 25/07) implemented by Germany for Deutsche Post AG*” del 25 gennaio 2012.

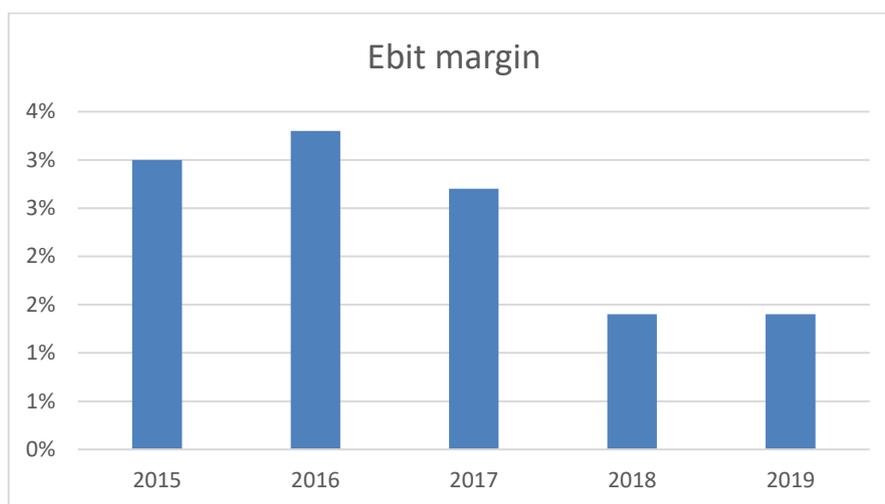
¹²⁰ Decisione Correos SA.50872, del 2020.

¹²¹ Decisione PI SA.55270, del 2020.

¹²² “*Indeed the total NAC over 2012-2015 equals EUR [...] million (as explained in recital (81) the NAC for 2012 amounts to EUR 327.3 million while Table 13 contains the NAC for the years 2013-2015) while the total net accounting cost of the USO including a reasonable profit of 7.4% return on sales (i.e. the reference rate used in the Commission's bpost decision of 25 January 2012, OJ L/170, 29.6.2012, p.1) amounts to approximately EUR [...] million (see Table 5 for the net accounting costs for the years 2012-2015, the reasonable profit is determined by multiplying the USO revenues in that Table by the reasonable profit level of 7.4%).*” (Decisione Poste Italiane SA.43243 del 2015, pag. 29).

quanto l'EBIT *MARGIN* del settore postale negli ultimi anni si è ridotto, come dimostrano i dati dell'*International Post Corporation* riportati nella figura seguente.¹²³

Grafico 2: EBIT *MARGIN* settore postale 2015-2019



V.61 Alla luce di tali considerazioni, per evitare di sovrastimare i profitti ragionevoli, l'Autorità ritiene opportuno stimarli attraverso il WACC per gli anni 2017, 2018 e 2019, confermando gli importi riportati in sede di consultazione, riservandosi tuttavia la possibilità di ricorrere all'EBIT *MARGIN* negli anni futuri laddove il capitale impiegato si riduca molto, per evitare che i profitti ragionevoli diventino di importo troppo esiguo.

V.62 Si osserva che tale decisione è in continuità con le scelte adottate negli anni precedenti, in quanto solo negli anni 2011 e 2012 l'Autorità ha ritenuto opportuno effettuare la stima dei profitti ragionevoli con l'EBIT *MARGIN*.

¹²³ IPC, *Global Postal Industry Report 2018 e 2020*

5. I VANTAGGI INTANGIBILI E COMMERCIALI

179. La terza direttiva postale, nell'allegato I, prevede che nel calcolo del costo netto del SU si tenga «*conto di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficiano i fornitori di servizi postali designati per fornire il servizio universale*» (cfr. cap. 1). Nonostante la direttiva non fornisca alcuna ulteriore spiegazione circa la natura di questi benefici, si tratta in generale dei benefici di cui l'impresa si avvantaggia in virtù del suo *status* di fornitore del SU che comportano un aumento della sua redditività.

180. Nella letteratura economica è largamente riconosciuto che i benefici intangibili debbano essere tenuti in considerazione solo nel caso in cui la contabilità dell'operatore FSU ed il calcolo del costo netto non riflettano per intero l'impatto sui ricavi e sui costi che deriva dagli obblighi di SU, al fine di evitare una doppia contabilizzazione che porterebbe ad una sottostima del costo netto.

181. I vantaggi intangibili che vengono in genere presi in considerazione nel calcolo del costo netto del SU postale sono: le economie di scala e di varietà, il valore del marchio e la complementarità della domanda, le occasioni di contatto, l'esenzione IVA e la capillarità del *network*. Tuttavia, nel *profitability cost approach* i ricavi dello scenario fattuale riflettono già i vantaggi di cui beneficia l'FSU e i ricavi dello scenario controfattuale vengono rettificati proprio per tenere conto dell'assenza di tali vantaggi. Ad esempio, gli effetti sulla domanda derivanti dall'esenzione IVA sono già riflessi nei ricavi dello scenario fattuale, mentre nel controfattuale si apporta una rettifica ai ricavi proprio per tenere conto della variazione dell'elasticità della domanda all'aumentare del prezzo.

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

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

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

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

185. Secondo PI, le economie di scopo e l'esenzione IVA risultano già inclusi nel calcolo del costo netto, in quanto i ricavi dell'operatore FSU e quelli dell'operatore NFSU considerano i loro effetti. I vantaggi commerciali sarebbero riconducibili principalmente ai ricavi "aggiuntivi" conseguiti in virtù del valore maggiore attribuito dai clienti al marchio di PI (valore del *brand*) ed alle possibili sinergie commerciali scaturenti dalla vendita congiunta di diversi prodotti (complementarità della domanda). In particolare, PI ritiene che i vantaggi derivanti dalle vendite "aggiuntive" di prodotti postali siano già

inclusi nel calcolo del costo netto, quindi, ritiene corretto valutare solo i possibili vantaggi commerciali derivanti dalla vendita dei prodotti finanziari, in virtù dello *status* di FSU.

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

187. La ricerca è composta da tre questionari distinti rivolti a tre differenti categorie di clienti: i possessori di almeno un prodotto di investimento e/o finanziamento erogato da PI (ad esempio, libretti postali, polizze, mutui, etc.); i possessori di un conto corrente BancoPosta; i clienti che nel corso dell'ultimo anno avevano effettuato almeno una operazione di pagamento presso gli UP (ad esempio, il pagamento di bollettini, il vaglia postale, etc.). I questionari sono articolati in due domande: nella prima, è stato chiesto agli intervistati di indicare il motivo principale alla base della scelta di PI come fornitore di servizi finanziari; nella seconda, è stato chiesto di indicare in dettaglio le ragioni alla base di ciascuna delle risposte fornite dagli intervistati alla prima domanda.

188. Le risposte alla prima domanda sono le seguenti:

- 1) “*condizioni economiche più convenienti/offre prodotti migliori*”;
- 2) “*mi fido di più/è più affidabile*”;
- 3) “*c'è maggiore privacy*”;
- 4) “*comodità*”;
- 5) “*cortesia/competenza del personale*”;
- 6) “*non indica*”.

189. Di queste, PI ritiene riconducibili agli obblighi di SU solo le risposte “*mi fido di più/è più affidabile*” e “*comodità*”. Nella seconda domanda è stato chiesto agli intervistati di motivare ulteriormente le risposte al fine di individuare nel dettaglio le ragioni alla base della maggiore fiducia e della maggiore comodità effettivamente riconducibili al SU. Nella tabella seguente è riportato il dettaglio di tutte le risposte fornite dagli intervistati, che alla prima domanda avevano risposto “*mi fido di più/è più affidabile*” e “*comodità*”. Inoltre, in grassetto, sono evidenziate le risposte che PI ritiene riconducibili al SU.



Tabella 12: Domande questionario CRA

Domanda n.1	Domanda n.2
Mi fido di più/è più affidabile	dietro c'è lo Stato/ è partecipata dallo Stato
	è incaricata di consegnare la posta su tutto il territorio nazionale
	è un'azienda italiana
	tutela tutti i clienti allo stesso modo
	il pagamento né più sicuro/garantito
	altro
Comodità	gli uffici sono più confortevoli
	è più semplice sottoscrivere i prodotti/servizi finanziari
	riesco a controllare gli investimenti tramite internet
	ho un ufficio postale vicino a dove vivo/lavoro
	gli orari di apertura sono più lunghi/flessibili
	perché devo comunque andare all'UP per effettuare operazioni del SU
	perché devo comunque andare all'UP per effettuare altre operazioni
	non ci sono barriere all'entrata
	comfort/orari di apertura
altro	

190. PI moltiplica la media ponderata dei risultati della ricerca di mercato CRA – calcolata sulla base dei ricavi dei servizi finanziari delle tre diverse categorie di clienti – per la percentuale dei ricavi finanziari generati dagli UP da chiudere nello scenario NFSU e, successivamente, moltiplica il valore ottenuto per il risultato operativo (EBIT) dei servizi finanziari.¹²⁴

191. In base ai risultati della ricerca PI stima i vantaggi intangibili in 30 milioni di euro per il 2017, in 34 milioni di euro per il 2018 e in 35 milioni di euro per il 2019.

5.2. Le valutazioni dell’Autorità sui vantaggi intangibili e commerciali di Poste Italiane

192. L’Autorità concorda con PI circa il fatto che gli effetti delle economie di scopo e l’esonazione IVA siano già compresi nel calcolo del costo netto. Tuttavia, contrariamente a PI, l’Autorità ritiene – sulla base delle medesime valutazioni espresse nell’ambito della delibera n. 298/17/CONS, relativa al calcolo del costo netto per gli anni 2013 e 2014 – che i vantaggi intangibili e commerciali non si limitino solo al valore del marchio (*brand*) di PI, ma che vi siano anche i vantaggi derivanti dalle occasioni di contatto, vale a dire dalla pubblicità del *brand* che l’operatore ha la possibilità di diffondere grazie al suo *status* di FSU.

¹²⁴ Per ulteriori dettagli sull’indagine di mercato e sulla metodologia utilizzata da PI per determinare il vantaggio legato al valore del *brand* e alla complementarità della domanda si rimanda a quanto esposto nella delibera n. 298/17/CONS.

193. Nei paragrafi successivi, a valle delle osservazioni dell'Autorità relative ai vantaggi intangibili e commerciali stimati da PI, sono definiti e quantificati i vantaggi intangibili relativi alle occasioni di contatto.

5.2.1. Valore del brand e complementarità della domanda

194. L'Autorità ritiene che PI possa trarre un beneficio dal fatto di essere il fornitore del servizio universale postale per tutti i servizi finanziari che commercializza con il proprio marchio, attraverso la rete degli UP. Ai fini della stima di tale beneficio, l'Autorità condivide la proposta dell'operatore di individuare i clienti dei servizi finanziari che scelgono PI, in virtù del suo *status* di FSU, sulla base delle risposte fornite al questionario della società CRA.

195. Al riguardo, tuttavia, l'Autorità osserva che PI ha selezionato come risposte attinenti con la fornitura del SU solo quelle in cui i clienti hanno affermato che la scelta di usufruire dei servizi finanziari è motivata dalla maggiore fiducia riposta in PI rispetto ad altri istituti bancari e dalla maggiore comodità, non conteggiando, invece, la percentuale della clientela che non ha indicato alcuna motivazione. A tal proposito, l'Autorità ritiene che quei clienti non debbano essere esclusi, in quanto la mancanza di motivazione non sottintende che la scelta dei servizi finanziari offerti da PI sia indipendente dalla fornitura del SU, piuttosto lascia intendere che essa possa essere il frutto di una serie di motivazioni, alcune delle quali riconducibili anche al SU. Per tale ragione, l'Autorità ritiene che la quota corrispondente agli intervistati che non hanno fornito alcuna motivazione debba essere distribuita, in maniera proporzionale, su tutte le altre categorie di risposte in cui è stata fornita una motivazione.

196. Inoltre, PI, fra le risposte riconducibili alla maggiore fiducia e alla comodità, ha ritenuto effettivamente ascrivibili alla fornitura del SU solo quelle dei clienti che hanno affermato che PI è incaricata di consegnare la posta su tutto il territorio nazionale, di avere un UP vicino casa o al lavoro e di andare comunque all'ufficio postale per effettuare operazioni del SU. Successivamente, PI ha ridotto il risultato ottenuto, moltiplicandolo per la percentuale dei ricavi dei servizi finanziari generati dagli UP da chiudere nello scenario NFSU. Al riguardo, l'Autorità non concorda con la scelta di PI di ridurre l'incidenza media di tutte le risposte e con la scelta del fattore moltiplicativo. Difatti, l'Autorità ritiene che le risposte la cui incidenza possa essere ridotta siano solo quelle in cui il cliente ha affermato di avere un UP vicino casa o al lavoro, in quanto non tutti gli UP verrebbero chiusi, per gli altri clienti, invece, l'incidenza delle risposte non possa essere ridotta. Inoltre, l'Autorità ritiene che per riproporzionare il risultato ottenuto un fattore più appropriato sia la percentuale di UP chiusi nello scenario controfattuale.

197. Apportando le modifiche suesposte alla metodologia di PI, l'Autorità ottiene un valore dei vantaggi intangibili pari a 105 milioni di euro, per il 2017, a 120 milioni di euro, per il 2018, e a 126 milioni di euro, per il 2019.



5.2.2. Occasioni di contatto

198. L'Autorità ritiene che ulteriori vantaggi intangibili e commerciali derivino dal beneficio pubblicitario che trae l'operatore incaricato di fornire il SU dall'esposizione del proprio *brand* commerciale presso gli UP, i mezzi di trasporto utilizzati su tutto il territorio nazionale e le divise dei portalettere, che verrebbe ridimensionata laddove PI non fornisse più il SU. Per quantificare questi vantaggi l'Autorità utilizza i medesimi criteri adottati nell'ambito della delibera n. 298/17/CONS, a cui si rimanda per ulteriori dettagli.

199. In tale valutazione si tiene conto del fatto che, in base ai dati raccolti dall'Autorità per la valutazione delle dimensioni economiche del Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC),¹²⁵ il valore pubblicitario medio per superficie impegnata risulta pari a 91,3 €/mq, nel 2017, a 90,8 €/mq, nel 2018, e a 84,5 €/mq, nel 2019. Sulla base di tali valori, il vantaggio relativo alle occasioni di contatto risulta pari a circa 11 milioni di euro, per il 2017, 10 milioni di euro, per il 2018, e a 9 milioni di euro, per il 2019.

D.10 Si condividono le valutazioni dell'Autorità in merito ai vantaggi intangibili e commerciali derivanti dagli obblighi di SU?

5.3. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sui vantaggi intangibili e commerciali di Poste Italiane

O.37 PI non condivide l'analisi dell'Autorità in merito ai vantaggi intangibili e commerciali derivanti dal valore del *brand* e complementarità della domanda. In particolare, PI non condivide:

- la decisione di effettuare il calcolo dei vantaggi legati al valore del brand sull'Ebit dell'anno in corso invece che sul valore medio dei tre anni oggetto di valutazione per evitare che le fluttuazioni del risultato dei servizi finanziari da un anno all'altro si riflettano sui vantaggi intangibili. Questo comporterebbe una riduzione dei vantaggi intangibili per il 2019 di circa [omissis] milioni di euro;
- la scelta di utilizzare come fattore di riproporzionamento la percentuale di UP chiusi nello scenario controfattuale invece della percentuale dei ricavi finanziari che questi generano. Secondo PI tale scelta non sarebbe adeguata in quanto non tutti gli UP generano stesso ammontare di ricavi finanziari. Secondo PI sarebbe più appropriato riproporzionare il vantaggio sulla base dei ricavi generati dagli UP che l'azienda sceglierebbe di chiudere.

O.38 Per quanto riguarda i vantaggi legati alle maggiori occasioni di contatto, PI osserva che i relativi benefici economici sono già interamente inclusi nel calcolo del costo netto e quindi non dovrebbero essere valorizzati.

¹²⁵ Cfr. delibere nn. 9/19/CONS, 25/20/CONS e 13/21/CONS.

5.4. Le valutazioni conclusive dell’Autorità sui vantaggi intangibili e commerciali di Poste Italiane

V.63 L’Autorità ritiene corretto che i vantaggi legati al valore del *brand* siano calcolati sull’EBIT dell’anno in corso, e non sul valore medio degli ultimi tre anni, in quanto si ritiene corretto che all’aumentare dell’EBIT aumenti anche il vantaggio per PI.

V.64 Con riferimento all’osservazione di PI sul fattore di riproporzionamento della motivazione “*Ho un UP vicino*”, si osserva che il parametro più appropriato per riproporzionare le risposte fornite con tale motivazione sarebbe stato la quota dei clienti dei servizi finanziari degli UP chiusi nello scenario controfattuale; non disponendo di tale dato si rende necessario ricorrere ad una *proxy*. L’Autorità ritiene che la percentuale di UP chiusi nello scenario controfattuale sia la miglior *proxy* della percentuale dei ricavi finanziari generati dagli UP che sarebbero chiusi nello scenario controfattuale.

V.65 Per quanto riguarda i vantaggi legati alle maggiori occasioni di contatto, l’Autorità ritiene che il valore pubblicitario del marchio vada stimato e decurtato dal costo netto.

V.66 Tutto ciò premesso, si ritiene opportuno confermare le valutazioni effettuate dall’Autorità in sede di consultazione sui vantaggi intangibili e commerciali.

6. ONERE DEL SERVIZIO UNIVERSALE POSTALE

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

201. Come specificato nel capitolo 4, l’Autorità calcola il costo del capitale sia con la metodologia del WACC, sia con quella dell’EBIT MARGIN (solo per il 2018 e 2019).

202. I risultati sono riportati nella tabella che segue, che riporta il calcolo del costo netto presentato da PI e quello elaborato dall’Autorità, nelle due suddette ipotesi. I valori per ciascuna voce sono espressi in termini di differenza tra scenario NFSU e FSU.

Tabella 13: Prospetto riepilogativo calcolo costo netto per gli anni 2017, 2018 e 2019

	Calcolo PI	Calcolo AGCOM	Calcolo PI	Calcolo AGCOM	Calcolo PI	Calcolo AGCOM
	2017 (milioni di euro)		2018 (milioni di euro)		2019 (milioni di euro)	
Ricavi persi (A)	-184	-186	-166	-174	-176	-172
Costi evitati (B)	-792	-611	-740	-602	-567	-446
Net cost (C)	608	425	573	428	391	274
Profitti ragionevoli (D)*	30	38	30/123	32/106	26/115	31/99
VIC. (E)	30	116	34	131	35	135
Onere del SU (C+D-E)	608¹²⁶	348	570/662¹²⁷	329/403	382/471¹²⁸	170/238

*Nella riga “Profitti ragionevoli” la cifra in grassetto rappresenta il valore calcolato con la metodologia WACC.

203. Nelle figure che seguono si riporta un confronto tra i valori dell’onere del servizio universale proposti da Poste Italiane, le cifre stanziare dalla Ragioneria generale dello Stato e le valutazioni dell’Autorità (con il WACC e con l’EBIT MARGIN) negli anni dal 2011 al 2019.

¹²⁶ PI calcola l’onere del SU per l’anno 2017 ponendo il controfattuale pari a zero. Per tale ragione la sua stima è pari a 586 milioni di euro.

¹²⁷ PI calcola l’onere del SU per l’anno 2018 ponendo il controfattuale pari a zero e valorizzando il profitto ragionevole con il metodo dell’EBIT margin a 123 milioni di euro. Per tale ragione la sua stima è pari a 637 milioni di euro.

¹²⁸ PI calcola l’onere del SU per l’anno 2019 ponendo il controfattuale pari a zero e valorizzando il profitto ragionevole con il metodo dell’EBIT margin a 115 milioni di euro. Per tale ragione la sua stima è pari a 509 milioni di euro.



Grafico 3: Confronto tra Onere SU quantificato da PI, gli stanziamenti pubblici e le valutazioni dell'AGCOM usando il WACC

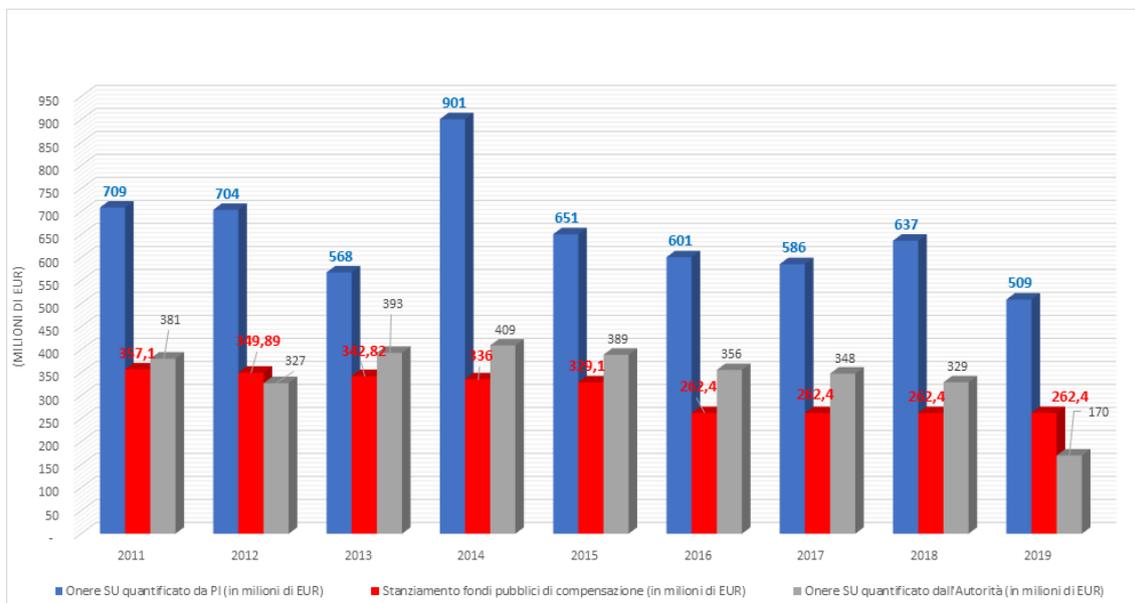
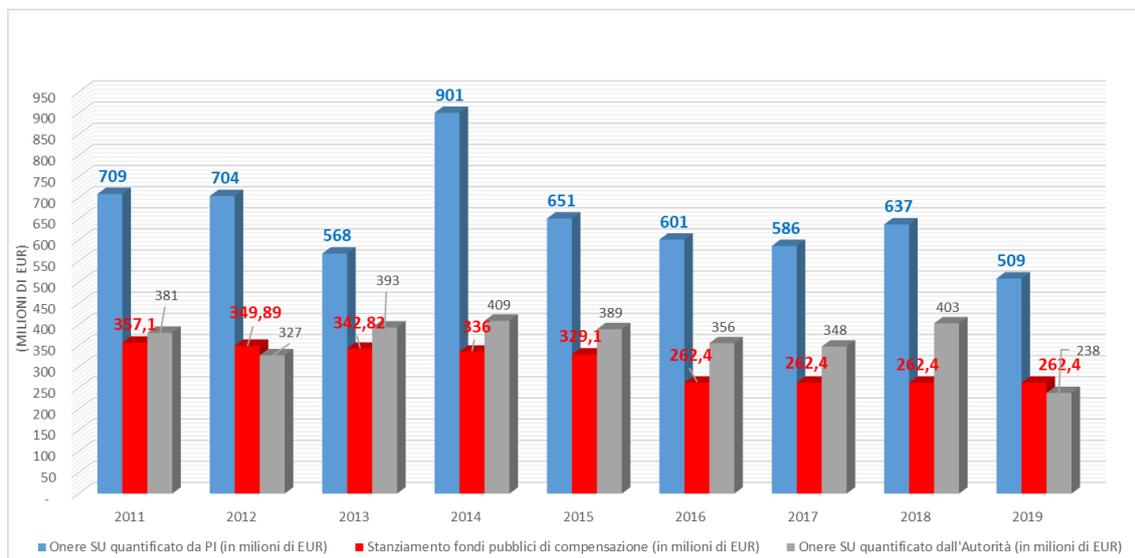


Grafico 4: Confronto tra Onere SU quantificato da PI, gli stanziamenti pubblici e le valutazioni dell'AGCOM usando l'EBIT MARGIN



204. L'onere del SU è inferiore alla cifra stanziata dalla Ragioneria generale dello Stato solo nell'anno 2019 (di 93 milioni di euro, se si utilizza il WACC, e di 24 milioni di euro, se si utilizza l'EBIT MARGIN).

205. Al riguardo si osserva che, in base all'art. 6, comma 5, del Contratto di programma 2015-2019, *“Qualora l'ammontare delle compensazioni complessivamente erogate, relativamente a ciascun biennio, nonché all'ultimo anno di vigenza del presente contratto, risulti, in via definitiva, eccedente l'onere complessivamente sostenuto nel medesimo periodo per la fornitura del servizio postale universale, il Ministero dell'economia e delle finanze chiede con cadenza biennale al fornitore del servizio universale di restituire l'importo pari alla differenza tra le compensazioni effettivamente erogate e l'onere complessivamente accertato, mediante versamento all'entrata di bilancio dello Stato sul capitolo di capo 10 n. 3387”*.

6.1. Le valutazioni conclusive dell'Autorità sull'onere del servizio universale

V.68 L'Autorità ha deciso di adottare il WACC per determinare i profitti ragionevoli nei tre anni oggetto di valutazione del presente procedimento e, tenendo conto delle osservazioni presentate dai partecipanti alla consultazione, ha parzialmente modificato alcune valutazioni relative ai ricavi persi, pervenendo ad una stima dell'onere del SU pari a 354,5 milioni di euro, per il 2017, 334,5 milioni di euro, per il 2018, e 175 milioni di euro, per il 2019.

V.69 Nella tabella seguente è rappresentato un raffronto fra il calcolo del costo netto presentato da PI e quello elaborato dall'Autorità. I valori per ciascuna voce sono espressi in termini di differenza tra scenario NFSU e FSU.

Tabella 14: Prospetto riepilogativo calcolo costo netto per gli anni 2017, 2018 e 2019 – esiti consultazione

	Calcolo PI	Calcolo AGCOM	Calcolo PI	Calcolo AGCOM	Calcolo PI	Calcolo AGCOM
	2017 (milioni di euro)		2018 (milioni di euro)		2019 (milioni di euro)	
Ricavi persi (A)	-184	-179	-166	-168	-176	-165
Costi evitati (B)	-792	-610	-740	-601	-567	-444
Net cost (C)	608	432	573	433	391	279
Profitti ragionevoli (D)*	30	38	123	32	115	31
VIC. (E)	30	116	34	131	35	135
Onere del SU (C+D-E)	608¹²⁹	354,5	662¹³⁰	334,5	471¹³¹	175

V.70 Nelle figure che seguono si riporta un confronto tra i valori dell'onere del servizio universale proposti da Poste Italiane, le cifre stanziare dalla Ragioneria generale dello Stato e le valutazioni conclusive dell'Autorità negli anni dal 2011 al 2019.

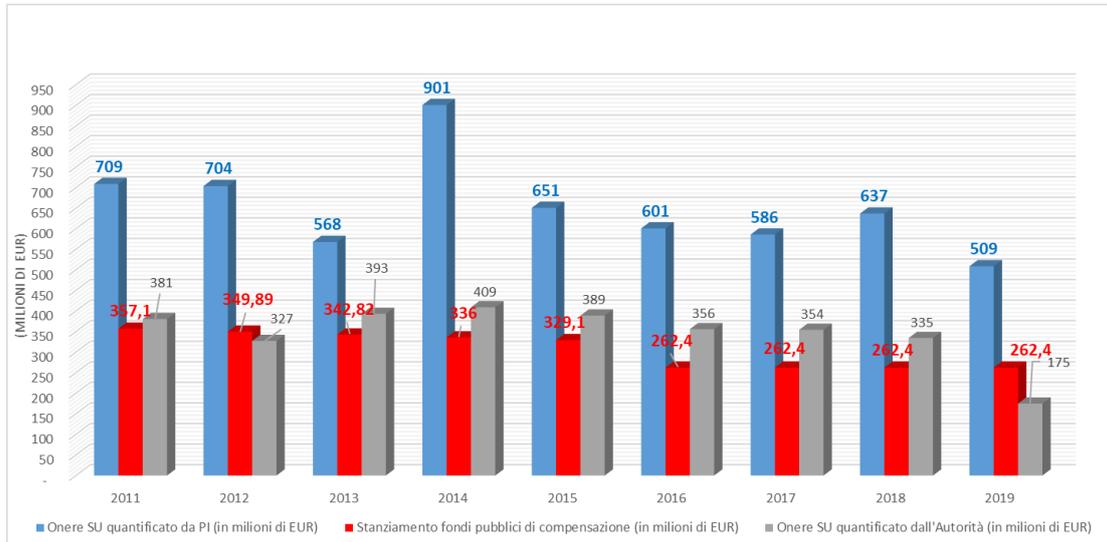
¹²⁹ PI calcola l'onere del SU per l'anno 2017 ponendo il controfattuale pari a zero. Per tale ragione la sua stima è pari a 586 milioni di euro.

¹³⁰ PI calcola l'onere del SU per l'anno 2018 ponendo il controfattuale pari a zero e valorizzando il profitto ragionevole con il metodo dell'*EBIT margin* a 123 milioni di euro. Per tale ragione la sua stima è pari a 637 milioni di euro.

¹³¹ PI calcola l'onere del SU per l'anno 2019 ponendo il controfattuale pari a zero e valorizzando il profitto ragionevole con il metodo dell'*EBIT margin* a 115 milioni di euro. Per tale ragione la sua stima è pari a 509 milioni di euro.



Grafico 5: Confronto tra Onere SU quantificato da PI, gli stanziamenti pubblici e le valutazioni dell'AGCOM usando il WACC





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

206. La direttiva n. 2008/6/CE prevede che, nell'ipotesi in cui gli obblighi di SU generino un onere finanziario eccessivo in capo al fornitore designato (in inglese “*unfair*”, inteso come “iniquo”), gli Stati membri possano introdurre un meccanismo di finanziamento (cfr. cap. 1).

207. Al fine di chiarire cosa il legislatore intenda quando fa riferimento ad un onere iniquo, è opportuno osservare che la normativa europea non reca alcuna definizione al riguardo. Il legislatore europeo rinvia, dunque, ad una nozione di “iniquità” già nota all'ordinamento.

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

209. Al fine di valutare se sussistano le condizioni per finanziare l'FSU, occorre quindi procedere come segue:

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

210. La giurisprudenza formatasi in materia di finanziamento del costo netto del SU nel settore delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica può fornire alcune importanti indicazioni. Al riguardo, appare significativa la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (di seguito denominata anche Corte) che, sul caso *Commissione europea v. Regno del Belgio*, C-222/08, in data 6 ottobre 2010, ha ribadito l'esigenza che l'iniquità del costo netto sia accertata dalle Autorità nazionali di regolamentazione in concreto prima che sia disposto qualsiasi indennizzo. Ciò è in linea con quanto previsto dal legislatore comunitario che, nella direttiva n. 2002/22/CE (cd. “direttiva servizio universale”), esclude forme di automatismo tra il costo netto originatosi dalla fornitura del SU ed il diritto al suo finanziamento. Con tale decisione, la Corte chiarisce che di iniquità si può parlare se, per l'impresa fornitrice del SU, l'onere «*presenta un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo*».

211. Al fine di definire più compiutamente i parametri in base ai quali valutare se l'FSU abbia o meno la capacità di sostenere il relativo onere, la Corte precisa che occorre tenere conto dell'insieme delle caratteristiche proprie dell'impresa interessata e, in particolare:

- del livello delle sue dotazioni (intese come le risorse di cui dispone l'FSU);
- della sua situazione economica e finanziaria;

- della sua quota di mercato.

212. Inoltre, esistono alcuni studi che possono essere presi in considerazione ai fini della valutazione dell'iniquità dell'onere¹³² ed è possibile ricorrere ad un *benchmark* dei criteri adottati negli altri paesi europei.

213. Dai dati a disposizione dell'Autorità risulta che non tutti i paesi europei hanno una definizione di iniquità dell'onere nel proprio ordinamento; i paesi che comunque valutano l'iniquità in genere utilizzano un criterio in base al quale l'onere è ritenuto eccessivo se la sua incidenza sui ricavi o sui costi del fornitore del servizio universale supera una determinata soglia.

214. In particolare, i criteri adottati negli altri paesi europei, che hanno effettuato almeno una volta il calcolo del costo netto, sono i seguenti:

- in Belgio l'onere è ritenuto non ragionevole se supera il 3% dei ricavi relativi ai servizi universali dell'operatore FSU, mentre in Grecia se supera l'1%;
- in Ungheria l'onere è ritenuto non ragionevole se supera l'1% dei costi totali relativi ai servizi universali dell'operatore FSU;
- nella Repubblica Ceca, invece, l'onere è ritenuto non ragionevole se supera l'1% dei costi totali dell'operatore FSU;

215. Al riguardo, si osserva che il costo netto del SU di PI per gli anni 2017, 2018 e 2019 supera ciascuna delle soglie fissate da tali paesi europei ai fini della definizione di iniquità dell'onere. Quindi, sebbene nell'ordinamento nazionale non sia prevista una definizione di iniquità dell'onere e non vi sia una definizione univoca a livello europeo, l'Autorità, adottando uno qualsiasi dei criteri sopracitati, desume che gli oneri del SU di PI per gli anni 2017, 2018 e 2019 siano iniqui e quindi meritevoli di finanziamento.

D.11 Si condividono le valutazioni dell'Autorità in merito all'iniquità dell'onere del SU?

7.1. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sull'iniquità dell'onere

O.39 PI condivide l'osservazione dall'Autorità secondo cui la definizione di iniquità dell'onere fornita dalla normativa europea risulta poco chiara. Al riguardo PI osserva come la nozione di onere finanziario iniquo sia stata introdotta dalla Direttiva 97/67/CE, successivamente ribadita dalla Direttiva 2002/22/CE e dalla Direttiva 2008/6/CE, ed ulteriormente confermata da due sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (in particolare dalla *Commission v Belgium*). Secondo PI, un'attenta disamina del quadro legislativo europeo mostrerebbe che, sebbene il concetto di onere finanziario iniquo sia

¹³²Frontier Economics, "Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO", gennaio 2013.

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

esplicitamente presente nella legislazione comunitaria, la normativa europea non fornisce una definizione chiara dei parametri utili a valutare tale nozione di "iniquità". La mancanza di chiarezza della norma a livello europeo comporta una certa discrezionalità da parte degli Stati membri nella determinazione dei parametri volti a valutare l'iniquità dell'onere del SU, riconosciuta anche dalla Corte di giustizia dell'UE.

O.40 Considerato che non esiste una definizione univoca a livello europeo e che nell'ordinamento nazionale non esiste una definizione di iniquità dell'onere, PI condivide la metodologia scelta dall'Autorità di valutare l'iniquità dell'onere del SU prendendo come riferimento le esperienze di altri regolatori europei del settore postale in particolare quei paesi che considerano l'onere eccessivo se la sua incidenza sui ricavi o sui costi del fornitore del servizio universale supera una determinata soglia.

O.41 In conclusione, PI condivide la valutazione dell'iniquità dell'onere del SU per gli anni 2017, 2018 e 2019 svolta dall'Autorità in quanto, prendendo in considerazione elementi specificatamente elaborati per il settore postale, risulta solida e coerente oltre ad essere in linea con le norme UE e con le *best practices* regolamentari di altri Stati membri.

7.2. Le valutazioni conclusive dell'Autorità sull'iniquità dell'onere

V.71 L'Autorità, considerato che non sono emersi nuovi elementi rispetto a quanto rappresentato in sede di consultazione pubblica, conferma che l'onere sostenuto da PI è iniquo. Questa conclusione è in linea con la decisione adottata dall'Autorità portoghese lo scorso 3 maggio,¹³³ che ha confermato i criteri di valutazione dell'iniquità dell'onere adottati nel 2014;¹³⁴ sulla base di tali criteri, il regolatore portoghese ha deciso che l'onere è considerato iniquo se il valore della quota di mercato del FSU calcolata in termini di entrate da servizi universali è inferiore all'80% o se l'importo del costo netto accertato del SU è uguale o superiore al 3% delle entrate relative ai servizi universali.

¹³³ ANACOM, "Decision on the concept of unreasonable financial charge for the purpose of offsetting the net cost of the universal postal service" del 29 aprile 2021

¹³⁴ ANACOM, "Decision on the methodology for calculating the net cost of the universal postal service (CLSU)" del 18 febbraio 2014, pag.20

8. IL FONDO DI COMPENSAZIONE

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

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

- i. ai fornitori dei servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del SU (licenziatari), può essere imposto l'obbligo di contribuire finanziariamente al fondo di compensazione (così come risulta dal combinato disposto dell'art. 7, comma 4, e dell'art. 9, comma 2, della direttiva 97/67/CE nel testo vigente);
- ii. ai fornitori di servizi postali, compresi gli autorizzati, può essere imposto l'obbligo di contribuzione qualora i loro servizi possano considerarsi, nell'ottica di un utente, rientranti nell'ambito di applicazione del SU perché denotino un livello di «*intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale, tenuto conto delle loro caratteristiche, compresi gli aspetti che comportano un valore aggiunto, nonché l'impiego previsto e la tariffazione*» (considerando 27 della direttiva n. 2008/6/CE, richiamato anche nelle previsioni relative agli obblighi dei soggetti autorizzati, art. 11, comma 1, lettera f), del regolamento sul rilascio dei titoli abilitativi del regolamento, approvato con delibera n. 129/15/CONS.

218. La direttiva 2002/22/CE relativa al SU in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica richiede, al *considerando* 21, che gli Stati membri vigilino affinché il metodo di ripartizione dei costi condivisi si basi su criteri oggettivi e non discriminatori e rispetti il principio di proporzionalità, anche, eventualmente, esonerando dalla contribuzione al fondo di compensazione i nuovi operatori che non hanno ancora una presenza significativa sul mercato.

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

220. L'identificazione delle imprese, titolari di autorizzazione generale, che potrebbero essere chiamate a contribuire al fondo di compensazione presuppone una valutazione dei servizi forniti da tali imprese. L'impresa potrà essere chiamata a contribuire al fondo di

compensazione se i servizi da essa resi possono, nell'ottica di un utente, essere considerati sufficientemente intercambiabili con i servizi universali, tenuto conto delle loro caratteristiche, compresi gli aspetti che comportano un valore aggiunto, nonché l'impiego previsto e la tariffazione.

221. Quando il finanziamento pubblico del SU è inferiore al costo netto, la parte residuale dell'onere è implicitamente finanziata dall'FSU. In tal senso, la direttiva 2008/6/CE riconosce agli Stati membri la possibilità di prevedere forme di autofinanziamento dei servizi universali, consentendo «*ove necessario, che i profitti derivanti da altre attività del fornitore o dei fornitori del servizio universale, che non rientrano in tale servizio, siano assegnati, per intero o in parte, al finanziamento dei costi netti del servizio universale, nella misura in cui ciò è conforme al trattato*» (così al considerando 26).

222. Tale meccanismo di sussidio del costo netto del SU, attraverso ricavi dell'FSU diversi da quelli relativi al servizio postale universale, è tipicamente diffuso a livello UE e corrisponde a quanto da sempre accaduto in Italia. Infatti, fino ad oggi PI ha sempre coperto l'onere del SU con i finanziamenti pubblici e, per l'eventuale quota residuale, con i profitti derivanti da altre attività, quali ad esempio le proprie attività bancarie, assicurative e finanziarie, in conformità con il dettato comunitario. In ambito europeo, pur se previsto dalla normativa in alcuni paesi, il fondo di compensazione a carico degli operatori del mercato postale risulta ad oggi essere stato attivato solo in rari casi.¹³⁵

223. Inoltre, nello studio di *Copenhagen Economics* per la CE è esplicitato che il metodo di finanziamento del SU più diffuso a livello europeo nel periodo 2013-2016 è stato il finanziamento attraverso fondi pubblici, e che il finanziamento attraverso il fondo di compensazione potrebbe portare ad una distorsione della concorrenza.¹³⁶ Lo studio, altresì evidenzia che una maggiore flessibilità nella regolamentazione può costituire uno strumento per rendere superfluo un meccanismo di finanziamento.¹³⁷

224. Tanto premesso, in base ai calcoli svolti dall'Autorità il fondo di compensazione si dovrebbe attivare negli anni 2017 e 2018 (nel 2018 l'importo sarebbe differente a seconda che si utilizzi il WACC o l'EBIT MARGIN per calcolare il profitto ragionevole). In particolare, per l'anno 2017 il fondo di compensazione dovrebbe essere pari a 85 milioni di euro, mentre nel 2018 dovrebbe essere pari a 66 milioni di euro, se si utilizza il WACC, e a 141 milioni di euro, se si utilizza l'EBIT MARGIN. In quest'ultimo caso comunque l'ammontare effettivo del fondo non potrebbe superare il limite massimo di 89 milioni di euro previsto dal Contratto di programma 2015-2019.

¹³⁵ Secondo lo studio di *Copenhagen Economics*, "Main developments in the postal sector (2013-2016)", luglio 2018, pag. 223, il fondo di compensazione è stato istituito solo in tre paesi, Estonia, Slovacchia e Polonia, ma in Slovacchia il fondo è quasi interamente finanziato dallo Stato e in Polonia i maggiori contribuenti sono lo stesso FSU e lo Stato.

¹³⁶ *Copenhagen Economics*, "Main developments in the postal sector (2013-2016)", luglio 2018, pag. 215.

¹³⁷ *Copenhagen Economics*, "Main developments in the postal sector (2013-2016)", luglio 2018, pag. 256.

225. Al riguardo, si osserva che gli operatori tenuti a contribuire al fondo di compensazione sono i licenziatari, mentre gli autorizzati possono essere chiamati a contribuire solo ove sia verificata la sussistenza delle condizioni previste dal *considerando* 27 della direttiva 2008/6. Allo stato, i soggetti tenuti a contribuire, vale a dire i licenziatari, dichiarano di non fornire servizi rientranti nel servizio universale; in ogni caso, in considerazione delle quote di mercato, PI contribuirebbe al fondo di compensazione in misura assolutamente preponderante. PI, inoltre, a seguito della recente operazione di concentrazione, dovrebbe corrispondere anche l'importo dovuto da Nexive che, nel periodo considerato nel presente procedimento, era il secondo operatore del mercato. La quota residuale a carico degli altri operatori risulterebbe, dunque, esigua e tale da non giustificare l'attivazione di un fondo di compensazione che avrebbe una platea di soggetti tenuti alla contribuzione estremamente frammentata (ripartizione della quota residuale fra circa oltre 2000 operatori licenziatari) con costi amministrativi notevoli.¹³⁸

226. Si osserva che PI, a differenza degli altri operatori, in questi anni di trasformazione del mercato postale è riuscita a mantenere una condizione economica stabile grazie alla fornitura di altri servizi (finanziari e assicurativi) attraverso la rete del SU, quindi non ha ridotto la sua capacità di finanziare l'onere del SU.

227. Alla luce delle considerazioni esposte sopra sulla quota di mercato di PI e dei cambiamenti in corso nel settore postale, nonché in continuità con le decisioni relative agli anni precedenti, l'Autorità non ritiene opportuno procedere all'attivazione di un fondo di compensazione per gli anni 2017 e 2018. L'Autorità si riserva, tuttavia, di effettuare ulteriori approfondimenti nelle prossime verifiche sul costo netto.

D.12 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito al fondo di compensazione?

8.1. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sul fondo di compensazione

O.42 PI non condivide l'orientamento dell'Autorità in merito al fondo di compensazione ritenendo che lo stesso debba essere attivato per le motivazioni che vengono di seguito descritte.

O.43 In primo luogo, PI non concorda con la posizione dell'Autorità secondo cui il finanziamento della parte residuale dell'onere non coperto dalle risorse statali possa essere sovvenzionato attraverso i profitti derivanti da altre attività dell'FSU, così come indicato nel *considerando* 26 della Direttiva 2008/6/CE. Difatti il legislatore italiano ha individuato come possibili modalità di finanziamento dell'onere del SU "*i trasferimenti*

¹³⁸ Tale criterio è utilizzato anche nelle settore delle telecomunicazioni, dove, ai sensi dell'art. 3, comma 6, dell'allegato 11 al Codice delle Comunicazioni elettroniche il meccanismo di ripartizione dei costi a carico delle imprese che gestiscono reti pubbliche di comunicazioni, che forniscono servizi telefonici accessibili al pubblico, non è applicabile quando "*l'ammontare del costo netto da ripartire non giustifichi il costo amministrativo di gestione del metodo di ripartizione e finanziamento dell'onere di fornitura degli obblighi di servizio universale*".

posti a carico del bilancio dello stato” e *“il fondo di compensazione”*, mentre non ha previsto il finanziamento attraverso i profitti derivanti da altre attività.

O.44 PI osserva, altresì, che il successivo considerando 27 della Direttiva 2008/6/CE stabilisce che ai fornitori dei servizi postali possa essere imposta la contribuzione al fondo di compensazione per i beni sufficientemente intercambiabili con quelli del SU e che tale possibilità è stata sancita anche dalla Corte di Giustizia Europea (cause riunite C/259 e 260/16). Pertanto, secondo PI, ai fornitori di servizi postali può essere imposto di contribuire al finanziamento del servizio universale ossia di contribuire a un fondo di compensazione degli oneri del servizio universale allorché detti servizi denotino un livello di intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale stesso.

O.45 PI evidenzia che nelle delibere nn. 412/14/CONS e 166/16/CONS relative alle valutazioni dell'onere del SU per gli anni dal 2011 al 2014 l'Autorità ha precisato che l'autofinanziamento del SU potrebbe causare un rischio di distorsione del normale meccanismo di funzionamento della concorrenza, lasciando a carico di un solo soggetto di mercato l'intero onere del SU che non trova copertura nel finanziamento pubblico.

O.46 Quanto all'affermazione dell'Autorità secondo cui la società ha da sempre coperto l'onere del SU con i finanziamenti pubblici e, per l'eventuale quota residuale, con i profitti derivanti da altre attività, PI osserva come ciò dipenda proprio dalla mancata attivazione del fondo di compensazione.

O.47 Con riguardo all'affermazione dell'Autorità secondo cui in ambito europeo il fondo è attivo solo in “rari casi”, PI osserva che la numerosità dei casi è determinata dai diversi contesti normativi, economici e concorrenziali dei singoli Paesi e dei singoli FSU e che, pertanto, il fondo di compensazione va attivato ove necessario.

O.48 Poste Italiane non condivide le motivazioni per la mancata attivazione del fondo indicate dall'Autorità che fanno riferimento allo studio di *Copenhagen Economics*, ovvero che a) l'attivazione del fondo di compensazione potrebbe portare ad una distorsione della concorrenza; b) una maggiore flessibilità nella regolamentazione può costituire uno strumento per rendere superfluo un meccanismo di finanziamento. In particolare, relativamente all'impatto distorsivo sulla concorrenza, PI precisa che ai punti 220 e 221 dello schema di provvedimento sottoposto a consultazione l'Autorità indica i criteri che il fondo di compensazione dovrebbe rispettare, richiamando il considerando 21 della direttiva 2002/22/CE. PI, quindi, ritiene che, una volta strutturato il fondo di compensazione secondo tali criteri, non possa sussistere il rischio di distorsione della concorrenza.

O.49 PI precisa che ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. 261/99, la determinazione del contributo di ciascun operatore, secondo principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, è effettuata dall'Autorità, che non potrebbe definire una struttura del fondo distorsiva della concorrenza. Anche lo studio di *Copenhagen Economics* individuerrebbe quale principale motivo ostativo all'attivazione del fondo di

compensazione, non la distorsione dell'assetto concorrenziale, ma l'assenza di competitors.

O.50 Per quanto concerne la flessibilità della regolamentazione che potrebbe rendere superfluo un meccanismo di finanziamento, PI rileva che tale circostanza si potrebbe verificare solo laddove l'onere del SU fosse pari a zero. PI non condivide, altresì, la posizione dell'Autorità nella parte in cui sostiene che 1) in considerazione delle quote di mercato, PI contribuirebbe al fondo di compensazione in misura assolutamente preponderante; 2) la quota residuale a carico degli altri operatori risulterebbe esigua e tale da non giustificare l'attivazione di un fondo compensazione che avrebbe una platea di soggetti tenuti alla contribuzione estremamente frammentata con costi amministrativi notevoli. Riguardo al primo punto, PI richiama numerose fonti sull'intercambiabilità dei servizi. In particolare, in merito all'intercambiabilità del pacco universale, PI sostiene che il pacco universale stia diventando sempre più intercambiabile con le spedizioni non universali dell'*e-commerce*.

O.51 Inoltre, PI precisa che gli operatori di corriere espresso offrono oltre ai servizi di corriere espresso puro anche altri servizi assimilabili al pacco ordinario e alla corrispondenza registrata, fra cui le consegne relative all'*e-commerce*. PI evidenzia che secondo quanto riportato nella decisione della Commissione Comp/M.6570-UPS/TnT Express del 2013, le consegne relative all'*e-commerce* non rientrerebbero nel mercato del corriere espresso. Inoltre, PI evidenzia che il mercato dell'*e-commerce* utilizza principalmente spedizioni standard, mentre le consegne espresse rappresentano una parte minoritaria, in quanto gli *e-shoppers* e gli *e-retailers* prediligono consegne più lente a costi più bassi.

O.52 PI richiama, al riguardo, la Delibera n. 212/20/CONS concernente l'analisi del mercato dei servizi di consegna dei pacchi, con la quale l'Autorità definisce il mercato delle consegne di pacchi *e-commerce deferred* in ambito nazionale, caratterizzato da servizi con tempi di consegna estesi (c.d. consegna "*deferred*") e nella quale vengono identificati gli operatori che nell'ambito del mercato delle consegne dei pacchi *e-commerce* in ambito nazionale sviluppano volumi di consegne *deferred* significativi (es. Amazon, Citypost, Hermes, Nexive, Poste Italiane).

O.53 Alla luce di quanto su riportato, PI sostiene che l'Autorità dispone degli elementi qualitativi e quantitativi per effettuare l'attivazione del fondo di compensazione sollevando l'FSU dall'onere non coperto dai fondi statali.

O.54 PI non condivide l'affermazione secondo cui la quota residuale a carico degli altri operatori risulterebbe esigua e tale da non giustificare l'attivazione di un fondo compensazione che avrebbe una platea di soggetti tenuti alla contribuzione estremamente frammentata con costi amministrativi notevoli, in quanto solo dopo aver definito la base di contribuzione ed i soggetti tenuti al pagamento, si potrebbe valutare compiutamente il grado di frammentazione e l'ampiezza della platea dei contribuenti.

O.55 Alla luce di tutte le motivazioni sopra illustrate, PI conclude richiedendo l'attivazione del fondo di compensazione.

8.2. Le valutazioni conclusive dell'Autorità sul fondo di compensazione

V.72 Per quanto riguarda l'attivazione del fondo di compensazione, l'Autorità conferma l'orientamento seguito nelle precedenti decisioni e nel documento di consultazione. In estrema sintesi, oltre agli effetti distorsivi che derivano dall'attivazione del fondo e che sono riconosciuti dagli studi e dalla letteratura anche recente, si deve considerare che Poste Italiane sarebbe il maggiore contribuente del fondo e che la quota parte della contribuzione a carico degli altri licenziatari avrebbe un ruolo assolutamente residuale: l'attivazione del fondo di compensazione comporta quindi l'applicazione di un meccanismo complesso, molto costoso e poco efficiente, che avrebbe come risultato principale il trasferimento di oneri finanziari "da una tasca... ad un'altra"¹³⁹ del medesimo fornitore del servizio universale.

V.73 Questo orientamento trova conferma in quanto affermato dalla società di consulenza *WIK-Consult* nel recente rapporto commissionato dalla Commissione europea.¹⁴⁰ La società *WIK-Consult* è stata incaricata di valutare vari aspetti della direttiva sui servizi postali e di individuare margini di miglioramento delle norme vigenti, nel rispetto delle linee guida della Commissione per una migliore regolamentazione. Nell'affrontare il tema del finanziamento del servizio universale, ed in particolare dell'attivazione del fondo di compensazione, il rapporto constata, attraverso una ricognizione delle esperienze concrete, che il meccanismo del fondo è costoso e inefficiente perché, da un lato, ha creato notevoli problemi, dovuti alla oggettiva necessità di una sua gestione burocratica, e, dall'altro, nei mercati con un operatore dominante, il meccanismo ha contribuito in modo assolutamente marginale al finanziamento del servizio universale¹⁴¹.

V.74 Nel rapporto si osserva che, sebbene ben 18 Stati membri abbiano previsto l'istituzione del fondo di compensazione al fine condividere il costo netto dell'OSU tra diversi fornitori di servizi postali, solo quattro hanno di fatto attivato un fondo (DK, EE, PL e SK). Si osserva ancora che, nei mercati europei della corrispondenza, tutti gli FSU sono operatori dominanti, quindi sono per definizione i maggiori contribuenti dei fondi

¹³⁹ "Where the USP as the market-dominant operator has to bear the major share of the contribution, a compensation fund would be a complicated mechanism to transfer financial charges from one pocket of an USP to another", *WIK-Consult*, "User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework", marzo 2021, pag. 211.

¹⁴⁰ *WIK-Consult*, "User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework", marzo 2021.

¹⁴¹ "In the past, some Member States have ventured to establish compensation funds to finance the net cost of universal service obligation (USO). They faced inherent problems of setting up compensation funds, namely the bureaucratic nature which creates substantial efforts for regulators and operators, and the marginal contribution of these funds to financing the USO in postal markets with a dominant operator. These problems make compensation funds a very costly and inefficient mechanism to finance the net cost of the USO".

di compensazione. Il contributo finanziario degli operatori concorrenti è talmente basso da risultare trascurabile e del tutto insufficiente e coprire le perdite. Nella parte conclusiva il rapporto propone che la direttiva postale non preveda più, come forma di finanziamento, l'opzione dell'attivazione del fondo di compensazione.

V.75 L'analisi contenuta nel rapporto conduce anche ad individuare argomenti di natura economia e concorrenziale che giustificerebbero l'abbandono del meccanismo del fondo di compensazione come metodo di finanziamento. Si osserva, infatti, che sebbene il costo netto del servizio universale sia spesso determinato dal calo dei volumi, anche l'efficienza e la flessibilità commerciale del fornitore del servizio universale giocano un ruolo; condividere l'onere con operatori più efficienti ed in grado di conseguire un maggiore successo commerciale, come ad esempio i corrieri espresso, potrebbe non solo ridurre gli incentivi per l'FSU a migliorare la propria efficienza ma anche influire negativamente sulla situazione competitiva dei concorrenti che devono contribuire al fondo.

V.76 Riguardo alla possibilità dell'FSU di autofinanziare la parte residuale dell'onere non coperto dalle risorse statali attraverso i profitti derivanti da altre attività, così come indicato nel considerando 26 della Direttiva 2008/6/CE, si sottolinea che lo stesso concetto è contenuto anche nel framework europeo sugli aiuti di Stato, secondo cui "Lo Stato membro può decidere che gli utili derivanti da altre attività al di fuori dell'ambito del SIEG, in particolare le attività che si basano sull'infrastruttura necessaria a fornire il SIEG, debbano essere destinati interamente o in parte al finanziamento del SIEG."¹⁴²

V.77 Conclusivamente non si ritiene opportuno procedere all'attivazione di un fondo di compensazione per gli anni 2017, 2018 e 2019. L'Autorità, come già esposto in precedenza, conferma, dunque le valutazioni effettuate nelle precedenti decisioni sul SU, nonché nel documento sottoposto a consultazione, che risultano ora rafforzate dalle argomentazioni ricavabili dal recente rapporto *WIK-Consult* per la Commissione europea. È evidente, inoltre, che le motivazioni delle precedenti decisioni, incentrate sulla platea di contribuenti estremamente frammentata (2000 licenziatari, per la maggior parte micro e piccole imprese) e correlativamente sui costi amministrativi assolutamente sproporzionati per la gestione della quota, risultano ora assolutamente decisive alla luce della recente operazione di concentrazione. Rispetto alla situazione analizzata nelle precedenti istruttorie, a seguito dell'acquisizione di Nexive, PI dovrebbe corrispondere anche l'importo dovuto da Nexive e, quindi, sarebbe chiamata a sopportare la quasi totalità dell'onere finanziario del fondo, mentre la quota di contribuzione a carico degli altri operatori sarebbe assolutamente marginale, rendendo oltremodo evidente l'inopportunità di applicare un meccanismo, già di per sé complesso, molto costoso e poco efficiente, ad un settore ormai oggettivamente quasi del tutto rimonopolizzato.

¹⁴² Comunicazione (2012/C 8/03), "Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011)", punto 46.



Tutto ciò premesso e considerato;

UDITA la relazione del Commissaria Laura Aria, relatrice ai sensi dell'articolo 31 del "Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità";

DELIBERA

Articolo 1

1. L'onere del servizio postale universale per l'anno 2017 è quantificato in 354,5 milioni di euro.
2. L'onere del servizio postale universale per l'anno 2018 è quantificato in 334,5 milioni di euro.
3. L'onere del servizio postale universale per l'anno 2019 è quantificato in 175 milioni di euro.
4. L'onere del servizio universale per gli anni 2017, 2018 e 2019 è iniquo.
5. Per gli anni 2017, 2018 e 2019 non è istituito il fondo di compensazione degli oneri del servizio universale, di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 261/1999.

La presente delibera è notificata in versione integrale alla società Poste Italiane ed è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità in versione riservata.

Roma, 17 giugno 2021

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

LA COMMISSARIA RELATRICE
Laura Aria

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
LA SEGRETARIA GENERALE
Giulietta Gamba