



## DELIBERA N. 214/19/CONS

### VERIFICA DEL CALCOLO DEL COSTO NETTO DEL SERVIZIO POSTALE UNIVERSALE PER GLI ANNI 2015 E 2016

#### L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 7 giugno 2019;

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 (oppure 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 Poste Italiane (oppure PI), e, in particolare, il contratto di programma 2009-2011 stipulato in data 11 novembre 2010 e approvato, ai sensi dell’art. 33, comma 31, della legge 12 novembre 2011, n. 183, in data 14 novembre 2011 ed il contratto di programma 2015-2019 stipulato in data 15 dicembre 2015;

VISTA la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”*;

VISTA la delibera n. 383/17/CONS, del 5 ottobre 2017, recante “*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. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “*Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*” come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 95/19/CONS;

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*”;

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;

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 – la cui quantificazione è demandata al contratto di programma – e mediante il fondo di compensazione di cui all’art. 10 dello stesso d.lgs. n. 261/1999;

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 comunicazione dell’Autorità, del 27 ottobre 2017, pubblicata sul sito *web* dell’Autorità, avente ad oggetto l’avvio del procedimento istruttorio concernente “*Verifica del calcolo del costo netto del servizio postale universale per gli anni 2015 e 2016*” e le successive comunicazioni, rispettivamente, del 7 settembre 2018 e del 28 marzo 2019, anch’esse pubblicate sul sito *web* dell’Autorità, con cui sono stati prorogati i termini del medesimo procedimento a causa della necessità di effettuare ulteriori approfondimenti;

TENUTO CONTO delle informazioni e dei dati complessivamente acquisiti nel corso dell’attività istruttorie ed, in particolare, della documentazione trasmessa da Poste Italiane per la verifica del calcolo del costo netto per gli anni 2015 e 2016;



VISTA la delibera n. 571/18/CONS, del 29 novembre 2018, recante “*Consultazione pubblica concernente la verifica del calcolo del costo netto del servizio postale universale per gli anni 2015 e 2016*”;

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

SENTITI, in data 10 aprile 2019, AREL e Fulmine;

VISTI i contributi prodotti da AREL unitamente a Fulmine e da Nexive S.p.A., di seguito denominata Nexive, e Poste Italiane S.p.A.;

CONSIDERATO, altresì, quanto segue:

## INDICE

<b>1. Il quadro normativo .....</b>	<b>6</b>
<b>2. La metodologia di calcolo del costo netto del servizio universale .....</b>	<b>10</b>
2.1. La metodologia presentata da Poste Italiane .....	10
2.2. Le valutazioni dell’Autorità sulla metodologia presentata da Poste Italiane .....	13
2.3. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sulla metodologia di calcolo del costo netto .....	14
2.4. Le valutazioni conclusive dell’Autorità sulla metodologia di calcolo del costo netto	15
<b>3. I ricavi persi .....</b>	<b>18</b>
3.1. I ricavi nello scenario NFSU di Poste Italiane .....	18
3.2. Le valutazioni dell’Autorità sui ricavi nello scenario NFSU .....	20
3.3. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sui ricavi persi .....	23
3.4. Le valutazioni conclusive dell’Autorità sui ricavi persi .....	25
<b>4. I costi evitati .....</b>	<b>29</b>
4.1. La vuotatura cassette e la rete di accettazione <i>business</i> .....	29
4.2. La raccolta .....	30
4.3. Lo smistamento .....	32
4.4. Il trasporto nazionale .....	34
4.5. La distribuzione .....	35
4.6. Il recapito .....	37
4.7. La rete commerciale .....	45
4.8. L’IVA detraibile .....	50
4.9. Gli altri costi evitati .....	52
<b>5. La remunerazione del capitale impiegato .....</b>	<b>54</b>
5.1. La remunerazione del capitale impiegato presentata da Poste Italiane .....	54
5.2. Le valutazioni dell’Autorità sulla remunerazione del capitale impiegato presentata da Poste Italiane .....	55
5.3. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sulla remunerazione del capitale impiegato .....	59
5.4. Le valutazioni conclusive dell’Autorità sulla remunerazione del capitale impiegato	60
<b>6. I vantaggi intangibili e commerciali .....</b>	<b>62</b>
6.1. La stima dei vantaggi intangibili e commerciali di Poste Italiane .....	62
6.2. Le valutazioni dell’Autorità sui vantaggi intangibili e commerciali di PI .....	64



6.3.	Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sui vantaggi intangibili e commerciali .....	66
6.4.	Le valutazioni conclusive dell’Autorità sui vantaggi intangibili e commerciali.....	67
<b>7.</b>	<b>Onere del servizio universale postale.....</b>	<b>69</b>
<b>8.</b>	<b>L’iniquità dell’onere derivante dalla fornitura del servizio universale.....</b>	<b>71</b>
8.1.	Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sull’iniquità dell’onere .....	72
8.2.	Le valutazioni conclusive dell’Autorità sull’iniquità dell’onere.....	73
<b>9.</b>	<b>Il fondo di compensazione.....</b>	<b>74</b>
9.1.	Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sul fondo di compensazione.....	76
9.2.	Le valutazioni conclusive dell’Autorità sul fondo di compensazione.....	78

## 1. IL QUADRO NORMATIVO

1. In Italia la concessione del servizio postale universale è affidata alla società Poste Italiane S.p.A., 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.).

2. Il d.lgs. n. 58/2011 ha confermato l'affidamento a Poste Italiane S.p.A. del servizio universale, di seguito denominato anche SU, 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.<sup>1</sup>

3. L'Autorità ha il compito di verificare *ex post* il 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.

4. Nell'ipotesi in cui gli obblighi di SU generino un onere finanziario iniquo in capo al fornitore designato, il d.lgs. 261/99, all'art. 3, comma 12, prevede i seguenti meccanismi di finanziamento: *a*) compensare l'impresa interessata attraverso fondi pubblici, il cui ammontare è stabilito nel contratto di programma fra il Ministero dello sviluppo economico e il fornitore del servizio universale, secondo le modalità previste dalla normativa vigente; *b*) ripartire il costo netto degli obblighi del SU fra i fornitori di servizi postali (cd. fondo di compensazione).

5. Il presente provvedimento è volto alla quantificazione del costo netto del servizio universale sostenuto da PI negli anni 2015 e 2016. Pertanto, nei paragrafi che seguono si riassumono brevemente gli interventi legislativi che interessano la verifica del calcolo per questi anni. Per una disamina più dettagliata del quadro normativo di riferimento nazionale e comunitario riguardante il calcolo del costo netto del servizio universale, si rimanda alla delibera n. 298/17/CONS (*cfr.* par. 1.1 – 1.3) relativa al calcolo del costo netto per gli anni 2013 e 2014.

6. La legge di stabilità 2015,<sup>2</sup> entrata in vigore il 1° gennaio 2015, ha introdotto alcune disposizioni volte a garantire la sostenibilità del costo netto del servizio universale nel tempo. Tra queste disposizioni, quella che ha avuto il maggiore impatto sul calcolo del

---

<sup>1</sup> Cfr. art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 261/99, così come modificato dal d.lgs. n. 58/2011.

<sup>2</sup> Cfr. legge n. 190/2014, art. 1, commi 274 e ss.



costo netto è rappresentata dalla facoltà accordata al fornitore del servizio universale di effettuare il recapito a giorni alterni, in presenza di particolari situazioni di natura infrastrutturale e geografica in ambiti territoriali con una densità di popolazione inferiore a 200 abitanti per chilometro quadrato, fino ad un massimo di un quarto della popolazione.<sup>3</sup> A seguito di tale disposizione di legge, l’Autorità con la delibera n. 395/15/CONS, recante “*Autorizzazione all’attuazione di un modello di recapito a giorni alterni degli invii postali rientranti nel servizio universale*”, ha autorizzato PI, in qualità di operatore designato per la fornitura del servizio universale, all’attuazione di un modello di recapito a giorni alterni degli invii postali rientranti nel servizio universale nelle aree individuate dalla legge di stabilità 2015. Per il nuovo modello di recapito è stata prevista un’attuazione graduale, effettuata nel seguente modo:

- la prima fase è stata avviata ad ottobre 2015, ha riguardato una ristretta fascia di utenza pari allo 0,6% della popolazione nazionale, residente in 255 comuni, distribuiti in 4 regioni nel nord Italia (Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Veneto). Questa prima fase si è conclusa nel mese di novembre del 2015;
- la seconda fase è stata avviata ad aprile 2016 e ha coinvolto 2.374 comuni distribuiti su 15 regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto). Questa fase è terminata a fine 2016 e, unitamente alla prima fase, è arrivata a coinvolgere in totale il 12% della popolazione nazionale;
- la terza ed ultima fase, avviata a novembre 2017 e terminata a marzo 2019, ha riguardato circa 2.496 Comuni. In totale, quindi, la popolazione nazionale coinvolta al termine di questa ultima fase di implementazione del nuovo modello di recapito a giorni alterni è pari a circa il 23,2%.<sup>4</sup>

7. Dal momento che il recapito è la fase della catena del valore più onerosa per il fornitore del SU, l’attuazione del recapito a giorni alterni ha consentito a PI di realizzare ingenti risparmi quindi una sensibile riduzione del costo netto del servizio universale. Naturalmente questa riduzione è stata contenuta nel 2015, dal momento che nel corso di questo anno il recapito a giorni alterni ha riguardato una percentuale molto bassa della popolazione; viceversa, nel 2016 i risparmi sono stati più elevati, essendo aumentata notevolmente la percentuale di popolazione coinvolta.

8. Oltre al recapito a giorni alterni, la legge di stabilità 2015 ha definito, nell’ambito del servizio universale, la “posta ordinaria” come servizio base di corrispondenza non massiva e la “posta prioritaria” come servizio espresso di corrispondenza non massiva e

---

<sup>3</sup> La legge di stabilità 2015 ha modificato la percentuale massima della popolazione che può essere servita a giorni alterni fissata precedentemente dal d.lgs. n. 261/99 in 12,5% della popolazione.

<sup>4</sup> Sulla base dell’ultimo report sullo stato di avanzamento del modello di recapito a giorni alterni, predisposto da PI e trasmesso all’Autorità in data 26 marzo 2019, alla fine di marzo 2019 si è conclusa la terza fase, anche se rimangono ancora momentaneamente sospesi 8 comuni della provincia di Reggio Calabria e circa 114 comuni terremotati.

ha rimodulato gli obiettivi di recapito di tutti i servizi postali universali al quarto giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete postale, eccetto che per la posta prioritaria, per cui ha mantenuto un obiettivo medio di recapito entro il giorno lavorativo successivo.

9. A seguito di tale disposizione l’Autorità ha approvato la delibera n. 396/15/CONS, concernente i *“Nuovi obiettivi statistici di qualità e nuove tariffe degli invii postali universali ai sensi dell’art. 1, comma 280 della legge 23 dicembre 2014, n. 190”*, entrata in vigore il 1° ottobre 2015, con cui ha fissato il prezzo della posta ordinaria nella prima fascia di peso (0-20 grammi) a 0,95 € e ha definito i nuovi obiettivi statistici di qualità.<sup>5</sup> I nuovi prezzi hanno determinato una consistente migrazione della domanda di corrispondenza dal servizio di posta prioritaria, avente un prezzo fissato a condizioni eque e ragionevoli da PI a 2,80 €, verso il servizio di posta ordinaria.

10. Per quanto concerne il finanziamento pubblico, la legge di stabilità 2015, all’art. 1, comma 274, *lett. b)*, ha previsto che l’onere 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.”* La legge ha previsto, altresì, la proroga del contratto di programma 2009-2011, tra il Ministero dello sviluppo economico e PI,<sup>6</sup> fino alla sottoscrizione del nuovo contratto 2015-2019 che, in base alla medesima legge, avrebbe dovuto essere stipulato e notificato contestualmente alla Commissione europea, di seguito denominata Commissione (oppure CE) – per le valutazioni in materia di aiuti di Stato – entro il 31 marzo 2015. Di fatto, tuttavia, il contratto di programma 2015-2019 è stato dapprima notificato alla CE, in data 6 ottobre 2015, e successivamente stipulato, in data 15 dicembre 2015.

11. Il contratto di programma 2015-2019 prevede che *“fino all’adozione da parte della Commissione Europea della decisione nell’ambito della procedura di aiuti di Stato resta efficace il contratto di programma 2009-2011”*. La decisione della Commissione sugli aiuti di Stato concessi a PI per la fornitura del servizio universale nei periodi 2012-2015 e 2016-2019 è stata adottata in data 4 dicembre 2015, ovvero prima della stipula del contratto di programma 2015-2019, che quindi è entrato in vigore a partire dal 1° gennaio 2016.

12. In applicazione del meccanismo del *subsidy-cap* previsto dal contratto di programma 2009-2011, l’importo massimo della compensazione statale per l’anno 2015 ammonta a 329,1 milioni di euro, mentre, in base a quanto previsto dal nuovo contratto di programma 2015-2019, l’importo massimo della compensazione statale per l’anno 2016 ammonta a 262,4 milioni di euro, fatti salvi gli effetti delle successive verifiche effettuate dall’Autorità in ordine alla quantificazione del costo netto sostenuto da PI.

---

<sup>5</sup> Il prezzo della posta ordinaria, a partire da luglio 2018, è pari a 1,10 €.

<sup>6</sup> Il contratto di programma tra il MISE e PI per il triennio 2009-2011 è stato approvato dalla CE con la decisione del 20 novembre 2012.



13. Con riferimento al fondo di compensazione, per il 2016 vale quanto previsto dal contratto di programma 2015-2019 (art. 6, comma 3), secondo cui l'onere del SU – stabilito a seguito delle verifiche effettuate dall'Autorità – in eccesso rispetto al limite massimo della compensazione statale (262,4 milioni di euro), può essere ripagato attraverso il fondo di compensazione nella misura massima di 89 milioni di euro annui.

14. Nei capitoli che seguono, si illustra la proposta presentata da PI per il calcolo del costo netto del SU e la sua valorizzazione, per gli anni 2015 e 2016, e le relative valutazioni dell'Autorità.

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

### 2.1. La metodologia presentata da Poste Italiane

15. I documenti di separazione contabile trasmessi da PI per gli anni 2015 e 2016, analogamente a quelli trasmessi negli anni precedenti, contengono i prospetti contabili relativi a tutti i servizi postali e ai soli servizi postali rientranti nel servizio universale, predisposti a partire dai dati contabili del bilancio della società Poste Italiane S.p.A. Ai fini della riconciliazione con il bilancio civilistico, i documenti di separazione contabile riportano anche un prospetto relativo a tutta l'azienda, che ricomprende anche i servizi finanziari. Questi ultimi, nel bilancio civilistico di PI, sono contabilizzati separatamente nel cosiddetto "Patrimonio Bancoposta".

16. I documenti di separazione contabile utilizzano lo *standard* di allocazione dei costi pienamente distribuiti FDC (*Full Distributed Cost*), la metodologia ABC (*Activity Based Costing*) e la base di costo a costi storici HC (*Historical Cost*) e 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.l. n. 261 del 1999.

17. Sulla base di tali documenti, PI propone di calcolare il costo netto per gli anni 2015 e 2016 utilizzando, in continuità con gli anni 2013 e 2014, la metodologia del *Profitability Cost approach*.<sup>7</sup> PI dunque delinea i due scenari, fattuale (FSU) e controfattuale (NFSU), nell'ambito dei quali esamina i ricavi conseguiti ed i costi sostenuti per la fornitura dei servizi postali, riconducibili sia alla rete logistica, sia alla rete degli uffici postali (rete commerciale).

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

19. Per lo scenario NFSU, PI definisce e valorizza i costi e i ricavi che sosterebbe/conseguirebbe in un mercato concorrenziale con l'obiettivo di massimizzare il profitto in assenza di obblighi di SU, quindi senza alcun vincolo in termini di portafoglio prodotti e relativi livelli di servizio, rete di vendita e distributiva ed aree territoriali in cui operare. In particolare, PI nello scenario NFSU, sulla base della domanda di mercato effettiva, rimodula l'offerta senza modificare le tariffe vigenti (fatta eccezione per le modifiche dovute all'eliminazione dell'esenzione IVA) e, come illustrato in maggior dettaglio nei capitoli seguenti, ipotizza una razionalizzazione delle risorse impiegate in ciascuna delle fasi della catena del processo produttivo.

20. Più precisamente, nello scenario controfattuale PI ipotizza che:

---

<sup>7</sup> In base a tale metodologia, ed in linea con quanto previsto dall'allegato 1 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).



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

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

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

23. Analogamente agli anni precedenti, PI ha presentato il calcolo del costo netto relativo agli anni 2015 e 2016 in riferimento al perimetro dei servizi postali nel loro complesso, invece che dei soli servizi rientranti nel SU, adducendo le medesime motivazioni già vagliate dall'Autorità nell'ambito delle delibere precedenti sul costo netto.<sup>8</sup> Per ragioni di completezza, tuttavia, ha indicato nei documenti contabili anche la propria valutazione dell'onere del servizio universale limitata ai soli servizi rientranti nel servizio universale, che è riportata nella tabella seguente.

---

<sup>8</sup> Cfr. delibera n. 412/14/CONS e delibera n. 298/17/CONS.



**Tabella 1: Costo netto 2015 e 2016 presentato da PI (in milioni di euro).**

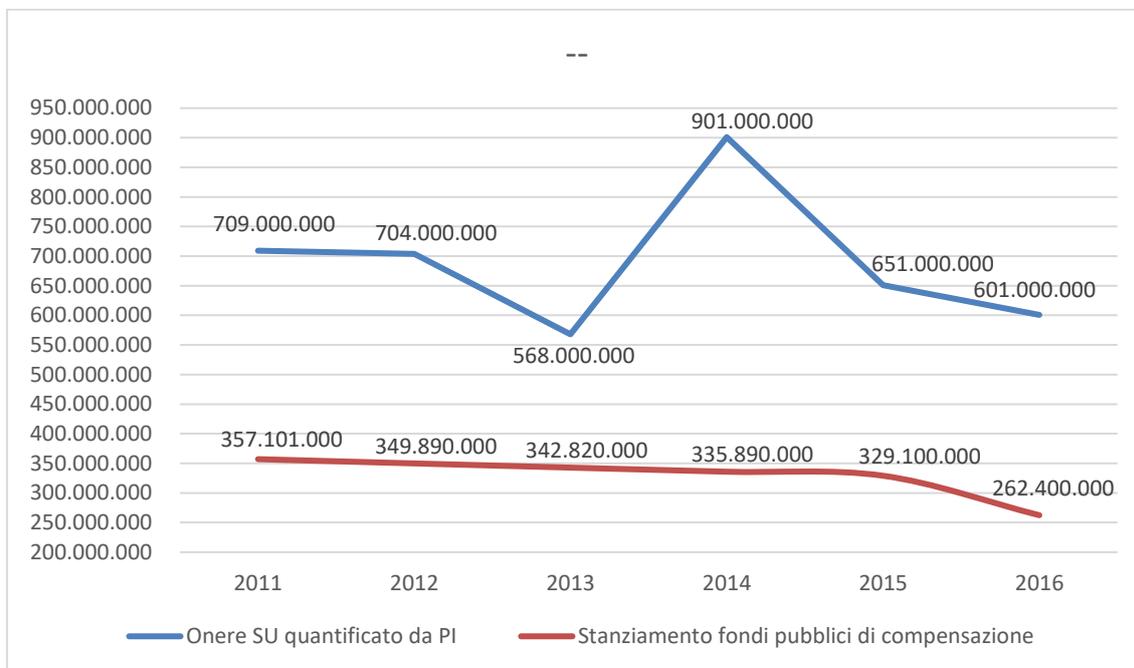
<b>Costo netto 2015-2016</b>	<b>Servizio universale (2015)</b>	<b>Servizio universale (2016)</b>
<b>Costo Netto Operatore FSU</b>	- 599	- 591
<b>Costo Netto Operatore NFSU</b>	0	0
<b>Equa Remunerazione del capitale investito Operatore FSU</b>	83	41
<b>Vantaggi intangibili e commerciali</b>	31	31
<b>Onere del SU</b>	<b>- 651</b>	<b>- 601</b>

24. Il costo netto calcolato da PI relativo solo ai servizi che rientrano nel SU, per il 2015, è pari a 651 milioni di euro e, per il 2016, è pari a 601 milioni di euro. Tuttavia, tale valutazione, secondo quanto ipotizzato da PI, si basa sul presupposto che il risultato di esercizio dell'operatore NFSU, negli anni 2015 e 2016, relativo a tutti i servizi postali sia negativo, per cui l'operatore, piuttosto che incorrere in una perdita, sceglierebbe di non operare, ovvero di avere un controfattuale con risultato economico nullo.

25. Per quanto riguarda i servizi postali universali, negli anni 2015 e 2016, il risultato di esercizio dell'operatore NFSU sarebbe positivo, ma anche in questo caso, PI ritiene che, ai fini del calcolo del costo netto, si debba considerare un controfattuale con risultato nullo.

26. Per completezza di informazione, si riporta il confronto tra l'onere del servizio universale quantificato da Poste Italiane e lo stanziamento dei fondi pubblici finalizzati alla copertura di tale onere.

**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

27. L’Autorità, in linea con la metodologia utilizzata per il calcolo del costo netto negli anni precedenti (cfr. delibere nn. 412/14/CONS e 298/17/CONS), concorda con PI sull’utilizzo del *Profitability Cost*, per cui utilizza questa metodologia anche per le verifiche in ordine alla quantificazione dell’onere del SU per gli anni 2015 e 2016.

28. Per quanto riguarda la scelta del perimetro da utilizzare ai fini della valutazione del costo netto, si richiama quanto riportato nella delibera n. 298/17/CONS all’esito della consultazione pubblica. In continuità con la scelta assunta nelle precedenti verifiche (delibere nn. 412/14/CONS e 298/17/CONS), l’Autorità ritiene opportuno basare le proprie valutazioni sul perimetro relativo ai soli servizi rientranti nel SU, non escludendo la possibilità per gli anni futuri di optare per un allargamento del perimetro, in considerazione della continua riduzione dei volumi postali complessivi, dell’evoluzione del mercato, nonché dell’utilizzo della rete di PI anche per la fornitura di servizi non rientranti nel SU.

29. Quanto alla proposta di PI di ipotizzare, per gli anni 2015 e 2016, uno scenario NFSU con risultato economico nullo, derivante dalla scelta dell’operatore di non operare piuttosto che incorrere in delle perdite, si osserva che tale ipotesi non è conforme a quanto previsto dall’allegato I alla direttiva 2008/6/CE, secondo cui il calcolo del costo netto deve essere effettuato come differenza tra il costo netto delle operazioni 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.

30. Per quanto concerne lo scenario controfattuale, inoltre, come sarà illustrato con maggior dettaglio nei prossimi capitoli, l'Autorità valuta 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'eliminazione dell'obbligo di esenzione IVA sui servizi universali.

31. 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 costo del capitale 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 del servizio universale?**

### **2.3. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sulla metodologia di calcolo del costo netto**

O1. La scelta dell'Autorità di limitare il calcolo del costo netto del SU ai soli servizi postali universali è condivisa da AREL e da Fulmine, ma non è condivisa, per ragioni diverse, da PI e da Nexive.

O2. PI rileva che, da un punto di vista metodologico, le verifiche sul calcolo del costo netto del SU dovrebbero sottostare alle medesime logiche utilizzate nell'ambito delle valutazioni sugli aiuti di stato. In particolare, PI ribadisce, come già sostenuto nell'ambito delle verifiche relative agli anni precedenti,<sup>9</sup> che ai fini della quantificazione del costo netto del SU debbano essere presi in considerazione tutti i servizi postali, non solo quelli universali. L'operatore, infatti, ritiene che l'FSU debba essere compensato di tutti gli oneri generati dalla fornitura del servizio universale, anche se tali oneri, in ottemperanza alla direttiva 2008/6/CE (di seguito denominata anche direttiva postale), vengono attribuiti contabilmente ai servizi non universali. 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.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Cfr. delibera n. 412/14/CONS e delibera n. 298/17/CONS.

<sup>10</sup> Citazioni di PI:

O3. Nexive sostiene che l’Autorità debba effettuare le proprie valutazioni prendendo in considerazione il perimetro allargato a tutta PI. Secondo l’operatore, tale approccio è giustificato dal concreto modello di *business* di PI, incentrato su un uso intensivo della rete postale universale per la fornitura di prodotti diversi da quelli postali, principalmente finanziari e assicurativi. Nexive, in particolare, non condivide la scelta di uno scenario controfattuale in cui PI riduce drasticamente il numero degli UP da 13.000 a 4.500. A parere di Nexive, invece, sarebbe più ragionevole ipotizzare uno scenario controfattuale in cui l’FSU mantiene inalterata la propria rete commerciale al fine di preservare il più possibile i ricavi derivanti dai servizi finanziari e assicurativi.

O4. 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 tali condizioni, in assenza di obblighi di SU, un operatore economico razionale non opererebbe. Secondo PI, tali considerazioni sarebbero ulteriormente avvalorate dall’orientamento espresso dalla Commissione europea nella decisione “*State Aid S.A. 43243 (2015/N)*”.

#### **2.4. Le valutazioni conclusive dell’Autorità sulla metodologia di calcolo del costo netto**

V1. In merito all’affermazione di PI secondo cui l’approccio metodologico utilizzato nell’ambito della verifica del calcolo del costo netto del SU dovrebbe ricalcare quello impiegato per le valutazioni in materia di aiuti di stato, si evidenzia che le analisi effettuate nei due ambiti si basano 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.

V2. Riguardo al perimetro di riferimento per il calcolo del costo netto del SU, si osserva che il settore postale negli ultimi anni sta registrando dei cambiamenti significativi a causa della progressiva riduzione dei volumi della corrispondenza tradizionale e dell’incremento dei volumi dei pacchi. In tale contesto di mercato, la rete del SU, prima dedicata quasi esclusivamente alla fornitura dei servizi universali, viene utilizzata sempre più per fornire servizi al di fuori del servizio universale al fine di soddisfare le mutate

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

esigenze dei clienti. In tali condizioni, gli obblighi di SU rappresentano dei vincoli che potrebbero condizionare le scelte di *business* dell'operatore. Per evitare, quindi, che una valutazione dell'onere del SU basata solo sui servizi postali universali possa portare ad una sottostima del costo netto, si ritiene che per gli anni futuri possa essere appropriato considerare un eventuale allargamento del perimetro di riferimento anche ad altri servizi.

V3. Laddove si decidesse di estendere il perimetro di valutazione del costo netto, si dovrebbero considerare tutti i servizi offerti da PI attraverso la rete del SU – non solo i servizi postali – tenendo conto della relazione fra i loro costi e i loro prezzi, nonché delle componenti/attività utilizzate per la loro fornitura, che non rientrano nel SU. Quindi, PI dovrebbe dimostrare preliminarmente che i prezzi di tali servizi sono orientati ai costi, come i servizi universali, attraverso un sistema di contabilità dei costi sufficientemente dettagliato anche per i servizi non universali.

V4. Con riferimento agli anni 2015 e 2016, una impostazione del calcolo del costo netto basata sui soli servizi universali è coerente con l'allegato I alla direttiva postale 2008/06/CE, così come trasposto 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*». Mentre, per quanto riguarda una eventuale estensione del perimetro per i prossimi cicli regolatori, data la complessità della procedura e considerato che al momento non si dispone del livello di dettaglio necessario, l'Autorità si riserva di effettuare gli approfondimenti necessari con l'FSU.

V5. Riguardo all'affermazione di PI, secondo cui l'operatore in assenza di obblighi deciderebbe di non operare piuttosto che operare in perdita, si sottolinea che non appare realistico supporre che l'operatore, che in Italia detiene la *leadership* nel settore postale, in assenza di obblighi di SU, non sarebbe più in condizione di fornire i servizi postali.

V6. Oltre a ciò, si ribadisce quanto già sostenuto nel documento sottoposto a consultazione, ossia che tale proposta non è conforme con quanto previsto dall'allegato I alla direttiva 2008/6/CE.<sup>11</sup> Anche dagli studi di *Frontier Economics*<sup>12</sup> e di *Copenhagen Economics*<sup>13</sup> per la CE emerge la possibilità, in assenza di obblighi di SU, di cessare alcuni elementi del servizio, ma non l'intero SU. Difatti, la cessazione della fornitura dei servizi universali non è contemplata dalla direttiva postale in quanto tale cessazione potrebbe alterare i profitti dell'FSU in altri segmenti di mercato.

V7. Inoltre, si evidenzia che nel presente provvedimento si ipotizza un ridimensionamento della struttura organizzativa nello scenario controfattuale, mentre la sostenibilità dei servizi postali in uno scenario di assenza di obblighi dipende anche da altri fattori, quali il livello di efficienza della struttura organizzativa e i prezzi dei servizi.

---

<sup>11</sup> Secondo lo studio di *Frontiers Economics* “*Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO*”, 2013, pag. 4, un controfattuale uguale a zero non sarebbe contemplato nel *PC approach*.

<sup>12</sup> *Frontier Economics*, “*Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO*”, gennaio 2013, tab. 15, pag 46.

<sup>13</sup> *Copenhagen Economics*, “*Main developments in the postal sector (2013-2016)*”, luglio 2018, pag. 220.



Per quanto riguarda il primo aspetto, nel presente provvedimento si suppone uno scenario controfattuale con lo stesso livello di efficienza dello scenario reale, coerentemente con quanto previsto dall'allegato I alla direttiva 2008/6/CE, sebbene la rimozione degli obblighi di SU possa spingere l'operatore ad una ottimizzazione dell'intera struttura organizzativa. Per quanto concerne il livello dei prezzi, in linea con la proposta di PI e in considerazione del fatto che non si dispone di stime affidabili dell'elasticità della domanda ai prezzi, nell'ambito del presente provvedimento non si considera l'ipotesi di una rimodulazione dei prezzi, che nella realtà potrebbe portare ad un miglioramento del risultato economico dell'operatore NFSU. Al riguardo, si evidenzia che un ridimensionamento della struttura organizzativa può risultare inefficace, se tale misura non è accompagnata anche da una riorganizzazione dei processi, che renda maggiormente efficiente l'infrastruttura di rete, e da una opportuna ridefinizione dei prezzi.

V8. Infine, riguardo all'osservazione di PI secondo cui nella decisione sugli aiuti di Stato concessi a PI per la fornitura del SU postale nei periodi 2012-2015 e 2016-2019 è stata riconosciuta all'operatore la possibilità di dismettere le attività postali in assenza di obblighi, essendo in perdita, si osserva, come anche specificato nel *report* della CE del novembre 2015,<sup>14</sup> che tale impostazione è coerente con le finalità delle valutazioni effettuate in sede di aiuti di stato, ovvero la verifica dell'assenza di sovra-compensazione, ma non risulta appropriata nell'ambito del presente provvedimento, la cui finalità è la quantificazione dell'onere del servizio universale.

---

<sup>14</sup> *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and Directive 2008/6/EC)*, COM (2015) 568, del 17 novembre 2015, pag. 85.



### 3. I RICAVI PERSI

32. Nei paragrafi che seguono si riportano le ipotesi di PI, nonché le valutazioni dell’Autorità, sui ricavi che l’operatore non conseguirebbe in assenza di obblighi di SU e che, quindi, devono essere scomputati nel calcolo del costo netto.

#### 3.1. I ricavi nello scenario NFSU di Poste Italiane

33. PI, sulla base delle ipotesi brevemente esposte al paragrafo 20, ipotizza una riduzione dei volumi e dei ricavi per l’operatore NFSU.

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

- la consegna dei quotidiani, anche al sabato, e dei settimanali: i volumi di tali prodotti sarebbero totalmente azzerati e 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”): per la raccomandata 1 *business* e proveniente da estero PI prevede la totale eliminazione dei volumi; per la raccomandata 1 *retail* PI, tenendo conto del fatto che prima dell’introduzione sul mercato di tale servizio i clienti si avvalevano del servizio di raccomandata *retail* tradizionale, ritiene che la [omissis] dei volumi sarebbe acquisita dalla raccomandata *retail* tradizionale 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* e diretta all’estero migrerebbero verso il corrispondente servizio di posta ordinaria. Per la posta prioritaria *business* PI ipotizza che il [omissis] dei volumi sarebbe assorbito dalla posta ordinaria *business* e il [omissis] da due prodotti non appartenenti al servizio universale denominati, rispettivamente, “posta *light*” (il [omissis]) e “posta *contest*” (il [omissis]). Nei primi 9 mesi del 2015, in cui non era ancora presente sul mercato il servizio di posta ordinaria,<sup>15</sup> invece, PI ritiene che non vi sarebbe alcuna perdita di volumi della posta prioritaria legata alla riduzione della frequenza di recapito, in quanto tale servizio rappresenterebbe comunque il prodotto con maggiore facilità di accesso e, nella maggior parte dei casi, il più veloce.

35. La minore frequenza del recapito è considerata un fattore di criticità anche per il telegramma nazionale, da sportello e da telefonia, che nello scenario controfattuale ipotizzato da PI subirebbe una riduzione, nel 2015 e nel 2016, rispettivamente, del 50% e del 25% degli attuali invii (corrispondenti alla totalità dei volumi destinati alle aree con

---

<sup>15</sup> La legge di stabilità 2015 ha introdotto il servizio di corrispondenza ordinaria, le cui tariffe ed obiettivi statistici di qualità sono stati definiti con la delibera n. 396/15/CONS, che è entrata in vigore a partire dal 1° ottobre 2015 (vedi cap. 1).

minor frequenza di recapito). PI stima anche un impatto negativo sul segmento di mercato relativo alla pubblicità diretta per corrispondenza. In particolare, in considerazione del contenuto dei messaggi pubblicitari, della necessaria celerità del recapito e del grado di concorrenzialità del mercato, PI ipotizza una riduzione dei volumi degli invii non indirizzati (stampe) pari al 30% ed una riduzione dei volumi del servizio “Posta Target” (invii indirizzati) pari al 5%, dovuta alla migrazione su altri canali/concorrenti dei volumi destinati alle aree con minore frequenza del recapito.

36. 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*), in quanto si tratta di servizi caratterizzati da obiettivi medi di recapito entro il quarto giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete postale (SLA J+4).

37. Inoltre, PI considera che la riduzione degli UP nello scenario controfattuale da circa 13.000 a 4.500 determinerebbe una riduzione del 50% dei volumi della raccomandata *retail*, anche verso l'estero (solo nel 2016), e degli atti giudiziari *retail* accettati presso gli UP oggetto di chiusura. Per questi ultimi servizi PI ritiene che i clienti, nella maggior parte dei casi, si rivolgerebbero agli UP più vicini o utilizzerebbero il canale *online*.

38. La posta prioritaria *retail* e la posta ordinaria *retail*, secondo PI, non subirebbero impatti negativi dalla chiusura degli UP, in quanto i clienti potrebbero continuare ad usufruire di tali servizi grazie alla presenza capillare sul territorio di cassette di impostazione.

39. Con riferimento all'incremento del prezzo derivante dall'introduzione dell'IVA, per i servizi di posta massiva, posta ordinaria *business*, posta raccomandata *business* e, nei primi 9 mesi del 2015, anche posta prioritaria *business*,<sup>16</sup> PI ipotizza una riduzione dei volumi, legata all'elasticità al prezzo, pari a -0,5, degli invii dei clienti di tipo “Finance” e “Pubblica amministrazione”, che non possono detrarre l'IVA e per i quali l'introduzione dell'IVA costituirebbe un incentivo alla digitalizzazione/razionalizzazione delle spedizioni o al ricorso alla concorrenza.

40. PI ipotizza che l'introduzione dell'IVA non avrebbe alcun impatto, invece, sui prodotti *retail* di raccomandata, posta prioritaria 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 servizi alternativi, quali messo notificatore e sistemi di notifica *online*, risultano significativamente più convenienti.

41. PI ipotizza che, in assenza di obblighi di SU, l'operatore NFSU non offrirebbe più il servizio di pacco ordinario (nazionale ed estero), mentre manterrebbe inalterate le offerte sul corriere espresso.

42. Infine, PI considera una riduzione dei volumi di alcuni servizi derivante dall'introduzione della modalità di recapito tramite *drop-box*, che non è considerata ai

---

<sup>16</sup> Il servizio successivamente nello scenario controfattuale viene eliminato.

fini del calcolo del costo netto, in quanto si ritiene che nello scenario controfattuale PI continuerebbe a consegnare la posta presso tutti i punti di consegna (vedi par. 103).

43. In conclusione, nello scenario NFSU, PI ipotizza:

- per il 2015, una riduzione dei volumi di corrispondenza dei servizi postali pari a circa 369 milioni di unità (di cui circa 212 milioni relativi ai servizi universali), corrispondente ad una diminuzione dei ricavi di circa 260 milioni di euro (di cui 177 milioni di euro relativi ai servizi universali);
- per il 2016, una riduzione dei volumi di corrispondenza dei servizi postali pari a circa 245 milioni di unità (di cui circa 182 milioni relativi ai servizi universali), corrispondente ad una diminuzione dei ricavi di circa 245 milioni di euro (di cui 180 milioni di euro relativi ai servizi universali).

### 3.2. Le valutazioni dell’Autorità sui ricavi nello scenario NFSU

44. Lo scenario controfattuale prospettato da PI prevede una riduzione della qualità dei servizi postali, la razionalizzazione della rete degli UP e l’incremento dei prezzi per effetto dell’introduzione dell’IVA.

45. L’Autorità 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 le eccezioni esposte di seguito.

46. In merito alla posta prioritaria, l’Autorità non condivide la tesi di PI secondo cui i volumi della posta prioritaria *retail* e *online*, nei primi 9 mesi del 2015, non subirebbero modifiche per effetto della riduzione della frequenza di recapito e, successivamente, 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*. Nei primi 9 mesi del 2015 l’Autorità ritiene, altresì, che la medesima perdita dei volumi interesserebbe anche la posta prioritaria *business*.

47. Inoltre, l’Autorità suppone che la perdita dei volumi del servizio di telegramma nazionale, da sportello e da telefonia, per effetto della riduzione della frequenza di recapito sarebbe uguale in entrambi gli anni, 2015 e 2016, e pari al 50%.

48. 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* e degli atti giudiziari *retail*, pari al 50% dei volumi accettati presso gli UP oggetto di chiusura, tuttavia ritiene opportuno applicare la medesima stima anche agli altri servizi offerti attraverso la rete degli UP, in particolare, alla raccomandata verso l’estero (nel 2015), all’assicurata (*retail* e verso l’estero), al pacco ordinario (sia nazionale, sia verso l’estero) e ai prodotti di corriere espresso accettati presso gli UP.

49. Relativamente all’aumento del prezzo derivante dall’introduzione dell’IVA, si condivide quanto osservato da PI, ma si ritiene che tale incremento di prezzo

determinerebbe minori ricavi anche per la raccomandata, la posta ordinaria, la posta prioritaria (*retail*, internazionale e *online*, solo nei primi 9 mesi del 2015),<sup>17</sup> e l'avviso di ricevimento, che non sono state quantificate da PI. Al riguardo, l'Autorità ritiene opportuno stimare la riduzione dei ricavi di tali servizi utilizzando i medesimi criteri adottati per la posta massiva, la posta prioritaria *business* e la raccomandata *business*, considerando, tuttavia, 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).

50. Per quanto riguarda l'assicurata (*retail* e *business*), si presume che l'introduzione dell'IVA possa determinarne una riduzione dei volumi che, tuttavia, si assume 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 in quota percentuale pari alla metà di quella ipotizzata per gli altri servizi, rispettivamente *retail* e *business*, in continuità con l'assunzione effettuata nell'ambito della verifica del costo netto relativa agli anni 2013 e 2014 (delibera n. 298/17/CONS). Per l'assicurata diretta verso l'estero si ipotizza la medesima riduzione dei ricavi dell'assicurata *retail*.

51. Con riferimento agli atti giudiziari, PI nel 2015 e nel 2016 ha offerto tali servizi in regime di esclusiva. In uno scenario in assenza di obblighi di SU, l'Autorità ipotizza una riduzione dei ricavi dovuti alla rimozione del regime di esclusiva e all'introduzione dell'IVA pari al 15%, derivanti dalla migrazione dei corrispondenti volumi verso la concorrenza.

52. Inoltre, non si condivide la proposta di PI di totale eliminazione del pacco ordinario nello scenario controfattuale, che evidenzia una crescita dei volumi negli anni 2015 e 2016, come tutto il settore dei pacchi.

53. L'analisi dei ricavi persi, sopra descritta, implica alcune rettifiche rispetto alle stime presentate da PI, riportate nella tabella seguente in rosso. Nelle righe in grigio sono evidenziati i servizi universali.

---

<sup>17</sup> Successivamente il servizio di posta prioritaria nello scenario controfattuale viene eliminato.



Tabella 2: Stima dei ricavi NFSU

		Δ 2015 (%) Poste Italiane	Δ 2015 (%) AGCOM	Δ 2016 (%) Poste Italiane	Δ 2016 (%) AGCOM	
CORRISPONDENZA	Posta non prioritaria	Posta non prioritaria	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Posta 1	Posta 1 retail	-4,5%	-18,4%	-100,0%	-100,0%
		Posta 1 non retail	-10,2%	-20,2%	-100,0%	-100,0%
		Posta 1 per estero	-2,2%	-4,8%	-100,0%	-100,0%
		Posta 1 da estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Posta 4	Posta 4 retail	7,7%	2,9%	3,5%	-0,9%
		Posta 4 non retail	-2,2%	-2,2%	-2,9%	-2,9%
		Avviso di Ricevimento	-9,4%	-13,4%	-8,4%	-12,4%
		Posta 4 per estero	0,4%	-2,2%	4,4%	1,8%
	Posta massiva	Posta massiva	-5,7%	-5,7%	-4,3%	-5,5%
	Altre Indescritte	Billing Mail	-0,3%	-0,3%	0,0%	0,0%
		Posta Time	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
		Altre Indescritte	3,9%	3,9%	4,7%	4,7%
	Raccomandate	Raccomandate retail	-7,3%	-6,4%	-5,3%	-4,3%
		Raccomandata 1 retail	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%
		Raccomandate non retail	-11,2%	-6,6%	-11,3%	-6,6%
		Raccomandata 1 non retail	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%
		Advice mail	-5,0%	0,0%	-5,0%	0,0%
		Raccomandata on line	-1,0%	0,2%	-2,2%	-1,0%
		Altre Raccomandate	-0,5%	-4,9%	-3,2%	-1,9%
		Raccomandate per estero	-2,4%	-14,0%	-16,1%	-13,3%
		Raccomandate da estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Raccomandate 1 da estero	-100,0%	-100,0%	0,0%	-100,0%	
	Assicurate	Assicurate retail	0,0%	-15,6%	0,0%	-16,0%
		Assicurate non retail	0,0%	-2,8%	0%	-2,8%
		Assicurate per estero	0,0%	-2,0%	0%	-2,1%
		Assicurate da estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
		Posta Patenti	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Atti Giudiziari	Atti Giudiziari retail	-10,2%	-20,5%	-9,5%	-19,8%
		Atti Giudiziari non retail	-3,4%	-15,0%	-3,1%	-15,0%
		Messo Notificatore	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Pubblicità diretta per corrispondenza (DM indirizzato e non)	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%
		Posta non indirizzata	-29,7%	-29,7%	-29,4%	-29,4%
	Stampe	Stampe	-27,3%	-27,3%	-26,4%	-26,4%
		Giornali al sabato	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%
	Altri Prodotti/Servizi	Telegrammi	-39,4%	-39,5%	-19,8%	-39,9%
		Altri Prodotti/Servizi	-1,7%	-1,7%	-1,4%	-1,4%
	PACCHI E CORRIERE	Pacco ordinario	Pacchi	-100,0%	-12,9%	-100,0%
Pacchi per estero			-100,0%	-13,0%	-100,0%	-13,5%
Pacchi da estero			-100,0%	0,0%	-100,0%	0,0%
Corriere Espresso		Corriere Espresso Nazionale	0,0%	-9,8%	0,0%	-8,4%
	Corriere Espresso per Estero	0,0%	-4,6%	0,0%	-5,0%	
	Corriere Espresso da Estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
FILATELIA	Filatelia	Carte Valori filateliche	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
		Altro Filatelia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TOTALE SERVIZI POSTALI		[omissis]	-11,2%	[omissis]	-10,1%	
di cui S.U.		[omissis]	-10,5%	[omissis]	-9,7%	



54. In conclusione, nello scenario NFSU l'Autorità considera:

- per il 2015, una riduzione dei volumi di corrispondenza dei servizi postali pari a circa 416 milioni di unità (di cui circa 259 milioni relativi a servizi universali), corrispondente ad una diminuzione dei ricavi di circa 314 milioni di euro (di cui 220 milioni di euro relativi ai servizi universali);
- per il 2016, una riduzione dei volumi di corrispondenza dei servizi postali pari a circa 263 milioni di unità (di cui circa 198 milioni relativi a servizi universali), corrispondente ad una diminuzione dei ricavi di circa 273 milioni di euro (di cui 184 milioni di euro relativi ai servizi universali).

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

**3.3. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sui ricavi persi**

O5. PI non condivide le valutazioni dell'Autorità circa la riduzione dei ricavi della posta prioritaria, derivante dalla riduzione della frequenza di recapito. Al riguardo, PI evidenzia che Nexive, il principale concorrente di PI, ad oggi non offre prodotti di corrispondenza con SLA J+1, quindi, non ritiene sostenibile, soprattutto per il segmento *retail*, l'ipotesi secondo cui parte dei volumi della posta prioritaria in assenza di obblighi di SU migrerebbero verso la concorrenza. Peraltro, PI rileva che la scelta fra la posta elettronica e l'invio cartaceo è effettuata preventivamente dal cliente e non è affatto condizionata dalla velocità di consegna del prodotto postale, per cui ritiene che i volumi non possano subire una riduzione per effetto dell'*e-substitution*.

O6. Inoltre, l'ipotesi di riduzione dei ricavi della raccomandata 1 *retail*, a parere di PI, non è assolutamente replicabile per la posta prioritaria, in quanto si tratta di una ipotesi cautelativa derivante dal fatto che esiste già nel catalogo di PI un prodotto sostitutivo della raccomandata 1, che è la raccomandata tradizionale in J+4.

O7. Per quanto riguarda il servizio di telegramma nazionale, da sportello e da telefonia, PI 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 solo ai servizi rientranti nel SU.

O8. Relativamente all'impatto derivante dalla razionalizzazione della rete degli UP in assenza di obblighi, PI non ritiene condivisibile la scelta dell'Autorità di utilizzare per i servizi di posta prioritaria (*retail* ed internazionale), posta assicurata (*retail* e verso l'estero) e posta 4 *retail*, la medesima percentuale di riduzione dei ricavi stimata per le raccomandate *retail* e gli atti giudiziari *retail* accettati presso gli UP chiusi. In particolare, per la posta prioritaria PI rileva che nel controfattuale si ipotizza la totale cessazione del servizio e non una riduzione parziale dei volumi dovuta alla chiusura degli UP; riguardo alla posta assicurata PI ritiene che il cliente, considerata l'importanza della spedizione, sia disposto a percorrere un tragitto più lungo per raggiungere l'UP più vicino rimasto

ancora aperto; per la posta 4 *retail* PI osserva che il cliente potrebbe continuare ad effettuare le spedizioni attraverso le cassette di impostazione sparse su tutto il territorio nazionale.

O9. Relativamente agli effetti dell'IVA in assenza di obblighi, PI non ritiene condivisibili le valutazioni dell'Autorità per i seguenti motivi. Innanzitutto, PI ribadisce la scarsa sostituibilità della assicurata (*retail* e non *retail*) con altri prodotti. La società osserva, infatti, che, se ai prezzi dell'assicurata (*retail* e non *retail*) 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 €).

O10. PI non condivide che per la raccomandata *retail* e per l'avviso di ricevimento venga ipotizzata la stessa riduzione dei ricavi prevista per la raccomandata *business*. Infatti, i mittenti della posta raccomandata *retail* sono principalmente PMI e SOHO, ovvero soggetti che detraggono l'IVA, mentre solo il [omissis] 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.

O11. PI non condivide le ipotesi dell'Autorità riguardanti la riduzione dei ricavi per effetto dell'introduzione dell'IVA della posta prioritaria *retail* (che l'Autorità assume uguale a quella dei servizi di posta massiva), della posta prioritaria non *retail* e della posta raccomandata non *retail*. Infatti, secondo PI, la percentuale di clienti che non può detrarre l'IVA e che postalizza i propri invii attraverso le cassette, che rappresentano la modalità di accettazione prevalente per la posta prioritaria *retail*, risulta essere ampiamente inferiore al [omissis] del totale dei volumi da vuotatura cassetta. Per contro, la percentuale dei clienti della posta prioritaria non *retail* che non detraggono l'IVA risulta essere superiore.

O12. PI evidenzia, inoltre, che utilizzare la medesima variazione percentuale per i volumi dei prodotti *retail* e non *retail* (prioritaria e/o raccomandata) 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).<sup>18</sup> Infine, PI osserva che le medesime

---

<sup>18</sup> *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.

considerazioni valgono anche per i prodotti per l'estero di prioritaria *retail*, raccomandata *retail* e di assicurata *retail*.

O13. La Società, inoltre, non condivide la scelta dell'Autorità di applicare una riduzione del 15% ai ricavi degli atti giudiziari, come conseguenza della rimozione del regime di esclusiva 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.

O14. PI, inoltre, non condivide l'osservazione dell'Autorità secondo cui nello scenario controfattuale non verrebbe adottata la modalità di recapito attraverso *drop-box* in alcune aree del paese. La Società osserva che modalità di recapito alternative alla consegna presso i civici sono una realtà da anni in altri contesti (ad esempio in Canada con Canadian Post). PI, al riguardo, fa presente che l'Autorità, pur non considerando condivisibile l'ipotesi di consegna presso *drop-box* in alcuni comuni, sembra che abbia rettificato i calcoli di PI per ridurre la stima dei ricavi persi solamente per gli atti giudiziari e non anche per gli altri prodotti, quali ad esempio le raccomandate.

O15. Secondo AREL e Fulmine, l'orientamento metodologico dell'Autorità è condivisibile, anche se la perdita dei ricavi sembra eccessiva rispetto ai volumi complessivi dei servizi postali (es. una parte dei c.d. "invii *business*" si è spostata, per ragioni commerciali, verso prodotti non rientranti nel perimetro del servizio universale).

O16. Nexive, pur concordando sulla necessità di rettificare le stime di PI, ritiene che l'Autorità sottostimi ancora la riduzione di ricavi che PI registrerebbe in uno scenario NFSU, considerata la drastica riduzione del livello qualitativo prevista nello scenario controfattuale.

### **3.4. Le valutazioni conclusive dell'Autorità sui ricavi persi**

V10. Riguardo alla riduzione dei ricavi della posta prioritaria, come conseguenza della riduzione della frequenza di recapito nello scenario controfattuale, si osserva che PI ipotizza di rimuovere i servizi in J+1 e di migrare tutti, o parte dei corrispondenti ricavi ove possibile, verso i servizi con tempi di consegna più lunghi offerti dall'NFSU. Per la posta prioritaria l'Autorità ritiene che una parte dei ricavi sia persa nello scenario controfattuale in quanto migrerebbe verso altri servizi con tempi di consegna più lunghi offerti dai concorrenti – sebbene questi al momento non offrano un servizio analogo alla posta prioritaria – oppure verso il canale *online*, laddove il cliente, preso atto del fatto che

non esiste un modo veloce per recapitare a mezzo posta, decida di ricorrere all'invio elettronico. In particolare, alla luce delle osservazioni di PI, l'Autorità ritiene opportuno ridurre la percentuale di ricavi persi della posta prioritaria, a seguito della riduzione della frequenza di recapito, alla metà dei ricavi persi per il servizio di raccomandata 1 *retail*.

V11. Con riferimento al servizio di telegramma nazionale, da sportello e da telefonia, si conferma che la perdita dei ricavi per tale servizio non viene computata nel calcolo del costo netto, ma viene trattata nell'ambito del presente capitolo sui ricavi persi solo per ragioni di coerenza con le valutazioni effettuate sugli altri servizi postali.

V12. Per quanto riguarda gli effetti della chiusura degli UP sull'assicurata *retail* non si condividono le osservazioni di PI, in quanto laddove il cliente non abbia nelle proprie vicinanze un UP potrebbe decidere di rivolgersi ad un concorrente piuttosto che raggiungere l'UP più vicino. Per quanto concerne, invece, la posta prioritaria e la posta 4 *retail* l'Autorità, condividendo le osservazioni di PI, conferma di non prevedere alcuna riduzione dei ricavi di tali servizi a causa della chiusura degli UP.

V13. Relativamente all'introduzione dell'IVA, si osserva che un incremento del prezzo della posta assicurata (*retail* e *business*) potrebbe indurre gli operatori concorrenti a proporre offerte maggiormente vantaggiose e i clienti a spostare le loro preferenze verso i prodotti offerti dagli altri operatori. Per tale ragione l'Autorità conferma la stima di perdita dei ricavi su tali prodotti dovuta all'introduzione dell'IVA.

V14. Per quanto riguarda la riduzione dei volumi di raccomandata *retail* derivante dall'introduzione dell'IVA, si precisa che per stimare tale riduzione 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 prioritaria (*retail*, internazionale e *online*) e alla posta ordinaria.

V15. 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.<sup>19</sup> Per tale ragione si ritiene di adottare la stessa stima di elasticità della domanda anche per i prodotti *retail*.

V16. Per quanto riguarda gli atti giudiziari non si condividono le osservazioni di PI, in quanto in caso di rimozione del regime di esclusiva gli operatori concorrenti assorbirebbero parte dei volumi di PI. Per tale motivo si confermano le stime di perdita dei ricavi individuate nel documento sottoposto a consultazione.

V17. Per quanto riguarda l'eliminazione dei *drop-box* si rimanda a quanto espresso nel paragrafo relativo al recapito (par. 4.6) e si rappresenta che nella stima dei ricavi persi,

---

<sup>19</sup> *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, pag. 12.

rispetto a quanto ipotizzato da PI, sono stati cancellati i ricavi persi di tutti i servizi derivanti dall'introduzione del recapito presso i *drop-box*.

V18. Per quanto riguarda l'osservazione di AREL e Fulmine circa la stima dei ricavi persi effettuata dall'Autorità, si evidenzia che questi hanno subito un incremento rispetto al valore stimato da PI, in quanto l'Autorità ritiene che tale valore portasse a sovrastimare il costo netto.

V19. A seguito delle valutazioni esposte sopra, le stime dell'Autorità sui ricavi NFSU sono sostituite con quelle riportate nella tabella seguente, dove sono indicate in rosso le rettifiche apportate dall'Autorità ai valori proposti da PI. In particolare, i ricavi persi del SU sono pari a 204 milioni di euro, per il 2015, e a 183 milioni di euro, per il 2016.



**Tabella 3: Stima finale di AGCOM dei ricavi NFSU**

		Δ 2015 (%) Poste Italiane	Δ 2015 (%) AGCOM	Δ 2016 (%) Poste Italiane	Δ 2016 (%) AGCOM		
CORRISPONDENZA	Posta non prioritaria	Posta non prioritaria	0,0%	0,0%	0,0%		
	Posta 1	Posta 1 retail	-4,5%	-13,4%	-100,0%	-100,0%	
		Posta 1 non retail	-10,2%	-15,2%	-100,0%	-100,0%	
		Posta 1 per estero	-2,2%	-4,8%	-100,0%	-100,0%	
		Posta 1 da estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
	Posta 4	Posta 4 retail	7,7%	3,3%	3,5%	-0,7%	
		Posta 4 non retail	-2,2%	-2,2%	-2,9%	-2,9%	
		Avviso di Ricevimento	-9,4%	-13,4%	-8,4%	-12,4%	
		Posta 4 per estero	0,4%	-2,2%	4,4%	1,8%	
	Posta massiva	Posta massiva	-5,7%	-5,7%	-4,3%	-5,5%	
	Altre Indescritte	Billing Mail	-0,3%	-0,3%	0,0%	0,0%	
		Posta Time	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
		Altre Indescritte	3,9%	3,9%	4,7%	4,7%	
	Raccomandate	Raccomandate retail	-7,3%	-6,4%	-5,3%	-4,3%	
		Raccomandata 1 retail	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%	
		Raccomandate non retail	-11,2%	-6,6%	-11,3%	-6,6%	
		Raccomandata 1 non retail	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%	
		Advice mail	-5,0%	0,0%	-5,0%	0,0%	
		Raccomandata on line	-1,0%	0,2%	-2,2%	-1,0%	
		Altre Raccomandate	-0,5%	-4,9%	-3,2%	-1,9%	
		Raccomandate per estero	-2,4%	-14,0%	-16,1%	-13,3%	
		Raccomandate da estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
	Raccomandate 1 da estero	-100,0%	-100,0%	0,0%	-100,0%		
	Assicurate	Assicurate retail	0,0%	-15,6%	0,0%	-16,0%	
		Assicurate non retail	0,0%	-2,8%	0%	-2,8%	
		Assicurate per estero	0,0%	-2,0%	0%	-2,1%	
		Assicurate da estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
		Posta Patenti	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
	Atti Giudiziari	Atti Giudiziari retail	-10,2%	-20,5%	-9,5%	-19,8%	
		Atti Giudiziari non retail	-3,4%	-15,0%	-3,1%	-15,0%	
		Messo Notificatore	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
	Pubblicità diretta per corrispondenza (DM indirizzato e non)	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%	
		Posta non indirizzata	-29,7%	-29,7%	-29,4%	-29,4%	
	Stampe	Stampe	-27,3%	-27,3%	-26,4%	-26,4%	
		Giornali al sabato	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%	
	Altri Prodotti/Servizi	Telegrammi	-39,4%	-39,5%	-19,8%	-39,9%	
		Altri Prodotti/Servizi	-1,7%	-1,7%	-1,4%	-1,4%	
	PACCHI E CORRIERE	Pacco ordinario	Pacchi	-100,0%	-12,9%	-100,0%	-13,1%
			Pacchi per estero	-100,0%	-13,0%	-100,0%	-13,5%
Pacchi da estero			-100,0%	0,0%	-100,0%	0,0%	
Corriere Espresso		Corriere Espresso Nazionale	0,0%	-9,8%	0,0%	-8,4%	
		Corriere Espresso per Estero	0,0%	-4,6%	0,0%	-5,0%	
	Corriere Espresso da Estero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%		
FILATELIA	Filatelia	Carte Valori filateliche	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
		Altro Filatelia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
<b>TOTALE SERVIZI POSTALI</b>		[omissis]	<b>-10,6%</b>	[omissis]	<b>-10,1%</b>		
di cui S.U.		[omissis]	<b>-9,7%</b>	[omissis]	<b>-9,6%</b>		

#### 4. I COSTI EVITATI

55. I paragrafi seguenti illustrano le ipotesi di PI, e le relative valutazioni dell’Autorità, 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.<sup>20</sup>

##### 4.1. La vuotatura cassette e la rete di accettazione *business*

56. Le cassette d’impostazione di PI sono distribuite su tutto il territorio nazionale per consentire agli utenti di consegnare la corrispondenza senza passare attraverso l’UP. Nel 2015 e nel 2016 la rete di PI era costituita, rispettivamente, da circa 52.000 e 48.020 cassette di impostazione, da cui veniva raccolta la posta con frequenza giornaliera per 5 giorni a settimana (dal lunedì al venerdì) su tutto il territorio nazionale, tranne che nelle aree servite a giorni alterni, a partire da ottobre 2015, ai sensi della delibera n. 395/15/CONS.

57. La rete di accettazione *business* di PI rappresenta l’insieme delle strutture presso le quali viene accettato il prodotto dai cosiddetti Grandi clienti, ossia dai grandi speditori che inviano ingenti quantità di corrispondenza. La rete, nel 2015 e nel 2016, era composta da 16 punti di accettazione presso i CMP<sup>21</sup> e 100 punti di accettazione presso i Centri provinciali (CP e CDM),<sup>22</sup> in cui veniva accettata la corrispondenza 5 giorni a settimana dal lunedì al venerdì.

##### 4.1.1. I costi della vuotatura cassette e della rete di accettazione *business* nello scenario NFSU di Poste Italiane

58. In assenza di obblighi di SU, PI ipotizza una riduzione del personale addetto alla vuotatura delle cassette di impostazione – in misura pari al 70%, per il personale assegnato ai CMP, e all’80%, per il personale assegnato ai CP/CDM – e una razionalizzazione delle strutture di accettazione *business*, che sarebbero ridotte a 18. Tale taglio determinerebbe un risparmio di circa 14 milioni di euro, nel 2015, e 15 milioni di euro, nel 2016.

---

<sup>20</sup> Per una descrizione dettagliata della rete logistica e commerciale di PI, si rinvia all’allegato I alla delibera n. 298/17/CONS.

<sup>21</sup> I CMP sono i centri di meccanizzazione postale che hanno un’area di competenza composta da una o più province e denominata “bacino logistico”.

<sup>22</sup> I CP sono i Centri prioritari, che appartengono al bacino logistico del CMP e hanno principalmente lo scopo di garantire il rispetto dello SLA J+1, ma svolgono anche attività di *transit point*, ossia fungono da punto di appoggio e di aggregazione nelle fasi di raccolta per un determinato bacino logistico. I CDM sono i Centri di distribuzione master, che sono dedicati principalmente alle attività di recapito, ma svolgono anche attività di *transit point*, ossia fungono da punto di appoggio e di aggregazione nelle fasi di raccolta e distribuzione per un determinato bacino logistico.

*4.1.2. Le valutazioni dell’Autorità sui costi della vuotatura cassette e della rete di accettazione business nello scenario NFSU*

59. L’Autorità condivide la proposta di PI riguardo alla riduzione dei punti di accettazione *business* e alla razionalizzazione del personale addetto alla vuotatura delle cassette 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.

**D.3 Si condivide l’orientamento dell’Autorità in merito ai costi evitati della rete di accettazione *business* e della vuotatura cassette in assenza di obblighi di SU?**

*4.1.3. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sui costi della vuotatura cassette e della rete di accettazione business*

O17. Nexive condivide l’orientamento di PI, avallato dall’Autorità, pur evidenziando che uno degli effetti della riduzione del numero di punti di accesso alla rete è quello di un aumento dei costi di *pickup* presso i clienti *business*.

*4.1.4. Le valutazioni conclusive dell’Autorità sui costi della vuotatura cassette e della rete di accettazione business*

V20. Con riferimento all’osservazione di Nexive secondo cui la riduzione dei punti di accettazione *business* nello scenario controfattuale determinerebbe un incremento dei costi di *pickup* presso i clienti, si precisa che nel presente provvedimento non si prevede di variare le modalità di accettazione, visto che la razionalizzazione dei punti di accettazione *business* riguarderebbe soltanto i centri a minor traffico. Quindi, l’accettazione per la clientela *business*, nello scenario ipotetico, avverrebbe sempre presso i centri di accettazione *business*, vale a dire presso i Centri provinciali oppure i CMP.

V21. Restano quindi confermate le valutazioni effettuate dall’Autorità in sede di consultazione sulla vuotatura delle cassette di impostazione e sulla rete di accettazione *business*.

## **4.2. La raccolta**

60. 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 possono essere svolte o in gestione diretta, o attraverso soggetti esterni, detti accollatari, oppure attraverso i portalettere, che si limitano solo ad effettuare la vuotatura delle cassette di impostazione collocate nelle aree remote del territorio nazionale.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> La vuotatura cassette effettuata dai portalettere è trattata nella sezione relativa al recapito (cfr. par. 4.6.1).

#### 4.2.1. I costi della raccolta nello scenario NFSU di Poste Italiane

61. PI sostiene che nello scenario NFSU ridurrebbe gli itinerari di raccolta come conseguenza del taglio di circa 8.500 UP, risparmiando sui costi della gestione diretta (personale, canoni di noleggio, carburante) e sui costi di appalto (accollatari).

62. Tuttavia, PI ipotizza che la riduzione degli UP, pari a quasi il 70% del totale, non determini una riduzione equivalente del numero di linee di raccolta, in quanto, diminuendo gli UP, aumenterebbero i volumi di corrispondenza da gestire per ciascun ufficio, nonché le distanze medie fra gli UP e i punti di raccolta.

63. In particolare, per quanto concerne la raccolta in gestione diretta, PI ipotizza una riduzione del 30% delle linee che effettuano la raccolta direttamente ai CMP, e del 50% delle linee che effettuano la raccolta attraverso i CDM. Questa differenziazione è legata al fatto che, nello scenario NFSU, per i CMP servirebbero più linee di raccolta, in quanto presso tali centri viene raccolta la posta dei maggiori capoluoghi di provincia, in cui la riduzione degli UP sarebbe più contenuta e l'elevato livello di urbanizzazione non consentirebbe il passaggio di mezzi di trasporto più capienti, per gestire i maggiori afflussi di posta; viceversa, per i CDM servirebbero meno linee di raccolta in quanto, presso tali centri, viene raccolta la posta dei centri di minore dimensione, in cui la riduzione degli UP sarebbe più consistente e il minore livello di urbanizzazione consentirebbe il passaggio anche di mezzi di trasporto più capienti.

64. Per quanto riguarda le attività 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. Inoltre, in contesti *extra-urbani* PI considera ininfluyente l'incremento dei volumi accettati presso gli UP che rimarrebbero aperti in quanto gli accollatari potrebbero fare ricorso a mezzi di trasporto più capienti.

65. PI ipotizza una riduzione del 100% dei collegamenti con l'aeroporto, in quanto, nello scenario NFSU, ipotizza di eliminare la rete di trasporto aerea. Per le altre attività svolte in gestione diretta e dagli accollatari, PI non ipotizza alcuna riduzione nello scenario controfattuale

66. Il risparmio totale ipotizzato da PI è pari a circa 16 milioni di euro, nel 2015, e 13 milioni di euro, nel 2016.

#### 4.2.2. Le valutazioni dell'Autorità sui costi della raccolta nello scenario NFSU

67. Nello scenario NFSU PI non ipotizza alcuna modifica alla frequenza di raccolta, che rimarrebbe giornaliera, mentre ipotizza un risparmio legato alla riduzione degli UP, che si ritiene condivisibile alla luce delle valutazioni effettuate dalla stessa società.

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

#### 4.2.3. *Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sui costi della raccolta*

O18. Nexive ritiene non verosimile l'ipotesi di razionalizzazione degli UP da parte dell'operatore NSFU. Secondo Nexive, si tratterebbe di una scelta in contrasto con le strategie commerciali adottate dai concorrenti di PI nel settore finanziario ed assicurativo, che, per garantire un'ampia copertura territoriale, continuano a mantenere nelle aree a bassa potenzialità alcuni sportelli con orario di apertura ridotto e personale ridotto. Inoltre, tale scelta sarebbe in contrasto anche con la decisione di PI di mantenere un numero di UP, nel 2015 e nel 2016, superiore di circa 1.100 unità rispetto al numero minimo di UP previsto dalla delibera n. 324/14/CONS.

O19. Inoltre, secondo Nexive, la riduzione del numero di UP avrebbe ripercussioni negative anche sull'attività finanziaria e bancaria svolta da PI, in quanto i concorrenti proverebbero ad accaparrarsi i clienti di PI che non potrebbero più confidare sull'UP vicino a casa per acquistare prodotti bancari ed assicurativi.

#### 4.2.4. *Le valutazioni conclusive dell'Autorità sui costi della raccolta*

V22. Riguardo all'osservazione di Nexive sulla riduzione del numero di UP, si rimanda al capitolo relativo alla rete commerciale (cfr. par. 4.6.3).

V23. Rimanendo confermate le valutazioni sulla rete commerciale, si confermano anche le valutazioni sul processo di raccolta effettuate dall'Autorità in sede di consultazione.

### 4.3. Lo smistamento

68. La rete di smistamento di PI nel 2015 e nel 2016 era composta da 16 CMP e 7 CP.

#### 4.3.1. *I costi dello smistamento nello scenario NFSU di Poste Italiane*

69. 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, con conseguente concentrazione dei volumi presso i CMP a cui i CP afferiscono. Nello scenario NFSU i CP sarebbero dedicati solo alle funzioni di video-codifica (VCD) e *transit point*;
- razionalizzazione dei CMP nel seguente modo:
  - a. concentrazione dei volumi della clientela *business* presso 10 CMP 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 sarebbero dedicati allo smistamento dei prodotti sia *retail*, sia *business*;
  - b. trasformazione dei rimanenti 6 CMP in centri manuali, dove sarebbero lavorati solo i prodotti della clientela *retail*. Tali CMP 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 meccanizzati, al fine di rafforzare la lavorazione dei prodotti *business*.

70. Tale riorganizzazione dei nodi logistici consentirebbe, secondo le stime di PI, un risparmio dei costi del personale pari a circa 32 milioni di euro, nel 2015, e 29 milioni di euro, nel 2016.

#### 4.3.2. *Le valutazioni dell’Autorità sui costi dello smistamento nello scenario NFSU*

71. Per quanto riguarda i CP, l’Autorità osserva che, poiché si tratta di strutture che hanno prevalentemente lo scopo di garantire il rispetto dello SLA J+1, si possa condividere la proposta di PI secondo cui in tali strutture verrebbero preservate solo le funzioni di video-codifica e di *transit point* con le relative risorse.

72. Per quanto riguarda i CMP, per contro, l’Autorità non ritiene opportuno computare nell’ambito del costo netto del SU tale risparmio, in quanto è attinente alle modifiche proposte su tali nodi.

73. Tuttavia, l’Autorità ritiene opportuno includere nel costo netto il risparmio dei costi del personale addetto alla video-codifica legato alla riduzione dei volumi nello scenario controfattuale.

74. Di conseguenza, l’Autorità prevede un risparmio dei costi del personale inferiore rispetto a quello stimato da PI e pari a 19 milioni di euro, nel 2015, e 16 milioni di euro, nel 2016. Per gli ammortamenti e i costi esterni si prevede un risparmio dei costi in misura proporzionale alla riduzione del numero di FTE.<sup>24</sup>

### **D.5 Si condivide l’orientamento dell’Autorità in merito ai costi evitati dello smistamento in assenza di obblighi di SU?**

#### 4.3.3. *Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sui costi dello smistamento*

O20. PI non condivide le valutazioni dell’Autorità secondo cui la meccanizzazione o meno dei CMP non avrebbe impatto sul raggiungimento dello SLA J+1 e quindi non dovrebbe essere considerata nel calcolo del costo netto del SU. Al riguardo PI osserva che una quota rilevante dei volumi in J+1 è lavorata nei CMP e che se si riducesse il numero degli impianti non sarebbe più possibile rispettare la consegna entro il giorno successivo a quello di spedizione.

O21. Nexive afferma di essersi dotata nel 2016 di 12 centri meccanizzati, per cui condivide le valutazioni dell’Autorità.

---

<sup>24</sup> *Full Time Equivalent*

#### 4.3.4. Le valutazioni conclusive dell'Autorità sui costi dello smistamento

V24. Per quanto riguarda l'osservazione di PI secondo cui il numero e la dislocazione dei centri di smistamento sarebbero strettamente funzionali al raggiungimento dell'obiettivo di consegna in J+1, si osserva che la scelta di trasformare 6 CMP in centri manuali sarebbe in controtendenza rispetto all'iniziativa intrapresa da PI nel 2018 di migliorare l'automazione dei centri di smistamento, non solo per lo smistamento dei prodotti in J+1, ma anche per gli altri prodotti. Inoltre, per quanto dichiarato da Nexive in sede di consultazione, tale scelta risulterebbe in controtendenza anche con le iniziative intraprese dagli operatori concorrenti. Si ritiene, quindi, non accettabile la proposta di PI in merito alla riduzione del numero dei CMP o alla loro trasformazione in centri manuali nello scenario controfattuale.

V25. Restano confermate le valutazioni sul processo di smistamento effettuate dall'Autorità in sede di consultazione.

#### 4.4. Il trasporto nazionale

75. La rete di trasporto nazionale garantisce il trasferimento della corrispondenza tra i diversi CMP, nel caso in cui il prodotto non sia destinato al bacino di competenza del CMP 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 una rete di trasporto su gomma, denominata “rete J+1”;
- una rete “ad alta capacità” su gomma, costituita da autoarticolati dedicati al trasporto dei prodotti con *standard* J+3 (denominata “rete J+3”) oppure al trasporto di prodotti con *standard* J+1 e J+3 nei giorni di sabato e domenica (denominata “rete weekend”).<sup>25</sup>

##### 4.4.1. I costi del trasporto nazionale nello scenario NFSU di Poste Italiane

76. In assenza di obblighi di SU, PI ipotizza di eliminare la rete aerea SAN, con il relativo *handling* aeroportuale, ed il 75% della rete J+1, trasferendo sulla rete J+3 il traffico che prima transitava sulla rete veloce soppressa. L'operatore suppone di mantenere il 25% della rete J+1 per compensare eventuali effetti di saturazione. Questa operazione, secondo PI, sarebbe possibile senza dover sostenere costi aggiuntivi.

77. La soppressione della rete SAN, dei connessi costi di *handling* e del 75% della rete J+1 genererebbe per PI un risparmio pari a 38 milioni di euro, nel 2015, e a 31 milioni di euro, nel 2016.

---

<sup>25</sup> 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.

*4.4.2. Le valutazioni dell’Autorità sui costi del trasporto nazionale nello scenario NFSU*

78. Per quanto riguarda la soppressione delle reti veloci (rete SAN e 75% della rete J+1), l’Autorità ritiene condivisibili le ipotesi di PI 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.

**D.6 Si condivide l’orientamento dell’Autorità in merito ai costi evitati del trasporto in assenza di obblighi di SU?**

*4.4.3. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sui costi del trasporto nazionale*

O22. Nexive non condivide l’orientamento dell’Autorità riguardo alla soppressione della rete SAN e del 75% della rete J+1, in quanto su tali reti PI trasporta, oltre ai prodotti J+1 soggetti ad obblighi di SU, anche i pacchi fino a 2 kg per conto di Amazon. La soppressione o la riduzione della rete veloce, quindi, determinerebbe una riduzione dei ricavi di tali servizi.

*4.4.4. Le valutazioni conclusive dell’Autorità sui costi del trasporto nazionale*

V26. In merito all’osservazione di Nexive secondo cui l’eliminazione o la riduzione della rete di trasporto veloce determinerebbe una riduzione dei ricavi dei pacchi fino a 2 kg, che PI consegna per conto di Amazon, si osserva che l’accordo con Amazon di consegna dei pacchi è successivo agli anni oggetto di analisi, per cui non condiziona la scelta dello scenario controfattuale in quegli anni. Inoltre, poiché la riduzione dei ricavi si riferisce a servizi che non rientrano nel SU, non deve essere computata nel calcolo del costo netto del SU.

V27. Restano, quindi, confermate le valutazioni sul trasporto nazionale effettuate dall’Autorità in sede di consultazione.

## **4.5. La distribuzione**

79. L’attività di distribuzione ha lo scopo di trasportare tutti gli oggetti postali smistati e processati in CRA<sup>26</sup> dai CMP/CP verso i centri di distribuzione (CD)<sup>27</sup> o i PDD<sup>28</sup> di competenza, da cui partono i portalettere per il recapito. Nel 2015 e nel 2016 il numero dei centri di recapito (CD/PDD) era pari, rispettivamente, a 2.385 e 2.117.

---

<sup>26</sup> Centro di ripartizione in arrivo è l’attività di smistamento svolta presso i CMP del bacino logistico a cui è destinata la corrispondenza.

<sup>27</sup> Nei CD inizia l’attività di recapito.

<sup>28</sup> Sono i Presidi Decentrati Distribuiti. I CD e PDD sono uffici di recapito.

80. Il costo complessivo della distribuzione 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).<sup>29</sup>

#### *4.5.1. I costi della distribuzione nello scenario NFSU di Poste Italiane*

81. 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 900. In particolare, verrebbero chiusi i centri il cui numero di portalettere (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”.<sup>30</sup>

82. Per la distribuzione in gestione diretta, PI ipotizza un risparmio, su base regionale, degli autisti (FTE) presenti presso i CMP/CP/CDM pari alla metà della percentuale di riduzione dei CD, ottenuta a seguito del taglio dei portalettere. 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.

83. Per la distribuzione affidata agli accollatari, PI ipotizza un taglio identico alla riduzione dei PDD, pari, nel 2015 e 2016, rispettivamente all’85% e all’82% 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.

84. Di conseguenza, PI stima una riduzione dei collegamenti di alimentazione sia dei CD che dei PDD, da cui deriverebbe un risparmio complessivo pari, nel 2015, a circa 10 milioni di euro e, nel 2016, a circa 8 milioni di euro.

#### *4.5.2. Le valutazioni dell’Autorità sui costi della distribuzione nello scenario NFSU*

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

86. Tuttavia, come sarà meglio spiegato nel paragrafo 4.5.3, 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 accollatari, risulterebbe nullo.

---

<sup>29</sup> La gestione diretta si occupa della distribuzione dai CMP ai CD. Il trasporto dai CD verso i PDD, invece, è quasi sempre effettuato dagli accollatari.

<sup>30</sup> Vedi par. 4.5.3.

## **D.7 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito ai costi evitati della distribuzione in assenza di obblighi di SU?**

### *4.5.3. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sui costi della distribuzione*

O23. PI non condivide le valutazioni dell'Autorità secondo cui in uno scenario controfattuale non sarebbe possibile chiudere alcun ufficio di recapito, ottenendo dei risparmi sull'attività di distribuzione.

O24. Nexive concorda con l'orientamento dell'Autorità sul punto.

### *4.5.4. Le valutazioni conclusive dell'Autorità sui costi della distribuzione*

V28. Riguardo all'osservazione di PI, si rimanda a quanto riportato nel paragrafo relativo alla rete di recapito (4.6).

V29. Rimanendo confermate le valutazioni sulla rete di recapito, si confermano anche le valutazioni sul processo di distribuzione effettuate dall'Autorità in sede di consultazione.

## **4.6. Il recapito**

87. 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.

88. 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 – messi notificatori e linee mercato)<sup>31</sup>, che quindi determina la maggior parte dei costi, ed è costituita anche dagli uffici di recapito.

89. 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.<sup>32</sup>

### *4.6.1. I costi del recapito nello scenario NFSU di Poste Italiane*

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. Difatti, nello scenario FSU, in virtù dell'obbligo di recapitare con frequenza quotidiana (cinque giorni

---

<sup>31</sup> Articolazione specialistica che garantisce il supporto ai portalettere assegnati alle zone universali attraverso lo svolgimento delle attività interne tradizionali e assicura la consegna dei viaggietti e degli oggetti di formato *extra*, le consegne dirette e il recapito ai civici ad alto traffico. Inoltre, sono affidate alle linee mercato le attività di vuotatura delle cassette di impostazione, il trasporto da/e per gli uffici postali, nonché le attività di micro-logistica e *pick-up medium*.

<sup>32</sup> Ulteriori dettagli sulla composizione della rete di recapito sono riportati nella delibera n. 298/17/CONS.

a settimana), PI affida una zona di recapito<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> La riduzione della frequenza di recapito, inoltre, non consentirebbe l'erogazione dei servizi in J+1.

91. Al fine di massimizzare i profitti, nello scenario controfattuale PI ripartirebbe i comuni dell'intero territorio nazionale in 4 *cluster*, a cui assocerebbe una frequenza di recapito differente, in base all'attrattività commerciale di ciascuna area, che è strettamente correlata al numero degli abitanti, come riportato nella tabella seguente.

**Tabella 4: Criteri di differenziazione della frequenza di recapito**

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

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

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

93. Al fine di assegnare la frequenza di recapito a ciascuna zona universale, PI terrebbe conto della possibilità che una determinata zona comprenda più comuni appartenenti a *cluster* diversi, quindi, determinerebbe la frequenza di recapito della zona sulla base dei seguenti principi:

- 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;

<sup>33</sup> Per la definizione delle zone di recapito (o zone universali) vedi allegato 4 alla delibera n. 298/17/CONS.

<sup>34</sup> 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 prevedrebbe 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.

- 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.
94. PI ipotizza di internalizzare tutte le linee dell'articolazione mercato nello scenario NFSU, distribuendole fra gli uffici di recapito e, successivamente, di razionalizzarle sulla base dei seguenti criteri:
- il numero di linee mercato resterebbe invariato per gli uffici aventi almeno una zona di recapito con frequenza di recapito quotidiana;
  - il numero di linee mercato sarebbe dimezzato per gli uffici aventi solo zone di recapito appartenenti ai *cluster* di tipo “recapito a giorni alterni”, “recapito 1 volta a settimana” e “nessun recapito”.
95. Per le zone senza servizio di recapito, PI si servirebbe di linee mercato aggiuntive per l'alimentazione dei *drop-box* una volta a settimana, prevedendo una linea mercato ogni quattro zone non servite.
96. Nel modello, a seguito della diminuzione della frequenza di recapito, inoltre, sarebbe prevista la razionalizzazione degli uffici di recapito.<sup>35</sup> In particolare, PI ipotizza la chiusura degli uffici di recapito a cui afferirebbero solo zone appartenenti ai *cluster* del tipo “recapito 1 volta settimana” e “nessun recapito” e aventi un numero totale di portalettere minore o uguale a 1,5.
97. Inoltre, PI ipotizza di ridurre il personale addetto agli uffici di recapito, in funzione sia della riduzione dei volumi lavorati, sia della riduzione degli uffici di recapito. 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 (direttore) per ogni CD attivo, oltre ad un ulteriore caposquadra per ogni CDM e CD/PDD con più di 10 portalettere, al netto della scorta.
98. In conclusione, PI, in assenza di vincoli di SU, effettuerebbe un taglio dei portalettere, della scorta loro assegnata, del personale degli uffici di recapito e dei portalettere delle linee mercato, che consentirebbe un risparmio sui costi del personale pari a circa 583 milioni di euro, nel 2015, e 540 milioni di euro, nel 2016.
99. Inoltre, la riduzione della frequenza di recapito nello scenario NFSU determinerebbe anche una riduzione del fabbisogno dei mezzi di trasporto, di cui le risorse dovrebbero essere dotate per effettuare la consegna. PI calcola un risparmio sulle spese di carburante, manutenzione e *full rent* pari, in totale, a circa 27 milioni di euro, per il 2015, e 15 milioni di euro, per il 2016.

---

<sup>35</sup> Come indicato al paragrafo 4.4.3

#### 4.6.2. Le valutazioni dell'Autorità sui costi del recapito nello scenario NFSU

100. Per quanto concerne l'attività di recapito nello scenario FSU, l'Autorità non ritiene opportuno effettuare alcuna valutazione in ordine all'efficienza della rete di recapito di PI, in quanto il recapito a giorni alterni, introdotto a partire da ottobre 2015, ai sensi della delibera n. 395/15/CONS, rappresenta già una misura volta a rendere maggiormente efficiente la rete di recapito e a ridurne i costi. Si consideri anche che, PI a partire dal 2018 ha introdotto un nuovo modello di recapito, detto *Joint delivery*,<sup>36</sup> con l'obiettivo di ridurre ulteriormente i costi della rete di recapito. Si analizza, quindi, di seguito esclusivamente il modello di recapito ipotizzato dalla società in assenza di obblighi di SU.

101. 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 il restante 17% della popolazione non usufruirebbe del servizio di recapito a domicilio, bensì attraverso appositi punti di consegna (*drop-box*).

102. La frequenza di recapito stimata da PI si discosta da quanto indicato nello studio di *Frontier Economics* (2013),<sup>37</sup> dove è specificato che i fornitori del SU europei, che scelgono nello scenario controfattuale di ridurre la frequenza di recapito nelle aree rurali, non scenderebbero mai al di sotto dei tre giorni a settimana, fatta eccezione per l'FSU norvegese, che sulle isole sceglierebbe di ridurre la frequenza di recapito a 2 giorni a settimana per il 5% della popolazione. Tuttavia, tenuto conto del calo dei volumi che si è registrato nel passaggio dal 2013 agli anni oggetto di valutazione, si ritiene che PI in uno scenario privo di obblighi potrebbe scegliere di ridurre la frequenza di recapito in alcune zone rurali ulteriormente rispetto ai tre giorni a settimana indicati nello studio citato. Nello stimare la frequenza di recapito "ottima" nello scenario NFSU, comunque, occorre considerare che una riduzione eccessiva potrebbe essere incompatibile con le richieste del mercato, nonché generare una perdita dei volumi eccessiva rispetto al risparmio dei costi.

103. Inoltre, si ritiene opportuno escludere la possibilità che l'operatore non recapiti in alcune zone, scegliendo di avvalersi di punti di consegna presso cui gli utenti dovrebbero recarsi per ritirare la propria corrispondenza. Tale valutazione è motivata dal fatto che l'operatore, continuando ad offrire su tutto il territorio nazionale la posta descritta, sarebbe tenuto a custodirla e a consegnarla al destinatario presso gli UP – come avviene per le inesitate – che nelle medesime zone potrebbero essere stati chiusi.

104. Alla luce delle suddette considerazioni, l'Autorità ritiene più corretto ipotizzare nello scenario controfattuale una frequenza di recapito media a livello nazionale all'incirca pari a tre giorni a settimana e un numero ridotto di portalettere. In particolare, l'Autorità considera plausibile una frequenza di recapito quotidiana nei comuni di Roma,

---

<sup>36</sup> Presentazione di PI, "Capital markets day deliver 2022", Milano 27 febbraio 2018.

<sup>37</sup> *Frontier Economics*, "Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO", gennaio 2013.

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*).

105. Inoltre, per quanto concerne la riduzione del numero dei portalettere, 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 di un quinto, in quanto secondo l’Autorità occorrerebbe considerare alcuni aspetti che determinerebbero 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, osservando, tuttavia, che il risparmio nello scenario controfattuale potrebbe essere maggiore in virtù del fatto che la riduzione dei volumi di posta in tale scenario è più ampia di quella che si è verificata nella realtà.<sup>38</sup> Al riguardo, l’Autorità ritiene plausibile un risparmio pari alla media tra il risparmio ipotizzato da PI nello scenario privo di obblighi (il [*omissis*] dei portalettere) e il risparmio effettivamente conseguito a seguito dell’implementazione del modello di recapito a giorni alterni. Valutazioni analoghe si applicano anche alle zone con recapito un giorno a settimana.

106. Per quanto concerne le linee mercato, 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.

107. Per quanto riguarda gli uffici di recapito, l’Autorità ritiene opportuno non ridurli nello scenario controfattuale per i seguenti motivi: si suppone che il servizio di recapito sia mantenuto su tutto il territorio nazionale (non si considera l’ipotesi di zone senza servizio di recapito); nelle zone in cui la frequenza di recapito verrebbe ridotta, aumenterebbero i volumi di corrispondenza in giacenza; una riduzione degli uffici di recapito determinerebbe un allungamento dei tempi di percorrenza del portalettere (dall’ufficio di recapito ai punti di consegna).

108. 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, si considera la presenza di ciascuna di queste risorse per ogni CD attivo

---

<sup>38</sup> Lo scenario controfattuale si basa su alcune ipotesi quali la chiusura di quasi il 70% degli UP e l’introduzione dell’IVA, oltre alla riduzione della frequenza di recapito.

– 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.

109. Applicando tali criteri, a parere dell’Autorità, PI in assenza di vincoli di SU effettuerebbe un taglio dei portalettere, della scorta loro assegnata, del personale degli uffici di recapito e dei portalettere delle linee mercato, che determinerebbe un risparmio di circa 401 milioni di euro, nel 2015, e 365 milioni di euro, nel 2016.

110. Con riferimento al trasporto associato all’attività di recapito, si considera una riduzione dei mezzi di trasporto in misura proporzionale alla riduzione del numero di portalettere nello scenario NFSU. L’Autorità, quindi, stima il risparmio sulle spese di carburante, manutenzione e *full rent* complessivamente pari a circa 18 milioni di euro, per il 2015, e a circa 10 milioni di euro, per il 2016.

111. 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.8 Si condivide l’orientamento dell’Autorità in merito ai costi evitati del recapito in assenza di obblighi di SU?**

### *4.6.3. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sui costi del recapito*

O25. PI non ritiene condivisibile la proposta dell’Autorità di limitare la frequenza media nello scenario controfattuale ad un numero di giorni a settimana non inferiore a tre.

O26. In particolare, PI ritiene che le conclusioni relative alla frequenza di recapito nello scenario controfattuale non siano coerenti con la decisione assunta dall’Autorità nell’ambito della delibera n. 452/18/CONS,<sup>39</sup> in cui per un ipotetico concorrente efficiente è stata prevista una frequenza di recapito di due giorni a settimana nelle aree AM e CP e di 1,5 giorni a settimana nelle aree EU.

O27. Al riguardo, PI osserva anche che un’analisi dell’organizzazione del recapito del suo principale concorrente, Nexive, dimostra che un operatore privo di obblighi di SU sceglie di garantire una frequenza di recapito media inferiore a due giorni a settimana.

O28. Sul punto PI rappresenta, altresì, che la frequenza di recapito ottima nel 2015 e nel 2016 in assenza di obblighi non può coincidere con quella riportata nello studio di *Frontier Economics* citato dall’Autorità, che risale al 2013, in quanto nel periodo 2013-2016 i volumi postali hanno subito una significativa contrazione.

O29. Riguardo alla scelta dell’Autorità di non prevedere il recapito presso i *drop-box* in alcune aree del paese, PI non condivide tale scelta e non considera neppure fondata la motivazione addotta per giustificarla.<sup>40</sup> Al riguardo, PI precisa che la posta descritta, come

<sup>39</sup> Del 18 settembre 2018, recante “*Definizione del test di replicabilità delle offerte di servizi di recapito di invii multipli di Poste Italiane e dei criteri per la sua conduzione*”.

<sup>40</sup> Cfr. punto 103.

l'indescritta, nelle aree in cui non sarebbe più previsto il recapito a domicilio, sarebbe custodita presso i *drop-box* gestiti da un operatore esterno.

O30. Infine, 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.<sup>41</sup> 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 reale, invece, la società è vincolata agli obblighi di SU e 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 conseguiti a seguito dell'implementazione del modello di recapito a giorni alterni sarebbero minori di quelli che l'NFSU conseguirebbe nello scenario ipotetico.

O31. Secondo Nexive la riduzione della frequenza di recapito prevista da PI nello scenario NFSU non tiene conto dell'aumento dei costi di giacenza, della maggiore complessità di gestione della corrispondenza, dell'aumento della *drop-density* e dei limiti operativi legati alla saturazione della prestazione del portalettere. Tali aspetti ridurrebbero il risparmio dei costi che l'operatore NFSU conseguirebbe. Inoltre, a parere di Nexive, la riduzione della frequenza di recapito ipotizzata da PI non sarebbe compatibile con gli SLA tipicamente richiesti dal mercato.

O32. Nexive, altresì, condivide l'orientamento dell'Autorità di non ridurre il numero di uffici di recapito, mentre non condivide la valutazione dell'Autorità circa la riduzione dei ripartitori interni, in quanto il loro dimensionamento dipenderebbe unicamente dai volumi da smistare e non dal numero di fasi di ripartizioni da eseguire.

O33. AREL e Fulmine non condividono la scelta dell'Autorità di non apportare alcun correttivo ai costi di PI, al fine di ridurre le inefficienze. In particolare, gli operatori ritengono che l'implementazione del modello di recapito a giorni alterni non rappresenti una misura di efficientamento, ma una riduzione degli obblighi di SU prevista dal legislatore. Inoltre, gli operatori ritengono poco chiaro il criterio di allocazione dei costi nello scenario FSU e NFSU, considerato che la stessa rete è utilizzata per la fornitura dei servizi universali e non universali.

#### 4.6.4. Le valutazioni conclusive dell'Autorità sui costi del recapito

V30. Riguardo alle osservazioni di PI sulla frequenza di recapito nello scenario controfattuale, si evidenzia che la frequenza di recapito adottata ai fini del *test* di prezzo nell'ambito della delibera n. 452/18/CONS rappresenta la frequenza ottima di un ipotetico concorrente efficiente che concentra la consegna degli invii postali in un numero ridotto di giorni a settimana per saturare maggiormente la propria rete e quindi aumentarne l'efficienza. Nello scenario controfattuale, invece, si considera un operatore ipotetico che mantiene lo stesso grado di efficienza dell'operatore reale e si valutano le scelte che tale

---

<sup>41</sup> Cfr. punto 105.

operatore adotterebbe in assenza di obblighi, evitando di incrementare il livello di saturazione della rete, che porterebbe ad una sovrastima dell'onere del SU.

V31. Per quanto concerne il confronto con la frequenza di recapito di Nexive, si osserva che nel 2015 e nel 2016 i volumi postali di tale operatore corrispondevano a circa rispettivamente il 15% e il 16% di quelli di PI.<sup>42</sup>

V32. Inoltre, la frequenza di recapito scelta dall'Autorità si basa sulle indicazioni contenute nel documento di *Frontier Economics* (2013), ma è stata ridotta rispetto a quella indicata nel documento al fine di tenere conto della riduzione dei volumi degli invii postali che si è registrata negli anni successivi al 2013, fino al 2016.

V33. Riguardo alla consegna presso i *drop-box*, l'Autorità, considerando i volumi di invii del 2015 e del 2016, ritiene plausibile una frequenza di recapito in alcune aree periferiche del territorio nazionale pari ad 1 giorno a settimana, ma non ritiene attendibile l'ipotesi di PI secondo cui in alcune zone del paese non recapiterebbe a domicilio, ma affiderebbe la corrispondenza a soggetti terzi per la consegna presso i *drop-box*. Difatti, anche nell'ambito della delibera n. 452/18/CONS per un ipotetico concorrente efficiente che gestisce i volumi di PI relativi al 2016 è stata supposta una frequenza di recapito non inferiore a 1,5 giorni a settimana su tutto il territorio nazionale, quindi, anche in questa sede si considera inappropriata una frequenza di recapito inferiore ad 1 giorno a settimana.

V34. In merito ai risparmi che PI conseguirebbe nello scenario controfattuale, si rappresenta che le differenze fra lo scenario reale di implementazione del modello di recapito a giorni alterni e lo scenario ipotetico erano state già vagliate dall'Autorità nel documento sottoposto in consultazione e sulla base di tali differenze l'Autorità ha ritenuto più appropriato considerare come risparmio dei costi, anziché il risparmio conseguito nello scenario reale a seguito dell'implementazione del recapito a giorni alterni, un valore medio fra i risparmi reali registrati e il risparmio ipotizzato da PI nello scenario controfattuale.

V35. Per quanto concerne l'osservazione di Nexive sui ripartitori, si ritiene corretto considerare una correlazione fra la riduzione dei volumi nello scenario controfattuale e la riduzione delle ripartizioni. Quindi, la riduzione delle ripartizioni considerata nell'ambito del presente provvedimento è commisurata alla riduzione dei volumi di posta.

V36. Riguardo agli efficientamenti nello scenario reale, non si ritiene opportuno introdurre in questa sede misure di efficientamento ulteriori rispetto a quelle già previste dalla legge di stabilità 2015, vale a dire il recapito a giorni alterni, e alle misure che PI sta introducendo negli ultimi anni, per far fronte alla riduzione dei volumi.

V37. Restano, quindi, confermate le valutazioni sul recapito effettuate dall'Autorità in sede di consultazione.

---

<sup>42</sup> Elaborazione dati AGCOM Relazione annuale.

#### 4.7. La rete commerciale

112. La rete commerciale di PI è articolata su tre livelli:

- 9 aree territoriali, di seguito denominate anche AT;
- 132 filiali, identificabili prevalentemente con le province;
- circa 13.000 UP che coprono più del 96% dei comuni italiani.<sup>43</sup>

113. Per gli UP prosegue il *trend* di decrescita, in quanto alla fine del 2014 il numero degli UP era pari a 13.233,<sup>44</sup> alla fine del 2015 era 13.048 e alla fine del 2016 era 12.845.

114. Secondo quanto riportato da PI la maggior parte dei ricavi (da servizi postali, finanziari e altri servizi) è generato da [omissis] della rete distributiva, concentrata in un [omissis] di comuni degli oltre 7.700 comuni serviti dalla rete attuale di PI.

##### 4.7.1. I costi della rete commerciale nello scenario NFSU di Poste Italiane

115. PI ipotizza nello scenario controfattuale 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, 64 filiali e 3 AT, nel 2015, e da 4.500 UP, 65 filiali e 3 AT, nel 2016. Le modalità di selezione degli UP, che rimarrebbero aperti, e i criteri in base ai quali sarebbero determinate le perdite dei ricavi e i risparmi di costo sono analoghi a quelli utilizzati negli anni precedenti e sono illustrati brevemente di seguito.<sup>45</sup>

116. 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 cap. 3) – 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.

117. Per quanto concerne i servizi postali (corrispondenza e pacchi), PI ritiene che la perdita dei volumi stimata nello scenario controfattuale<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup> Partendo da tale compagine di risorse, quindi, nello scenario NFSU PI ipotizza che trasferirebbe quelle degli UP in

---

<sup>43</sup> Gli UP si suddividono in base alle caratteristiche strutturali/organizzative in UP monoturno e doppioturno (cioè aperti anche il pomeriggio).

<sup>44</sup> La cifra è comprensiva di 248 Uffici Poste Impresa, che alla fine del 2015 non esistevano più in quanto tutti gli uffici erano stati resi disponibili per la clientela *retail*.

<sup>45</sup> Per ulteriori dettagli si rimanda all'allegato V alla delibera n. 298/17/CONS.

<sup>46</sup> Cfr. cap. 3.

<sup>47</sup> In dettaglio, a fronte di una riduzione dei volumi di corrispondenza e pacchi stimata da PI in -11%, nel 2015, e -8%, nel 2016, le percentuali di riduzione delle risorse dedicate alla corrispondenza e ai pacchi presso gli UP sarebbero pari, rispettivamente, a -6% e -25,30%, nel 2015, e -3,89% e -17,17%, nel 2016.

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.

118. 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 transazionali<sup>48</sup> e i servizi finanziari relazionali,<sup>49</sup> 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.

119. A seguito del processo di razionalizzazione della rete degli UP, PI calcola che i ricavi persi per i servizi postali sarebbero quelli stimati al capitolo 3 e, per i servizi finanziari, sarebbero pari a [omissis] milioni di euro, nel 2015, e a [omissis] milioni di euro, nel 2016.

120. Per quanto concerne i costi evitati, invece, 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 8.500 UP da chiudere;
- riduzione dei costi del personale in misura pari alla differenza tra il costo del personale degli 8.500 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 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.

121. Oltre ai costi evitati della rete degli UP, l'operatore NFSU conseguirebbe anche risparmi legati alle strutture di coordinamento, 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).

122. In conclusione, PI ipotizza che a seguito della razionalizzazione della rete commerciale nello scenario NFSU conseguirebbe i risparmi riportati nella tabella che segue.

---

<sup>48</sup> Ad esempio, bollettini, pagamento delle pensioni, servizi di trasferimento di denaro, ecc.

<sup>49</sup> Ad esempio, scelta del conto corrente, buoni postali, polizze vita, prestiti, ecc.

**Tabella 5: Costi evitati della rete commerciale secondo Poste Italiane**

	Tot. costi evitati (mln €)		Di cui funzionamento (mln €)		Di cui personale (mln €)	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
<b>Tot. Rete UP di cui:</b>	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
<i>servizi postali</i>	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
- <i>servizio postale universale</i>	60	51	24	22	36	29
<i>servizi finanziari</i>	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
<b>Tot. Strutture di coordinamento di cui:</b>	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
<i>servizi postali</i>	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
- <i>servizio postale universale</i>	17	15	3	3	14	12
<i>servizi finanziari</i>	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
<b>Tot. Funzioni Commerciali di cui:</b>	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
<i>servizi postali</i>	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
- <i>servizio postale universale</i>	13	11	2	1	11	10
<i>servizi finanziari</i>	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
<b>Movimentazione fondi di cui:</b>	[omissis]	[omissis]				
<i>servizi finanziari</i>	[omissis]	[omissis]				

4.7.2. *Le valutazioni dell’Autorità sui costi della rete commerciale nello scenario NFSU*

123. L’Autorità non ritiene opportuno valutare l’efficienza della rete commerciale di PI, in considerazione 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.

124. 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 al capitolo 33. 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.

125. Ai fini del calcolo delle risorse che verrebbero dedicate ai servizi postali presso gli UP a seguito della riduzione dei volumi nello scenario NFSU, l’Autorità utilizza le percentuali di riduzione dei volumi di corrispondenza e pacchi, di cui al par. 3.2 – pari rispettivamente a -12% e -7%, nel 2015, e -9% e -6%, nel 2016 – ottenendo una riduzione delle risorse dedicate alla corrispondenza e ai pacchi pari all’11%, nel 2015, e rispettivamente pari al 5% e al 12%, nel 2016.

126. Con riferimento all'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, l'Autorità, pur riconoscendo che l'imposizione di obblighi di SU può comportare un certo livello di insaturazione della rete, non concorda con l'applicazione di tale ulteriore riduzione, 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.

127. Apportando al modello di calcolo di PI le modifiche sopra esposte, con riferimento ai servizi postali universali, risulta il risparmio dei costi riportato nella tabella seguente.

**Tabella 6: Stima AGCOM dei costi evitati della rete commerciale**

	Tot. costi evitati (mln €)		Di cui funzionamento (mln €)		Di cui personale (mln €)	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
<b>Rete UP di cui SU</b>	<b>52</b>	<b>31</b>	<b>21</b>	<b>13</b>	<b>31</b>	<b>18</b>
<b>Strutture di coordinamento di cui SU</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>14</b>	<b>12</b>
<b>Funzioni Commerciali di cui SU</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>10</b>

## **D.9 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito costi evitati della rete commerciale in assenza di obblighi di SU?**

### *4.7.3. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sui costi della rete commerciale*

O34. PI, non condividendo le valutazioni espresse dall'Autorità sulle stime di perdita dei volumi dei prodotti postali nello scenario NFSU, non condivide neppure le proposte di modifica alla rete commerciale ad esse collegate. Inoltre, a PI non risulta chiaro come l'Autorità sia giunta alla quantificazione puntuale della riduzione dei costi evitati della rete commerciale.

O35. 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 del minor livello di 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.

O36. Nexive ritiene che la circostanza per cui l'operatore FSU offre volontariamente un servizio a livelli qualitativi superiori rispetto a quelli imposti dagli obblighi di SU sia da interpretare nel senso che esso non sostiene alcun costo netto. Per quanto riguarda lo scenario controfattuale proposto da PI, Nexive ritiene che, in assenza di obblighi di SU, PI si doterebbe di una rete commerciale non molto diversa da quella attuale. Tenendo conto della drastica riduzione degli UP ipotizzata da PI nello scenario controfattuale, invece, a parere di Nexive, sarebbe opportuno condurre un'approfondita analisi su come si ridurrebbero i ricavi finanziari e assicurativi dell'operatore NFSU.

O37. AREL e Fulmine sostengono che non è chiaro come siano stati considerati i c.d. "invii *business*", che già nel 2015 rappresentavano circa il 70% dei volumi totali di PI e che, utilizzando una rete commerciale diversa dai c.d. "invii *retail*", non impattano sui costi degli UP.

#### 4.7.4. *Le valutazioni conclusive dell'Autorità sui costi della rete commerciale*

V38. In merito alle osservazioni di PI sulla modifica alle stime di perdita della clientela dei servizi postali, si rimanda alle valutazioni conclusive dell'Autorità sull'analisi dei ricavi persi dei prodotti postali nello scenario NFSU.<sup>50</sup>

V39. La stima dei costi evitati dei servizi postali effettuata dall'Autorità si basa sulle percentuali di perdita della clientela per i servizi di corrispondenza e pacchi ricavate applicando al modello di calcolo di PI le percentuali di perdita dei volumi dei prodotti postali nello scenario NFSU calcolate dall'Autorità (cfr. cap.3).

V40. 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 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, la minimizzazione dei costi, si può ritenere che l'insaturazione della rete NFSU sia di natura fisiologica e non dovuta ad inefficienza.

V41. Con riferimento alle osservazioni di Nexive relative agli effetti della riduzione degli UP nello scenario controfattuale, si precisa che alla luce delle considerazioni svolte sul perimetro di calcolo del costo netto del servizio universale,<sup>51</sup> non appare congruo valutare

---

<sup>50</sup> Cfr cap. 3.

<sup>51</sup> Cfr. cap. 2



in questa sede gli effetti della razionalizzazione della rete commerciale sui servizi finanziari e assicurativi.

V42. Riguardo all'osservazione di AREL e Fulmine si rappresenta che la perdita dei ricavi degli invii *business* è trattata nell'ambito del capitolo sui ricavi persi (cap. 3), mentre i corrispondenti costi evitati sono trattati all'interno del par. 4.1.

V43. A seguito delle modifiche effettuate a valle della consultazione pubblica alle percentuali di perdita dei volumi dei prodotti postali nello scenario controfattuale (cfr. capitolo 4), si ritiene opportuno utilizzare le medesime modifiche anche per il calcolo della perdita della clientela. In particolare, le percentuali di riduzione dei volumi di corrispondenza e pacchi, di cui al par. 3.4, pari rispettivamente a -12% e -7%, nel 2015, e -9% e -6%, nel 2016, determinano una riduzione delle risorse dedicate alla corrispondenza e ai pacchi pari, rispettivamente al 10% e all'11%, nel 2015, e al 5% e al 12%, nel 2016.

V44. A seguito di tale variazione, con riferimento ai servizi postali universali cambia anche il risparmio dei costi del personale, che diviene pari a circa 28 milioni di euro, per il 2015, e 18, per il 2016. Tali variazioni comportano anche un leggero cambiamento del risparmio dei costi di funzionamento, che diventano rispettivamente pari a 19 milioni di euro nel 2015 e 13 milioni di euro nel 2016. Si confermano, invece, tutte le altre valutazioni effettuate dall'Autorità in sede di consultazione sulla rete commerciale.

#### **4.8. L'IVA detraibile**

128. Ai sensi dell'art. 10, comma 1, *n. 16*), del d.P.R. n. 633 del 1972, 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. A partire da ottobre 2013 le aliquote IVA sono pari al 22% per quasi tutti i prodotti, 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%.

129. 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.

##### *4.8.1. L'IVA detraibile nello scenario NFSU di Poste Italiane*

130. 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 e si genererebbe IVA a debito.

131. In base ai conti di contabilità generale (base imponibile) e alle relative aliquote, PI ha calcolato che l'IVA detraibile sarebbe pari a circa 54 milioni di euro, nel 2015, e a 48 milioni di euro nel 2016.

#### 4.8.2. *Le valutazioni dell'Autorità sull'IVA detraibile nello scenario NFSU*

132. 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. Alla luce delle verifiche effettuate, le valutazioni relative alla detraibilità dell'IVA si ritengono condivisibili.

#### **D.10 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito ai costi evitati sull'IVA detraibile in assenza di obblighi di SU?**

#### 4.8.3. *Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sull'IVA detraibile*

O38. Nexive sottolinea che la detraibilità dell'IVA nello scenario controfattuale determinerebbe per l'operatore NFSU, da un lato, una riduzione dei costi per effetto della detrazione IVA e, dall'altro, un aumento dei prezzi, che graverebbe sulla clientela sensibile all'IVA. L'effetto complessivo dell'indetraibilità dell'IVA, quindi, secondo Nexive è che questa costituisca un beneficio per PI, di cui l'Autorità non avrebbe dato adeguata evidenza.

O39. Inoltre, Nexive stima che, considerando un'elasticità della domanda al prezzo pari a -0,5, una percentuale di clienti sensibili all'IVA pari al 50%<sup>52</sup> e che i ricavi da SU, nel 2015, erano pari a circa 1,7 miliardi di euro e, nel 2016, a 1,5 miliardi di euro, i ricavi persi derivanti dall'introduzione dell'IVA sarebbero pari a 93 milioni di euro, nel 2015, e a 82 milioni di euro, nel 2016. Tenendo conto, quindi, del fatto che i costi evitati da indetraibilità dell'IVA sono pari a 54 milioni di euro, nel 2015, e 48 milioni di euro, nel 2016, risulta che questa costituisce un beneficio netto per PI, come anche evidenziato nello studio di *Wik-Consult*.<sup>53</sup>

#### 4.8.4. *Le valutazioni conclusive dell'Autorità sull'IVA detraibile*

V45. Riguardo alle valutazioni di Nexive sull'indetraibilità dell'IVA, si condivide il fatto che questa rappresenti un beneficio per PI e si evidenzia che la stima dei ricavi persi desunta dall'operatore è in linea con le valutazioni svolte dell'Autorità.

V46. Restano, quindi, confermate le valutazioni sull'IVA detraibile effettuate dall'Autorità in sede di consultazione.

<sup>52</sup> Nel provvedimento AGCM n. 24293 di chiusura dell'istruttoria A441 – Applicazione dell'IVA sui servizi postali, punto 132, è riportato che PI ha una percentuale di ricavi da clienti sensibili all'IVA non inferiore al 50% dei ricavi totali del SU.

<sup>53</sup> *Wik-Consult*, "Definition, classification and methodology for evaluating intangible benefits related to universal postal service", report for ARCEP, maggio 2010, pag. 56

#### 4.9. Gli altri costi evitati

133. Nel sistema contabile i costi sono classificati in “costi diretti”, “costi diretti di produzione”, “costi indiretti” e *overheads*.

134. I “costi diretti” sono prevalentemente costi esterni, che sono direttamente attribuibili ai servizi postali universali. 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. I “costi indiretti” sono allocati sul SU sulla base dell’incidenza dei costi diretti di produzione.<sup>54</sup> Gli *overheads* sono i costi delle funzioni di supporto, orientamento e controllo a livello centrale e sono attribuiti al SU sulla base dell’ammontare dei costi precedentemente allocati.<sup>55</sup> 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 indiretti e gli *overheads*.

##### 4.9.1. Gli altri costi evitati nello scenario NFSU di Poste Italiane

135. Per quanto riguarda i costi indiretti, nello scenario NFSU, PI prevede un risparmio pari a 27 milioni di euro, per il 2015 e a 36 milioni di euro, per il 2016.

136. Per quanto riguarda gli *overheads*, nello scenario NFSU, PI prevede un risparmio pari a 31 milioni di euro, per il 2015 e a 36 milioni di euro, per il 2016.

##### 4.9.2. Le valutazioni dell’Autorità sugli altri costi evitati nello scenario NFSU

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

#### **D.11 Si condivide l’orientamento dell’Autorità in merito agli altri costi evitati in assenza di obblighi di SU?**

##### 4.9.3. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sugli altri costi evitati

O40. PI e Nexive evidenziano che nello schema di provvedimento sottoposto a consultazione non sono esplicitati i risparmi sui costi indiretti e sugli *overheads* calcolati dall’Autorità, per cui non possono esprimere un giudizio completo su tali costi. Nexive, inoltre, rileva che non sono chiare le procedure di calcolo eseguite.

O41. 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 rettifiche apportate ad

<sup>54</sup> A titolo d’esempio, i costi relativi alla struttura risorse umane sono attribuiti ai servizi universali sulla base della rilevanza del costo del personale allocato su ciascun servizio.

<sup>55</sup> Si tratta dei costi delle strutture di *staff* che fanno capo direttamente al Presidente o all’Amministratore delegato, quali ad esempio le direzioni centrali Finanza, amministrazione e controllo, Affari legali e societari, etc.

alcune fasi del processo produttivo nello scenario controfattuale rispetto alle ipotesi assunte da PI.

O42. Nexive precisa che i costi indiretti e agli *overheads* dovrebbero essere esclusi dal calcolo del costo netto, poiché l'operatore li sosterebbe comunque anche in assenza di obblighi.

#### 4.9.4. *Le valutazioni conclusive dell'Autorità sugli altri costi evitati*

V47. Riguardo all'osservazione di Nexive secondo cui i costi indiretti e gli *overheads* dovrebbero essere esclusi dal calcolo del costo netto, si richiama quanto riportato nello studio di *Frontier Economics* (2013),<sup>56</sup> in cui è precisato che il *PC approach* in fase applicativa è spesso basato, come in questo caso, sullo standard di costo *Fully allocated cost* (FAC), che implica che i costi comuni debbano essere ripartiti fra i servizi universali e non universali e possano determinare dei costi evitati.

V48. A seguito delle rettifiche introdotte dall'Autorità al calcolo del costo netto del SU i risparmi sui costi indiretti nello scenario NFSU diventano pari a 25 milioni di euro, per il 2015, e a 35 milioni di euro, per il 2016, mentre i risparmi sugli *overheads* diventano pari a 31 milioni di euro, per il 2015, e a 34 milioni di euro, per il 2016.

---

<sup>56</sup> *Study on principles used to calculate the net costs of the postal USO, report prepared for the European Commission*, gennaio 2013

## 5. LA REMUNERAZIONE DEL CAPITALE IMPIEGATO

### 5.1. La remunerazione del capitale impiegato presentata da Poste Italiane

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

139. 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.

140. 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  $\beta$ , che misura la sensibilità del rendimento atteso del titolo azionario dell’impresa alla variazione del rendimento generale di mercato), ossia:

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

dove:

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

141. 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* (Belgio), *Deutsche Post* (Germania), *PostNL* (Olanda), *Österreichische Post* (Austria), *Royal Mail* (Regno Unito), CTT - Correios de Portugal (Portogallo).

142. Per la stima del tasso di un'attività priva di rischio, del  $\beta$  e del *MRP*, PI utilizza, rispettivamente: la media degli ultimi due anni del titolo di Stato BTP decennale (*benchmark*) alla data della valutazione pari a 2,29%, per il 2015, e 1,58%, per il 2016; la media dei  $\beta$  dei *comparables* determinato sugli ultimi 5 anni; il valore indicato dallo studio di *Damodaran* per l'Italia, pari al 6%, per il 2015, e 5,69%, per il 2016.<sup>57</sup> A partire da questi tre parametri, quindi, PI determina il costo del capitale proprio.

143. Con riferimento ai parametri necessari per la stima del costo del debito e per la determinazione della struttura finanziaria (ossia la quota di capitale proprio e di capitale di debito sul capitale impiegato), PI utilizza rispettivamente: la media su 12 mesi dell'IRS (*Interest Rate Swap*) a 10 anni più uno *spread* calcolato come media degli *spread* dei *comparables*, pari a [omissis], per il 2015, e [omissis], per il 2016, e il rapporto d'indebitamento medio (*D/E*) delle società selezionate come *comparables*, pari a 0,109, per il 2015, e 0,073, per il 2016.<sup>58</sup> Sulla base di questi parametri e di un'aliquota fiscale (*t*) al 24% per entrambi gli anni, PI stima il 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 83 milioni di euro, nel 2015, e 41 milioni di euro, nel 2016.

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

## **5.2. Le valutazioni dell'Autorità sulla remunerazione del capitale impiegato presentata da Poste Italiane**

145. La metodologia comunemente utilizzata per il calcolo del costo del capitale – riconosciuta dalla comunità finanziaria, dall'industria, e dalla maggior parte dei regolatori<sup>59</sup> – è il cosiddetto costo medio ponderato del capitale (WACC). Si tratta, peraltro,

---

<sup>57</sup> Cfr. Aswath Damodaran “*Equity Risk Premiums (ERP): Determinants, Estimation and Implications – The 2015 Edition*” e “*Equity Risk Premiums (ERP): Determinants, Estimation and Implications – The 2016 Edition*”, New York University – Stern School of Business.

<sup>58</sup> Il *gearing ratio* che corrisponde ai due valori del rapporto d'indebitamento (*D/E*), è pari a 9,84%, per il 2015, e 6,76%, per il 2016.

<sup>59</sup> A tal riguardo si veda il documento dell'ERG “*PIBs on WACC*” (07) 05, disponibile sul sito ERG.

della metodologia utilizzata in passato dall’Autorità per determinare il costo del capitale dei servizi di rete fissa<sup>60</sup> e mobile.<sup>61</sup>

146. Come è noto, e come meglio spiegato nel seguito, per il calcolo del WACC di una data impresa, e in modo particolare per il calcolo del costo del capitale proprio, è necessario conoscere il rendimento del suo titolo azionario. Dal momento che le azioni di Poste Italiane sono quotate sul listino di Borsa Italiana solo dal 27 ottobre 2015, l’Autorità intende avvalersi ancora, come del resto già avvenuto in altri contesti e come proposto dalla stessa PI,<sup>62</sup> di un approccio basato sui *comparables*. Pertanto, ai fini del calcolo del WACC si seleziona un gruppo di imprese quotate in borsa, che operano nel medesimo settore di PI, in modo da utilizzare i loro dati di mercato e/o contabili laddove quelli di PI non siano disponibili. In linea con quanto indicato da PI (punto 141), 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).

#### 5.2.1. Il Costo Medio Ponderato del Capitale

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

#### 5.2.2. Le fonti di finanziamento dell’impresa: la struttura finanziaria

148. 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*)<sup>63</sup> 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.

#### 5.2.3. Il Costo del Capitale Proprio

149. 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

<sup>60</sup> Cfr. delibera n. 238/13/CONS per il WACC di rete fissa.

<sup>61</sup> Cfr. delibera n. 621/11/CONS per il WACC di rete mobile.

<sup>62</sup> Cfr. delibera n. 621/11/CONS.

<sup>63</sup> In questo documento i termini “rapporto d’indebitamento” e *gearing ratio* sono utilizzati come sinonimi.

dell'investimento in una società quotata, rispetto alla rischiosità del mercato azionario nel suo complesso.

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

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

dove:

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

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

#### 5.2.4. *Il tasso risk-free*

152. 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. Questo valore è pari al 3,97%, per il 2015, e 3,18%, per il 2016.

#### 5.2.5. *Il beta*

153. 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.

154. 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.<sup>64</sup> Di conseguenza, ai fini del calcolo del beta è necessario conoscere la serie storica del

---

<sup>64</sup> 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.

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.

155. L'Autorità concorda con PI in merito alla metodologia utilizzata per la stima del beta, calcolato come media dei  $\beta$  dei *comparables*, tuttavia ritiene che l'aliquota fiscale da applicare sia quella vigente negli anni 2015 e 2016, pari al 27,5%.

#### 5.2.6. Il premio per il rischio

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

157. 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,<sup>65</sup> l'uso d'indagini qualitative (*survey*),<sup>66</sup> il ricorso a un confronto internazionale oppure attraverso metodologie che utilizzano dati previsionali, come ad esempio il *dividend growth model*.<sup>67</sup> Nella prassi si ricorre spesso a un'analisi dei rendimenti storici al fine di stimare il valore dell'ERP prospettico.<sup>68</sup>

158. L'Autorità intende utilizzare il valore dell'ERP calcolato come media geometrica dei rendimenti annuali e riportato nello studio di Dimson, Staunton e Marsh, pari a 3,1%, per il 2015, e 3,1%, per il 2016. L'utilizzo della media geometrica, in luogo della media aritmetica, consente di evitare una sovrastima dell'ERP. Infatti, l'utilizzo della media geometrica è da preferirsi laddove sussista una correlazione tra i rendimenti azionari nel tempo o sussista una correlazione tra i rendimenti delle azioni e delle obbligazioni (correlazione che si presenta nel caso di titoli *risk free* a lunga scadenza).

159. Alla luce delle considerazioni di cui sopra e applicando la formula del CAPM,<sup>69</sup> l'Autorità stima che il costo del capitale proprio da utilizzare per il calcolo del WACC è pari al 6,68%, per il 2015, ed al 5,85%, per il 2016.

---

<sup>65</sup> 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.

<sup>66</sup> Fernandez (2009), "*Market Risk Premium Used in 2008 by Professors: A Survey with 1,400 Answers*" - Working Paper - University of Navarra - IESE Business School.

<sup>67</sup> Cfr. par. 3.4 del documento ERG "*PIBs on WACC*" (07) 05.

<sup>68</sup> Se la serie storica è sufficientemente lunga, lo stimatore è corretto (Cfr. Dimson et. al., 2001).

<sup>69</sup> Cfr. formula (3).

#### 5.2.7. *Il Costo del capitale di debito*

160. 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.). Tenuto conto del fatto che i valori considerati da PI risultano inferiori alle stime del rendimento di un'attività priva rischio, si ritiene maggiormente corretto stimare il costo del debito di PI sommando al *risk-free rate* uno *spread*, quale premio per il debito, calcolato come media degli *spread* dei *peer* (determinati in base al *rating*). Pertanto, il costo del debito di PI è pari al [omissis], per il 2015, e [omissis], per il 2016.

#### 5.2.8. *L'Aliquota fiscale*

161. L'Autorità ritiene che l'aliquota fiscale da applicare, ai fini del calcolo del WACC, sia quella vigente negli anni 2015 e 2016, pari al 27,5%.

#### 5.2.9. *Conclusioni*

162. Sulla base delle valutazioni svolte ai punti precedenti, l'Autorità ritiene che la remunerazione del capitale impiegato sia pari 76 milioni di euro, per il 2015, e 38 milioni di euro, per il 2016.

### **D.12 Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sul calcolo del tasso di remunerazione del capitale impiegato di un operatore FSU?**

#### **5.3. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sulla remunerazione del capitale impiegato**

O44. PI è l'unico operatore che ha fornito osservazioni in merito al tasso di remunerazione del capitale impiegato dall'FSU.

O45. PI condivide l'utilizzo della media aritmetica dei tassi BTP a 10 anni su un orizzonte temporale di 5 anni per la stima del tasso *risk-free*, in quanto consente di minimizzare eventuali fluttuazioni di breve termine causate dalla volatilità nei mercati finanziari o dalle diverse fasi del ciclo economico.

O46. PI, invece, non concorda con l'Autorità circa l'utilizzo della media geometrica dei rendimenti annuali riportata nello studio di Dimson, Staunton e Marshall per la stima del valore dell'ERP. Infatti, la Società osserva come l'Autorità, nella propria elaborazione del WACC, faccia riferimento alla metodologia utilizzata per il settore delle telecomunicazioni, che differisce notevolmente da quello postale. Secondo PI, la scelta dei parametri alla base del calcolo del WACC per l'industria delle comunicazioni elettroniche, caratterizzata da elevati investimenti fissi, non è direttamente applicabile all'industria postale, contraddistinta invece da un impiego notevole di capitale umano. Pertanto, secondo PI, il WACC va elaborato considerando le caratteristiche del settore in cui opera l'azienda, il contesto economico/finanziario e l'obiettivo del calcolo del tasso stesso. A parere di PI, un altro aspetto rilevante nella scelta dei parametri da utilizzare, come l'ERP, riguarda la periodicità del calcolo del WACC. In particolare, il metodo delle

serie storiche (su intervalli di lungo periodo) proposto dall'Autorità ed utilizzato anche nelle telecomunicazioni, si basa sull'assunzione che ciò che è avvenuto nel passato rappresenti una stima anche per il futuro. Tale stima, secondo PI, non considera le variazioni dovute al ciclo economico ed alle fluttuazioni di più breve periodo dei mercati finanziari, variazioni di cui è opportuno tenere conto se è richiesta una stima annuale del costo del capitale. Come evidenziato da Damodaran, la scelta di utilizzare la media geometrica appare particolarmente adatta a stime pluriennali.<sup>70</sup>

O47. L'utilizzo di parametri con un orizzonte temporale di lungo periodo, a parere di PI, pertanto, conduce all'elaborazione di un WACC che si approssima ad una sua media pluriennale, ma calcolato con una cadenza temporale annuale. Tale approccio, secondo PI, non è corretto in quanto l'effetto pratico è l'ottenimento di un WACC di valore inferiore.

O48. PI, inoltre, rileva che i valori della media geometrica dei rendimenti annuali utilizzati dall'Autorità, per gli anni 2015 e 2016, fanno riferimento allo studio di Dimson, Staunton e Marshall pubblicato nel 2007, per cui sarebbero poco attendibili in quanto desunti sulla base di serie storiche antecedenti il 2007.

#### **5.4. Le valutazioni conclusive dell'Autorità sulla remunerazione del capitale impiegato**

V49. Per quanto concerne la stima del tasso *risk-free*, considerato che anche PI concorda con l'applicazione della media aritmetica su un orizzonte temporale di 5 anni del tasso BTP a 10 anni, l'Autorità, per gli anni 2015 e 2016, utilizza il valore sottoposto a consultazione.

V50. Riguardo all'osservazione di PI sull'utilizzo del metodo delle serie storiche di Dimson, Marsh e Staunton per la stima del valore dell'ERP, l'Autorità osserva che le stime dello studio preso a riferimento si basano su medie storiche a lungo termine (dell'ordine dei 100 anni) e misurano il valore "storico" dell'*equity risk premium* come differenza tra gli *equity return* (rendimenti azionari) ottenuti su un certo periodo e il *risk-free rate return* (rendimenti in investimenti senza rischio) disponibile nello stesso periodo. Per l'*equity risk premium* le stime riguardano sia i titoli governativi a breve scadenza sia quelli a lungo termine. I valori per l'ERP per l'Italia, riportati nei più recenti aggiornamenti dello studio di Dimson, Staunton e Marshall del 2016 e 2017 e pubblicati nei report annuali di *Credit Suisse*<sup>71</sup>, ottenuti utilizzando serie storiche di oltre 110 anni, sono i seguenti:

---

<sup>70</sup> Damodaran, "Equity Risk Premiums (ERP): Determinants, Estimation and Implications – The 2016 Edition", pag. 33-34.

<sup>71</sup> *Credit Suisse Global Investment Returns Sourcebook, 2016* e *Credit Suisse Global Investment Returns Sourcebook, 2017*, Credit Suisse/London Business School.



**Tabella 7: Confronto stima geometrica e aritmetica**

	Media geometrica	Media aritmetica
2015	3,1%	6,5%
2016	3,1%	6,4%

V51. Quanto all'utilizzo della media aritmetica o geometrica, si osserva che l'utilizzo della media aritmetica è più opportuno se i rendimenti annuali non sono correlati nel tempo; viceversa, l'utilizzo della media geometrica è preferibile laddove sussista una correlazione tra i rendimenti azionari nel tempo o tra i rendimenti delle azioni e delle obbligazioni. Dal momento che questo tipo di correlazione in genere si riscontra nel caso di titoli *risk free* a lunga scadenza, l'Autorità ritiene opportuno utilizzare la media geometrica.

V52. Restano quindi confermate le valutazioni effettuate dall'Autorità in sede di consultazione sulla remunerazione del capitale impiegato.

## 6. I VANTAGGI INTANGIBILI E COMMERCIALI

163. L'allegato I alla direttiva postale prevede che nel calcolo del costo netto del SU postale si tenga «*conto di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficiano i fornitori di servizi postali designati per fornire il servizio universale*» (cfr. 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.

164. Vi è ormai un consenso generalizzato nella letteratura economica circa il fatto che i benefici intangibili debbano essere tenuti in considerazione solo nel caso in cui la contabilità dell'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.

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

166. Si osservi, tuttavia, che 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.

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

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

### 6.1. La stima dei vantaggi intangibili e commerciali di Poste Italiane

169. 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.

170. Secondo PI, le economie di scopo e l'esenzione IVA risultano già inclusi nel calcolo del costo netto in quanto i ricavi dell'operatore FSU e quelli dell'operatore NFSU "catturano" già i loro effetti. I vantaggi commerciali sarebbero riconducibili principalmente ai ricavi *extra* conseguiti in virtù del valore maggiore attribuito dai clienti al *brand* 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 *extra* di prodotti postali siano già inclusi nel calcolo del costo netto, quindi, valuta solo i possibili vantaggi commerciali derivanti dalla vendita dei prodotti finanziari, goduti in virtù dello *status* di FSU.

171. Al fine di stimare il vantaggio intangibile per i servizi finanziari, PI ha utilizzato una indagine di mercato realizzata dalla società *Customized Reasearch & Analysis* (CRA) 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.

172. 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, mentre, nella seconda domanda, sono state analizzate in dettaglio le ragioni specifiche alla base di ciascuna delle risposte fornite dagli intervistati alla prima domanda.

173. Le risposte alla prima domanda sono state 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*”.

174. Di queste, solo le risposte “*mi fido di più/è più affidabile*” e “*comodità*” sono state ritenute da PI riconducibili agli obblighi di SU. Nella seconda domanda è stato chiesto agli intervistati di motivare ulteriormente tali 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 alla seconda domanda dagli intervistati che alla prima domanda avevano risposto “*mi fido di più/è più affidabile*” e “*comodità*” e in grassetto sono evidenziate quelle ritenute da PI riconducibili al SU.

**Tabella 8: 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
	<b>è incaricata di consegnare la posta su tutto il territorio nazionale</b>
	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
	<b>ho un ufficio postale vicino a dove vivo/lavoro</b>
	gli orari di apertura sono più lunghi/flessibili
	<b>perché devo comunque andare all'UP per effettuare operazioni del SU</b>
	perché devo comunque andare all'UP per effettuare altre operazioni
	non ci sono barriere all'entrata
	comfort/orari di apertura
altro	

175. PI ha moltiplicato la media ponderata – sulla base dei ricavi dei servizi finanziari delle tre diverse categorie di clienti – dei risultati della ricerca di mercato per la percentuale dei ricavi finanziari generati dagli UP da chiudere nello scenario NFSU, al fine di tenere conto del fatto che la capillarità della rete degli UP sarebbe mantenuta anche nello scenario controfattuale, in quanto verrebbero chiusi solo una parte degli UP. Infine, PI ha moltiplicato il valore ottenuto per il risultato operativo (EBIT) dei servizi finanziari.<sup>72</sup>

176. In base ai risultati della ricerca PI stima i vantaggi intangibili in 31 milioni di euro per il 2015 e per il 2016.

## **6.2. Le valutazioni dell’Autorità sui vantaggi intangibili e commerciali di PI**

177. L’Autorità concorda con PI circa il fatto che gli effetti delle economie di scopo e l’esenzione IVA siano già ricompresi 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 *brand*, 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.

<sup>72</sup> Per ulteriori dettagli sull’indagine di mercato e sulla metodologia utilizzata da PI per determinare il vantaggio legato al valore del *brand* e alla complementarietà della domanda si rimanda a quanto già esposto nella delibera n. 298/17/CONS relativa al calcolo del costo netto per gli anni 2013 e 2014.

178. 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.

#### *6.2.1. Valore del brand e complementarità della domanda*

179. L'Autorità ritiene che tutti i servizi finanziari commercializzati da PI con proprio marchio, attraverso la rete degli UP, possano trarre un beneficio dal fatto che PI sia FSU. 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.

180. 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, trascurando, invece, i clienti che non hanno indicato alcuna motivazione. A tal proposito, l'Autorità ritiene che quei clienti non possano essere esclusi del tutto, 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 metodologicamente più corretto redistribuire la quota corrispondente agli intervistati che non hanno fornito alcuna motivazione, proporzionalmente su tutte le altre categorie di risposte in cui è stata fornita una motivazione.

181. 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 di riproporzionamento. 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 e che un fattore di riproporzionamento più corretto possa essere la percentuale di UP chiusi nello scenario controfattuale.

182. Apportando le modifiche suesposte alla metodologia di PI, l'Autorità ottiene un valore dei vantaggi intangibili pari a 105 milioni di euro, per il 2015, e a 106 milioni di euro, per il 2016.

#### *6.2.2. Occasioni di contatto*

183. 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 portaflettere. 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.

184. In tale valutazione si tiene, tuttavia, conto del fatto che il valore pubblicitario medio per superficie impegnata risulta essere pari a 95,8 €/mq, nel 2015, e a 92,8 €/mq, nel 2016<sup>73</sup> e, sulla base di tali valori, il vantaggio relativo alle occasioni di contatto per gli anni 2015 e 2016 risulta pari a circa 11 milioni di euro.

#### **D.13 Si condividono le valutazioni dell'Autorità in merito ai vantaggi intangibili e commerciali derivanti dagli obblighi di SU?**

### **6.3. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sui vantaggi intangibili e commerciali**

O49. PI non condivide l'analisi dell'Autorità in merito ai vantaggi intangibili e commerciali derivanti dal valore del *brand* e complementarietà della domanda. In particolare, PI non condivide:

- la decisione di riproporzionare sulla base degli UP che verrebbero chiusi nello scenario controfattuale solo la quota dei rispondenti relativa alla motivazione "Ho un UP vicino", lasciando inalterate le quote relative a tutte le altre risposte;
- 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. Riguardo a quest'ultimo aspetto PI osserva che tale scelta non è adeguata in quanto gli UP non hanno tutti lo stesso ammontare di ricavi finanziari.

O50. Per quanto riguarda, invece, i vantaggi legati alle maggiori occasioni di contatto, PI osserva che i relativi benefici economici sono già interamente inclusi nel calcolo del costo netto.

O51. Nexive ritiene che vi siano altri vantaggi commerciali di cui PI gode, che non sono stati considerati dall'Autorità, riconducibili ai seguenti fattori:

- il contributo che BancoPosta riconosce annualmente alla divisione Servizi postali e commerciali di PI come remunerazione per i servizi resi dalla rete commerciale;
- le commissioni che BancoPosta riceve annualmente dalla Cassa depositi e prestiti per la distribuzione in esclusiva di prodotti di risparmio postale.

O52. Secondo Nexive, inoltre, l'Autorità ha sottostimato i vantaggi competitivi che derivano a PI dal valore del *brand* e dalle occasioni di contatto. Al riguardo, Nexive

---

<sup>73</sup> I valori relativi ai ricavi pubblicitari sono stati estrapolati dai dati raccolti dall'Autorità per la valutazione delle dimensioni economiche del Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC).

osserva come sia diffusamente riconosciuto<sup>74</sup> che la fornitura del SU, con una presenza capillare su tutto il territorio nazionale e l'offerta di servizi anche in aree in cui non è presente la concorrenza, contribuisca ad incrementare la reputazione commerciale dell'operatore designato e quindi il valore del suo *brand*.

O53. Nexive ritiene di non poter dare una valutazione sull'indagine di mercato utilizzata da PI, in quanto l'Autorità non ha fornito i dati numerici relativi al questionario sottoposto ai clienti, ma ritiene di poter replicare il modello di calcolo dei vantaggi legati al valore del *brand* proposto da PI, utilizzando i dati presenti nel prospetto di collocamento.<sup>75</sup> Nello specifico, Nexive rileva che l'83% dei 4.000 soggetti intervistati, tra il 4 giugno e il 16 giugno 2015, ha affermato che PI ha una presenza capillare sul territorio nazionale. Secondo Nexive tale percentuale rappresenterebbe una buona *proxy* del vantaggio competitivo di cui PI gode in qualità di operatore designato. Moltiplicando tale valore per la quota dei ricavi finanziari generati dagli UP che verrebbero chiusi nello scenario NFSU (37%) e per l'EBIT del settore finanziario e assicurativo per gli anni 2015 e 2016, si otterrebbe il valore del vantaggio commerciale di PI.

O54. AREL e Fulmine ritengono che nel documento di consultazione non è chiaro come siano stati considerati i vantaggi intangibili e commerciali, tenuto conto che la maggior parte del profitto di PI è realizzato attraverso la vendita di servizi finanziari ed assicurativi.

#### **6.4. Le valutazioni conclusive dell'Autorità sui vantaggi intangibili e commerciali**

V53. Con riferimento all'osservazione di PI sul fattore di riproporzionamento della motivazione "Ho un UP vicino", si osserva che secondo l'Autorità 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, tuttavia, di tale dato si rende necessario ricorrere ad un indicatore che più si avvicini ad esso. L'Autorità ritiene che la percentuale di UP chiusi nello scenario controfattuale sia un'approssimazione migliore della percentuale dei ricavi finanziari generati dagli UP che sarebbero chiusi nello scenario controfattuale.

V54. Per quanto riguarda invece i vantaggi legati alle maggiori occasioni di contatto, l'Autorità ritiene che il valore pubblicitario del marchio vada stimato e decurtato dal costo netto.

---

<sup>74</sup> Nexive, al riguardo, cita le seguenti fonti:

- ricerca CATI *methodology* basata su 4.000 soggetti intervistati fra il 4 giugno 2015 e il 16 giugno 2015;
- BancaIMI, *La più grande infrastruttura di servizi in Italia*, 20 gennaio 2016.

<sup>75</sup> Prospetto informativo relativo all'offerta pubblica di vendita di Poste Italiane.

V55. Con riguardo agli ulteriori vantaggi commerciali connessi all'utilizzo diversificato della rete postale universale che secondo Nexive dovrebbero essere presi in considerazione si osserva quanto segue:

- al contributo che BancoPosta riconosce annualmente al Patrimonio non destinato per la remunerazione dei servizi resi dalla rete commerciale<sup>76</sup> corrisponde il costo che PI sostiene per la fornitura dei servizi finanziari attraverso la rete commerciale; tale costo risulta dalla separazione contabile ed è pari alla componente di costo della rete commerciale imputato pro quota ai servizi finanziari. Si osserva, innanzitutto, che se si volesse tener conto del beneficio indiretto derivante dal contributo corrisposto da Bancoposta alla divisione postale, si dovrebbe considerare il valore al netto dei costi. Tuttavia, dal momento che l'Autorità ha scelto di basare l'analisi del costo netto del servizio universale sul perimetro ristretto ai soli servizi postali universali, il costo della rete commerciale imputato ai servizi finanziari non viene preso in considerazione ai fini del calcolo del costo netto. Pertanto, si ritiene opportuno escludere anche il contributo di BancoPosta alla rete commerciale.
- analogamente, l'analisi non può prendere in considerazione le commissioni che BancoPosta riceve da Cassa depositi e prestiti per la distribuzione in esclusiva di prodotti di risparmio postale, in quanto escluse dal perimetro di riferimento;

V56. Tutto ciò premesso, si ritiene opportuno confermare le valutazioni effettuate dall'Autorità in sede di consultazione sui vantaggi intangibili e commerciali.

---

<sup>76</sup> Si precisa che i rapporti inter-gestori concorrono alla determinazione del risultato economico e del Patrimonio netto BancoPosta, e quindi del contributo del Patrimonio destinato al risultato economico e al Patrimonio netto di Poste Italiane SpA nel suo complesso, ma nell'ambito della rappresentazione contabile dei valori complessivi di Poste Italiane SpA sono oggetto di elisione e non vengono rappresentati. I saldi contabili, economici e patrimoniali, generati da tali rapporti, trovano evidenza nel solo Rendiconto separato del Patrimonio BancoPosta. Cfr. PI, Bilanci 2015 e 2016.

## 7. ONERE DEL SERVIZIO UNIVERSALE POSTALE

185. 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.

186. Le valutazioni illustrate nei paragrafi precedenti hanno portato ad una stima dell’onere del SU, nelle ipotesi più cautelative e in attesa degli elementi che saranno forniti dai partecipanti alla consultazione pubblica, di 378 milioni di euro, per il 2015, e 355 milioni di euro, per il 2016. A conclusione della consultazione pubblica l’Autorità, tenendo conto delle osservazioni presentate dagli operatori, ha parzialmente modificato alcune valutazioni relative ai ricavi persi, pervenendo ad una stima dell’onere del SU pari a 389 milioni di euro, per il 2015, e 356 milioni di euro, per il 2016.

187. Nella tabella seguente è rappresentato un raffronto fra il calcolo del costo netto presentato da PI e quello elaborato dall’Autorità, prima della consultazione pubblica e dopo. I valori per ciascuna voce sono espressi in termini di differenza tra scenario NFSU e FSU.

**Tabella 9: Prospetto riepilogativo calcolo costo netto per gli anni 2015 e 2016**

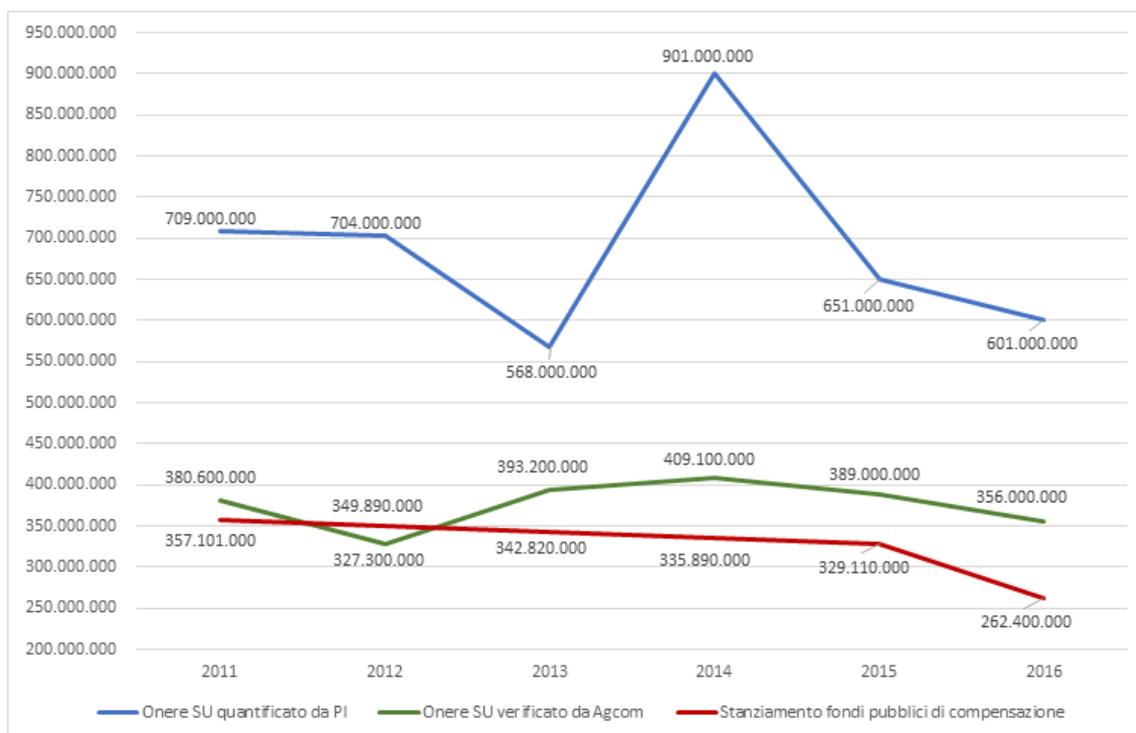
	PI	AGCOM ante consultazione	AGCOM post consultazione	PI	AGCOM ante consultazione	AGCOM post consultazione
	2015 (milioni di euro)			2016 (milioni di euro)		
Ricavi persi (A)	-177	-220	-204	-180	-184	-183
Costi evitati (B)	-850	-638	-633	-846	-619	-619
<b>Net cost (C)</b>	673	418	429	666	435	435
Remunerazione del capitale (D)	83	76	76	41	38	38
VIC. (E)	31	116	116	31	117	117
<b>Onere del SU (C+D-E)</b>	<b>725<sup>77</sup></b>	<b>378</b>	<b>389</b>	<b>676<sup>78</sup></b>	<b>355</b>	<b>356</b>

188. Nella figura che segue 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 negli anni 2011-2016.

<sup>77</sup> PI calcola l’onere del SU per l’anno 2015 ponendo il controfattuale pari a zero. Per tale ragione la sua stima è pari a 651 milioni di euro

<sup>78</sup> PI calcola l’onere del SU per l’anno 2016 ponendo il controfattuale pari a zero. Per tale ragione la sua stima è pari a 601 milioni di euro

**Grafico 2: Confronto tra Onere SU quantificato da PI, gli stanziamenti pubblici e valutazioni Agcom**



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

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

190. 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.

191. 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.

192. Al fine di valutare se sussistono 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.

193. 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, nel pronunciarsi sul caso *Commissione europea v. Regno del Belgio*, C-222/08, in data 6 ottobre 2010, ha ribadito l'esigenza che l'iniquità del costo netto sia accertata dalle ANR in concreto prima che sia disposto qualsiasi indennizzo e ciò in linea con quanto previsto dal legislatore comunitario che, nella direttiva n. 2002/22/CE (cd. “direttiva servizio universale”), esclude forme di automatismo tra il costo netto originatosi dalla fornitura del SU ed il diritto al suo finanziamento. Con tale decisione la Corte chiarisce che di iniquità si può parlare se, per l'impresa fornitrice del SU, l'onere «*presenta un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo*».

194. 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.

195. Inoltre, esistono alcuni studi che possono essere presi in considerazione ai fini della valutazione dell'iniquità dell'onere<sup>79</sup> ed è possibile ricorrere ad un *benchmark* dei criteri adottati negli altri paesi europei.

196. 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.

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

- in Portogallo l'onere è ritenuto iniquo se risulta maggiore o uguale al 3% dei ricavi relativi ai servizi universali dell'operatore FSU;
- in Austria l'onere è ritenuto non ragionevole se supera il 2% dei costi totali dell'operatore FSU;
- in Belgio l'onere è ritenuto non ragionevole se supera il 3% dei ricavi relativi ai servizi universali dell'operatore FSU;

Utilizzando uno qualsiasi di questi criteri, secondo le percentuali utilizzate dai paesi citati, al costo netto del SU di PI per gli anni 2015 e 2016, risulta che l'onere sostenuto dall'operatore è iniquo, quindi meritevole di finanziamento.

198. In conclusione, l'Autorità ritiene che, sebbene non sia prevista nell'ordinamento nazionale una definizione di iniquità dell'onere e non esista una definizione univoca a livello europeo, gli oneri del SU di PI per gli anni 2015 e 2016 siano iniqui e quindi meritevoli di finanziamento, in quanto superano ciascuna delle soglie indicate dagli altri paesi europei. In particolare, come si evince dai bilanci di PI relativi agli anni 2015 e 2016 gli oneri del SU per entrambi gli anni superano il 4% dei costi complessivi di tutta la società, Poste Italiane S.p.A.

## **D.14 Si condividono le valutazioni dell'Autorità in merito all'iniquità dell'onere del SU?**

### **8.1. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sull'iniquità dell'onere**

O55. PI, in relazione alla valutazione dell'iniquità dell'onere del SU ritiene condivisibile l'orientamento dell'Autorità, stimando che l'analisi effettuata prende in considerazione

<sup>79</sup>Frontier 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.

importanti elementi e criteri di valutazione specificatamente elaborati per il settore postale.

O56. Nexive, viceversa, non condivide la scelta dell’Autorità di valutare l’iniquità dell’onere di PI attraverso un confronto internazionale, in quanto ritiene che il *business* di PI rappresenti un *unicum* nel settore postale con poche somiglianze con gli altri *incumbent* europei. Al riguardo, Nexive cita i dati dell’*Universal Postal Union*, che evidenziano come PI sia l’unico *incumbent* europeo che realizza gran parte del proprio fatturato dalla fornitura di prodotti diversi da quelli postali.

O57. Secondo Nexive in particolare, l’analisi di *benchmarking* condotta dall’Autorità è incompleta perché esclude i paesi che per la valutazione dell’iniquità hanno scelto di adottare criteri più articolati, rispetto alla fissazione di una quota percentuale e che risultano più idonei nei casi in cui l’FSU offra prodotti diversi da quelli universali utilizzando le risorse di cui è dotato per fornire il SU.

O58. Nexive precisa altresì che l’applicazione di tali criteri per la valutazione dell’iniquità del costo netto è sostenuta anche nel Rapporto della CE sull’applicazione della direttiva 97/67/CE,<sup>80</sup> secondo cui l’iniquità deve essere valutata, *inter alia*, rispetto alle condizioni di mercato, alla situazione finanziaria dell’impresa e alla redditività dell’FSU.

O59. Nexive ritiene che nella sentenza C-222/08 della Corte di giustizia dell’Unione europea citata dall’Autorità, la Corte facesse riferimento all’impresa fornitrice del SU nel suo complesso e non solo ai risultati che l’impresa realizza nell’offerta di servizi universali. Per tale ragione Nexive ritiene che l’iniquità dell’onere debba essere valutata rispetto alla redditività complessiva del gruppo Poste Italiane.

O60. Infine, secondo Nexive, un onere iniquo genera un rendimento non equo del capitale investito dell’azienda su cui l’onere grava e l’iniquità potrebbe essere accertata ponendo a confronto il rendimento del capitale dell’operatore FSU con quello di operatori ragionevolmente comparabili.

## **8.2. Le valutazioni conclusive dell’Autorità sull’iniquità dell’onere**

V57. Riguardo alle osservazioni di Nexive sui criteri adottati dall’Autorità per valutare l’iniquità dell’onere si PI, si osserva che queste non differiscono da quelle già rappresentate nell’ambito della verifica del costo netto per gli anni 2013 e 2014,<sup>81</sup> quindi si confermano le valutazioni espresse dall’Autorità in quella sede e che l’onere sostenuto da PI è iniquo.

---

<sup>80</sup> *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and Directive 2008/6/EC)*, COM (2015) 568, del 17 novembre 2015, pag. 85.

<sup>81</sup> Delibera n. 298/17/CONS.

## 9. IL FONDO DI COMPENSAZIONE

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

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

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

201. 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.

202. 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 e valutando l'effettiva sostenibilità della contribuzione al fondo da parte dei soggetti che non presentino una oggettiva capacità concorrenziale.

203. 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.

204. 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 considerato 26).

205. 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 e in un numero molto ridotto di Stati.<sup>82</sup>

206. 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.<sup>83</sup> Lo studio, altresì evidenzia che una maggiore flessibilità nella regolamentazione può costituire uno strumento per rendere superfluo un meccanismo di finanziamento.<sup>84</sup>

207. In Italia si osserva che negli ultimi anni sono state introdotte alcune modifiche strutturali al SU che stanno portando ad una progressiva riduzione del costo netto, fra cui:

- il modello di recapito a giorni alterni, previsto dalla legge di stabilità 2015, la cui implementazione è partita in alcune aree del paese ad ottobre 2015 e ancora non è stata completata, nonché il modello di *Joint delivery*<sup>85</sup>, introdotto da PI nel 2018;
- la maggiore flessibilità tariffaria prevista dalla legge di stabilità 2015 e resa effettiva attraverso la delibera 396/15/CONS;

---

<sup>82</sup> 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.

<sup>83</sup> *Copenhagen Economics*, “*Main developments in the postal sector (2013-2016)*”, luglio 2018, pag. 215.

<sup>84</sup> *Copenhagen Economics*, “*Main developments in the postal sector (2013-2016)*”, luglio 2018, pag. 256.

<sup>85</sup> Cfr, punto 100

- la riduzione della velocità di consegna resa possibile attraverso l'introduzione del servizio di posta ordinaria e la modifica degli obiettivi statistici di qualità, previste entrambe dalla legge di stabilità 2013.

208. Inoltre, negli ultimi anni si sta osservando che la quota di mercato di PI non sta subendo consistenti variazioni, che potrebbero rendere necessario un finanziamento da parte degli altri operatori.

209. Tanto premesso, per quanto riguarda la parte dell'onere del servizio universale non finanziata dallo Stato – pari a 49 milioni di euro, per il 2015, e 93 milioni di euro per il 2016 – l'Autorità, non ritiene opportuno procedere all'attivazione del fondo di compensazione.

210. Per tale ragione, in questa sede non viene condotta l'analisi sull'intercambiabilità con i servizi universali, rinviando questa analisi alle verifiche dell'onere del servizio universale relative agli esercizi futuri, qualora si preveda l'attivazione di un fondo di compensazione.

#### **D.15 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito al fondo di compensazione?**

##### **9.1. Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione sul fondo di compensazione**

O61. Fulmine, AREL e Nexive condividono l'orientamento dell'Autorità di non procedere all'attivazione del fondo di compensazione.

O62. PI, viceversa, 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.

O63. 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 PI rappresenta che il legislatore italiano ha individuato come possibili modalità di finanziamento dell'onere del SU “*i trasferimenti 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.

O64. Inoltre, PI evidenzia che nelle delibere nn. 412/14/CONS e 298/17/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.

O65. PI, altresì, non ritiene corretto che l'FSU, che è sottoposto a vincoli regolatori, a cui gli altri operatori non devono sottostare, debba farsi carico anche della parte dell'onere del SU che non è finanziata dallo stato. In particolare, PI mostra la rilevanza economica dell'onere a carico dell'FSU derivante dalla mancata attivazione del fondo di

compensazione che, in termini percentuali sarebbe pari (sulla base degli oneri del SU riportati nello schema di provvedimento sottoposto a consultazione) al 13% del totale dell'onere (49 milioni di euro), per il 2015, e al 26% (93 milioni di euro) del totale per il 2016.

O66. Inoltre, PI non condivide le motivazioni dell'Autorità in base alle quali: a) l'attivazione del fondo di compensazione<sup>86</sup> potrebbe portare ad una distorsione della concorrenza; b) una maggiore flessibilità nella regolamentazione può costituire uno strumento per rendere superfluo un meccanismo di finanziamento.

O67. In particolare, relativamente all'impatto distorsivo sulla concorrenza, PI precisa che ai punti 200 e 201 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.

O68. Inoltre, 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. Inoltre, secondo PI, anche lo studio di *Copenhagen Economics* individuerebbe quale principale motivo ostativo all'attivazione del fondo di compensazione, non la distorsione dell'assetto concorrenziale, ma l'assenza di *competitors*.

O69. 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.

O70. PI non condivide, altresì, la posizione dell'Autorità nella parte in cui sostiene che le quote di mercato della società non stanno subendo consistenti variazioni tali da rendere necessario un finanziamento da parte degli altri operatori, in quanto il mercato postale sta subendo un sostanziale mutamento determinato, da un lato, dal decremento della corrispondenza dovuto al fenomeno dell'*e-substitution* e, dall'altro, all'incremento dei pacchi dettato dal progressivo aumento dell'*e-commerce*.<sup>87</sup> Secondo PI, tali *trend* evidenziano l'esistenza di servizi intercambiabili/sostituti dei servizi universali (della corrispondenza e del pacco universale), che ridisegnano il mercato.

O71. In particolare, PI sostiene che le comunicazioni elettroniche siano servizi sostitutivi della corrispondenza cartacea. Al riguardo, PI richiama l'analisi di mercato avviata dall'Autorità olandese (ACM) nel 2014 al fine di valutare il potere di mercato di PostNL

---

<sup>86</sup> Punto 205 dello schema di provvedimento sottoposto a consultazione.

<sup>87</sup> I *trend* che rappresentano tale mutamento sono confermati oltre che dallo studio di Copenhagen Economics per la CE ("*Main developments in the postal sector (2013-2016)*", luglio 2018) e dal Report dell'ERGP dal titolo "*developments in the postal sector and implications for regulation*", anche dall'avvio dell'analisi del mercato dei servizi dei pacchi avviata dall'Autorità con delibera n. 399/18/CONS.

nel segmento di spedizione della posta massiva con recapito in 24 ore. La decisione dell’Autorità del 2017 che rilevava l’esistenza di una posizione dominante di PostNL nel mercato in questione era stata annullata dal tribunale olandese in quanto l’ACM avrebbe ignorato le evidenze empiriche fornite da PostNL dalle quali emergeva la presenza di una significativa pressione competitiva delle comunicazioni elettroniche sul mercato degli invii multipli.

O72. Inoltre, a sostegno della sua tesi PI richiama uno studio condotto da *Copenhagen Economics* per conto di PI,<sup>88</sup> un report dell’ERGP,<sup>89</sup> lo studio di *Copenhagen Economics* per la CE<sup>90</sup> e uno studio della Fondazione Ugo Bordoni.<sup>91</sup>

O73. In merito all’intercambiabilità del pacco universale, PI, richiamando numerose fonti, sostiene che il pacco universale stia diventando sempre più intercambiabile con le spedizioni non universali *dell’e-commerce*. 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

O74. Alla luce di quanto sopra riportato, PI conclude che la quota di mercato dell’FSU dovrebbe essere valutata considerando la sostituibilità/assimilabilità delle comunicazioni elettroniche con la corrispondenza e dei pacchi generati dall’*e-commerce* con il pacco universale e con i prodotti di posta registrata, quindi dovrebbe essere valutata nell’ambito di una revisione dei mercati.

## **9.2. Le valutazioni conclusive dell’Autorità sul fondo di compensazione**

V58. Riguardo ai meccanismi di finanziamento dell’onere del SU, si osservi che, a parte il finanziamento attraverso trasferimenti posti a carico del bilancio dello stato, sia il finanziamento attraverso il fondo di compensazione, sia il finanziamento attraverso i profitti derivanti dalle altre attività svolte dall’FSU comportano il rischio di distorsione del normale meccanismo di funzionamento della concorrenza.

V59. Difatti, i principi individuati dalla direttiva 2002/22/CE e dall’art. 10 del d.lgs. 261/99 che, secondo PI, dovrebbero escludere la possibilità di distorsione di mercato, si riferiscono ai criteri che l’Autorità dovrebbe utilizzare per calcolare le quote di contribuzione al fondo, laddove ritenga opportuno attivarlo. Tuttavia, la scelta di attivare

---

<sup>88</sup> *Copenhagen Economics*, “Il ruolo delle comunicazioni digitali nel mercato postale”, 14 novembre 2016, *executive summary*.

<sup>89</sup> “*Developments in the postal sector and implication for regulation*”, del 29 novembre 2018.

<sup>90</sup> *Copenhagen Economics*, “*Main developments in the postal sector (2013-2016)*”, luglio 2018, pag. 34.

<sup>91</sup> Fondazione Ugo Bordoni, “*E-substitution nel mercato postale della corrispondenza*”, febbraio 2019.

un fondo di compensazione non può prescindere da un'attenta analisi del mercato postale, al fine di prevenire possibili distorsioni della concorrenza.

V60. In particolare, come anche evidenziato da PI, il mercato postale attualmente sta attraversando dei profondi cambiamenti a causa del progressivo calo dei volumi della corrispondenza e dell'incremento dei volumi dei pacchi. In tale contesto molti operatori postali, che avevano incentrato il proprio *business* sulla corrispondenza, hanno ridotto i propri utili fino ad arrivare in molti casi a valori negativi, mentre gli operatori di corriere espresso, che stanno beneficiando delle opportunità offerte dallo sviluppo *dell'e-commerce*, li stanno incrementando. In tale situazione, quindi, prima di procedere all'attivazione di un fondo di compensazione bisognerebbe definire un mercato dei servizi postali, basato sui principi di intercambiabilità con i servizi rientranti nel SU, in cui dovrebbero essere individuati gli operatori che potrebbero contribuire al fondo di compensazione.

V61. La quota di mercato di PI, necessaria per determinare la contribuzione al fondo di compensazione, può essere determinata solo dopo una definizione del mercato che tenga conto dei mutamenti in corso. Tuttavia, 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.

V62. In considerazione dei cambiamenti in corso ed in continuità con le decisioni degli anni passati, l'Autorità non ritiene opportuno procedere all'attivazione di un fondo di compensazione per gli anni 2015 e 2016, quindi conferma le valutazioni espresse in fase di consultazione. L'Autorità si riserva, tuttavia, di approfondire questa tematica nell'ambito delle valutazioni del costo netto per gli anni dal 2017 in poi che presumibilmente avverranno a valle della definizione del nuovo contratto di programma tra Poste Italiane ed il Ministero dello sviluppo economico.

Tutto ciò premesso e considerato;

UDITA la relazione del Commissario Mario Morcellini, relatore 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 2015 è quantificato in 389 milioni di euro.
2. L'onere del servizio postale universale per l'anno 2016 è quantificato in 356 milioni di euro.
3. L'onere del servizio universale per gli anni 2015 e 2016 è iniquo.
4. Per gli anni 2015 e 2016 non è istituito il fondo di compensazione degli oneri del servizio universale, di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 261/1999.



AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
COMUNICAZIONI

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

Roma, 7 giugno 2019

**IL PRESIDENTE**  
Angelo Marcello Cardani

**IL COMMISSARIO RELATORE**  
Mario Morcellini

Per attestazione di conformità a quanto deliberato  
**IL SEGRETARIO GENERALE**  
Riccardo Capecchi