### DELIBERA N. 412/14/CONS SERVIZIO POSTALE UNIVERSALE: ANALISI E APPLICABILITÀ DEL MECCANISMO DI RIPARTIZIONE E VALUTAZIONE DELL'EVENTUALE COSTO NETTO PER GLI ANNI 2011 E 2012

## L'AUTORITÀ

NELLA sua riunione di Consiglio del 29 luglio 2014;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità e l'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";

VISTO, in particolare, l'art. 3 del d.lgs. n. 261/1999, come modificato dal decreto legislativo 31 marzo 2011, n. 58, recante "Attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE, per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunità", e, per quanto rileva ai fini del presente procedimento, il comma 14 che recita "[1]'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) i poteri previamente attribuiti all'Agenzia di regolamentazione dall'articolo 2, comma 4, del d.lgs. n. 261/1999 sopra richiamato;

VISTI i Contratti di programma tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane 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;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS del 27 aprile 2012, recante "Adozione del nuovo regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità" e successive modificazioni;

VISTA la delibera n. 444/12/CONS del 4 ottobre 2012, avente ad oggetto "Avvio del procedimento istruttorio concernente Servizio Postale Universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto per l'anno 2011";

VISTI gli avvisi pubblicati sul sito *web* dell'Autorità in data 24 aprile 2013 e 2 agosto 2013 relativamente ai termini del presente procedimento istruttorio;

VISTA la delibera n. 709/13/CONS del 12 dicembre 2013, avente ad oggetto "Proroga dei termini di cui all'articolo 1, comma 3, della delibera n. 444/12/CONS recante Avvio del procedimento istruttorio concernente Servizio postale universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto per l'anno 2011", alla cui parte motiva integralmente si rinvia in ordine alla complessità delle attività di verifica che hanno determinato la necessità di prorogare il termine di conclusione del procedimento istruttorio di cui all'art. 1, comma 3, della delibera n. 444/12/CONS al 31 luglio 2014;

VISTA la delibera n. 117/14/CONS del 13 marzo 2014, avente ad oggetto l'avvio del procedimento istruttorio concernente "Servizio Postale Universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto per l'anno 2012";

VISTA la decisione del Consiglio del 9 aprile 2014, con la quale sono stati riuniti i procedimenti avviati rispettivamente con le delibere n. 444/12/CONS e n. 117/14/CONS;

VISTA la delibera n. 260/14/CONS del 28 maggio 2014, con la quale è stata avviata la consultazione pubblica sullo schema di provvedimento recante "Servizio Postale Universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto per gli anni 2011 e 2012" al fine di acquisire osservazioni e contributi da parte dei soggetti operanti nel settore;

CONSIDERATO, in particolare, quanto previsto dall'allegato I alla direttiva 2008/6/CE, cui rinvia l'art. 13, comma 13, del decreto legislativo n. 261/1999, nella parte in cui così recita:

- "Le Autorità di regolamentazione prendono in considerazione tutti i mezzi atti ad incoraggiare adeguatamente i fornitori di servizi postali (designati o meno) ad assolvere gli obblighi di servizio universale in modo efficiente rispetto ai costi;

- Il costo netto degli obblighi di servizio universale è ogni costo connesso all'operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione;
- Il costo netto degli obblighi di servizio universale deve essere calcolato come la differenza tra il costo netto delle operazioni di un fornitore del servizio universale designato quando è soggetto ad obblighi di servizio universale e il costo netto delle operazioni in assenza di tali obblighi.
- Nel calcolo si terrà conto di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficiano i fornitori di servizi postali designati per fornire il servizio universale, il diritto a realizzare profitti ragionevoli e gli incentivi per una maggiore efficienza economica.
- Particolare attenzione va riservata alla corretta valutazione dei costi che il fornitore del servizio universale designato avrebbe scelto di evitare se non fosse stato soggetto a tali obblighi. Il calcolo del costo netto dovrebbe tener conto anche dei vantaggi, compresi quelli intangibili, che gli obblighi di servizio universale comportano per l'operatore di tale servizio";

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, infatti, che la normativa europea di riferimento considera ammissibili meccanismi di finanziamento nella misura in cui siano atti ad evitare che sul fornitore del servizio universale finisca per gravare un onere eccessivo;

CONSIDERATO, pertanto, che il finanziamento del costo netto del servizio universale presuppone che l'onere possa essere qualificato come eccessivo per il fornitore;

CONSIDERATO che, ai sensi dell'art. 3, comma 12, del d.lgs. n. 261/1999, l'onere per la fornitura del servizio universale è 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;

CONSIDERATO che, per l'esercizio 2011, l'art. 9, comma 1, del suindicato Contratto di programma prevede un trasferimento posto a carico del bilancio dello Stato a parziale copertura dell'onere del servizio universale, pari a 357,101 milioni di euro;

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;

SENTITE in audizione le società Poste Italiane S.p.A., Nexive S.p.A., Fulmine Group e le Associazioni Xplor Italia, AICAI e FISE ARE;

VISTI i contributi prodotti dalle società Poste Italiane S.p.A., Nexive S.p.A., Fulmine Group, UPS Italia s.r.l., DHL Express (Italy) s.r.l., e dalle Associazioni FISE ARE, Xplor Italia, AICAI, FEDIT e Confetra;

CONSIDERATO quanto segue:

### 1. Il quadro normativo europeo e nazionale di riferimento

- 1. Il legislatore comunitario ha avviato l'armonizzazione e la liberalizzazione dei mercati dei servizi postali con la direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997 (cd. "prima direttiva postale"), successivamente emendata a seguito dell'adozione della direttiva 2002/39/CE del 10 giugno 2002 (cd. "seconda direttiva postale"), relativamente all'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali comunitari, e della direttiva 2008/6/CE (c.d. "terza direttiva postale") per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari.
- **2.** La suindicata normativa comunitaria oggi, europea è stata recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. n. 261/1999, successivamente modificato dal decreto legislativo 23 dicembre 2003, n. 384 e, da ultimo, dal d.lgs. n. 58/2011, con i quali è stata data, rispettivamente, attuazione alla seconda e terza direttiva postale.
- 3. Dal quadro normativo di riferimento, l'obiettivo del servizio universale viene declinato in modo tale da "consentire a tutti gli utenti accesso agevole alla rete postale offrendo, in particolare, un numero sufficiente di punti di accesso e garantendo condizioni soddisfacenti per quanto riguarda la frequenza della raccolta e della distribuzione", altresì prevedendo che lo stesso sia fornito "nel rispetto dell'esigenza fondamentale di garantire un funzionamento continuo adattandosi contemporaneamente alle necessità degli utenti e garantendo loro un trattamento equo e non discriminatorio" (in tal senso, Considerato 12 della direttiva 97/67/CE). Di ampio respiro e quale cornice ove tale definizione di servizio universale va ad inserirsi risulta il Considerato 11 della direttiva 97/67/CE ai sensi del quale "è essenziale garantire a livello comunitario un servizio postale universale che offra un insieme minimo di servizi di qualità specifica che devono essere forniti in ciascuno Stato membro ad un prezzo accessibile a tutti gli utenti, indipendentemente dalla loro localizzazione geografica".
- **4.** In tal senso, le norme primarie di recepimento stabiliscono, all'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999, che la fornitura del servizio universale è assicurata permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale, a prezzi accessibili, per poi precisare, al comma 5 della stessa disposizione, che è compito del fornitore del servizio universale garantire l'attivazione di un congruo numero di punti di accesso, secondo criteri di ragionevolezza e tenuto conto delle esigenze dell'utenza (*lett. c*), nonché determinare il prezzo accessibile attraverso un orientamento ai costi che abbia, come riferimento, un'efficiente gestione aziendale (*lett. d*).

- **5.** In particolare, il legislatore europeo ha previsto che l'adempimento di obblighi di servizio universale da cui derivi un costo netto sia finanziata nella misura in cui rappresenti un "onere finanziario eccessivo" per il fornitore, a tal fine introducendo i seguenti strumenti di finanziamento del costo netto cui gli Stati membri possono fare ricorso:
  - a. meccanismo di compensazione basato sull'erogazione di fondi pubblici;
  - b. meccanismo volto a ripartire il costo netto degli obblighi del servizio universale fra i fornitori di servizi e/o gli utenti secondo modalità trasparenti e mediante la partecipazione a un fondo di compensazione;
  - c. procedure di appalto pubblico, compresi, come previsto dalle direttive sull'aggiudicazione degli appalti pubblici, il dialogo competitivo o le procedure negoziate con o senza la pubblicazione di un bando di gara.
- **6.** Indifferentemente dalla scelta del meccanismo di finanziamento del servizio universale, occorre che siano rispettati i principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità di matrice europea, così come ogni decisione adottata in tale ambito dovrebbe essere presa alla stregua di criteri trasparenti, obiettivi e verificabili. Dal che discende quanto previsto dal legislatore italiano che, all'art. 3, comma 11, del d.lgs. n. 261/1999, ha inteso ribadire l'osservanza di tali principi al fine della designazione del fornitore del servizio universale, nonché la necessaria analisi dei costi, tenendo conto tra gli altri del criterio di continuità della fornitura del servizio universale stante il ruolo dallo stesso svolto nella coesione economica e sociale.
- 7. La direttiva 2008/6/CE riconosce, inoltre, 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 27). Ciò, del resto, è sancito nell'articolato della stessa direttiva ove, nel riformulare l'art. 7 della direttiva 97/67/CE, si rimette agli Stati membri la possibilità di finanziare la fornitura del servizio universale "in conformità a qualsiasi altro strumento compatibile con il trattato".
- **8.** La metodologia per il calcolo dell'eventuale costo netto del servizio universale è contenuta nell'allegato I alla direttiva 2008/6/CE, parte B. L'illustrazione della metodologia è preceduta dal monito alle Autorità di regolamentazione ad esaminare con attenzione tutti gli strumenti a loro disposizione che possano essere idonei a spingere i fornitori di servizi postali "ad assolvere gli obblighi di servizio universale in modo efficiente rispetto ai costi".

L'allegato I, parte B, specifica poi che:

- sono imputabili al costo netto degli obblighi di servizio universale solo i costi connessi e necessari all'operazione della fornitura del servizio universale;
- il costo netto degli obblighi di servizio universale deve essere calcolato come la differenza tra il costo netto delle operazioni di un fornitore del servizio universale

- designato quando è soggetto ad obblighi di servizio universale e il costo netto delle operazioni in assenza di tali obblighi;
- si deve tener conto, nel calcolo del costo netto, di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi intangibili e commerciali, il diritto a realizzare profitti ragionevoli e gli incentivi a una maggiore efficienza economica;
- i costi che il fornitore del servizio universale designato avrebbe scelto di evitare, in assenza di obblighi, devono essere analiticamente e correttamente valutati;
- il fornitore del servizio universale coopera con l'Autorità di regolamentazione per consentire la verifica del costo netto.
- 9. Per quanto qui di specifico interesse, resta da richiamare la disposizione di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 261/1999 che prevede l'obbligo, per il fornitore del servizio universale, di istituire la separazione contabile che consente di operare un chiaro distinguo tra i singoli servizi e prodotti inclusi nel servizio universale e quelli che non sono nello stesso ricompresi. A tal fine, il comma 2 del citato disposto normativo stabilisce che l'imputazione dei costi a ciascuno dei servizi avvenga mediante la cd. "direttizzazione", nei casi in cui i costi siano direttamente attribuiti ad un particolare servizio o prodotto, ovvero allocando i costi comuni con ciò intendendosi quelli per i quali non sia possibile un'imputazione diretta ad un servizio o prodotto tramite le modalità contabili individuate nello stesso presidio normativo.

#### 2. L'iter istruttorio

- **10.** In data 25 giugno 2012 è pervenuto agli uffici dell'Autorità (di seguito anche Uffici) il documento di separazione contabile relativo all'esercizio 2011 trasmesso da Poste Italiane in ossequio a quanto previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 261/1999 e dall'art. 3 del Contratto di programma.
- 11. L'Autorità, cui compete ai sensi dell'art. 3, comma 14, del d.lgs. n. 261/1999 rendere "pubblica annualmente la quantificazione dell'onere del servizio universale", ha avviato, con delibera n. 444/12/CONS del 4 ottobre 2012, il procedimento istruttorio "Servizio postale universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto per l'anno 2011" concernente le modalità di finanziamento e la verifica del calcolo del costo netto del servizio universale 2011 fornito da Poste Italiane.
- 12. Al fine di acquisire ogni informazione utile alle attività di verifica del costo netto dichiarato da Poste Italiane per l'anno 2011 e del relativo finanziamento, in data 19 novembre 2012, è stato richiesto alla società di fornire, attraverso una relazione tecnica dettagliata, la metodologia di calcolo seguita per determinare, conformemente alle novità apportate in materia dalla direttiva 2008/6/CE, i costi che il fornitore del servizio universale avrebbe evitato in assenza degli obblighi di servizio universale, all'uopo indicando, in dettaglio, il calcolo dei costi evitabili, nonché fornendo ogni altra documentazione utile a chiarire la metodologia impiegata per la valutazione dei vantaggi intangibili e commerciali derivanti dagli obblighi di servizio universale.

- **13.** In data 18 dicembre 2012 Poste Italiane, in risposta alla richiesta degli Uffici, ha prodotto il documento di separazione contabile 2011 ("*Metodologia di calcolo del costo netto 2011*") contenente la quantificazione del costo netto sostenuto in ragione degli obblighi di servizio universale.
- **14.** Una prima *tranche* di attività di verifica si è svolta presso la sede di Poste Italiane nei giorni 15 febbraio, 19 febbraio e 7 marzo 2013.
- 15. In particolare, nell'ambito delle verifiche effettuate il 15 febbraio 2013, Poste Italiane ha illustrato il documento "Metodologia di calcolo del costo netto 2011" soffermandosi sulla definizione dello scenario ipotetico di riferimento dell'operatore che svolge la medesima attività in assenza degli obblighi di servizio universale (di seguito, anche denominato NFSU) utilizzato per il calcolo del costo netto. A fronte della specifica richiesta degli Uffici di approfondire, in tale quadro, gli aspetti metodologici relativi al recapito, Poste Italiane ha consegnato, nonché illustrato, due documenti dal titolo "Network Postale" e "La rete di recapito".
- 16. Nel corso dell'incontro svoltosi il 19 febbraio 2013, Poste Italiane ha consegnato ed illustrato un documento sintetico concernente il "Calcolo della prestazione del portalettere" con il quale si è dato conto dei parametri utilizzati per la determinazione del valore della prestazione del portalettere. Data la genericità del suddetto documento, Poste Italiane, in riscontro alla richiesta degli Uffici, ha successivamente inviato una relazione tecnica sul calcolo della prestazione del portalettere e relativi approfondimenti sulla metodologia utilizzata.
- 17. Le attività di verifica effettuate in data 7 marzo 2013 sono state incentrate sul modello logistico-produttivo relativo all'operatore NFSU elaborato da Poste Italiane che ha dapprima illustrato il documento dal titolo "Implementazione del modello logistico-produttivo per l'Operatore NFSU" e, in seguito, fornito chiarimenti in ordine al modello da essa predisposto per il calcolo delle zone di recapito. A fronte delle richieste di chiarimenti formulate sulla base di quanto emerso nel corso della riunione, Poste Italiane ha inviato, in data 2 maggio 2013, il documento recante "Elementi di risposta alla richiesta di informazioni dell'Agcom del 7 marzo 2013". E' stato, inoltre, fornito da Poste Italiane il documento sui costi indiretti ed overheads recante data 26 marzo 2013.
- **18.** In considerazione della complessità caratterizzante le attività di acquisizione e verifica di tutti i dati e le informazioni inerenti alla metodologia di calcolo del costo netto del servizio universale ed ai modelli operativi elaborati da Poste Italiane, è stata disposta, con comunicazione pubblicata sul sito *web* in data 24 aprile 2013, la sospensione del termine di conclusione del procedimento, inizialmente fissato in 180 giorni decorrenti dalla data di pubblicazione della menzionata delibera n. 444/12/CONS.
- 19. Successivamente, in occasione dell'incontro tenutosi in data 19 luglio 2013, presso la sede di Poste Italiane, volto a calendarizzare le ulteriori attività di verifica, Poste Italiane ha rappresentato le proprie difficoltà a fornire, durante i mesi dei agosto e settembre, il necessario supporto stante il concomitante avvio di altri procedimenti istruttori da parte

dell'Autorità. Alla luce di ciò, è stato reso noto, con comunicazione pubblicata sul sito *web* il 2 agosto 2013, il prolungamento di ulteriori 60 giorni della sospensione dei termini del procedimento in precedenza disposta.

- 20. Con delibera n. 709/13/CONS, l'Autorità ha ulteriormente prorogato il procedimento in argomento fino al 31 luglio 2014, in ragione della concomitante partecipazione di Poste Italiane alla consultazione pubblica sulla determinazione delle tariffe massime dei servizi postali rientranti nel servizio universale, indetta con delibera n. 384/13/CONS e conclusasi in data 16 ottobre 2013, nonché della necessità di disporre di un tempo congruo e ragionevole per addivenire all'elaborazione di una metodologia operativa per il calcolo del costo netto del servizio universale improntato al criterio del cd. "costo netto evitato" stabilito dalla direttiva 2008/6/CE, rispetto al quale non esistono ancora precedenti consolidati, né orientamenti e linee guida della Commissione europea.
- **21.** La seconda *tranche* delle attività di verifica del calcolo del costo netto del servizio universale postale, avviata in data 20 dicembre 2013, si è caratterizzata per lo svolgimento, in parallelo, di incontri inerenti alle diverse problematiche necessitanti ulteriori approfondimenti e di sedute *ad hoc*, riguardanti i singoli modelli operativi.
- **22.** Nella riunione tenutasi il 13 gennaio 2014, sono stati illustrati i modelli operativi del recapito e del trasporto, nonché i relativi fogli di calcolo, allo scopo di dare contezza delle riduzioni ipotizzate con riguardo all'operatore non fornitore del servizio universale.
- 23. Nell'ambito delle verifiche calendarizzate il 15 ed il 17 gennaio 2014, sono stati, rispettivamente, illustrati il tasso di remunerazione del capitale impiegato, il cd. WACC (Weighted Average Cost Capital), nonché le stime concernenti sia i vantaggi intangibili e commerciali, sia gli effetti derivanti dal regime di esenzione IVA in termini di costo per il fornitore del servizio universale derivante dall'indeducibilità dell'imposta.
- **24.** In sede di verifiche effettuate in data 20 gennaio 2014, Poste Italiane ha illustrato la rendicontazione dei ricavi tracciati per servizio, per poi fornire chiarimenti in ordine alla propria classificazione dei costi, alle rettifiche IVA, nonché al modello di determinazione della domanda.
- **25.** Il documento "*Rete UP Modello operativo dell'operatore NFSU*" è stato illustrato da Poste Italiane nel corso dell'incontro svoltosi il 22 gennaio 2014, cui hanno fatto seguito le ulteriori attività di verifica espletate nei giorni 27, 29, 31 gennaio e 3 febbraio 2014, per lo più orientate ad acquisire chiarimenti in ordine alla determinazione delle principali voci iscritte in contabilità per il calcolo del costo netto.
- **26.** Nei giorni successivi, Poste Italiane ha fornito agli Uffici ulteriori elementi informativi acquisiti agli atti del procedimento.
- **27.** Conclusa l'attività di verifica relativa al costo netto per l'anno 2011, in data 13 marzo 2014 è stato disposto l'avvio, con la delibera n. 117/14/CONS, del procedimento istruttorio concernente il "Servizio postale universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto per l'anno 2012".

- **28.** Nel corso della seduta del 9 aprile 2014, il Consiglio dell'Autorità ha ritenuto opportuno disporre la riunione dei procedimenti istruttori per la verifica del costo netto concernente gli anni 2011 e 2012.
- **29.** In data 28 marzo 2014, si è tenuta, presso Poste Italiane, la riunione con la quale sono state avviate le attività di verifica del costo netto per l'anno 2012.
- **30.** Successivamente, in data 3 aprile 2014, sono stati presentati, da Poste Italiane, il modello della domanda di servizi postali in assenza di obblighi di servizio universale ed il modello operativo della rete di smistamento.
- **31.** In data 4 aprile 2014, Poste Italiane ha illustrato il calcolo dei vantaggi intangibili e commerciali relativamente al quale è emerso un cambio della metodologia adottata per il 2011 nonché il calcolo del tasso di remunerazione del capitale (WACC).
- **32.** In data 7 aprile 2014, la riunione è stata incentrata sui modelli operativi della rete di recapito e di quella di trasporto nell'ipotesi di assenza degli obblighi di servizio universale.
- 33. In data 10 aprile 2014, Poste Italiane ha illustrato i formati contabili relativi all'esercizio 2012 per quanto attiene ai costi diretti, costi da IVA non detraibile, costi della rete di trasporto, costi della rete di recapito e smistamento, costi diretti relativi ad altre strutture e costi delle strutture operative della rete commerciale, per poi integrarli con i nuovi formati contabili prodotti in base alle richieste formulate dall'Autorità nell'ambito delle verifiche per l'anno 2011 (modello di calcolo dei costi indiretti ed *overheads*, degli oneri e proventi finanziari, nonché degli oneri fiscali; metodologia di calcolo dei costi di sportello dell'ufficio postale dei prodotti postali; calcolo del capitale impiegato).
- **34.** In data 16 aprile 2014 si sono tenuti, in parallelo, l'incontro incentrato sulla presentazione del modello operativo degli Uffici Postali nell'ipotesi di assenza degli obblighi di servizio universale e la riunione che ha visto Poste Italiane illustrare i costi indiretti che presentano un nesso di causalità lineare con l'evitabilità dei portalettere, il calcolo dei costi unitari dei beni strumentali alle strutture di recapito ed ai centri di rete postale, oltre ai costi unitari del personale, delle *occupancy*, delle *utilities* e dei mezzi di trasporto dei CRP, delle SDR e degli UP, nonché ai costi indiretti delle strutture preposte ai Servizi Postali.
- **35.** In data 18 aprile 2014, Poste Italiane ha illustrato i costi indiretti, i costi unitari concernenti i beni strumentali delle SDR e dei CRP, nonché l'apertura dei livelli stipendiali del personale addetto alle SDR ed ai CRP.
- **36.** In data 24 aprile 2014, si è svolto l'incontro con Poste Italiane che ha presentato il dettaglio degli ammortamenti, del valore residuo dei cespiti impiegati, nonché la vita utile per SDR. CRP ed UP.
- **37.** Nel corso dell'attività di verifica, inoltre, Poste Italiane ha fornito all'Autorità, su richiesta, informazioni e dati necessari per il corretto svolgimento delle attività.
- **38.** Con la delibera 260/14/CONS è stata avviata la consultazione pubblica sullo schema di provvedimento recante "Servizio Postale Universale: analisi e applicabilità del meccanismo

di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto per gli anni 2011 e 2012", al fine di acquisire osservazioni e contributi da parte dei soggetti operanti nel settore.

**39.** La consultazione pubblica si è conclusa il 10 luglio 2014 e ha visto l'intervento di diversi soggetti, attraverso l'invio di memorie e documenti e la partecipazione ad audizioni. In particolare, sono intervenute le società Poste Italiane S.p.A., Nexive S.p.A., Fulmine Group, UPS Italia s.r.l. e DHL Express (Italy) s.r.l. e le Associazioni Xplor Italia, AICAI, FEDIT, Confetra e FISE ARE (di seguito, anche FISE).

# 3. La metodologia di calcolo del costo netto del servizio universale 2011 e 2012 presentata da Poste Italiane

- **40.** Per la valorizzazione del costo netto del SU, secondo il nuovo dettato normativo, Poste Italiane ha provveduto ad integrare il proprio sistema di Separazione Contabile. In particolare, al nuovo scenario di riferimento, ossia alle ipotesi di mercato e di riorganizzazione dei processi commerciali e logistico-produttivi sviluppate per l'operatore in assenza di obblighi di SU, è stato applicato lo stesso modello di *accounting* utilizzato negli anni precedenti.
- 41. L'applicazione della metodologia utilizzata risponde sinteticamente ai seguenti principi:
  - applicazione dello standard di costo FDC (Fully Distributed Costs) fino al risultato d'esercizio;
  - impiego della base di costo HCA (*Historical Costs Accounting*), ossia dei costi storici fondati sulla spesa realmente sostenuta *dall'incumbent* così come rilevabili in Bilancio;
  - utilizzo della metodologia ABC (*Activity Based Costing*) basata sul principio di causalità tra attività, costi ad essa associati ed output;
  - classificazione ed allocazione dei costi sulla base di categorie (costi diretti, indiretti e centrali).
- **42.** Per la determinazione del costo netto è stata adottata la metodologia del Profitability Cost che consente il confronto tra l'operatore fornitore del servizio universale e l'operatore non soggetto agli obblighi di servizio universale, entrambi operanti in un regime di concorrenza. In particolare, tale metodologia calcola il costo netto del servizio universale come la differenza tra il livello di profitto dell'operatore fornitore del servizio universale che fornisce i servizi universali e il profitto di tale operatore in assenza di tali obblighi. Un approccio alternativo utilizzabile per il calcolo del costo netto è il cosiddetto *Deficit Approach*, che lo quantifica come la somma delle perdite dei servizi universali offerti in deficit, al netto dei profitti che alcuni dei servizi universali potrebbero produrre, così come questi vengono quantificati nei conti economici del fornitore del servizio universale. Infine, un ulteriore approccio applicabile è quello del Net Avoidable Cost (NAC), che calcola il costo netto come la somma delle perdite dei servizi universali forniti separando i singoli segmenti di servizi individuati, con l'ipotesi che la fornitura di ciascun servizio universale sia indipendente dagli altri.

- **43.** Poste Italiane ha definito e valorizzato il nuovo scenario di riferimento dell'operatore privo di obblighi di servizio universale. Tale operatore è sul mercato con logiche proprie della libera concorrenza, ossia con l'obiettivo di massimizzazione del profitto, senza nessun vincolo in termini di:
  - Portafoglio prodotti e relativi livelli di servizio;
  - Rete di vendita e distributiva;
  - Aree territoriali in cui operare.
- **44.** Lo scenario di mercato di riferimento è stato ipotizzato, con un approccio iterativo, congiuntamente alle ipotesi di razionalizzazione dei processi operativi e commerciali, che tengono conto di maggiori livelli di flessibilità e di un'organizzazione più snella.
- **45.** A tal fine Poste Italiane, nella veste di operatore privo di obblighi, ha rimodulato la propria offerta, sulla base della domanda di mercato, verificando la profittabilità dei servizi più rilevanti mantenendo le tariffe al livello attuale (fatta eccezione per l'applicazione dell'IVA) e ipotizzando modifiche del modello operativo che, per effetto delle caratteristiche della domanda, riducessero sensibilmente i costi intaccando i ricavi in misura meno che proporzionale.
- **46.** In particolare, l'operatore privo di obblighi, non avendo più gli attuali vincoli in termini di copertura territoriale e recapito giornaliero, in una logica di mercato, modifica i livelli di servizio da proporre alla clientela e, di conseguenza, procede ad una riorganizzazione del recapito e della sua rete di vendita, sino al punto di determinare la totale eliminazione di taluni servizi, attualmente caratterizzati da ridotti tempi di consegna (J+1), con il conseguente impatto sui servizi di sostituzione.
- **47.** Con riferimento ai prezzi, inoltre, l'operatore privo di obblighi, non beneficiando più della fornitura di servizi esenti da IVA, offre sul mercato esclusivamente servizi comprensivi di IVA.
- **48.** Nello scenario di riferimento ipotizzato, concernente l'assenza di obblighi di servizio universale, Poste Italiane ha modificato la catena logistica della rete dei servizi postali secondo logiche di mercato. In particolare, lo scenario di riferimento di un operatore ipotetico privo di obblighi di servizio universale differisce dalle attuali condizioni per:
  - la frequenza dei giorni di recapito settimanale;
  - la velocità di recapito della corrispondenza ordinaria (Posta prioritaria);
  - la razionalizzazione degli uffici postali;
  - gli effetti sui costi e sui ricavi dell'eliminazione dell'esenzione IVA.
- **49.** Poste Italiane ha ipotizzato di differenziare la frequenza di recapito sul territorio, riducendola nelle aree meno profittevoli, con costi elevati o domanda debole, mantenendo invece gli attuali standard nelle aree profittevoli e caratterizzate da maggiori possibilità di sviluppo commerciale. Tra queste ultime le Aree Metropolitane, nelle quali viene garantito il

recapito quotidiano, e le altre principali città, per le quali si è ipotizzato il recapito a giorni alterni. Per i restanti comuni con popolazione superiore ad una determinata soglia, è stato previsto il recapito una volta alla settimana, mentre per i comuni a bassa popolazione l'attività di recapito non viene effettuata.

- **50.** La principale modifica della catena logistica, conseguente alla minore frequenza di recapito sopra indicata, è rappresentata dall'utilizzo esclusivo di una rete in gomma in sostituzione dell'attuale modello misto aereo/gomma. Ciò comporta un rilassamento dei tempi di trasporto e modifiche nell'operatività imponendo in contropartita una riorganizzazione del portafoglio dei servizi offerti, con la totale eliminazione di quelli caratterizzati dalla consegna entro il giorno successivo all'accettazione (servizi in J+1) tra cui invii di quotidiani e settimanali, Raccomandata1, telegramma. La pubblicità diretta per corrispondenza vedrebbe una contrazione dei volumi, differenziata per corrispondenza indirizzata e non indirizzata.
- **51.** Secondo lo scenario ipotizzato da poste Italiane, non sarebbero impattati dall'eliminazione della rete di trasporto J+1 i servizi di invii singoli e multipli di Posta prioritaria, Posta raccomandata, Posta massiva.
- **52.** Poste Italiane ha formulato le ipotesi del modello logistico, dell'operatore privo di obblighi, prevedendo una razionalizzazione delle risorse impiegate nelle fasi del processo produttivo relative a:
  - accettazione
  - raccolta
  - smistamento
  - trasporto nazionale
  - distribuzione
  - recapito
  - gestione inesitate
- **53.** Nello specifico, le ipotesi poste alla base dello scenario logistico-operativo dell'operatore privo di obblighi prevedono che:
  - L'accettazione sia attiva tutti i giorni; la raccolta sia attiva tutti i giorni solo presso gli Uffici Postali aperti; la rete di smistamento sia razionalizzata; il trasporto nazionale sia effettuato solo su gomma e la distribuzione fino ai punti di recapito sempre attiva su un numero ridotto di centri.
  - Il recapito sarebbe limitato e razionalizzato per zone geografiche (in funzione del livello di popolazione e delle opportunità di *business*). Minore copertura del territorio con conseguente razionalizzazione della rete di consegna e dei nodi di recapito secondo una logica geografica, con maggior impatto nelle regioni a basso traffico e a maggior costo. In particolare:

- o recapito quotidiano limitato alle Aree Metropolitane (Roma, Milano, Torino, Firenze, Genova, Venezia, Napoli, Bologna, Bari);
- o recapito a giorni alterni per le restanti località (principalmente in provincia);
- o recapito 1 volta a settimana per le località a basso traffico (principalmente in regioni del Sud e Isole);
- nessun servizio di recapito in località di difficile copertura (circa 80 zone di recapito).
- **54.** La riduzione della frequenza di recapito avrebbe innanzitutto impatto sui servizi che prevedono i termini della consegna entro il giorno successivo a quello di accettazione (J+1). Tra i principali servizi che fanno uso della rete J+1 si hanno il servizio di posta prioritaria, il servizio di raccomandata1, i telegrammi, le stampe quotidiane.
- 55. I principali impatti sul modello logistico produttivo, derivanti dal *set* di scelte ipotetiche di mercato in uno scenario di assenza di obblighi di servizio universale, prevedono una riduzione dei centri di distribuzione (circa il 60%) e del personale destinato al recapito delle lettere (circa il 60%) e una razionalizzazione degli impianti di smistamento automatizzati e manuali su tutto il territorio nazionale. Anche la rete di trasporto nazionale sarebbe fortemente ridimensionata in seguito all'eliminazione del trasporto aereo e alla gestione della corrispondenza solo attraverso il trasporto su gomma.
- **56.** Poste Italiane prevede inoltre un forte ridimensionamento della rete commerciale costituita da 4 tipologie di uffici postali (UP):
  - UP Centrali: sono gli UP principali caratterizzati dai dati quantitativi più elevati in termini di ricavi e costi gestiti oltre che di potenziale commerciale. Rappresentano il punto di riferimento tradizionale dei centri urbani di medio-grandi dimensioni, con ruolo quindi di rappresentanza per la clientela della città, ed offrono la gamma completa dei prodotti e servizi di PI;
  - UP Relazionali: sono situati in zone a forte intensità commerciale. Offrono un'ampia gamma di prodotti con focus prevalente sui prodotti/servizi finanziari;
  - UP Standard: sono uffici di medie dimensioni situati in centri medi o medio-grandi. Rappresentano il cluster più numeroso con un *range* di UP dotati di un numero medio di sportelli attivi per la clientela che va da [omissis];
  - UP di Presidio: sono situati in aree commercialmente marginali, paesi ed aree suburbane a bassa densità abitativa. Sono caratterizzati tipicamente dalla presenza di un Direttore mono-operatore.
- 57. In uno scenario privo di obblighi di servizio universale Poste Italiane dovrebbe applicare l'IVA a tutti i servizi postali. L'applicazione dell'IVA ai clienti su tutti i servizi consentirebbe a Poste Italiane di detrarre l'IVA (invece indetraibile) pagata per l'acquisizione da soggetti terzi di fattori produttivi intermedi.
- **58.** Il nuovo scenario di mercato scelto da Poste Italiane, qualora non fosse soggetta agli obblighi di servizio universale, determina variazioni su tutti i volumi di traffico della posta prioritaria, raccomandata, massiva, dell'avviso di ricevimento, degli atti giudiziari, del pacco ordinario. Alcune variazioni sono causate proprio dalla modifica del modello logistico

operativo che prevede l'eliminazione del trasporto aereo e quindi dei servizi caratterizzati dalla velocità del recapito quali la posta prioritaria (J+1) e la posta raccomandata 1 (J+1). L'impatto sui volumi di traffico è generato inoltre dalla riduzione della frequenza di recapito, dalla riduzione del numero degli uffici postali, dalla scelta di eliminare l'offerta del pacco ordinario.

- **59.** Determinati i costi evitabili, Poste Italiane ha stimato i vantaggi intangibili e commerciali legati agli obblighi di SU nonché il tasso di remunerazione del capitale (WACC).
- **60.** Poste Italiane ha dunque calcolato l'onere del servizio universale per il 2011 e 2012, tenendo conto, oltre che del costo netto, anche dei vantaggi intangibili e commerciali, nonché del diritto a realizzare profitti ragionevoli. L'onere del servizio universale così calcolato è risultato pari a -709 milioni di euro nel 2011 e -704 milioni di euro nel 2012, come evidenziato nella tabella di seguito rappresentata:

Tabella 1: Costo netto presentato da Poste Italiane.

	Costo netto	2011	2012
A	Costo Netto Operatore Fornitore Servizio Universale	- 581	- 592
В	Costo Netto Operatore non Fornitore Servizio Universale	+406	+ 338
С	Equa Remunerazione del capitale investito Operatore Fornitore Servizio Universale	+190	+144
D=A-C	Onere del Servizio Universale al lordo dei vantaggi intangibili e commerciali	- 771	- 736
Е	Vantaggi intangibili e commerciali	+ 62	+ 32
F=D+E	Onere del Servizio Universale	- 709	- 704

**61.** Il costo netto evitato è di -987 milioni di euro per il 2011 e -930 milioni di euro per il 2012 e rappresenta l'onere derivante dai vincoli relativi all'erogazione del Servizio Universale. Tale valore non tiene tuttavia conto della remunerazione del capitale e dei vantaggi intangibili e commerciali.

## 4. La definizione della metodologia di calcolo del costo netto del servizio universale effettuata dall'Autorità

62. Il costo netto del servizio universale è definito come la differenza tra il costo netto sostenuto dall'operatore soggetto agli obblighi di servizio universale e il costo netto dello stesso operatore in uno scenario privo di obblighi. Tale differenza è calcolata a partire dai costi/ricavi della situazione attuale del fornitore del servizio universale ai quali sono detratti i costi/ricavi che Poste Italiane ipotizza di ridurre in un contesto di assenza di obblighi di servizio universale. Da un punto di vista contabile, ogni voce di costo/ricavo presenterà i conti secondo il seguente esempio:

Tabella 2: Esempio numerico sull'applicazione della metodologia di calcolo del costo netto.

			псио	•			
	A	В	C=A-B				
	FSU <sup>1</sup> 2011	NFSU <sup>2</sup> 2011	Saving <sup>3</sup> 2011		FSU 2012	NFSU 2012	Saving 2012
Costi esterni	100	80	20		90	75	15
Costo del personale	210	70	140				
Ammortamenti							
Costi totali	310	150	160				

- **63.** La sommatoria delle voci di *saving*, per ogni natura di costo, rappresenta il totale dei costi che sarebbero evitati in uno scenario controfattuale dall'operatore privo di obblighi. Come evidente dalla tabella sintetica, concorrono dunque a determinare il costo netto sia i valori di costo fattuali sostenuti dal fornitore del servizio universale (FSU), sia i valori di costo sostenuti in uno scenario ipotetico dall'operatore privo di obblighi (NFSU).
- **64.** L'analisi del costo netto ha dunque ad oggetto, da un lato, i costi dell'operatore FSU e, dall'altro, la verosimiglianza dei minori costi ipotizzati per l'operatore NFSU. I costi

<sup>2</sup> NFSU: operatore non fornitore del servizio universale (scenario controfattuale)

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> FSU: fornitore del servizio universale (scenario fattuale)

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Saving: quota dei costi evitati in uno scenario controfattuale (ipotetico) in cui Poste Italiane non è soggetta ad obblighi di servizio universale.

dell'operatore FSU imputati ai fini del calcolo del costo netto devono essere quelli strettamente connessi e necessari alla prestazione del servizio universale. Differentemente, il fornitore del servizio universale avrebbe un forte incentivo a sostenere costi elevati che sarebbero comunque finanziati da soggetti terzi, pubblici e privati, tra cui anche i concorrenti diretti nell'ambito dei servizi postali e in ultimo i singoli contribuenti al finanziamento della spesa pubblica.

- **65.** Una volta analizzata la pertinenza e la congruità dei costi imputati al FSU, è necessario analizzare la verosimiglianza dello scenario ipotetico prospettato da Poste Italiane in assenza di obblighi di servizio universale. In altri termini, si tratta di analizzare le risorse che Poste Italiane (anche operatore ipotetico oppure non fornitore del servizio universale) avrebbe evitato di impiegare nel proprio processo produttivo se non fosse stata soggetta ad obblighi di servizio universale, tra cui ad esempio:
  - la frequenza minima di recapito (cinque giorni a settimana);
  - il trasporto della corrispondenza entro il giorno successivo a quello di accettazione (cosiddetto J+1);
  - la copertura minima territoriale degli uffici postali;
  - la fornitura del servizio del Pacco ordinario.
- **66.** Inoltre, in assenza di obblighi, l'operatore non sarebbe soggetto ad obblighi di esenzione IVA sui servizi postali inclusi nel contenuto del servizio universale.
- 67. Sotto il profilo metodologico, l'evitabilità dei costi deve essere determinata in base ad uno scenario ipotetico di riferimento nel quale si dovrebbe tener conto solo dei comportamenti verosimili che avrebbe adottato l'operatore in assenza di obblighi di servizio universale. Le scelte organizzative intraprese dall'operatore FSU, indipendenti dagli obblighi di servizio universale, quali per esempio il dimensionamento delle proprie reti di recapito, trasporto o dei punti di accesso non dovrebbero alimentare il costo netto. Queste, piuttosto, potrebbero essere valutate sotto il profilo della pertinenza e necessità dei costi sostenuti dell'operatore FSU in relazione alla prestazione richiesta dal servizio universale.
- 68. Nella valutazione della credibilità dello scenario di riferimento ipotizzato dall'operatore in assenza di obblighi di servizio universale, si dovrebbe altresì tener conto dei livelli di servizio effettivamente offerti dal fornitore del servizio universale in relazione ai livelli minimi imposti da tali obblighi. Infatti, se i servizi offerti presentassero già dei livelli superiori ai requisiti minimi da rispettare, ovvero se l'operatore non sfruttasse a pieno i margini concessi dalla normativa vigente, potrebbe rappresentare un indicatore del fatto che tali vincoli non sono ritenuti stringenti dall'operatore stesso. Pertanto, occorrerebbe valutare se in assenza di servizio universale ci sarebbero verosimilmente o meno cambiamenti di strategia.
- **69.** Operativamente, per ogni singola voce di costo sono determinati separatamente i costi effettivamente sostenuti dal FSU e i costi (tipicamente più bassi) del NFSU. La differenza per

singola voce di costo tra i conti FSU e NFSU alimenta il costo netto sotto la voce denominata da Poste Italiane "savings".

**70.** La prima fase della verifica del calcolo del costo netto consiste nel separare la valutazione della pertinenza e necessità dei costi sostenuti (e delle risorse impiegate dal FSU) rispetto alla valutazione della verosimiglianza dell'evitabilità dei costi (e delle risorse), in assenza di obblighi di servizio universale. Quando i costi sostenuti non sono pertinenti o necessari alla prestazione dell'operatore FSU, il valore di costo (FSU) è rettificato in riduzione e la differenza con i costi evitabili del NFSU si riduce con una conseguente diminuzione del saving (costo netto).

Tabella 3: Esempio numerico dell'impatto delle rettifiche ai costi relative alla pertinenza, necessità, verosimiglianza.

	F =						
	A	В	С	D	E=A-C	F=B-D	
	FSU conti dichiarati da USP <sup>4</sup>	FSU post verifica pertinenza e necessità	NFSU conti dichiarati da USP	NFSU post verifica verosimiglianza evitabilità	Saving conti dichiarati da USP	Saving post <b>verifica</b>	
COSTI							
Personale	300	250	100	200	200	50	
Ammortamenti	50	50	40	40	10	10	
Esterni	100	80	60	70	40	10	
TOTALI	450	380	200	310	250	70	

- **71.** L'esempio riportato in tabella, i cui valori sono inseriti a mero scopo esemplificativo, distingue i conti dichiarati dal fornitore del servizio universale dai conti verificati dal regolatore, evidenziando separatamente l'impatto delle rettifiche effettuate, da un lato, sui valori dell'operatore FSU dovute alla pertinenza/necessità dei costi e, dall'altro, sui valori dell'operatore NFSU sull'evitabilità dei costi.
- 72. Tipicamente i fornitori del servizio universale fronteggiano altri vincoli, rispetto a quelli rappresentati dagli obblighi di servizio universale, che possono essere rappresentati da vincoli di mercato o normativi. All'interno di tali vincoli sono annoverabili per esempio gli accordi raggiunti dal fornitore del servizio universale nel mercato del lavoro, oppure le richieste di mantenimento dell'apertura di uffici postali (anche se fuori del servizio universale) da parte di organi pubblici. I vincoli diversi dagli obblighi di servizio universale che hanno impatto sui costi del fornitore del servizio universale non dovrebbero tuttavia alimentare il costo netto nella misura in cui non siano pertinenti e necessari ai fini della prestazione del servizio universale, anche se possono rappresentare delle caratteristiche della *legacy* storica dell'organizzazione aziendale del fornitore del servizio universale.
- 73. Come anche indicato nella direttiva 2008/06/CE, i costi sostenuti dal fornitore del servizio universale, imputabili a proprie inefficienze produttive, non devono essere imputati al costo netto. Per evitare che le scelte dell'operatore attuale possano essere confuse come comportamenti indotti dagli obblighi di servizio universale, è opportuno identificare delle variabili fattuali ed effettivamente riscontrabili che possano far ragionevolmente presumere quali politiche organizzative sarebbero state intraprese dall'operatore ipotetico in assenza di obblighi.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Universal Service Provider

- 74. In merito agli obblighi sulla frequenza di recapito, particolare attenzione deve essere dedicata alla valutazione della pertinenza e necessità dei costi sostenuti e delle risorse impiegate per questa specifica prestazione del servizio universale, ivi inclusi vincoli sistemici (politiche pubbliche, accordi sindacali, ecc.) che potrebbero limitare la libertà d'impresa. Le risorse impiegate nel recapito sono riconducibili prevalentemente ai portalettere, quindi ai mezzi di trasporto, materiale di consumo, *occupancy* e *utilities* dei portalettere stessi. Tali risorse dovrebbero essere pertinenti alla prestazione del servizio universale e dimensionate in funzione dei volumi attesi di traffico da recapitare.
- 75. Ai fini della valutazione della verosimiglianza dello scenario ipotetico del recapito in assenza di obblighi, è opportuno tenere in considerazione diversi elementi, tra cui i comportamenti fattuali del fornitore del servizio universale che indicano con ragionevole certezza strategie commerciali indipendenti dagli obblighi, il confronto tra i livelli di servizio che sarebbero offerti nell'ipotesi di operatore non fornitore del servizio universale e quelli effettivamente offerti dall'operatore soggetto agli obblighi di servizio universale in relazione ai requisiti minimi imposti dagli obblighi stessi, i principali risultati che emergono dalla letteratura di settore, la sostenibilità delle condizioni tecniche del processo produttivo del recapito in relazione alle variazioni ipotizzate nel modello operativo dell'operatore non fornitore del servizio universale, considerando l'effettiva situazione del mercato dei servizi postali. Inoltre, appare utile il confronto con i Paesi europei che hanno adottato l'uso di uno scenario controfattuale per il calcolo del costo netto del servizio universale, considerando anche gli aspetti demografici, territoriali e legati alla domanda di servizi postali.
- **76.** Ulteriori valutazioni dovrebbero riguardare la pertinenza e la necessità del sostenimento dei costi e l'impiego delle risorse nel trasporto. Le risorse impiegate nel trasporto sono riconducibili prevalentemente agli addetti ai centri di smistamento, gli addetti alla conduzione dei mezzi, agli *asset* (impianti, fabbricati) di smistamento e ai mezzi di trasporto (aerei, altri mezzi). Tali risorse dovrebbero essere dimensionate in funzione dei volumi di traffico da trasportare e risultare strettamente pertinenti rispetto alle prestazioni richieste dal servizio universale.
- 77. Per quanto riguarda le scelte dell'operatore ipotetico in merito alla distribuzione territoriale degli uffici postali, rispetto ai requisiti minimi previsti dagli obblighi di servizio universale, una volta identificati gli uffici postali e le relative risorse evitabili, dovrebbero essere calcolati i costi evitabili separatamente dai costi di eventuali razionalizzazioni organizzative nonché i ricavi persi, distinti dai ricavi mantenuti. In ragione della rilevanza dei ricavi da servizi finanziari e corrispondenza, l'analisi dei ricavi persi e mantenuti dovrebbe seguire una metodologia analitica che tenga conto dei comportamenti dei consumatori sulla domanda dei servizi, ove ragionevolmente misurabile, in esito alla chiusura degli uffici postali.
- **78.** L'esenzione IVA sui servizi postali inclusi nel contenuto del servizio universale genera dei costi da indetraibilità dell'IVA dovuti all'acquisizione di beni e servizi intermedi necessari allo svolgimento dei processi produttivi che l'operatore ipotetico avrebbe evitato di realizzare in assenza di obblighi.

- **79.** Ai fini del calcolo del costo netto, non tutti i costi esterni legati ai servizi postali che rientrano nel servizio universale (IVA esenti) generano costi da indetraibilità dell'IVA ma solo quei costi esterni che sono tipici di un operatore postale generico. Pertanto possono concorrere a determinare i costi da indetraibilità dell'IVA solo i costi esterni tipici di un operatore postale (per l'acquisizione di beni e servizi) che a causa dell'esenzione IVA prevista per i servizi postali universali non possono essere trattati come IVA a credito.
- **80.** Il calcolo del costo netto richiede anche la determinazione dei ricavi che l'operatore ipotetico avrebbe perso in assenza di obblighi di servizio universale, separatamente dai ricavi che invece avrebbe mantenuto. Mentre la prima tipologia dei ricavi (persi) comporta una riduzione del costo netto, i ricavi mantenuti implicano un aumento del costo netto.
- 81. I ricavi derivano dal prodotto dei prezzi medi per i volumi dei relativi servizi postali. I ricavi persi sono determinati a partire dai volumi che l'operatore ipotetico avrebbe verosimilmente perso in esito all'eliminazione di alcuni processi produttivi ritenuti evitabili senza gli obblighi di servizio universale. La determinazione dei volumi persi e dei volumi mantenuti richiede che siano creati gli scenari di evitabilità dei processi produttivi e dei relativi costi della rete di recapito, della rete di trasporto, dello smistamento e della distribuzione degli uffici postali, nell'ipotesi controfattuale dove l'operatore è soggetto solo ai vincoli del libero mercato.
- 82. Sarà pertanto necessario valutare le dinamiche dei volumi persi e mantenuti di ciascun servizio relativo o meno ai servizi rientranti nel contenuto del servizio universale, sempre nello scenario ipotetico di riduzione della frequenza di recapito, di eliminazione del recapito J+1, della riduzione della rete degli uffici postali rispetto al minimo stabilito dagli obblighi, di eliminazione dell'esenzione IVA, di eliminazione del regime di esclusiva e di ogni altra scelta organizzativa adottata da Poste Italiane (es. eliminazione del servizio di Pacco ordinario).
- 83. In particolare, l'ipotesi di una diversa struttura produttiva (frequenza e velocità di recapito, nonché di uffici postali) e di assenza di esenzione IVA sui servizi rientranti nel servizio universale ha un impatto sui volumi, non solo dei servizi postali, ma anche di altri servizi, tra cui, in primo luogo, i servizi finanziari e assicurativi che devono essere computati tra i ricavi mancati a riduzione del costo netto, nei casi in cui l'ipotesi di assenza degli obblighi avrebbe degli effetti anche su tali servizi.
- **84.** Il calcolo del costo netto deve tener conto del diritto alla realizzazione di profitti ragionevoli.
- **85.** Il costo netto inoltre deve altresì tenere conto dei vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficia il fornitore del servizio universale proprio in ragione dell'esistenza di un insieme di obblighi cui è soggetto il fornitore stesso. L'ipotesi di sussistenza di benefici indiretti deve essere supportata da ampia disponibilità di informazioni quantitative affidabili e verificabili in grado di misurare la ragionevolezza delle stime effettuate.
- **86.** La metodologia contabile per la valorizzazione delle risorse evitate dovrebbe considerare solo i costi diretti con la risorsa evitata. Viceversa, le risorse evitate non dovrebbero essere valorizzate attraverso l'allocazione di quota parte dei costi congiunti e

comuni. In particolare, le principali voci di risorse evitate sono riconducibili al personale, ai mezzi di trasporto (furgoni, auto, motocicli), agli immobili e impianti industriali, indipendentemente dal fatto che tali risorse siano interne all'azienda o siano acquisite in *outsourcing* (costi esterni). Quando tali voci sono considerate effettivamente evitate, i costi a loro diretti possono essere imputati al costo netto.

- **87.** Una valutazione puntuale dovrebbe essere riservata a tutte quelle risorse che sono impiegate comunemente a più attività. L'evitabilità delle risorse dovrebbe avvenire senza l'uso di criteri di ripartizione (*driver* di costo) ma solo attraverso un nesso di causalità diretto con i costi e ricavi. I costi diretti infatti per loro natura possono essere allocati solo a un prodotto/servizio.
- **88.** Infine, Poste Italiane ha presentato una serie di considerazioni sulle due principali metodologie di fondo del calcolo del costo netto denominate *net avoidable cost* (NAC) e *profitability cost* (PC). In tale ambito, Poste Italiane ha evidenziato le principali criticità della metodologia *net avoidable cost* tra cui il fatto che lo scenario alternativo implicito non rappresenta un'alternativa commerciale credibile e che il NAC presuppone l'indipendenza tra i singoli segmenti individuati, assunzione questa irrealistica.
- Sebbene l'applicazione delle due metodologie sia tale da non comportare differenze nell'esito della verifica, le criticità sollevate da Poste Italiane sull'interpretazione data del NAC appaiono condivisibili. Una valutazione dei costi derivante da singoli obblighi non sembra infatti in grado di catturare gli effetti a catena che ogni singolo obbligo è in grado di produrre sugli altri obblighi e quindi sui costi e i ricavi evitabili. A titolo di esempio, appare evidente che l'ipotetica rimozione degli obblighi di frequenza quotidiana di recapito produce i suoi effetti anche sull'obbligo di velocità di recapito J+1 che quindi non potrebbe essere più rispettato, indipendentemente dalle scelte organizzative di Poste Italiane sul trasporto nazionale. Pertanto, sulla metodologia di fondo adottata da Poste Italiane (da essa ricondotta alla profitability cost) non sono state riscontrate criticità nella misura in cui essa determina il costo netto in uno scenario ipotetico di assenza simultanea di tutti gli obblighi di servizio universale. Per questa ragione, la metodologia di fondo adottata da Poste Italiane appare condivisibile e la verifica del calcolo del costo netto si è focalizzata sulla pertinenza e necessità dei costi sostenuti dall'operatore FSU connessi alla prestazione del servizio universale e alla verosimiglianza dell'evitabilità delle risorse impiegate dall'NFSU in assenza di obblighi di servizio universale.
- **D.4.1** Si condivide l'orientamento dell'Autorità sulla metodologia da seguire per definire lo scenario di riferimento entro il quale l'operatore ipotetico, non fornitore del servizio universale, può richiedere il finanziamento dell'onere?

### 4.1 Le osservazioni delle parti e le valutazioni conclusive dell'Autorità

- **V1.** In merito alla metodologia da seguire per definire lo scenario di riferimento entro il quale l'operatore NFSU può richiedere il finanziamento dell'onere, gli operatori che hanno preso parte alla consultazione pubblica hanno formulato una serie di osservazioni incentrate attorno ai seguenti temi:
  - sull'approccio generale sottostante al trattamento contabile e dei modelli operativi concernenti il costo netto dell'operatore FSU e NFSU;
  - sul trattamento dell'efficienza dell'operatore FSU e NFSU;
  - sul perimetro di calcolo del costo netto che dovrebbe essere riferito all'intero settore dei servizi potali e non solo ai servizi inclusi nel contenuto del servizio universale.
- **V2.** In particolare, Poste Italiane ha ritenuto non condivisibili taluni aspetti dell'orientamento dell'Autorità sulla metodologia di calcolo del costo netto del servizio universale, formulando osservazioni per i profili di seguito sintetizzati.
- V3. Secondo Poste Italiane, il costo netto va quantificato come la differenza tra il risultato conseguito dal FSU in presenza degli obblighi (scenario FSU) e quello che avrebbe conseguito in assenza di tali obblighi (scenario NFSU). I due scenari andrebbero a differenziarsi solo per la presenza o meno degli obblighi derivanti dalla fornitura del servizio universale, senza che rilevino valutazioni in ordine ad altri fattori, quali l'efficienza. In tale prospettiva, Poste Italiane ritiene che il confronto tra gli scenari FSU e NFSU vada effettuato a parità di livello di efficienza, rilevando esclusivamente le variazioni dovute alla presenza o meno degli obblighi di servizio universale.
- **V4.** Poste Italiane ha ritenuto che, per calcolare il costo netto, debba effettuarsi un confronto tra i costi effettivamente sostenuti dal FSU, come risultanti dalla Separazione Contabile, e lo scenario ipotetico del NFSU determinato sulla base dello stesso livello di efficienza dei costi. Al riguardo, Poste Italiane ritiene che eventuali inventivi per l'efficienza siano applicati *ex post* rispetto al calcolo del costo netto, a tal fine osservando che:
  - o prevedere aggiustamenti in termini di efficientamento dei costi *ex post* produce risultati più affidabili in quanto, da un lato, si eviterebbero effetti distorsivi derivanti da valutazioni aleatorie circa il livello teoricamente efficiente dei costi del FSU e, dall'altro, si confronterebbero due scenari in cui le inefficienze dei costi tendono a nettarsi;
  - o rettificare i costi del FSU in termini di efficienza *ex ante* rispetto al calcolo del costo netto renderebbe i costi attuali del FSU non comparabili con i relativi volumi e ricavi, con il rischio di valutazioni aleatorie in ordine ai livelli di efficienza dei costi del FSU e del NFSU.
- **V5.** Sul livello di efficienza, le osservazioni formulate da Poste Italiane mirano a confutare l'orientamento dell'Autorità nella parte in cui ritiene necessario imputare al costo netto i soli

costi pertinenti e congrui al fine di evitare che i costi inefficienti del FSU siano finanziati da soggetti terzi, pubblici e privati. In particolare, Poste Italiane osserva che:

- l'allegato I alla terza direttiva postale, nella parte in cui prevede che rilevi, ai fini del calcolo del costo netto del servizio universale, "ogni costo connesso all'operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione", vada interpretata nel senso che siano utilizzati i dati rilevati dalla Separazione Contabile del FSU e che solo successivamente si possano introdurre incentivi all'efficienza sulla base dei quali il FSU andrà, nel tempo, ad incrementare il proprio livello di efficienza. Ciò renderebbe la citata disposizione compatibile con la previsione di incentivi all'efficienza dei costi che figura tra gli altri elementi pertinenti dei quali tenere conto per il calcolo del costo netto. Poste Italiane ritiene, infatti, che qualora fosse possibile definire un livello di costi efficiente in assoluto, non avrebbe rilevanza la previsione sugli incentivi all'efficienza per il FSU. Ne consegue, che la valutazione dell'efficienza non può che essere, secondo Poste Italiane, relativa (vale a dire comparabile ai livelli di efficienza di altri operatori);
- o non vi sarebbe coerenza tra le rettifiche per l'efficienza operate *ex ante* e le disposizioni della normativa europea in tema di aiuti di Stato. In base alla disciplina in materia di compensazioni pubbliche per il funzionamento dei servizi di interesse economico generale (SIEG), l'importo di tale compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire i costi netti determinati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico da calcolare secondo la metodologia prevista dalla terza direttiva postale. Secondo quanto osservato da Poste Italiane, non potrebbero mai configurarsi aiuti di Stato a favore del FSU, in quanto la condizione relativa all'efficienza (fissata dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea nella sentenza Altmark) dovrebbe considerarsi comunque rispettata laddove il costo netto fosse calcolato sulla base dei costi efficienti;
- un'interpretazione delle disposizioni della terza direttiva postale che tenga conto dei costi efficienti del FSU ai fini del calcolo del costo netto non risulterebbe in linea con il d.lgs. n. 261/1999 il cui art. 23, comma 2, richiede che, per la conferma dell'affidamento del servizio universale a Poste Italiane, "si registri un miglioramento di efficienza". Poste Italiane ritiene, al riguardo, che la valutazione in ordine al miglioramento del livello di efficienza del FSU non rileverebbe se il costo netto fosse calcolato sulla base di costi efficienti;
- o gli incentivi all'efficienza devono essere resi noti al FSU con un congruo anticipo rispetto all'annualità cui gli stessi di riferiscono. Poste Italiane ritiene, pertanto, che rendere noti gli incentivi all'efficienza in un momento successivo a quando i costi

- sono sostenuti dal FSU comporterebbe delle "decurtazioni del costo netto basate su valutazioni di efficienza";
- o il calcolo del costo netto sulla base dei soli costi efficienti non risulta implementato da quei Paesi che hanno applicato incentivi all'efficienza, né trova sponda nella letteratura economica di settore secondo la quale i correttivi per l'efficienza mirano, piuttosto, a garantire un efficientamento graduale dei costi, anziché ricondurli immediatamente a livelli pienamente efficienti;
- o ai fini del calcolo del costo netto rilevano anche i costi sostenuti per tutti i servizi postali, inclusi quelli offerti fuori dal perimetro del servizio universale.
- **V6.** Secondo Nexive, che ha pienamente condiviso l'orientamento dell'Autorità, il costo netto del servizio universale va calcolato come la differenza tra i costi efficientemente sostenuti dal FSU e quelli che il NFSU sopporterebbe in uno scenario credibile sotto il profilo economico-gestionale. Nexive ha, inoltre, valutato positivamente la scelta dell'Autorità di basarsi sul *Profitability Cost Approach* (PC), condividendone l'orientamento in merito al non utilizzo della metodologia del *Net Avoilable Cost* (NAC). Quanto alle stime del costo netto prodotte da Poste Italiane, Nexive ha formulato le seguenti osservazioni ritenendo:
  - i costi di Poste Italiane ben lungi dall'essere efficienti;
  - il costo netto sovrastimato;
  - di non considerare la remunerazione del capitale investito da Poste Italiane, in quanto il capitale investito risulterebbe già remunerato dai ricavi derivanti dalla vendita di prodotti e servizi bancari, finanziari ed assicurativi;
  - i vantaggi commerciali intangibili e tangibili sottostimati laddove si consideri il flusso reddituale derivante dalla Cassa Depositi e Prestiti e da Poste Vita in termini di commissioni e di minori investimenti in pubblicità.
- V7. FISE, AICAI, Xplor Italia, Fulmine e UPS hanno ritenuto che la valutazione del costo netto debba essere fatta senza includere le inefficienze di Poste Italiane. In particolare, i soggetti intervenuti hanno concordato con l'Autorità sul fatto che una corretta valutazione dello scenario di riferimento (FSU) postula che si tenga conto dei livelli minimi imposti dagli obblighi di servizio universale: i maggiori costi sostenuti per la fornitura di servizi a livelli qualitativamente più alti di quelli strettamente necessari e richiesti per la fornitura del SU, sia che siano frutto di scelte commerciali, sia che siano dovuti a vincoli normativi o negoziali, non devono, dunque, incidere sul costo netto. FISE, AICAI, Xplor Italia, Fulmine e UPS hanno ritenuto, pertanto, che i costi sostenuti dal FSU, affinché siano imputabili al costo netto, devono essere i costi di un operatore efficiente.
- **V8.** Tenuto conto delle osservazioni formulate dai partecipanti alla consultazione pubblica, appare utile richiamare il considerando 41 della direttiva 2008/6/CE ai sensi del quale per

calcolare il costo netto non si può fare diretto ed esclusivo riferimento al documento di separazione contabile che, piuttosto, "dovrebbe fornire" agli Stati membri e alle rispettive autorità nazionali di regolamentazione "informazioni" da utilizzare "al momento di determinare se gli obblighi di servizio universale...comportano un costo netto". I dati di separazione contabile rappresentano, dunque, un mero *input* informativo da considerare all'interno di un processo valutativo. Peraltro i sistemi contabili altro non sono che sistemi informativi di rendicontazione dei costi sostenuti e dei ricavi conseguiti nell'esercizio precedente, ma nulla dicono sulla necessità e pertinenza di tali costi e ricavi rispetto alla prestazione del servizio universale né tanto meno sulla loro evitabilità in assenza dei vincoli di universalità dei servizi postali.

**V9.** In considerazione della stretta analogia tra la metodologia del costo netto evitato prevista dalla disciplina in materia di aiuti di Stato e quella prevista nell'allegato I alla terza direttiva postale, appare utile in tale sede riferirsi alla normativa in materia di aiuti di Stato e alle decisioni della Commissione europea sui Contratti di Programma ai fini delle valutazioni in materia di aiuti di Stato. E' evidente, infatti, che il regime di compensazione previsto nella direttiva postale deve essere in linea con la normativa in materia di aiuti di Stato; in altri termini, la direttiva non può stabilire un meccanismo di compensazione che conduca all'attribuzione di una misura configurabile come aiuto di Stato.

**V10.** Com'è noto, ove sussistano i quattro criteri indicati nella sentenza *Altmark*<sup>5</sup>, la compensazione degli obblighi di servizio pubblico non costituisce aiuto di Stato in quanto non conferisce un vantaggio economico al beneficiario. E' sufficiente ricordare che nel valutare se una compensazione rappresenti un aiuto di Stato, la seconda alternativa della quarta condizione *Altmark* - il c.d. test di efficienza - consiste nel verificare la compensazione "sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari, avrebbe dovuto sopportare". E' dunque evidente che il parametro di efficienza ben può essere utilizzato in una verifica di costi, con riferimento ad un'impresa media e adeguatamente dotata di mezzi.

V11. Per comprendere le motivazioni di tale giudizio è utile riportare integralmente il paragrafo 50 della decisione<sup>6</sup> della Commissione europea sulle compensazioni statali concesse a Poste italiane nel periodo 2009 – 2011: "gli studi cui le autorità italiane fanno riferimento sono imperniati su modelli che stimano i costi medi di un fornitore di servizi postali in funzione dei volumi postali e della popolazione. Le autorità nazionali sostengono che i costi di PI per la fornitura del servizio universale siano inferiori a quelli previsti da questi modelli e che quindi PI sia relativamente più efficiente della media degli altri operatori postali. Si fa però presente che questi modelli sono costruiti su dati riguardanti altri operatori nazionali di servizio universale non necessariamente efficienti (e gli studi omettono

\_

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Sentenza nella causa C-280/00 *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* (Raccolta 2003, pag. I-07747).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Decisione della Commissione europea C(2012)8230 final del 20 novembre 2012.

di esaminarne il livello di efficienza). In una serie di decisioni riguardanti aiuti di Stato concessi a questi operatori, la Commissione stessa ha concluso che non operavano secondo efficienza. Ma pur accettando che PI sia più efficiente della media di questi fornitori, tale condizione non basterebbe a provare che PI è un operatore efficiente e a soddisfare il quarto criterio Altmark. A questo fine servirebbero prove solide e specifiche, che dimostrino ad esempio che, rispetto a ogni categoria di costo di un operatore postale (manodopera, costi di approvvigionamento ecc.), i costi di PI sono in linea con il mercato".

- V12. Da ciò si evince come la Commissione non abbia ritenuto "inapplicabile" a Poste Italiane il quarto criterio della sentenza *Altmark* (comparazione di efficienza) ma, al contrario, abbia considerato inaccettabili le argomentazioni volte a dimostrare la sussistenza dei presupposti per ritenere soddisfatto questo criterio. Dalla lettura della decisione si ricava, inoltre, che la Commissione ha utilizzato i dati della separazione contabile ma solo in una fase successiva, vale a dire solo dopo aver qualificato come aiuto illegale la compensazione concessa a PI e al solo fine di verificare la compatibilità dell'aiuto con le norme del Trattato UE.
- **V13.** Quanto all'ulteriore argomento prospettato da Poste Italiane a favore della tesi secondo la quale nel calcolo del costo netto non dovrebbero essere previste "rettifiche per l'efficienza *ex ante*", ricavabile dall'art 23, comma 2, del d.lgs. n. 261/1999, si può osservare come la previsione di incentivi all'efficienza nel meccanismo di compensazione si ponga su un piano assolutamente diverso rispetto al criterio di efficienza previsto nella sentenza *Altmark* (e poi ripreso nella disciplina generale in materia di aiuti di Stato).
- **V14.** In merito alla scelta dell'approccio per il calcolo del costo netto si rileva una sostanziale uniformità di osservazioni (Poste Italiane, concorrenti e società di consulenza) favorevoli all'uso del *profitability cost*, sul quale si conferma l'orientamento espresso dall'Autorità con la delibera n. 260/14/CONS.
- V15. Per quanto concerne il tema dell'efficienza, i rispondenti alla consultazione pubblica hanno inteso precisare che i livelli di efficienza degli scenari fattuale (FSU) e controfattuale (NFSU) debbano essere i medesimi. Poste Italiane, nello specifico, ha sostenuto che il livello di efficienza del FSU debba essere quello desumibile dalla propria separazione contabile e che non debbano essere apportati correttivi alla contabilità in quanto applicando lo stesso livello di efficienza ai due scenari, le eventuali inefficienze tenderebbero ad elidersi. Inoltre, identificando un livello di partenza inferiore a quello della separazione contabile, per effetto di possibili aggiustamenti di efficienza nello scenario FSU, si dovrebbe tener conto della possibilità che il FSU riduca i prezzi con effetti anche sul versante dei ricavi (dell'operatore FSU). Ciò complicherebbe le attività di verifica e minerebbe l'attendibilità dei risultati.
- **V16.** In merito all'applicazione dello stesso livello di efficienza tra FSU e NFSU appare condivisibile quanto osservato dagli operatori sul fatto che sia utilizzata la stessa metrica e lo stesso livello in entrambi gli scenari (es. retribuzione dei portalettere).
- **V17.** Viceversa, non appare condivisibile il teorema secondo il quale il livello di efficienza dichiarato sotto tutte le forme (nella separazione contabile oppure nei modelli operativi che

misurano le risorse impiegate nel servizio universale) dal fornitore del servizio universale debba essere accettato dall'Autorità e non possa essere oggetto di verifiche sulla pertinenza e necessità sia delle risorse impiegate, sia dei costi sostenuti rispetto alla prestazione richiesta dagli obblighi di servizio universale.

**V18.** Non corrisponde peraltro al vero il fatto che le eventuali inefficienze tenderebbero a elidersi nella differenza tra lo scenario del FSU e lo scenario NFSU. Attraverso un semplice esempio aritmetico riportato nella tabella è possibile comprendere che partendo da un livello di risorse impiegate o costi sostenuti non necessari alla prestazione del SU -anche a parità di livello di efficienza - il costo netto può aumentare in modo rilevante.

**V19.** La tabella mostra un'ipotesi di costo del personale FSU e NFSU non necessario alla prestazione SU in quanto eccessivo rispetto ai livelli di mercato. La colonna A riporta il costo del lavoro FSU desumibile dalla separazione contabile (10 addetti), la colonna B il costo del personale FSU al livello efficiente di mercato (10 addetti), la colonna C il costo del lavoro evitabile NFSU dichiarato (3 addetti), la colonna D il costo del lavoro evitabile valorizzato al livello efficiente di mercato (3 addetti).

Tabella 4: Esempio numerico dell'impatto delle rettifiche ai costi relative alla

pertinenza, necessità, verosimiglianza.

	A	В	С	D	E=A-C	F=B-D
	FSU conti dichiarati da USP <sup>7</sup>	FSU post verifica pertinenza e necessità	NFSU conti <b>dichiarati</b> da USP	NFSU post verifica verosimiglianza evitabilità	Saving conti dichiarati da USP	Saving post <b>verifica</b>
Costo del Personale	100	50	30	15	70	35
Numero di Addetti	300	200	100	100	200	100

**V20.** Dall'esempio in tabella si può notare che partendo da un livello di costo del personale efficiente (colonna B) e inferiore del 50% rispetto a quello dichiarato (colonna A), il *saving* (costo netto colonna F) è il 50% inferiore a quello dichiarato (colonna E), nonostante il livello di efficienza e di evitabilità dichiarata siano i medesimi tra gli scenari FSU e NFSU dichiarati

-

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Universal Service Provider

e verificati. Risultati analoghi si ottengono nell'ipotesi in cui la non necessità delle risorse impiegate rispetto alla prestazione del servizio universale è valutata rispetto al numero di addetti. In base ai risultati mostrati, appare evidente che è errata la considerazione che l'individuazione di un livello efficiente dei costi sostenuti e delle risorse impiegate è irrilevante ai fini del risultato del costo netto. Proprio a questo proposito, è invece chiaro che la mancata valutazione dei costi non necessari nello scenario FSU provoca certamente un incremento del costo netto.

- **V21.** In consultazione pubblica è stato comunque osservato in modo critico da Poste Italiane che una riduzione dei costi nello scenario FSU dovrebbe comportare una riduzione dei prezzi con conseguente riduzione dei ricavi. Secondo Poste Italiane, la diminuzione dei costi e dei ricavi potrebbe lasciare invariato il costo netto FSU ma d'altra parte complicherebbe enormemente i calcoli e le verifiche.
- **V22.** L'ipotesi che a fronte di una riduzione dei costi debba seguire una riduzione dei prezzi/ricavi appare del tutto teorica. Difatti, il fornitore del servizio universale si trova tipicamente in una situazione di dominanza tale da consentire lo sfruttamento del potere di mercato e mantenere il prezzo al livello di partenza senza che la concorrenza sia in grado di incidere in modo significativo sui prezzi e quindi sui ricavi. Anche nel caso in cui si configurasse una situazione concorrenziale, caratterizzata da domanda elastica, la riduzione del prezzo rispetto alla situazione di partenza comporterebbe certamente un incremento di volumi più che proporzionale rispetto alla riduzione dei prezzi, con un conseguente incremento dei ricavi.
- **V23.** In concreto, Poste Italiane in caso di riduzione dei costi non potrebbe ridurre i prezzi in quanto la maggior parte dei servizi offerti nell'ambito del servizio universale sono in perdita. La riduzione dei costi potrebbe invece migliorare i risultati operativi dei servizi inclusi nel servizio universale con una riduzione del costo netto.
- **V24.** Un'altra osservazione emersa dalla consultazione pubblica da parte di Poste Italiane riguarderebbe il fatto che gli eventuali aggiustamenti di efficienza riscontrati sui costi dovrebbero essere realizzabili dal FSU entro l'anno in esame. In primo luogo, si rileva che Poste Italiane richiedendo, da un lato, l'uso degli stessi livelli di efficienza per gli scenari FSU e NFSU dovrebbe, dall'altro, valutare la fattibilità degli interventi in riduzione dei costi e delle risorse anche nello scenario NFSU.
- **V25.** Inoltre, Poste Italiane non ha spiegato le ragioni per le quali una possibile riduzione di alcune migliaia di portalettere derivante dagli aggiustamenti delle verifiche non sarebbe realizzabile nello scenario FSU, mentre al contempo dichiara di poter evitare in un solo esercizio contabile 23000 portalettere nello scenario NFSU. E' chiaro che i vincoli diversi dal servizio universale ed esogeni all'azienda, come i vincoli sui livelli occupazionali, debbano essere valutati e applicati allo stesso modo nello scenario fattuale e nello scenario controfattuale. E' importante precisare che nel caso di applicazione degli stessi vincoli ai livelli occupazionali, il costo netto del personale sarebbe nullo.

- **V26.** Inoltre, è importante chiarire che i risultati delle verifiche dell'Autorità sul costo netto non richiedono alcun intervento riorganizzativo a Poste Italiane, ma prevengono solo che Poste Italiane possa richiedere un finanziamento per costi e risorse non necessari alla prestazione richiesta dal servizio universale.
- **V27.** In ultimo Poste Italiane suggerisce di non utilizzare i confronti internazionali per valutare le inefficienze quanto piuttosto le analisi comparative interne. Al riguardo si precisa che le verifiche sulla necessità dei costi e delle risorse impiegati per la prestazione del servizio universale non hanno mai quantificato le inefficienze su dati diversi da quelli di Poste Italiane.
- **V28.** Con riferimento al posizione di PI relativa al calcolo dell'onere del servizio universale postale, non solo sui servizi postali inclusi nel servizio universale, ma su tutti i servizi postali (anche quelli offerti fuori dagli obblighi di servizio universale, e quindi offerti sul libero mercato in regime di concorrenza) ci si limita a ricordare che la normativa di riferimento (nazionale e comunitaria) circoscrive inderogabilmente il perimetro dell'onere e della verifica del costo sostenuto da PI agli obblighi del servizio universale.
- **V29.** L'Allegato I alla direttiva 2008/06/CE, letteralmente recita che "Il costo netto degli obblighi di servizio universale è ogni costo connesso all'operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione".
- **V30.** D'altronde la stessa PI, durante tutto l'arco temporale delle verifiche, ha fornito i propri dati nei modelli operativi circoscrivendoli ai soli servizi inclusi nel perimetro del servizio universale e, dunque, considerando quello come ambito di riferimento.
- **V31.** Giova inoltre sottolineare che la tesi di PI si pone in contrasto con la normativa sugli aiuti di Stato dal momento che, includendo nel costo anche quello sostenuto per la fornitura di servizi postali fuori dal perimetro del servizio universale, verrebbe erogato un sussidio a copertura di costi sostenuti per l'offerta di servizi forniti sul libero mercato, con un illegittimo effetto distorsivo della concorrenza.

### 5. I modelli operativi dei processi produttivi di recapito per gli anni 2011 e 2012

- 5.1. La rete di recapito di Poste Italiane
- **90.** Poste Italiane, prima di descrivere lo scenario di riferimento per il processo produttivo del recapito nell'ipotesi in cui la società non fosse soggetta ad obblighi di servizio universale, ha preliminarmente illustrato l'architettura e l'organizzazione della propria rete di recapito.
- **91.** L'attività di recapito costituisce l'ultima fase della *supply chain* dei servizi postali. In particolare, tutti gli oggetti postali smistati e processati vengono fatti giungere presso i Centri di Distribuzione (CD), che si articolano in tre livelli gerarchici: Centri Primari di Distribuzione (CPD), Centri Secondari di Distribuzione (CSD) e Centri di Distribuzione Master (CDM).

**92.** Esistono poi i cosiddetti Presidi Decentrati Distribuiti (PDD), che svolgono funzioni di recapito principalmente in zone rurali. Nella seguente figura è schematizzata l'organizzazione operativa dei vari centri di recapito.

Figura 1: Rappresentazione logica dell'organizzazione operativa dei centri di recapito di Poste Italiane.



- **93.** I CPD hanno il compito di assicurare le attività di ripartizione, recapito e coordinamento dei CSD e PDD; i CSD assicurano le attività di ripartizione e recapito di concerto con il CPD da cui dipendono e coordinano le attività dei PDD dipendenti; i CDM svolgono attività di *Transit Point* in raccolta e distribuzione per il proprio bacino territoriale.
- **94.** I vari bacini sono organizzati gerarchicamente in aree territoriali di competenza, per cui l'area di competenza di un CSD costituisce un bacino a sé, che ingloba i relativi PDD. Al livello logico, la rete è strutturata in modo che un CMP possa essere collegato ad un CDM-CPD oppure direttamente ad un CSD.
- **95.** Nel 2011 la rete di recapito di Poste Italiane risultava articolata in 2.933 uffici di recapito, così suddivisi:
- a. [omissis] CD, di cui [omissis] CDM e [omissis] tra CPD e CSD;
- b. [omissis] PDD.
- **96.** Nel 2012 l'organizzazione del recapito di Poste Italiane si basava su 2.820 unità produttive, suddivise nel seguente modo:
- a. [omissis] CD, di cui [omissis] CDM e [omissis] tra CPD e CSD;
- b. [omissis] PDD.
- 97. Riguardo all'organizzazione gerarchica, la funzione di recapito a livello nazionale ha il compito di fornire supporto alle 9 aree logistiche territoriali (ALT), che si occupano di coordinare, a livello regionale, il processo di recapito per il territorio di riferimento. A livello provinciale, vi sono 34 aree RAM (Recapito Area Manager) aventi il compito di assicurare il presidio dei processi e delle attività di recapito attraverso gli uffici di recapito presenti sul territorio.

- 98. Poste Italiane ha inoltre illustrato l'organizzazione della propria rete di distribuzione, la quale, al fine di risultare più efficiente ed efficace, prevede diverse articolazioni sulla base dell'analisi delle diversità degli oggetti trattati e delle corrispondenti modalità operative. Nello specifico, la rete di distribuzione di Poste Italiane è strutturata in articolazione universale, articolazione mercato ed articolazione servizi innovativi (ASI).
- **99.** L'articolazione universale assicura il servizio postale di base (servizi tradizionali di consegna, nonché servizi quali *pick up light* e attività sostitutive degli uffici postali) sull'intero territorio nazionale e garantisce anche le attività di norma affidate all'articolazione mercato nelle aree dove quest'ultima non fosse presente.
- **100.** L'articolazione mercato assicura le consegne dirette a civici in zone caratterizzate da un'elevata presenza commerciale, industriale e artigianale; svolge attività di supporto logistico all'articolazione universale prestando attività interne tradizionali e assicurando le consegne dei viaggetti e degli oggetti di formato extra; inoltre si occupa delle attività di vuotatura cassette e di trasporto da e verso gli Uffici Postali, e anche delle attività di micro logistica e *pick up medium*.
- **101.** L'ASI, infine, ha il compito di garantire il recapito per prodotti e servizi dedicati nella fascia oraria pomeridiana nei giorni dal lunedì al venerdì, e nella mattina del sabato.
- **102.** Poste Italiane ha spiegato che, nell'ambito dell'organizzazione dell'articolazione universale, al fine di garantire il recapito della corrispondenza presso tutti i punti di consegna, l'intero territorio italiano è stato suddiviso in zone universali, ciascuna servita da un portalettere.
- **103.** Per effettuare il dimensionamento delle zone universali, e dunque per determinare il numero di zone necessario a garantire i servizi dell'articolazione universale su tutto il territorio nazionale, Poste Italiane ha elaborato un algoritmo di calcolo della prestazione del portalettere.
- **104.** Poste Italiane ha spiegato che l'algoritmo utilizzato permette di valutare la congruità delle prestazioni di servizio effettuate da un portalettere mediante l'attribuzione di uno specifico valore a ciascuna attività del lavoro di recapito. Ogni valore rappresenta il "peso" dell'attività all'interno della prestazione complessiva del portalettere, che viene calcolata sommando tutti i valori delle varie attività svolte nella fase di recapito.
- **105.** Poste Italiane ha spiegato che l'algoritmo tiene conto di due principali vincoli, rappresentati dal numero di ore lavorative giornaliere di un portalettere, che viene convertito in un numero di punti prestazione pari a 432, e dalle caratteristiche del territorio da servire.
- **106.** Il modello di calcolo del punteggio del portalettere di Poste Italiane prevede 4 macroattività, ciascuna delle quali comprende più attività, per un numero complessivo di 13 valori di peso a formare la prestazione totale del portalettere.
- **107.** L'elenco delle macro-attività e delle attività da esse comprese è il seguente:
  - a. Lavoro preparatorio (e finale): è l'insieme delle attività che il portalettere svolge nell'ufficio di recapito subito prima dell'uscita per recapitare la corrispondenza

- e subito dopo il rientro nell'ufficio di recapito una volta conclusa l'attività di consegna. Questo tipo di lavoro comprende le attività legate alla posta indescritta e alla posta descritta;
- b. Lavoro di consegna: comprende le attività di consegna della corrispondenza, sia indescritta sia descritta;
- c. Percorrenze: rappresenta la fase in cui un portalettere compie il percorso per la consegna della corrispondenza, da quando esce dall'ufficio di recapito fino a quando vi rientra. In particolare, questa fase comprende le attività di gita<sup>8</sup> e le attività di raccordo<sup>9</sup>. Inoltre, nel modello vengono considerati pesi diversi a seconda che il portalettere effettui lo spostamento a piedi o con un mezzo meccanico (bicicletta, ciclomotore, automobile), in modo da tener conto dei differenti tempi unitari di percorrenza. Nel caso di spostamento effettuato a piedi, la gita e il raccordo hanno lo stesso peso, mentre per i percorsi con mezzo i pesi sono differenti ed entrambi dipendono dalla classe attribuita alla zona. In generale, negli spostamenti con mezzo i pesi della gita sono maggiori di quelli relativi ai raccordi, in quanto i tempi unitari dell'attività di raccordo sono inferiori a quelli della gita, in cui il portalettere deve fermarsi nei diversi punti di recapito per effettuare le consegne della posta.
- Altre operazioni accessorie: questa fase comprende le attività denominate ripartizione, procacciato, vuotatura cassette e ricevitoria. La ripartizione è l'attività di suddivisione della corrispondenza in arrivo dal CMP per ciascun portalettere mediante un casellario di ripartizione. Tipicamente, tale attività viene svolta all'interno dell'ufficio di recapito da uno o più operatori specifici. Tuttavia, se all'ufficio non vengono assegnate unità operative addette alla ripartizione, questa attività viene effettuata da uno dei portalettere, e dunque viene conteggiata nella sua prestazione. Il procacciato rappresenta l'attività con cui la corrispondenza viene trasportata da un portalettere da un CD ad un PDD oppure dal CD verso l'ufficio postale, come ad esempio accade per la posta inesitata. Di solito questa attività viene svolta da linee dedicate, ma in taluni casi può essere assegnata ad un portalettere, e pertanto incide sulla prestazione complessiva. Il servizio di ricevitoria, raramente effettuato dal portalettere, riguarda l'accettazione dal cliente della corrispondenza indescritta, delle raccomandate e dei pacchi postali. Infine, se l'attività di vuotatura delle cassette di impostazione viene effettuata dal portalettere, viene attribuito un punteggio addizionale alla sua prestazione.
- **108.** Poste Italiane ha spiegato che, mediamente, il lavoro preparatorio e finale incide sulla prestazione complessiva per circa il 26%, mentre le attività di consegna e le percorrenze hanno impatto sulla prestazione del portalettere per circa il 42% e il 32%, rispettivamente.

<sup>8</sup> La gita è la somma delle distanze percorse dal portalettere per attraversare tutti i punti di recapito previsti nel suo percorso, dal primo all'ultimo, con esclusione dei tratti che costituiscono i raccordi interni.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Il raccordo è definito come la somma delle distanze tra l'ufficio di recapito ed il primo punto di recapito, da cui parte la gita, e dall'ultimo punto di recapito, con cui termina la gita, all'ufficio di recapito.

- **109.** Le attività relative alla posta indescritta, sia preparatorie che di consegna, rappresentano in media circa il [omissis]% della prestazione complessiva del portalettere, mentre le attività legate alla corrispondenza registrata incidono mediamente sulla prestazione per circa il [omissis]%.
- **110.** Le caratteristiche di ciascuna zona di recapito vengono descritte attraverso i seguenti tre parametri, i cui valori sono stati determinati mediante analisi statistiche su un campione rappresentativo di uffici di recapito nel febbraio 2006:
  - a. Indice di frequenza (IF): tale parametro, utilizzato per calcolare il peso delle attività del lavoro preparatorio e di consegna della posta indescritta, è univoco per tutte le zone di ogni CD e rappresenta la frequenza media delle consegne effettuate dal portalettere nella zona di recapito, ossia la probabilità che un civico della zona debba essere toccato dal portalettere in quanto destinatario di almeno un oggetto di posta;
  - b. Qualifica della zona: rappresenta la densità verticale, utilizzata nelle formule per il calcolo del lavoro preparatorio e di consegna della corrispondenza, e determinata sulla base dei valori combinati dell'Indice di Consegna, ossia il numero medio di destinatari per ciascun numero civico, e della percentuale di attività commerciali, che esprime la concentrazione delle attività commerciali;
  - c. Classe della zona: rappresenta la densità orizzontale, utilizzata nella formula per il calcolo dei pesi relativi alle attività di percorrenza, e determinata sulla base del valore dell'Indice di Densità, calcolato come rapporto tra la lunghezza del percorso in gita (itinerario di consegna) e il numero dei punti di recapito, e pertanto espressione della distanza media tra i punti di recapito di ciascuna zona.
- **111.** L'indice di frequenza viene calcolato secondo la seguente espressione:

$$IF = IA \times 0.255 + 0.277$$

in cui IA è l'indice di affollamento, espresso come:

$$IA = \frac{V}{P \cdot 300}$$

dove P è una variabile che rappresenta il numero totale dei punti di consegna attivi nel bacino del CD, mentre V viene definito come una costante rappresentativa dei volumi di posta indescritta del bacino del CD, secondo il rilevamento del 2006, introducendo una sostanziale rigidità della prestazione dei portalettere al variare dei volumi. I valori numerici dell'espressione dell'indice di frequenza sono stati determinati statisticamente, attraverso un'analisi su un campione di CD che ha stabilito la relazione tra i parametri IA e IF.

**112.** Poste Italiane ha spiegato che, una volta determinati i parametri descrittivi del modello, l'algoritmo permette di valutare i tempi relativi alla prestazione per ciascuna delle macro-attività di lavorazione indicate, sia per la posta indescritta sia per la posta descritta.

113. Ad esempio, per il calcolo della prestazione relativa al lavoro preparatorio e finale della posta indescritta, viene attribuito un punteggio (equivalente al tempo) fisso, differenziato per le tre qualifiche di zona, a cui vengono poi aggiunti ulteriori punti (minuti) in funzione dell'indice di frequenza IF e in base alla disponibilità o meno del casellario verticale <sup>10</sup>. In pratica, il peso di questa attività viene ottenuto inserendo nell'algoritmo di calcolo i dati specifici di ciascuna zona di recapito, presenti nel database aziendale di Poste Italiane, secondo la seguente espressione:

$$p_3 = q + (P' \times IF \times CV)$$

dove q è il valore fisso dipendente dalla qualifica della zona, che vale 60 punti per qualifica di tipo A, 50 punti per qualifica di tipo B e 70 punti per qualifica di tipo C; P' è una variabile che rappresenta il numero di punti di consegna attivi esclusi i civici dei grandi clienti (che non sono serviti dal portalettere); CV è il parametro che rappresenta il valore del tempo unitario di preparazione della corrispondenza in base alla disponibilità o meno del casellario verticale (se è presente il casellario verticale, il parametro CV che rappresenta il tempo unitario è pari a 0,082 punti, mentre se l'ufficio non è dotato di casellario verticale, il tempo unitario è pari a 0,1 punti).

**114.** Per quanto riguarda invece le attività di lavoro preparatorio e finale della posta registrata, il modello di calcolo della prestazione del portalettere prevede una relazione diretta tra numero di registrate e tempo unitario per registrata, secondo le seguenti espressioni:

$$p_6 = p_{6a} + p_{6b}$$

 $p_{6a} = (RaccomandateDescritte + RaccomandateMultipleDescritte + Assicurate + AssicurateMultiple + Raccomandate + RaccomandateMultipleIndescritte) × [omissis]$ 

$$p_{6b} = RaccomandateR28 \times [omissis]$$

dove  $p_{6a}$ è il peso relativo alle raccomandate descritte (ossia le raccomandate per cui non è prevista la compilazione da parte del portalettere del modello 28, su cui riportare tutti gli oggetti di tipo raccomandate con relativi nominativi e indirizzi) e alle assicurate, comprese quelle multiple, il cui tempo unitario vale [omissis], mentre  $p_{6b}$  rappresenta il peso relativo alle raccomandate semplici (ossia non descritte, che quindi richiedono la compilazione da parte del portalettere del modello 28), il cui tempo unitario vale [omissis].

- **115.** La sommatoria dei tempi calcolati per ognuna delle 13 attività svolte dal portalettere determina la prestazione complessiva per ciascuna zona universale.
- **116.** Pertanto, applicando l'algoritmo di calcolo della prestazione del portalettere, Poste Italiane per l'anno 2011 ha determinato sul territorio italiano [*omissis*] zone universali, corrispondenti ad altrettanti portalettere.

1.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Il casellario verticale è un tavolo di lavoro su cui il portalettere effettua la cosiddetta "messa in gita" prima di uscire dall'ufficio, ossia ordina la corrispondenza secondo la sequenza di recapito prevista dalla gita.

- 117. Anche per l'anno 2012 Poste Italiane ha utilizzato il medesimo algoritmo di calcolo della prestazione del portalettere per la definizione del numero di zone universali, in quanto per la società non si sono registrate, tra i due anni in oggetto, variazioni del contesto operativo ovvero di quello regolamentare rilevanti ai fini del procedimento di calcolo della prestazione stessa.
- **118.** Tuttavia, Poste Italiane ha spiegato che per il 2012 è stata operata la modifica di alcuni parametri utilizzati nel calcolo della prestazione per la pesatura di specifiche attività del portalettere, con riferimento esclusivo alle zone di recapito facenti capo ad un numero limitato di CD a livello nazionale (circa il [omissis]%).
- 119. Poste Italiane ha precisato che le modifiche apportate ad alcuni parametri dell'algoritmo di calcolo della prestazione del portalettere sono riconducibili al drastico deterioramento delle condizioni di mercato verificatosi nel corso del 2012, che ha seguito vari anni di riduzione del giro d'affari. Ciò avrebbe reso necessario un intervento straordinario di riduzione dei costi del recapito, implementato parzialmente nel corso del 2012 e completato nel corso del 2013, per la realizzazione del quale, a fronte della mancanza di significative discontinuità operative che potessero giustificare la revisione dei parametri della metodologia, la società ha chiesto ai lavoratori uno sforzo straordinario in termini di incremento delle prestazioni a parità di stipendio.
- **120.** Le variazioni dei parametri dell'algoritmo implementate da Poste Italiane hanno riguardato le fasi del lavoro preparatorio e finale della posta indescritta e registrata, e l'attività di consegna della posta indescritta.
- **121.** In particolare, Poste Italiane ha modificato l'espressione dei parametri IA e IF nel seguente modo:

$$IA = \frac{V}{P \cdot 250}$$

$$IF = IA \times 0.255 + 0.179$$

- **122.** Per quanto riguarda il parametro V, che come suddetto rappresenta i volumi di posta indescritta del bacino del CD, Poste Italiane ne ha effettuato una revisione, prendendo come riferimento i valori del 2011, al fine di incrementare il livello di produttività nel recapito.
- 123. In riferimento al lavoro preparatorio e finale della corrispondenza indescritta, Poste Italiane ha introdotto modifiche sia nella quota di punteggio fisso, q, che è stata resa indipendente dalla qualifica della zona e sempre pari a 30 punti, sia nella parte variabile, che è stata modificata introducendo una relazione diretta tra punti di consegna attivi ed indice di affollamento. Inoltre, viene eliminata la variabile relativa alla presenza del casellario verticale.
- **124.** Pertanto, la nuova espressione utilizzata da Poste Italiane per il calcolo del peso specifico dell'attività preparatoria e finale della posta indescritta è la seguente:

$$p_3 = 30 + (IA \times 0.055 \times P')$$

- **125.** Riguardo al lavoro preparatorio e finale della posta registrata, le modifiche apportate da Poste Italiane hanno riguardato il valore delle RaccomandateR28, che è stato impostato a zero, e il coefficiente relativo alle Raccomandate semplici (non descritte), che è stato uniformato a quello delle Raccomandate descritte.
- **126.** Dunque, l'espressione per il calcolo del peso specifico dell'attività preparatoria e finale della posta registrata è stata modificata nel seguente modo:
  - $p_6 = (RaccomandateDescritte + RaccomandateMultipleDescritte + Assicurate)$ 
    - + AssicurateMultiple + Raccomandate
    - $+ RaccomandateMultipleIndescritte) \times [omissis]$
- **127.** Il numero di zone universali, e quindi di portalettere, determinato da Poste Italiane per l'anno 2012 è pari a [*omissis*].
- **128.** A partire dal numero e dalla configurazione delle zone universali, così come dimensionate da Poste Italiane mediante metodologia di calcolo della prestazione del portalettere, Poste Italiane ha sviluppato il modello operativo relativo alla fase di recapito, considerando lo scenario controfattuale ipotizzato nel caso in cui l'azienda non fosse vincolata da obblighi di servizio universale.
- 5.2 Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, sul processo produttivo del recapito in assenza di obblighi
- **129.** In assenza di vincoli derivanti dagli obblighi di servizio universale, Poste Italiane ha ipotizzato di modificare il proprio modello logistico limitando e razionalizzando il recapito secondo una logica basata sulla differenziazione della frequenza di recapito per zone geografiche.
- **130.** Poste Italiane ha spiegato che la riduzione della frequenza di recapito consente all'operatore non soggetto ad obblighi di servizio universale di impiegare un numero minore di risorse per coprire le stesse zone di recapito servite dall'operatore soggetto ad obblighi, fatta eccezione per le zone di recapito eliminate.
- **131.** Nello specifico, Poste Italiane ha evidenziato che mentre l'obbligo di recapitare con frequenza pari a 5 giorni a settimana vincola la stessa società ad affidare ciascuna zona di recapito ad un solo portalettere, la riduzione della frequenza di recapito consente di aumentare il numero di zone di recapito servite dallo stesso portalettere e, conseguentemente, di razionalizzare il numero totale di portalettere.
- **132.** Ad esempio, nel caso in cui vi siano cinque zone di recapito contigue la cui frequenza di recapito fosse ridotta da 5 volte a 1 volta a settimana, il modello ipotizzato da Poste Italiane prevede che un solo portalettere servirebbe tutte le cinque zone di recapito (il lunedì la prima

zona, il martedì la seconda, e così via), e dunque i costi relativi ai restanti 4 portalettere sarebbero in tal modo evitabili.

- Per l'anno 2011 Poste Italiane ha previsto la classificazione dei comuni in 4 cluster sulla base di criteri legati al livello di popolazione. A ciascun cluster è stata poi associata una frequenza di recapito, secondo le seguenti modalità, riepilogate in Tabella 5:
  - recapito quotidiano limitato alle Aree Metropolitane (AM), ossia Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino, Venezia;
  - recapito a giorni alterni nei comuni aventi popolazione superiore ai 26.000 b. abitanti:
  - c. recapito 1 volta a settimana nei comuni aventi popolazione compresa tra 26.000 e 500 abitanti;
  - d. nessun servizio di recapito nei comuni con popolazione inferiore a 500 abitanti.

Tabella 5: Criteri di differenziazione della frequenza di recapito per l'anno 2011.

Cluster Comune	Popolazione (p)	Frequenza di recapito
Tipo 1	Area Metropolitana	Quotidiana
Tipo 2	p >26.000	A giorni alterni
Tipo 3	$500 \le p \le 26.000$	Una volta a settimana
Tipo 4	p < 500	Nessun Servizio

Riguardo alla determinazione dei valori di popolazione considerati come soglia per la **134.** classificazione dei comuni in cluster, Poste Italiane ha spiegato che la base di partenza è costituita dal valore di frequenza di recapito considerato ottimale, in termini di massimizzazione del risultato economico dell'operatore senza vincoli di servizio universale. Tale frequenza ottima, calcolata sulla base di un modello empirico<sup>11</sup>, risulta pari a circa due giorni di recapito a settimana, comportando dunque la conseguente rinuncia ai servizi in J+1. A partire da tale configurazione, Poste Italiane ha effettuato valutazioni di natura commerciale e competitiva per determinare l'ulteriore differenziazione in quattro fasce di frequenza di recapito, mantenendo una frequenza di recapito media nazionale pari a due giorni di recapito a settimana.

In particolare, per la determinazione delle aree metropolitane (AM) Poste Italiane ha scelto il criterio della densità di popolazione, ossia i comuni AM sono quelli a più alto valore

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> M. Cuomo, T. Nardone, A. Rovero, G. Scarfiglieri (2012) "Electronic substitution and USO scope definition" In: Reforming the postal sector in the face of electronic competition, ed. By Michael A. Crew and Paul R. Kleindorfer, Edward Elgar.

di concentrazione di abitanti. Per quanto riguarda l'individuazione delle soglie di popolazione per la classificazione in *cluster* dei restanti comuni, non classificati come AM, in considerazione della relazione esistente tra numerosità della popolazione, volumi recapitati e attrattività commerciale di ciascun comune, Poste Italiane ha ipotizzato di continuare ad offrire il recapito su base giornaliera nelle aree metropolitane e di ridurre la frequenza di recapito sulle altre aree più remote del Paese.

**136.** Per il 2012, Poste Italiane ha mantenuto la classificazione dei comuni in 4 *cluster*, ma adottando diversi valori delle soglie di popolazione utilizzate per la definizione dei *cluster* di frequenza di recapito per Comune. In particolare, rispetto al 2011 tali soglie sono state incrementate da 26.000 a 28.100 e da 500 a 540 abitanti, come riportato nella seguente tabella:

Tabella 6: Criteri di differenziazione della frequenza di recapito per l'anno 2012.
---

Cluster Comune	Popolazione (p)	Frequenza di recapito
Tipo 1	Area Metropolitana	Quotidiana
Tipo 2	p >28.100	A giorni alterni
Tipo 3	$540 \le p \le 28.100$	Una volta a settimana
Tipo 4	p < 540	Nessun Servizio

- **137.** Poste Italiane ha spiegato che la riduzione del complesso dei volumi postali verificatasi nel corso del 2012 ha comportato l'incremento delle soglie di popolazione rispetto al 2011 al fine di mantenere invariato il livello di attrattività commerciale dei Comuni.
- **138.** Una volta effettuata la suddivisione dei comuni in *cluster* e l'assegnazione della frequenza di recapito a ciascun *cluster*, considerando che ogni zona universale può servire diverse tipologie di comuni, il modello elaborato da Poste Italiane prevede la classificazione delle zone di recapito sulla base dei seguenti criteri:
  - recapito quotidiano, se la zona serve almeno un comune del tipo 1;
  - recapito a giorni alterni, se il numero di comuni del tipo 2 serviti dalla zona è maggiore o uguale al numero dei comuni del tipo 3 e 4;
  - recapito 1 volta settimana:
    - o se il numero di comuni del tipo 3 serviti dalla zona è maggiore del numero dei comuni del tipo 2;
    - o se la differenza tra il numero dei comuni del tipo 4 serviti dalla zona e il numero dei comuni del tipo 3 serviti dalla zona è pari a 1;
  - nessun recapito, se la differenza tra il numero dei comuni del tipo 4 serviti dalla zona ed il numero dei comuni del tipo 3 serviti dalla zona è maggiore o uguale a 2.
- 139. Per quanto riguarda le linee dell'articolazione mercato, Poste Italiane ha ipotizzato di internalizzare l'80% delle linee attualmente effettuate dalle agenzie di recapito, e farle servire

da operatori interni del recapito. Per l'analisi di questo tipo di articolazione, Poste Italiane ha valutato la distribuzione su ogni ufficio delle zone universali nei 4 *cluster*.

- **140.** I criteri adottati da Poste Italiane per calcolare il taglio del personale applicato alle linee mercato sono stati i seguenti:
  - a. il numero di linee mercato è rimasto invariato per gli uffici aventi almeno una zona di recapito con frequenza di recapito quotidiana;
  - b. il numero di linee mercato viene 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".
- **141.** Per quanto riguarda la razionalizzazione degli uffici di recapito, Poste Italiane ha spiegato che tale processo è funzione della razionalizzazione del numero delle risorse *Full Time Equivalent* (FTE) che afferiscono agli uffici di recapito, a seguito della diminuzione della frequenza di recapito. Pertanto, Poste Italiane ha ipotizzato la chiusura degli uffici che hanno solo zone che appartengono ai cluster di tipo "Recapito 1 volta settimana" e "Nessun recapito" e aventi un numero totale di portalettere delle zone universali rimaste minore o uguale a 1,5.
- 142. Poste italiane ha precisato che il criterio adottato per la razionalizzazione degli uffici di recapito risponde a logiche economico-gestionali per le quali risulterebbe diseconomico continuare a tenere aperto un ufficio di recapito in presenza delle condizioni suddette. In particolare, risulterebbe difficilmente realizzabile l'acquisizione sul mercato di locali con le dimensioni strettamente necessarie all'alloggiamento dell'unica risorsa residua, in quanto occorrerebbe reperire locali di circa [omissis] metri quadrati (superficie che rappresenta il tipico spazio oggi riservato a ciascun addetto). Poste Italiane ha spiegato che, in alternativa, occorrerebbe dotarsi, per la presenza di una unica risorsa, di strutture con una superficie maggiore sopportando maggiori costi di affitto, utenze, manutenzioni, sicurezza, etc. rispetto al minimo necessario.
- 143. A partire dai valori ottenuti con tale analisi, per l'anno 2011 Poste Italiane ha poi rimodulato i tagli sulle zone universali, sulle linee mercato e sugli uffici in base alle regioni di appartenenza. In particolare per le regioni del Sud Italia sono stati applicati maggiori percentuali di taglio, in considerazione del maggior costo unitario del servizio di questi territori rispetto alle altre regioni. Nello scenario controfattuale relativo all'anno 2012, invece, Poste Italiane non ha previsto interventi di rimodulazione al livello regionale dei tagli sulle zone di recapito.
- **144.** Il modello operativo di recapito elaborato da Poste Italiane per l'anno 2011 ha dunque portato ai risultati riportati nella seguente tabella, dove viene mostrato il confronto tra i valori relativi alla situazione reale nel 2011 e quelli dello scenario controfattuale ipotizzato dalla stessa società.

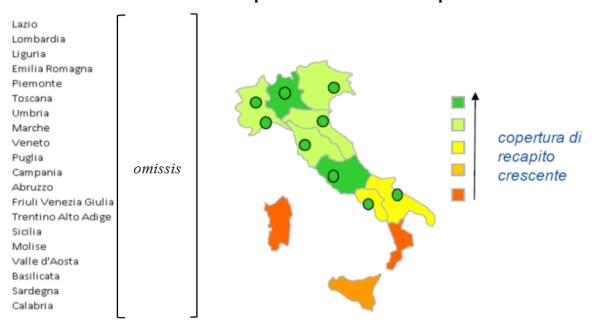
Organizzazione reale 2011		Scenario controfattuale 2011			
Zone Universali	Uffici	Linee mercato (recapito + 80% agenzie internalizzate)	Portalettere (ex zone universali)	Uffici	Portalettere linee mercato
[omissis]	2.933	[omissis]	[omissis]	1.233	[omissis]

**145.** Pertanto, con riferimento ai valori che rappresentano la situazione reale dell'azienda nel 2011, Poste Italiane in assenza di obblighi legati alla fornitura del servizio universale attuerebbe un piano di razionalizzazione delle risorse relative al processo produttivo del recapito effettuando tagli al personale e agli uffici di recapito secondo quanto riportato nella seguente tabella, dove per ciascun valore di FTE tagliati viene indicata, in parentesi, la rispettiva percentuale di riduzione rispetto al valore reale al 2011:

FTE Portalettere (ex zone universali)	Uffici di recapito	FTE Portalettere linee mercato
20.210 ([omissis]%)	1.701 (58%)	555 ([omissis]%)

- **146.** Considerando anche la percentuale di scorta del personale di recapito, che Poste Italiane ha dichiarato essere pari al [*omissis*]%, la stessa società ottiene un taglio complessivo di FTE pari a 23.306.
- **147.** I risultati relativi all'anno 2011, ottenuti con il modello di Poste Italiane, in termini di intervalli di percentuale di taglio dei portalettere per le zone universali e lo schema di copertura del recapito nelle diverse regioni sono mostrati nella seguente figura.

Figura 2: Copertura del recapito e percentuali di riduzione dei portalettere nello scenario di riferimento ipotizzato da Poste Italiane per l'anno 2011.



**148.** Per quanto riguarda l'anno 2012, il modello operativo di recapito elaborato da Poste Italiane nell'ipotesi di assenza di obblighi di servizio universale ha portato ai risultati illustrati nella seguente tabella, in cui sono riportati sia i valori relativi alla situazione reale nel 2012 sia quelli dello scenario controfattuale.

Organizzazione reale 2012		Scenario controfattuale 2012			
Zone Universali	Uffici	Linee mercato (recapito + 80% agenzie internalizzate)	Portalettere (ex zone universali)	Uffici	Portalettere linee mercato
[omissis]	2.820	[omissis]	[omissis]	1.164	[omissis]

**149.** Dunque, rispetto ai valori che rappresentano la situazione reale dell'azienda nel 2012, Poste Italiane in assenza di obblighi legati alla fornitura del servizio universale attuerebbe un piano di razionalizzazione delle risorse del recapito eliminando risorse in termini di personale e uffici di recapito secondo quanto riportato nella seguente tabella, dove per ciascun valore di taglio di FTE viene indicata, in parentesi, la rispettiva percentuale di riduzione rispetto al valore effettivo per il 2012:

FTE Portalettere (ex zone universali)	Uffici di recapito	FTE Portalettere linee mercato
20.174 ([omissis]%)	1.656 (59%)	549 ([omissis]%)

**150.** Considerando anche per il 2012 la medesima percentuale di scorta del personale di recapito utilizzata per il 2011, Poste Italiane ottiene un taglio complessivo di FTE pari a 23.313.

### 5.3 Le analisi dell'Autorità sul modello operativo del recapito

- **151.** Poste Italiane ha effettuato l'analisi, sia per il 2011 che per il 2012, partendo dalla situazione organizzativa della propria rete di recapito nel rispettivo anno di riferimento, la quale viene mantenuta pressoché invariata. Infatti, il modello operativo che Poste Italiane implementerebbe nell'ipotesi in cui non fosse vincolata da obblighi di servizio universale non prevede l'eliminazione delle zone di recapito, ad eccezione di 75 zone per il 2011 e 83 zone per il 2012, che rappresentano una quota marginale del totale (pari, in entrambi i casi, a circa lo [*omissis*]% del totale delle zone universali).
- **152.** Come descritto dalla stessa società, la struttura della rete di recapito si basa sul dimensionamento delle zone dell'articolazione universale, determinato mediante l'algoritmo di calcolo della prestazione del portalettere.
- 153. In primo luogo è stato dunque analizzato il dimensionamento delle zone di recapito, al fine di valutare se Poste Italiane, in qualità di operatore FSU, avrebbe potuto razionalizzare la propria rete di recapito prima di apportare interventi legati alle possibilità derivanti dall'assenza di obblighi di servizio universale, come ad esempio la riduzione della frequenza di recapito nelle zone di recapito, secondo lo scenario di riferimento ipotizzato dalla stessa società.
- 154. Poste Italiane ha spiegato che l'algoritmo di calcolo della prestazione del portalettere annovera tra le variabili alcuni parametri strutturali del territorio (quali i civici ed i singoli punti di consegna toccati dal portalettere nel corso del suo giro), mentre non prevede come determinante i volumi di posta indescritta, che sono da considerarsi non come variabili del modello, ma piuttosto come coefficienti fissi, da cui deriva la sostanziale rigidità dei costi del recapito rispetto ai volumi consegnati. Per tale ragione, Poste Italiane non ha ritenuto necessario aggiornare nel modello i valori dei volumi di corrispondenza indescritta recapitati per ciascun CD nel 2006, utilizzando i medesimi valori per il dimensionamento dell'articolazione universale per l'anno 2011.
- **155.** Diversamente, per quanto concerne le attività di recapito legate alla posta descritta, sia in merito al lavoro preparatorio che a quello di consegna (attività analoghe a quelle relative

alla posta indescritta ad eccezione dei valori considerati per i parametri del modello), Poste Italiane ha spiegato che il *driver* principale è costituito dai volumi di corrispondenza per CD, estratti puntualmente dal database aziendale con riferimento all'anno 2011 ed utilizzati per il calcolo dei relativi pesi della prestazione del portalettere.

- 156. Per quantificare gli effetti in termini di grado di sensibilità del modello alle variazioni dei volumi di corrispondenza, è stata utilizzata una versione elaborabile dell'algoritmo di calcolo della prestazione del portalettere, messa a disposizione da Poste Italiane, per effettuare alcune simulazioni. In particolare, è stato valutato l'effetto sui punteggi prestazionali causato da variazioni delle quantità di posta indescritta apportate in maniera uniforme su tutti i CD. Il risultato delle simulazioni è che, in generale, variazioni significative dei valori volumetrici della posta indescritta sembrerebbero comportare variazioni della prestazione del portalettere di entità molto ridotta.
- 157. Nel caso di azzeramento dei volumi di posta indescritta, si otterrebbe una diminuzione media della prestazione del portalettere su tutte le zone universali pari a circa 50 punti (equivalenti a 50 minuti di lavoro del portalettere, secondo quanto riportato nei documenti descrittivi della metodologia di calcolo della prestazione del portalettere, forniti da Poste Italiane). In altri termini, l'algoritmo di calcolo della prestazione del portalettere prevede che a fronte di una riduzione del 100% dei volumi di posta indescritta si verifichi una riduzione media della prestazione pari a circa il 12%.
- 158. L'impostazione del modello è altresì confermata nel caso in cui si considerino anche le variazioni del numero di invii di posta descritta. Infatti, a fronte di un azzeramento del numero di invii di corrispondenza di tipo raccomandata e assicurata, ossia assumendo che nel modello di calcolo vi siano volumi nulli per tutti i tipi di corrispondenza, la riduzione media della prestazione del portalettere, valutata su tutte le zone universali, è pari a circa il 30%. Ne risulta dunque una prestazione media del portalettere, in assenza di lettere da recapitare, di circa 280 punti.
- 159. Per valutare la variazione di prestazione del portalettere, calcolata secondo la metodologia di Poste Italiane, a fronte dell'effettiva variazione dei volumi verificatasi dal 2006 al 2011, si è provveduto a stimare, sulla base dei dati disponibili, la percentuale di riduzione dei volumi della posta indescritta. La corrispondente riduzione media della prestazione del portalettere calcolata su tutte le zone universali, e quindi la diminuzione del tempo necessario al suo lavoro giornaliero, risulta pari a circa il 12% del valore percentuale di riduzione dei volumi di posta indescritta da lavorare. D'altra parte, all'interno del modello di calcolo le attività di preparazione (e finali) e di consegna della posta indescritta incidono mediamente per il [omissis]% e [omissis]%, rispettivamente, sulla prestazione totale del portalettere, e quindi complessivamente per più del [omissis]%.
- 160. Sulla base di quanto sopra riportato, un significativo calo dei volumi di corrispondenza come quello registrato nel periodo 2006-2011 avrebbe dovuto comportare, in media, un minor tempo necessario per il lavoro preparatorio (e finale) e per il lavoro di consegna della corrispondenza, oltre che minori tempi di percorrenza legati alla riorganizzazione del giro di consegna in ragione del minor numero di punti di consegna che, al livello probabilistico,

sarebbero toccati dal portalettere. Infatti, l'indice di frequenza è definito come la probabilità che un civico debba essere toccato dal portalettere perché destinatario di almeno un oggetto di posta. Considerando i volumi di posta indescritta e il numero di punti di recapito presenti sul territorio nazionale, nel 2006 un portalettere consegnava un oggetto di corrispondenza, mediamente, in circa un punto di recapito ogni due, mentre nel 2011, in media, la consegna veniva effettuata su circa un punto di recapito ogni tre.

- **161.** Ad ogni modo, pur assumendo che all'interno del modello vi sia una certa determinante di staticità dei percorsi dei portalettere, e quindi ipotizzando che le attività di percorrenza non incidano sulla razionalizzazione delle prestazioni, non appare che lo stesso possa risultare per le attività preparatorie e di consegna della corrispondenza, direttamente legate agli effettivi volumi postali.
- **162.** Nel corso delle attività di verifica del costo netto per l'anno 2012 è inoltre emerso che la società ha riconsiderato il modello di calcolo della prestazione del portalettere, aggiornando i valori dei volumi di posta indescritta per CD con i dati relativi al 2011.
- **163.** Diversamente, per l'anno 2011, a parità di algoritmo di calcolo della prestazione del portalettere, Poste Italiane ha considerato il parametro dei volumi di posta non registrata come coefficiente fisso, adottando valori risalenti al 2006 e affermando la notevole rigidità del modello rispetto ai volumi consegnati.
- **164.** A partire dalle osservazioni sopra descritte, è stata dunque compiuta un'analisi circa la congruità del dimensionamento delle zone di recapito di Poste Italiane secondo le modalità di seguito dettagliate.
- 165. Considerando che nel modello elaborato da Poste Italiane le attività del portalettere relative alla posta indescritta incidono per circa il [omissis]% sulla prestazione complessiva, sembra verosimile assumere che, a fronte della riduzione media dei volumi di posta indescritta dal 2006 al 2011, i pesi delle attività di preparazione e consegna della corrispondenza indescritta subiscano una riduzione all'incirca proporzionale. Per tali considerazioni, sembrerebbe ragionevole supporre una riduzione media della prestazione del portalettere compresa tra il 20% ed il 25%. Ciò nonostante, ipotizzando conservativamente un certo grado di marginalità incrementale della prestazione del portalettere, in via largamente cautelativa è possibile stimare un valore di 15 punti percentuali di riduzione media della prestazione del portalettere.
- **166.** Poste Italiane, una volta stabilito il punteggio di ciascuna zona di recapito, ne definisce manualmente, il corrispondente perimetro su mappe cartacee.
- **167.** In mancanza di un sistema informativo geografico per la pianificazione e la rappresentazione delle zone universali sull'intero territorio nazionale, non è stato possibile effettuare valutazioni puntuali dell'effetto di una riduzione media della prestazione del portalettere sul numero effettivo di zone universali. Pertanto, sulla base dei dati disponibili, si è provveduto ad effettuare una stima delle zone potenzialmente evitabili alla luce della significativa riduzione dei volumi rispetto ai valori del 2006.

- **168.** Poste Italiane ha spiegato che in relazione al 2011, il punteggio di ciascuna zona è considerato congruo se nell'ambito di ciascun CD il punteggio medio delle zone ad esso afferenti è non inferiore a 411 punti, per i CD ubicati in Comuni capoluogo o Comuni con più di 30.000 abitanti, ovvero non inferiore a 399 punti per i restanti CD. Inoltre, ai fini della congruità il punteggio di ciascuna zona afferente ad un CD ubicato in Comuni capoluogo o Comuni con più di 30.000 abitanti deve essere compreso tra 390 e 450 punti, mentre il punteggio di ciascuna zona afferente ad uno dei restanti CD deve essere compreso tra 380 e 440 punti.
- **169.** Per l'anno 2012, Poste Italiane ha adottato gli stessi criteri di congruità per le zone di recapito, ad eccezione della modifica del punteggio medio di circa il [*omissis*]% delle zone, relative ai soli CD interessati dall'implementazione del sopraindicato intervento straordinario di incremento della produttività richiesta al personale del recapito nel corso del 2012. Tale punteggio medio è passato da 411 punti a 420 punti per le zone afferenti ai CD ubicati in Comuni capoluogo o Comuni con più di 30.000 abitanti, e da 399 punti a 410 punti per le zone afferenti ai restanti CD.
- 170. Poste Italiane ha inoltre dichiarato che non esiste nella realtà una relazione matematica univoca tra l'orario di lavoro giornaliero contrattuale di ciascun portalettere ed il relativo punteggio della prestazione, diversamente da quanto riportato nel documento "Elementi di risposta alla richiesta di informazioni della AGCom del 7 marzo 2013", in cui Poste Italiane afferma che il valore giornaliero della prestazione del portalettere è di 432 punti-prestazione. Quest'ultimo valore, infatti, è pari al numero di minuti di lavoro giornaliero previsti per il portalettere (corrispondenti a 7 ore e 12 minuti). L'equivalenza tra punti di prestazione e minuti è confermata anche nel documento "Metodologia di calcolo della prestazione del portalettere" di Poste Italiane, inviato dalla stessa società il 22 febbraio 2013.
- **171.** Per quanto dichiarato da Poste Italiane, indipendentemente dal tipo di CD considerato, si potrebbe prudenzialmente considerare che le zone con punteggio superiore a 450 punti o inferiore a 380 punti non possano essere ritenute congrue.
- 172. Pertanto, dopo aver applicato la riduzione della prestazione del portalettere stimata considerando la riduzione dei volumi di posta indescritta rispetto al 2006, è stata analizzata la distribuzione dei punteggi delle [omissis] zone universali del 2011. Da queste analisi emerge che [omissis] zone hanno un punteggio superiore a 450 punti, [omissis] zone universali presentano un punteggio inferiore a 380 punti, mentre le restanti zone hanno un punteggio compreso tra 380 e 450 punti.
- **173.** Analogamente, per il 2012 risulta che delle complessive [omissis] zone di recapito [omissis] avrebbero un punteggio superiore a 450 punti, [omissis] presenterebbero un punteggio inferiore a 380 punti, e le restanti [omissis] zone avrebbero un punteggio compreso all'interno di tale intervallo.
- **174.** È stata poi effettuata una perequazione dei punteggi delle zone universali al fine di farli rientrare all'interno dell'intervallo di congruità, 380-450 punti, cautelativamente assunto tra i diversi valori di soglia definiti da Poste Italiane.

- 175. In particolare, al fine di tener conto del principio degli incentivi all'efficienza, i punti delle zone universali eccedenti il limite superiore dell'intervallo di congruità sono stati considerati come maggiorazione rispetto al requisito, e pertanto sono stati utilizzati per colmare il *gap* di punti di alcune delle zone universali con punteggio inferiore alla soglia minima dei 380 punti prestazionali. Successivamente, a partire dalle zone con punteggio più basso, è stata rimodulata la distribuzione dei punteggi delle rimanenti zone universali con punteggio inferiore ai 380 punti, scegliendo come criterio cautelativo di portare il punteggio medio delle zone di recapito sulla soglia minima dei 399 punti.
- 176. È stato dunque possibile valutare il numero di zone universali evitabili a valle della perequazione effettuata, che comunque garantisce la copertura del recapito sull'intero territorio nazionale. Inoltre, ipotizzando in via prudenziale che in un caso ogni tre non sia possibile estendere il perimetro della zona per limiti territoriali, è stato applicato un margine del 33% per tener conto del vincolo geografico rispetto alla ottimizzazione del dimensionamento dell'articolazione universale, ovvero dell'eventuale incidenza media (comunque assorbibile all'interno dell'intervallo di congruità della prestazione del portalettere) della riduzione del numero di zone universali sulle percorrenze del portalettere, a parità di copertura nazionale di recapito, dovuta al conseguente ampliamento del perimetro medio delle zone universali: tale margine potrebbe comunque essere soggetto a revisione, in eccesso o in difetto, alla luce di ulteriori analisi, possibilmente basate sulla disponibilità di dati di georeferenziazione delle zone di recapito e sul contestuale utilizzo di un *software* informativo geografico.
- **177.** Dall'analisi svolta, sembrerebbe dunque che Poste Italiane, sia nel 2011 sia nel 2012, avrebbe potuto garantire il recapito della corrispondenza su tutto il territorio nazionale strutturando la propria rete con un numero inferiore di zone universali, e quindi di portalettere.
- **178.** Per quanto riguarda il modello operativo di recapito ipotizzato da Poste Italiane qualora l'azienda non fosse soggetta ad obblighi di servizio universale, si osserva quanto segue.
- 179. Con riguardo alla scelta di internalizzare le linee mercato prima di effettuare gli interventi di razionalizzazione delle risorse impiegate per tale articolazione di servizio, Poste Italiane ha spiegato che gli attuali accordi contrattuali con società esterne che si occupano dell'articolazione mercato sono indipendenti dai volumi di corrispondenza e dalla frequenza di recapito, in quanto basati sul numero di punti di recapito lavorati e sulla distanza chilometrica percorsa dalle linee mercato esternalizzate. Pertanto, nell'ottica di riorganizzazione dell'operatore NFSU, Poste Italiane ha ipotizzato di internalizzare parte delle linee mercato attualmente esternalizzate allo scopo di poterle rendere dipendenti dalla frequenza di recapito, e dunque poterle includere nel processo di razionalizzazione delle risorse. In tale prospettiva, Poste Italiane ha precisato che il valore dell'80%, ritenuto cautelativo dalla stessa società, corrisponde alla percentuale delle linee mercato esternalizzate che sarebbero oggetto di razionalizzazione nell'esercizio ipotetico di configurazione dell'operatore NFSU, aggiungendo che sarebbe stato possibile ipotizzare una

razionalizzazione del 100% delle linee mercato esternalizzate, in relazione alla frequenza di recapito a cui esse sono associate.

- 180. Tuttavia, al di là dei possibili accorgimenti sul valore percentuale di internalizzazione delle risorse afferenti alle linee mercato, ad oggi non sembra sufficientemente giustificato da parte di Poste Italiane il rapporto tra gli obblighi di servizio universale e le attuali modalità contrattuali previste dalla società nei confronti delle agenzie di articolazione mercato esternalizzate. In particolare, dagli elementi forniti non emergono chiaramente le cause che avrebbero impedito a Poste Italiane, in qualità di operatore FSU, di siglare accordi contrattuali dipendenti dai volumi e dalla frequenza di recapito, in modo da poter operare interventi di razionalizzazione anche in relazione all'articolazione mercato.
- **181.** Riguardo ai criteri adottati nel modello per la suddivisione dei comuni in *cluster*, Poste Italiane ha spiegato che per la determinazione delle aree metropolitane (AM) è stato scelto il criterio della densità di popolazione, ossia i comuni AM sono quelli a più alto valore di concentrazione di abitanti.
- **182.** Dalle analisi effettuate sembrerebbe tuttavia che molti comuni non risultano serviti con frequenza di recapito giornaliera, bensì, per la maggior parte, con frequenza pari a una volta alla settimana, nonostante tali comuni presentino densità di popolazione superiore al minor valore di densità di popolazione tra i comuni classificati da Poste Italiane come AM.
- 183. In base a tale criterio, infatti, considerando i comuni con numero di abitanti superiore al valore di soglia più alto considerato da Poste italiane per la suddivisione dei comuni in *cluster*, appare che vi siano, per il 2011, circa 200 comuni in cui la frequenza di recapito dovrebbe essere mantenuta pari a 5 giorni a settimana, e che invece sono classificati, secondo lo scenario ipotizzato da Poste Italiane, come comuni con frequenza di recapito pari a 2,5 giorni a settimana12, tra cui capoluoghi di regione, quali Palermo, Trieste, Cagliari, Ancona, Campobasso, Trento, Catanzaro e Aosta, e numerosi capoluoghi di provincia, come, ad esempio, Catania, Verona, Messina, Padova, Brescia, Pescara, Reggio Calabria, Udine, Monza. Se si considerano i comuni con più di 5.000 abitanti, applicando il suddetto criterio sarebbero circa 700 i comuni ai quali dovrebbe essere associata una frequenza di recapito di 5 giorni a settimana, di cui invece più di 500 sono considerati nel modello di Poste Italiane come comuni con frequenza di recapito pari a 1 giorno a settimana.
- **184.** Inoltre, se si prendono in considerazione i comuni la cui densità di popolazione è superiore al valor medio nazionale, si osserva che a circa 1.700 comuni tra quelli con popolazione superiore ai 5.000 abitanti corrisponde, secondo il modello di Poste Italiane, una frequenza di recapito pari a una volta a settimana.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup>Il recapito a giorni alterni applicato nel modello operativo di Poste italiane prevede periodicamente il recapito della corrispondenza nei giorni del lunedì, mercoledì e venerdì di una settimana, e nei giorni del martedì e giovedì della settimana successiva, per una frequenza media su base quindicinale pari, appunto, a 2,5 giorni a settimana.

- **185.** Dunque, secondo il modello operativo di recapito elaborato da Poste Italiane nell'ipotesi di operatore NFSU, più del 52% della popolazione italiana sarebbe servito con recapito un giorno alla settimana, circa il 34% con recapito a giorni alterni e circa il 13% con recapito quotidiano, mentre al restante 0,4% della popolazione non sarebbe offerto alcun servizio di recapito.
- **186.** In termini di copertura del territorio nazionale, al 57% delle zone di recapito verrebbe associata una frequenza di un giorno alla settimana, in circa il 32% delle zone si effettuerebbe un recapito a giorni alterni, mentre il 10,6% delle zone di recapito sarebbe servito 5 giorni a settimana.
- **187.** A partire da tali osservazioni, è stato valutato lo scenario di riferimento ipotizzato da Poste Italiane.
- 188. Come già precedentemente sottolineato, sembra opportuno che un elemento di rilievo nella valutazione dello scenario ipotizzato dall'operatore in assenza di obblighi di servizio universale sia rappresentato dal confronto tra i livelli di servizio effettivamente offerti dal fornitore del servizio universale e i requisiti minimi imposti dagli obblighi. Infatti, il riscontro di una eventuale differenza tra parametri adottati dal FSU e requisiti minimi imposti dagli obblighi di servizio universale denoterebbe la libera scelta del FSU di offrire servizi con livelli superiori rispetto ai margini operativi previsti dalla normativa vigente, evidenziando come i vincoli imposti non siano ritenuti fortemente stringenti dall'operatore stesso.
- 189. Nello specifico, l'art. 2 comma 7 del Contratto di Programma 2009-2011, stipulato tra Poste Italiane e il Ministero dello Sviluppo Economico e approvato con la legge 183 del 12 novembre 2011, prevede che "Nell'ottica di contenimento dei costi del servizio universale, in coerenza con le disposizioni di cui agli artt. 3 e 12 del decreto legislativo n. 261/1999, il recapito del servizio universale può essere effettuato a giorni alterni in presenza di particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica in ambiti territoriali con una densità inferiore a 200 abitanti/kmq e comunque fino ad un massimo di un ottavo della popolazione nazionale. Tale ultimo parametro sentita l'Autorità può essere soggetto ad un margine di tolleranza fino ad un massimo del 5%. A tal fine la Società si impegna a sottoporre alle valutazioni dell'Autorità un piano di attuazione progressiva entro 30 giorni dall'entrata in vigore del presente contratto di programma".
- 190. Sulla base del dettato letterale, nel 2012 Poste Italiane avrebbe potuto attuare il recapito a giorni alterni secondo quanto previsto dal Contratto di Programma, con un potenziale impatto sulla riduzione del costo netto del servizio universale in termini di risorse FTE, che, in base al modello operativo del recapito elaborato da Poste Italiane, risulterebbero evitabili anche all'interno degli obblighi di servizio universale. Dal momento che Poste Italiane non ha portato evidenze sull'attuazione di tale modalità operativa per l'anno 2012, sembrerebbe ipotizzabile, per quanto concerne le variazioni della frequenza di recapito, l'assenza di cambiamenti radicali nella strategia commerciale dell'operatore non soggetto agli obblighi del servizio universale.

- **191.** Il modello elaborato da Poste Italiane parte dall'assunzione che la frequenza ottima di recapito al livello nazionale sia pari a 2 volte a settimana. Sulla base di tale assunzione, Poste Italiane ha poi determinato le soglie di popolazione per la suddivisione dei comuni in *cluster* e la successiva assegnazione della frequenza di recapito a ciascun *cluster*, mantenendo in media su scala nazionale la frequenza ottima stimata. È stato pertanto richiesto a Poste Italiane di fornire evidenza sia del modello economico, da cui risulta la frequenza di recapito ottima, sia della metodologia di calcolo adottata per la determinazione delle soglie locali a partire dalla frequenza ottima su scala nazionale.
- **192.** Poste Italiane ha fornito un elaborato<sup>13</sup> contenente il modello economico utilizzato dalla stessa società per stimare la frequenza di recapito ottima al livello nazionale, che risulterebbe pari a 2 volte a settimana, mentre non è emerso chiaramente il metodo di calcolo delle soglie di popolazione per la suddivisione dei comuni in *cluster*.
- **193.** Come evidenziato, nel modello operativo elaborato da Poste Italiane vi sono alcune ipotesi e valutazioni che comportano il verificarsi di condizioni che non appaiono sufficientemente robuste,, anche in uno scenario di mercato ipotetico in cui la società non fosse soggetta a vincoli di servizio universale, anche in base ai suggerimenti provenienti dalla letteratura di settore <sup>14</sup> ed ai risultati derivanti dal *benchmark* internazionale.
- 194. Al fine di valutare il compromesso tra il livello di flessibilità introdotto nell'ipotesi di operatore NFSU sui processi della fase del recapito e la credibilità della strategia commerciale alternativa in assenza degli obblighi di servizio universale, e dunque per verificare la plausibilità dello scenario di riferimento, è quindi opportuno un confronto con gli scenari considerati negli altri Paesi europei.
- **195.** Come si evince dai documenti dell'*European Regulators Group for Postal Services* (ERGP), i Paesi europei che hanno adottato l'uso di uno scenario di riferimento per il calcolo del costo netto del servizio universale hanno ipotizzato una riduzione della frequenza di recapito solamente in alcune aree geografiche marginali, e comunque mantenendo anche in tali aree una frequenza di recapito non inferiore a 2-3 giorni alla settimana. In Norvegia lo scenario di riferimento per l'operatore privo di vincoli da servizio universale prevede la riduzione della frequenza di recapito da 6 a 5 giorni alla settimana per il 95% della popolazione, mentre la riduzione della frequenza di recapito da 6 a 2 giorni alla settimana è stata ipotizzata nelle aree rurali a maggior costo, per un totale del 5% della popolazione

<sup>13</sup> M. Cuomo, T. Nardone, A. Rovero, G. Scarfiglieri (2012) "Electronic substitution and USO scope definition" In: Reforming the postal sector in the face of electronic competition, ed. By Michael A. Crew and Paul R. Kleindorfer, Edward Elgar.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> La letteratura rilevante, per quanto limitata, giunge a differenti valori rispetto ai risultati presentati da Poste Italiane. Ad esempio, nell'articolo di Borsenberger et al.. viene stimato che per l'Italia la frequenza di recapito ottima al livello nazionale sarebbe compresa tra 3 e 5 volte alla settimana, a seconda dello scenario considerato riguardo alla variabilità della domanda, e dunque, in ogni caso, superiore a 2 volte a settimana. Si veda Borsenberger, Claire, Joram C. Magre and Bernard Roy (2010), "Cross- country comparison of optimal mail delivery frequencies", in M.A. Crew and P.R. Kleindorfer (eds), "Heightening Competition in the Postal and Delivery Sector", Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar, pp. 235–52.

nazionale. Alla base dell'approccio norvegese vi è la questione dell'identificazione di una strategia commerciale per l'operatore NFSU che risulti plausibile e coerente con l'attuale strategia di business dello stesso operatore soggetto ai vincoli del servizio universale. Nello specifico, l'operatore FSU norvegese Posten Norge, nonostante le condizioni nazionali non favorevoli in termini demografici e geografici, con una densità di popolazione di appena 15 abitanti per km<sup>2</sup>, non ha ritenuto di ipotizzare uno scenario controfattuale dove la strategia commerciale alternativa in assenza di obblighi di servizio universale fosse rappresentata dalla notevole riduzione della fornitura dei servizi postali di base alla popolazione norvegese. In Danimarca, è stata ipotizzata una riduzione della frequenza di recapito da 6 a 5 giorni alla settimana nell'ipotesi di assenza di obblighi di servizio universale, evitando pertanto la consegna della corrispondenza nella sola giornata del sabato. Infine, in Slovacchia, dove la densità di popolazione è poco più della metà di quella Italiana e si registrava nel 2011 un numero di invii postali pro capite sensibilmente inferiore rispetto all'Italia, lo scenario di riferimento per l'operatore NFSU prevede una frequenza di recapito pari a 3 giorni alla settimana in alcune zone di recapito e 5 giorni alla settimana nella restante parte del territorio nazionale.

196. Alla luce delle suddette considerazioni e anche in virtù di quanto emerso dal confronto internazionale, uno scenario di riferimento maggiormente credibile e attuabile sembrerebbe ragionevolmente individuabile all'interno di un contesto competitivo in cui Poste Italiane, in assenza di obblighi di servizio universale, implementerebbe le eventuali variazioni del modello operativo tenendo conto della loro effettiva sostenibilità rispetto alle condizioni tecniche del processo produttivo del recapito, mantenendo comunque una frequenza di recapito media al livello nazionale non inferiore a 3 giorni a settimana, anche in ragione del grado di discontinuità della strategia commerciale dell'operatore NFSU e, conseguentemente, di aspetti legati all'immagine dell'azienda e alla percezione di presenza e fiducia da parte della clientela, calati nel contesto concorrenziale, e pertanto agli effetti sulla domanda di prodotti postali.

**197.** Pertanto, in considerazione delle modalità operative adottate da Poste italiane nel processo produttivo della fase di recapito, così come della situazione del mercato postale nazionale nel 2011 e nel 2012, anche in termini di volumi di corrispondenza, uno scenario di riferimento, inquadrabile all'interno del contesto sopra descritto, potrebbe essere rappresentato dall'ipotesi in cui Poste Italiane offra il servizio di recapito con frequenza pari a 5 volte alla settimana ad almeno il 60% della popolazione nazionale (identificabile ad esempio all'interno dei comuni il cui valore di popolazione è non inferiore al 90° percentile della distribuzione di popolazione dei comuni ordinata in maniera crescente, e con densità di popolazione non inferiore a 150<sup>15</sup> abitanti per km²) e fornisca un servizio di recapito a giorni alterni nei restanti comuni italiani.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Secondo la definizione dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), sono considerati rurali i comuni che registrano una densità di popolazione inferiore a 150 ab./km².

- 198. Applicando tali ipotesi alla metodologia elaborata da Poste Italiane, il numero di FTE effettivamente imputabile al costo netto del servizio universale per la fase di recapito potrebbe essere calcolato come differenza tra il taglio complessivo di FTE ottenuto nell'ipotesi di operatore privo degli obblighi di servizio universale e il numero di FTE già evitabili da Poste Italiane come operatore fornitore del servizio universale in considerazione dell'intervento di razionalizzazione e ridimensionamento delle zone di recapito e della congruità della prestazione del portalettere per effetto del calo dei volumi registrato rispetto ai valori 2006.
- **D.5** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità sul modello operativo del recapito in assenza di obblighi? In particolare:
  - **D.5.1** Si condivide l'analisi dell'Autorità in merito al dimensionamento dell'articolazione universale di Poste Italiane?
  - **D.5.2** Si condivide l'analisi dell'Autorità in merito allo scenario controfattuale nell'ipotesi di assenza di obblighi di servizio universale?

## 5.4. Le osservazioni delle parti e le valutazioni conclusive dell'Autorità

- **V32.** In merito al dimensionamento dell'articolazione universale di Poste Italiane nello scenario attuale, i partecipanti alla consultazione pubblica hanno concentrato le proprie osservazioni prevalentemente attorno al tema dell'efficienza dell'operatore FSU.
- **V33.** Poste Italiane non condivide l'analisi dell'Autorità, in quanto ritiene che il meccanismo di dimensionamento della rete di recapito è finalizzato a garantire la fornitura del servizio nel rispetto degli obblighi di universalità, e per questo è necessario che non sia sensibile ai volumi di posta.
- **V34.** In particolare, secondo Poste Italiane la ridotta sensibilità della prestazione del portalettere alle variazioni dei volumi recapitati deriva dal fatto che l'algoritmo è strutturato in maniera coerente con l'assolvimento degli obblighi di servizio universale, per cui devono essere serviti permanentemente, ovvero in maniera continuativa durante l'anno ed almeno per cinque giorni alla settimana, tutti i punti del territorio nazionale, ivi compresi quelli più remoti, in maniera del tutto indipendente dai quantitativi di corrispondenza che devono essere recapitati.
- V35. AICAI, FISE ARE, Fulmine e Nexive condividono l'analisi dell'Autorità, sostenendo che non sia corretto aggravare il costo netto del servizio universale dei costi derivanti dalle inefficienze dell'operatore FSU. Pertanto, ritengono corretto l'approccio di calcolo in cui si considerino livelli di servizio efficienti non solo nello scenario controfattuale ma anche nello scenario attuale, da cui occorre escludere ogni tipo di inefficienza, come per esempio quello derivante dal livello di insaturazione della rete postale del FSU, che nulla ha a che fare con l'onere per il servizio universale e che deriva dalla mancata riorganizzazione dei processi operativi. Gli elevati costi del servizio universale, secondo AICAI, dipendono anche dal

comportamento del FSU, il quale effettua giri quotidiani di consegna fissi, a prescindere dal grado di saturazione dei mezzi e del personale.

- **V36.** Secondo AICAI, FISE ARE, Fulmine e Nexive non è credibile che un portalettere percorra un prestabilito giro di recapito anche nel caso in cui abbia scarsi volumi di corrispondenza da recapitare, in quanto il FSU non ha l'obbligo di garantire che il portalettere effettui un percorso obbligato (rigidamente predeterminato), indipendentemente dai volumi che deve consegnare, ma piuttosto il FSU deve garantire che il portalettere effettui la consegna della corrispondenza 5 giorni a settimana.
- **V37.** Tale aspetto appare confermato anche dal principio di "svuotamento del tavolo di lavoro" del portalettere, illustrato da Poste Italiane e valido per le attività di recapito, in base al quale la *mission* di ciascun addetto al recapito è di aver consegnato a fine giornata lavorativa tutta la corrispondenza ad esso assegnata ad inizio giornata.
- **V38.** A tal riguardo, Nexive ritiene che se un portalettere del FSU non ha sufficienti volumi per saturare la propria prestazione, può completare le proprie attività recapitando in altre zone di recapito, oppure il FSU può estendere il perimetro della sua stessa zona o, in alternativa, il FSU può ricorrere ad uno degli strumenti di flessibilità contrattuale sull'orario di lavoro del portalettere, quali il *part-time* o la banca ore, già largamente utilizzati da Nexive per ottimizzare i propri processi produttivi e gestire dinamicamente i flussi di traffico. Ad esempio, l'utilizzo di risorse *part-time* o della banca ore per il recapito di bassi volumi di traffico è, specialmente nelle aree EU, una soluzione di efficientamento che Nexive ha già applicato in Sardegna, con buoni risultati. Pertanto, una volta dimensionata la zona in base all'orografia e ai volumi da recapitare, oltre a determinare il numero di portalettere necessario è opportuno stabilire per ciascun portalettere l'orario di lavoro che ottimizza l'efficienza della rete.
- **V39.** FISE ARE e Nexive hanno sottolineato che Poste Italiane, pur avendo a disposizione questi strumenti di flessibilità, non ne fa utilizzo per libera scelta aziendale, mentre, proprio in ragione degli obblighi di servizio universale, il FSU dovrebbe ricorrere all'impiego di più risorse *part-time* di quelle effettivamente impiegate dalla società. Infatti, Nexive ha indicato che questa è la prassi adottata dalla maggior parte degli operatori FSU europei, mentre la percentuale di risorse *part-time* impiegate da Poste Italiane risulta tra le più basse d'Europa. A tal proposito, Nexive e FISE ARE hanno evidenziato che Poste Italiane avrebbe già dovuto provvedere all'adozione di contratti *part-time* per efficientare i propri costi in virtù di quanto previsto dall'art. 2, comma 7, del Contratto di Programma 2009-2011 in merito alla possibilità, tuttavia non attuata da Poste Italiane, di effettuare recapito a giorni alterni nelle zone più sfavorevoli, fino ad un ottavo della popolazione italiana.
- **V40.** Su questo tema, AICAI ritiene che Poste Italiane, ai fini del contenimento dell'onere del servizio universale, avrebbe dovuto presentare il proprio costo netto solo dopo aver applicato il modello di recapito a giorni alterni.
- **V41.** Nexive ritiene, inoltre, che per incrementare ulteriormente l'efficienza della prestazione del portalettere, il FSU potrebbe intervenire anche sulla fase di preparazione,

come Nexive ha già fatto introducendo il *sequencing* automatizzato, che ha ridotto di circa il [*omissis*] il tempo necessario al portalettere per preparare la corrispondenza.

- **V42.** Nexive ha spiegato che, nell'ipotesi in cui avesse l'obbligo di recapitare 5 volte a settimana, non rileverebbe criticità nel proprio modello di recapito attualmente utilizzato, di tipo dinamico e funzione di vari parametri deterministici tra cui i volumi recapitati. Infatti, anche in caso di frequenza di recapito quotidiana, secondo Nexive i volumi rappresentano un parametro fondamentale per determinare la *drop density*, ossia il numero di buste consegnate per punto del territorio servito, e quindi per stabilire il numero di zone di recapito e le modalità di impiego dei portalettere in termini di *full-time* o *part-time*. Mediante questo modello deterministico, Nexive è in grado di stabilire dinamicamente e puntualmente il numero di portalettere necessari in una determinata area territoriale, rimodulando il perimetro della zona servita da ciascun portalettere in funzione delle variazioni dei parametri del modello stesso.
- **V43.** Diversamente, FISE ARE e Nexive ritengono che il modello di Poste Italiane sia poco credibile in quanto basato su parametri determinati mediante approccio statistico, di cui peraltro non sono note le modalità di campionamento, il che aumenta l'incertezza sul rigore della metodologia. Inoltre, ad avviso di FISE ARE e Nexive la scarsa credibilità del modello di Poste Italiane è ulteriormente confermata dal rilevamento che l'azzeramento dei volumi di posta indescritta porti ad una riduzione di solo il 12% della prestazione quotidiana del portalettere, mentre al contrario vi sono attività, come ad esempio la preparazione della corrispondenza, che sono direttamente proporzionali al numero di pezzi e al loro volume, e non al tipo di prodotto. Peraltro, FISE ARE e Nexive hanno sottolineato che la riduzione dei volumi incide anche sull'attività di consegna in quanto vi è una chiara riduzione dell'effetto di *drop density* che abbassa ulteriormente la prestazione del portalettere.
- **V44.** AICAI ritiene che il modello di dimensionamento della rete di recapito presentato da Poste Italiane non sia in linea con l'ipotesi di comportamento efficiente dell'operatore FSU, sia perché insensibile ai volumi di corrispondenza, sia in quanto basato su parametri medi assegnati sulla base di meri criteri geografici generali, senza tener conto delle caratteristiche specifiche di ciascuna area territoriale.
- **V45.** AICAI ha evidenziato che, sebbene non sembri possibile mutuare interamente l'elevata elasticità del processo di consegna che caratterizza i corrieri al caso del processo di recapito dei portalettere del FSU, sicuramente è possibile aumentare l'efficienza del recapito ridefinendo il perimetro delle zone per ottenere l'effetto di saturazione della borsa del portalettere, come già fanno gli operatori postali alternativi.
- **V46.** FISE ARE e Nexive hanno sottolineato che l'indisponibilità per Poste Italiane di un *software* di pianificazione e organizzazione delle zone di recapito, come quello utilizzato da Nexive, e la conseguente definizione manuale dei percorsi dei portalettere causa inevitabilmente delle inefficienze nella rete di recapito del FSU. Diversamente, un software di questo tipo, il cui utilizzo si sta standardizzando al livello europeo, permetterebbe all'operatore FSU di ottenere significativi vantaggi in termini di efficientamento della propria rete postale, a beneficio del costo netto del servizio universale. Inoltre, tale strumento

aumenterebbe notevolmente il grado di flessibilità nella riorganizzazione della rete postale dell'operatore FSU, come testimoniato dall'esperienza di Nexive, in grado di aggiornare e modificare periodicamente nel corso di ciascun anno i processi operativi della propria rete.

- **V47.** Anche secondo AICAI l'operatore FSU avrebbe dovuto dotarsi di un *software* georeferenziato per ottimizzare il processo di riorganizzazione ed efficientamento delle zone di recapito, così come fanno quotidianamente i corrieri espresso, che basano l'ottimizzazione dei loro processi produttivi proprio sull'impiego di tali strumenti informatici.
- **V48.** Poste Italiane ritiene che nel periodo tra il 2006 e il 2011 la probabilità media che un civico fosse servito dal portalettere non si sia ridotta in misura tale da consentire un ridimensionamento della rete, in quanto la riduzione dei volumi è stata in gran parte compensata dalla riduzione della frequenza di recapito, con il passaggio da 6 a 5 giorni alla settimana, per cui nel 2011 sono stati consegnati in 5 giorni i volumi settimanali che prima erano consegnati in 6 giorni, determinando, quindi, un incremento dei volumi recapitati per ciascun giorno.
- **V49.** A tal proposito, occorre considerare che nel passaggio da 6 a 5 giorni, il cui completamento è avvenuto a partire da maggio 2011, è rimasto invariato il numero di ore di lavoro settimanali del portalettere, pari a 36. Quindi da un lato, a fronte della riduzione di un giorno lavorativo, è aumentato del 20% il punteggio (tempo) disponibile alla prestazione del portalettere, passato da 360 a 432 punti (minuti), dall'altro i volumi totali da lavorare sono diminuiti di circa il [*omissis*] nel 2011 e di circa il [*omissis*] nel 2012 rispetto al valore del 2006, su cui è basato l'algoritmo di calcolo della prestazione del portalettere. Pertanto, risulta che la diminuzione dei volumi non è stata compensata dalla riduzione della frequenza di recapito.
- **V50.** Poste Italiane, inoltre, non condivide l'ipotesi di rimodulazione del numero di zone di recapito formulata dall'Autorità, in quanto la scelta dell'intervallo temporale (2006 2011) preso a riferimento dall'Autorità ai fini della valutazione della congruità tra variazioni dei volumi e dimensionamento della rete di recapito nell'anno 2011 appare non compatibile con la effettiva realizzabilità dell'intervento, poiché le riorganizzazioni della rete postale costituiscono interventi complessi e non rapidamente implementabili.
- **V51.** Nexive ha indicato che, mediante l'utilizzo del *software* elaborato, l'organizzazione della propria rete postale, compreso il processo di recapito, viene interamente rivista con un periodo di 2 volte all'anno, ossia una volta ogni circa sei mesi. Inoltre, il processo può essere riorganizzato con una frequenza maggiore qualora vi siano eventi particolari o in caso di acquisizione di contratti per ingenti volumi postali da recapitare, come tipicamente accade.
- **V52.** In merito ai tempi di riorganizzazione della rete postale, Nexive ha altresì evidenziato che l'incidenza delle trattative sindacali, che vedono coinvolte le stesse sigle sindacali che siedono ai tavoli di Poste Italiane, è limitata ai tempi derivanti dalle normali relazioni sindacali. Ad esempio, Nexive ha spiegato di aver concluso l'accordo di flessibilità in Sardegna in un mese.

- **V53.** Alla luce di quanto indicato dal principale operatore alternativo a Poste Italiane, sembrerebbe che, ai fini del contenimento dei costi del servizio universale, sarebbe stato possibile per l'operatore FSU considerare l'effettivo intervallo temporale di riferimento per la valutazione delle risorse strettamente necessarie alla fornitura del servizio universale.
- **V54.** D'altra parte, al fine di non incrementare ingiustificatamente il costo netto del servizio universale, l'analisi svolta deve essere orientata alla valutazione della pertinenza e necessità delle risorse impiegate nell'effettivo anno di riferimento per le attività rientranti nel servizio universale, che dovrebbero essere opportunamente dimensionate dall'operatore FSU in relazione ad un'efficiente gestione aziendale, in cui gli effetti di libere scelte non derivanti dagli obblighi di servizio universale non siano attribuiti all'onere.
- **V55.** A tal riguardo, rileva quanto espresso dall'ERGP<sup>16</sup>, che ritiene che qualsiasi inefficienza non dovrebbe far parte del costo netto del servizio universale, e che il calcolo del costo netto debba neutralizzare i costi inefficienti del FSU, in modo da evitarne la compensazione.
- **V56.** Pertanto, considerato anche quanto osservato dagli operatori nel corso della consultazione pubblica in merito al fatto che esista un'effettiva incidenza delle variazioni di volumi di corrispondenza sui tempi necessari alle attività preparatorie, di consegna e finali del portalettere, altresì comprovato dalle modifiche apportate da Poste Italiane al modello di calcolo, appare ragionevole confermare la stima dell'Autorità sulla riduzione percentuale della prestazione del portalettere per effetto della riduzione dei volumi rispetto ai valori del 2006.
- V57. Nexive e FISE ARE ritengono condivisibile l'approccio dell'Autorità consistente nell'introdurre come meccanismo di incentivo all'efficienza il riconoscimento ai fini del calcolo del costo netto della parte dei punteggi dei portalettere eccedente la soglia massima di congruità definita da Poste Italiane. In base a tale meccanismo, la quota parte dei punteggi delle zone universali eccedente il limite superiore dell'intervallo di congruità, viene considerata come compensativa delle zone universali con punteggio inferiore alla soglia minima di congruità, come illustrato nel seguente schema.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> "ERGP Report on Exploration of challenges to overcome when implementing a net cost calculation methodology based on a reference scenario - Benchmark of experiences", May 2014.

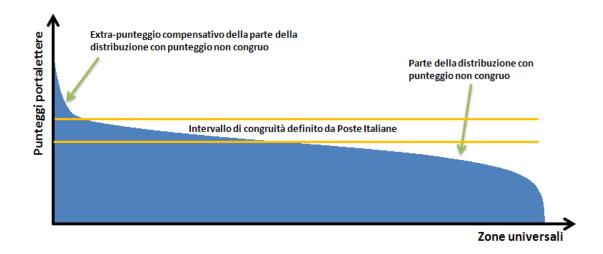


Figura 3: Distribuzione dei punteggi delle zone universali e intervallo di congruità.

V58. In merito al valore del margine ipotizzato dall'Autorità per tener conto dell'eventuale vincolo geografico rispetto alla ottimizzazione del dimensionamento dell'articolazione universale, pari al 33% dei casi su tutto il territorio nazionale, dalle considerazioni pervenute nel corso della consultazione pubblica è emerso che limiti territoriali che portino a potenziali criticità nell'estensione di una zona di recapito possono eventualmente verificarsi in una quota parte delle aree extra-urbane, le quali rappresentano circa il 65% del territorio, mentre l'estensione del perimetro delle zone di recapito è sempre possibile nelle aree metropolitane o nei centri provinciali.

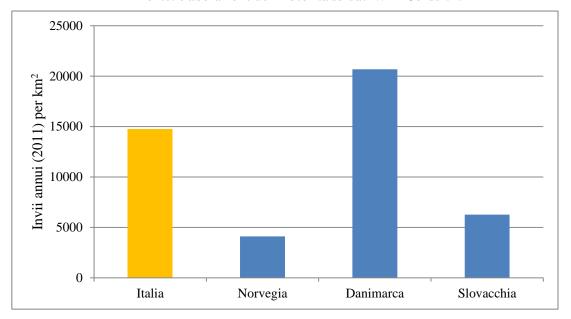
- **V59.** Inoltre, in base a quanto sottolineato da Nexive in merito alla possibilità di utilizzo di strumenti di flessibilità per le modalità d'impiego dei portalettere, quali straordinario, *parttime*, e banca ore, appare che eventuali vincoli geografici possano incidere limitatamente sull'ottimizzazione del dimensionamento delle zone di recapito, in virtù dell'elevata adattabilità dell'orario di lavoro alle caratteristiche territoriali delle zone, che consentirebbe di saturare le capacità prestazionali dei portalettere.
- **V60.** Tuttavia, considerata l'indisponibilità da parte di Poste Italiane di un *software* di pianificazione georeferenziato per verificare puntualmente tale margine, in prima applicazione appare opportuno assumere il valore cautelativamente stimato.
- V61. Pertanto, sulla base degli elementi emersi nel corso della consultazione pubblica, che appaiono confermare l'orientamento dell'Autorità in merito al dimensionamento dell'articolazione universale di Poste Italiane nello scenario attuale, in entrambi gli anni di riferimento l'operatore FSU avrebbe potuto garantire la fase di recapito dei servizi di corrispondenza rientranti nel servizio universale strutturando la propria rete con un numero

inferiore di zone di recapito e, conseguentemente, di portalettere, ottenendo una riduzione dell'onere del servizio universale.

- **V62.** In merito allo scenario controfattuale nell'ipotesi di assenza di obblighi di servizio universale, i partecipanti alla consultazione pubblica hanno concentrato le proprie osservazioni prevalentemente attorno al tema della credibilità e della sostenibilità dello scenario, anche in relazione al contesto di mercato in cui opererebbe l'operatore NFSU.
- **V63.** AICAI, Fulmine, FISE ARE e Nexive condividono l'analisi dell'Autorità, mentre Poste Italiane non ritiene condivisibile tale analisi.
- **V64.** Poste Italiane non condivide il confronto con gli scenari considerati negli altri Paesi europei che hanno adottato l'uso di uno scenario di riferimento per il calcolo del costo netto del servizio universale, in quanto ritiene che le ipotesi alla base dello scenario controfattuale siano strettamente connesse alle caratteristiche del mercato postale da servire, sottolineando che tali Paesi presentano caratteristiche quali popolazione, livello di invii pro-capite e tasso di urbanizzazione notevolmente differenti da quelle dell'Italia.
- **V65.** Nexive ha sottolineato che i Paesi europei che hanno ipotizzato una riduzione della frequenza di recapito nello scenario controfattuale hanno per lo più dichiarato la sola eliminazione del recapito al sabato, passando quindi da 6 a 5 giorni a settimana, mentre nessun operatore FSU ha dichiarato che ridurrebbe la frequenza di recapito ad 1 giorno a settimana nelle aree rurali.
- **V66.** L'analisi dell'Autorità posta a consultazione pubblica aveva considerato il confronto tra le variazioni ipotizzate dai Paesi di riferimento nella definizione dello scenario controfattuale e le caratteristiche dei singoli mercati in termini di densità di popolazione e numero di invii pro-capite. Infatti, come noto dalla letteratura di settore e come emerso anche nel corso della consultazione pubblica, entrambi i parametri rappresentano degli indicatori fondamentali per la valutazione della redditività del mercato postale, essendo direttamente legati al livello di domanda ed alla struttura dei processi produttivi da realizzare, e quindi ai costi.
- **V67.** Pertanto, mettendo in relazione parametri quali popolazione, superficie territoriale e livello di invii pro-capite, è possibile ottenere un indicatore delle caratteristiche strutturali del mercato postale di ciascun Paese, esprimibile, equivalentemente, in termini di numero di invii per km². Nel seguente grafico sono mostrati i valori di tale indicatore per i Paesi europei che hanno adottato l'uso di uno scenario di riferimento per il calcolo del costo netto del servizio universale.

Figura 4: Numero di invii annui (2011) per superficie territoriale dei Paesi europei che hanno adottato l'uso di uno scenario di riferimento per il calcolo del costo netto del servizio universale.

Fonte: elaborazione dell'Autorità su dati WIK Consult<sup>17</sup>.



**V68.** Dal confronto emerge che lo scenario italiano non sembra presentare criticità che giustifichino una marcata differenza rispetto agli altri Paesi nelle ipotesi di riduzione della frequenza di recapito.

**V69.** Inoltre, il tasso di urbanizzazione dell'Italia è pressoché in linea con la media dei Paesi considerati (inferiore al valor medio di 4 punti percentuali, sulla base dei dati del Report WIK<sup>17</sup>), pertanto può essere considerato tale da non modificare significativamente l'analisi relativa al confronto tra le caratteristiche strutturali dei singoli mercati e le variazioni ipotizzate dai vari Paesi nella definizione dello scenario controfattuale.

**V70.** In merito al tema delle linee mercato, Poste Italiane non condivide l'analisi dell'Autorità poiché ritiene che le attività svolte dalle linee mercato dipendano in larghissima parte dalla frequenza di recapito implementata, e qualora Poste Italiane non fosse soggetta ad obblighi di servizio universale si doterebbe di un numero di linee mercato inferiore rispetto a quello attuale e proporzionale al dimensionamento della rete dei portalettere.

**V71.** Nexive ha evidenziato che affinché lo scenario controfattuale si possa ritenere verosimile, Poste Italiane dovrebbe aumentare esponenzialmente le linee di appoggio/mercato per il *refeeding* sul giro del portalettere, in palese contrasto con quanto ipotizzato dalla stessa Poste Italiane. Nexive ha sottolineato che Poste Italiane potrebbe dotarsi di un numero di linee mercato inferiore rispetto a quello attuale, relativo al modello di recapito a frequenza

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> "Main Developments in the Postal Sector (2010-2013) - Country Reports", 2013.

quotidiana, solo nel caso in cui i mezzi di Poste Italiane siano attualmente insaturi, ma ciò evidenzierebbe chiaramente un'inefficienza dell'operatore FSU.

- **V72.** Nexive ha dichiarato che i propri accordi contrattuali con società esterne che si occupano delle attività di recapito sono basati sulle medesime procedure adottate da Nexive per la parte di recapito direttamente svolta dalla società, incluse pertanto le modalità operative, dipendenti dai volumi di corrispondenza da recapitare.
- **V73.** In merito alla riduzione della frequenza di recapito nello scenario controfattuale, Poste Italiane non ritiene condivisibile la proposta dell'Autorità di limitare la frequenza media ad un numero di giorni a settimana non inferiore a 3, in quanto, in una logica di massimizzazione del profitto come quella che caratterizza lo scenario controfattuale, Poste Italiane sceglierebbe di ridurre la frequenza di recapito da 5 a 2 giorni a settimana poiché tale riduzione comporterebbe un risparmio di costi superiore alla corrispondente perdita di ricavi.
- **V74.** Diversamente, AICAI, Fulmine, Nexive e FISE ARE ritengono poco credibile e attuabile lo scenario controfattuale ipotizzato da Poste Italiane.
- **V75.** In primo luogo, AICAI, FISE ARE e Nexive ritengono che la differenziazione in zone geografiche, basandosi solo sulla popolazione, non sia sufficiente a determinare correttamente *cluster* territoriali in base alla produttività, in quanto incide solo sul numero complessivo di oggetti. A tal riguardo, Nexive ritiene che sia opportuno considerare un parametro fondamentale come la densità di popolazione.
- **V76.** FISE ARE, Fulmine e Nexive hanno sottolineato che un elemento determinante per la valutazione della credibilità dello scenario controfattuale è rappresentato dagli SLA richiesti oggi dai clienti nel mercato postale, che dettano i tempi dei processi operativi degli operatori privi di obblighi di servizio universale. In tal senso, lo scenario ipotizzato da Poste Italiane non sarebbe credibile in quanto una frequenza di recapito pari a 1 giorno a settimana, per di più diffusa su più del 50% del territorio, non sarebbe compatibile con gli SLA tipicamente richiesti sui tempi di consegna, e pertanto Poste Italiane registrerebbe una forte perdita della clientela.
- **V77.** Inoltre, Fulmine e Nexive hanno dichiarato di offrire il servizio con una copertura nazionale superiore al 70% della popolazione e di adottare una frequenza media di recapito superiore a 2 giorni a settimana, con frequenze di recapito al livello locale in nessun caso pari a 1 giorno a settimana. Tale scelta operativa non è dovuta soltanto ad esigenze legate agli SLA richiesti dai clienti, che non consentono di ridurre ulteriormente la frequenza di recapito, ma anche ad altri aspetti operativi, quali la necessità di maggiore spazio per lo stoccaggio dei prodotti e l'aumento della complessità operativa da dover gestire.
- V78. Nello specifico, FISE ARE, Fulmine e Nexive hanno evidenziato che una frequenza di consegna inferiore a quella giornaliera genera maggiori costi in termini di sistemazione e gestione della giacenza e di riorganizzazione di tutto il processo produttivo del recapito, a partire dalla allocazione degli spazi di lavoro delle postazioni dei portalettere. Tali spazi dovrebbero almeno raddoppiare già in caso di recapito a giorni alterni, poiché ciascun portalettere si troverebbe a dover lavorare un quantitativo doppio di corrispondenza,

aumentando peraltro il rischio di non rispettare gli SLA nei confronti dei clienti. Pertanto, Poste Italiane dovrebbe rivedere la metratura e i *layout* di ogni singola unità di recapito, in quanto lo stoccaggio del prodotto aumenta proporzionalmente e dipende dal volume complessivo.

- **V79.** Inoltre, secondo gli operatori un modello a frequenza pari a 1 giorno a settimana è sicuramente molto più complesso da gestire e da implementare e presuppone, quindi, competenze gestionali più avanzate nei responsabili di ogni singola unità di recapito, tanto più considerando che Poste Italiane si trova a dover gestire prodotti caratterizzati da diverse scadenze di consegna.
- **V80.** Nexive ha precisato che nello scenario controfattuale ipotizzato da Poste Italiane aumenterebbe considerevolmente la *drop density*, con il conseguente aumento dei tempi delle attività di recapito dei portalettere, riducendo l'efficienza complessiva. Ad esempio, sarebbe impossibile ridurre dell'80% il numero di postini a fronte del passaggio della frequenza di recapito da 5 a 1 giorno a settimana.
- **V81.** A tal proposito, Nexive ha spiegato che, in base alla propria esperienza di operatore, a fronte del passaggio da un modello di recapito a frequenza quotidiana ad un modello di recapito a giorni alterni, a causa dell'effetto di aumento della *drop density* la riduzione di personale è stata del 26% e non del 50%, tenendo conto anche dell'aumento del numero di addetti al *sorting*. Secondo l'esperienza riportata da Nexive, tale rapporto peggiora all'aumentare del taglio della frequenza di recapito.
- **V82.** Alla luce di quanto descritto sui vari effetti della riduzione della frequenza di recapito e considerando le quantità di traffico di Poste Italiane, AICAI, FISE ARE, Fulmine e Nexive, ritengono condivisibile lo scenario di riferimento ipotizzato dall'Autorità per l'operatore NFSU, che prevede servizio di recapito con frequenza pari a 5 volte alla settimana per almeno il 60% della popolazione nazionale e servizio di recapito a giorni alterni nei restanti comuni italiani.
- V83. Fulmine e AICAI ritengono che un altro modo di analizzare gli extra-costi del FSU per il recapito del servizio universale rispetto ad uno scenario in cui lo stesso operatore fosse privo degli obblighi di servizio universale possa essere quello di considerare solo i CAP dove attualmente non opera la concorrenza, pari a circa il 20% del totale, corrispondente a circa il 25-30% della popolazione servita. Nelle restanti aree, infatti, la presenza di altri operatori dimostrerebbe la sostenibilità del servizio anche per l'operatore FSU. Inoltre, la concorrenza in tali aree può generare perdite che tuttavia non dovrebbero essere finanziate dal costo netto in quanto non derivanti dagli obblighi di servizio universale, bensì dal normale processo competitivo. Differentemente, il finanziamento pubblico di tali perdite solleverebbe il FSU dal rischio di impresa cui dovrebbe essere soggetto in un mercato pienamente liberalizzato.
- **V84.** AICAI ha precisato che per circa l'80% dei CAP non sussiste il problema della frequenza di recapito, in quanto questo rileva nelle fasi precedenti (trasporto e smistamento) e non nell'ultimo miglio dove in linea di principio è sempre possibile rimodulare le zone di

recapito. Diversamente per il 20% dei CAP, dove non opera la concorrenza, andrebbero effettivamente verificati e riconosciuti pienamente al FSU gli extra-costi del recapito.

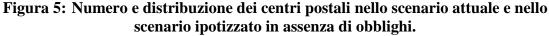
- **V85.** Fulmine, in base alle percentuali di copertura dei CAP da parte della concorrenza, ritiene ragionevole uno scenario con una frequenza di recapito pari a 5 giorni alla settimana per circa il 70% della popolazione, ed una frequenza di recapito a giorni alterni per il restante 30%, ammesso che in tale scenario non si verifichino problemi legati alla saturazione dei portalettere che impediscano di recapitare a giorni alterni.
- **V86.** Gli elementi acquisiti nel corso della consultazione pubblica hanno evidenziato che nel caso in cui Poste Italiane adottasse lo scenario ipotizzato in assenza di obblighi di servizio universale, i costi del processo produttivo del recapito non si ridurrebbero linearmente rispetto al taglio della frequenza di recapito, in quanto occorre considerare l'impatto di tutti gli effetti che ne deriverebbero (aumento dei costi di giacenza, aumento della complessità di gestione della corrispondenza, aumento della *drop density* e limiti di saturazione del portalettere, etc.), che tendono ad aumentare le risorse necessarie.
- **V87.** Pertanto, sembrerebbe che nel modello elaborato da Poste Italiane non sarebbe possibile ottenere un effettivo *saving* di risorse del recapito pari a quello ipotizzato. Diversamente, la sostenibilità operativa del modello ipotizzato sarebbe giustificata solamente da significativi livelli di insaturazione della rete che, tuttavia, per quanto emerso nel corso del procedimento, non risulterebbero attribuibili agli obblighi di servizio universale.
- **V88.** Inoltre, la riduzione della frequenza di recapito ipotizzata da Poste Italiane non sarebbe compatibile con gli SLA tipicamente richiesti dal mercato, generando verosimilmente una significativa perdita di clientela, e quindi di volumi.
- **V89.** Alla luce di tali considerazioni, anche la percentuale di riduzione della domanda per effetto della riduzione della frequenza di recapito appare sottostimata nello scenario controfattuale di Poste Italiane, in quanto la rimodulazione ipotetica della frequenza al livello locale non sembra tener conto della non linearità del modello di elasticità della domanda al variare della frequenza di recapito.
- **V90.** Durante la consultazione pubblica è altresì emerso che i principali operatori concorrenti, Fulmine e Nexive, pur avendo dei volumi largamente inferiori a quelli gestiti annualmente da Poste Italiane, adottano una frequenza di recapito media al livello nazionale superiore a 2 giorni a settimana.
- **V91.** Dunque, sulla base di quanto emerso nel corso della consultazione pubblica, appare confermata l'analisi dell'Autorità in merito allo scenario controfattuale nell'ipotesi di assenza di obblighi di servizio universale.

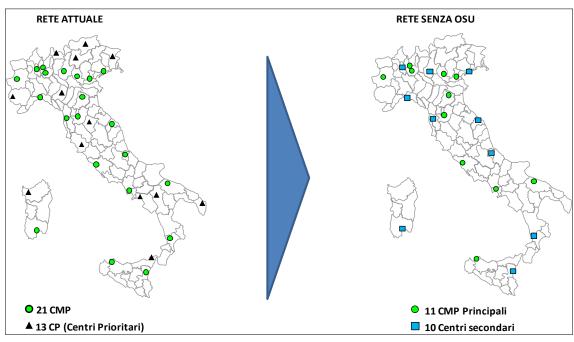
# 6. I modelli operativi dei processi produttivi di smistamento, trasporto nazionale, raccolta/distribuzione e mezzi di trasporto per il recapito

- 6.1 Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, sul processo produttivo dello smistamento in assenza di obblighi
- **199.** Poste Italiane, nell'illustrare l'attività di smistamento, ha preliminarmente descritto l'architettura ed il funzionamento della sua rete di smistamento, rete che sia nel 2011 che nel 2012 risulta composta da 21 Centri di Meccanizzazione Postale (CMP) e 13 centri Prioritari (CP); quindi, ha dichiarato che, in assenza dei vincoli da Servizio Universale, avrebbe evitato di mantenere in modo invariato una tale architettura.
- **200.** I CMP sono siti industriali in cui sono presenti impianti e tecnologia per l'automazione del processo di smistamento della posta e servono (nelle fasi di raccolta e distribuzione) un determinato territorio composto generalmente da più province (cd. bacino logistico). Per quanto riguarda la fase di raccolta, al CMP viene portato tutto il prodotto raccolto dai vari canali di accettazione presenti nel proprio bacino logistico; questo entra nello stabilimento ed è processato in cd. CRP (Centro Ripartizione in Partenza) ovvero viene diretto al corretto reparto di lavorazione con l'obiettivo di ripartirlo in cluster omogenei per prodotto, formato e destinazione che sono, poi, sistemati su corrieri e inviati ai CMP corrispondenti ai bacini logistici di destinazione. All'interno del CMP sono presenti due flussi principali di lavorazione, uno dedicato alla posta registrata (Raccomandata e Assicurata) ed uno dedicato alle altre tipologie di prodotto (Posta Ordinaria, Prioritaria e Commerciale). In entrambi i flussi il prodotto può essere lavorato sia in modo meccanizzato che manuale (per tutto ciò che non può essere lavorato dalle macchine, ad es. per certi formati particolari). In fase di distribuzione, il CMP lavora in cd. CRA (Centro Ripartizione in Arrivo), fase che consiste nel lavorare il prodotto omogeneo (creato nella fase CRP) pervenuto da altri CMP e destinato al proprio bacino logistico. In questa fase il prodotto è ripartito per Centro di Distribuzione (CD) ed inviato a questi ultimi da dove poi partono i portalettere per il recapito. Il CMP può lavorare sia in CRA che in CRP in quanto queste lavorazioni sono effettuate in fasce orarie distinte.
- **201.** I CP appartengono al bacino logistico di un CMP ed hanno principalmente lo scopo di garantire il rispetto dello SLA J+1 per il prodotto proveniente da un altro bacino (quindi in fase di distribuzione) e destinato alla provincia in cui essi sono ubicati. Al loro interno viene effettuata esclusivamente una lavorazione manuale. Altra attività effettuata presso i CP è la videocodifica (VCD), ovvero la corretta lettura dell'indirizzo presente sui prodotti laddove il sistema meccanizzato non riesce a riconoscerlo (gli addetti lavorano su immagini di prodotti che tendenzialmente appartengono al proprio bacino). Infine i CP fungono anche da Transit Point, ossia da punto di appoggio e di aggregazione, in fase di raccolta, per il prodotto destinato al CMP.
- **202.** In assenza dei vincoli del Servizio Universale, Poste Italiane, sia nella metodologia presentata per il 2011 che in quella relativa al 2012, modificherebbe l'architettura nel modo seguente:

- Eliminazione di tutti i 13 CP con conseguente concentrazione dei volumi presso i CMP a cui essi fanno riferimento;
- Razionalizzazione dei CMP:
  - concentrazione dei volumi della clientela business<sup>18</sup> presso un numero ridotto di CMP (11) coincidenti con le realtà a maggior traffico o in cui è conveniente mantenere un sito di carattere industriale (ad es. [omissis]);
  - trasformazione dei rimanenti CMP (10) in Centri manuali con lo scopo di lavorare i prodotti della clientela retail<sup>19</sup>. Si tratterebbe, in questo caso, di centri periferici dove il presidio logistico può essere mantenuto senza necessità di automazione (ad es. [omissis]). La trasformazione avverrebbe dismettendo gli attuali impianti in concomitanza con la loro obsolescenza, oppure spostandoli verso i CMP rimanenti laddove necessario per rinforzare la lavorazione del prodotto business.

203. Il grafico seguente riporta il numero e la nuova distribuzione dei centri postali in esito alla riorganizzazione dovuta all'ipotesi di assenza di obblighi relativi alla velocità di recapito J+1.





Con prodotto Business Poste Italiane intende il prodotto impostato da Grandi Clienti presso le accettazioni presenti nei CMP, CP e CDM.

Si intende il prodotto raccolto da UP e cassette di impostazione.

**204.** In sostanza la nuova rete sarebbe composta da 11 CMP principali dedicati al prodotto *Business* e *Retail* e da 10 Centri secondari dedicati esclusivamente al prodotto *Retail*. I 13 CP resterebbero con le sole funzioni di VCD e *Transit Point*. Tale riorganizzazione dei nodi logistici e concentramento dei volumi presso un numero ridotto di CMP consentirebbe, secondo Poste Italiane, di sfruttare economie di scala con un risparmio, in termini di risorse, che è stato stimato in 1.420 FTE per il 2011 (*Full Time Equivalent*) e in 1344 FTE per il 2012. Poste Italiane giunge a questo risultato attraverso un modello nel quale vengono inseriti i volumi transitati nell'anno di riferimento in ciascun CMP/CP (in termini di kg/giorno), i volumi che transiterebbero nei centri della rete dell'NFSU tenuto conto sia della perdita dei volumi (-8%) sia della nuova concentrazione dei prodotti business nei soli CMP principali, le risorse umane presenti nei CMP e nei CP nell'anno di riferimento. A partire da questi dati, Poste Italiane calcola la nuova pianta organica dei 21 Centri rimanenti e stima un risparmio di in termini di FTE come riportato nella seguente tabella:

Tabella 7: Risparmio totale di risorse FTE nel processo di smistamento

•	OSU 2011	OSU 2012
Risparmio totale FTE, di cui:	1420	1344
• Risparmio FTE nei CMP	906	952
Risparmio FTE nei     CP	514	352

#### 6.2 Le analisi dell'Autorità sul modello operativo dello smistamento

**205.** Dalle analisi effettuate, il modello operativo della fase di smistamento proposto da Poste Italiane per il calcolo del costo netto del servizio universale presenta alcune criticità meritevoli di approfondimento.

**206.** Analizzando, infatti, tale modello dal punto di vista degli obblighi da servizio universale si rileva che, secondo Poste Italiane, il solo obbligo che determina un costo netto su tale attività è il raggiungimento dello SLA J+1. Gli obblighi di frequenza di recapito giornaliera, copertura territoriale ed esenzione IVA non vengono menzionati nel modello proposto da Poste Italiane.

- **207.** Lo SLA J+1 è un livello di servizio che Poste Italiane si impegna a garantire per la cosiddetta Posta Prioritaria e che, tuttavia, viene raggiunto tramite soluzioni che non dipendono dall'attività di smistamento. La Posta Prioritaria, infatti, non segue alcuna lavorazione particolare o dedicata all'interno del CMP ma viene processata al pari degli altri prodotti postali, in modo sia meccanizzato che manuale a seconda del formato e dello stato del prodotto (ovvero se può essere riconosciuto dalle macchine o meno).
- **208.** Lo SLA J+1, come emerge da quanto illustrato dalla stessa Poste Italiane nella documentazione fornita, è dunque assicurato esclusivamente mediante la combinazione dei seguenti fattori:
  - la presenza di una rete "veloce" di collegamenti tra i diversi bacini logistici. Tale rete è caratterizzata dall'utilizzo sinergico del trasporto aereo (con *Hub* su Brescia) e del trasposto su gomma (mediante mezzi leggeri) ed è destinata principalmente al prodotto con standard J+1;
  - un opportuno *Time Scheduling* delle attività di Raccolta/Smistamento CRP/Trasporto/Smistamento CRA/ Distribuzione/Recapito per il prodotto J+1;
  - la presenza di Centri Prioritari che supportano i CMP nella fase di distribuzione per quanto riguarda la Posta Prioritaria.
- **209.** Nessuno dei fattori sopra elencati sembrerebbe tuttavia avere un qualche tipo di impatto sul processo produttivo di smistamento della corrispondenza, ma tutti si riferiscono o ad attività svolte all'esterno del CMP (il trasporto su rete veloce e lo smistamento effettuato presso i Centri Prioritari) o alla fascia oraria in cui viene effettuata l'attività di smistamento (*time scheduling*). In nessun caso, comunque, la meccanizzazione o meno dell'impianto e la tipologia di prodotto che transita all'interno dell'impianto (*business* o *retail*) risultano avere alcun impatto sul raggiungimento dello SLA J+1 e, pertanto, non è possibile riconoscere come costo netto del servizio universale il risparmio degli FTE imputato alla razionalizzazione dei CMP in quanto non sussiste alcun nesso tra tale razionalizzazione e gli oneri sostenuti da Poste Italiane per il raggiungimento dello SLA J+1.
- **210.** La trasformazione di 10 CMP da meccanizzati a manuali e la concentrazione del prodotto Business sugli 11 CMP meccanizzati, infatti, non sarebbero di per sé condizioni incompatibili con lo SLA J+1 che, come detto, sembra dipendere esclusivamente da un adeguato *time scheduling* dei processi, dalla presenza di una rete di collegamenti veloci e dal supporto logistico dei CP. A supporto di tale considerazione si potrebbe evidenziare, a titolo di esempio, come Poste Italiane, pur in presenza degli obblighi del servizio universale, e quindi di raggiungimento dello SLA J+1, abbia già proceduto, nel 2013, a trasformare 2 CMP ([*omissis*]) da meccanizzati a manuali.
- **211.** Per quanto riguarda i Centri Prioritari, invece, poiché queste sono strutture quasi esclusivamente dedicate al raggiungimento dello SLA J+1, la loro presenza sarebbe ragionevolmente da attribuire al costo netto del servizio universale, nella quota parte di personale che si dedica allo smistamento della posta prioritaria (escludendo quindi le risorse applicate alla videocodifica e alle funzioni di *Transit Point*).

- **212.** Poste Italiane, tuttavia, ha dichiarato che nel 2013 dei 13 CP presenti nel 2011 e nel 2012 solamente due sono ancora attivi ([omissis] e [omissis]) a fronte di una contrazione annua dei volumi che, nel periodo 2011-2012, è stata pari al 24% (circa il 12% annuo). Pertanto, a fronte di una riduzione dei volumi pari al 24% rispetto ai volumi del 2011 e pari al 12% rispetto ai volumi del 2012, Poste Italiane ha operato una riduzione dei CP pari all' 84%.
- 213. Da ciò ne conseguirebbe che il numero dei CP, sia nel 2011 che nel 2012 (pari a 13) apparirebbe sovradimensionato rispetto ai volumi di Posta Prioritaria scambiati nella rete di Poste Italiane e, pertanto, i costi che eccedono quelli necessari per soddisfare gli obblighi da servizio universale si ritiene non possano essere attribuiti al costo netto del servizio universale. Tenuto conto che nel 2013 con due CP Poste Italiane riesce a gestire il 76% del traffico del 2011 e l'88% del traffico del 2012, potrebbe essere allora ragionevole imputare al servizio universale, sia per l'anno 2011 che per il 2012, non più di tre CP, scegliendo, in via conservativa, quelli con i maggiori volumi di traffico nell'anno di riferimento.
- **214.** Nel 2011 i tre CP con i maggiori volumi di traffico sono quelli di [*omissis*], [*omissis*] e [*omissis*] e, in termini di risorse, corrispondono a 184 FTE (rispetto ai 514 dichiarati da Poste Italiane [*omissis*]). Nel 2012 i tre CP con i maggiori volumi di traffico sono quelli di [*omissis*], [*omissis*] e [*omissis*] e corrispondono a 135 FTE (rispetto ai 392 dichiarati da Poste Italiane). Ciò comporta una riduzione, ai fini del calcolo del costo netto, degli FTE rispetto a quanto ipotizzato evitabile da Poste Italiane.
- **D.6.1** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sull'evitabilità della fase di smistamento in assenza di obblighi?

#### 6.2.1 Le osservazioni delle parti e le valutazioni conclusive dell'Autorità

- **V92.** Poste Italiane non condivide alcuni aspetti dell'analisi dell'Autorità sul dimensionamento della rete dei centri di smistamento e sull'evitabilità della fase di smistamento in assenza di obblighi.
- **V93.** Poste Italiane afferma che il numero e la dislocazione dei CMP (21) è assolutamente necessario per assicurare la fornitura dei servizi di posta prioritaria e che al fine di garantire lo SLA J+1 i CMP devono lavorare in finestre temporali ristrette in quanto qualunque ritardo in una delle fasi di lavorazione della corrispondenza, dalla raccolta alla distribuzione, comporta il mancato rispetto dell'obiettivo di recapito in J+1. Poste Italiane sostiene, infine, che lo SLA J+1 dipende anche dalla meccanizzazione dei centri di lavorazione considerato che una quota rilevante dei volumi J+1 è attualmente lavorata dagli impianti.
- **V94.** Riguardo ai CP Poste Italiane osserva che la variazione del numero di CP tra 2012 e 2013 (-84%) non può essere rapportata alla riduzione dei volumi (-24%, secondo l'Agcom) in quanto tra le due grandezze non esiste una relazione diretta dal momento che i CP lavorano solo una parte minoritaria degli invii prioritari mentre la maggior parte viene lavorata nei CMP.

- **V95.** AICAI condivide l'analisi dell'Autorità e ribadisce che il calcolo del costo netto dovrebbe essere fatto solo dopo che il FSU abbia razionalizzato le proprie strutture di rete.
- **V96.** Preliminarmente occorre evidenziare che nel documento sottoposto a consultazione pubblica non è presente alcuna osservazione inerente alla congruità del numero di CMP nello scenario fattuale. Le osservazioni sul modello operativo dello smistamento, infatti, riguardano esclusivamente lo scenario controfattuale che, secondo l'analisi effettuata dall'Autorità, non presenterebbe aspetti di incompatibilità con la fornitura del servizio universale e, in particolare, con la fornitura del servizio di posta prioritaria, servizio che, secondo Poste Italiane, vincola il dimensionamento della rete di smistamento.
- **V97.** Nello scenario controfattuale, infatti, Poste Italiane mantiene invariato il numero totale dei centri di smistamento (21) ed attua una cd. razionalizzazione che consiste nel concentrare su un sottoinsieme di nodi (11 CMP) le attività di smistamento di una parte dei volumi business (la frazione meccanizzabile pari, mediamente, al [omissis]-[ omissis]%. Tale concentrazione determina una riduzione dei volumi trattati nei restanti 10 CMP che possono quindi essere trasformati da meccanizzati a manuali, pur mantenendo le loro funzioni di centri di smistamento (cioè svolgimento delle fasi CRA e CRP).
- **V98.** L'esigenza della meccanizzazione degli impianti, quindi, come afferma anche Poste Italiane del documento di risposta alla consultazione pubblica, dipende unicamente dai volumi che l'impianto deve trattare. Non è possibile, pertanto, attribuire la necessità della meccanizzazione all'obbligo di fornitura del servizio di posta prioritaria né è possibile sostenere che l'ammontare dei volumi che transitano da un CMP sia condizionato dalla presenza del flusso di corrispondenza con SLA J+1 in quanto, secondo i dati forniti da Poste Italiane nel corso del procedimento, i volumi di posta prioritaria rappresentano esclusivamente il [omissis]% circa di tutta la corrispondenza che transita attraverso la rete di Poste Italiane.
- **V99.** Per queste ragioni, non presentando aspetti di incompatibilità con l'assicurazione dello SLA J+1 in quanto non viene modificato il numero di nodi, lo scenario controfattuale appare, piuttosto, come una evoluzione del modello organizzativo/logistico attuale che consente all'operatore di ottenere dei risparmi i quali, tuttavia, non possono essere considerati come costi evitabili sostenuti in virtù degli obblighi di servizio universale.
- **V100.** Relativamente ai CP si osserva che la stessa Poste Italiane, nel documento di risposta alla consultazione, ha specificato che la presenza dei CP in determinate aree geografiche è necessaria solo quando i volumi in gioco sono tali da non poter essere lavorati dal CMP in tempi adeguati alla consegna ai centri di recapito e che la riduzione dei CP attuata nel 2013 è stata causata dalla riduzione dei volumi. Tali affermazioni confermano la relazione diretta esistente tra ammontare dei volumi e necessità dei CP.
- **V101.** In base a quanto premesso, restano confermate le valutazioni effettuate nell'ambito della consultazione pubblica riguardo il processo di smistamento.

- 6.3 Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, sul processo produttivo del trasporto nazionale in assenza di obblighi.
- **215.** L'attività di trasporto viene suddivisa da Poste Italiane in tre macro-categorie: trasporto nazionale, raccolta/distribuzione e recapito. Per ciascuna di esse Poste Italiane ha fornito un modello con il quale è calcolato il costo netto del servizio universale per il 2011 e 2012.
- **216.** La rete di trasporto nazionale assicura il trasferimento della corrispondenza tra i diversi CMP. In particolare interconnette i Centri Rete relativamente al prodotto che non è destinato, per la fase di CRA, al proprio bacino di competenza.

Il network dei collegamenti nazionali, sia nel 2011 che nel 2012, prevedeva:

- una rete veloce, caratterizzata dall'utilizzo sinergico del trasporto aereo e su gomma, destinata principalmente al prodotto con SLA J+1 (Rete SAN, Servizio Aeropostale Notturno, e Rete J+1);
- una rete ad alta capacità, effettuata esclusivamente su gomma con autoarticolati, destinata al trasferimento dei prodotti con livello di servizio superiore al J+1 (Rete J+3 e Rete *WeekEnd*<sup>20</sup>).
- **217.** In assenza degli obblighi del SU, Poste Italiane, sia nella metodologia 2011 che in quella del 2012, ha ipotizzato di trasferire sulla rete J+3 tutto il traffico che prima transitava sulla rete veloce, eliminando completamente la rete aerea SAN ed il 75% della rete su gomma J+1, lasciandone, quindi, un 25% per compensare eventuali effetti di saturazione.
- **218.** Questa operazione, secondo Poste Italiane, è possibile senza costi aggiuntivi in quanto la rete J+3 veicola ogni giorno circa [*omissis*] kg (dato identico per entrambi gli anni di riferimento), con un livello di saturazione pari a circa l'80% del volume massimo trasportabile. La rete SAN/J+1 gomma veicola ogni giorno circa [*omissis*] kg (dato identico per entrambi gli anni di riferimento) e, quindi, la rete J+3 è in grado di assorbire l'intero carico J+1.
- **219.** La soppressione della rete SAN, dei connessi costi di *handling* e del 75% della rete J+1 genererebbe per Poste Italiane un risparmio, pari a 45,7 mln € per il 2011 ed a 49,8 mln per il 2012, da attribuire agli oneri del servizio universale.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Rete utilizzata per il trasporto nei giorni di sabato e domenica dove i tempi per il trasporto sono ancora meno stringenti in quanto gli obiettivi di qualità relativi ai tempi di consegna fanno sempre riferimento ai giorni lavorativi, esclusi il sabato ed i festivi.

- 6.4 Le analisi dell'Autorità sul modello operativo del trasporto nazionale
- **220.** Il modello operativo del trasporto nazionale proposto da Poste Italiane è stato analizzato secondo quanto sotto riportato.
- **221.** Per quanto riguarda il risparmio calcolato sulla rete veloce, la rete J+1 è dedicata esclusivamente al raggiungimento dello SLA J+1 e, pertanto, è ragionevole attribuirne il costo agli oneri del servizio universale. Un discorso a parte sembrerebbe meritare, invece, la rete SAN.
- **222.** Il Servizio Aeropostale Notturno è svolto da Mistral, una compagnia aerea che svolge servizi di trasporto aereo per Poste Italiane S.p.A. (tramite il Consorzio Logistica Pacchi ScpA) di effetti postali nell'ambito dell'operatività del servizio postale e attività di trasporto aereo di merci e passeggeri per conto di altri clienti.
- 223. In data 19 luglio 2012, la Capogruppo Poste Italiane S.p.A. ha pubblicato una sollecitazione all'invio di una manifestazione di interesse per l'acquisto della partecipazione totalitaria attualmente detenuta nel capitale di Mistral Air Srl al fine di valutarne la cessione a un operatore selezionato. Il fatto, quindi, che Poste Italiane abbia inteso cedere Mistral in un ambito immutato di esistenza di obblighi di servizio universale, sembrerebbe evidenziare la non necessità dell'attuale rete di trasporto aereo per gli adempimenti in capo a Poste Italiane in quanto fornitore del servizio universale, anche se, in tal caso, si dovrebbe tener conto del costo alternativo relativo all'ipotesi in cui il servizio di trasporto aereo sia svolto in *outsourcing*.
- 224. I risultati di Mistral nel periodo evidenziano un decremento dei ricavi totali dell'1,4% (108,9 milioni di euro nell'esercizio 2012, contro 110,5 milioni di euro del 2011), per effetto dei minori ricavi per trasporto di effetti postali e minori volumi delle attività charter cargo e passeggeri. Di contro, i costi operativi hanno subito un incremento dello 0,4% (113,2 milioni di euro nel 2012 contro 112,8 milioni di euro nel 2011) su cui ha inciso principalmente il costo del carburante. Il risultato operativo 2012 registra un peggioramento rispetto all'esercizio precedente passando da -2,3 milioni di euro nel 2011 a -4,3 milioni di euro nel 2012. Il risultato netto di esercizio, tenuto anche conto della svalutazione del credito d'imposta sulle perdite fiscali pregresse (anni 2006-2009) per 3,9 milioni di euro, è negativo per 8,2 milioni di euro (2,2 milioni di euro di perdita nel 2011) e il Patrimonio netto è negativo per 5,9 milioni di euro (2,5 milioni di euro di Patrimonio netto positivo nel 2011) determinando la fattispecie di cui all'art. 2482-ter del Codice Civile (capitale al di sotto del minimo legale).
- 225. L'evitabilità della rete dichiarata da Poste Italiane, riguardando l'intera Mistral, non può che tener conto dei costi evitati e dei ricavi persi derivanti dalla scelta di cessazione delle attività svolte dalla società di trasporto aereo. Sembrerebbe dunque che debbano concorrere alla determinazione del costo netto esclusivamente le perdite della società Mistral e non solo i costi dichiarati da Poste Italiane nei modelli operativi del trasporto/smistamento.
- **226.** Con riferimento alla possibilità di trasferire, senza oneri aggiuntivi, tutto il traffico J+1 sulla rete J+3, si sottopongono in consultazione pubblica le seguenti valutazioni.

- **227.** Poste Italiane ha dichiarato che la rete J+3 trasporta [*omissis*] kg al giorno con un livello di saturazione pari all'80%; da ciò ne consegue che, al livello massimo di saturazione, sarebbe in grado di trasportare circa [*omissis*] kg al giorno, quantità superiore alla somma del traffico J+3 e del traffico J+1 ([*omissis*] kg al lordo del calo dei volumi per l'operatore NFSU).
- 228. Dal momento che Poste Italiane non ha adeguatamente riportato le motivazioni per le quali la rete J+3 ha un livello di saturazione dell'80%, sia che si tratti di un sovradimensionamento, sia che si tratti di un margine di sicurezza finalizzato alla gestione dei picchi di traffico, non appare giustificabile che il trasferimento dei volumi J+1 sulla rete J+3 possa avvenire senza oneri aggiuntivi. Nel caso, infatti, si tratti di un sovradimensionamento della rete di trasporto e, quindi, di inefficienza, questa non può essere attribuita al costo netto del servizio universale; analogamente, se si tratta di un margine di sicurezza, questo andrà garantito anche per la rete dell'operatore NFSU. Calcolando, quindi, i volumi giornalieri dell'operatore NFSU, pari a [omissis] kg al netto del calo dell'8% (dato presente nel modello consegnato da Poste Italiane e identico per entrambi gli anni di riferimento), si ottiene un incremento percentuale pari circa al 9% dei volumi che la rete J+3 dell'NFSU dovrebbe trasportare (rispetto ai [omissis] kg dell'FSU) e, di conseguenza, un pari incremento percentuale dei costi di trasporto e handling della rete J+3.
- **229.** Ciò posto, si potrebbe ipotizzare di detrarre dal costo calcolato da Poste Italiane i costi relativi al trasporto dei volumi J+1 sulla rete J+3.
- **D.6.2** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sull'evitabilità della fase di trasporto in assenza di obblighi?

## 6.4.1 Le osservazioni delle parti e le valutazioni conclusive dell'Autorità

- **V102.** Poste Italiane ritiene non condivisibili alcuni aspetti dell'analisi dell'Autorità sul dimensionamento della rete di trasporto nazionale.
- **V103.** Poste Italiane, con riferimento al servizio SAN, osserva che non esiste una relazione tra la struttura proprietaria del vettore aereo che effettua il servizio SAN e la necessità del servizio stesso. L'eventuale cessione della proprietà del vettore Mistral Air non comporterebbe la soppressione della rete SAN ma semplicemente l'affidamento del servizio ad un operatore esterno al Gruppo Poste.
- **V104.** Inoltre, Poste Italiane osserva che, a suo parere, ai fini della quantificazione del costo netto del SU occorre considerare solo i costi ed i ricavi del FSU (Poste Italiane) e non quelli dei suoi fornitori (Mistral Air), indipendentemente dalla struttura proprietaria dei fornitori stessi. In ogni caso Poste evidenzia che la parte dei ricavi di Mistral Air costituita dalle somme pagate da Poste Italiane per il servizio SAN non può essere imputata tra i ricavi del servizio universale (anzi, costituisce un costo). Infine Poste Italiane riferisce che solo un terzo dei ricavi di Mistral Air è riconducibile al servizio SAN, mentre i due terzi rimanenti si riferiscono ad attività estranee al SU, quali il trasporto merci e passeggeri.

**V105.** Riguardo alla possibilità di trasferire i volumi J+1 sulla rete J+3, Poste Italiane rileva che l'attuale insaturazione della rete J+3 ([omissis]%) è riconducibile ad un margine di flessibilità per la gestione dei picchi e che, in assenza di vincoli di SU, tale margine potrebbe ridursi in virtù del rilassamento complessivo dei vincoli di qualità e affidabilità del servizio e della presenza del 25% della rete J+1 su gomma che Poste Italiane ipotizza di conservare nello scenario NFSU.

**V106.** AICAI condivide l'analisi dell'Autorità e ribadisce che il calcolo del costo netto dovrebbe essere fatto solo dopo che il FSU abbia razionalizzato le proprie strutture di rete.

**V107.** Relativamente al servizio SAN, nonostante la rete aerea sia stata considerata evitabile con la delibera n. 260/14/CONS, occorre precisare preliminarmente che mentre nel documento metodologico per il calcolo del costo netto 2011, Poste Italiane ha dichiarato che, in assenza degli obblighi di servizio universale, avrebbe operato la soppressione della rete SAN, al contrario, nel documento di riposta alla consultazione pubblica ha dichiarato che non è possibile ipotizzare la cessazione delle attività di Mistral Air a seguito della cessazione del servizio SAN.

V108. Inoltre, Poste Italiane non ha fornito osservazioni convincenti sul fatto che la soppressione della rete SAN non comporterebbe l'evitabilità della intera Mistral. A questo proposito, è utile rimarcare che i costi e le risorse evitabili, in base ai principi cardine del calcolo del costo netto, non sono ripartibili attraverso criteri contabili tra attività e servizi. Una volta considerata una risorsa evitabile, questa deve essere rimossa con tutti i suoi effetti diretti ed indiretti sul calcolo del costo netto. Al contrario, una risorsa non evitabile, non può essere rimossa nella sua interezza dai costi del NFSU, anche se i criteri contabili di ripartizione ne potrebbero ipoteticamente stimare la quota parte da attribuire a un servizio o un'attività.

**V109.** Poste Italiane avrebbe potuto sostenere, in luogo della soppressione della rete SAN, di non domandare più il servizio di trasporto della corrispondenza da Mistral. Ciò avrebbe comunque provocato una perdita di ricavi per Mistral di pari importo del risparmio di costi di Poste Italiane, generando un costo netto nullo su questa specifica voce contabile.

**V110.** Al di là delle scelte di Poste Italiane, in esito alla consultazione pubblica non sono stati riscontrati ulteriori elementi utili alla modifica della proposta di considerare Mistral come interamente evitabile da Poste Italiane in seguito alla cessazione del servizio di corrispondenza con termini di recapito J+1 che pertanto resta confermata.

**V111.** Riguardo alla possibilità di trasferire i volumi J+1 sulla rete J+3 senza costi aggiuntivi, sebbene si ritenga poco ragionevole l'abbassamento del margine di flessibilità per la gestione dei picchi in quanto la riduzione della frequenza di recapito ha già abbassato considerevolmente i tempi di consegna e, quindi, in caso di picco di traffico, Poste Italiane, in qualità di operatore NFSU, rischierebbe di pagare penali per il mancato rispetto degli SLA contrattuali, si ritiene di accogliere le osservazioni formulate da Poste Italiane.

- 6.5 Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, sul processo produttivo di raccolta/distribuzione in assenza di obblighi
- **230.** Con la fase di raccolta Poste Italiane intende l'attività di trasporto del prodotto accettato presso tutti i punti di accettazione (Uffici Postali, cassette di impostazione e punti di accettazione business) verso il CMP del bacino logistico di competenza che poi ne effettuerà lo smistamento (CRP).
- **231.** L'attività di raccolta dagli Uffici Postali (UP) e dalle cassette di impostazione delle aree provinciali viene affidata da Poste Italiane a società esterne, dette accollatari, le quali raccolgono il prodotto con mezzi propri e lo trasportano fino al CD provinciale, che funziona quindi da *Transit Point* verso il CMP.
- **232.** La raccolta del prodotto degli UP e cassette di impostazione di aree urbane ed il successivo trasporto verso il proprio centro provinciale (CMP/CP/CDM) è effettuato in cosiddetta "Gestione Diretta", ovvero con personale e mezzi di Poste Italiane. Stessa cosa avviene per la raccolta ed il trasporto verso il CMP del prodotto depositato presso i CD dagli accollatari.
- **233.** Poste Italiane ha illustrato nel dettaglio tutte le linee di raccolta effettuate in gestione diretta:
  - collegamenti con aeroporto: collegamenti con gli aeroporti della rete J+1;
  - collegamenti con CMP/CP/CDM: collegamenti tra i *Transit Point* dei capoluoghi (CP e CDM) ed il CMP di competenza;
  - consegna ritiro: collegamenti tra i CD di città ed i *Transit Point* CP, CDM e CMP;
  - fascia D: collegamenti tra i CD provinciali ed il CMP/CP o CDM utilizzato per il trasferimento del prodotto raccolto;
  - pick up: ritiro dai medi-grandi clienti;
  - ritiro: ritiro dagli UP dei capoluoghi e trasporto verso il CMP, CP o CDM;
  - vuotatura cassette: ritiro dalle cassette di impostazione nei capoluoghi.
- **234.** In assenza dei vincoli da Servizio Universale, Poste Italiane ipotizza di eliminare circa 9000 uffici postali e questo gli consentirebbe di riorganizzare e, di conseguenza, ridurre in modo proporzionale gli itinerari di raccolta, generando un risparmio sui costi della gestione diretta (personale, canoni di noleggio, carburante) e sui costi di appalto (accollatari). La riduzione prevista in termini di FTE è di circa 450 FTE per il 2011 e di 360 FTE per il 2012.
- **235.** La fase di distribuzione, invece, consiste nel trasporto quotidiano del prodotto lavorato in CRA dai CMP ai CD (CDM, CPD, CSD, PDD) dai quali poi partono i portalettere (PLT) per il recapito. Analogamente alla rete di raccolta, i CD vengono utilizzati come *Transit Point* per la rete di trasporto del prodotto destinato ai PDD. Questo perché Poste Italiane effettua in gestione diretta solamente la distribuzione dal CMP al CD (CDM/CPD/CSD); il trasporto dai CD verso i PDD è, invece, appaltato a società esterne (accollatari), le stesse che poi, in una fascia oraria distinta, effettuano il ritiro dagli UP di provincia.

236. In assenza dei vincoli da SU, la riduzione del numero di portalettere prospettata da Poste Italiane gli consentirebbe di ridurre i Centri di Recapito (CD/PDD) da 2934 ([omissis] CD e [omissis] PDD) a 1242 ([omissis] CD e [omissis] PDD) per il 2011 e da 2820 ([omissis] CD e [omissis] PDD) a 1164 ([omissis] CD e [omissis] PDD) per il 2012, in quanto verrebbero chiusi tutti i Centri di Recapito che soddisfano le seguenti condizioni: a) il numero di FTE rimanenti è inferiore a 1,5; b) le zone di recapito servite sono solo di tipologia "nessun recapito" o "1 volta a settimana". Come conseguenza, si ridurrebbero i collegamenti di alimentazione sia dei CD sia dei PDD con un risparmio sui costi di distribuzione della gestione diretta (personale, carburante) sui costi di appalto. In termini di FTE il risparmio sarebbe pari a 100 FTE per il 2011 e 55 FTE per il 2012.

### 6.6 Le analisi dell'Autorità sul modello operativo della raccolta/distribuzione

- **237.** Sulla base delle informazioni pervenute, analizzando i modelli proposti da Poste Italiane per lo scenario in assenza di obblighi sembrerebbe che nessuno dei vincoli del Servizio Universale generi un onere diretto sulle attività di raccolta e distribuzione: queste fasi, infatti, secondo quanto dichiarato nelle metodologie di calcolo del costo netto 2011 e 2012, non subiscono nessuna modifica a livello di processo, sia per quanto riguarda la fascia oraria in cui vengono effettuate sia per quanto riguarda la frequenza che rimane giornaliera per entrambi i flussi, *retail* e *business*.
- **238.** Poste Italiane non prende in considerazione soluzioni diverse, non implementabili in presenza dei vincoli SU, come, ad esempio, la possibilità di effettuare una distribuzione a giorni alterni.
- **239.** Il risparmio che Poste Italiane calcola su queste attività in assenza dei vincoli SU è generato in modo indiretto e parametrico, diminuendo le linee di trasporto per effetto della riduzione degli UP e dei PLT.
- **240.** Si osserva, inoltre, che, in alcuni casi, la riduzione delle linee di trasporto, sia di raccolta che di distribuzione, sembra essere effettuata in modo quasi indipendente dai volumi che devono essere trasportati. Nei modelli consegnati all'Autorità, infatti, il risparmio su alcune linee di trasporto è pressoché proporzionale al taglio degli UP e dei CD/PDD a meno di fattori correttivi di piccola entità, introdotti per motivi prudenziali, che però sono dimensionati in modo non correlato ai volumi che transiterebbero sulla rete dell'operatore non soggetto agli obblighi di servizio universale. Volumi che, secondo le stime di Poste Italiane, sarebbero ridotti solo dell'8% rispetto a quelli in presenza degli obblighi.
- **241.** Per i motivi sopra esposti, il modello per il calcolo del risparmio nelle attività di raccolta e distribuzione in assenza di vincoli SU presenta alcune criticità relative al dimensionare una rete di trasporto senza tener conto dei volumi di traffico che questa dovrà trasportare.
- **242.** Ciò posto, si è provveduto ad analizzare i costi evitati in assenza di obblighi da Servizio Universale modificando alcuni parametri presenti nei modelli consegnati da Poste Italiane all'Autorità, ottenendo i risultati di seguito descritti.

- **243.** Poste Italiane, per le attività di raccolta in gestione diretta sia del 2011 che del 2012, ha ipotizzato le seguenti riduzioni:
  - 1. collegamenti con aeroporto: 100% in quanto la rete SAN dedicata al J+1viene dismessa;
  - 2. collegamenti con CMP/CP/CDM: 0% in quanto nel nuovo modello i CP e i CDM mantengono la funzione di Transit Point;
  - 3. consegna ritiro: 0% perché nel nuovo modello i CD di città non sono tagliati;
  - 4. fascia D: 50% dipendente dalla riduzione dei CD e, per quanto riguarda il 2012, dal rilassamento dell'orario di raccolta;
  - 5. pick up: 0% perché indifferente rispetto al nuovo modello NFSU;
  - 6. ritiro: 30% per il ritiro con partenza dai CMP/CP in quanto il taglio di UP nei grandi capoluoghi è limitato e 50% per il ritiro con partenza dai CDM in quanto questi si trovano principalmente presso piccoli capoluoghi dove il taglio di UP è maggiore rispetto ai capoluoghi con CMP;
  - 7. vuotatura cassette: 70% in accordo con la riduzione ipotizzata delle cassette nei Capoluoghi, al netto di quelle antistanti gli UP. Per il 2012, la vuotatura cassette effettuata con partenza dai CDM viene ridotta dell'80% senza che siano fornite specifiche spiegazioni circa questa differenza sia rispetto al 2011 che rispetto alla stessa attività di vuotatura cassette effettuata nel 2012 con partenza dai CMP/CP (che rimane ridotta del 70%).
- **244.** Tali riduzioni sono condivisibili relativamente ai punti 1, 2, 3, 5 e 7; per quanto riguarda, invece, la Fascia D ed il Ritiro si osserva quanto segue.
- 245. Per quanto riguarda il 2011, i collegamenti classificati come Fascia D vengono ridotti del 50% da Poste Italiane come conseguenza della eliminazione di più della metà dei CD (58%). Tali collegamenti, come specificato da Poste Italiane, consentono il trasferimento verso il CMP o il CDM del prodotto che è stato raccolto dagli accollatari presso gli Uffici Postali di provincia e successivamente depositato presso il CD. Poste Italiane riduce i collegamenti di Fascia D in modo pressoché proporzionale alla riduzione del numero dei CD senza fare riferimento ai volumi di posta che dovranno essere trasportati mediante questi collegamenti. I volumi globali che Poste Italiane ipotizza di raccogliere nello scenario caratterizzato dall'assenza degli obblighi da servizio universale, tuttavia, sono inferiori solo dell'8% rispetto allo scenario con obblighi e questo significa che il 92% dei volumi raccolti dagli accollatari, che prima erano distribuiti su tutti i CD, sarebbero adesso concentrati solo nel 42% di questi, ovvero quelli che non vengono eliminati nello scenario controfattuale. Da ciò se ne deduce che i volumi depositati presso ciascuno dei restanti CD sarebbero più che raddoppiati e dunque, dovendo trasportare su ciascun collegamento, in media, più del doppio del volume, si renderebbe necessario utilizzare un mezzo di capacità doppia, o effettuare almeno due viaggi. Nel caso si effettuino due viaggi il beneficio della riduzione dei CD sarebbe annullato; nel caso si utilizzassero, invece, mezzi di capacità doppia, si otterrebbe,

come prospettato da Poste, una riduzione del numero dei viaggi pari al 50% ma questo sarebbe accompagnato da un aumento dei costi legati al mezzo di trasporto in quanto il mezzo più grande avrà sicuramente costi di *full rent* e di carburante maggiori. Poiché il modello presentato da Poste Italiane non consente di variare la tipologia dei mezzi che compongono la flotta, si potrebbe ipotizzare il caso in cui si renda necessario effettuare il doppio viaggio e, pertanto, valorizzare allo 0% la riduzione sulla Fascia D per il 2011.

**246.** Per il 2012 i collegamenti classificati come Fascia D vengono ridotti del 50% da Poste Italiane come conseguenza della riduzione dei CD e del rilassamento dell'orario di raccolta. Quest'ultima motivazione, tuttavia, in assenza di ulteriori evidenze, appare contraddittoria in quanto nel modello presentato da Poste Italiane non viene fatto riferimento ad una variazione dell'orario della fase di raccolta. All'opposto, nella metodologia 2011, alla quale Poste Italiane ha dichiarato di rifarsi anche per quanto riguarda l'anno 2012, viene indicato che, nello scenario in assenza di vincoli SU, la fase di raccolta mantiene lo stesso *scheduling* dello scenario in presenza di vincoli. Per quanto riguarda, poi, la motivazione legata alla riduzione dei CD, occorre evidenziare che nel modello presentato la riduzione dei CD è pari a circa il 14% (da [*omissis*] CD a [*omissis*] CD). Pertanto, considerato che l'orario della fase di raccolta non varia nello scenario NFSU e che la diminuzione dei CD è pari al 14%, l'ipotesi di riduzione del 50% dell'attività di classificata come Fascia D non appare coerente. La riduzione sulla Fascia D, quindi, andrebbe ridimensionata.

247. Tuttavia, occorre tenere in conto che, come già detto, i risparmi sull'attività di distribuzione in assenza di vincoli da servizio universale sono generati dalla diminuzione dei PLT ipotizzata nello scenario controfattuale. Poste Italiane ha dichiarato, infatti, che verrebbero chiusi i CD/PDD che restano con un numero di FTE inferiore a 1,5 e per i quali le zone di recapito servite sono solo di tipologia "nessun recapito" o "1 volta a settimana". Una diversa ipotesi sul modello operativo di recapito potrebbe portare alla definizione di uno scenario di riferimento in cui non esistono zone con frequenza di recapito inferiore a 2,5 volte a settimana e questo comporterebbe che, applicando le logiche di Poste Italiane, nessun Centro di Recapito verrebbe più chiuso in quanto non sarebbe mai soddisfatta la condizione sulle zone di recapito servite che devono essere solo di tipologia "nessun recapito" o "1 volta a settimana". Da una siffatta ipotesi ne conseguirebbe che il risparmio sull'attività di distribuzione, sia in gestione diretta sia affidata agli accollatari, risulterebbe pari a zero. Ne consegue pertanto la necessità di ottenere dei riscontri da parte del mercato sulle ipotesi di Poste Italiane e sulla coerenza dei parametri presentati.

248. Il Ritiro è un'attività direttamente connessa con il vincolo della copertura territoriale mediante UP previsto dal SU. Pertanto, diminuendo il numero degli UP appare, in prima approssimazione, ragionevole diminuire i costi della raccolta. Se si considerano, tuttavia, i volumi della raccolta stimati da Poste Italiane per l'NFSU, si ottiene che, per l'anno 2011, a fronte di una riduzione del 60% degli UP classificati come Urbani, cioè quelli interessati dall'attività classificata come Ritiro, i volumi di posta accettati scendono dell'8%. Questo significa che il 92% dei volumi accettati dall'FSU negli UP urbani sarebbero ora accettati solamente dal restante 40% di UP, ovvero ciascun UP di quelli rimasti accetterebbe, nello scenario controfattuale, un volume di posta, in media, più che raddoppiato a parità di volumi.

Analogo ragionamento vale per l'anno 2012 dove a fronte di una riduzione del 46% degli UP classificati come Urbani, cioè quelli interessati dall'attività classificata come Ritiro, i volumi di posta accettati scendono solo dell'11%. Questo comporta che l'89% dei volumi accettati dall'FSU negli UP urbani sarebbero ora accettati dal restante 54% di UP, ovvero ciascun UP di quelli rimasti accetterebbe, nello scenario controfattuale, un volume di posta, in media, maggiorato di oltre il 60%. Ciò posto, la riduzione per entrambi gli anni di riferimento a circa la metà dei collegamenti da effettuare, accompagnata da un aumento rispettivamente del 100% per il 2011 e del 60% per il 2012 dei volumi da trasportare sui singoli collegamenti, rende, per le stesse considerazioni effettuate per la Fascia D, non condivisibile l'ipotesi di riduzione presentata da Poste Italiane nell'ambito del modello presentato. In più, nel caso specifico dell'attività di Ritiro, poiché questa viene effettuata in contesti urbani dove gli spazi fisici di manovra da parte dei mezzi di trasporto sono limitati, non sembrerebbe possibile utilizzare mezzi di capacità doppia. Pertanto, si propone di valorizzare allo 0% la riduzione sul Ritiro per entrambi gli anni di riferimento.

**249.** Riguardo all'attività di ritiro effettuata dagli accollatari, Poste Italiane ipotizza un taglio del 50% dei costi di appalto. Il taglio è dimensionato in modo prudenziale sulla base della percentuale di UP extraurbani oggetto di chiusura (69% per il 2011 e 68% per il 2012). In questo caso, secondo quanto dichiarato da Poste Italiane, ogni collegamento effettua la raccolta da più UP ma non può andare oltre ad un massimo di 5-7 in quanto, date le maggiori distanze tra gli UP extraurbani, se si aumenta il numero di uffici toccati dal mezzo di raccolta, questo potrebbe non tornare al CD in tempo utile per il rispetto dello SLA J+1. In altre parole, i vincoli del Servizio Universale, nello specifico lo scheduling delle attività per il raggiungimento dello SLA J+1, limitano l'attività di raccolta nei contesti extraurbani, imponendo dei costi che sarebbero evitabili. In più, l'impatto dei maggiori volumi accettati nel circa 30% di UP extraurbani che restano aperti nello scenario controfattuale non sembra così determinante come nei collegamenti classificati come Ritiro in quanto l'accollatario potrebbe utilizzare dei mezzi più grandi, cosa, invece, che non appare possibile nei collegamenti cosiddetti Ritiro a causa del contesto urbano che vincola la dimensione dei mezzi. Da ciò ne consegue che le ipotesi di risparmio presentate da Poste Italiane per l'attività di ritiro effettuata dagli accollatari appaiono condivisibili e, pertanto, non sono stati apportati correttivi.

250. Relativamente alla fase di distribuzione, per il 2011 Poste Italiane ha ipotizzato, per la gestione diretta, un risparmio su base regionale, applicando, in ogni regione, un taglio agli FTE autisti presenti presso i CMP/CP/CDM pari alla metà o ad un terzo della percentuale di riduzione dei CD regionali ottenuta dal taglio dei portalettere; per la distribuzione affidata agli accollatari un taglio del 50% sul costo di appalto dovuto alla riduzione del 58% dei PDD. Per il 2012 il risparmio su base regionale è calcolato applicando, in ogni regione, un taglio agli FTE autisti presenti presso i CMP/CP/CDM pari alla metà (un terzo nel caso della Lombardia e del Lazio) della percentuale di riduzione dei CD regionali ottenuta dal taglio dei portalettere; per la distribuzione affidata agli accollatari il taglio è pari all'80% sul costo di appalto come conseguenza della riduzione dell'80% dei PDD.

- 251. Analizzando il modello relativo alla fase di distribuzione occorre preliminarmente evidenziare che le stime sui risparmi fornite da Poste Italiane appaiono condivisibili. Per la gestione diretta, infatti, le percentuali di riduzione degli FTE autisti sono, innanzitutto, calcolate su base regionale tenendo conto, quindi, dell'effettiva riduzione del numero dei CD ipotizzata all'interno di ogni regione. In più, vengono dimensionate tenendo in considerazione, seppur in modo abbastanza approssimativo, i volumi da trasportare, applicando una riduzione pari alla metà o ad un terzo della percentuale di riduzione dei CD regionali. Per quanto riguarda la distribuzione affidata agli accollatari, anche in questo caso il risparmio stimato da Poste Italiane appare congruo. La riduzione prospettata del costo di appalto, infatti, rappresenta una stima verosimile in quanto l'impatto dei maggiori volumi da trasportare verso i PDD che restano aperti nello scenario controfattuale non è così determinante considerato che l'accollatario, operando in contesti extraurbani, può utilizzare dei mezzi più grandi per compensare gli effetti di saturazione.
- 252. Tuttavia, potrebbe accadere che i risparmi sull'attività di distribuzione in assenza di vincoli da servizio universale siano generati esclusivamente dalla diminuzione dei PLT ipotizzata nello scenario controfattuale laddove il modello operativo di recapito preveda che nessun Centro di Recapito andrebbe chiuso. Da ciò ne conseguirebbe che il risparmio sull'attività di distribuzione, sia in gestione diretta sia affidata agli accollatari, andrebbe ricalcolato.
- **D.6.3** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sull'evitabilità della fase di raccolta/distribuzione in assenza di obblighi?

## 6.6.1 Le osservazioni delle parti e le valutazioni conclusive dell'Autorità

- **V112.** Poste Italiane ritiene non condivisibili alcuni aspetti dell'analisi dell'Autorità sulla fase di trasporto/distribuzione e sull'evitabilità di tale fase in assenza di obblighi.
- V113. Poste Italiane evidenzia che gli obblighi di servizio universale incidono fortemente sul numero di collegamenti che devono essere effettuati (in relazione alla numerosità degli UP e dei CD) e sul livello di saturazione della rete di raccolta/distribuzione. La rete è stata progettata, infatti, in funzione dei nodi da servire e della finestra oraria utile per garantire la sincronizzazione tra i processi interni (smistamento e recapito) ed il rispetto dei livelli di servizio garantiti al cliente.
- **V114.** Quindi Poste Italiane precisa che in fase di raccolta e distribuzione la posta viene sistemata all'interno di cassette rigide sigillate, sia per motivi di sicurezza e riservatezza sia al fine di agevolare le attività di movimentazione e smistamento. Nello scenario NFSU, l'accorpamento dei volumi su un numero minore di nodi permette una migliore saturazione delle cassette utilizzate per il trasporto e, pertanto, non incrementando il numero di cassette movimentate, Poste Italiane non ipotizza fenomeni di incapienza. In più, per quanto riguarda precisamente l'attività di raccolta, Poste Italiane specifica che il prodotto originato dal canale *retail* (UP e cassette di impostazione) e poi accentrato sui CD, risulta essere circa il

[omissis]% del prodotto movimentato in fase di distribuzione, originato sia dal canale retail che business. Poiché vengono utilizzati gli stessi mezzi al mattino per le attività di distribuzione e al pomeriggio per le attività di raccolta, Poste Italiane afferma che tali mezzi risultano sufficientemente capienti per garantire il trasporto dei maggiori volumi in fase di raccolta nell'ipotesi NFSU, in cui si ridurrebbe il numero di UP con volumi.

**V115.** Poste Italiane, nel resoconto dell'incontro con l'Autorità del 20 gennaio 2014, ha dichiarato che lo stesso autista in fase di raccolta effettua un collegamento con mezzo pesante per il ritiro del prodotto dai CD ed uno o più collegamenti con mezzi di portata inferiore per le attività di ritiro da UP e da cassette di impostazione, dove non potrebbe accedere con mezzo pesante. Questo significa che la raccolta dagli UP urbani non avviene con gli stessi mezzi utilizzati per movimentare il prodotto in fase di distribuzione verso i CD (mezzi pesanti).

**V116.** Tuttavia, le ulteriori osservazioni di Poste, riguardanti il dimensionamento della rete in funzione dei nodi da servire e della finestra oraria utile per garantire il rispetto dei livelli di qualità, sono condivisibili e, pertanto, si ritiene di considerare il risparmio sull'attività di raccolta così come valorizzato da Poste Italiane nei documenti metodologici relativi al calcolo del costo netto 2011 e 2012.

- 6.7 Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, di riduzione dei mezzi di traporto necessari in fase di recapito in assenza di obblighi
- 253. L'assenza degli obblighi del Servizio Universale ed, in particolare, la possibilità di ridurre la frequenza di recapito, determina una riduzione del numero di portalettere necessari e, di conseguenza, una riduzione del fabbisogno di mezzi di trasporto di cui devono essere dotati i portalettere per svolgere la loro attività. Per fornire una stima dei costi evitati in assenza dei vincoli da Servizio Universale, Poste Italiane, una volta calcolata la percentuale di riduzione dei portalettere su base regionale, applica tale percentuale alla flotta (auto e moto) in dotazione all'interno della regione. Nelle regioni in cui il numero di moto è pari o superiore al doppio del numero di auto, la riduzione è stata applicata alle sole moto ottenendo, in questo modo, una rimodulazione della composizione della flotta a livello nazionale.
- **254.** Nello specifico, per il 2011 la percentuale di auto rispetto alle moto viene rimodulata da [omissis]% moto e [omissis]% auto per l'FSU, a 53% moto e 47% auto per l'NFSU. Per il 2012 la percentuale di auto rispetto alle moto passa da [omissis]% moto e [omissis]% auto per l'FSU, a 48% moto e 52% auto per l'NFSU. Poste Italiane motiva questa rimodulazione con la necessità di tener conto dell'incremento delle distanze tra gli uffici di recapito (CD e PDD rimanenti) e le zone di recapito. L'attribuzione di un'autovettura ad un portalettere, infatti, comporta l'attribuzione di maggiori costi di trasporto in quanto all'autovettura è associata una percorrenza giornaliera media di 42 km rispetto ai 15 km associati al motociclo. Utilizzando questi parametri Poste Italiane calcola un risparmio sulle spese di carburante, manutenzione e full rent pari, in totale, a € 36.658.244 per il 2011 e € 43.426.509 per il 2012 (in questo modello sono presenti sia spese di manutenzione che di full rent in quanto i motocicli sono di proprietà di Poste Italiane mentre le autovetture vengono noleggiate).

- 6.8 Le analisi dell'Autorità sui mezzi di traporto necessari in fase di recapito
- **255.** Il modello presentato da Poste Italiane appare condivisibile in quanto il trasporto associato all'attività di recapito rappresenta un costo direttamente connesso con i vincoli del SU. E' indubbio, infatti, che, diminuendo il numero di portalettere, diminuisca il fabbisogno di mezzi di trasporto.
- **256.** Riguardo alle maggiori distanze percorse dai PLT a seguito alla chiusura dei CD/PDD, il ragionamento proposto da Poste Italiane per la ripartizione della flotta appare condivisibile.
- **D.6.4** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sull'evitabilità dei mezzi di trasporto in assenza di obblighi?

#### 6.8.1 Le osservazioni delle parti e le valutazioni conclusive dell'Autorità

- **V117.** I partecipanti alla consultazione non hanno formulato osservazioni puntuali sull'argomento.
- **V118.** Restano pertanto confermate le valutazioni effettuate nell'ambito della consultazione.
- 6.9 Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, di riduzione dei punti di accettazione business in assenza di obblighi
- **257.** Poste Italiane ha dichiarato che, in assenza degli obblighi del Servizio Universale, procederebbe ad una profonda razionalizzazione delle strutture di accettazione Business. La rete di accettazione Business, infatti, è articolata, sia nel 2011 che nel 2012, nel modo seguente:
  - 21 punti di accettazione presso i CMP;
  - 83 punti di accettazione presso i Centri Provinciali (CP e CDM).
- **258.** La rete è stata dimensionata in questo modo per assicurare un'adeguata copertura del territorio nazionale così come previsto dall'art. 1, comma 1 del D.Lgs. 31 marzo 2011, n. 58.
- **259.** In assenza dei vincoli Poste Italiane procederebbe ad una riduzione dei punti di accettazione, lasciando attivi solo quelli presso i CMP (anche quelli che verrebbero trasformati in centri manuali) e presso i 10 Centri Provinciali a maggiore traffico, per un totale di 31 nodi.
- **260.** Tale razionalizzazione consentirebbe un risparmio, per il 2011, di 350 FTE, [*omissis*]. Per il 2012 il modello fornito da Poste Italiane non riporta il risparmio in termini di FTE derivante dalla riduzione dei punti di accettazione.

- 6.10 Le analisi dell'Autorità sui punti di accettazione business
- **261.** I punti di accettazione business chiusi rappresentano i centri postali a minor traffico. Una chiusura di tali centri postali comporterebbe plausibilmente dei risparmi sui costi. Conseguentemente, la proposta di Poste Italiane sul punto si ritiene condivisibile.
- **D.6.5** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sull'evitabilità dei punti di accettazione business in assenza di obblighi?

### 6.10.1 Le osservazioni delle parti e le valutazioni conclusive dell'Autorità

- **V119.** I partecipanti alla consultazione non hanno formulato osservazioni puntuali sull'argomento.
- V120. Restano pertanto confermate le valutazioni effettuate nell'ambito della consultazione.

### 7. Gli uffici postali

- 7.1 Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, di riduzione degli uffici postali
- **262.** Poste Italiane, sia nella Nota Metodologica 2011 che in quella 2012, ha definito uno scenario controfattuale che vede l'operatore NFSU esercire una rete di circa 4.500 uffici postali (di seguito UP), a fronte di uno scenario fattuale in cui l'Operatore FSU opera su una rete costituita da circa 14.000 uffici distribuiti su tutto il territorio italiano.
- 263. Nel delineare lo scenario controfattuale, Poste Italiane ha dichiarato di assumere come riferimento un modello bancario di Rete Commerciale, sia per quanto attiene alla dimensione della rete (costituita da 4.500 UP), che con riguardo alla distribuzione territoriale degli UP. Analoga considerazione vale per il 2012 visto che Poste Italiane ha dichiarato che la metodologia adottata per il calcolo del costo netto 2012 è quella descritta nel documento metodologico relativo all'esercizio 2011 e che costituiscono parte integrante della metodologia di calcolo del costo netto per gli anni 2011 e 2012 tutte le informazioni fornite, in proposito, nel corso del procedimento istruttorio per l'analisi del costo netto per l'anno 2011.
- **264.** Dalla scelta di Poste Italiane del modello di riferimento di operatore NFSU deriva, quindi, l'esigenza di una riorganizzazione radicale della rete distributiva, orientata alla massimizzazione dei fatturati in presenza di potenziale commerciale, nonché alla minimizzazione dei costi imputabili alla rete degli UP periferici e delle strutture di controllo (AT e Filiali).
- 265. In merito alla dimensione di rete dell'operatore FSU, peraltro, l'analisi dei costi e dei ricavi condotta da Poste Italiane tiene conto esclusivamente degli UP che hanno una

rendicontazione contabile di esercizio: rispetto alla rete a bilancio, di circa 14.000 UP, Poste Italiane esclude dunque dal calcolo nello scenario fattuale:

- ~ gli UP modulari, per i quali non è prevista una contabilità dedicata, che risulta aggregata negli UP cosiddetti madre;
- ~ gli UP per i quali non viene realizzato il conto economico, poiché caratterizzati da costi e ricavi inferiori a 10.000 €:
- ~ gli UP dedicati alla clientela Impresa e, quindi, considerati al di fuori del perimetro di analisi della rete di UP di un operatore NFSU.

**266.** Sulla base di tali requisiti, Poste Italiane definisce un modello di calcolo iterativo della rete degli Uffici Postali, geo-referenziato, che consente di tener conto dei seguenti aspetti:

- l'organizzazione della Rete Commerciale territoriale attuale di Poste Italiane, ivi inclusa la copertura territoriale (UP plurimi/ unici di comune);
- la copertura territoriale di rete di un operatore NFSU efficiente;
- l'attuale produzione in termini di *Full Time Equivalent* (FTE), articolata nei comparti "*Corrispondenza*", "*Pacchi*", "*Servizi finanziari transazionali*" e "*Servizi finanziari relazionali*"<sup>21</sup>, e le grandezze economiche (ricavi e costi) relative alla attuale Rete Commerciale;
- il potenziale di sviluppo di mercato, la presenza dei *competitor* e la propensione della clientela al cambio di fornitore del servizio;
- la capacità di assorbimento della produzione degli UP minori da parte della rete a maggiore produttività (c.d. rete core);
- il livello di riduzione dei ricavi associato alla chiusura degli UP (distinguendo per singoli comparti di produzione);
- il risparmio dei costi conseguito per effetto della dismissione degli UP e delle strutture di coordinamento territoriale AT e Filiali (distinti in "Costi di funzionamento" e Costi del personale", questi ultimi articolati per i differenti comparti della produzione).

**267.** Tale modello, pur essendo concettualmente identico nei due anni di riferimento, nel 2012 è stato fornito con una diversa classificazione e rappresentazione dei dati rispetto al 2011.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> I servizi finanziari transazionali si caratterizzano per la prevalenza dell'operatività di sportello (includono prodotti, quali: bollettini, bonifici, pensioni, vaglia, etc..); nei servizi finanziari relazionali risulta, invece, essenziale l'attività di proposizione commerciale da parte degli specialisti degli UP (è questo il caso delle varie tipologie di conto corrente, buoni postali, polizze vita, obbligazioni e fondi, prestiti, mutui, etc).

- **268.** Poste Italiane, nella Nota Metodologica "Servizio Postale Universale di Poste Italiane S.p.A.", afferma che sul territorio italiano sono presenti circa 14.000 UP, i quali coprono il 96% degli oltre 8.000 Comuni italiani.
- **269.** In merito ai dati di fatturato degli UP, Poste Italiane riferisce che oltre il [*omissis*]% dei ricavi è concentrato nel 30% della rete distributiva (circa 4.000 UP). I restanti 10.000 UP producono solo il [*omissis*]% dei ricavi; di questi ultimi, infine, circa [*omissis*] UP sono mono operatore.
- **270.** Quanto al grado di copertura territoriale della rete *core*, costituita dai principali 4.000 UP, Poste Italiane stima che essa serva solamente circa [*omissis*] degli oltre 8.000 Comuni italiani.
- **271.** A parere di Poste Italiane, pertanto, la semplice selezione dei principali UP per ricavi non può caratterizzare la scelta dell'Operatore NFSU, in quanto gli UP ad elevata profittabilità risultano estremamente concentrati e quindi insufficienti a servire le aree più periferiche del Paese, con evidenti rischi di perdita del [*omissis*]% di ricavi oggi prodotti dalla rete degli UP minori.
- **272.** Poste Italiane ricorre dunque ad un modello di calcolo iterativo, basato sulla georeferenziazione degli UP, allo scopo di stimare quanti e quali UP sia possibile chiudere, stante il numero complessivo di 4.500 unità da mantenere in esercizio e fermo l'obiettivo di lasciare il più possibile invariato il livello di produzione attualmente realizzato, ossia l'obiettivo di minimizzare le perdite dei ricavi.
- **273.** Proprio al fine di assicurare una copertura territoriale in grado di evitare la perdita di clientela, a partire dai 4.000 UP a massima profittabilità, il modello di calcolo elimina circa 1.000 uffici postali dalla lista dei primi 4.000 UP per ricavi, a favore della reintegrazione di 1.500 UP non presenti nella lista dei 4.000, ma in grado di fornire una migliore copertura territoriale.
- **274.** Il modello utilizzato non prevede che la chiusura di un UP determini l'immediata perdita dei ricavi da questo generati. Viene, infatti, previamente valutata la trasferibilità delle varie tipologie di prodotti e servizi verso gli UP più vicini al punto di accesso in chiusura e disposta la riorganizzazione della filiera operativa degli UP di destinazione, secondo la modalità che comporta il minore aggravio dei costi (es. attraverso l'apertura dei doppi turni).
- 275. Allo scopo, Poste Italiane formula ipotesi riguardo alla probabilità di perdita dei ricavi, che tengano conto, oltre che del grado di ricettività da parte della rete mantenuta della produzione da migrare (capacità di assorbimento della produzione), di ulteriori fattori in grado di incidere sulla propensione della clientela al cambio di fornitore del servizio (Tabella 88), quali: la localizzazione degli UP da chiudere (centri urbani o extra-urbani), la presenza nelle vicinanze dell'UP da chiudere di altri UP, il sussistere nell'area di localizzazione dell'UP da chiudere di condizioni concorrenziali in relazione alla fornitura dei servizi postali e finanziari (presenza di altri operatori postali, banche, assicurazioni, tabaccai, etc).
- **276.** L'analisi tiene altresì conto delle diverse tipologie di servizi erogati da Poste Italiane (postali e finanziari) e del relativo *trend* storico di crescita o decrescita (ad esempio: calo della

produzione dei prodotti tradizionali, quali i bollettini ed i servizi postali, trend crescente dell'online).

Tabella 8: Probabilità di perdita della clientela per effetto della razionalizzazione della Rete Commerciale.

Scenario finanziari Transazionali	Scenario finanziari Relazionali	Tipo Comune	Distanza area da UP in chiusura (Km)	Presenza Poste/Banca	Perdita transazionali	Perdita finanziari
0	0	UP r	mantenuto		0%	0%
1	1	Urbano	0,3	Si/No	15%	0%
-	2	Urbano	0,3	Si/Si	-	10%
-	3	Urbano	0,3	No/Si	-	15%
2	4	Urbano	0,7	Si/No	25%	0%
-	5	Urbano	0,7	Si/Si	-	5%
3	6	Urbano	0,7	No/Si	35%	10%
-	7	Urbano	0,7	No/No	-	5%
4	8	Extra-urbano	2	Si/No	15%	0%
-	9	Extra-urbano	2	Si/Si	-	15%
-	10	Extra-urbano	2	No/Si	-	25%
5	11	Extra-urbano	5	Si/No	25%	5%
-	12	Extra-urbano	5	Si/Si		10%
-	13	Extra-urbano	5	No/Si	-	20%
6	14	Extra-urbano	10	Si/No	35%	5%
-	15	Extra-urbano	10	Si/Si	-	10%
7	16	Extra-urbano	10	No/Si	50%	15%
-	17	Extra-urbano	10	No/No	-	10%

**277.** In corrispondenza di ciascuno scenario operativo, Poste Italiane individua la probabilità di perdita della produzione e l'ammontare dei ricavi cessanti.

**278.** Con riferimento ai servizi finanziari transazionali (costituiti quasi esclusivamente da bollettini), Poste Italiane ipotizza che:

- la percentuale di perdita della clientela aumenta all'aumentare della distanza dall'UP in chiusura dell'UP ad esso più vicino (non rileva, in riferimento ai servizi transazionali, la presenza nell'area di interesse di *competitor* bancari);
- l'ipotesi massima di perdita del 50% della clientela deriva dall'assumere che parte di essa non migrerebbe verso la concorrenza, a ragione delle maggiori commissioni applicate dai *competitor* e del rapporto fiduciario con Poste Italiane.

Con riferimento ai servizi finanziari relazionali, Poste Italiane assume che:

- la perdita eventuale di ricavi finanziari è condizionata dalla presenza in prossimità dell'UP da chiudere di un altro ufficio postale e/o di un competitor bancario; su tali

- basi è stabilita una probabilità di perdita della clientela (e dei relativi ricavi), differenziata tra Comuni urbani ed extraurbani. Si assume una probabilità massima di perdita della clientela qualora nelle vicinanze dell'UP da chiudere non sia presente un altro UP, bensì un competitor; si ipotizza, al contrario, una probabilità minima di perdita della clientela nel caso opposto.
- all'aumentare della distanza dall'UP in chiusura di un punto di accesso alternativo alla Rete Commerciale di Poste Italiane o ad altre reti, diminuiscono le percentuali di perdita della clientela, nell'ipotesi che il cliente, comunque obbligato allo spostamento, preferisca tendenzialmente non cambiare Operatore.
- **279.** Poste Italiane definisce le percentuali di perdita potenziale dei ricavi da servizi finanziari relazionali, così come pure le ipotesi sulla mobilità della clientela, sulla base di un studio di *benchmark* internazionale realizzato con riferimento al settore bancario (con focus sull'area Euro, in uno scenario urbano).
- **280.** Al fine di adeguare il modello alla realtà della Rete Commerciale italiana, Poste Italiane apporta allo stesso alcune modifiche, quali:
  - la differenziazione tra realtà urbana ed extraurbana, che incide sulla propensione allo spostamento del cliente;
  - la differenziazione tra macro tipologie di prodotti (transazionali o relazionali), a ragione della più ampia offerta di Poste Italiane rispetto alle banche;
  - la minore propensione del cliente italiano rispetto al cliente europeo a migrare verso Operatori concorrenti;
  - la minore propensione del cliente di Poste Italiane a migrare verso altri competitor.
- **281.** Poste Italiane applica, dunque, una riduzione alle probabilità di perdita dei ricavi da servizi finanziari relazionali individuate in ambito europeo, a ragione delle considerazioni sopra riportate, basate sulle evidenze acquisite tramite: 1) un'indagine AGCM effettuata nel 2007 (ed aggiornata nel 2011), che rileva in Italia, nel settore bancario, la presenza di maggiori ostacoli alla mobilità della clientela rispetto alla media europea, quantificabili in una differenza del relativo tasso di circa il 30%; 2) un'indagine Multifinanziaria *Retail Market* 2013 che rileva una propensione all'abbandono del conto corrente BancoPosta ([omissis]%) pari a circa la metà della media del sistema bancario italiano (11%); 3) un'indagine realizzata da Bain & Co mirata a stimare i potenziali tassi di abbandono a seguito della chiusura di una filiale in un'area urbana.
- **282.** A valle del processo di razionalizzazione della Rete Commerciale, condotto come sopra illustrato, Poste Italiane prevede la redistribuzione della produzione originata dagli UP in chiusura, al netto delle perdite che occorrerebbero per effetto della mobilità del cliente (stimate mediante ricorso al modello statistico già descritto).
- **283.** Poste Italiane effettua tale redistribuzione tenendo conto di una serie di aspetti, tradotti nel modello di calcolo con l'ausilio di opportuni parametri, dai quali dipende, da ultimo, il

valore dei costi e dei ricavi connessi alla operatività della Rete Commerciale e dei quali si dà brevemente conto:

- Per ciascuno dei 4 comparti della produzione, il valore di produzione (in termini di FTE) da riallocare entro la nuova rete dell'Operatore NFSU è calcolato a partire dal totale della produzione generata dagli UP in chiusura, fatta salva la quota parte della stessa che si perderebbe per effetto della mobilità del cliente, valutata nello specifico scenario in cui gli UP in chiusura sono collocati.
- Il valore di produzione, individuato come sopra, viene scalato, in considerazione del *trend* triennale di crescita/decrescita della domanda, osservato in corrispondenza di ciascun comparto della produzione, al fine di determinare il valore di FTE da migrare verso gli UP mantenuti.
- Poste Italiane verifica, quindi, se la produzione originata dagli UP in chiusura possa o meno essere accettata dalla rete fisica degli UP mantenuti. Allo scopo, Poste Italiane procede come segue:
  - calcola, per ciascun Comune, la produzione complessiva degli UP mantenuti, nonché la produzione complessiva originata dagli UP in chiusura da riallocare presso gli UP mantenuti.
  - determina il numero di sportelli (quindi di FTE) disponibili presso gli UP da mantenere per Comune (secondo una logica di Filiale), applicando al numero di sportelli fisici un fattore moltiplicativo, che rifletta la possibilità di attivazione di un doppio turno.
  - valutato il livello di recettività della nuova Rete Commerciale dell'Operatore NFSU rispetto alla produzione da riallocare, determina il valore di produzione (FTE) effettivamente mantenuta entro ciascun bacino comunale.
- Con riferimento a ciascuno dei 4 comparti di produzione analizzati, Poste Italiane determina il valore complessivo della produzione (FTE) della nuova Rete Commerciale a partire dal valore della produzione mantenuta, considerata l'attività di retro-sportelleria, un opportuno margine per le ferie e la malattia del personale, nonché le risorse commerciali migrate dagli altri UP (ad es. gli specialisti di sala).
- Una volta calcolato il valore complessivo della produzione (FTE), questo viene ridotto
  di un valore pari al 5% (aumentando quindi il risparmio in termini di FTE) in quanto
  la chiusura di un certo numero di uffici postali con contestuale spostamento della
  produzione verso gli uffici limitrofi consente a Poste Italiane di ridurre il livello di
  insaturazione della rete commerciale attuale, che risulta sovradimensionata rispetto al
  livello di produzione effettivo, mediante un parametro che è stato stimato pari al 5%.
- **284.** Ad esito del processo di razionalizzazione della rete di UP condotta dall'Operatore NFSU (in sintesi, razionalizzazione degli UP minori e concentrazione della produzione verso UP più strutturati ed a doppio turno), Poste Italiane definisce il nuovo dimensionamento delle strutture di coordinamento territoriale, prevedendo, in maniera identica per il 2011 e per il

- 2012, 66 Filiali in luogo delle attuali 132 (causa l'eliminazione delle Filiali con meno di 30 UP gestiti) e 3 Aree Territoriali in luogo delle attuali 9.
- **285.** Il modello di calcolo predisposto da Poste Italiane, procede, quindi, al computo dei costi evitabili dall'Operatore NFSU, sulla base dell'ammontare di FTE stimate quali necessarie alla produzione e di ulteriori ipotesi relative al livello di insaturazione della Rete Commerciale ed al costo medio del personale presso gli UP, le Filiali e le AT.
- **286.** Infine, il modello consente anche di calcolare il risparmio ottenibile, a seguito della chiusura di un certo numero di UP, sull'attività di movimentazione fondi. Poste Italiane, infatti, fornisce il calcolo, basato su un sistema georeferenziato, dei minori chilometri che le aziende fornitrici del servizio di trasporto fondi devono percorrere a seguito della riduzione degli UP. Per effettuare questo calcolo vengono considerate, come punto di partenza e arrivo dei vari percorsi, le sedi della totalità delle Filiali (132), prima della loro razionalizzazione. Una volta calcolata la riduzione dei chilometri (-48% sia per il 2011 che per il 2012), i costi dell'operatore NFSU vengono calcolati riducendo in modo proporzionale (-48%) i costi dell'attività di movimentazione fondi sostenuti dall'FSU.
- **287.** Secondo quanto riportato da Poste Italiane nelle note metodologiche 2011 e 2012 e nei modelli forniti, la riorganizzazione della Rete Commerciale genera impatti sulle volumetrie di alcuni prodotti postali e dei prodotti finanziari, determinando ricavi cessanti, come di seguito specificato:

Tabella 9: Ricavi cessanti sul comparto dei servizi finanziari.

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

- **288.** Poste Italiane sostiene, al riguardo, che i ricavi cessanti sul comparto dei Servizi Finanziari non rientrino nel computo del costo del Servizio Universale.
- **289.** Poste Italiane valuta altresì l'impatto sui costi generato dalla riorganizzazione della Rete Commerciale (inclusiva della razionalizzazione della rete di UP, nonché della riduzione del numero di Filiali a 66 unità e del numero di Aree Territoriali a 3 unità), come di seguito specificato:

Tabella 10: Costi evitabili per la Rete Commerciale.

Tabella 10. Costi evitabili per la Rete Commerciale.			
milioni/euro	2011	2012	
Costi evitabili personale UP	252	252	
Costi evitabili funzionamento UP	197	163	
Costi evitabili movimentazione fondi	40	43	
Costi evitabili strutture di coordinamento (AT e Filiali) di cui:	208	200	
• Personale	173	Informazione non fornita	
• Funzionamento	35	Informazione non fornita	

# 7.2 Le analisi dell'Autorità sulla evitabilità degli uffici postali

- **290.** La dimensione attuale della rete commerciale di Poste Italiane deriva dai criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica attualmente vigenti, cui è tenuto ad uniformarsi il fornitore del servizio Universale, stabiliti dal decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 7 ottobre 2008 (c.d. decreto Scajola), recante "Criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica".
- **291.** In linea con quanto rappresentato da Poste Italiane, il numero minimo complessivo di UP necessari a soddisfare detti criteri è pari a circa 11.800, inferiore alla dimensione della attuale rete commerciale.
- **292.** In merito alla dimensione di rete dell'Operatore FSU, appare condivisibile l'approccio seguito da Poste Italiane, che nell'analisi dei costi e dei ricavi considera esclusivamente gli UP che presentano un conto economico, rispetto al totale degli UP della rete a bilancio.
- 293. Quanto alla dimensione della Rete Commerciale di Poste Italiane in veste di Operatore NFSU, si osserva che l'obiettivo di numerosità di UP (pari a 4.500 unità), identificato quale dimensione di rete efficiente, ossia quale dimensione che Poste Italiane tenderebbe a mantenere qualora operasse sul mercato in assenza di vincoli e con logiche proprie della libera concorrenza, è determinato assumendo a riferimento, nello scenario controfattuale, un operatore di servizi bancari e finanziari.

- **294.** L'intero esercizio ipotetico di razionalizzazione della rete degli UP condotto da Poste Italiane è, quindi, preordinato al raggiungimento di tale dimensione efficiente di rete commerciale alternativa.
- **295.** L'applicazione dell'algoritmo di ottimizzazione del numero degli uffici postali ha portato Poste Italiane a prevedere, stante il vincolo dei 4.500 UP che complessivamente intende mantenere in esercizio, anche la razionalizzazione di una quota cospicua dell'attuale rete *core* (ovvero la chiusura degli UP posti nelle immediate vicinanze di altri circostanza che si verifica, tipicamente, nei grandi centri urbani), a favore di UP unici di comune, la cui eliminazione metterebbe a serio rischio la copertura territoriale, traducendosi in una agevolazione per i concorrenti.
- **296.** Nel dettaglio, l'algoritmo di ottimizzazione è implementato manualmente e prevede, a partire dai 4.000 UP a massima profittabilità, appartenenti alla rete *core* (a maggiore remuneratività), il mantenimento di ulteriori 500 UP, appartenenti alla rete non *core*, al fine di conseguire l'obiettivo di copertura di tutti i Comuni.
- **297.** La procedura di ottimizzazione vede, a questo punto, il ricorso ad una fase iterativa, in cui ha luogo la "chiusura" di alcuni UP ed il contestuale ripristino di altri (con modularità pari a 100 UP). Ad ogni iterazione, vengono re-introdotti nell'elenco degli UP da mantenere gli UP più profittevoli tra quelli precedentemente esclusi nei Comuni che rimarrebbero altrimenti privi di punti di accesso ed eliminati gli UP meno profittevoli dai Comuni che risulterebbero dotati di una molteplicità di punti di accesso. Il processo iterativo si interrompe in corrispondenza dello scenario che minimizza la perdita dei ricavi.
- **298.** Tale processo relativo alla chiusura di UP appartenenti alla rete *core* e, dunque, rientranti nel novero degli uffici maggiormente remunerativi, potrebbe, in assenza di ulteriori evidenze di segno contrario, connotarsi come una manovra che, ove effettivamente adottata, porterebbe Poste Italiane a subire una ingente perdita di ricavi.
- 299. In particolare, stante l'ammontare dei ricavi (circa [omissis] euro per il 2011 e circa [omissis] euro per il 2012) imputati da Poste Italiane alla intera rete degli UP (si vedano la tabella 10 e la tabella 11), si evidenzia che circa il [omissis]% dei ricavi complessivi origina dalla c.d. rete core ([omissis] euro per il 2011 e [omissis] euro per il 2012), a fronte del [omissis]% dei ricavi derivante dagli UP afferenti alla rete non core ([omissis] euro per il 2011 e [omissis] per il 2012). Percentuali del tutto analoghe si rilevano con riferimento ai costi di rete, pari a [omissis] euro per entrambi gli anni di riferimento, di cui circa [omissis] (il [omissis]%) imputabili agli UP compresi nella rete core e [omissis] circa agli UP di rete non core. Il margine commerciale di rete, complessivamente valutato in circa [omissis] (2011) e [omissis] (2012) euro si articola in margine prodotto da rete core ([omissis] euro per il 2011 e [omissis] per il 2012) e margine prodotto da rete non core ([omissis] euro per entrambi gli anni).

Tabella 51: Ricavi dell'Operatore FSU nel 2011, distinti per rete core e non core.

2011	Totali rete	Rete <i>Core</i> (30% della rete distributiva)	Rete non Core
Numero di UP	12.502	4.000	8.502
Ricavi di cui:	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Ricavi da servizi postali	[omissis]	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Ricavi da servizi finanziari</li> </ul>	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Costi di cui:	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Costi del lavoro	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Costi di funzionamento	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Margine commerciale	[omissis]	[omissis]	[omissis]

Tabella 62: Ricavi dell'Operatore FSU nel 2012, distinti per rete core e non core.

Tubena 02. Taleavi den operato	Totali rete	Rete Core (30%	Rete non Core
2012		della rete	
		distributiva)	
Numero di UP	12.417	4.000	8.417
Ricavi di cui:	[omissis]	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Ricavi da servizi postali</li> </ul>	[omissis]	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Ricavi da servizi finanziari</li> </ul>	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Costi di cui:	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Costi del lavoro	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Costi di funzionamento	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Margine commerciale	[omissis]	[omissis]	[omissis]

**300.** Quanto alla distribuzione statistica dei valori del margine commerciale per ciascuna delle due porzioni di rete, si evidenzia che (come riportato in Tabella 3 e 13) solo il [omissis]% circa degli UP di rete non core presenta un margine commerciale negativo, ovvero è in perdita (a fronte di una percentuale inferiore a [omissis]% di UP di rete core), sebbene, come atteso, i valori di margine per gli UP della rete non core siano inferiori a quelli calcolati per gli UP della rete core.

Tabella 73: Statistiche relative ai valori di margine commerciale degli UP nel 2011, per rete *core* e non *core*.

Statistiche del margine commerciale degli UP nel 2011	Rete Core	Rete non Core
Numero di UP	4.000	8.502
Percentuale di UP in perdita	[omissis]	[omissis]
Valore massimo di margine	[omissis]	[omissis]
Valore minimo di margine	[omissis]	[omissis]
Valore di margine al 25° percentile	[omissis]	[omissis]
Valore di margine al 50° percentile	[omissis]	[omissis]
Valore di margine al 75° percentile	[omissis]	[omissis]

Tabella 84: Statistiche relative ai valori di margine commerciale degli UP nel 2012, per rete *core* e non *core*.

Statistiche del margine commerciale degli UP nel 2012	Rete Core	Rete non Core
Numero di UP	4.000	8.417
Percentuale di UP in perdita	[omissis]	[omissis]
Valore massimo di margine	[omissis]	[omissis]
Valore minimo di margine	[omissis]	[omissis]
Valore di margine al 25° percentile	[omissis]	[omissis]
Valore di margine al 50° percentile	[omissis]	[omissis]
Valore di margine al 75° percentile	[omissis]	[omissis]

**301.** Con riferimento al modello presentato da Poste Italiane, si sottopongono alla consultazione pubblica le seguenti osservazioni. Se si considerano le statistiche relative al margine commerciale degli UP (si vedano, al riguardo, Tabella 5, Tabella 6, e le

**302.** Figura 6, 5, 6 e 7) emerge che, mentre gli UP di rete non *core* rientranti nell'insieme di uffici oggetto della procedura di chiusura presentano valori di margine, pur se positivo (in una percentuale pari al [omissis]%), comunque molto limitato (il valore di margine nel 50% dei casi è inferiore o uguale a [omissis] euro ed il valore massimo di margine è pari circa a [omissis] euro per entrambi gli anni di riferimento), gli UP di rete *core* selezionati quali uffici da chiudere sono caratterizzati da valori del margine commerciale positivi nella quasi totalità dei casi ([omissis]%), che, seppure concentrati nell'intervallo compreso tra [omissis] e [omissis] euro per il 2011 (come si evince guardando ai valori di margine tra il 25° percentile ed il 75° percentile) e nell'intervallo [omissis] e [omissis] euro per il 2012, raggiungono valori anche molto elevati, superiori in alcuni casi al milione di euro (per il 2011 nell'[omissis]% dei casi, fino ad un valore massimo di circa [omissis] euro di margine associati all'UP [omissis],

situato in ambiente urbano - [omissis]; per quanto riguarda il 2012 viene prospettata la chiusura dell'UP [omissis] avente un margine commerciale di quasi [omissis] euro).

Tabella 95: Statistiche relative ai valori di margine commerciale degli UP oggetto di chiusura nel 2011, per rete *core* e non *core*.

emusura nei 2011, per rete core e non core.				
Statistiche del margine commerciale degli UP oggetto di chiusura nel 2011	Rete Core	Rete non Core		
Numero di UP	846	7.080		
Percentuale di UP in perdita	[omissis]	[omissis]		
Valore massimo di margine	[omissis]	[omissis]		
Valore minimo di margine	[omissis]	[omissis]		
Valore di margine al 25° percentile	[omissis]	[omissis]		
Valore di margine al 50° percentile	[omissis]	[omissis]		
Valore di margine al 75° percentile	[omissis]	[omissis]		

Figura 6: Funzione di densità di probabilità e funzione cumulativa relative al margine commerciale degli UP di rete *core* da chiudere nel 2011.

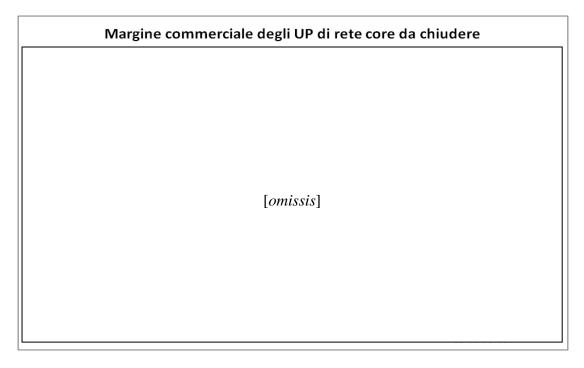


Figura 7: Funzione di densità di probabilità e funzione cumulativa relative al margine commerciale degli UP di rete non *core* da chiudere nel 2011.

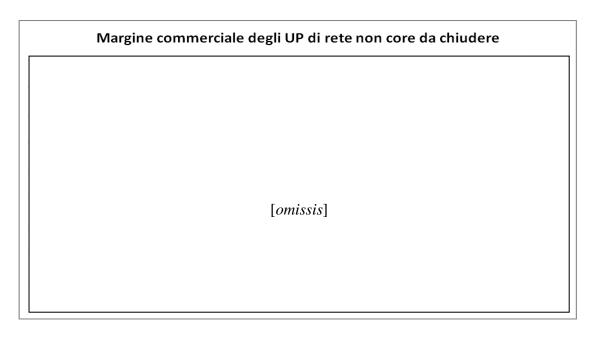
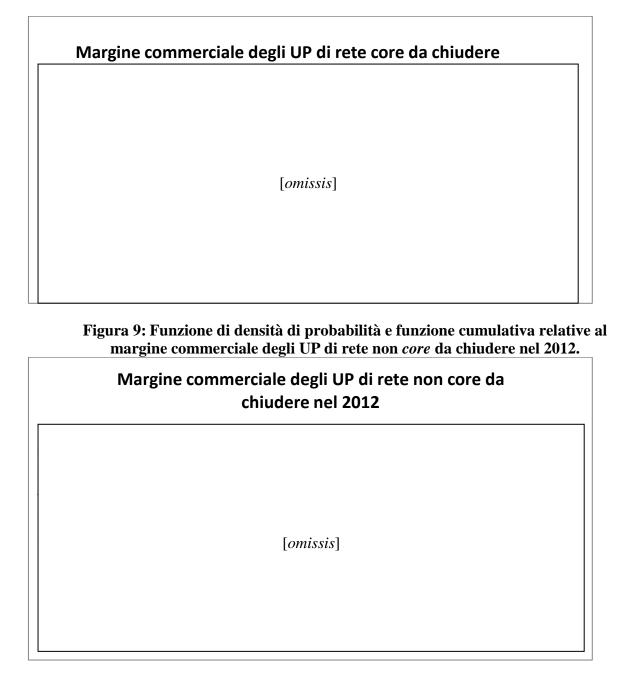


Tabella 106: Statistiche relative ai valori di margine commerciale degli UP oggetto di chiusura, per rete *core* e non *core*.

Statistiche del margine commerciale degli UP oggetto di chiusura nel 2012	Rete Core	Rete non Core
Numero di UP	581	7320
Percentuale di UP in perdita	[omissis]	[omissis]
Valore massimo di margine	[omissis]	[omissis]
Valore minimo di margine	[omissis]	[omissis]
Valore di margine al 25° percentile	[omissis]	[omissis]
Valore di margine al 50° percentile	[omissis]	[omissis]
Valore di margine al 75° percentile	[omissis]	[omissis]

Figura 8: Funzione di densità di probabilità e funzione cumulativa relative al margine commerciale degli UP di rete *core* da chiudere nel 2012.



303. Inoltre, dal confronto tra il valore degli FTE, i ricavi e i costi della Rete Commerciale che Poste Italiane intenderebbe mantenere rispetto ai medesimi valori della porzione che intenderebbe chiudere, è possibile osservare che i ricavi (riportati nelle tabelle 16 e 17) originati dal segmento di rete che sarebbe oggetto della procedura di ridimensionamento prefigurata ammontano a circa [omissis] euro per il 2011 e ad oltre [omissis] per il 2012. Tali valori costituiscono una porzione significativa del totale dei ricavi (pari a circa [omissis] euro per entrambi gli anni) e rappresentano l'ammontare dei ricavi che verrebbe perso per effetto della razionalizzazione di rete, laddove non intervenisse la migrazione della produzione. Al fine di non rinunciare a tale consistente porzione (circa il [omissis]%) dei ricavi complessivi di rete commerciale, Poste Italiane attua la procedura di migrazione della produzione dal segmento di rete da chiudere verso il segmento residuo di rete, con ciò pervenendo ad una riduzione dei ricavi persi, che tornerebbero dunque a contribuire al margine d'esercizio dell'Operatore NFSU.

Tabella 117: FTE, ricavi e costi della Rete Commerciale nel 2011 (12.455 UP), in assenza di migrazione della produzione.

<b>3</b> 35,7113.	Rete UP 2011	Rete UP	Rete UP da
		mantenuta	chiudere
RICAVI TOTALI da UP (A+B)	[omissis]	[omissis]	[omissis]
A) Ricavi postali (corrispondenza + pacchi) di cui:	[omissis]	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Ricavi corrispondenza</li> </ul>	[omissis]	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Ricavi pacchi</li> </ul>	[omissis]	[omissis]	[omissis]
B) Ricavi finanziari (fin. transazionali + fin. relazionali) di cui:	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Ricavi fin. transazionali	[omissis]	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Ricavi fin. relazionali</li> </ul>	[omissis]	[omissis]	[omissis]
COSTI TOTALI da UP	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Costi del lavoro	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Costi di funzionamento	[omissis]	[omissis]	[omissis]
NUMERO DI UP	12.455	4.524	7.931
FTE TOTALI DA UP	[omissis]	[omissis]	[omissis]

Tabella 128: FTE, ricavi e costi della Rete Commerciale nel 2012 (12.417 UP), in assenza di migrazione della produzione.

assenza di fingi azione dena pi oddzione.				
	<b>Rete UP 2012</b>	Rete UP	Rete UP da	
		mantenuta	chiudere	
RICAVI TOTALI da UP (A+B)	[omissis]	[omissis]	[omissis]	
A) Ricavi postali (corrispondenza + pacchi) di cui:	[omissis]	[omissis]	[omissis]	
<ul> <li>Ricavi corrispondenza</li> </ul>	[omissis]	[omissis]	[omissis]	
Ricavi pacchi	[omissis]	[omissis]	[omissis]	
B) Ricavi finanziari (fin. transazionali + fin. relazionali) di cui:	[omissis]	[omissis]	[omissis]	
<ul> <li>Ricavi fin. transazionali</li> </ul>	[omissis]	[omissis]	[omissis]	
Ricavi fin. relazionali	[omissis]	[omissis]	[omissis]	
COSTI TOTALI da UP	[omissis]	[omissis]	[omissis]	
Costi del lavoro	[omissis]	[omissis]	[omissis]	
Costi di funzionamento	[omissis]	[omissis]	[omissis]	
NUMERO DI UP	12.417	4.516	7.901	
FTE TOTALI DA UP	[omissis]	[omissis]	[omissis]	

- **304.** Un'ulteriore riflessione appare necessaria in merito alle modalità implementative dell'algoritmo impiegato da Poste Italiane al fine di stimare i costi e i ricavi evitabili di un Operatore NFSU. Esso prevede, infatti, come detto, il ricorso ad una fase iterativa in cui ha luogo lo spegnimento di alcuni UP ed il contestuale ripristino di altri, l'implementazione della quale è, tuttavia, manuale, e quindi non esaustiva delle opportunità di ottimizzazione a disposizione dell'operatore di rete, né apparentemente adeguata a dar conto delle numerose criticità che originerebbero da una effettiva chiusura degli UP della rete *core*, ad esempio in termini di riduzione del valore del *brand*.
- **305.** L'algoritmo di ottimizzazione presentato non sembrerebbe, dunque, in grado di fornire un'indicazione attendibile delle scelte che verrebbero effettivamente operate da Poste Italiane in veste di operatore NFSU.
- **306.** L'approccio di Poste Italiane per la determinazione delle probabilità di perdita della clientela appare in tanto condivisibile in quanto essa tiene conto dei fattori in grado di incidere sulla propensione della clientela al cambio di fornitore del servizio, fattori in ultima analisi attinenti alla sostituibilità sul lato dell'offerta dei servizi ed al grado di concorrenzialità del mercato nell'area di interesse.
- **307.** Tuttavia, allo stato dei dati e a meno di ulteriori evidenze da acquisire nel corso della consultazione pubblica, la stima delle probabilità di perdita della clientela operata da Poste Italiane appare eccessivamente bassa, soprattutto per quanto riguarda i prodotti finanziari.

- **308.** Ad esempio, lo studio di Bain & Co. sul quale Poste Italiane ha dichiarato di essersi basata per il dimensionamento delle probabilità di perdita sui prodotti finanziari, nel caso di chiusura di una filiale in area urbana, fornisce, per ciascuna situazione (presenza o meno di altre filiali di Poste Italiane e di competitor nelle vicinanze), un *range* di probabilità di perdita. Poste Italiane nel suo modello si è quasi sempre collocata o sul minimo del *range* o addirittura al di sotto senza giustificare adeguatamente tale posizione. In alcune situazioni, poi, Poste Italiane stima una perdita pari allo 0% quando lo stesso studio di Bain riporta testualmente che "l'applicazione da parte di molti player di politiche di pricing aggressive [...], in caso di chiusura della filiale, non rendono quasi mai "immune" da casi di abbandono del cliente, seppur limitati".
- **309.** Poste Italiane, in taluni casi, ha giustificato le basse percentuali di migrazione della clientela verso concorrenti bancari e finanziari in ragione delle più elevate commissioni applicate dalle banche, senza tuttavia fornire elementi sul ruolo determinante che tale fattore avrebbe sulla scelta del fornitore dei servizi finanziari.
- **310.** Allo stesso modo non appare sufficientemente motivato l'assunto relativo ad una minore propensione alla mobilità del cliente di Poste Italiane rispetto alla clientela degli operatori concorrenti, in quanto tale minore inclinazione sarebbe giustificata da Poste Italiane sulla base di analisi condotte con riferimento ad uno scenario di mercato in cui essa stessa opera quale operatore FSU, godendo pertanto di benefici in termini di apprezzamento del valore del *brand*, che inevitabilmente verrebbero meno qualora essa agisse come operatore NFSU, eventualità della quale trattasi in questa sede.
- **311.** Pertanto, in assenza di nuove evidenze, si ritiene che le percentuali di perdita presenti nel modello fornito da Poste Italiane nel caso di chiusura di UP in ambito urbano, dovrebbero collocarsi nel valor medio del *range* individuato da Bain & Co. per ciascuna situazione, ove si ritenesse valido quel modello.
- **312.** Per quanto riguarda il caso di chiusura di un UP extraurbano, Poste Italiane stima delle perdite che sono progressivamente decrescenti all'aumentare della distanza dell'UP e della filiale di un *competitor* più prossimi all'UP da chiudere. Poste Italiane effettua questa scelta sulla base dell'ipotesi che il cliente che non ha nessun punto vendita nelle vicinanze, dovendosi comunque spostare, preferisce tendenzialmente non cambiare operatore. L'ipotesi deriverebbe da un'analisi effettuata dal settore bancario.
- **313.** Tali stime, tuttavia, non sembrano essere state dimensionate da Poste Italiane con l'ausilio di studi o sondaggi effettuati *ad hoc*. L'unico documento fornito da Poste Italiane è un estratto di analisi di mercato (Multifinanziaria Retail Market 2013) secondo la quale i correntisti BancoPosta manifestano una minore propensione all'abbandono del conto corrente ([*omissis*]%) rispetto alla media del sistema bancario nazionale (11%).
- **314.** Se si considerano, tuttavia, altre rilevazioni come, ad esempio, quella dal titolo "Gli italiani ed il conto corrente" effettuata da IPR Marketing nel novembre 2012 per conto de Il Sole 24 Ore-Plus è possibile notare che il 58% degli intervistati dichiara di pensare di cambiare il conto corrente nel prossimo anno e di questi, alla domanda "In particolare cosa sta

pensando di cambiare?", il 49% ha risposto "La banca, passare ad una banca diversa dalla mia". I risultati di questo sondaggio evidenziano, quindi, che circa il 30% degli intervistati hanno manifestato l'intenzione di cambiare banca. Orbene, è sicuramente vero che tale intenzione, nella realtà, spesso non viene tradotta in pratica e i tassi di abbandono reali siano più bassi ma questi risultati sembrerebbero confermare il rischio connesso all'operazione prospettata da Poste Italiane: l'iniziativa intrapresa da Poste Italiane con la chiusura degli UP potrebbe, infatti, essere, per quel 30% di intervistati, un incentivo a mettere in pratica il loro proposito di cambiare banca.

- 315. In più, se si leggono i risultati dei Global Consumer Banking Survey realizzati ogni anno dalla società Ernst & Young, è possibile osservare che, nel 2011 e 2012, il 40% circa dei consumatori ha conti correnti con più banche. Questo sembrerebbe indicare che, in caso di chiusura di un UP, non è acclarato che il cliente BancoPosta sia obbligato ad aprire un altro conto. Se, infatti, è in possesso di più conti correnti presso più banche (*multihoming*), potrebbe trasferire il capitale depositato presso l'UP in chiusura verso un altro dei suoi conti presso un'altra banca. Questa variabile, non presente nel modello di Poste Italiane e non trascurabile visti i dati rilevati da Ernst & Young, potrebbe incidere sul modello, indipendentemente dalle considerazioni sulla eventuale presenza e distanza di altri UP o competitor in prossimità degli UP da chiudere, qualora la clientela di BancoPosta fosse caratterizzata da una significativa proporzione di clienti che hanno più conti correnti.
- 316. Altra variabile che sembrerebbe opportuno considerare è la possibilità che il cliente BancoPosta, una volta chiuso l'UP, opti per una conto on-line, rendendo quindi vane le considerazioni sulla eventuale presenza e relativa distanza di altri UP o competitor in prossimità degli UP da chiudere. Tale circostanza potrebbe non essere trascurabile se si considera che, secondo quanto emerge dal settimo rapporto su "La multicanalità delle banche" messo a punto dal Consorzio Bancomat con Abi, già al 31 dicembre 2010 i conti on-line rappresentavano più del 30% del totale dei conti correnti italiani. Poste Italiane, in realtà, non trascura completamente questa eventualità e, infatti, stima un incremento del 50% dei ricavi derivanti dalla propria offerta di conti on-line a seguito della chiusura degli UP. Nel modello, tuttavia, l'eventualità che il cliente BancoPosta opti per un conto on-line di una banca competitor non viene considerata come una possibile causa di ricavi persi.
- **317.** Sulla base delle precedenti considerazioni potrebbe ipotizzarsi, ad esempio, un aumento, di un valore compreso tra il 5% ed il 15%, delle stime per la chiusura di UP in contesto extraurbano.
- 318. Ulteriore considerazione merita, poi, la riduzione del 5% che Poste Italiane applica al valore complessivo della produzione (FTE) dell'NFSU stimata dal modello, in virtù dell'insaturazione della rete commerciale attuale, dal momento che i costi di un sovradimensionamento della rete commerciale attuale di Poste Italiane non sembrano essere attribuibili a nessuno degli obblighi derivanti della fornitura del servizio universale e, di conseguenza, non appaiono imputabili ai costi evitabili. In tal caso, come valore della produzione (FTE) dell'operatore NFSU si dovrebbe considerare solo quella che risulta dall'applicazione del modello.

- **319.** Infine, per quanto riguarda di calcolo del risparmio sull'attività di movimentazione fondi, si osserva che Poste Italiane calcola, tramite un sistema geo-referenziato, i chilometri totali che le aziende fornitrici del servizio di trasporto fondi devono percorrere prima e dopo la riduzione degli UP, considerando, come punto di partenza e arrivo dei vari percorsi, le sedi della totalità delle Filiali (132) sia nel caso dell'operatore FSU che nel caso dell'operatore NFSU. Dal confronto dei due risultati Poste Italiane stima la percentuale di riduzione dei chilometri da percorrere (-48%) e, applicando tale percentuale al costo sostenuto dall'FSU per la movimentazione fondi, stima il risparmio dell'NFSU su tale attività.
- **320.** Siffatto confronto, tuttavia, non appare adeguatamente motivato, in particolare la stima dei chilometri che verrebbero percorsi nello scenario controfattuale. In tale scenario, infatti, le sedi delle Filiali subiscono una riduzione pari al 50% in entrambi gli anni di riferimento, passando da 132 a 66. Il calcolo effettuato da Poste Italiane per l'operatore NFSU deriva, pertanto, da uno scenario ibrido (UP dello scenario controfattuale e Filiali dello scenario attuale) per il quale, al momento, non è possibile valutare l'attendibilità. Per i motivi esposti, in assenza di nuove evidenze documentali che consentano di verificare l'attendibilità del calcolo effettuato da Poste Italiane, il risparmio sull'attività di movimentazione fondi potrebbe non essere considerato ai fini del calcolo del costo netto del servizio universale.
- **321.** Applicando, quindi, il modello di calcolo con le percentuali di perdita dei ricavi modificate nel modo illustrato e senza il correttivo del 5% per l'insaturazione, è stato analizzato il valore degli FTE, dei ricavi e dei costi inerenti alla Rete Commerciale, negli scenari fattuale (Operatore FSU) e controfattuale (Operatore NFSU) per entrambi gli anni di riferimento. Di seguito un esempio dei risultati ipotetici.

Tabella 139: FTE, ricavi e costi della Rete Commerciale nel 2011 (12.455 UP), in presenza di migrazione della produzione.

	Rete UP 2011	Rete UP mantenuta
Ricavi totali da UP di cui:	[omissis]	[omissis]
Ricavi postali (corrispondenza + pacchi) di cui:	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Ricavi corrispondenza</li> </ul>	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Ricavi pacchi</li> </ul>	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Ricavi finanziari (fin. transazionali + fin. relazionali) di cui:</li> </ul>	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Ricavi fin. transazionali</li> </ul>	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Ricavi fin. relazionali</li> </ul>	[omissis]	[omissis]
Costi totali da UP	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Costi del lavoro di cui:</li> </ul>	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Costi corrispondenza</li> </ul>	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Costi pacchi</li> </ul>	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Costi fin. transazionali</li> </ul>	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Costi fin. relazionali</li> </ul>	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Costi di funzionamento</li> </ul>	[omissis]	[omissis]

Costi totali da AT e filiali	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Costi personale AT e filiali</li> </ul>	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Costi di funzionamento AT e Filiali</li> </ul>	[omissis]	[omissis]
Numero di UP	12.455	4.524
FTE totali da UP:	[omissis]	[omissis]
FTE corrispondenza	[omissis]	[omissis]
FTE pacchi	[omissis]	[omissis]
FTE fin. transazionali	[omissis]	[omissis]
FTE fin. relazionali	[omissis]	[omissis]
FTE totali da AT e filiali	[omissis]	[omissis]
FTE AT	[omissis]	[omissis]
FTE Filiali	[omissis]	[omissis]

Tabella 20: FTE, ricavi e costi della Rete Commerciale nel 2012 (12.417 UP), in presenza di migrazione della produzione.

	Rete UP 2012	Rete UP mantenuta
Ricavi totali da UP di cui:	[omissis]	[omissis]
Ricavi postali (corrispondenza + pacchi) di cui:	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Ricavi corrispondenza</li> </ul>	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Ricavi pacchi</li> </ul>	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Ricavi finanziari (fin. transazionali + fin. relazionali) di cui:</li> </ul>	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Ricavi fin. transazionali</li> </ul>	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Ricavi fin. relazionali</li> </ul>	[omissis]	[omissis]
Costi totali da UP	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Costi del lavoro di cui:</li> </ul>	[omissis]	[omissis]
<ul> <li>Costi corrispondenza</li> </ul>		[omissis]
<ul> <li>Costi pacchi</li> </ul>		[omissis]
<ul> <li>Costi fin. transazionali</li> </ul>		[omissis]
<ul> <li>Costi fin. relazionali</li> </ul>		[omissis]
<ul> <li>Costi di funzionamento</li> </ul>	[omissis]	[omissis]
Costi totali da AT e filiali	Dati non forniti	Dati non forniti
<ul> <li>Costi personale AT e filiali</li> </ul>	-	-
<ul> <li>Costi di funzionamento AT e Filiali</li> </ul>	-	-

Numero di UP	12.417	4.516
FTE totali da UP:	[omissis]	[omissis]
FTE corrispondenza	[omissis]	[omissis]
FTE pacchi	[omissis]	[omissis]
FTE fin. transazionali	[omissis]	[omissis]
FTE fin. relazionali	[omissis]	[omissis]
FTE totali da AT e filiali	[omissis]	Dato non fornito
• FTE AT	Dato non fornito	-
FTE Filiali	Dato non fornito	-

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

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

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

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

**322.** In conclusione, sul modello di calcolo impiegato a supporto dell'attività di razionalizzazione della rete commerciale non appaiono adeguatamente motivate e supportate da evidenze documentali diverse ipotesi su cui il modello è fondato. Ciò ha un impatto sull'ammontare di ricavi persi non imputati da Poste Italiane a deduzione del costo netto del servizio universale.

**D.7.1** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sull'evitabilità degli uffici postali in assenza di obblighi?

## 7.2.1 Le osservazioni delle parti e le valutazioni conclusive dell'Autorità

- **V121.** Poste Italiane ritiene non condivisibili alcuni aspetti dell'analisi sull'evitabilità degli uffici postali pur segnalando che l'impatto economico dell'evitabilità degli UP in assenza di obblighi di servizio universale sul calcolo del costo netto è risultato essere estremamente ridotto.
- V122. Per quanto concerne il mantenimento dell'apertura di uffici postali eccedenti rispetto al numero minimo necessari a soddisfare i criteri previsti dal decreto del Ministero dello sviluppo economico del 7 ottobre 2008 (cd. decreto Scajola), Poste Italiane precisa che le razionalizzazioni delle reti degli uffici pianificate negli anni 2012 e 2013 sono state ostacolate principalmente da una molteplicità di ricorsi giurisdizionali contro le chiusure degli UP. Al riguardo Poste Italiane segnala una recentissima sentenza del Consiglio di Stato che ha imposto il mantenimento di un ufficio postale periferico che Poste Italiane intendeva chiudere nel 2012 in quanto eccedente rispetto agli obblighi previsti dal quadro regolatorio nazionale (Sentenza N. 02720/2014 REG. PROV.COLL. del 27/05/2014).
- V123. Relativamente alla stima delle probabilità di perdita della clientela, Poste Italiane, sia per gli uffici postali in ambito urbano che per quelli in ambito extraurbano, ha elaborato le proprie stime non solo in base allo studio Bain ma anche in base alle proprie esperienze, nonché sulla base di informazioni, ottenute informalmente, relative alla stima in ambito europeo dei potenziali tassi di abbandono della clientela privata a seguito della chiusura di una filiale.
- V124. Poste Italiane sottolinea inoltre che i suoi principali prodotti finanziari (conti e libretti) sono caratterizzati dalla circolarità (accesso da qualsiasi ufficio postale) assente nei conti correnti bancari. In corso di audizione Poste Italiane ha precisato che in caso di trasferimento di un conto BancoPosta da un ufficio postale ad un altro, restano invariate le coordinate IBAN del conto corrente stesso.
- **V125.** Poste Italiane evidenzia quindi che lo studio "*Retail Financial Services Special Eurobarometer 373*" commissionato dalla Commissione Europea mostra che, relativamente al conto corrente, l'84% degli intervistati italiani negli ultimi 5 anni non ha avuto interesse a cambiare il proprio operatore. Poste Italiane evidenzia, inoltre, che i risultati dell'indagine Multifinanziaria *Retail Market* 2014 mostrano come il dato dei multibancarizzati di Bancoposta sia pari solo al [*omissis*]%.
- **V126.** Poste Italiane, infine, afferma di aver valutato, in maniera implicita all'interno delle percentuali di perdita di ricavi proposte, l'ipotesi che un cliente, a seguito della chiusura dell'ufficio postale, apra un conto corrente *on line* di un *competitor*.
- **V127.** Per quanto riguarda il recupero dell'insaturazione della rete degli UP, Poste Italiane osserva che la rete è disegnata per soddisfare i requisiti previsti dal cd. decreto Scajola, in relazione quindi agli obblighi di copertura territoriale previsti per il servizio universale indipendentemente dai livelli di domanda dei prodotti postali.

**V128.** Relativamente al modello di risparmio sull'attività di movimentazione fondi, Poste Italiane osserva che le sedi delle società di service per la movimentazione delle liquidità degli uffici postali hanno la stessa dislocazione delle filiali di Poste Italiane, cioè a livello provinciale. Non disponendo dell'esatta ubicazione di tali sedi Poste Italiane ha effettuato il calcolo del risparmio chilometrico prendendo come riferimento le sedi attuali delle filiali.

**V129.** Nexive condivide l'orientamento dell'Autorità non ritenendo credibile il taglio del numero degli Uffici Postali proposto da PI in uno scenario NFSU.

**V130.** Al riguardo, Nexive osserva che il modello operativo per la rete commerciale presentato da Poste Italiane non è credibile per le seguenti ragioni:

- la decisione di ridurre di circa il 68% la sua rete di UP sarebbe del tutto incongruente con le attuali strategie di altri operatori competitors di Poste Italiane, dotati di capillari reti distributive;
- le ipotesi di riduzione dei costi di PI a seguito della chiusura di sportelli postali confliggono con i dati recentemente forniti da PI ad Agcom in un altro procedimento Agcom;
- le ipotesi di perdita della clientela a seguito della chiusura di un UP, oltre che non motivate, non concordano con le molteplici evidenze empiriche disponibili;
- il modello non tiene conto delle perdite che PI subirebbe nel comparto dei prodotti assicurativi, che rappresentano oltre il 57% dei ricavi del Gruppo, considerato che per il collocamento di tali prodotti PosteVita si avvale esclusivamente della rete commerciale di Poste Italiane.

V131. Riguardo all'ipotesi di riduzione della rete commerciale, Nexive evidenzia che, da quanto emerge da recenti studi, indagini di mercato e opinioni degli esperti di settore bancario, il ruolo degli sportelli continuerà ad essere centrale e complementare rispetto agli altri canali e che, pertanto, non sono previsti per il futuro ridimensionamenti del canale sportelli. In più, nel caso specifico di Poste Italiane, Nexive osserva che, come è stato evidenziato da vari studi sul settore postale, se l'operatore FSU offre un servizio a livelli qualitativi superiori a quelli che gli impone l'obbligo di servizio universale (numero di UP superiore a 11.800, requisito minimo dichiarato da Poste Italiane per soddisfare i vincoli previsti dal decreto Scajola), lo fa in quanto non sostiene alcun costo netto derivante da quello specifico obbligo.

V132. Riguardo ai costi evitabili, Nexive evidenzia che, secondo quanto emerge dall'Allegato A alla delibera n. 49/14/CONS, nel 2012 Poste Italiane ha chiuso 656 sportelli con un risparmio di costo compreso tra 15-25 milioni di euro, con un risparmio per sportello, quindi, pari al più a € 38.000. Nel modello operativo utilizzato in questo procedimento Poste Italiane stima un risparmio di 658 milioni di euro a fronte della chiusura di 9.500 sportelli, corrispondenti quindi ad un risparmio pari a poco meno di 70.000 euro a sportello. Nexive ritiene, pertanto, che nel calcolo dei costi evitati si dovrebbero calcolare € 38.000 per sportello.

V133. Riguardo alle stime di perdita della clientela, Nexive osserva che recenti studi e analisi di mercato mostrano come nella scelta della banca concorrano numerosi fattori, tra cui frequentemente la convenienza economica non risulta l'elemento fondamentale. In più, Nexive evidenzia che il modello di simulazione di PI trascura il fatto che almeno una parte dei clienti Bancoposta (11% nel 2011 secondo un'indagine ABI-Gfk Eurisko) ha attivo anche un conto corrente bancario e che, pertanto, in caso di chiusura dell'UP di riferimento, possa scegliere di rimanere con la propria banca senza aprire un nuovo conto corrente postale presso un UP più lontano. Infine, Nexive evidenzia che il modello di Poste Italiane non considera il fatto che a seguito della chiusura del 68% della propria rete, banche, assicurazioni e altri operatori porrebbero in opera aggressive strategie commerciali volte ad intercettare i clienti di PI che subirebbero la chiusura dell'UP. In corso di audizione Nexive ha dichiarato di ritenere che le perdite che subirebbe Poste Italiane, in caso di attuazione della riduzione della rete commerciale, sarebbero pari ad almeno il 50% dei ricavi finanziari ed al 50% dei ricavi assicurativi.

**V134.** FISE condivide l'orientamento dell'Autorità non ritenendo credibile il taglio del numero degli Uffici Postali proposto da PI in uno scenario NFSU.

**V135.** A questo proposito, FISE sottolinea che nel recepire la Terza Direttiva Postale, il legislatore italiano, con d.lgs. 58/2011, ha consentito a Poste una rimodulazione della rete in modo da ridimensionare la propria presenza nelle aree meno profittevoli. Oltre a ridurre gli obblighi di recapito settimanale da 6 a 5 giorni, è stata autorizzata la chiusura a giorni alterni degli UP in presenza di alcuni uffici ubicati in zone sfavorevoli - di natura infrastrutturale, geografica o per densità di popolazione. Poste Italiane tuttavia non si è avvalsa delle possibilità concesse e, nel 2012, ha attuato un intervento molto limitato rispetto a quanto inizialmente previsto, dichiarando di dover tenere conto delle "esigenze manifestate dalle autorità locali e di quelle emerse dal confronto con i sindacati".

**V136.** Secondo FISE è dunque di tutta evidenza che i costi che si sarebbero potuti evitare già a partire dal 2011, con l'entrata in vigore del citato d.lgs. 58/2011 devono essere necessariamente esclusi dal calcolo del costo netto.

V137. Per quanto riguarda lo scenario NFSU sugli Uffici postali, FISE condivide le osservazioni dell'Autorità dal momento che gli Uffici Postali di rete da chiudere sono caratterizzati da valori di margine commerciale positivi nella quasi totalità dei casi e spesso presentano valori molto elevati. La scelta di chiudere tali sportelli sembrerebbe dunque non in linea con uno scenario controfattuale realistico, perché non supportato da evidenze concretamente confutabili.

V138. Inoltre FISE segnala che i costi della rete andrebbero calcolati valutandone la sostenibilità economica nel suo complesso e non solo con riferimento ai servizi postali universali. La rete di Poste Italiane infatti viene utilizzata per vendere prodotti bancari, assicurativi, prodotti postali liberalizzati, ma anche altri prodotti telefonici, cellulari, libri, biglietti e via discorrendo. FISE sostiene che nel resto d'Europa, in casi analoghi, non viene preso in considerazione un costo netto da compensare all'operatore postale designato quando la stessa rete venga utilizzata dall'operatore per la commercializzazione di altri prodotti.

- **V139.** Sulla perdita di ricavi finanziari da chiusura UP, FISE ritiene che i valori prospettati da PI siano stimati al ribasso, dal momento che i ricavi comprendono ricavi bancari, ricavi finanziari e ricavi assicurativi, mentre l'analisi delle perdite di PI considera solo le condizioni economiche dei conti correnti, trascurando l'analisi dei prodotti assicurativi che, tuttavia, rappresentano oltre il 57% dei ricavi del Gruppo PI.
- **V140.** Gli operatori partecipanti alla consultazione pubblica hanno fornito ulteriori informazioni e dati sul mercato dei servizi finanziari e questo ha reso possibile il completamento delle valutazioni espresse in consultazione pubblica.
- **V141.** Tutti gli operatori concorrenti che hanno risposto alla consultazione pubblica e che hanno fornito specifiche osservazioni sul punto, concordano nel sostenere che il modello relativo alla rete commerciale non appare credibile in quanto si ritiene che Poste Italiane, in veste di operatore NFSU, manterrebbe sostanzialmente invariata la dimensione della rete commerciale. Nello specifico sono stati forniti dati e informazioni che evidenziano come, nonostante lo sviluppo delle applicazioni Internet, la presenza capillare sul territorio sia ancora di importanza strategica per l'acquisizione e, soprattutto, la fidelizzazione della clientela nel settore bancario. Questo dato è facilmente riscontrabile nel caso di Poste Italiane che, anche grazie alla capillarità della sua rete commerciale, sperimenta, secondo i dati forniti dalla stessa Poste Italiane, un tasso di abbandono (*churn rate*) che risulta pari a meno della metà della media nazionale di settore.
- **V142.** Tutti gli operatori che si sono espressi sul punto, inoltre, concordano nel ritenere eccessivamente sottostimate le perdite sui ricavi finanziari che Poste Italiane subirebbe qualora attuasse il piano di riduzione prospettato in assenza di obblighi di servizio universale ma nessuno di essi si è espresso sui correttivi alle stime sottoposti a consultazione pubblica o ha proposto modelli alternativi per la valutazione delle perdite finanziarie. Nexive, infatti, solo in sede di audizione si è espresso genericamente per una stima delle perdite superiore ad almeno il 50% del fatturato.
- **V143.** Le osservazioni di Poste Italiane, peraltro, sono state piuttosto generiche e non supportate da evidenze documentali. Nello specifico Poste Italiane riferisce: di aver effettuato valutazioni "implicite" dell'impatto dell'offerta di conti on-line da parte dei competitor bancari, di aver ottenuto informalmente informazioni circa i tassi di perdita in caso di chiusura di una filiale e di aver effettuato delle stime basate sull'esperienza senza, tuttavia, fornire alcun dato o dettaglio di tale esperienza.
- V144. D'altro canto non è possibile non considerare il fatto che i principali prodotti finanziari di Poste Italiane (conti e libretti) sono contraddistinti dalla "circolarità", caratteristica unica di Poste Italiane rispetto a tutte le altre banche. Dal punto di vista del modello operativo sulla riduzione della rete commerciale questo fa sì che, in caso di chiusura di un ufficio postale, il trasferimento del conto BancoPosta verso un ufficio postale limitrofo possa avvenire senza variazione delle coordinate IBAN del conto corrente. Tale possibilità non è affatto da trascurare e, anzi, è sicuramente in grado di orientare le scelte dei clienti in quanto consente di limitare fortemente i disagi connessi alla chiusura dell'UP: scegliendo di rimanere clienti Bancoposta, infatti, questi non sarebbero costretti a modificare tutte le disposizioni

permanenti di addebito/accredito (stipendio, pensione, utenze e RID in generale) presenti sul conto, elemento questo che costituisce uno dei principali ostacoli alla mobilità nel settore bancario secondo uno studio dell'AGCM del 2007 (IC-32) citato anche da Poste Italiane.

**V145.** In base a quanto premesso, si ritiene quindi, in prima approssimazione per il calcolo del costo netto 2011 e 2012, di non modificare le stime sulla probabilità di perdita della clientela presentate da Poste Italiane, sia per quanto riguarda la chiusura di un UP in ambito urbano che relativamente alla chiusura di un UP in ambito extra-urbano, con la riserva di effettuare ulteriori approfondimenti nei procedimenti relativi al calcolo del costo netto per gli anni successivi.

V146. Riguardo al recupero dell'insaturazione della rete degli uffici postali, le osservazioni riportate da Poste Italiane nel documento di risposta alla consultazione pubblica confermano l'orientamento espresso dall'Autorità nel documento sottoposto a consultazione pubblica e cioè che il cd. decreto Scajola prevede unicamente degli obblighi di copertura territoriale tramite uffici postali mentre nulla viene previsto in relazione ai livelli di domanda dei prodotti postali. Da ciò ne consegue che il sovradimensionamento degli uffici postali in termini di FTE non può essere imputato agli obblighi di servizio universale e, pertanto, non può essere considerato un costo evitabile. Restano, quindi, confermate le valutazioni al riguardo effettuate dall'Autorità nell'ambito della consultazione.

**V147.** Quanto al tema della movimentazione fondi, le osservazioni riportate da Poste Italiane nel documento di risposta alla consultazione pubblica chiariscono in modo più esplicito i criteri e le ipotesi che Poste Italiane ha adottato per fornire una stima del risparmio che otterrebbe nello scenario NFSU su questo tipo di attività. Si ritiene, pertanto, di considerare il risparmio sulla movimentazione fondi nei termini indicati da Poste Italiane.

### 8. Il calcolo dell'IVA indetraibile

- 8.1 Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, sul calcolo dell'IVA indetraibile
- **323.** Poste Italiane ritiene che l'esenzione IVA dei servizi rientranti nel servizio universale generi costi evitabili da IVA non detraibile. In considerazione di tale valutazione Poste Italiane calcola nel costo netto del servizio universale un costo evitabile da IVA indetraibile per 83 milioni di euro nel 2011 e 63 milioni di euro nel 2012.
- 8.2 Le analisi dell'Autorità sull'IVA indetraibile
- **324.** E' stato chiesto a Poste Italiane di fornire dettagli informativi sulla metodologia di calcolo dell'Iva indetraibile e sulle voci di costo interessate da tale aspetto.
- **325.** Poste Italiane ha fornito tutti i dettagli informativi relativi al trattamento dell'IVA indetraibile chiarendo puntualmente le ragioni sottostanti all'inclusione di tale voce tra i costi evitabili.

**326.** L'IVA indetraibile è presente solo sulle voci dei costi esterni ossia dei costi relativi all'acquisizione di beni e servizi di competenza dell'esercizio contabile. Nell'esempio riportato sotto con IVA al 20%, è ipotizzato che l'operatore non fornitore del servizio universale possa risparmiare sui costi di acquisto un costo pari a 20 rispetto alla situazione in cui è incaricato di fornire il servizio universale. Al di là del risparmio causato dalla situazione controfattuale, l'operatore NFSU sostiene un costo da IVA pari a 13,3 non detraibile. Tale valore è ciò che Poste Italiane imputa all'IVA indetraibile per tutte le voci di costi esterni e che contribuisce alla determinazione del costo netto.

Tabella 22: IVA

	FSU	NFSU	Risparmio
Costo esterno IVA compresa	100	80	20
Costo esterno senza IVA	83,3	66,7	16,7
IVA	16,7	13,3	3,3

- **327.** Per scelta prudenziale, Poste Italiane non ha ritenuto opportuno richiedere anche un costo evitabile da IVA indetraibile per l'acquisizione di beni a utilità pluriennale, anche se è verosimile che tale costo sia presente su tali voci contabili. L'esercizio di calcolo è così articolato che non è stato possibile includere il costo dell'IVA indetraibile sui beni a utilità pluriennale, neanche al termine delle attività di verifica.
- **328.** Per quanto concerne l'IVA sui costi esterni di competenza dell'esercizio, Poste Italiane non è in grado di recuperare dallo Stato tale IVA a credito, in quanto i servizi postali finali sono appunto esenti da IVA.
- **329.** Nel corso delle analisi, sono state richieste le voci dei costi esterni impattate dall'indetraibilità dell'IVA. E' subito emerso che non tutte le voci dei costi esterni sono strettamente connesse con gli obblighi di servizio universale.
- **330.** Poste Italiane, su tale punto, ha chiarito che i costi esterni, indipendentemente dal fatto che siano connessi con gli obblighi di servizio universale, non sono detraibili se il bene o servizio acquisito rappresenta un bene intermedio dei servizi postali finali, che appunto sono esenti da IVA. L'argomentazione di Poste Italiane è stata ritenuta convincente nella misura in cui i costi esterni siano comunque riconducibili ad un operatore postale efficiente.
- **331.** L'unica voce di costo esterno risultata critica è riconducibile alle vertenze giudiziarie. Sebbene tale voce non appare strettamente pertinente e necessaria ai processi produttivi di un generico operatore postale efficiente, l'importo è considerabile sotto la soglia di materialità.
- 332. Esaminata la pertinenza delle voci di costo e la correttezza dei relativi importi, l'intero costo da IVA indetraibile presentato da Poste Italiane è stato calcolato all'interno del costo

netto complessivo del servizio universale e nessuna rettifica è stata apportata ai valori presentati per gli esercizi 2011 e 2012.

**D.8.1** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sulla detraibilità dell'IVA in assenza di obblighi?

#### 8.3 Le osservazioni delle parti e le valutazioni conclusive dell'Autorità

**V148.** In merito all'indetraibilità dell'IVA quale costo evitabile dall'operatore privo di obblighi di servizio universale, i rispondenti alla consultazione pubblica hanno espresso osservazioni contrarie all'approccio seguito dall'Autorità con la delibera n. 260/14/CONS.

**V149.** In particolare Poste Italiane ha sostenuto nel documento di risposta alla consultazione che diversamente dall'orientamento dell'Autorità, debbano essere considerati nel costo netto tutti i costi esterni legati ai servizi postali universali risultanti dalla separazione contabile e non solo quelli derivanti dai costi tipici di un operatore postale generico.

V150. Al riguardo si osserva che la separazione contabile contiene tutte le informazioni disaggregate per valutare se le voci di costo esterno sostenute da Poste Italiane siano afferenti ad attività postali o meno e siano afferenti ad attività incluse nel servizio universale o meno. Laddove ciò non sia possibile sono utilizzati opportuni coefficienti, ai fini del rispetto dei vincoli erariali, in grado di determinare la quota di costi esterni da ribaltare sui servizi soggetti ad IVA e servizi non soggetti ad IVA per effetto degli obblighi di servizio universale. I costi da indetraibilità dell'IVA, presentati da Poste Italiane, sono stati integralmente accettati proprio alla luce del livello di dettaglio informativo fornito in sede di verifica, capace di dimostrarne la pertinenza con i servizi postali e con gli obblighi di servizio universale, nonostante Poste Italiane, in sede di consultazione pubblica, abbia sostenuto che anche i beni e servizi acquisiti per attività diverse dai servizi postali possano concorrere a determinare il costo netto da indetraibilità dell'IVA.

V151. Nexive ha sostenuto che l'effetto della indetraibilità dell'IVA rappresenti un beneficio per Poste Italiane piuttosto che un costo. In assenza di obblighi il NFSU avrebbe, da un lato, la possibilità di detrarre l'IVA dal totale dei costi sostenuti e, dall'altro, sarebbe tenuto ad aumentare i prezzi per tutti quei servizi attualmente ricompresi nel SU. Secondo Nexive, tali effetti dovrebbero essere oggetto di un'analisi congiunta che consenta di valutare se dall'applicazione dell'esenzione IVA derivi, per Poste Italiane, un "beneficio netto" oppure un "costo netto". Sulla base dei dati presi in esame, Nexive ha ritenuto che la perdita di ricavi derivante dall'introduzione dell'IVA sarebbe – nello scenario controfattuale – superiore al recupero dell'IVA indetraibile. Da ciò consegue che l'indetraibilità dell'IVA rappresenterebbe, per Poste Italiane, un beneficio e non un costo netto qualora si effettui una valutazione congiunta che porti ad operare una compensazione tra costi e benefici.

V152. Con riferimento all'introduzione dell'IVA in uno scenario NFSU, FISE ha sostenuto che, da un lato PI in qualità di NFSU avrebbe la possibilità di detrarre l'IVA per l'acquisto di beni e servizi connessi con il servizio universale, dall'altro, però, l'introduzione dell'aliquota

- IVA e, quindi, l'aumento dei prezzi dei prodotti postali avrebbe un impatto negativo soprattutto sui soggetti che non possono detrarre l'IVA (consumatori ed all'interno del segmento commerciale la PA, banche, non profit, assicurazioni).
- **V153.** Ai costi sostenuti da PI che derivano da IVA indetraibile, che ammonterebbero a 83 milioni (2011) e 63 milioni (2012), vanno dunque comparate le perdite di ricavi che PI avrebbe sostenuto in quegli anni se avesse dovuto applicare l'aliquota IVA con una maggiorazione dei prezzi del 21%.
- V154. Per quanto concerne le osservazioni circa la comparazione tra i costi evitabili da IVA indetraibile e ricavi persi per l'applicazione dell'IVA in assenza di obblighi di servizio universale, si osserva che l'approccio del *profitability cost* prevede che siano calcolati i costi evitabili e i ricavi persi per effetto dell'eliminazione simultanea di tutti gli obblighi. La stima del beneficio netto da eliminazione dell'IVA, per effetto del saldo da costi evitabili e ricavi persi, in modo avulso dall'assenza di tutti gli obblighi di servizio universale, non è oggetto di analisi dell'approccio del *profitability cost*. A ciò si aggiunge che verosimilmente una valutazione separata dagli altri obblighi dell'eventuale beneficio da eliminazione dell'IVA non implicherebbe alcuna modifica dell'importo finale del costo netto.

# 9. I pacchi ordinari

- 9.1. Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, sul calcolo del costo netto evitabile dei pacchi ordinari
- **333.** Poste Italiane ha dichiarato che, in assenza di obblighi, non fornirebbe il pacco ordinario. Poste Italiane, nell'ambito del servizio universale, offre i pacchi ordinari ad un prezzo inferiore sia rispetto ai prodotti a portafoglio non universali, sia rispetto all'offerta dei principali *competitor*.
- **334.** La rivisitazione dell'offerta rispetto all'attuale *mix* di prodotti, fortemente condizionato dalle tariffe regolate da Decreto, sia in ambito nazionale che internazionale, porterebbe ad un'evoluzione dell'offerta verso i servizi di corriere espresso con adattamento dei livelli di servizio ed applicazione dell'IVA.
- **335.** In particolare, in ambito nazionale verrebbero eliminati i prodotti universali e i servizi non espressi per concentrarsi sui prodotti in J+1 e J+3; in ambito Internazionale si avrebbe l'eliminazione del Pacco Ordinario Estero soggetto a SU, mantenendo inalterate le offerte sul corriere espresso.
- **336.** Solo una parte residuale dei volumi dei prodotti universali migrerebbero sulle offerte del corriere espresso di Poste Italiane venendo catturati in parte dalla concorrenza.
- **337.** Inoltre per effetto della riduzione dei punti di accettazione (uffici postali), anche i servizi a maggior valore aggiunto di Poste Italiane registrerebbero una perdita annullando i benefici derivanti da una possibile migrazione.

**338.** Poste Italiane nell'evitare di fornire i pacchi, oltre a perdere tutti i volumi, otterrebbe risparmi sulla totalità dei costi evitabili per oltre [*omissis*] milioni di euro nell'esercizio 2011 e quasi [*omissis*] milioni di euro nell'esercizio 2012.

# 9.2. Le analisi dell'Autorità sui costi evitabili dei pacchi ordinari

- **339.** Le ipotesi formulate da Poste Italiane circa la cessazione del servizio di pacco ordinario in assenza di obblighi di servizio universale appaiono quasi del tutto condivisibili con alcune necessarie precisazioni. I costi di produzione dei pacchi possono essere considerati evitabili ai fini del calcolo del costo netto complessivo. Tuttavia, considerati gli elevati costi totali dei pacchi appare necessario valutare la pertinenza e la necessità dei costi sostenuti da Poste Italiane nell'offerta dei pacchi ordinari.
- 340. Nel 2011 e nel 2012 il costo unitario di un pacco ordinario eccede il prezzo medio minimo del Pacco Free, del Pacco Celere 1 e del Pacco Celere 3 offerti sul libero mercato da Poste Italiane. Questi ultimi servizi presentano caratteristiche tali per poter essere annoverati tra i servizi di corriere espresso e, quindi, di qualità superiore al Pacco ordinario. Differentemente dai pacchi espressi sopra elencati, il Pacco ordinario rappresenta il servizio base di qualità minima reperibile sul mercato dagli utenti. Nessun concorrente offre, con quantità apprezzabili, un servizio di trasporto pacchi con qualità inferiore a quella del Pacco ordinario. Conseguentemente, il fatto che i costi unitari dei pacchi ordinari siano significativamente maggiori dei prezzi dei pacchi espressi, offerti sul libero mercato, privi di obblighi regolamentari e, in particolare, senza vincoli sui prezzi massimi, pone seri dubbi circa l'efficienza del processo produttivo di Poste Italiane nell'offerta di tali servizi. Appare infatti che i costi unitari dei pacchi ordinari non siano necessari allo svolgimento della prestazione richiesta dal servizio universale e che comunque non possano eccedere i prezzi di servizi qualitativamente superiori e offerti a condizioni economiche liberamente scelte da Poste Italiane.
- **341.** Al fine di determinare la quota di costi inefficienti, sono stati determinati i prezzi medi minimi dei pacchi celeri e del pacco free. Tali prezzi minimi possono essere considerati quale limite massimo dei costi unitari efficienti del Pacco ordinario nazionale. Il prodotto del costo unitario per i volumi dei pacchi ordinari rappresenterebbe in questo caso il costo totale efficiente. Nell'ambito della consultazione si richiede di valutare l'ipotesi di ridurre il costo evitato dei pacchi ordinari presentato da Poste Italiane sia per l'esercizio 2011 sia per l'esercizio 2012.
- **D.9.1** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sull'evitabilità dei pacchi ordinari in assenza di obblighi?

# 9.2.1 Le osservazioni delle parti e le valutazioni conclusive dell'Autorità

**V155.** In merito all'evitabilità del servizio dei pacchi ordinari, i rispondenti alla consultazione pubblica hanno espresso osservazioni di non condivisione degli orientamenti posti a consultazione pubblica dall'Autorità.

**V156.** Poste Italiane non ha condiviso che si considerino i prezzi medi minimi del Pacco Free, del Pacco Celere 1 e del Pacco Celere 3 quale limite massimo dei costi unitari efficienti del Pacco ordinario nazionale. Al riguardo, Poste Italiane ha osservato che:

- a) il confronto tra i prezzi del Pacco ordinario e quelli dei servizi Pacco Celere 1 e Pacco Celere 3 non risulterebbe equo in quanto andrebbe considerato un prezzo minimo che consenta una spedizione ad un peso equivalente: utilizzando il prezzo minimo del Pacco Celere 1 e del Pacco Celere 3 si potrebbero effettuare spedizioni limitata a 3 kg, mentre con il Pacco ordinario si potrebbero spedire fino a 20 kg. Poste Italiane propone, pertanto, di considerare un prezzo che permetta di effettuare una spedizione di peso equivalente;
- b) il servizio Pacco Free presenta caratteristiche differenti rispetto al Pacco ordinario, tali da non consentire un confronto tra i due prezzi di vendita.

**V157.** Nexive non ha condiviso l'orientamento dell'Autorità nella parte in cui ritiene che, in assenza di obblighi di servizio universale, Poste Italiane avrebbe cessato il servizio di Pacco ordinario, sulla base delle seguenti considerazioni:

- il costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale dovrebbe essere calcolato tenuto conto dell'incremento di prezzo che Poste Italiane praticherebbe in assenza di vincoli moltiplicato per i volumi di pacchi ordinari, pur precisando che:
  - 1) dato il livello qualitativo inferiore del pacco ordinario rispetto ai pacchi del mercato libero, l'incremento di prezzo sarebbe, comunque, inferiore;
  - 2) l'incremento di prezzo derivante dall'assenza degli obblighi di servizio universale determinerebbe una riduzione dei volumi;
- i servizi di pacco non cesserebbero in assenza di vincoli in quanto è ragionevole ritenere che Poste Italiane continui a recapitare pacchi ordinari avvalendosi della rete di una società del Gruppo Poste Italiane, il corriere SDA Express Courier.

**V158.** Nexive ha inoltre considerato che differentemente da quanto sostenuto dall'Autorità il costo netto del pacco ordinario non è pari al prezzo minimo dei pacchi nel libero mercato, ma al più all'incremento di prezzo che mediamente Poste Italiane praticherebbe in assenza di vincoli per il servizio pacchi moltiplicato per i volumi consegnati. Tale prezzo è stimabile in

3,80 euro per pacco pari alla differenza tra il prezzo del pacco celere 1 e il prezzo del pacco ordinario.

**V159.** Ciò considerato, Nexive ritiene che il costo netto di Poste Italiane derivante dal servizio universale per il pacco ordinario sia trascurabile.

**V160.** In merito a quanto considerato dai rispondenti alla consultazione pubblica, si osserva che con la delibera n. 260/14/CONS le valutazioni effettuate dall'Autorità evidenziavano che:

- in assenza di obblighi Poste Italiane non avrebbe offerto il servizio di pacco ordinario dagli uffici postali;
- i pacchi ordinari sarebbero stati trasformati in servizi di pacchi espressi;
- i pacchi ordinari presentano costi eccessivi.

**V161.** Per quanto l'Autorità abbia considerato nelle proprie valutazioni il fatto che in assenza di obblighi i pacchi ordinari sarebbero stati trasformati in pacchi espressi, non è stata in grado di comprendere, con le informazioni disponibili, quale quota dei pacchi espressi sarebbe migrata verso i pacchi celeri 1 e 3 offerti dagli uffici postali da Poste Italiane. Tale aspetto è determinante per la valutazione della differenza dei costi sostenuti dal FSU e dal NFSU che genera il cosiddetto *saving* (costo netto evitato). Se infatti i pacchi ordinari migrassero tutti verso i pacchi celeri anche i relativi costi di produzione sarebbero sostenuti dall'operatore NFSU e il costo netto evitato sarebbe approssimabile a zero. Anche nel corso delle analisi effettuate dall'Autorità con la delibera n. 728/13/CONS non è stato possibile stimare con una ragionevole approssimazione la quota di pacchi ordinari che sarebbe sostituita dai pacchi ordinari si trasformerebbero in pacchi espressi offerti prevalentemente da corrieri espresso di cui SDA detiene una bassa quota di mercato. Ciò ha avuto un impatto significativo dal lato dei ricavi persi interamente valutati e che sono stati portati in riduzione del costo netto.

**V162.** Sul versante dei costi, resta il fatto che Poste Italiane non offrirebbe il pacco ordinario in assenza di obblighi e che eviterebbe i costi di produzione legati ai servizi di accettazione, trasporto e recapito, anche se è verosimile che tenterebbe di trasformare i pacchi ordinari in pacchi celeri.

V163. Ciò che invece non appare imputabile al costo netto del servizio universale è il costo eccessivo e non necessario sostenuto da Poste Italiane per il servizio dei pacchi ordinari. Poste Italiane imputa tra i costi dell'operatore FSU l'intero costo desumibile dalla separazione contabile anche se i prezzi dei pacchi celeri, qualitativamente superiori, siano estremamente più bassi.

**V164.** Conseguentemente appare corretto che il costo del pacco ordinario sostenuto dall'operatore FSU non possa essere superiore al valore medio del prezzo dei pacchi celeri nella fascia di peso 10 kg. La proposta di Poste Italiane di considerare la fascia di peso pari a 20 kg, non appare congrua alla luce del fatto che in base ai volumi venduti il peso medio effettivamente trasportato non supera il peso di 10 kg. Inoltre l'approccio seguito dall'Autorità è estremamente cautelativo in quanto i pacchi celeri, offrendo livelli qualitativi

maggiori rispetto ai pacchi ordinari, presentano una serie di costi afferenti alla consegna con termini j+1 o j+3 non pertinenti col pacco ordinario, così come quelli relativi al servizio di pick-up dei pacchi celeri presso le sedi dei consumatori.

**V165.** Resta inteso che i volumi di pacchi ordinari non più offerti da Poste Italiane hanno un impatto in riduzione del costo netto per effetto dell'aumento dei ricavi persi, i quali coerentemente con l'approccio del *profitability cost* non sono valutati in questo ambito, ma nella sezione pertinente al trattamento economico e contabile dei ricavi persi e mantenuti.

# 10. La valorizzazione della pertinenza, necessità ed evitabilità delle risorse impiegate ed evitate attraverso il sistema di separazione contabile e contabilità dei costi di Poste Italiane

- **342.** Poste Italiane utilizza per la valorizzazione delle risorse evitate il proprio sistema di separazione contabile e contabilità dei costi. Tale sistema è basato sul metodo di allocazione a costi pienamente distribuiti, di tipo *Activity Based Costing*, la cui base di costo è a costi storici.
- **343.** Il sistema di separazione contabile fornisce informazioni contabili, in termini di ricavi e costi, distinte per:
  - Poste Italiane;
  - Fornitore del Servizio Universale (FSU);
  - Non Fornitore del Servizio Universale (NFSU);
  - Variazione (ossia risparmio di costi) tra i due scenari in presenza e assenza di obblighi di servizio universale.
- **344.** Per ciascuno dei tre soggetti aziendali, il sistema contabile riporta informazioni sui costi diretti, costi diretti di produzione, costi indiretti e *overheads*. I costi diretti sono costituititi prevalentemente da costi esterni riconducibili direttamente ai servizi postali. Tra i costi diretti non sono inclusi i costi del personale.
- **345.** I costi diretti di produzione sono distinti tra servizi postali, mercato privati, grandi imprese, servizi al cliente e altri costi. Ai fini del calcolo del costo netto assumono rilevanza i costi diretti di produzione dei servizi postali e del mercato privati. I costi diretti di produzione sono disaggregarti per natura di costo, ossia per acquisti di beni/servizi, ammortamenti, lavoro, altro.
- **346.** I costi diretti di produzione dei servizi postali sono, a loro volta, suddivisi in costi relativi ai centri di rete postale (CRP) e alle strutture di recapito (SDR). In entrambe le strutture assume particolare rilievo l'incidenza del costo del lavoro. Grazie alla separazione dei costi tra CRP, SDR e UP, Poste Italiane è in grado di conoscere il costo medio del lavoro degli addetti al recapito, separatamente dal costo del lavoro degli addetti alle attività di smistamento/trasporto. Dai dettagli del sistema contabile è possibile leggere informazioni sui

componenti del costo del lavoro quali le competenze fisse, premi produttività e altre voci tra cui anche le competenze corrisposte per gli addetti con contratto a tempo determinato.

- 347. Al di là delle possibili classificazioni contabili dei costi, il sistema di separazione contabile di Poste Italiane è in grado di fornire informazioni analitiche in termini di costi unitari delle risorse produttive effettive ed evitabili, quali personale, mezzi, immobili e impianti tecnici, calcolate dai modelli operativi della rete di recapito, smistamento, trasporto/distribuzione e uffici postali. La parte preponderante dei costi totali delle strutture organizzative dei servizi postali (SDR e CRP) è costituita dal costo del personale, il quale, ai fini del costo netto, è la risultante del prodotto del numero degli FTE derivante dai modelli operativi di rete e dal costo unitario del lavoro. Inoltre, una parte significativa, sebbene minoritaria, dei costi delle SDR e dei CRP è costituita dai beni e servizi strumentali agli addetti dei servizi postali ossia dai mezzi di trasporto, dal materiale di consumo, dalle immobilizzazioni tecniche.
- **348.** In ragione della notevole incidenza del costo del lavoro sul costo netto evitato delle SDR e dei CRP, sono stati analizzati in dettaglio i profili di pertinenza e necessità sottostanti a tale voce di costo rispetto alla prestazione del servizio universale. Al riguardo, Poste Italiane ha prodotto un confronto sull'efficienza del costo del lavoro con quella di altri tre operatori europei (Deutsche Post, Royal Mail e PostNL) attraverso la presentazione "Benchmark su misure di efficienza e costo del lavoro dei principali operatori postali europei".
- **349.** Poste Italiane dichiara di utilizzare nel confronto il costo del lavoro relativo al perimetro dei servizi postali. Il valore considerato comprenderebbe tutti i costi relativi al lavoro (quali, ad esempio, i contributi previdenziali). Per rendere omogeneo il confronto tra gli operatori considerati, Poste Italiane applica ai valori del costo del lavoro degli altri operatori l'indice della *Purchasing Power Parity* (PPP) calcolato dall'OCSE-Eurostat.
- **350.** Il costo del lavoro medio per FTE (in PPP base Italia) è stato diviso da Poste Italiane per il numero di ore lavorate in un anno da un FTE per ciascuno degli operatori considerati nel *benchmark*.

Tabella 23: Caratteristiche demografiche e volumi procapite 2011

	Caratteristiche demografiche e volumi procapite 2011						
	Popolazione	Superficie territoriale (Km²)	Densità abitativa (abitanti/Km²)	Tasso di urbanizzazione <sup>1</sup>	Volumi procapite mercato <sup>1</sup>		
Italia	60.626.442	301.336	201,2	68%	73		
Germania	81.751.602	357.121	228,9	74%	218		
Regno Unito	63.024.472	248.528	253,6	80%	266		
Olanda	16.655.799	41.543	400,9	83%	269		

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Fonte: "Main Developments in the postal sector (2010-2013) - Country Reports", studio WIK per la Commissione Europea, 2013

**351.** A partire dai dati desumibili dallo studio di WIK per la Commissione europea, integrati di costi del personale e numero di addetti relativi ai tre operatori europei (Deutsche Post,

Royal Mail e PostNL Poste Italiane), Poste Italiane produce i seguenti risultati al fine di dimostrare che i costi relativi al proprio personale sono maggiormente efficienti rispetto agli operatori utilizzati come *benchmark*.

Tabella 24: Numero di FTE per 1.000 abitanti e per Kmq

,	2010	2011	2012	
PI	[Omissis]			
DPAG	1,77 1,80 1,82			
RM	2,61 2,50 2,43			
PostNL	1,58	1,49	1,43	

Numero di FTE per Kili (esclusi FTE ili accettazione negli OF)						
	2010	2011	2012			
PI		[Omissis]				
DPAG	0,41	0,41	0,41			
RM	0,66	0,63	0,62			
PostNL	0,63	0,60	0,58			

**352.** Il confronto effettuato da Poste Italiane metterebbe in evidenza che il numero di addetti per abitante e il numero di addetti per chilometro quadrato è inferiore per Poste Italiane rispetto agli operatori considerati come *benchmark*. Tuttavia, sembrerebbe che Poste Italiane non abbia considerato il numero di addetti agli uffici postali considerato che Deutsche Post, Royal Mail e PostNL svolgono in *outsourcing* le attività relative alla fase di accettazione negli uffici postali.

**353.** L'esercizio di calcolo comparativo di Poste Italiane prevede infine di calcolare il costo del lavoro medio per FTE dividendo i costi afferenti al personale per il numero di addetti escluso il personale dedicato all'accettazione negli UP.

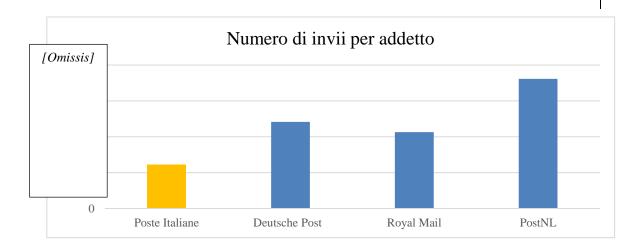
Tabella 25: Costo del lavoro medio per FTE e orario medio per FTE

Costo del lavoro medio per FTE (in PPP - base Italia)						
	2010	2011	2012			
PI		[Omissis]				
DPAG	€ 47.091	€ 46.881	€ 47.447			
RM	€ 33.546	€ 33.380	€ 35.186			
PostNL	€ 44.652	€ 40.556	€ 40.806			

Costo del lavoro orario medio per FTE (in PPP - base Italia)					
	2010	2011	2012		
PI		[Omissis]			
DPAG	€ 23,52	€ 23,42	€ 23,70		
RM	€ 16,54	€ 16,46	€ 17,35		
PostNL	€ 23,21	€ 21,08	€ 21,21		

- **354.** I risultati dell'esercizio di calcolo prospettati da Poste Italiane evidenziano che Poste Italiane stessa presenterebbe un costo del lavoro medio per FTE e orario medio per FTE inferiore a Deutsche Post e PostNL e superiore a Royal Mail.
- **355.** Dalle evidenze fornite, sembrerebbe che:
  - a. il costo del lavoro non tenga conto del confronto con la prestazione effettuata dal personale sui servizi postali;
  - b. non si consideri il personale addetto agli uffici postali, con una riduzione del numero degli addetti di Poste Italiane di oltre il [*Omissis*]%, senza fornire evidenza sugli altri operatori europei;
  - c. nei servizi postali (accettazione, trasporto/smistamento, recapito) la retribuzione degli addetti agli uffici postali è quella più alta, rispetto a quella dei portalettere (tra il [Omissis]);
  - d. il numero di osservazioni (3) sia limitato per ottenere risultati affidabili;
  - e. il costo medio del lavoro per FTE e per ore lavorate dei tre operatori europei non è puntualmente rilevato da una fonte diretta, ma è derivato da calcoli di Poste Italiane;
  - f. il confronto manca di riferimenti più puntuali relativi all'Italia, quali il costo del lavoro degli operatori concorrenti operanti sul territorio nazionale (corrieri espressi) e le tabelle dei livelli retributivi del ministero del lavoro per gli operai addetti al recapito.
- **356.** Più in particolare, sulla base dell'analisi svolta, si rileva che Poste Italiane in coerenza con il proprio modello operativo di calcolo delle prestazioni non sembra aver tenuto conto nel proprio esercizio di confronto della produttività del personale rispetto alle prestazioni dei servizi postali. Da un confronto sui dati utilizzati da Poste Italiane, sembrerebbe infatti che il personale di Poste Italiane sia quello tra gli operatori europei che recapita il minor numero di lettere.

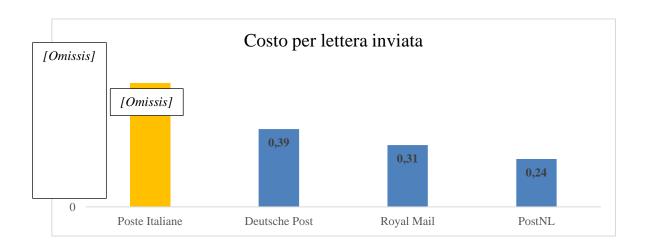
		Indicatori PI		Indicatori che dei volumi	tengono conto recapitati	
	Numero FTE*	FTE per km²	FTE per 1000 ab.	FTE per Milione di invii	Numero di invii per FTE	
Poste Italiane	[Omissis]	[Omissis]	[Omissis]	[Omissis]	[Omissis]	
Deutsche Post	147.487	0,41	1,80	8,28	120.837	
Royal Mail	157.286	0,63	2,50	9,38	106.586	
PostNL	24.780	0,60	1,49	5,53	180.808	
	* esclusi gli FTE dedicati alla fase di accettazione negli uffici postali					



**357.** Dalla tabella sopra riportata emergerebbe infatti che Poste Italiane - a parità di corrispondenza recapitata - abbia un numero quasi doppio di addetti rispetto a Deutsche Post e Royal Mail e oltre il triplo rispetto a PostNL. Vista da altra prospettiva, ogni singolo addetto di Poste Italiane recapita circa la metà della corrispondenza di un addetto di Deutsche Post e Royal Mail e tre volte di meno di un addetto di PostNL.

**358.** Inoltre, un confronto sotto il profilo dell'efficienza dei costi, mostra che il costo unitario dell'invio di una lettera di Poste Italiane è significativamente più elevato rispetto agli altri operatori e tale da non poter essere giustificato dalle differenze territoriali e demografiche dell'Italia rispetto alla Germania, Regno Unito e Olanda.

	Volumi totali	Costo lavoro medio FTE	Costo del personale	Costo per lettera
Poste Italiane	[Omissis]	[Omissis]	[Omissis]	[Omissis]
Deutsche Post	17.821.849.236	47.299	6.975.987.613	0,39
Royal Mail	16.764.509.552	32.799	5.158.823.514	0,31
PostNL	4.480.409.931	43.585	1.080.036.300	0,24



359. Al fine di determinare una stima del costo del lavoro, quanto risultante dal sistema contabile è stato comparato con i costi medi riportati dalle tabelle del Ministero del Lavoro per gli operai addetti al recapito in Italia. Da questo confronto risulta che il costo medio del lavoro degli addetti al recapito di Poste Italiane si colloca ai livelli più alti tra quelli previsti dalle tabelle ministeriali, le quali prevedono 6 livelli di inquadramento separati per operai e impiegati. Poste Italiane inquadra i portalettere come impiegati. Indipendentemente dalle le ragioni che hanno spinto Poste Italiane ad adottare una determinata politica salariale, appare che il maggior costo del lavoro, rispetto a quello di un operatore efficiente, non debba alimentare il costo netto del servizio universale, in quanto i maggiori livelli retributivi, che dipendono da libere scelte negoziali di Poste Italiane, non dovrebbero essere imputabili agli obblighi di servizio universale.

**360.** Applicando come ipotesi una distribuzione del personale tra i vari livelli retributivi previsti dalle tabelle ministeriali diversa da quella di attuale di Poste Italiane e tipica di un operatore efficiente, il costo medio del lavoro potrebbe essere inferiore a quello di Poste Italiane, sia per i portalettere, sia per gli addetti allo smistamento. Il costo del lavoro post riduzione potrebbe essere utilizzato per valorizzare il costo del personale dell'operatore FSU relativo ai portalettere e agli addetti allo smistamento. Tale rettifica al costo del personale, che comporterebbe una riduzione del costo netto presentato da Poste Italiane, è limitata alla quantificazione della pertinenza e necessità del costo del personale ed è indipendente dalla

valutazione di verosimiglianza dell'evitabilità del personale addetto ai servizi postali in assenza di obblighi.

- **361.** Nell'esercizio 2012, Poste Italiane ha utilizzato un costo del lavoro più basso per l'operatore NFSU rispetto alla stessa voce di costo dell'operatore FSU. Ciò comporta l'aumento del costo netto (*saving*), in ragione del fatto che l'operatore FSU presenta una voce di costo del lavoro più alto per i costi connessi alla stabilizzazione del personale non avente contratto a tempo indeterminato. Secondo Poste Italiane, il maggior costo non sarebbe sostenuto da un operatore privo di obblighi e dunque, in conseguenza di ciò, riduce il costo del lavoro per addetto alla rete postale solo nello scenario controfattuale (NFSU).
- **362.** Sulla base delle informazioni fornite, non sembra che la voce di maggior costo del lavoro, legata alla stabilizzazione, possa presentare alcuna relazione con gli obblighi di servizio universale. Difatti, gli obblighi di servizio universale non impongono *per se* la stabilizzazione del personale che, invece, laddove dovuta a prescrizioni dell'ordinamento giuridico, riguarderebbe tutti gli operatori, anche concorrenti, compresi quelli non soggetti al servizio universale. Tuttavia, un possibile collegamento tra gli obblighi di servizio universale in capo a Poste Italiane e la necessità di ricorrere a politiche di stabilizzazione del personale potrebbe essere individuata nella natura di "servizio pubblico" del servizio universale postale. Tipicamente, in questi contesti, la minaccia di sciopero ed interruzione del servizio, qualora rappresenti una minaccia credibile nei confronti dell'azienda da parte della manodopera non stabilizzata, potrebbe effettivamente portare alla necessità di implementare politiche di stabilizzazione.
- **363.** Tuttavia, fatti salvi ulteriori elementi conoscitivi sui quali gli operatori del mercato potranno fornire le proprie osservazioni relative al punto sopra enunciato, si propone che l'ammontare di *saving* generato dalla differenza dei due livelli di costo del lavoro sia portato a deduzione del costo netto complessivo dichiarato da Poste Italiane.
- **364.** I portalettere e gli addetti allo smistamento dispongono di una serie di beni strumentali all'espletamento della prestazione di recapito o di smistamento. Tali beni sono prevalentemente riconducibili alle voci di costo occupancy e utilities nonché mezzi di trasporto (comprensivi di carburante, assicurazione, altro) immobilizzazioni tecniche, altro (mensa). La riduzione degli addetti al recapito e allo smistamento, risultante dall'analisi dei relativi modelli operativi, si ripercuotono in diminuzione anche sui beni strumentali. I modelli operativi e contabili non forniscono un livello di dettaglio tale da consentire la relazione puntuale tra la riduzione degli FTE e i beni strumentali. Tuttavia, il sistema contabile di Poste Italiane fornisce le informazioni di dettaglio per attribuire i costi dei beni strumentali degli addetti al recapito, separatamente da quelli degli addetti allo smistamento. Contabilmente, i costi dei beni strumentali sono rinvenibili nelle voci di costo "acquisti di beni e servizi", "altri costi e oneri", "ammortamenti", le quali sono a loro volta distinte per FSU, NFSU e Saving. La voce Saving consente di identificare i costi dei beni strumentali associati agli FTE che Poste Italiane avrebbe evitato di sostenere in assenza di obblighi. Ciò consente di determinare la riduzione del costo netto derivante dalle rettifiche apportate ai modelli operativi sul numero di FTE impiegati nella rete di recapito e smistamento.

- **365.** Una volta valorizzate le risorse evitabili calcolate dai modelli operativi, Poste Italiane, computa al costo netto anche i costi indiretti e gli *overheads*.
- **366.** Nella categoria dei costi indiretti, Poste Italiane ha considerato i costi delle strutture di coordinamento, centrali e territoriali, delle funzioni operative (in particolare SP Servizi Postali e MP Mercato Privati), che hanno il compito di guidare la produzione del *business* postale e di darne completa attuazione.
- **367.** Si tratta in particolare della funzione *Marketing* e delle strutture di coordinamento e di staff delle funzioni di *business*, come ad es.: Amministrazione e Controllo, Qualità, Recapito, Operazioni, Risorse Umane, etc. a livello centrale di Servizi Postali e analoghe strutture a livello territoriale delle ALT (Aree Logistiche Territoriali); Amministrazione e Controllo, Supporto e gestione operativa, etc. delle AT (Aree Territoriali ex Country Manager) e Filiali della funzione Mercato Privati.
- **368.** Nel 2011 essi rappresentano circa il [Omissis] dei costi operativi totali del comparto dei servizi universali ([Omissis] milioni di euro per l'operatore FSU). Nel 2012 tali costi ammontano a [Omissis] milioni di euro.
- **369.** Nel sistema di separazione contabile, Poste Italiane ha allocato tali costi ai prodotti/servizi sulla base dell'incidenza dei costi diretti di produzione sostenuti dalle strutture produttive, coordinate dalle funzioni oggetto di allocazione (*cost to cost* specifici). A titolo d'esempio, la struttura Recapito all'interno delle strutture centrali e territoriali della funzione SP è attribuita ai prodotti sulla base della rilevanza del costo dell'attività operativa di recapito già precedentemente allocato agli stessi; il costo della struttura Risorse Umane della funzione SP è stato allocato ai prodotti sulla base dell'incidenza del costo del personale già precedentemente allocato agli stessi.
- **370.** Nella categoria degli *overheads* rientrano i costi delle funzioni di supporto, orientamento e controllo a livello centrale, sostenuti al fine di assicurare la coerenza delle attività svolte dalle funzioni di *business* con le politiche e le strategie della direzione generale.
- **371.** Nello specifico, si tratta dei costi delle strutture di staff che fanno capo direttamente al Presidente o all'Amministratore Delegato, quali ad es. le direzioni centrali Finanza, Amministrazione e Controllo, Affari Legali e Societari, etc.
- 372. Tali costi sono attribuiti da Poste Italiane ai prodotti/servizi attraverso l'utilizzo del parametro generale di allocazione del *cost to cost*, ossia sulla base dell'ammontare dei costi precedentemente allocati, dopo aver condotto un'analisi delle mansioni effettivamente svolte dalle singole strutture. A titolo di esempio, i costi della struttura Risorse Umane a livello di DG sono stati allocati ai prodotti sulla base dell'assorbimento del costo del personale da parte degli stessi; i costi della funzione Immobiliare sono stati attribuiti ai prodotti, invece, sulla base dell'incidenza della risorsa Immobili all'interno degli stessi. Analogamente ai costi indiretti, anche gli *overheads*, nel 2011, rappresentano circa il *[Omissis]* dei costi operativi del comparto dei servizi universali (*[Omissis]* milioni di euro per l'operatore FSU). La stessa voce dei costi è pari a *[Omissis]* milioni di euro nell'esercizio 2012.

- **373.** Per la valorizzazione dei costi indiretti dell'operatore NFSU, le ipotesi di ridimensionamento delle strutture di coordinamento centrale e territoriale delle funzioni di business sono state operate da Poste Italiane nel sistema di separazione contabile secondo *driver* parametrici, quali ad es. la riduzione dei ricavi attribuibili ad una specifica funzione di business o la diminuzione degli FTE stimata nell'ambito dei modelli operativi ipotizzati per l'operatore NFSU. Ad es., i costi del Marketing o di coordinamento centrale della funzione Servizi Postali sono stati ridotti da Poste Italiane in misura pari alla contrazione dei ricavi dei prodotti/servizi postali stimata per l'operatore NFSU, mentre i costi delle strutture di coordinamento territoriale (ALT) sono stati valorizzati per l'operatore NFSU in misura proporzionale alla riduzione degli FTE delle strutture operative (SDR e CRP).
- **374.** Per quanto riguarda le funzioni di staff centrali, gli *overheads* dell'operatore NFSU sono stati ridotti da Poste Italiane sulla base della diminuzione dei ricavi totali dell'azienda, ad eccezione della divisione Immobiliare per la quale il risparmio è stato calcolato sulla base della variazione dei costi degli immobili dell'operatore NFSU.
- **375.** Una volta valorizzati i costi indiretti e *overheads* per l'operatore NFSU, questi ultimi sono successivamente allocati ai prodotti/servizi attraverso le stesse logiche e *driver* di ribaltamento sopra descritti per l'operatore FSU.
- **376.** In particolare, per l'allocazione al prodotto/servizio, Poste Italiane prevede un'imputazione "a cascata" secondo quattro *step* di attribuzione.
- **377.** Nel 1° *step* di ribaltamento sono allocati i costi delle strutture che svolgono mansioni vicine alle attività dirette secondo *driver* specifici provenienti dai modelli operativi; ad es. i costi di recapito delle ALT della funzione SP sono attribuiti ai prodotti/servizi sulla base dei costi degli stessi originati nelle SDR (Strutture Di Recapito); le Filiali della finzione MP sono attribuiti ai prodotti/servizi sulla base dei costi degli stessi originati negli UP (Uffici Postali).
- **378.** Nel 2° *step* di ribaltamento sono allocate le strutture regionali di coordinamento; ad es. le Risorse Umane regionali vengono attribuite ai prodotti/servizi sulla base dei costi del personale fino a tal livello attribuiti (comprensivi quindi dello step 1).
- **379.** Il 3° *step* di ribaltamento è costituito essenzialmente dalle strutture territoriali della funzione Immobiliare, che vengono allocate sulla base dei costi immobiliari consumati dagli stessi (comprensivi dello *step* 1 e 2).
- **380.** Nel 4° *step* di ribaltamento vengono ribaltati i rimanenti costi, essenzialmente i costi indiretti delle strutture di coordinamento centrali e gli *overhead*.
- **381.** L'allocazione dei costi indiretti ai prodotti è un esercizio di calcolo spesso arbitrario a causa dell'indisponibilità di informazioni di dettaglio che permettano di quantificare il consumo delle risorse indirette da parte dei prodotti. Il processo di allocazione dei costi indiretti è frutto dello sforzo di Poste Italiane di minimizzare i gradi di arbitrarietà dell'esercizio di calcolo.
- **382.** La separazione contabile del FSU, basata su un sistema di costi pienamente distribuiti, di cui è dotata Poste Italiane fornisce informazioni sufficientemente dettagliate e in grado di

allocare in modo corretto i costi indiretti ai prodotti. Tuttavia, in un modello di calcolo a costi evitabili, le risorse afferenti ai costi indiretti non sembra possano essere evitate in assenza di obblighi di servizio universale. L'evitabilità dei costi indiretti, infatti, è effettuata da Poste Italiane in modo parametrico direttamente dal sistema di separazione contabile e non attraverso un modello operativo in grado di identificare puntualmente le risorse direttamente evitabili così come fatto per le risorse della rete di recapito, di trasporto/smistamento e la rete degli uffici postali. Inoltre, secondo prassi contabile consolidata, i costi evitati dovrebbero per definizione includere esclusivamente i costi diretti. Il fatto che i costi indiretti siano condivisi tra più prodotti e strutture, già di per sé, rende difficoltosa l'identificazione di ogni relazione tra costi e prodotti e quindi l'evitabilità della risorsa in uno scenario controfattuale di assenza degli obblighi di servizio universale. Piuttosto, occorre valutare se Poste Italiane si sia dotata di una propria organizzazione che presenta margini di razionalizzazione, indipendenti dallo status di fornitore del servizio universale. Conclusioni analoghe a quelle dei costi indiretti, potrebbero essere espresse a maggior ragione per gli overheads, i quali rappresentano un categoria di costi che, da un punto di vista di gerarchia dell'architettura del sistema contabile, ha un minor nesso di causalità con i prodotti rispetto agli stessi costi indiretti.

- **383.** I costi indiretti e gli *overheads* presentano scostamenti significativi dal 2011 al 2012. Contabilmente, entrambe le voci di costo devono essere classificate tra i costi indiretti rispetto alle attività di rete. Con tale classificazione, la somma dei costi indiretti e degli *overheads* supera la soglia del 10% dei costi diretti di rete considerata allocabile ai prodotti e servizi nei sistemi di contabilità regolatoria.
- **384.** In base a quanto descritto sui costi indiretti e sugli *overheads*, sussistono alcuni dubbi di pertinenza e necessità con la prestazione del servizio universale, nonché di evitabilità in assenza di obblighi. Conseguentemente tali costi non dovrebbero essere computati all'interno del costo netto evitato con la conseguenza di comportarne una riduzione. Tuttavia, da un punto di vista meramente contabile i costi indiretti hanno subito, nel corso degli anni, una drastica riduzione, maggiore anche dei costi diretti di produzione in termini percentuali (circa [Omissis] contro [Omissis] dei costi diretti di produzione nello stesso periodo di osservazione). Gli *overheads* viceversa hanno avuto un andamento altalenante in tutto il periodo ma con un valore di fine e inizio periodo analogo, nonostante il *trend* dei costi diretti di produzione sia sempre decrescente. Ciò conferma ulteriormente come gli *overheads* abbiano nel loro complesso una scarsa correlazione con i costi diretti di produzione, mentre i costi indiretti subiscano delle riduzioni anche superiori a quelle dei costi diretti.
- 385. Per quanto attiene ai costi indiretti, differentemente dagli *overheads*, è comunque osservabile un processo di forte riduzione dei costi, superiore anche a quello dei volumi. Ciò implica che i costi indiretti unitari sono diminuiti al decrescere dei volumi. Considerata la regolarità della decrescita dei costi e dei volumi si può presumere, per quanto indiretto, un certo nesso di correlazione. Inoltre, la riduzione dei costi indiretti è di proporzioni straordinarie e tali da far ritenere che Poste Italiane abbia voluto perseguire un processo di efficientamento di tale categoria di costi. Il comportamento virtuoso nella riduzione dei costi indiretti dovrebbe essere riflesso nel principio degli incentivi all'efficienza. In tal senso sono stati effettuati approfondimenti per analizzare quali voci di costo indiretto potessero avere un

nesso di causalità contabile con l'evitabilità dei costi in un ambito privo di obblighi di servizio universale.

- **386.** L'unica eccezione alla completa eliminazione dei costi indiretti dal costo netto sembra possa essere rappresentata dalle attività delle RAM (Recapito Area Manager) che appaiono connesse al numero di FTE impiegati nella fase di recapito. Le RAM sono 34 strutture presenti a livello provinciale, aventi il compito di assicurare il presidio dei processi e delle attività di recapito attraverso i circa 2.800 uffici di recapito (circa [Omissis] CD e circa [Omissis] PDD) presenti sul territorio. I costi delle RAM rappresentano nel 2012 un costo pari a [Omissis] milioni di euro e un saving pari a 12 milioni di euro associato al numero di FTE evitabili dichiarati da Poste Italiane nei modelli operativi. I risultati delle analisi sul numero di FTE efficiente ed evitabile all'interno dei modelli operativi di recapito dovrebbero dunque avere un impatto diretto e proporzionale sui costi delle RAM.
- **387.** A conclusione delle attività di analisi, si ritiene di escludere i costi indiretti ed *overheads* dal calcolo del costo netto, ad eccezione dei costi relativi alle RAM.
- **D.10.1** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi contabile descritta per il calcolo del costo netto evitato?

#### 10.1 Le osservazioni delle parti e le valutazioni conclusive dell'Autorità

- **V166.** Gli esiti della consultazione pubblica evidenziano una forte divergenza delle posizioni espresse, da un lato da Poste Italiane e, dall'altro dai restanti rispondenti, sull'analisi contabile descritta dall'Autorità per il calcolo del costo netto.
- **V167.** In particolare, Poste Italiane ha ritenuto non condivisibile l'analisi svolta dall'Autorità con riguardo ai seguenti profili della pertinenza e necessità del costo del lavoro relativo alle Strutture di Recapito (SDR) ed ai Centri Rete Postale (CRP).
- **V168.** Poste Italiane ha formulato le proprie osservazioni per ciascuno dei rilievi mossi dall'Autorità sulla presentazione di Poste Italiane "Benchmark su misure di efficienza e scosto del lavoro nei principali operatori postali europei".
- **V169.** Poste Italiane ha sostenuto che il proprio costo del lavoro sia inferiore rispetto a quello degli operatori concorrenti, nonostante gli obblighi gravanti sul fornitore del servizio universale. A tal fine Poste Italiane ha rideterminato il proprio costo contrattuale del lavoro e quello risultante dalle tabelle ministeriali sia imputando i costi sostenuti per l'incentivazione all'esodo (ritenuti strettamente connessi agli obblighi di servizio universale), sia depurando il costo risultante dalle tabelle ministeriali del costo per la sicurezza sul lavoro (non imputato, nella contabilità di Poste Italiane, al costo del lavoro), delle indennità che derivano dagli obblighi di servizio universale (indennità da lavoro notturno, indennità da flessibilità operativa e straordinari), nonché del premio di produttività. I risultati evidenzierebbero che il costo del lavoro di Poste Italiane è inferiore a quello risultante dalle tabelle ministeriali per il livello 5° livS operai.

**V170.** Poste Italiane ha dunque concluso ritenendo sul punto non ravvisabili motivi sulla base dei quali sia possibile ritenere inefficiente il costo del lavoro sostenuto dal FSU. Né ha ritenuto condivisibile l'approccio dell'Autorità laddove prospetti di utilizzare, come costo medio del lavoro del FSU, il livello efficiente.

**V171.** Poste ha sostenuto che i costi connessi alla stabilizzazione del personale, derivano dagli obblighi del servizio universale, in quanto in ragione di tali obblighi è tenuta, diversamente dagli altri operatori, a garantire la continuità del servizio a tal fine sopperendo, alle carenze di personale a tempo indeterminato, con l'impiego di risorse a tempo determinato. Il contenzioso scaturitone ha portato Poste Italiane a stabilizzare i lavoratori con contratto a tempo determinato e ad operare specifici accantonamenti volti a fronteggiare tali rischi. Da ciò consegue, secondo Poste Italiane, che i costi derivanti dalla stabilizzazione del personale siano da includere nel calcolo del costo netto essendo connessi alla fornitura del servizio universale.

**V172.** Poste Italiane ha ritenuto sulla imputabilità dei costi indiretti ed *overheads* al calcolo del costo netto che:

- trattandosi di costi relativi al coordinamento delle strutture operative, cui spetta garantire la fornitura del servizio universale siano da considerarsi come strettamente pertinenti;
- come stabilito dalla stessa Autorità, i costi indiretti e gli *overheads* siano da prendere in considerazione al fine di definire il *pricing* dei prodotti e servizi postali, risultando, dunque, pertinenti alla fornitura del servizio universale;
- il risultato del FSU debba tenere conto anche dei costi indiretti e degli *overheads* stante quanto previsto dalla terza direttiva postale che, al riguardo, stabilisce che la separazione contabile si basi sul principio dei costi pienamente attribuiti, per poi osservare che la propria separazione contabile è stata ritenuta dalla Commissione europea conforme alla direttiva UE e che l'Autorità ha avuto modo di valutarne positivamente il grado di allocazione dei costi indiretti ai prodotti;
- l'incidenza dei costi indiretti ed *overheads* sui costi direttamente attribuibili passi dal [*omissis*], nel 2011, e dall'[*omissis*], nel 2012, ove si considerino come costi direttamente attribuibili anche quelli relativi alle strutture che, pur inserite nelle RAM e nelle ALT, sono, di fatto, strettamente connesse alle attività svolte nelle SDR e nei CRP;
- sia, pertanto, corretto prendere in considerazione, ai fini del calcolo del costo netto, i costi indiretti e gli *overheads* evitabili.

**V173.** Secondo Nexive occorrerebbe ridurre il costo del lavoro di Poste Italiane in misura proporzionale alla differenza esistente tra il costo orario di un proprio portalettere e quello di un portalettere di Poste Italiane. Sul punto, Nexive ha precisato che la retribuzione oraria di un suo portalettere è del [omissis] inferiore rispetto a quella di un portalettere di Poste Italiane che lavorerebbe 4 ore settimanali in meno. Da un'analisi complessiva, il costo del lavoro di Poste Italiane risulterebbe, secondo Nexive, del [omissis] superiore al proprio, nonostante i dipendenti di Nexive lavorino settimanalmente l'[omissis] delle ore in più. A ciò Nexive ha

aggiunto che l'incidenza, per Poste Italiane, dei contratti di lavoro *part-time* rispetto a quelli *full-time* si attesta su valori nettamente inferiori rispetto a quelli che si registrano in altri Paesi europei.

**V174.** FISE ha condiviso in parte gli orientamenti metodologici dell'Autorità, ribadendo l'importanza che, ai fini del calcolo del costo netto, siano considerati i costi di un ipotetico "operatore efficiente". In particolare, per quanto riguarda il costo del lavoro, FISE ha ritenuto che (sia dal confronto con i competitor privati, sia dal confronto a livello europeo) i costi e le modalità di impiego di Poste Italiane non siano in linea con i criteri di un operatore efficiente. Infatti, pur essendo la prestazione effettiva di un lavoratore di 36 ore settimanali, Poste Italiane parametra la retribuzione lorda oraria su 40 ore con una sostanziale inefficienza dei costi dovuta a 4 ore settimanali retribuite e non lavorate per ogni lavoratore full time – e questo vale per tutto il personale, non soltanto per i portalettere. Da un confronto sul costo medio del lavoro per il personale dipendente delle imprese private operanti nel settore dei servizi postali emergerebbe che i valori di Poste Italiane siano decisamente superiori rispetto a quelli dei *competitor* portalettere e non in linea con quelli di un operatore efficiente.

**V175.** Un'ulteriore evidenza di inefficienza, secondo FISE, sarebbe data dalla scelta di inquadrare massivamente i propri portalettere come impiegati di fascia alta con conseguenti maggiori costi. Una scelta di questo tipo, frutto della contrattazione sindacale e di logiche e politiche che non possono appartenere ad un operatore privato efficiente, non possono entrare nel computo dell'onere del servizio universale.

**V176.** In merito alle osservazioni espresse da Poste Italiane sul proprio documento "Benchmark su misure di efficienza e costo del lavoro nei principali operatori postali europei" non sono stati portati elementi neanche sufficienti a introdurre dubbi per non ritenere l'analisi effettuata da Poste Italiane superficiale e carente sotto il profilo delle informazioni rilevanti per la determinazione dell'efficienza.

**V177.** Poste Italiane ha infatti omesso di utilizzare i volumi di traffico nel proprio confronto internazionale, variabile essenziale per misurare la produttività della propria rete dei servizi postali.

V178. Peraltro Poste Italiane ha presentato la propria analisi di benchmark nonostante già la Commissione europea, avesse osservato nella Decisione del 2012 sugli aiuti di Stato a PI nel periodo 2009-2011, "gli studi cui le autorità italiane fanno riferimento sono imperniati su modelli che stimano i costi medi di un fornitore di servizi postali in funzione dei volumi postali e della popolazione. Le autorità nazionali sostengono che i costi di PI per la fornitura del servizio universale siano inferiori a quelli previsti da questi modelli e che quindi PI sia relativamente più efficiente della media degli altri operatori postali. Si fa però presente che questi modelli sono costruiti su dati riguardanti altri operatori nazionali di servizio universale non necessariamente efficienti (e gli studi omettono di esaminarne il livello di efficienza). In una serie di decisioni riguardanti aiuti di Stato concessi a questi operatori, la Commissione stessa ha concluso che non operavano secondo efficienza. Ma pur accettando che PI sia più efficiente della media di questi fornitori, tale condizione non basterebbe a provare che PI è un operatore efficiente e a soddisfare il quarto criterio Altmark. A questo

fine servirebbero prove solide e specifiche, che dimostrino ad esempio che, rispetto a ogni categoria di costo di un operatore postale (manodopera, costi di approvvigionamento ecc.), i costi di PI sono in linea con il mercato".

V179. Sebbene i costi dell'operatore FSU, inferiori a determinate soglie di efficienza, potrebbero essere oggetto di un'attenta analisi, al fine di tener conto dei corretti incentivi all'efficienza, appare che tale valutazione debba essere fondata su dati e modelli standardizzati e accettati da tutti gli operatori. Maggiori costi del FSU potrebbero essere riconosciuti, all'interno del calcolo del costo netto, nei casi in cui la soglia di efficienza fosse determinata attraverso metodi e dati direttamente e omogeneamente riferiti alla voce di costo esaminata. A questo proposito, è comunque importante sottolineare che non sono annoverabili tra le soglie di efficienza i benchmarking internazionali parziali che non riportano puntualmente tutte le stesse variabili esaminate nella voce di costo dell'operatore FSU, depurate di tutte le differenze tipiche del Paese di appartenenza e che rispettino i test di rappresentatività e significatività statistica. Infatti, i confronti approssimativi, basati su informazioni qualitativamente e quantitativamente insufficienti possono condurre a risultati fuorvianti e lontani dalla realtà, tipici dei modelli di yardstick competition quando non utilizzano set di dati predisposti per finalità di comparazione e valutazione dei livelli di efficienza.

V180. In merito al costo del lavoro, si rileva che Poste Italiane ha fornito informazioni che pongono alcuni dubbi circa l'eventuale livello di non necessità del costo del lavoro rispetto alla prestazione del servizio universale, così come la maggior parte dei rispondenti alla consultazione pubblica ritiene che il livello di costo del lavoro di Poste Italiane è eccessivo se comparato alla stessa voce di costo sostenuta da altri operatori di mercato. Appare pertanto necessaria un'attenta analisi capace di misurare i livelli di costo del lavoro sostenuti da tutti gli operatori che tenga conto degli stessi componenti di costo disaggregati.

**V181.** Per quanto concerne i costi connessi alla stabilizzazione del personale, dichiarati da Poste Italiane, si ritiene che tali costi non siano collegati con la prestazione del servizio universale. Difatti, tutti gli operatori di mercato sopperiscono alle carenze di personale a tempo indeterminato con l'impiego di personale a tempo determinato senza che ciò debba necessariamente sfociare in un contenzioso.

V182. Relativamente all'imputazione dei costi indiretti e *overheads* al costo netto del servizio universale, Poste Italiane ha fornito informazioni inconferenti rispetto ai principi contabili di funzionamento della separazione contabile e il trattamento dei costi evitabili tipici dei calcoli dei costi netti. Mentre la separazione contabile ha finalità informative sui costi relativi ai servizi postali offerti all'interno o all'esterno del perimetro del servizio universale, i costi evitabili devono essere messi in relazione diretta e variabile con l'ipotesi di assenza di obblighi. E' infatti pacifico che un sistema di separazione contabile impieghi il metodo dei costi pienamente distribuiti in quanto si tratta di un sistema informativo di rendicontazione di tutte le voci di costi sostenuti e dei ricavi conseguiti in un esercizio contabile. Differentemente dai costi pienamente allocati, i costi evitabili sono determinati in base a ipotesi di mutamento di un determinato scenario attuale e concreto verso uno scenario ipotetico e astratto. La

quantificazione dei costi evitabili può avvenire solo attraverso l'uso di modelli operativi che misurano la variabilità delle risorse impiegate per i servizi postali. La separazione contabile interviene solo successivamente per valorizzare le risorse che sono state considerate evitabili.

V183. L'ipotesi di eliminazione degli obblighi deve dunque consentire di identificare e quantificare tutte quelle risorse che sarebbero evitate una volta rimossi i vincoli della prestazione del servizio universale. I costi comuni a più servizi ovvero i costi non legati agli obblighi di servizio universale non subiscono alcuna variazione dall'eliminazione degli obblighi in quanto in linea di principio il fornitore del servizio universale continuerebbe a sostenerli indipendentemente dalla rimozione o meno dei vincoli sulla prestazione del servizio universale. Gli *overheads* e i costi indiretti sono parte di quei costi che tipicamente non variano in funzione della rimozione della prestazione del servizio universale. In quanto costi tipicamente non evitabili, è onere di Poste Italiane dimostrare la relazione diretta dei costi indiretti e *overheads* con l'eliminazione dei vincoli di prestazione del servizio universale.

V184. Poste Italiane non ha fornito i modelli operativi capaci di misurare puntualmente quali risorse avrebbe evitato in assenza di obblighi come invece richiesto in consultazione pubblica. Poste Italiane ha fornito dei criteri contabili di ripartizione di costi da attribuire al servizio universale, utilizzando un approccio parametrico, fatto di percentuali arbitrarie. Tuttavia dalle informazioni fornite nel corso delle verifiche da Poste Italiane sulle attività svolte dalle RAM appare verosimile che tali funzioni svolgano attività che presentano un certo grado di relazione con i portalettere. Per tale ragione, si conferma l'orientamento espresso in consultazione pubblica di riconoscere il costo delle RAM tra i costi evitabili. Parimenti, si conferma l'orientamento di non considerare gli *overheads* e i costi indiretti tra i costi evitabili, con effetti riduttivi del costo netto.

# 11. La remunerazione del capitale impiegato

11.A.1. La remunerazione del capitale impiegato presentata da Poste Italiane

- **388.** Poste Italiane ha incluso la remunerazione del capitale nella richiesta di finanziamento del costo netto del servizio universale per un importo di circa 190 milioni di euro per il 2011 e 144 milioni di euro per il 2012.
- **389.** La remunerazione del capitale è data dal prodotto tra il capitale impiegato desumibile dalla separazione contabile e il tasso di remunerazione del capitale calcolato attraverso la metodologia del *Weighted Average Cost of Capital* (WACC). Poste Italiane ha presentato il WACC di un ipotetico operatore postale soggetto agli obblighi di servizio universale, costruito *ad hoc* esclusivamente per il costo netto, partendo da dati di *benchmark* di operatori postali quotati.
- **390.** Il capitale impiegato è determinato come somma delle seguenti voci:
  - a. immobilizzazioni materiali industriali
  - b. immobilizzazioni immateriali
  - c. immobilizzazioni finanziarie

- d. circolante
- 391. Le immobilizzazioni materiali industriali contengono
  - a. terreni
  - b. fabbricati strumentali
  - c. impianti e macchinari
  - d. attrezzature industriali e commerciali
  - e. migliorie beni di terzi
  - f. altri beni
  - g. immobilizzazioni in corso e acconti

= Rischio aggiuntivo

- **392.** Le immobilizzazione immateriali comprendono prevalentemente i *software*, mentre le immobilizzazioni finanziare includono le partecipazioni in altre società del gruppo. Il capitale circolante annovera i crediti di breve periodo che Poste Italiane vanta nei confronti dei debitori. Il capitale impiegato così calcolato ammonta a circa 2.010 milioni di euro per il 2011 e 1.727 milioni di euro per il 2012.
- **393.** Ai fini della determinazione del tasso di remunerazione del capitale, Poste Italiane ha calcolato il WACC secondo la seguente formula:

WACC = 
$$K_{e}*$$
  $\frac{E}{(D+E)}$  +  $K_{d}*$  (1-t) \*  $\frac{D}{(D+E)}$ 

#### in cui:

 $R_a$ 

 $K_e$  = Costo del capitale proprio  $K_d$  = Costo dell'indebitamento E = Patrimonio netto D = Indebitamento E = aliquota fiscale sull'imposta sui redditi E dove: E = Rendimento dei titoli privi di rischio E = Coefficiente di rischiosità sistemica non diversificabile E = Market Risk Premium - Premio per il rischio aziendale

**394.** L'approccio scelto per la determinazione dei parametri che entrano nel calcolo del WACC è stato quello del *benchmark*, ossia nella selezione di un gruppo di aziende quotate (campione di riferimento) che operano nel medesimo settore di Poste Italiane.

# **395.** Poste Italiane ha utilizzato i seguenti parametri per calcolare il WACC:

Risk free rate (Kf): questo parametro costituisce il rendimento delle attività prive di rischio. In conformità alla prassi prevalente Poste Italiane ha utilizzato il valore del BTP decennale (benchmark) alla data della valutazione. Tale valore, al 31 dicembre 2011 e al era pari a 7,108%.

	2011	2012
Risk free rate (Kf)	7,108%	4,497%

• Coefficiente β levered (B): la variabile β rappresenta il coefficiente di correlazione che misura la rischiosità dell'investimento rispetto alla rischiosità del mercato azionario di riferimento. Essendo le società del campione quotate in borsa ed operanti nel medesimo settore di Poste Italiane, si è calcolato un β medio delle stesse, sulla base delle informazioni reperite su *Bloomberg* (Al 31 dicembre 2011 e 31 dicembre 2012).

	2011	2012
β levered	0,8530	0,8343

Market Risk Premium (MRP): il premio di mercato è rappresentato dalla differenza tra il tasso di rendimento di un portafoglio complessivo del mercato azionario ed il tasso di rendimento delle attività prive di rischio. Il premio di mercato risulta generalmente variabile nei paesi occidentali a seconda del paese di riferimento, del tipo di mercato e del periodo considerato. Per determinare il valore del Market Premium, Poste Italiane ha considerato il valore espresso da Damodaran per l'Italia<sup>22</sup>.

		2011	2012
Market Risk P. (MRP)	remium	8,53%	7,50%

	2011	2012
Risk free rate (Kf)	5,75%	4,50%

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Cfr. "Stime dei parametric di rischio Paese e dell'Equity risk premium", A. Damodaran, Stern School of Business, New York University, aggiornamento annuale.

Rischio aggiuntivo (Ra): il premio per il rischio rappresenta un parametro aggiuntivo che viene applicato in caso di situazioni di settori/società con un rischio più elevato rispetto al rischio Paese. Per il 2011 e 2012, Poste Italiane ha ritenuto di non aggiungere alcun maggior rischio poiché, dato l'assetto proprietario e i risultati conseguiti dalla società, è sembrato opportuno non penalizzare la società rispetto al mercato di riferimento.

**396.** Il costo del capitale proprio è stato definito da Poste Italiane come il rendimento atteso del capitale di rischio investito in un'impresa (o gruppo di imprese comparabili) di caratteristiche normali, inserita nello stesso settore dell'impresa che si intende valutare. Il metodo più utilizzato nella prassi del calcolo del tasso di remunerazione è il *Capital Asset Pricing Model* (CAPM), che consiste nel calcolare il costo del capitale come somma tra il tasso di rendimento delle attività prive di rischio (*risk free rate*), rettificato con il valore  $\beta$ , ed un premio per il rischio.

**397.** Sulla base dei parametri sopra indicati, il costo del capitale proprio risulta pari:

			2011	2012
Costo	del	capitale	12,01%	10,75%
proprio				

**398.** Il costo dei debiti onerosi (Kd) è il costo medio ponderato annualizzato del debito. Per il Tax rate (t) è stato utilizzato il dato ricavato dal Survey Ernst&Young pubblicato a Gennaio 2012. Poste Italiane ha poi calcolato il costo dell'indebitamento Kd(1-t) al netto dell'effetto fiscale.

COSTO DEL DEBITO		
	2011	2012
Costo dei debiti onerosi lordi	[omissis]	[omissis]
Tax rate	27,5%	27,5%
Costo del debito al netto dell'effetto fiscale	[omissis]	[omissis]

**399.** Poste Italiane ha infine calcolato la struttura finanziaria della società (Debiti D ed Equity E): la struttura finanziaria della società, ai fini della determinazione del WACC, è stata calcolata, coerentemente a quanto fatto ai fini del calcolo del coefficiente β, sulla base del rapporto medio D/E espresso dalle società selezionate come "comparables" dalla stessa Poste Italiane.

Conseguentemente, i pesi attribuiti al capitale proprio (ovvero E/(D+E)) e al capitale di debito (ovvero D/(D+E)) sono stati determinati come segue:

GEARING			
Descrizione		Valori 2011	Valori 2012
Debt/Equity ratio (media di settore)	A = D/E	[omissis]	[omissis]
Peso del capitale proprio	E/(D+E) = Y-C	[omissis]%	[omissis]%
Peso dei debiti onerosi	C = A/(1+A)	[omissis]%	[omissis]%
Totale	Y=(D+E)	100,0%	100%

Tenuto conto di quanto sopra, Poste Italiane ha calcolato il WACC che è risultato essere pari a 9,469% per il 2011 e 8,35% per il 2012<sup>23</sup>:

Weighted Average Cost of Capital					
Descrizione	Valori 2011	Valori 2012			
Costo del capitale proprio	12,01%	10,75%			
% peso del capitale proprio	[omissis]%	[omissis]%			
Costo del debito	[omissis]%	[omissis]%			
% peso del debito	[omissis]%	[omissis]%			
(WACC)	9.47%	8,35%			

**400.** Poste Italiane ha calcolato il capitale impiegato cui applicare il WACC, a partire dallo stato patrimoniale del bilancio d'esercizio poiché il sistema di separazione contabile non contiene conti di capitale distinti per servizio. Ciò in quanto la normativa contabile del settore postale non ha mai previsto conti di capitale, né il costo del capitale ai fini degli obblighi di orientamento al costo dei prezzi.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Un'eventuale analisi di sensitività, effettuata utilizzando il tasso medio degli ultimi 3 anni (dal 2009 al 2011), porterebbe ad un WACC medio pari al 8,656%, il cui utilizzo non comporterebbe effetti significativi sulla valorizzazione stessa.

# 11.A.2. Le analisi dell'Autorità sulla remunerazione del capitale

- **401.** Poste Italiane ha presentato il calcolo della remunerazione del capitale, per gli anni 2011 e 2012, solo per l'operatore soggetto ad obblighi di servizio universale, omettendo ogni considerazione sul costo del capitale di un operatore NFSU. Ha dunque sommato tale remunerazione del capitale al costo netto calcolato in base al proprio sistema di separazione contabile e non al costo netto evitabile calcolato secondo la metodologia dei costi evitabili prevista dall'allegato I alla direttiva.
- **402.** Poste Italiane ha dunque calcolato il profitto ragionevole attraverso il prodotto tra il WACC determinato su basi comparative e il capitale impiegato risultante da bilancio. Ciò è stato motivato dal fatto che l'operatore NFSU in uno scenario controfattuale parte dal presupposto di conseguire profitti.
- **403.** A seguito dei chiarimenti richiesti, Poste Italiane ha sostenuto che la metodologia utilizzata per il WACC ha, fra le sue finalità, quella di valutare la rischiosità della Capogruppo PI qualora essa fosse considerata equiparabile ad alcuni operatori simili quotati ed operanti nei medesimi settori di mercato. La rischiosità viene valutata dal punto di vista del mercato finanziario in cui gli operatori postali sono quotati. Inoltre, Poste Italiane ritiene che al momento, la caratteristica di fornire o meno il Servizio Universale, pur se considerata fra le variabili critiche da esaminare, non viene considerata determinante dai principali analisti del settore per la valutazione della rischiosità finanziaria. La quasi totalità degli operatori quotati, che risultano più comparabili con Poste Italiane ai fini della metodologia Benchmark, sono attualmente fornitori del SU nel proprio paese. Poste Italiane conclude che dalla descrizione dei parametri considerati nella valutazione del WACC, l'obbligo di fornitura del SU non ha un impatto rilevante nella variazione degli *input* e delle grandezze implicate.
- **404.** Poste Italiane prospetta quindi propri calcoli su una formula ricavata dal *report* di Frontier Economics "*Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO*" del 2013 al fine di determinare un ragionevole profitto.
- **405.** Lo studio di Frontier Economics rappresenta una raccolta di possibili metodi di calcolo di un ragionevole profitto, non tutti convenzionali e non tutti consolidati nella prassi applicativa. Dal punto di vista della metodologia di calcolo del costo netto evitato, come definito dall'allegato I alla direttiva, la stessa Frontier Economics nella sostanza ritiene che il ragionevole profitto debba essere calcolato come differenza tra il costo del capitale NFSU e il costo del capitale FSU, dove il costo del capitale è dato dal prodotto tra WACC e capitale impiegato. Comunque Frontier Economics ritiene che se gli scenari fattuali e controfattuali non sono troppo diversi, la differenza tra i due diversi costi del capitale potrebbero elidersi o al più avere un valore non significativo.
- **406.** Frontier Economics ritiene poi che da un punto di vista pratico il costo del capitale possa essere calcolato come il prodotto del WACC per il capitale impiegato richiesto per la fornitura del servizio universale in uno scenario base.

- **407.** In base a quanto premesso, il ragionevole profitto dovrebbe essere calcolato seguendo la metodologia di calcolo del costo netto evitato attraverso la differenza tra il costo del capitale del FSU e il costo del capitale del NFSU.
- **408.** Tuttavia, la metodologia del calcolo del costo del capitale evitabile in assenza di servizio universale, per essere implementata, dovrebbe basarsi su criteri chiari di individuazione degli asset necessari e pertinenti per l'operatore FSU e degli asset evitabili per l'operatore NFSU. Analogamente il tasso di remunerazione dovrebbe essere calcolato separatamente per l'operatore soggetto e non soggetto ad obblighi di servizio universale. La differenza tra i due scenari darebbe luogo al costo del capitale evitabile ammissibile al costo netto.
- **409.** La ricostruzione del costo del capitale evitabile (capitale impiegato per il tasso di remunerazione del capitale), come sopra descritta, richiede dunque un processo di valutazione complesso che può essere effettuato più compiutamente anche in esito alle osservazioni espresse dai rispondenti alla consultazione pubblica.
- **410.** In prima applicazione, si potrebbe dunque valutare di seguire la metodologia di "second best" rappresentata da Frontier Economics nel proprio documento "*Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO*" del 2013 tenendo conto solo di uno scenario base
- **411.** Sulla base di quanto sopra riportato, nello scenario fattuale, risulta che Poste Italiane abbia un capitale impiegato paria circa 2.010 milioni di euro per il 2011 e 1.727 milioni di euro per il 2012.
- **412.** Indipendentemente dall'evitabilità, il capitale impiegato potrebbe essere calcolato sulla base degli investimenti immobilizzati pertinenti e necessari all'adempimento degli obblighi di servizio universale.
- **413.** Il capitale impiegato è stato dunque analizzato al fine di valutare la pertinenza delle voci dell'attivo immobilizzato e l'impatto che le stesse avrebbero in relazione alla base di calcolo della remunerazione del capitale.
- **414.** Poste Italiane annovera nel capitale impiegato:
  - le immobilizzazioni materiali;
  - le immobilizzazioni immateriali;
  - le immobilizzazioni finanziarie;
  - il capitale circolante.
- **415.** Nel corso delle attività di analisi, è stata riscontrata la non pertinenza delle immobilizzazioni immateriali e finanziarie nonché del capitale circolante rispetto al servizio universale e alla loro evitabilità rispetto agli obblighi di universalità del servizio postale.
- **416.** Le immobilizzazioni finanziarie sono costituite prevalentemente da partecipazioni in altre aziende. Tali partecipazioni non costituiscono un costo opportunità legato al servizio

universale, né un costo opportunità che Poste Italiane avrebbe evitato in assenza di obblighi. Pertanto tali investimenti potrebbero essere dedotti nella loro totalità dal capitale impiegato utilizzato per il calcolo del costo netto.

- **417.** Le immobilizzazioni immateriali comprendono prevalentemente i *software* che presentano una vita utile media dell'ordine di 3 anni. Le immobilizzazione immateriali insieme al capitale circolante hanno una vita utile molto breve rispetto al tasso di remunerazione del capitale e in particolare al WACC calcolato dalla stessa Poste Italiane. Infatti, coerentemente con la prassi seguita per il tasso di remunerazione del capitale, il WACC utilizzato da Poste Italiane impiega parametri la cui *duration* traguarda il lungo periodo (addirittura oltre i 10 anni per il premio di mercato). Tuttavia l'applicazione di un tasso di remunerazione, determinato sulla base di variabili di lungo periodo, applicato al capitale circolante (crediti di breve periodo) e ai *software* (vita utile triennale), sovrastima il costo del capitale.
- **418.** La voce di attivo relativa alle immobilizzazioni materiali è stata approfondita ed è stato chiesto a Poste Italiane di fornire informazioni utili a ricostruire la pertinenza degli *asset* rispetto alla prestazione del servizio universale. Le immobilizzazioni materiali comprendono:
  - a. terreni:
  - b. fabbricati strumentali;
  - c. impianti e macchinari;
  - d. attrezzature industriali e commerciali;
  - e. migliorie beni di terzi;
  - f. altri beni:
  - g. immobilizzazioni in corso e acconti.
- **419.** Le voci delle immobilizzazioni materiali relative ai CRP riguardano quasi esclusivamente i CMP e, in generale, i siti industriali.
- **420.** Per quanto riguarda la SDR, le voci disaggregate di immobilizzazioni materiali, riportate nella tabella seguente, sono risultate pertinenti.

Tipi di immobilizzazioni materiali SDR
Fabbricati
Impianti
Migliorie beni in affitto
Immobilizzazioni tecniche

Impianti PGO
Impianti T&T
Attrezzature
Macchine d'ufficio
Automezzi
Software
Altro

- **421.** La determinazione del capitale impiegato così effettuata che, come sopra evidenziato, si potrebbe utilizzare in prima applicazione, non tiene conto dello scenario controfattuale (NFSU) dei modelli operativi della rete di recapito e della prestazione dei portalettere.
- **D.11.1** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sul calcolo del capitale impiegato di un operatore FSU?
- **D.11.2** Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito al consolidamento di una metodologia di calcolo del capitale impiegato evitabile che sia la risultante della differenza del capitale impiegato di un operatore FSU e del capitale impiegato di un operatore NFSU?
- **D.11.3**. Si condivide l'ipotesi di applicare, in prima applicazione per il 2011 e 2012, la metodologia di calcolo del capitale impiegato solo in uno scenario base (FSU)?
- **422.** L'Autorità calcola il tasso di remunerazione del capitale attraverso la metodologia del WACC analogamente a quanto prodotto da Poste Italiane. Tuttavia, il calcolo dei singoli parametri di Poste Italiane non è sempre coerente con la prassi applicativa seguita dall'Autorità per finalità regolamentari. Inoltre, ugualmente a quanto presentato per il capitale impiegato, Poste Italiane non ha determinato il WACC quale differenza delle due situazioni che vedono Poste Italiane una volta soggetta e l'altra priva degli obblighi di servizio universale.
- **423.** Il WACC presentato da Poste Italiane è stato, comunque, esaminato al fine di fornire un tasso di remunerazione di di un operatore soggetto ad obblighi di servizio universale (FSU) coerentemente con l'ipotesi di calcolare, in prima applicazione, il capitale impiegato solo dell'operatore FSU. In tal senso, sono stati apportati una serie di correttivi ai parametri che compongono il WACC, i quali seguono un approccio consolidato dall'Autorità per finalità regolamentari dei settori di pubblica utilità.
- **424.** In dettaglio, un'attività priva di rischio è un'attività caratterizzata da un rendimento certo con variabilità nulla (assenza di volatilità nei rendimenti). Non essendo possibile di fatto trovare un'attività che sia realmente scevra da qualsiasi tipo di rischio, gli analisti finanziari

utilizzano tipicamente, come *proxy* del *risk free rate*, il rendimento dei titoli di Stato emessi dai governi di Paesi economicamente stabili.

- **425.** Poste Italiane calcola due differenti tassi *risk free*: uno, per il calcolo del costo del debito e, l'altro, per il calcolo del costo del capitale proprio. Non essendo rinvenibili giustificazioni finanziarie per poter avere due distinti tassi per la stessa variabile *risk free*, la proposta presentata ha necessitato di una correzione metodologica.
- **426.** Tra i due tassi *risk free* impiegati da Poste Italiane, quello maggiormente in linea con la prassi regolamentare è relativo al calcolo del costo del capitale proprio. Questo, infatti, è stato determinato da Poste Italiane attraverso il tasso *benchmark* spot di fonte Bloomberg. Tuttavia, Poste Italiane, nell'utilizzare il tasso *benchmark*, ha ritenuto di poter calcolare il rendimento del tasso utilizzando solo il valore puntuale al 31 dicembre del 2011 e del 2012.
- **427.** In attesa di un consolidamento della metodologia di calcolo del tasso *risk free*, sono stati utilizzati, ai fini della verifica del calcolo del WACC, i rendimenti dei titoli di Stato di lungo periodo pubblicati dalla Banca d'Italia. Dalla relazione annuale della Banca d'Italia si ricava che dall'estate del 2011 i tassi di interesse sui titoli di Stato italiani sono aumentati rapidamente, raggiungendo livelli elevati, i massimi dall'avvio dell'Unione monetaria; sulla scadenza decennale, nell'arco dell'anno gli stessi sono saliti di 2,3 punti percentuali, fino al 7,1 per cento, per poi ridiscendere al 5,8 per cento alla fine della seconda decade di maggio (2012). Tale dinamica rende evidente come l'uso effettuato da Poste Italiane di un solo dato al 31/12 per determinare il tasso di rendimento *risk free* degli anni 2011 e 2012 può condurre a risultati meno accurati rispetto alle medie di periodo già impiegate dall'Autorità per la determinazione del WACC. Conseguentemente, una media annuale dei rendimenti dei BTP *benchmark* appare rappresentare meglio la realtà del costo medio del *risk free* che, così determinato, è stimabile nel 5,29% per il 2011 e 5,36 per il 2012 ed utilizzabile come unico tasso sia per la determinazione del costo del debito, sia per il costo del capitale proprio attraverso il metodo del *Capital Asset Pricing Model* (CAPM).
- **428.** Poste Italiane ha presentato un tasso di remunerazione del debito inferiore addirittura al *risk free*, ossia ai BTP collocati sul mercato dal Governo italiano. Poste Italiane presenta evidentemente un basso rischio di insolvenza e ciò si riflette sul costo del debito. Il basso rischio di insolvenza dovrebbe comportare un'incidenza sullo *spread* del debito molto basso, addirittura negativo, se comparato al rendimento dei BTP. In ogni modo, le agenzie di rating (Standard & Poor's e Fitch) attribuiscono un rating BBB a Poste Italiane (BBB: Adeguata capacità di rimborso, che però potrebbe peggiorare) per i rischi derivanti dall'implicito controllo del Governo italiano sulle scelte aziendali. Ciò si dovrebbe riflettere all'interno dello *spread* in quanto l'offerta di credito nei mercati finanziari dovrebbe tenere conto in linea di principio del *rating* aziendale. Se così fosse, lo *spread* potrebbe essere stimato in misura non superiore a 120 punti base sia per il 2011 sia per il 2012.
- **429.** La somma del rendimento *risk free* e dello *spread* dà luogo a un costo del debito *post* tax pari a 4,75%.

	Poste Italiane 2011	Poste Italiane 2012	AGCOM 2011	AGCOM 2012
Risk free	-	-	5,29%	5,36%
Spread (debt premium)	-	-	1,20%	1,20%
Tasso di remunerazione del debito <u>pre</u> tax	[omissis]	[omissis]	6,49%	6,56%
Tasso di remunerazione del debito <u>post</u> tax	[omissis]	[omissis]	4,71%	4,76%

- **430.** Nel calcolo del tasso di remunerazione del capitale proprio, Poste Italiane ha fatto ricorso correttamente al metodo del CAPM. Al di là della componente relativa al tasso *risk free*, le altre due variabili incluse in tale modello sono:
  - il premio di mercato (*Equity Risk Premium* ERP);
  - il coefficiente beta.
- **431.** Il premio di mercato (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.
- **432.** 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 la cui stima può avvenire attraverso l'analisi di dati storici, l'uso di indagini qualitative (*survey*), il ricorso ad un confronto internazionale oppure attraverso metodologie che fanno ricorso a dati previsionali, come ad esempio il *dividend growth model*. Nella prassi, si ricorre spesso ad un'analisi dei rendimenti storici al fine di stimare il valore dell'ERP prospettico.
- **433.** Sulla base di considerazioni già espresse dall'Autorità per il settore delle telecomunicazioni, anche al fine di tenere conto degli effetti della recente crisi finanziaria, l'Autorità ha ritenuto che il 4,50% sia una stima appropriata dell'ERP ai fini del calcolo del costo del capitale proprio.
- **434.** Il premio di mercato è una variabile esogena all'azienda, rispetto al calcolo del tasso di remunerazione del capitale proprio, che subisce piccole variazioni nel lungo periodo. Dal 2011 ad oggi il contesto macroeconomico è migliorato e verosimilmente nel lungo periodo ci sarà una tendenza verso una stabilità dei valori strutturali del Paese Italia sul premio di

mercato. Appare, pertanto, che l'ERP determinato con l'ultima delibera in materia di tasso di remunerazione del capitale possa essere applicato ai fini del calcolo del WACC.

	Poste Italiane 2011	Poste Italiane 2012	AGCOM 2011	AGCOM 2012
Premio di mercato (ERP)	5,75%	7,50%	4,50%	4,50%

- **435.** Il coefficiente beta rappresenta il rischio sistematico di un determinato titolo azionario, ossia la variazione del rendimento del titolo (in questo caso il titolo ipotetico di Poste Italiane) rispetto alla variazione del rendimento generale di mercato. In base al CAPM, il coefficiente di rischio sistematico beta si ottiene come stima del coefficiente di una regressione in cui la variabile indipendente è il rendimento dell'indice di mercato e la variabile dipendente è il rendimento del titolo in esame (il titolo ipotetico di Poste Italiane). Il coefficiente beta così ottenuto (*equity beta* o *levered beta*) tiene conto del rapporto di indebitamento effettivo di Poste Italiane e non di quello nozionale che l'Autorità utilizza ai fini del calcolo del WACC. Per tale ragione sarebbe necessario scorporare la componente di debito dall'*equity beta* e successivamente provvedere ad un ricalcolo del beta tenendo conto del *gearing* nozionale.
- **436.** Per il calcolo del coefficiente beta, Poste Italiane utilizza tre *comparables* e una sola rilevazione per ciascuno di essi. Per quanto la metodologia dell'uso di una sola rilevazione non appare condivisibile per il calcolo del coefficiente beta, il valore determinato da Poste Italiane non sembra disallineato rispetto ai dati di mercato. Ciò che non è stato valutato nella determinazione del coefficiente beta, è che Poste Italiane nello svolgimento delle attività di servizio universale non è soggetta ad alcun rischio di impresa. Anche quando il servizio universale comporta delle perdite, il fornitore è consapevole, così come gli altri soggetti di mercato, che tali perdite saranno finanziate da un fondo costituito da contributi statali e marginalmente privati. Proprio in questo senso, Poste Italiane ha già percepito il finanziamento pubblico per l'onere del servizio universale.
- **437.** Conseguentemente, il coefficiente beta dovrebbe essere corretto per riflettere il fatto che in un regime di servizio universale le perdite sarebbero finanziate attraverso il fondo, eliminando così, di per sé, il rischio di mercato. La consapevolezza che le perdite sarebbero, comunque, finanziate potrebbe indurre il fornitore del servizio universale a utilizzare prettamente mezzi finanziari di terzi, meno onerosi rispetto alla remunerazione richiesta dal capitale proprio.
- **438.** Nel settore delle telecomunicazioni, in Australia e Nuova Zelanda, il coefficiente beta del WACC del servizio universale è stato considerato prossimo allo zero. Tuttavia, si può presumere che un certo rischio legato al funzionamento del meccanismo regolamentare del finanziamento del servizio universale si possa riflettere sul coefficiente beta. Ciò richiederebbe un consolidamento della metodologia di calcolo del coefficiente beta tipico di attività di servizio universale che può essere effettuato in esito ai risultati della consultazione

pubblica. In prima applicazione appare che un valore prudenziale del coefficiente beta possa essere rappresentato dal coefficiente utilizzato da Poste Italiane.

	Poste Italiane 2011	Poste Italiane 2012
Coefficiente beta	0,85	0,83

- **439.** Poste Italiane ha proposto una struttura finanziaria che la vede relativamente poco indebitata rispetto alle attività di servizio universale. Il *gearing*, infatti, prevede un rapporto tra indebitamento e capitale complessivo del [omissis]% per il 2011 e [omissis]% per il 2012. In realtà il *gearing* effettivo di Poste Italiane determinato da un capitale complessivo a valori di mercato è stimabile in una percentuale anche inferiore al 10%. Conseguentemente, il *gearing* stimato da Poste Italiane rappresenta un valore conservativo in grado di ridurre il tasso di remunerazione del capitale, rispetto al caso in cui avesse utilizzato come valore il *gearing* reale.
- **440.** Tuttavia nella definizione della metodologia di calcolo del tasso di remunerazione del capitale appare utile che i criteri di calcolo del *gearing* possano essere valutati al fine di individuare quella struttura finanziaria ottimale che sarebbe scelta da un operatore efficiente. In questo senso, una struttura finanziaria realizzabile sotto gli obblighi di servizio universale potrebbe fare maggior ricorso al mercato di credito senza che ciò comporti incrementi rilevanti dello spread e del coefficiente beta.

**441.** I risultati di analisi del tasso di remunerazione del capitale (WACC) sono illustrati nella tabella sottostante.

	Poste Italiane 2011 WACC con obblighi	Poste Italiane 2012 WACC con obblighi	AGCOM 2011 WACC con obblighi	AGCOM 2012 WACC con obblighi
Risk free	-	1	5,29%	5,36%
Spread (debt premium)	-	ı	1,20%	1,20%
Tasso di remunerazione del debito post tax	[omissis]%	[omissis]%	4,71%	4,76%
Risk free	7,1%	4,5%	5,29%	5,36%
Coefficiente beta	0,85	0,83	0,85	0,83
Premio di mercato (ERP)	5,75%	7,50	4,5%	4,5%

Aliquota fiscale	27,5%	27,5%	27,5%	27,5%
Tasso di remunerazione del capitale proprio	12,01%	10,75%	9,12%	9,10%
Gearing (struttura finanziaria)	[omissis]%	[omissis]%	28,10%	23,73%
Tasso medio di remunerazione del capitale impiegato (WACC)	9.47%	8,35%	7,88%	8,07%

- 442. In conclusione, il WACC calcolato in tabella corrisponde a un tasso di remunerazione del capitale del fornitore del servizio universale postale (FSU), applicabile agli esercizi 2011 e 2012 in attesa della definizione di una metodologia di calcolo basata anche sui risultati della consultazione pubblica. Il WACC infatti presentato da Poste Italiane non è stato calcolato sulla base della metodologia di determinazione dell'impatto da evitabilità degli obblighi di servizio universale, attraverso la differenza tra lo scenario fattuale dell'operatore FSU e lo scenario controfattuale dell'operatore NFSU.
- **D.11.4** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sul calcolo del tasso di remunerazione del capitale impiegato di un operatore FSU?
- **D.11.5** Si ritiene, eventualmente, che si debba in futuro optare per una metodologia di calcolo del tasso di remunerazione del capitale che sia la risultante della differenza del WACC di un operatore FSU e il WACC di un operatore NFSU? In questo caso quali sarebbero i principali *comparators* (settori, imprese) per il calcolo del WACC di un operatore NFSU?
- **D.11.6.** Si condivide l'ipotesi di applicare, in prima applicazione per il 2011 e 2012, la metodologia di calcolo del tasso di remunerazione del capitale solo in uno scenario base (FSU)?
- 11.B.1 Un approccio alternativo di calcolo del tasso di rendimento ragionevole basato sulla sostenibilità finanziaria del SU fornito da Poste Italiane
- **443.** La valutazione del profitto ragionevole correlato alle attività di fornitore del servizio universale andrebbe svolta alla luce dell'analisi di due aspetti fondamentali: 1) la situazione presente e futura del mercato dei servizi postali e dei mercati che utilizzano la stessa infrastruttura e servizi di produzione; 2) la sostenibilità finanziaria del servizio universale, ovvero la capacità dell'impresa incaricata di attrarre capitali per finanziare il mantenimento e

soprattutto la modernizzazione e la riduzione dei costi, attraverso la remunerazione del capitale investito.

- **444.** L'analisi della sostenibilità finanziaria è, in tal senso, un elemento integrativo rispetto all'analisi del costo netto del servizio universale, in quanto inserita in un quadro più ampio.
- **445.** Sotto il profilo regolamentare, una delle missioni assegnate all'Autorità è, infatti, quella di "garantire" la fornitura del servizio universale alle condizioni economiche e qualitative prefissate, considerando che, attualmente, Poste Italiane è l'unico operatore incaricato della fornitura su tutto il territorio nazionale. L'obiettivo di garanzia della fornitura del servizio postale universale richiede che siano soddisfatte tre condizioni:
  - che la fornitura sia finanziariamente sostenibile, essendo (attualmente) Poste Italiane l'unico operatore che fornisce il servizio e che gli investitori possano assumerne i rischi:
  - che all'impresa fornitrice sia riconosciuto un margine di profitto ragionevole e che tale margine sia commisurato alla sostenibilità finanziaria del servizio universale, ivi inclusi gli investimenti in modernizzazione e sviluppo;
  - che l'impresa fornitrice abbia comportamenti efficienti anche nel lungo periodo e che il quadro normativo e regolamentare forniscano adeguati incentivi all'efficienza.
- 446. L'assenza di risposte chiare sul vero costo del servizio postale universale convalidato esternamente e condiviso sia dal regolatore sia dal regolato, è una caratteristica che accomuna la maggior parte dei Paesi europei, nella maggior parte dei quali questa chiarezza non è ancora completata. Il primo passo è in ogni caso la determinazione dell'approccio e delle metodologie per il calcolo del costo del servizio universale, essendo in ogni caso la regolamentazione una condizione essenziale per garantire e non minacciare la sostenibilità del servizio postale universale.
- 447. L'analisi della sostenibilità finanziaria del servizio postale universale dovrebbe essere inserita nel contesto più ampio in cui opera la società Poste Italiane SpA in quanto le attività di produzione e gestione, nonché gli asset sottostanti alla fornitura dei servizi del gruppo<sup>24</sup> sono complementari o condivisi. Di conseguenza la valutazione di un tasso ragionevole del capitale investito potrebbe avvenire in un contesto più generale di settore è potrebbe prescindere dal confronto tra scenari FSU e NFSU (Cfr. ERGP, 2014; Frontier Economics, 2013).
- **448.** La FSU nel settore postale è sottoposta a pressioni maggiori rispetto ad altri settori con caratteristiche in parte assimilabili quali le telecomunicazioni, la fornitura di elettricità, gas o acqua. Questo per almeno due ragioni: in primo luogo in quanto, come evidenziato, i volumi

\_

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Servizi forniti da PI SpA: Corrispondenza e filatelia; Corriere espresso e pacchi; Servizio BancoPosta.

di fornitura dei servizi tradizionali sono in declino (n.d.r.: non per motivi congiunturali, ma strutturali); secondariamente, gli altri settori si caratterizzano per l'infrastruttura fisica di fornitura del servizio i cui costi fissi elevati rendono l'entrata di nuovi operatori molto difficile e rendono essenziale la regolamentazione dell'accesso e il controllo sui prezzi. Nel caso del settore postale la maggior parte dei costi del c.d. "ultimo miglio" della rete di recapito è di natura variabile in quanto dipende, come visto nei precedenti paragrafi, dal costo dei Portalettere (il costo del lavoro rappresenta il 63% dei costi totali di PI). L'ultimo miglio postale sembrerebbe quindi contendibile in quanto un operatore più efficiente potrebbe, con un minore costo del lavoro, entrare nel mercato e catturare quote di mercato di PI. In realtà il recapito fino a 5 o 6 giorni alla settimana in oltre 30.000 zone universali non è contendibile nella sua interezza ed assume la caratteristica di monopolio naturale (due fornitori sarebbero di fatto più costosi di un unico operatore). In queste circostanze è probabile che la strategia di un nuovo entrante sia selettiva e si concentri nelle aree di recapito maggiormente remunerative (zone urbane densamente popolate). In caso di successo, l'erosione della quota del mercato del FSU in queste aree e la riduzione dei ricavi, mette a repentaglio i sussidi incrociati alla base della sostenibilità del servizio universale, a causa di un prezzo unico su tutto il territorio nazionale. Tagli cherry-picking del sovra-profitto disponibile per finanziare la FSU nelle zone universali in cui i costi di recapito sono più elevati del prezzo del SU, chiaramente minacciano la sostenibilità del SU.

- 449. Occorre, pertanto, considerare il trade off tra il grado di concorrenza che viene promosso nell'infrastruttura fisica del settore postale, la flessibilità concessa nel controllo dei prezzi e la fornitura del SU. Tuttavia, si è ormai concordi nel sostenere (Cfr. ERGEG 2011 e 2014; Comunicazioni e Valutazioni d'Impatto della Commissione di accompagnamento alla seconda e terza direttiva di liberalizzazione) che sia l'insufficiente livello di modernizzazione dell'infrastruttura e di efficientamento nelle operazioni di fornitura piuttosto che la concorrenza a mettere a rischio la sostenibilità del servizio postale universale.
- **450.** Nell'analisi della sostenibilità finanziaria del SU non sono rilevanti i soli aspetti settoriali, ma assumono particolare importanza le condizioni gestionali e la struttura finanziaria in cui opera la società PI sul mercato.
- **451.** Alcuni elementi di criticità sono riscontrabili nel contesto di analisi della sostenibilità del servizio postale universale, fornito, per ora in esclusiva, da PI. Tra questi assumono particolare rilevanza:
  - La continua riduzione dei volumi della corrispondenza.
  - Una perdita (seppure leggera) della quota di mercato nei servizi postali e più marcata nel segmento del corriere espresso e pacchi.
  - La struttura di gestione di Poste Italiane che richiederebbe di continuare il programma di modernizzazione, almeno in tre direzioni: automazione, informatizzazione dei sistemi e sviluppo della logistica postale; riduzione della rigidità del lavoro e

- cambiamenti nelle politiche del personale; potenziamento e diversificazione in mercati con maggiori prospettive di crescita.
- La struttura finanziaria della società e, in particolare, il capitale investito netto coperto integralmente con capitale proprio, attraverso la movimentazione delle riserve (in particolare TFR e fondo pensione) e i risultati di esercizio positivi generati dalle attività bancarie e assicurative del gruppo.
- Le politiche pubbliche e il recente annuncio del Governo di aprire il capitale del Gruppo PI all'apporto di capitale privato attraverso la privatizzazione di una quota di minoranza. L'annuncio rende rilevante l'analisi della struttura finanziaria del servizio universale anche in quanto richiede di fare chiarezza sull'ammontare dell'Aiuto di Stato ex disciplina europea.
- 452. Un tale contesto è molto diverso da quello di altri settori regolamentati italiani. In altri settori, gli investitori possono avere aspettative ragionevoli sull'andamento del mercato nel lungo termine e sono maggiormente in grado di controllare i rischi derivanti dall'incertezza. A causa degli elementi sopra richiamati nel contesto del servizio universale postale, gli investitori non possono essere certi della stabilità dell'attività. Sebbene ciò non significhi che il servizio universale non sia finanziabile, l'analisi delle prospettive della regolamentazione potrebbe richiedere valutazioni diverse da quelle tipiche in altri settori di pubblica utilità o considerazioni diverse rispetto alla redditività degli investimenti non solo infrastrutturali, ma anche gestionali, rilevanti. Il piano industriale dovrebbe riflettere in modo chiaro, nelle decisioni di riduzione dei costi e in quelle di investimento, le prospettive di declino di alcuni mercati e di crescita di altri o nuovi segmenti di mercato, al fine di valutare la garanzia (obblighi) e la sostenibilità (copertura finanziaria) della fornitura del SU.
- **D.11.7** Si condividono le considerazioni sulle differenze tra altre utilities e il servizio postale e la conclusione che le caratteristiche del settore postale possano richiedere un approccio regolamentare diverso nella valutazione della sostenibilità finanziaria del servizio postale universale?
- **D.11.8** Si condividono gli elementi di criticità del contesto in cui opera PI evidenziati e ritenuti rilevanti nella valutazione della sostenibilità finanziaria del servizio universale?
- **D.11.9** Di quali elementi integrativi, oltre quelli evidenziati, occorre eventualmente tener conto alla luce dell'annunciato obiettivo di parziale privatizzazione da parte del Governo?
- **453.** Alla luce degli aspetti del contesto in cui opera il FSU, la regolamentazione potrebbe adottare un approccio alternativo a quello tradizionale di remunerazione del capitale impiegato, quale proxi di un ragionevole tasso di redditività delle attività del SU. Si consideri, tra l'altro, che a fronte di un costo del capitale dell'infrastruttura postale compreso tra il 5 e

- l'8%, i WACC di altre utilities sono mediamente più elevati da un minimo di 2 a un massimo di 10 punti percentuale. La differenza si restringe se al capitale investito in infrastruttura postale si sommano le attività della logistica postale. Un approccio alternativo dovrebbe avere la finalità di ridurre l'incertezza e aumentare la trasparenza per gli operatori finanziari.
- 454. Un approccio alternativo di questo tipo è stato recentemente adottato dal regolatore inglese (Ofcom, 2013) e Olandese (proposta PostNL 2011 e approvazione OPTA, 2013) e consiste nel determinare un ragionevole tasso di ritorno della fornitura del servizio universale basato su un ragionevole profitto sulle vendite del servizio (EBIT *margin*). Un tale indicatore consentirebbe al FSU di ottenere una redditività di breve periodo, favorendo strategie di espansione commerciale, fornendo incentivi alla riduzione dei costi operativi. Consentirebbe, inoltre, di rendere trasparenti a tutte le parti interessate le cause delle inefficienze in maniera da poter ottimizzare le decisioni di investimento o i tagli di spesa. L'indicatore EBIT *margin* consentirebbe, infine, di rispondere in modo più efficace al contesto di cambiamento (mercati in declino, riduzione quote di mercato, modernizzazione, diversificazione del capitale investito e apertura al capitale privato) e ai rischi che l'incertezza genera negli investitori.
- 455. In sostanza l'approccio del ritorno sulle vendite consiste nel consentire al FSU di guadagnare e mantenere un profitto, variamente descritto come "utile di profitto consentito" o "margine di restituzione riconosciuto". L'indicatore del ritorno sul fatturato è ritenuto più appropriato della remunerazione del capitale impiegato anche a fronte della quota consistente di costi operativi correlati al fattore lavoro rispetto al valore delle immobilizzazioni. Un valore del margine operativo consentito dovrebbe generare un valore di cassa che, nell'ottica del regolatore, dovrebbe essere riutilizzato con l'obiettivo di realizzare in maniera trasparente e virtuosa l'equilibrio finanziario del SU in un tempo programmato (in generale coerente con il ciclo di regolamentazione dei prezzi).
- **456.** L'operatore FSU olandese PostNL applica un ragionevole margine di profitto commerciale (margine operativo netto/fatturato) pari al 10%, che corrisponde a circa il 12% del costo attuale del SU.
- 457. Ofcom ha stabilito che un ragionevole margine di profitto commerciale (EBIT margin) è compreso in un range tra il 5 e il 10% e la determinazione dipende dall'andamento dei flussi di cassa rispetto al piano industriale programmato. Il documento Ofcom e l'analisi fornita dai consulenti (Fonte: Ofcom analysis, CEPA Financeability Of The Universal Service, Final Report, October 2011 e Consultation response, "Rate of return Annex A", 5 January 2012) mostrano un'interessante confronto tra i margini di profitto rispetto al fatturato, calcolati considerando il peso sulle vendite del costo del capitale calcolato con approccio tradizionale (WACC \* RAB dell'infrastruttura o della logistica postale) rispetto ad indicatori commerciali determinati con la logica della sostenibilità finanziaria dl SU. La seguente tabella (pag. 49 della decisione finale adottata nel marzo 2012) riporta il confronto tra i diversi valori.

EBIT Measures	EBIT Margin Range (%)	
	Low	High
EBIT margin - Comparators (interquartile range)	5.6	7.7
Return on Capital - Infrastructure	4.4	5.8
EBIT margin - Rating agencies (investment grade used in post)	8.0	12.0
Ofcom Analysis of Royal Mail Comparator calculation - 2005 to 2013E	8	11
Return on Capital - Logistics	6.5	7.3
Return on fixed assets - rating agencies	6	8
EBIT margin - Rating agencies (investment grade used in post for higher risk business)	12	16

Royal Mail comparator calculation - 2000 to 2010	10	14
Range	5%-12%	6%-16%

- **458.** Il confronto di tali valori con la situazione di Poste Italiane mette in evidenza:
  - un allineamento dell'EBIT margin dei servizi postali di PI (dentro e fuori il perimetro del SU) con i principali operatori postali europei comparabili (6,5% nel 2013);
  - una sovrastima del WACC determinato nel paragrafo precedente (7,8-8,7%) rispetto ai valori di Ofcom del WACC \* RAB della sola infrastruttura (4,4-5,8%), sovrastima che si riduce se si considera anche la logistica postale (6,5-7,3%) e un allineamento

- rispetto ai valori degli analisti finanziari del livello del WACC sul capitale impiegato (6-8%);
- un margine di profitto commerciale ritenuto ragionevole dagli analisti finanziari più elevato (12-16%) rispetto a quello ritenuto congruo da Ofcom (8-11%);
- un margine di profitto commerciale del 10% implica, sulla base dei dati del bilancio di PI, un valore di profitto ragionevole per il 2013 pari a 315 milioni di € (corrispondente a circa l'11% del costo del lavoro imputato da PI al FSU).
- **D.11.10** Si condivide la considerazione che indicatori di profitto ragionevole da riconoscere alla società regolata quali per esempio l'EBIT margin rispondano maggiormente al contesto di riferimento di Poste italiane?
- **D.11.11** Si ritiene che l'indice di profitto ritenuto ragionevole dal regolatore inglese e olandese (utile/fatturato Servizi postali = 10%) debba, come nel caso dell'analisi illustrata, riferirsi al mercato postale dell'ultimo anno o debba considerare EBIT margin dei servizi postali di PI relativi ad una serie storica?
- **D.11.12** Di quali altri elementi occorre eventualmente tener conto da un punto di vista finanziario per valutare la sostenibilità del servizio universale nel breve e medio termine?

### 11.C Le osservazioni delle parti e le valutazioni conclusive dell'Autorità

**V185.** In merito alla remunerazione del capitale solo due operatori hanno fornito osservazioni nell'ambito della consultazione pubblica.

**V186.** I due rispondenti alla consultazione hanno fornito osservazioni principalmente sui seguenti temi:

- possibilità di calcolare il costo del capitale utilizzando solo uno scenario base oppure utilizzando la differenza tra lo scenario fattuale (FSU) e lo scenario controfattuale (NFSU) sia per il capitale impiegato sia per il WACC;
- differenze tra altre utilities e il servizio postale e relativo impatto sulla sostenibilità finanziaria del servizio postale universale;
- elementi di criticità del contesto in cui opera PI rilevanti nella valutazione della sostenibilità finanziaria del servizio universale:
- utilizzo dell'EBIT *margin* quale strumento di misurazione di un ragionevole profitto.

**V187.** In particolare, Poste Italiane non ha ritenuto condivisibile l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sul calcolo del capitale impiegato di un operatore FSU in considerazione della pertinenza e della evitabilità del capitale circolante, delle immobilizzazioni immateriali e finanziarie, a tal fine osservando che:

• il capitale circolante sarebbe costituito da poste attive di stretta pertinenza del servizio universale, riferendosi prevalentemente ai crediti vantati nei confronti dello

Stato per il finanziamento del servizio universale relativo a pregresse annualità, nonché a partite creditorie/debitorie verso pubbliche amministrazioni per servizi rientranti nel servizio universale;

- le immobilizzazioni immateriali rientrerebbero nel calcolo del capitale impiegato del FSU trattandosi prevalentemente di software concernenti lo sviluppo e la gestione informatica dei servizi rientranti nel servizio universale, altresì precisando che l'indicatore "vita utile" non andrebbe valutato solo relativamente alle immobilizzazioni immateriali, bensì tenendo conto della durata media dell'intero attivo immobilizzato;
- le immobilizzazioni finanziarie sono detenute in società (per lo più SDA, Mistral e Postel) che svolgono attività necessarie all'espletamento del servizio universale, rappresentando, per Poste Italiane, un costo opportunità legato al servizio universale.

**V188.** Quanto alla metodologia di calcolo del costo del capitale (o profitto ragionevole), Poste Italiane ha osservato che i due elementi utilizzati – vale a dire il tasso di remunerazione del capitale (WACC) ed il capitale impiegato – debbano essere calcolati ricorrendo alla stessa metodologia in quanto non sembra consistente ipotizzare di determinare uno dei due elementi come differenza tra i due scenari ed applicare l'altro, invece, nel solo scenario fattuale. Secondo Poste Italiane, la possibilità per l'operatore di non offrire il servizio in assenza di obblighi di servizio universale renderebbe il calcolo del costo netto indipendente dalla particolare metodologia adottata per determinare il profitto ragionevole, nell'ipotesi in cui il risultato economico dello scenario controfattuale fosse inferiore al profitto ragionevole. Infatti, osserva sempre Poste Italiane, se l'operatore NFSU conseguisse una redditività economica negativa, deciderebbe di non offrire il servizio (RENFSU = 0) non investendo alcun capitale nell'attività ed annullando il corrispondente costo del capitale. Lo stesso si verificherebbe se il profitto ragionevole fosse calcolato utilizzando un indicatore di redditività come l'EBIT *margin* in quanto l'operatore NFSU deciderebbe di non offrire il servizio con conseguente azzeramento del fatturato ed annullamento del relativo EBIT *margin*.

**V189.** Sull'utilizzo dell'EBIT *margin* quale indicatore maggiormente idoneo a definire il profitto ragionevole, Poste Italiane ha ritenuto condivisibile l'orientamento dell'Autorità considerate le caratteristiche strutturali del settore postale e, in particolare, la predominanza delle risorse umane rispetto agli investimenti di capitale.

**V190.** Poste Italiane, pur condividendo nelle linee generali l'orientamento metodologico del WACC elaborato dall'Autorità, ha ribadito la validità delle variabili sottostanti al calcolo del tasso di remunerazione del capitale fornite nell'ambito delle attività di verifica del costo netto rispetto a quelle determinate dall'Autorità con la delibera n. 260/14/CONS.

**V191.** Quanto alle valutazioni sulla sostenibilità finanziaria del servizio universale, Poste Italiane ha condiviso l'adozione di un approccio regolamentare che tenga conto delle caratteristiche proprie del settore postale, tra cui:

• *trend* del mercato postale che registra un calo strutturale;

- dinamiche concorrenziali che hanno portato taluni operatori postali a dotarsi di proprie reti di recapito, ad operare soltanto in determinate aree territoriali individuate sulla base della convenienza commerciale (cd. cream skimming), a praticare prezzi particolarmente aggressivi grazie alla possibilità di beneficiare di un costo del lavoro molto basso (operatori locali che si caratterizzano per avere dimensioni anche assai ridotte);
- duplicabilità della rete postale da parte dei concorrenti con la possibilità di entrare nel mercato in modo graduale e sostenendo investimenti inizialmente contenuti nonché aumentando o riducendo la propria capacità produttiva senza incontrare particolari barriere all'ingresso o in uscita;
- intensità nell'impiego di capitale umano vs. di *asset* infrastrutturali, con ciò evidenziando come nel settore postale il costo del lavoro sia pari a circa il 70% dei costi complessivi.

**V192.** Poste Italiane ha, inoltre, fornito a sostegno dell'orientamento che vede il FSU nel settore postale sottoposto a pressioni maggiori rispetto ad altri settori, le seguenti motivazioni:

- dimensione del mercato non sufficiente a sopportare i costi connessi agli obblighi di servizio;
- o volumi del mercato e di Poste Italiane fortemente in calo negli anni più recenti;
- o crescente pressione concorrenziale sui prezzi;
- o concorrenza che sfrutta una strategia di *cherry picking* grazie alla contendibilità dell'ultimo miglio e alla possibilità di implementare una gestione operativa più flessibile:
- o rigidità degli obblighi che determinano uno svantaggio competitivo per l'operatore FSU.

**V193.** In merito al processo di privatizzazione, Poste Italiane ha auspicato che siano tenuti in considerazione i seguenti, ulteriori elementi:

- o prevedibilità del calcolo del costo netto e della misura dei trasferimenti statali che dovrebbero essere determinati *ex ante* in modo chiaro e trasparente;
- o azione regolatoria che miri a garantire, quale obiettivo primario, la sostenibilità finanziaria dell'onere del servizio universale;
- o meccanismi di flessibilità/clausole di salvaguardia attraverso i quali garantire la sostenibilità finanziaria dell'onere del servizio universale nell'ipotesi di scenari di mercato particolarmente avversi.

**V194.** Secondo Poste Italiane, l'indice di profitto ritenuto ragionevole dal regolatore inglese ed olandese (EBIT margin pari al 10%) deve essere riferito ai servizi postali e valutato sulla base di una serie storica che tenga conto dei seguenti aspetti:

- garanzia di stabilità della base di fatturato di riferimento giacché una serie storica sufficientemente ampia determinerebbe una riduzione del rischio di possibili ed imprevedibili oscillazioni derivanti dall'utilizzo di una rilevazione puntuale;
- o individuazione di un meccanismo certo e trasparente;

o definizione ex-ante del margine di profitto ragionevole con il vantaggio di non dover attendere la consuntivazione dei dati di fatturato dell'anno di competenza.

**V195.** Nexive ha ritenuto che l'indicatore più corretto per riconoscere un ragionevole profitto sia il costo del capitale valutato al tasso WACC, tenendo conto degli scenari fattuale (FSU) e controfattuale (NFSU), come per gli altri settori infrastrutturali regolati. Infatti, tale approccio ha l'indubbio vantaggio di essere:

- maggiormente coerente con la teoria finanziaria;
- comparabile tra settori diversi;
- ampiamente utilizzato, tanto da essere ritenuto il metodo standard di riferimento per il calcolo di un ragionevole tasso di rendimento di un investimento.

**V196.** Nexive ha ritenuto, infatti, che l'EBIT *margin*, o margine commerciale sulle vendite, proposto dall'Autorità, possa forse essere un indicatore di un ragionevole profitto di un operatore FSU solo quando gli *asset* tangibili da esso utilizzati per la fornitura del servizio universale siano minimi, e quindi il WACC non avrebbe particolare rilevanza.

**V197.** Secondo Nexive, questo sembrerebbe certamente il caso di Royal Mail e Post NL, ma non quello di Poste Italiane che presenta oltre 2 miliardi di euro di capitale impiegato.

**V198.** Nexive, una volta considerato che nel costo netto non vada inclusa alcuna voce dedicata alla remunerazione del capitale impiegato da Poste Italiane per la fornitura del servizio universale, ha evidenziato come tale remunerazione del capitale debba essere teoricamente data dalla differenza tra i soli *asset* necessari e pertinenti per l'operatore FSU, e quelli evitabili dall'operatore NFSU (pur ritenendo che per il NFSU non vi siano *asset* evitabili), moltiplicata per il WACC.

**V199.** Nexive ha ritenuto concretamente non sussistenti gli elementi di criticità relativi al contesto in cui opera Poste Italiane, considerandoli, in ogni caso, non rilevanti ai fini della valutazione della sostenibilità finanziaria del servizio universale, né ravvisando motivi sulla base dei quali introdurre un approccio differenziato del settore postale rispetto a quello delle altre *utilities*.

**V200.** In base alle osservazioni acquisite nel corso del processo di consultazione pubblica, appare che il costo del capitale possa essere calcolato distinguendo sia il capitale impiegato, sia il WACC per i due scenari fattuale (FSU) e controfattuale (NFSU). Diversamente da quanto sostenuto da Poste Italiane, né il capitale circolante, né le attività finanziarie possono costituire parte del capitale impiegato dell'operatore FSU in quanto voci non pertinenti sotto il profilo dei principi contabili. Appare superfluo sottolineare che, com'è noto, i crediti commerciali di brevissimo periodo non rappresentano un costo opportunità finanziabile con un tasso come quello del WACC la cui *duration* dei parametri è di lungo periodo. Analoghe considerazioni valgono per le attività finanziarie, le quali non costituiscono alcun costo opportunità. Il costo opportunità difatti è dato dagli impieghi (investimenti) nel servizio universale e non dalle forme di finanziamento degli stessi che possono avvenire sia con le attività finanziarie, sia con le passività finanziarie. A ciò si aggiunge che le attività finanziarie, ossia le partecipazioni nelle società del gruppo, rappresentano una libera scelta di Poste

Italiane che non ha legami con gli obblighi di servizio universale e che hanno già una propria remunerazione.

**V201.** Diversamente dalle attività finanziarie e dal capitale circolante, appare che le immobilizzazioni immateriali esclusivamente legate ai software dedicati ad attività di servizio universale possano essere annoverate nel capitale impiegato. Tra le voci appartenenti alle attività immateriali, non deve essere certamente computato ai fini del capitale impiegato l'avviamento.

**V202.** Comunque Poste Italiane non ha fornito, nell'ambito delle attività di verifica, il capitale impiegato e il WACC nello scenario controfattuale caratterizzante un operatore privo di obblighi di servizio universale. Neanche Nexive, favorevole al calcolo del costo del capitale come risultante della differenza degli scenari FSU e NFSU, ha fornito i dati o la metodologia per calcolare il WACC di un operatore ipotetico privo di obblighi di servizio universale.

**V203.** Da un punto di vista teorico l'approccio preferibile per il calcolo del costo del capitale non può che essere identificato nella differenza tra i costi del capitale sostenuti dall'operatore nei due diversi scenari FSU e NFSU. A regime, il costo del capitale dovrebbe dunque essere calcolato coerentemente con la metodologia di calcolo del costo netto nei due scenari con e in assenza di obblighi di servizio universale.

**V204.** Tuttavia l'assenza di dati e informazioni provenienti dal mercato nell'ambito del primo procedimento di verifica del costo netto ha creato difficoltà nel realizzare *ex-novo* uno scenario controfattuale sia per il capitale impiegato, sia per il WACC.

**V205.** Comunque, per quanto riguarda i parametri del WACC esogeni a Poste Italiane e nello specifico riferiti al *Risk Free Rate* (RFR) e al *Equity Risk Premium* (ERP), appare opportuno che gli aggiornamenti avvengano sulla base di criteri già oggi definiti in relazione alla prassi regolamentare seguita dall'Autorità. In particolare, in quanto il periodo 2009-2013 è stato caratterizzato da una specifica congiuntura economica (crisi del debito sovrano) - che costituisce una singolarità sia rispetto agli anni precedenti, sia rispetto al 2013 - il RFR dovrebbe essere calcolato in un periodo più lungo rispetto al dato spot proposto da Poste Italiane. In consultazione, l'Autorità aveva ipotizzato un anno quale periodo di osservazione di riferimento per il calcolo del rendimento dei BTP. Al termine della consultazione pubblica, considerato che la durata della specifica congiuntura economica riguarda un periodo pluriennale, appare che un arco di tempo di 5 anni quale lasso di tempo di riferimento per il calcolo del rendimento decennale dei BTP consenta un'approssimazione più adeguata del valore del RFR.

**V206.** Sempre al fine di fornire certezza nell'aggiornamento dei valori del WACC esogeni a Poste Italiane, l'ERP dovrebbe essere calcolato utilizzando quale fonte le serie storiche di Dimson opportunamente aggiornata fino al periodo di applicazione del WACC. Coerentemente, con la prassi regolamentare seguita dall'Autorità, i rendimenti del premio di mercato (ERP) dovrebbero essere calcolati impiegando la media geometrica dei rendimenti osservati nel periodo di riferimento.

**V207.** Come osservato dai rispondenti alla consultazione, un metodo alternativo al WACC per il calcolo di un profitto ragionevole è rappresentato dal cosiddetto EBIT *margin*. Mentre Poste Italiane ha giudicato corretto l'impiego dell'EBIT *margin*, Nexive ha sostenuto che tale approccio può essere seguito solo nel caso in cui il capitale impiegato presenti livelli molto bassi. Per quanto l'ammontare del capitale impiegato non dovrebbe essere la discriminante nella scelta del metodo di calcolo del profitto ragionevole, come già valutato nella delibera n. 260/14/CONS, si evidenzia che il capitale impiegato di Poste Italiane risulta ampiamente inferiore al *benchmarking* internazionale presentato nelle osservazioni espresse dai soggetti rispondenti alla consultazione pubblica.

**V208.** L'approccio dell'EBIT margin sembra essere più adatto proprio laddove si configuri una carenza informativa che non consente di valutare i WACC dei due scenari.

**V209.** Fermo restando la valutazione del profitto ragionevole attraverso la differenza tra lo scenario del WACC fattuale e controfattuale, la quantificazione del profitto ragionevole non può non tener conto di valutazioni medie di mercato attraverso indici di redditività in grado di misurare i ritorni economici settoriali. Il ROS (*return on sales*) fornisce un risultato sulla profittabilità dell'impresa oggettivamente ricavabile dai dati pubblici. A parità di rischiosità, un'impresa che opera efficientemente sul mercato presenta un ROS pari a quello medio di settore. Quando il ROS di un'impresa è inferiore a quello medio di settore è possibile che ci sia una inefficiente organizzazione aziendale, ma anche un grado di utilizzo degli impianti o della distribuzione molto basso ovvero costi fuori del controllo dell'operatore oppure ancora prezzi non remunerativi.

**V210.** Al di là dell'inefficienza, questi ultimi casi potrebbero derivare dalla condizione di fornitore del servizio universale di Poste Italiane. In tal caso, il fornitore del servizio universale non sarebbe in grado di conseguire quella redditività media di settore determinata dagli operatori concorrenti non soggetti agli obblighi di universalità dei servizi postale.

**V211.** Negli anni 2011 e 2012 i fornitori del servizio universale in Europa erano in grado di raggiungere margini di profitto addirittura superiori al 15% con punti di minimo di redditività negativa tra cui figura proprio Poste Italiane.

**V212.** In particolare, OFCOM, relativamente al profitto ragionevole del fornitore del servizio universale, prevede da un lato che il servizio universale debba essere efficiente e dall'altro che il servizio universale debba essere finanziariamente sostenibile ossia che il risultato operativo conseguito sia in grado di sovra remunerare i costi operativi e di capitale per creare valore e attrarre quindi capitali.

**V213.** OFCOM ha pertanto fissato obiettivi di EBIT *margin* proprio con lo scopo di rendere finanziariamente sostenibile il servizio universale offerto da Royal Mail, la quale ritiene che l'EBIT *margin* debba essere compreso in un intervallo più alto rispetto a quello stimato da OFCOM e, nello specifico, tra 10-14%. Per gli anni 2011 e 2012 PostNL presenta un margine vicino al 10% e valori attesi per il 2014 e 2015 in crescita e superiori al 10%. Deutsche Post, nello stesso periodo di osservazione, presenta valori superiori al 7%, ma con un *trend* atteso in diminuzione.

**V214.** Nell'*Industry Report 8 (Key findings)* di IPC Global Postal del mese di dicembre 2013 è evidenziato come l'EBIT *margin* sia soggetto a forti oscillazioni di periodo in periodo. Il grafico mostra come la varianza dalla media è molto ampia e tende ad allargarsi proprio al termine del periodo di osservazione indicando con ciò una possibile crescita del rischio d'impresa dei mercati postali. Tale ipotesi sembra inoltre avvalorata dal fatto che la varianza dell'EBIT *margin* non è in linea con il *trend* di crescita dei ricavi. Difatti quando i ricavi crescono e il margine operativo non si amplia proporzionalmente, l'impresa potrebbe essere soggetta ad una serie di rischi di mercato che le impediscono di tenere sotto controllo i costi i quali invece sono influenzati da variabili esogene di seguito trattate.

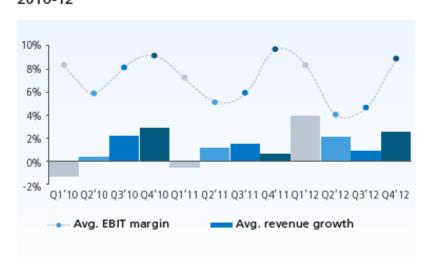


Fig. 5 Quarterly corporate profitability and revenue, 2010-12

**V215.** Tali risultati sembrano confermare gli ampi intervalli dei margini operativi già osservati nelle valutazioni con la delibera n. 260/14/CONS. Appare infatti che i servizi postali e in particolare quelli universali siano soggetti sempre più a maggiori rischi d'impresa legati a:

- declino strutturale dei volumi per effetti macroeconomici, delle mutate preferenze della domanda e di una offerta dei concorrenti tendenzialmente più competitiva sotto il profilo qualitativo e dei prezzi;
- interventi di regolazione del contenuto del servizio universale;
- maggiore intercambiabilità tra servizi postali;
- maggiore concorrenza in grado di incidere sui prezzi conseguendo quote di mercato crescenti;
- rischi operativi legati a vincoli che potrebbero ritardare il conseguimento di efficienze;

- declino del valore degli asset dovuto a dinamiche tecnologiche e di mercato;
- riduzione del *rating* che potrebbe influenzare negativamente la remunerazione dei capitali di terzi.

**V216.** Poste Italiane sembra presentare una forte esposizione al rischio proprio in ragione del fatto che:

- i suoi volumi presentano significative riduzioni;
- i mercati postali potrebbero essere soggetti a forti e potenziali intercambiabilità tra servizi;
- la concorrenza presenta *trend* di crescita significativi in termini di volumi, ricavi e copertura di tipo end-to-end;
- alcuni tra i principali *asset* logistici potrebbero diventare obsoleti a causa dei volumi di traffico decrescenti o per introduzione di soluzioni tecnico-organizzative più efficienti;
- il *rating* potrebbe peggiorare per il perdurare dell'EBIT negativo del servizio universale (le agenzie di *rating* Standard & Poor's e Fitch attribuiscono un *rating* BBB a Poste Italiane [BBB: Adeguata capacità di rimborso, che però potrebbe peggiorare] per i rischi derivanti dall'implicito controllo del Governo italiano sulle scelte aziendali).

**V217.** In base agli indici reddituali osservati nel settore postale per il periodo di riferimento, si ritiene che l'EBIT *margin* ragionevole per il rischio di mercato di Poste Italiane si possa collocare all'interno di un intervallo di confidenza che trova come baricentro l'11%. L'applicazione di tale indice al *turnover* 2011 e 2012 dei servizi inclusi nel servizio universale desumibile dalla separazione contabile di Poste Italiane rappresenta il profitto ragionevole.

### 12. Ricavi persi e ricavi mantenuti

- 12.1. Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, sul calcolo dei ricavi persi e dei ricavi mantenuti
- **459.** Poste Italiane ha dichiarato di determinare i ricavi persi in base alle ipotesi di assenza degli obblighi di servizio universale. In particolare, il modello logistico dell'operatore in assenza di vincoli di servizio universale (NFSU) ha impattato sulla domanda espressa dai clienti nel nuovo scenario; esso si basa sulle seguenti principali assunzioni:
  - accettazione: attiva tutti i giorni presso i centri postali e raccolta attiva tutti i giorni solo presso gli Uffici Postali rimanenti;
  - lavorazione e trasporto: rete di smistamento razionalizzata, trasporto nazionale solo su gomma e distribuzione fino ai punti di recapito sempre attiva su un numero ridotto di centri;

- recapito: frequenza differenziata per zone geografiche (in funzione della densità della popolazione e delle opportunità di business) in cui l'Operatore NFSU modula la frequenza di recapito secondo la seguente logica:
  - recapito quotidiano limitato alle aree Metropolitane (Roma, Milano, Torino, Firenze, Genova, Venezia, Napoli, Bologna, Bari);
  - recapito a giorni alterni per le restanti località (capoluoghi di provincia e parte delle aree EU);
  - recapito 1 volta a settimana per le località a basso traffico (altre aree EU);
  - nessun servizio di recapito in un numero molto limitato di località di difficile copertura.
- **460.** Inoltre, Poste Italiane a causa dell'eliminazione dell'obbligo di SLA J+1 e del numero minimo di uffici postali da dislocare sul territorio, ridisegnerebbe il portafoglio di offerta, con particolare riferimento ai prodotti caratterizzati dalla consegna al destinatario entro il giorno successivo a quello dell'accettazione e stimerebbe gli impatti sui ricavi persi derivanti dalla chiusura degli uffici postali.
- **461.** Infine, in assenza di obblighi di servizi universale, Poste Italiane offrirebbe esclusivamente servizi non universali, tutti soggetti ad IVA.
- **462.** Per il 2011, Poste Italiane ha ritenuto che l'impatto del nuovo scenario di mercato elaborato per l'operatore NFSU si traduce in una contrazione dei volumi di traffico di 613 milioni di unità (di cui 403 milioni nel comparto dei Servizi Universali) corrispondente ad una diminuzione dei Ricavi di circa 296 milioni di euro (di cui 192 milioni nel comparto dei Servizi Universali).
- **463.** Per il 2012, l'ipotesi di assenza di obblighi genererebbe una riduzione di circa 558 milioni di pezzi relativi alla corrispondenza, relativi a 252 milioni di euro, pari al circa 8% dei ricavi totali da corrispondenza.

		(valori in milioni di euro)	Ricavi FSU	Ricavi NFSU	DELTA	DELTA %
CORRISPONDENZA	Posta non prioritaria	Posta non Prioritaria	Om	issis	0	
	Posta Prioritaria	Posta Prioritaria Retail	Om	เรรเร	0	
		Posta Prioritaria non retail			-20	1
		Avviso di Ricevimento			-3	
		Posta Prioritaria per Estero			-1	
		Posta Prioritaria da estero			0	
	Posta Massiva	Posta Massiva			-37	
	Raccomandate	Raccomandate Retail			-8	
		Raccomandate non retail			-19	
		Raccomandata On Line			1	
		Altre Raccomandate			0	
		Raccomandata per estero			-0	
		Raccomandata da estero			0	
	Assicurate	Assicurate Retail			0	
		Assicurare non Retail			0	
		Assicurate per estero			0	
		Assicurarte da estero			0	ssis
	Atti Giudiziari	Atto Giudiziario Retail			-2	Omissis
		Atto Giudiziario non retail			0	0
	Pubblicità diretta	Posta Target			-14	
	per corrispondenza	Posta Target per estero			0	
		Posta Target da estero			0	
	Stampe	Stampe			-60	
PACCHI	Pacco Ordinario	Pacchi			-7	
I NOTE	i acco oraniano	Servizio Contrassegno			-0	
		Pacchi per estero			-19	
		Pacchi da Estero			-3	
PTI ATPLITA	Carta Valori Filatalisha	Conta Valori Filatalisha				
FILATELIA	Carte Valori Filateliche	Carte Valori Filateliche			0	
TOTALE SERVIZI UNIVERSALI					-192	
TOTALE SERVIZI NON UNIVERSALI					-104	
TOTALE SERVIZI POSTALI					-296	
I A I LEE APICTAPE I AA I LEE					-50	

- **464.** La variazione in diminuzione dei ricavi, risulta motivata prevalentemente dalla perdita di volumi stimata per l'operatore NFSU principalmente sulla posta indescritta (Posta Massiva e Posta Prioritaria) e sulla posta commerciale (stampe e Postatarget), ed in misura minore sulla posta descritta (Raccomandate e Atti giudiziari) e sui pacchi.
- **465.** In particolare, Poste Italiane ha rappresentato che nell'impossibilità di recapitare cinque giorni a settimana i prodotti in J+1 su tutto il territorio nazionale si determina la cancellazione del servizio Stampe (Quotidiani e Settimanali) e Quotidiani al Sabato (con l'eccezione dei Mensili) e la conseguente migrazione dei volumi verso altri canali distributivi (come ad es. le

edicole o i canali digitali). Quantitativamente la contrazione dei volumi comporta un riduzione dei ricavi pari a 64 milioni di euro nel 2011 e 61,7 milioni di euro nel 2012.

- **466.** Poste Italiane ipotizza di cancellare il servizio di posta registrata non universale (Raccomandata1) con consegna in J+1 (di seguito R1) dal portafoglio prodotti dell'operatore NFSU. L'eliminazione del recapito quotidiano sul territorio nazionale (con esclusione delle Aree Metropolitane) potrebbe indurre la clientela a non utilizzare questo servizio neanche nelle aree urbane. In base alla tipologia di clientela di riferimento per tale servizio, costituita essenzialmente da consumatori *retail* che, prima del lancio del prodotto R1, utilizzavano servizi di raccomandata tradizionale, Poste Italiane ha ritenuto che i volumi cessanti del servizio R1 migrino verso il servizio di raccomandata tradizionale per il [Omissis]% dei casi e verso servizi di raccomandata o corriere espresso di altri operatori per il restante [Omissis]%. In termini numerici, l'impatto su tale prodotto si traduce in una diminuzione dei volumi (al lordo della migrazione verso la raccomandata tradizionale) di circa [Omissis] milioni di unità ed una contrazione dei Ricavi di 66 milioni di euro nel 2011 e di circa [Omissis] milioni di pezzi con una contrazione dei ricavi di 61 milioni di euro.
- **467.** La minor frequenza del recapito è stata considerata un fattore di criticità anche per il prodotto Telegramma. Poste Italiane ha ipotizzato quindi per l'operatore NFSU una riduzione fino al *[Omissis]*% degli attuali invii (corrispondenti alla totalità dei volumi nelle aree a minor frequenza di recapito).
- **468.** Poste Italiane ha stimato che la variazione dei livelli di servizio influisce negativamente sul segmento di mercato relativo alla pubblicità diretta per corrispondenza. In particolare, in considerazione del diverso contenuto dei messaggi pubblicitari, della conseguente necessità di celerità del recapito e del differente grado di concorrenzialità del mercato, è stata ipotizzata una riduzione dei volumi del servizio PostaZONE (invii non indirizzati) pari al [Omissis]% ed una riduzione dei volumi del servizio Postatarget (invii indirizzati) pari al [Omissis]%, a seguito della migrazione su altri canali/concorrenti dei volumi destinati alle aree con minor frequenza del recapito e relativi a promozioni puntuali (ad es. della cd. GDO attive nei fine settimana). In termini numerici, l'impatto su tale famiglia di prodotti si traduce in una diminuzione dei volumi pari a circa [Omissis] milioni di unità (di cui [Omissis] milioni nel comparto dei servizi universali) ed una contrazione dei Ricavi di 24 milioni di euro (di cui 14 milioni nel comparto dei servizi universali) nel 2011 nonché una riduzione di oltre [Omissis] milioni di unità e di oltre 20 milioni di euro nel 2012.
- **469.** In particolare sui servizi di corrispondenza, tenendo conto anche dell'eliminazione del servizio di Raccomandata 1 e del recupero del 90% sotto forma di Raccomandata J+N, l'evoluzione dell'offerta determinerebbe una contrazione dei Ricavi di 263 milioni di euro (di cui 162 milioni nel comparto dei Servizi Universali) nel 2011 e 252 milioni di euro nel 2012.
- **470.** Sui servizi Pacchi/Corriere Espresso, la valutazione complessiva prevede una riduzione dei volumi di circa [Omissis] milioni di unità (di cui circa [Omissis] milioni nel comparto dei Servizi Universali), corrispondenti ad una contrazione dei Ricavi di 33 milioni di euro (di cui 30 milioni di euro nel comparto dei Servizi Universali) per il 2011 e di 32 milioni di euro nel 2012.

- **471.** Poste Italiane ha considerato che la variazione della frequenza del recapito non è un fattore critico per la Posta Prioritaria Retail in quanto nel 2011 non si registravano ancora fenomeni significativi di concorrenza su questa tipologia di servizio né percezioni significative da parte della clientela del livello di servizio J+1.
- **472.** La variazione della frequenza del recapito non è stata considerata da Poste Italiane un fattore critico anche per altri servizi come la Posta Massiva, la Posta Raccomandata (Business e Retail) e la Posta Prioritaria Business per le seguenti considerazioni:
  - per la Posta Massiva e Posta Raccomandata, l'effetto della riorganizzazione del recapito sugli attuali SLA (j+3; j+5) è oggettivamente trascurabile;
  - per la Posta Prioritaria Business, l'eventuale sensibilità della clientela alla variazione degli SLA è stata considerata poco rilevante (e comunque assorbita all'interno della variazione legata al prezzo), in considerazione della scarsa sostituibilità interna/esterna di tale servizio.
- **473.** Per i servizi di Posta massiva, Posta prioritaria business e Posta raccomandata business è stata ipotizzata una riduzione dei volumi legata all'elasticità al prezzo. Tali servizi, infatti, sono utilizzati in larga misura (circa il 50%) da clientela di tipo Finance e Pubblica Amministrazione, per la quale l'IVA non è detraibile e quindi rappresenta un costo effettivo; per tali clienti, l'applicazione dell'IVA comporta quindi un aumento reale di prezzo del 21% e di conseguenza un'accelerazione dei fenomeni di digitalizzazione/razionalizzazione delle spedizioni e di ricorso alla concorrenza. In particolare, si è ipotizzato che l'aumento di prezzo del 21% possa determinare un calo dei volumi per tali clienti del 10%.
- **474.** In termini numerici, l'impatto su tali prodotti si traduce in una diminuzione dei Volumi pari a circa *[Omissis]* milioni di invii ed una contrazione dei Ricavi di 77 milioni di euro (interamente nel comparto dei Servizi Universali) nel 2011 e circa 70 milioni di euro nel 2012.

### 12.2. Le analisi dell'Autorità sui ricavi persi e i ricavi mantenuti

- **475.** I ricavi persi sono i ricavi che il fornitore del servizio universale non conseguirebbe se non fosse soggetto agli obblighi. Tali ricavi devono essere portati a deduzione del costo netto. I ricavi mantenuti sono, invece, i ricavi che Poste Italiane riuscirebbe a conseguire anche in assenza di obblighi.
- **476.** Poste Italiane ha stimato i ricavi persi e mantenuti per tutte le voci di servizi inclusi nel servizio universale, tenendo conto degli effetti sui volumi di traffico derivanti da una riduzione della frequenza di recapito, dall'eliminazione del recapito J+1, del Pacco ordinario, dall'applicazione dell'IVA, dalla chiusura degli uffici postali.
- **477.** Poste Italiane ha stimato una perdita di ricavi da eliminazione degli obblighi di servizio universale che per gli anni 2011 e 2012 si attesta soltanto intorno al 6% dei ricavi totali. Questi risultati se comparati con i costi evitabili mettono in luce la quota marginale dei ricavi persi stimati, rispetto ai costi che Poste Italiane ha ipotizzato di evitare in assenza di obblighi. Lo scenario controfattuale di assenza di obblighi disegnato da Poste Italiane prevede

una forte riduzione della qualità dei servizi postali e un incremento dei prezzi. Dai risultati prospettati, ciò avrebbe un impatto rilevante dal lato dei costi evitabili, ma assolutamente marginale sul versante dei ricavi che sarebbero persi in seguito alla riduzione della qualità e dell'aumento dei prezzi dei servizi postali.

Milioni/euro	Confronto Ricavi persi e Costi evitabili dichiarati da Poste Italiane		
Ricavi Persi 2011	RP <sup>25</sup> / RT 2011 Ricavi Persi 2012 RP / RT		RP / RT 2012
192	5,6%	180	6%
Costi Evitabili 2011	CE <sup>26</sup> / CT 2011	Costi Evitabili 2012	CE / CT 2012
1.244	32,8%	1.173	34,6%

478. Poste Italiane presenta un ammontare complessivo di ricavi persi pari a circa 194 milioni di euro, malgrado i ricavi persi desumibili dal proprio modello di calcolo siano pari a 296 milioni di euro nel 2011. Lo stesso risulta dal modello dei ricavi per il 2012 che mostra 180 milioni di euro di ricavi persi a fronte 286 milioni di euro. Tale discrepanza deriva dal fatto che Poste Italiane non ha imputato in riduzione del costo netto i ricavi persi dei servizi postali non universali. Tale approccio, in quanto non in grado di riflettere gli effetti complessivi e verosimili che si genererebbero in uno scenario ipotetico di assenza degli obblighi, necessiterebbe di una correzione metodologica che ha impatto sulla riduzione del costo netto, rispetto a quello presentato da Poste Italiane.

**479.** Inoltre, complessivamente, le ipotesi formulate da Poste Italiane circa l'impatto sui volumi, derivante dall'eliminazione degli obblighi di servizio universale, sembra possano sottostimare i ricavi che sarebbero persi in ragione del riordino logistico prospettato e dell'applicazione dell'IVA ai prezzi dei servizi postali, attualmente esenti da tale imposta.

**480.** Gli obblighi di servizio universale che hanno maggiormente impatto sui volumi e quindi sui ricavi persi, sono da attribuire all'applicazione dell'IVA, alla chiusura dei centri di accettazione postali *business*, alla chiusura degli uffici postali, alla eliminazione della velocità e alla riduzione della frequenza di recapito, nonché all'eliminazione del regime di esclusiva. Ai fini di una corretta valutazione dei ricavi persi, l'eliminazione degli obblighi e le scelte

-

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> RP: Ricavi Persi; RT: Ricavi Totali

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> CE: Costi Evitabili; CT: Costi Totale

ipotizzate da Poste Italiane nello scenario controfattuale devono essere valutate tutte simultaneamente.

- **481.** Sono state dunque esaminate tutte le voci di ricavo contenute nella metodologia di calcolo del costo netto presentata da Poste Italiane (circa 100).
- **482.** In particolare, non sembrano emergere errori metodologici nella stima dei ricavi relativi alla Posta non prioritaria, Posta Prioritaria Retail, Posta Prioritaria Estero Raccomandate On Line, Altre raccomandate, Raccomandate da/per Estero, Assicurate, Stampe.
- **483.** Differentemente, la Posta massiva, la Posta prioritaria non *retail*, la Posta Target e la Posta raccomandata non *retail* potrebbero subire correzioni rispetto alle stime effettuate da Poste Italiane, le quali prevedono una perdita del *[Omissis]*% dei ricavi a fronte dell'applicazione dell'IVA. In questo senso, implicitamente, le stime di Poste Italiane presuppongono una scarsa elasticità della domanda al prezzo che è stata stimata ipotizzando, un valore dell'elasticità dei volumi al prezzo pari a -0,5 (valore pari a circa il doppio di quello rilevato nell'ambito di recenti studi, come ad es. Wik Consult 2011 *"Developments in the Dutch Postal Market"*, che indica un valore compreso tra -0,2 e -0,3). Le stime effettuate da Poste Italiane non appaiono pienamente applicabili alle peculiarità delle dinamiche cui sono soggetti i servizi postali offerti sui mercati italiani.
- **484.** Con la delibera n. 728/13/CONS, l'Autorità ha riscontrato nei mercati degli invii multipli un livello di elasticità superiore a quello prospettato implicitamente da Poste Italiane. Inoltre è noto che i clienti *business* soggetti ad esenzione IVA (PA, banche, assicurazioni, ONLUS) insieme ai clienti *business* di grandi dimensioni, come le *utilities*, sono i clienti con maggiore potere contrattuale, in grado di determinare le condizioni e i termini negoziali con gli operatori postali. Un aumento dell'IVA, si rifletterebbe, per circa il 50% dei volumi, direttamente sui prezzi praticati ai clienti *business* sensibili all'IVA, i quali verosimilmente modificherebbero le proprie scelte sul versante dell'offerta, anche in considerazione del fatto che il *pricing* non presenterebbe più alcuna differenza rispetto a quello dei concorrenti che già praticano, differentemente da Poste Italiane, prezzi soggetti ad IVA.
- **485.** Per di più, Poste Italiane ipotizza, attraverso i suoi modelli operativi di riordino della rete logistica, la chiusura di circa il 70% dei centri postali di accettazione della corrispondenza business, destinati prevalentemente alla raccolta della Posta massiva, Posta prioritaria, Raccomandata non retail, Atti giudiziari. Tale scelta organizzativa non avrebbe secondo Poste Italiane alcun impatto sui volumi. In realtà, l'ipotesi di chiusura dei centri di accettazione business, lascerebbe ai clienti business la possibilità di consegnare la corrispondenza in soli 30 punti, poco più di uno per regione, lasciando prive di centri di accettazione molte province anche di grandi dimensioni. I concorrenti di Poste Italiane, dispongono di numerosi punti di accettazione sul territorio nazionale, destinati a raccogliere la corrispondenza anche dei clienti business di piccole e medie dimensioni. La chiusura dei punti di accettazione ipotizzata da Poste Italiane non sarebbe neutra rispetto ai volumi di traffico che, verosimilmente, si sposterebbero a favore dei concorrenti.

- **486.** Poste Italiane ha fornito l'elenco dei centri postali oggetto di chiusura nonché la distribuzione dei volumi di traffico per centro postale. Ancorché tali centri postali gestiscono quantità di traffico significativamente inferiori rispetto agli altri 30 centri postali mantenuti aperti, il traffico perso in seguito alla loro chiusura comporterebbe comunque un ammontare ricavi persi.
- **487.** Dalla combinazione dell'applicazione dell'IVA e della chiusura dei punti di accettazione nonché, secondariamente, della riduzione dei livelli qualitativi di recapito, l'impatto sui ricavi persi è determinabile in un intervallo compreso tra un minimo del 5% e un massimo del 60% del traffico della corrispondenza massiva, prioritaria non *retail*, Posta Target e raccomandata non *retail*.
- **488.** Poste Italiane, ipotizza una riduzione dei ricavi degli invii singoli di posta raccomandata del [Omissis]%, per un importo di circa 8 milioni di euro. Gli invii delle raccomandate singole rappresentano l'unico servizio in cui l'incidenza degli utenti di tipo consumer è più elevata. Tali clienti sono per definizione sensibili all'IVA e dunque subirebbero l'intero aggravio dell'incremento di prezzo derivante dall'eliminazione dell'esenzione IVA. Inoltre, con la chiusura prospettata da Poste Italiane di un rilevante numero di uffici postali, si porrebbero le condizioni affinché la domanda possa effettivamente cercare soluzioni alternative, per quanto Poste Italiane abbia stimato una riduzione del 50% dei volumi di posta registrata accettata dagli uffici postali evitabili. Dal lato dell'offerta, infatti, la concorrenza potenziale tende sempre più a trasformarsi in concorrenza effettiva attraverso forme evolute di gestione della raccolta e della corrispondenza inesitata, fattori questi importanti per poter competere sui mercati della corrispondenza registrata. Conseguentemente, la modifica concomitante di due così importanti condizioni di accesso all'offerta della posta raccomandata, quali l'applicazione ai prezzi dell'IVA (20%) e la chiusura di oltre 9.500 uffici postali sui 14.000 esistenti, nonché lo sviluppo, dal lato dell'offerta, di una concorrenza effettiva e potenziale sempre più efficace, porta a stimare in via del tutto cautelativa la perdita dei ricavi da Raccomandata retail nella misura compresa tra il 5% e il 30% dei ricavi del servizio solo sugli uffici postali cosiddetti core. Tale riduzione comporta un decurtamento del costo netto complessivo.
- **489.** Sempre in merito ai servizi di invii singoli di posta registrata, Poste Italiane stima che il [Omissis]% del traffico da Raccomandata 1 migri verso i servizi tradizionali di Raccomandata J+N. Ciò comporta un recupero di quota dei ricavi che sarebbero persi nell'ipotesi di cessazione del servizio. Benché non siano state apportate rettifiche, la stima prospettata da Poste Italiane non sembra verosimile, soprattutto alla luce del fatto che il servizio di Raccomandata J+N che dovrebbe ricevere il traffico della Raccomandata 1 avrebbe un prezzo comprensivo di IVA molto simile a quello della stessa Raccomandata 1. Tale ulteriore fattore di riduzione della qualità del servizio, potrebbe andare a vantaggio della concorrenza, anche potenziale, che come già analizzato nella delibera n. 728/13/CONS è sempre più efficace nel mettere pressione sui prezzi praticati dal fornitore del servizio universale.
- **490.** A prescindere dalla stima dei ricavi persi sulla posta registrata, Poste Italiane ha erroneamente calcolato i ricavi persi della Raccomandata 1. Poste Italiane ha ipotizzato che il

[Omissis]% dei volumi della Raccomandata 1 sia recuperato attraverso la raccomandata tradizionale J+N. Tali volumi di traffico sono dunque valorizzati ai prezzi della raccomandata J+N e i conseguenti ricavi mantenuti accrescono il costo netto. Tuttavia i ricavi del [Omissis]% di traffico della Raccomandata 1 a prezzi reali correntemente praticati non sono annoverati tra i ricavi persi in seguito alla cessazione del servizio. Si propone pertanto di correggere tale criticità.

- **491.** Secondo quanto previsto dalla normativa vigente, Poste Italiane offre gli atti giudiziari in regime di esclusiva per la:
  - notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890, e successive modifiche;
  - notificazione a mezzo posta degli atti relativi alle violazioni del Codice della Strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 201).
- **492.** Poste Italiane ritiene che i volumi relativi agli atti giudiziari accettati presso gli UP (Atto giudiziario Retail) oggetto di chiusura si riducano del [Omissis]%, in considerazione di un possibile ricorso a sistemi di notifica on line. L'effetto è pari ad una diminuzione dei volumi di circa [Omissis] pezzi ([Omissis]%) e dei ricavi di 2 milioni di euro nel 2011 e nel 2012.
- 493. Nelle ipotesi formulate sui volumi degli atti giudiziari, Poste Italiane non considera che in uno scenario controfattuale di assenza degli obblighi, gli atti giudiziari non sarebbero offerti in un regime di esclusiva e non sarebbero esenti da IVA. Gli atti giudiziari, già per il 2011, sono offerti a prezzi superiori ai costi, ma il regime di esclusiva impedisce anche alla concorrenza potenziale qualsiasi forma di pressione sui prezzi. L'elevato livello dei prezzi relativi degli atti giudiziari fa sì che l'applicazione dell'IVA aumenterebbe significativamente i prezzi nominali. A dimostrazione dell'appetibilità del "mercato" dei servizi degli atti giudiziari, si può osservare che, con gli attuali livelli dei prezzi, la concorrenza è in grado di sottrarre quote di fatturato attraverso la fornitura di un servizio costoso, quale il servizio di messo notificatore. E' inoltre importante sottolineare, ai fini della determinazione dei volumi persi, che uno dei principali acquirenti degli atti giudiziari è rappresentato dalla PA, che com'è noto, non può detrarre l'IVA sugli acquisti.
- **494.** La modifica rilevante e sostanziale delle condizioni di accesso agli atti giudiziari non può non avere un impatto sui volumi e, quindi, sui ricavi degli atti giudiziari offerti da Poste Italiane che è stimabile in una riduzione compresa tra il 5% e il 60% dei ricavi del servizio. E' infatti verosimile che l'elasticità della domanda al prezzo e alla rimozione dell'obbligo di esclusiva sia superiore a quella stimata da Poste Italiane. L'incremento dei ricavi comporterebbe una decurtazione del costo netto complessivo.
- **495.** Poste Italiane ipotizza l'eliminazione completa del Pacco ordinario e nel far ciò stima che circa 30 milioni di euro di ricavi siano persi, ossia che non siano conseguiti dall'operatore ipotetico in assenza di obblighi sia nel 2011, sia nel 2012. Tuttavia, tali ricavi non sono portati in detrazione del costo netto complessivo, nonostante d'altra parte Poste Italiane imputi al costo netto circa *[Omissis]* milioni di euro di costi di produzione del pacco ordinario.

Diversamente con quanto imputato al costo netto, inoltre, Poste Italiane nella nota metodologica ha comunque affermato che non tutti i pacchi ordinari sarebbero migrati verso i pacchi offerti dai corrieri espresso. A questo proposito, appare tuttavia verosimile che, nel caso di eliminazione del servizio del Pacco ordinario, i volumi possano migrare a favore dei corrieri espressi in relazione alle quote di mercato dei concorrenti e che, quindi, una parte dei pacchi ordinari possano essere catturati dai servizi di pacco celere offerti dalla stessa Poste Italiane. I ricavi persi dovrebbero dunque essere ridefiniti rispetto a quelli stimati. Le rettifiche proposte ai ricavi dei pacchi comporterebbero un incremento del costo netto presentato da Poste Italiane per il 2011 e il 2012.

- **496.** Gli uffici postali evitabili, secondo le ipotesi di Poste Italiane, presentano ricavi da pacchi per *[Omissis]* milioni di euro, *[Omissis]* dei quali riconducibili a pacchi non ordinari. Poste Italiane non ha imputato tale quota di ricavi tra i ricavi persi sovrastimando di conseguenza il costo netto. Conseguentemente, si propone di portare a deduzione del costo netto per il 2011 i ricavi persi da pacchi non ordinari inviati dagli uffici postali evitabili. Lo stesso problema è stato riscontrato sui pacchi espressi accettati negli uffici postali oggetto di chiusura nel 2012. Ciò ha comportato la stessa rettifica del 2011.
- **497.** Gli uffici postali evitabili presentano inoltre ricavi da corrispondenza per *[Omissis]* milioni di euro. Di questi, Poste Italiane stima che solo 34,6 milioni siano persi in seguito ad un'ipotetica chiusura dei 9.500 uffici postali. Da una prima analisi tale stima non coincide con i ricavi persi da Raccomandata J+N in seguito alla chiusura degli uffici postali, valutabili dai dati dei ricavi forniti da Poste Italiane in 45,8 milioni di euro. Poste Italiane ha comunque imputato tra i ricavi persi da uffici postali il valore più alto tra i due e pertanto non sono state apportate correzioni a tale esercizio di calcolo.
- **498.** L'analisi di tutti i ricavi persi e mantenuti così come sopra descritta, comporterebbe una serie di rettifiche in detrazione del costo netto. Al fine di definire una metodologia consolidata di stima dei ricavi persi, i rispondenti alla consultazione pubblica potrebbero fornire tutte le informazioni utili a identificare le caratteristiche dei mercati e gli impatti dal lato della domanda e dell'offerta derivanti dall'eliminazione degli obblighi di servizio universale nonché dalle scelte riorganizzative prospettate da Poste Italiane.
- **D.12.1** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sui ricavi persi e mantenuti in un contesto di servizio universale?
- **D.12.2** Si condividono gli intervalli individuati per la stima di ciascuna delle voci dei ricavi persi?

## 12.3 Le osservazioni delle parti e le valutazioni conclusive dell'Autorità

**V218.** Sull'approccio metodologico dell'Autorità in merito all'analisi dei ricavi persi e mantenuti in un contesto di servizio universale, hanno formulato osservazioni, nel corso della consultazione pubblica, due operatori: Poste Italiane, che ha ritenuto non condivisibile

l'orientamento espresso nella delibera n. 260/14/CONS, e Nexive secondo la quale le stime di Poste Italiane sarebbero gravemente errate per difetto.

**V219.** In particolare, Poste Italiane ha osservato quanto segue:

• sull'elevato livello di elasticità ai prezzi degli invii multipli, Poste Italiane ha ritenuto che le tariffe applicate alla Posta massiva, alla Posta raccomandata Smart ed alla Posta prioritaria Pro sono rimaste invariate negli anni 2011 e 2012. Le variazioni dei volumi registrate nel 2011 e 2012 non deriverebbero, quindi, dall'elasticità dei volumi alle variazioni di prezzo, bensì dalla contrazione del mercato per effetto della digitalizzazione e della razionalizzazione delle spedizioni, nonché dalla migrazione dei volumi verso i servizi offerti dalla concorrenza o dalla stessa Poste Italiane al di fuori del servizio universale.

**V220.** Con riguardo alla chiusura di circa il 70% dei centri postali di accettazione della corrispondenza business, destinati per lo più alla raccolta della Posta massiva, Posta prioritaria, Raccomandata non *retail* e Atti giudiziari, Poste Italiane, ritenendo che tale scelta non vada ad impattare sui volumi, ha precisato che:

- il 95% dei volumi di corrispondenza business è accettata presso i primi 30 centri (comprendenti tutti i CMP);
- i flussi di corrispondenza business dipendono prevalentemente dalla dislocazione (non omogenea) sul territorio degli stabilimenti produttivi degli stampatori;
- i variegati servizi di pick-up consentirebbero ai clienti business di accedere ai 30 centri di accettazione dell'operatore NFSU ad un prezzo irrisorio;
- la possibilità di accedere a diversi servizi di posta ibrida permetterebbe la digitalizzazione della fase di raccolta/accettazione, senza costi aggiuntivi.

**V221.** Sui volumi degli Atti giudiziari, Poste Italiane ha ribadito che, in uno scenario controfattuale, né il venir meno del regime di esclusiva, né l'applicazione dell'IVA determinerebbero una variazione apprezzabile dei volumi e che, in ogni modo, l'eventuale riduzione sarebbe ampiamente ricompresa in quella associata alla chiusura degli Uffici postali, stimata in circa il 50% dei volumi accettati dagli UP chiusi. A sostegno di ciò, Poste Italiane ha osservato che:

- gli Atti giudiziari già nello scenario attuale sarebbero sottoposti alla pressione competitiva dei servizi sostitutivi (messo notificatore e PEC);
- il costo di spedizione viene in molti casi ribaltato sul destinatario dell'Atto giudiziario;
- per i servizi integrati di notifica, l'aumento percentuale del prezzo del servizio di recapito inciderebbe relativamente sul prezzo complessivo in quanto la scelta del servizio sarebbe orientata dal valore attribuito all'integrazione del servizio.

**V222.** Allo stesso modo, Poste Italiane ha ritenuto non condivisibili gli intervalli individuati dall'Autorità per stimare le voci dei ricavi persi sulla base di quanto di seguito considerato:

• il 95% dei volumi complessivamente accettati sono gestiti dai primi 30 centri di accettazione, da ciò consegue che i volumi persi per effetto della chiusura del 70% dei punti di accettazione potrebbero al più attestarsi al 5%. Dal momento che l'impatto sui

ricavi dei prodotti di corrispondenza massiva (Prioritaria non *retail*, Posta target e Posta raccomandata non *retail*) sono stati stimati dall'Autorità in un intervallo compreso tra un minimo del 5% ed un massimo del 60%, Poste Italiane ha osservato come il restante 55% di perdita dei volumi (fatta, appunto, salva la riduzione del 5% connessa alla chiusura dei punti di accettazione) dipenderebbe dalle variazioni dei prezzi. Tuttavia, secondo Poste Italiane, poiché i volumi degli invii effettuati dai clienti che non possono detrarre l'IVA rappresentano circa il 50% del totale degli invii, per arrivare all'intervallo massimo ipotizzato del 60% dovrebbe ammettersi che Poste Italiane perda tutti i volumi spediti dai clienti che non detraggono l'IVA, nonché il 5% dei volumi dei clienti che, detraendo l'IVA, non subirebbero variazioni dei prezzi;

- la Raccomandata *retail* per la quale l'intervallo stimato dall'Autorità è compreso tra il 5% ed il 30% dei ricavi del servizio solo sugli uffici postali *core* vedrebbe la percentuale dei clienti che non possono detrarre l'IVA (persone fisiche e PA) raggiungere al massimo il 41% del totale. Pertanto, affinché vi sia una perdita del 30%, tale clientela dovrebbe ridurre le spedizioni con Poste Italiane del 73%, con ciò derivando un'elasticità dei volumi al variare dei prezzi pari a circa 3.5, valore che non troverebbe riscontro nella letteratura di settore;
- quanto al confronto tra i prezzi della Raccomandata 1 (già soggetta ad IVA) e della Raccomandata *retail* (che, nello scenario controfattuale, ne assorbirebbe in parte i volumi nonostante l'applicazione dell'IVA, attualmente esente), Poste Italiane ha ritenuto che lo stesso sia da effettuarsi a parità di regime fiscale. Per Poste Italiane, la differenza di prezzo tra i due servizi (compresa tra 1,40 € e 1,70 €) sarebbe idonea a giustificare il riassorbimento di una parte preponderante dei volumi di Raccomandata 1 mediante il servizio di Raccomandata tradizionale;
- sui ricavi persi dall'operatore NFSU per effetto dell'eliminazione del servizio di Pacco ordinario, Poste Italiane ha rappresentato che i 30 milioni di euro di ricavi persi sono stati correttamente contabilizzati in detrazione del costo netto complessivo.

**V223.** Nexive ha ritenuto che questo scenario abbia vizi ancora più radicali, ed in particolare non sia ragionevole dal punto di vista commerciale: Nexive ha valutato le stime di PI relative ai ricavi persi e mantenuti con particolare riferimento alla posta massiva, settore molto prossimo a quello in cui opera l'azienda.

**V224.** Nexive ha sostenuto che i propri ricavi possano rappresentare una ragionevole *proxy* dei ricavi che avrebbe nella posta massiva, un operatore NFSU. Per differenza con i ricavi attuali di PI nel settore si otterrebbe così una valutazione dei ricavi perduti in uno scenario di riferimento commercialmente sostenibile. A questo proposito, Nexive ha notato come la grande maggioranza del proprio fatturato si riduca, che nell'anno 2012 era pari a circa [*Omissis*] di euro, dalla Posta Certificata (sistema "*Formula Certa*"), servizio prossimo alla posta massiva, e considerato dall'Autorità sostituibile a quest'ultimo.

**V225.** Inoltre, Nexive opera in assenza di obblighi di servizio universale, e possiede una propria infrastruttura di rete postale diffusa sul territorio nazionale, che nel 2012 copriva all'incirca il 70% delle famiglie italiane. PI ha invece conseguito nello stesso anno nel settore

della posta massiva ricavi per € 685 milioni. Il fatturato di Nexive – che rappresenta una ragionevole proxy dei ricavi di un operatore NFSU – risulta quindi di circa il [Omissis] inferiore a quello ipotizzato da PI nello scenario NFSU al netto dell'effetto IVA (e pari a 649 milioni di euro). Tale percentuale rappresenta, a parere di Nexive, una riduzione dei ricavi ben più ragionevole di quella – trascurabile – ipotizzata da PI, pari per la posta massiva a soli 37 milioni di euro. Tale percentuale risulta più elevata dell'estremo superiore dell'intervallo ipotizzato dall'Autorità (5%-60%), e potrebbe apparire a prima vista troppo elevata. Si noti, tuttavia, come essa sia invece algebricamente lineare rispetto allo scenario di PI, in cui sarebbero eliminati il 70% circa degli uffici postali, così come il 70% dei centri di accettazione business, e ridotta – in media nazionale – del 60% la frequenza di recapito. In uno scenario controfattuale commercialmente sostenibile (come quello di Nexive stessa), quindi, ad una riduzione del 70% dei livelli di servizio offerto in assenza di obblighi, si contrapporrebbe una riduzione di pari entità nei ricavi della posta massiva, ipotesi che Nexive considera ben più verosimile di quella, di sostanziale invarianza, adottata da PI. conclusione, Nexive concorda con l'Autorità sull'approccio adottato per la verifica dei ricavi persi e mantenuti nello scenario controfattuale, ma - perlomeno per il segmento della posta massiva – ritiene che gli intervalli percentuali di riduzione dell'Autorità risultino inverosimili e massicciamente sottostimati. Invita, pertanto, l'Autorità a riesaminare approfonditamente le ipotesi ed i risultati delle simulazioni di PI.

**V226.** La verifica dei ricavi persi nello scenario controfattuale dell'operatore NFSU riguarda tutti i ricavi che Poste Italiane perderebbe sui servizi offerti (es. corrispondenza, finanziari, assicurativi, telecomunicazioni, ecc.) in esito alla rimozione simultanea di tutti gli obblighi di servizio universale tra cui la riduzione della frequenza e della velocità di recapito, la chiusura degli uffici postali, l'eliminazione del servizio del pacco ordinario, l'eliminazione dell'esenzione IVA.

**V227.** Ai ricavi persi causati dall'eliminazione dell'obbligo, Poste Italiane ha prospettato anche la chiusura del 70% dei centri di accettazione business, per la quale l'Autorità ha ipotizzato in consultazione pubblica una significativa perdita di ricavi. In esito alle osservazioni espresse dai rispondenti alla consultazione pubblica, è emerso che la chiusura del 70% dei centri di accettazione business non avrebbe verosimilmente impatto sulla perdita dei ricavi in quanto Poste Italiane sarebbe in grado di sopperire ai punti di accettazione attraverso servizi di *pick-up*.

**V228.** In merito agli invii multipli di posta ordinaria e registrata, l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica una perdita dei ricavi compresa tra il 5% e il 60%. Dalle osservazioni degli operatori non sono pervenuti contributi credibili sulla quantificazione dei ricavi persi di tali servizi, gli operatori concorrenti hanno affermato che la sola applicazione dell'IVA avrebbe un impatto rilevante nella perdita di volumi e di ricavi per Poste Italiane, in particolare sui servizi di posta massiva, di posta registrata e degli atti giudiziari.

V229. Sicuramente un incremento dei prezzi da introduzione dell'IVA dell'ordine del 20% non può non avere un impatto significativo sulla riduzione della domanda, in particolare sulla cosiddetta domanda sensibile all'IVA, ma anche su quella non sensibile. A quest'ultimo

proposito non sembra credibile che un'azienda mittente che può scaricare l'IVA sul cliente finale sia completamente neutra all'applicazione dell'IVA ai prezzi finali dei servizi postali. Infatti, introducendo l'IVA ai clienti finali questi potrebbero ridurre la domanda. Qualora i clienti finali già paghino l'IVA su un prodotto postale, l'IVA eventualmente introdotta sui servizi postali sarebbe invece una nuova voce di costo per l'azienda mittente.

**V230.** Comunque con la delibera n. 728/13/CONS l'Autorità ha accertato una rilevante elasticità al prezzo degli invii multipli di posta ordinaria ben superiore a quanto prospettato da Poste Italiane nel presente procedimento.

**V231.** Differentemente da quanto sostenuto nell'ambito delle verifiche del costo netto, Poste Italiane nell'ambito del provvedimento n. 24293 di chiusura istruttoria A441 "*Applicazione dell'IVA sui servizi postali*" dell'AGCM ha fornito le stime sui ricavi persi da applicazione di IVA che sembrano in linea con le stime dell'Autorità stabilite con la delibera n. 728/13/CONS.

V232. Dal procedimento A441 dell'AGCM si evince infatti che "La stessa Poste ha quantificato - in valutazioni interne e studi di marketing - come, in caso di obbligo di applicazione dell'imposta sui prodotti di posta massiva, posta assicurata, Posta Target e posta raccomandata, la parte di domanda "a rischio" (ovvero che tornerebbe ad essere contendibile e, pertanto, potrebbe essere sottratta a Poste dai concorrenti) sia superiore al 30%. Poste ha, tra l'altro, affermato di aver «tenuto conto, attraverso specifiche ipotesi, della perdita di volumi connessa alle spedizioni cessate per effetto dell'innalzamento dei prezzi, dell'ulteriore perdita di competitività connessa al fatto che alcune aree extraurbane potrebbero diventare interessanti per la concorrenza ai nuovi e più alti prezzi di Poste». 216. In particolare, i ricavi da clienti "sensibili all'IVA" rappresentano in media il 50% del totale ricavi con riferimento ai mercati interessati dalle negoziazioni individuali, fino a raggiungere punte del [70-80%] nell'ambito della posta massiva e [70-80%] nella posta registrata (nella quale sono ricomprese tanto le raccomandate tanto le assicurate). Inoltre deve osservarsi che Poste ha stimato, nella colonna 3 della seguente tabella 25, la percentuale dei ricavi a rischio in caso di applicazione dell'IVA in un valore che va dal [30-40%] per la posta massiva fino al [50-60%] degli altri servizi (vedi colonna 3 della tabella 25). La stessa Poste, pertanto, ritiene tale parte di domanda non contendibile dai concorrenti proprio per effetto dell'esenzione IVA.

Tabella 25: impatto dell'introduzione dell'Iva sulla posizione di Poste Italiane

prodotto	percentuale ricavi da clienti sensibili all'IVA	percentuale ricavi considerati a rischio (invii verso AM e CP presidiate da competitor ed EU pari al 10% dei ricavi totali)	delta competitività dell'offerta PI (incremento del prezzo PI vs comp. Prezzo attuale PI)
posta massiva	[70-80%]	[30-40%]	[20-30%]
posta registrata GC/PPAA	[70-80%]	[50-60%]	[20-30%]
servizi integrati	[90-100%]	[50-60%]	[20-30%]
Posta Target	[20-30%]	[50-60%]	[20-30%]

Fonte: estratto da tabella Poste Italiane, doc. 53, p. 17

Nella tabella sono stati evidenziati anche i dati relativi ai servizi integrati. Tali servizi rivestono particolare importanza nell'ambito delle offerte di Poste Italiane che prevedono spesso la fornitura di servizi "accessori" in esenzione IVA (come ad esempio nel caso dell'offerta Poste Easy Basic). Sul punto merita osservare che Poste Italiane non ha contestato, sotto questo profilo, l'analisi svolta né ha posto in dubbio l'esistenza e/o la validità dei dati sopra riportati che evidenziano la preclusione concorrenziale determinata dall'esenzione IVA".

- **V233.** Le percentuali dichiarate da Poste Italiane nell'ambito del procedimento A441 di ricavi considerati a rischio presentano intervalli più stretti rispetto a quelli identificati dalla delibera 260/14/CONS. Comunque tali intervalli si collocano nella fascia alta degli intervalli definiti dall'Autorità nonostante la perdita di ricavi nell'ambito del servizio universale non dipenda solo dall'introduzione dell'IVA ma anche da un forte peggioramento della qualità dei servizi garantita dagli obblighi e dalla rimozione del regime di esclusiva.
- **V234.** In base ai risultati dell'elasticità determinati con la delibera n. 728/13/CONS, di quanto stimato dagli operatori concorrenti nell'ambito della consultazione pubblica nonché di quanto dichiarato da Poste Italiane nel procedimento A441, appare che la rimozione simultanea degli obblighi di servizio universale comporti per gli invii multipli di posta ordinaria e registrata una perdita dei ricavi non inferiore al 30%.
- **V235.** La stessa percentuale (30%) di riduzione dei ricavi è stimabile per gli invii multipli degli atti giudiziari che non sarebbero più soggetti a regime di esclusiva. Tale percentuale appare particolarmente cautelativa alla luce del fatto che gli atti giudiziari oltre vedere applicata l'IVA sarebbero resi contendibili alla concorrenza per effetto dell'eliminazione del regime di esclusiva.
- **V236.** Per quanto riguarda gli invii singoli di posta ordinaria e registrata (prioritaria e raccomandata) e degli atti giudiziari, questi subirebbero oltre a un incremento di prezzo per l'applicazione dell'IVA anche un forte deterioramento dei livelli di qualità che vedono aggiunta alla riduzione della frequenza e velocità di recapito anche la chiusura uffici postali. Tali condizioni genererebbero una perdita di ricavi non inferiore 15%.
- **V237.** I ricavi da pacchi ordinari sono valutabili come integralmente persi, così come i pacchi espressi inviati dagli uffici postali chiusi per effetto della concorrenza dei corrieri espresso e degli altri operatori postali.
- **V238.** I ricavi da telegrammi sono valutabili come integralmente persi in ragione del forte peggioramento della qualità dei servizi di recapito e accettazione (frequenza, velocità di recapito).
- **V239.** I ricavi da avviso di ricevimento sono valutabili come persi nella misura del 50% dei volumi persi degli invii singoli e multipli di posta registrata.
- **V240.** I ricavi finanziari persi, dichiarati da Poste Italiane nei modelli operativi relativi alla chiusura degli uffici postali sono portati a deduzione del costo netto.

- **V241.** I ricavi da raccomandata1 sono portati a deduzione del costo netto in quanto Poste Italiane non ha erroneamente annoverato tra i ricavi persi il 90% dei volumi che sarebbe perso in esito alla cessazione del servizio.
- **V242.** Per le restante voci di ricavi restano confermate le stime di ricavi persi dichiarate da Poste Italiane.

### 13. I vantaggi intangibili e commerciali

- 13.1. Lo scenario ipotetico, presentato da Poste Italiane, sulla stima dei vantaggi intangibili e commerciali
- **499.** Poste Italiane quantifica i benefici indiretti, di cui gode un fornitore di servizio universale, sostenendo che le sinergie commerciali, derivanti dalla vendita congiunta di più prodotti universali, possono produrre ricavi aggiuntivi, di cui si tiene già conto quando si considera il totale dei ricavi universali. In altre parole, il totale dei ricavi universali tiene già conto delle extra-vendite effettuate in forza della sinergia con la vendita di altri prodotti universali.
- **500.** Per quanto riguarda, invece, le possibili sinergie commerciali relative alla vendita di prodotti diversi da quelli del SU, Poste Italiane, sia per il 2011 che per il 2012, è arrivata ad una stima del valore di tale sinergia attraverso due indagini di mercato.
- **501.** La prima ricerca è stata condotta sulla clientela Bancoposta ed è stata realizzata da GN Research nel gennaio 2010 per quanto riguarda i risultati forniti nella verifica del costo netto per l'anno 2011 e da DOXA nel novembre/dicembre 2012 per quanto riguarda i risultati forniti per la verifica del costo netto per l'anno 2012. Agli intervistati è stato, inizialmente, chiesto "Il fatto che BancoPosta faccia parte di Poste Italiane ha un'influenza..." con le tre opzioni "Positiva", "Negativa", "Nessuna Influenza". Dai risultati 2011, emerge che il [omissis]% del campione intervistato ritiene che Poste Italiane abbia un'influenza positiva su BancoPosta, il [omissis]% che Poste Italiane abbia una influenza negativa su Bancoposta, il restante [omissis]% nessuna influenza. Di conseguenza, Poste Italiane ha ritenuto che l'influenza netta positiva di Poste Italiane sia stimabile pari alla differenza tra la percentuale positiva e quella negativa, ovvero pari al [omissis]%. Dai risultati 2012 emerge un'influenza positiva per il [omissis]%, un'influenza negativa per [omissis]% e nessuna influenza per il restante [omissis]%. L'influenza netta positiva stimata da Poste Italiane risulta pari quindi al [omissis]%.
- **502.** Successivamente è stato chiesto agli intervistati che ritengono che Poste Italiane abbia un'influenza positiva, di motivare la risposta ed è stata fornita loro una serie predefinita di opzioni di risposta. Per il 2011 è stata fornita la seguente serie di risposte:

Maggiore fiducia / sicurezza E' un ente a partecipazione statale Competitività / vastità dei servizi Diffusione a livello nazionale / non è un ente locale Maggiore prestigio del nome Storicità / esperienza storica dell'azienda Efficienza del servizio (puntualità) Italianità come valore aggiunto Maggiore tutela del cliente / viene incontro alle esigenze Professionalità del personale Chiarezza / trasparenza Sinergia tra servizio postale e bancario Altro Non indica

Per il 2012, invece, sono state fornite le seguenti opzioni:

Maggiore fiducia \ sicurezza Maggiore prestigio del nome Efficienza del servizio Storicità \ esperienza storica dell'azienda Professionalità del personale Chiarezza \ trasparenza Diffusione a livello nazionale\ non è un ente locale Italianità come valore aggiunto Sinergia tra servizio postale e bancario E' un ente a partecipazione statale Competitività \ vastità dei servizi Maggiore tutela del cliente\incontro alle esigenze Tutela il cliente da inefficienza dei servizi Ente non internazionale Tutela da scarsa professionalità del personale Altro Non indica

**503.** Dall'analisi delle risposte emerge che l'opzione "Sinergia tra servizio postale e bancario" (presente tra le opzioni sia nel 2011 che nel 2012) raccoglie lo [*omissis*]% delle risposte nel 2011 ed il [*omissis*]% nel 2012 (su un totale risposte, essendo il questionario a risposta multipla, di 129% per il 2011 e 116,8% per il 2012). Esiste un'altra opzione fornita ai rispondenti ("Diffusione a livello nazionale" con il [*omissis*]% di risposte nel 2011 e [*omissis*]% nel 2012) che, secondo Poste Italiane, è, almeno in parte, riconducibile al Servizio Universale ed all'obbligo di diffusione territoriale ad esso connesso. Pur precisando che, a suo giudizio, la nozione di "diffusione a livello nazionale" non coincide univocamente con il

Servizio Universale, Poste Italiane ha dichiarato di aver fatto coincidere le due nozioni. Quindi, sommando i risultati delle due risposte e ponderando la somma ([omissis]% per il 2011 e [omissis]% per il 2012) per il totale delle risposte (129% e 116,8%), Poste Italiane giunge ad un valore, del [omissis]% per il 2011 e del [omissis]% per il 2012, che rappresenterebbe la misura delle motivazioni riconducibili al Servizio Universale tra coloro che ritengono che Poste Italiane abbia un'influenza positiva su BancoPosta. Rapportando quest'ultimo numero alla percentuale di coloro che attribuiscono una influenza netta positiva ([omissis]% e [omissis]%), Poste Italiane ottiene una stima del vantaggio che Poste Italiane trae, relativamente a BancoPosta, dall'essere il fornitore del Servizio Universale pari al 4,2% per il 2011 e del 3,5% per il 2012.

504. La seconda ricerca di mercato è stata realizzata da IPSOS mediante interviste a campione all'interno di uffici postali effettuate nel novembre/dicembre 2009 per quanto riguarda i risultati utilizzati nella verifica del 2011 e nel novembre/dicembre 2012 per quanto riguarda i risultati utilizzati nella verifica del 2012. L'indagine riguarda il comportamento dei clienti degli uffici postali, vale a dire la tipologia di operazioni che si accingevano a compiere al momento dell'intervista. In questo caso, dai risultati emerge che solo il [omissis]% per il 2011 ed il [omissis]% per il 2012 degli intervistati ha effettuato operazioni relative al servizio universale e, di questi, solo il [omissis]% (dato identico sia per il 2011 che per il 2012) ha effettuato sia operazioni del servizio universale sia operazioni relative a servizi finanziari/transazionali (es. pagamento bollettini). Nello specifico, il [omissis]% ha effettuato operazioni del servizio universale congiuntamente ad operazioni transazionali, lo [omissis]% ha effettuato operazioni del servizio universale congiuntamente ad operazioni finanziarie. Ipotizzando, quindi, [omissis], Poste Italiane stima [omissis] 4% la misura del vantaggio che trae, relativamente ai servizi finanziari/transazionali, dall'essere il fornitore del Servizio Universale.

**505.** Per quanto riguarda la valutazione dell'esistenza di eventuali benefici indiretti, derivanti dalla fornitura del servizio universale, legati al brand di Poste Italiane, in relazione alla vendita di prodotti finanziari, secondo Poste Italiane, va considerato l'assetto proprietario della Società. Infatti, relativamente ai servizi finanziari il brand di Poste Italiane sarebbe intrinsecamente collegato alla natura di azienda di proprietà dello Stato. Gli acquirenti ed i possessori di prodotti finanziari prestano la massima attenzione alla solidità dell'emittente dei prodotti ed è, quindi, evidente che, un'azienda di proprietà dello Stato, per i possessori/acquirenti di prodotti finanziari, presenta la massima affidabilità e solidità. Sempre secondo Poste Italiane è evidente, inoltre, che chi entra in un ufficio postale per spedire una raccomandata del valore di 3,30 euro non acquista per questo anche, ad esempio, un buono postale del valore di 10.000 euro; infatti, le due operazioni si riferiscono a prodotti che fanno parte di mercati completamente diversi e separati fra loro, ognuno con la propria autonoma e diversa funzione di domanda. L'acquisto di un prodotto di investimento non è mai un acquisto d'impulso necessario. Pertanto, Poste Italiane ritiene che i benefici collegati al brand per i prodotti finanziari non risiedano nella fornitura del SU, bensì nello status pubblico dell'azionista.

506. In conclusione, Poste Italiane stima la misura del vantaggio che trae sui servizi finanziari in quanto FSU in un valore pari al 4%. Per arrivare ad una quantificazione monetaria del vantaggio, Poste Italiane, per il 2011, applica tale valore al margine operativo dei servizi finanziari/transazionali pari, per il 2011, a [omissis] euro ottenendo valore del vantaggio economico pari a [omissis] euro. Occorre evidenziare, inoltre, che Poste Italiane, prima della conclusione della verifica sul costo netto per l'anno 2011, ha inviato all'Autorità un documento in cui, sulla base di un sondaggio effettuato nel gennaio 2014, rivede al rialzo le stime sui benefici intangibili nel 2011 per un valore pari a circa [omissis] euro. Per il 2012, invece, Poste Italiane effettua un calcolo più elaborato rapportando il numero di operazioni transazionali effettuate congiuntamente a quelle di SU ([omissis]%) rispetto al totale numero di operazioni di pagamento ([omissis]% del totale) e il numero di operazioni finanziarie effettuate congiuntamente a quelle di SU ([omissis]%) rispetto al totale numero di operazioni finanziarie ([omissis]% del totale). In questo modo Poste Italiane ottiene una stima della percentuale dei clienti che effettuano operazioni di pagamento (es. bollettini) congiuntamente ad operazioni di SU pari al [omissis]% ed una stima della percentuale dei clienti che effettuano operazioni finanziarie congiuntamente ad operazioni di SU pari al [omissis]%.

507. A questo punto la stima del vantaggio commerciale è stata effettuata sulla base delle seguenti considerazioni: alla famiglia dei servizi di pagamento è stata attribuita la percentuale di vantaggio commerciale del [omissis]% risultante dalla ricerca IPSOS in riferimento ai bollettini; alla famiglia dei servizi di conto corrente la percentuale del [omissis]% risultante dalla ricerca IPSOS in riferimento ai servizi finanziari diversi dai bollettini (servizi conto corrente); alla famiglia dei servizi di risparmio (investimenti, finanziamenti, polizze assicurative) una percentuale dello 0%, in considerazione del fatto che l'acquisto di tali servizi non può considerarsi correlato alla fornitura del SU. Secondo Poste Italiane, infatti, gli acquirenti ed i possessori di tali prodotti finanziari prestano attenzione alla solidità dell'emittente dei prodotti e, pertanto, considerano che un'azienda di proprietà dello Stato presenti la massima affidabilità. Le differenti percentuali di vantaggio commerciale sono state, poi, ponderate in funzione dei ricavi generati da ciascuna delle tre famiglie di prodotto ottenendo una percentuale media ponderata pari al 2%. Applicando tale valore al risultato operativo dei servizi finanziari pari, per il 2012, a [omissis] euro Poste Italiane ottiene il valore del vantaggio economico per il 2012 quantificato in [omissis] euro.

### 13.2. Le analisi dell'Autorità sui vantaggi intangibili e commerciali

**508.** I vantaggi intangibili e commerciali analizzati ai fini della determinazione dell'onere complessivo del servizio universale sono riconducibili:

- a) alla fedeltà al marchio;
- b) alle occasioni di contatto;
- c) alle potenzialità da first mover;
- d) all'uso diversificato della rete di accesso.

#### a) Fedeltà al marchio

- **509.** La "fedeltà al marchio" rappresenta il vantaggio che esiste se, e nella misura in cui, i cittadini attribuiscono un valore anche al servizio sociale prestato dall'operatore fornitore del servizio universale che si traduce in scelte economiche dei consumatori influenzate da un marchio la cui importanza è determinata in larga misura dagli obblighi di servizio universale. Poste Italiane ha presentato solo questa tipologia di vantaggio intangibile nonostante i vantaggi commerciali e intangibili derivanti dagli obblighi di servizio universale di cui potrebbe godere Poste Italiane sembrano molto più numerosi.
- **510.** Poste Italiane, ha elaborato la stima dei vantaggi intangibili e commerciali basandosi su due indagini di mercato (ricerca IPSOS e GN Research DOXA).
- **511.** La ricerca IPSOS analizza il comportamento della clientela all'interno degli Uffici Postali e da questa emerge che solo il [Omissis]% dei clienti, quando è in un ufficio postale, effettua sia operazioni del servizio universale sia operazioni dei servizi finanziari. Poste Italiane utilizza questo dato per dedurre che solo il [Omissis]% della sua clientela finanziaria è diventata tale grazie al fatto che Poste Italiane è fornitore del servizio universale. Questo metodo di analisi non appare attendibile ai fini della stima dei vantaggi intangibili, in quanto non appare esservi un diretto collegamento tra le operazioni che un cliente deve effettuare all'interno di un ufficio postale e le motivazioni per le quali è, eventualmente, diventato cliente di Poste Italiane anche per quanto riguarda i servizi bancari o assicurativi.
- **512.** Diversamente dalla ricerca ISPSOS, le indagini effettuate sui clienti di Bancoposta da GN Research DOXA, per quanto limitati ad una tipologia di clienti (e non anche ai clienti di Postevita), hanno permesso di identificare diverse categorie di risposte in grado di misurare i vantaggi intangibili di cui fruirebbe Bancoposta dall'influenza di Poste Italiane. Dopo aver stimato dall'indagine che oltre il 50% dei rispondenti attribuiva un'influenza positiva di Poste Italiane su BancoPosta, la ricerca è stata ulteriormente affinata formulando un altro quesito finalizzato a catturare le ragioni più puntuali sottostanti a tale influenza positiva.
- **513.** Dai risultati della ricerca, evidenziati nelle tabelle seguenti, emergono 14 categorie di risposte per il 2011 e 17 per il 2012, riportate in ordine decrescente di percentuali di preferenze espresse nelle risposte, due delle quali (n. 4 e 12 nel 2011 e 7 e 9 nel 2012) valutate da Poste Italiane come pertinenti. In particolare, nelle tabelle, le prime 5 categorie di risposta pesano circa i 3/4 del totale delle preferenze espresse per entrambi gli anni di riferimento.

	INFLUENZA POSITIVA PER L'ANNO 2011
1	Maggiore fiducia / sicurezza
2	E' un ente a partecipazione statale

3	Competitività / vastità dei servizi
4	Diffusione a livello nazionale / non è un ente locale
5	Maggiore prestigio del nome
6	Storicità / esperienza storica dell'azienda
7	Efficienza del servizio e puntualità
8	Italianità come valore aggiunto
9	Maggiore tutela del cliente / viene incontro alle esigenze
10	Professionalità del personale
11	Chiarezza / trasparenza
12	Sinergia tra servizio postale e bancario
13	Altro
14	Non indica
	Totale influenza positiva

	INFLUENZA POSITIVA PER L'ANNO 2012
1	Maggiore fiducia / sicurezza
2	Maggiore prestigio del nome
3	Efficienza del servizio
4	Storicità / esperienza storica dell'azienda
5	Professionalità del personale
6	Chiarezza / trasparenza
7	Diffusione a livello nazionale / non è un ente locale
8	Italianità come valore aggiunto
9	Sinergia tra servizio postale e bancario
10	E' un ente a partecipazione statale

11	Competitività / vastità dei servizi
12	Maggiore tutela del cliente / viene incontro alle esigenze
13	Tutela il cliente da inefficienza dei servizi
14	Ente non internazionale
15	Tutela da scarsa professionalità del personale
16	Altro
17	Non indica
	Totale influenza positiva

- **514.** Poste Italiane considera pertinenti nel 2011 e nel 2012 solo le categorie di risposte relative alla diffusione territoriale e alla sinergia del servizio postale con i servizi bancari. Inoltre, il peso delle risposte varia in modo rilevante da un anno all'altro, fermo restando il peso ad esse attribuito dai rispondenti. Poste Italiane ha infine modificato, senza adeguata giustificazione ed in assenza di indicazioni regolamentari, la metodologia di calcolo dei vantaggi intangibili e commerciali tra il 2011 e il 2012, con ciò indebolendo l'affidabilità della propria determinazione effettuata sui vantaggi intangibili e commerciali.
- **515.** Dal responso fornito nell'ambito dell'indagine emergono comunque elementi provenienti anche da clienti che ignorano la reale portata del servizio universale che potrebbero attribuire a Poste Italiane un'influenza positiva su Bancoposta proprio per ragioni legate all'esistenza degli obblighi normativi del servizio universale. In questo senso, molte delle categorie di risposta presenti nelle tabelle sembrano pertinenti al servizio universale.
- **516.** Le categorie di risposte riportate nell'indagine di GN Research-DOXA sembrano infatti parzialmente pertinenti per effettuare la stima dei vantaggi intangibili e commerciali derivanti dall'influenza positiva che Poste Italiane può avere sui servizi finanziari di BancoPosta.
- **517.** L'indagine GN Research DOXA, relativa ai clienti Bancoposta, potrebbe dunque rappresentare un punto di partenza per la definizione di una metodologia anche tenuto conto delle osservazioni espresse dai soggetti interessati nell'ambito della consultazione pubblica in grado di approssimare, nel modo più puntale possibile, il valore economico dei vantaggi intangibili di cui beneficiano le imprese appartenenti al gruppo di Poste Italiane per il fatto di fruire del marchio Poste Italiane e della dotazione della rete postale, entrambi derivanti direttamente e indirettamente dagli obblighi di servizio universale.

#### b) Occasioni di contatto

- **518.** Ulteriori vantaggi intangibili e commerciali sembra debbano essere attribuiti al fatto che l'operatore incaricato di fornire il servizio universale può godere anche di un beneficio pubblicitario effettivo o potenziale attraverso l'enorme disponibilità di immobili, mezzi e personale diffusi sul territorio nazionale, il cui *brand* è riconoscibile. L'operatore, infatti, può ottenere dei vantaggi intangibili dalla pubblicità operata tramite l'esposizione, su tutto il territorio nazionale, del logo che lo contraddistingue sugli uffici postali, sui mezzi di trasporto aerei e su gomma nonché sul personale. Inoltre, Poste Italiane può sfruttare le occasioni di contatto pubblicitarie attraverso l'uso dell'interno degli uffici postali per le comunicazioni di mercato.
- 519. Per quantificare il beneficio pubblicitario esterno è possibile utilizzare, come base di partenza, lo stesso modello che viene utilizzato nelle telecomunicazioni per quantificare il beneficio causato dall'esposizione del proprio logo dell'operatore nelle cabine telefoniche e nelle cupole telefoniche. In particolare, nel caso del settore delle telecomunicazioni, è stimata la spesa pubblicitaria che l'operatore notificato dovrebbe sostenere se volesse ottenere un impatto di *marketing* equivalente a quello che deriva dall'esposizione del logo commerciale nelle cabine telefoniche. Il metodo di determinazione del valore pubblicitario attraverso il costo connesso a tale attività, pur non essendo il metodo maggiormente utilizzato, tende a sottostimare il valore reale della comunicazione pubblicitaria e quindi a produrre stime conservative dei vantaggi intangibili e commerciali. Al fine di calcolare il valore pubblicitario, secondo tale metodo, è necessario quantificare i costi pubblicitari per mq per dei poster stradali di dimensioni equivalenti, prendendo inoltre in considerazione sconti a volume e a tempo (che diventano rilevanti se i poster acquistati sono superiori a 100 e se la durata del contratto è superiore ai 15 giorni).
- **520.** Nel caso delle telecomunicazioni, per la stima del costo netto per l'anno 2006 (l'anno più recente di calcolo) European Economics Research Limited, la società di revisione a cui Agcom ha affidato la verifica del costo netto, ha associato a ciascuna cabina telefonica, considerata una superficie di esposizione pari a 6 mq, un valore pubblicitario pari a € 888. Tale valorizzazione potrebbe essere più puntuale tenendo conto dei prezzi di mercato distinti per provincia. Ciò richiede la definizione di una metodologia di rilevazione dei prezzi che non si modifichi nel tempo e che potrebbe essere proposta dai soggetti interessati nell'ambito della consultazione pubblica.
- **521.** Sulla base della metodologia sopra riportata, è stata dunque stimata una superficie espositiva alle varie categorie di elementi riportanti i logo di Poste Italiane, secondo quanto riportato nella tabella che segue:

Opportunità di contatto	
Casco motorino	0,2 mq
Giubbotto/casacca del portalettere	1 mq
Macchina	5 mq
Ufficio Postale	8 mq
Mezzi pesanti/furgoni	8 mq
Aereo	150 mq

- **522.** Una quantificazione più puntuale degli spazi relativi alle opportunità di contatto potrebbe tuttavia essere effettuata anche tenuto conto delle osservazioni fornite dai rispondenti, così da definire una metodologia stabile di valorizzazione di tale beneficio intangibile e commerciale.
- **523.** Un'altra categoria delle occasioni di contatto è rappresentata dal materiale pubblicitario effettivamente o potenzialmente reperibile presso gli postali. Poste Italiane sostiene che i costi legati alla modulistica relativa sia ai servizi postali sia ai servizi finanziari ammontino a circa *[Omissis]* milioni di euro distribuiti in 14 macro categorie di moduli, riportati nella tabella seguente.

Macro categoria di moduli	
1.Raccomandata/Assicurata/Atti giudiziari	
2. Pacchi	
3. Avviso di ricevimento	
4. Moduli c/c, libretto postale, titoli	
5. Progetto ELI2	
6. Bollettini	
7. Vaglia	

8. Ramo danni/Ramo vita
9. Poste pay
10. Bonifico/Postagiro
11. Pensioni
12. Modelli F23-F24
13. Modulistica varia
14. BP Carte valori

**524.** Poste Italiane non ha tuttavia fornito i costi relativi al materiale pubblicitario dei servizi finanziari: dai dati di bilancio i costi pubblicitari sembrerebbero essere compresi tra i 20 e i 40 milioni di euro all'anno. In assenza di ulteriori dati ed informazioni, questo potrebbe rappresentare un riferimento per stimare i vantaggi intangibili e commerciali derivanti dalla pubblicità effettiva e potenziale interna agli uffici postali.

## c) Potenzialità da first mover

- 525. Un altro tipo di vantaggi intangibili e commerciali è relativo alle potenzialità di una rete di recapito capillarmente diffusa sul territorio nazionale ed in grado di diversificare i servizi offerti. In questo senso, Poste Italiane ha avviato nel 2011-2012 una sperimentazione, denominata "Postino telematico", con la quale ha dotato 6500 portalettere di POS GSM/GPRS introducendo la possibilità per il cittadino di effettuare pagamenti telematici (tramite carta di credito, bancomat) direttamente tramite il portalettere. Appare che una tale diversificazione della propria offerta e dei propri servizi possa essere raggiunta grazie alla diponibilità di una capillare rete di recapito che consente a Poste Italiane la creazione di economie di scopo come quella sopra descritta. I costi della predetta sperimentazione, come risulta dalla gara europea bandita da Poste Italiane, sono dell'ordine di 3,5 milioni di euro (fornitura per 24 mesi di 6500 POS, 550 armadi *rack*, 450 *switch* LAN e correlati servizi di supporto tecnico).
- **526.** Al di là della corrente valutazione dei benefici indiretti derivanti da un importante *asset* quale la rete di recapito, si ritiene che tali benefici dovrebbero essere valutati più puntualmente per tener conto sia di benefici attuali (es. vendita di SIM PosteMobile), sia potenziali (es. fornitori di servizi finanziari). Tali benefici, peraltro, appaiono essere stati conseguiti anche tramite la rete degli uffici postali, che verosimilmente rappresenta il primo canale di vendita delle SIM PosteMobile.

- d) Uso diversificato della rete di accesso
- **527.** Poste Italiane gestisce il Patrimonio BancoPosta alla quale sono conferiti tutti i poteri per l'attuazione degli indirizzi strategici e per l'amministrazione del Patrimonio destinato. L'operatività del Patrimonio BancoPosta è costituita, in particolare, dalla gestione della liquidità raccolta su conti correnti postali, svolta in nome proprio, ma con vincolo d'impiego in conformità alla normativa applicabile e dalla gestione di incassi e pagamenti in nome e per conto di terzi.
- **528.** I princípi generali che governano gli aspetti amministrativo-contabili del Patrimonio BancoPosta sono i seguenti:
  - individuazione, nell'ambito delle operazioni aziendali rilevate nel sistema di contabilità generale di Poste Italiane SpA, di quelle attività appartenenti all'operatività del Patrimonio destinato e la confluenza delle stesse in un integrato, specifico sistema di contabilità separata;
  - attribuzione al Patrimonio destinato di tutti i ricavi e i costi afferenti; in particolare, l'attribuzione dei connessi oneri avviene, esclusivamente nel sistema di contabilità separata, attraverso l'iscrizione in appositi conti;
  - regolazione di incassi e pagamenti con i terzi, per il tramite della funzione Finanza di Poste Italiane;
  - riconciliazione della contabilità separata con la contabilità generale;
  - elaborazione della situazione economica, patrimoniale e finanziaria del Patrimonio destinato.
- **529.** Con riferimento agli oneri per le attività svolte dalle varie strutture di Poste Italiane SpA per la gestione del Patrimonio destinato, è previsto un apposito Disciplinare Operativo Generale che individua le attività in esame e stabilisce i criteri di valorizzazione dei rispettivi contributi apportati, i quali rappresentano il principale canale di valorizzazione dell'uso diversificato della rete di accesso.
- **530.** L'analisi relativa alla valorizzazione di tali contributi necessiterebbe tuttavia di un approfondimento puntuale sui dati di bilancio afferenti alle attività relative all'operatività di Patrimonio BancoPosta, che può essere effettuata in sede di consultazione pubblica, eventualmente anche alla luce dei contributi degli operatori interessati.
- **531.** In conclusione, le analisi effettuate sui vantaggi intangibili e commerciali e riportate nei paragrafi precedenti (lett. da a) a d), in virtù della loro prima applicazione, richiedono una valutazione che tenga anche conto nell'ambito della consultazione pubblica delle osservazioni espresse dai soggetti interessati sulla stima di ciascuna delle voci che costituiscono vantaggi intangibili e commerciali. Sarebbe inoltre utile acquisire informazioni sulla valorizzazione di ulteriori voci di vantaggi intangibili e commerciali, quali la fedeltà al marchio per quanto riguarda i servizi assicurativi e di telecomunicazioni, il vantaggio commerciale determinato dall'obbligo di raggiungimento dello SLA J+1 (Poste Italiane è l'unico operatore in grado di recapitare una lettera entro il giorno successivo a quello di consegna), il monopolio sul

mercato della filatelia, la cd. *better bargaining position*, ovvero la possibilità di avere un canale di comunicazione facilitato presso l'autorità di regolamentazione e presso gli organi di governo nazionali e locali.

- **D.13.1** Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito alle analisi dei vantaggi intangibili e commerciali derivanti dagli obblighi di servizio universale?
- **D.13.2** Si richiede, in particolare, di fornire le proprie valutazioni sulla quantificazione economica delle voci di vantaggi intangibili e commerciali esaminati nei paragrafi precedenti.

# 13.3 Le osservazioni delle parti e le valutazioni conclusive dell'Autorità

- **V243.** In merito ai vantaggi intangibili e commerciali (VIC), Poste Italiane non ha ritenuto condivisibile l'analisi effettuata dall'Autorità.
- **V244.** Nello specifico, Poste Italiane non ha condiviso in primo luogo l'individuazione delle quattro tipologie di vantaggi effettuate dall'Autorità (fedeltà al marchio, occasioni di contatto, potenzialità da *first mover* e uso diversificato della rete di accesso) in quanto, sulla base di quanto riportato nel report ERGP (2014) (che analizza le metodologie adottate dalle ANR per il calcolo del costo netto), le ANR che hanno partecipato all'indagine affermano che gli unici vantaggi causati dalla fornitura del SU sono quelli relativi al valore del *brand* ed all'esenzione dell'IVA. Secondo Poste Italiane, considerato che l'impatto complessivo dell'esenzione IVA sarebbe già stato considerato nel calcolo del costo netto, l'unico vantaggio da quantificare sarebbe quello derivante dalla fedeltà al marchio.
- **V245.** Riguardo a quest'ultimo, PI ha evidenziato preliminarmente che la metodologia utilizzata costituisce una prima applicazione pratica e, come tale, necessita di affinamenti successivi. Questo spiegherebbe il cambiamento di metodologia effettuato per il calcolo del costo netto 2012 rispetto al calcolo per il 2011.
- **V246.** Quindi Poste Italiane ha osservato di aver sviluppato una ulteriore ricerca di mercato nel 2014 (ricerca CRA), nota all'Autorità, i cui risultati confermano quanto già emerso dalle precedenti ricerche di mercato e cioè che le motivazioni alla base della scelta di PI quale fornitore di prodotti finanziari deriverebbero principalmente dalla proprietà statale dell'azienda e non dalla qualifica di FSU.
- **V247.** Poste ha osservato, infine, che gli eventuali vantaggi di fedeltà al marchio goduti dalle società del Gruppo sono già incorporati nel prezzo di mercato pagato a PI per l'accesso alla sua infrastruttura. Infatti, qualora tale accesso consenta ad una società di usufruire di maggiori ricavi, il prezzo pagato sarà più elevato proprio per effetto di tale circostanza e quindi il risultato economico conseguito da tale società sconterebbe già il beneficio.
- **V248.** Riguardo alle occasioni di contatto, PI osserva che tali benefici risultano già inclusi nel risultato economico attualmente conseguito dall'azienda (scenario fattuale) e, come riconosciuto dalla stessa Autorità, vengono presi in considerazione anche nello scenario

controfattuale laddove la redditività conseguita dal fornitore si riduce anche per effetto di aspetti legati all'immagine e alla percezione di presenza, vale a dire per effetto delle minori occasioni di contatto. In più, per quanto riguarda eventuali vantaggi sui servizi finanziari derivanti dalle occasioni di contatto, PI ritiene che, considerato che gli *asset* universali pubblicizzano solo il logo Poste Italiane e non BancoPosta, tali vantaggi siano già considerati nel calcolo del costo netto fatto da PI e non necessitino di una valorizzazione.

**V249.** Nel caso comunque si volessero quantificare i vantaggi da occasioni di contatto, Poste Italiane ha ritenuto che la quantificazione debba essere effettuata considerando solo gli spazi pubblicitari eccedenti quelli di cui PI disporrebbe anche in assenza di obblighi di SU. Poste ha fatto presente, inoltre, che la stima del prezzo unitario di uno spazio pubblicitario riportata nella consultazione pubblica è riferita al 2006 e necessita di essere aggiornata tenendo conto anche della contrazione dei ricavi connessi alle affissioni pubblicitarie pari al 28% per il periodo 2006-2011 ed al 36% per il periodo 2006-2012 così come emerge dal documento "Osservatorio sulla pubblicità – Risultati prima edizione" elaborato dall'Autorità.

**V250.** Infine, in relazione alla dimensione degli spazi riportanti il logo Poste Italiane, PI ha fatto presente che tali spazi presentano, nella grande maggioranza dei casi, dimensioni inferiori al metro quadro e che, pertanto, tenuto conto anche delle osservazioni precedenti, una eventuale stima di tale vantaggio condurrebbe a dei risultati di entità trascurabile sia per il 2011 che per il 2012.

**V251.** Riguardo alle potenzialità da *first mover*, Poste Italiane ha evidenziato che tale vantaggio non viene menzionato nella lista dei possibili vantaggi intangibili e commerciali (VIC) di cui gode il FSU né dallo studio Frontier Economics (2013) né dal report ERGP (2013) e che pertanto non condivide la proposta di includerlo nel calcolo del costo netto. Poste Italiane ha precisato, inoltre, che da quanto riportato nel documento sottoposto a consultazione pubblica, non è chiaro in cosa consista questo vantaggio. Quindi Poste Italiane ha osservato che, nel caso si riferisca alle eventuali economie di scopo conseguibili dal FSU grazie alla propria offerta, il sistema di contabilità adottato da PI garantisce l'assenza di eventuali economie di scopo; mentre, nel caso si riferisca alle vendite di altri prodotti erogati dalle società del Gruppo (es. SIM PosteMobile), PI ha rimandato a quanto già osservato relativamente al fatto che le società del Gruppo che accedono alla rete di PI pagano un prezzo d'utilizzo di mercato che va a copertura dei costi della rete.

V252. Riguardo all'uso diversificato della rete di accesso, Poste Italiane ha evidenziato che anche tale vantaggio non è menzionato nella lista dei possibili VIC di cui gode il FSU né dallo studio Frontier Economics (2013) né dal report ERGP (2013) e che, pertanto, non condivide la proposta di includerlo nel calcolo del costo netto. Poste Italiane ha precisato, inoltre, che il Patrimonio BancoPosta è stato costituito in ottemperanza al quadro normativo vigente (D.L. 29/10/2010 n. 255 convertito con modificazioni dalla Legge 26/02/2011 n. 10) per rispondere ad esigenze di vigilanza da parte della Banca d'Italia, ossia per individuare un compendio patrimoniale autonomo e separato, a garanzia esclusiva delle obbligazioni assunte nell'esercizio dell'attività di BancoPosta. Pertanto, il Patrimonio BancoPosta è stato costituito

per esigenze legate alla vigilanza prudenziale delle attività di credito e non per gli obblighi in capo a PI in quanto FSU.

**V253.** Riguardo agli ulteriori VIC ipotizzati dall'Autorità (consegna in J+1 e monopolio sulla filatelia), PI ha osservato che i benefici economici di tali vantaggi sono già interamente inclusi nel risultato economico dello scenario FSU.

**V254.** Nexive ha condiviso in generale l'orientamento dell'Autorità ma ha ritenuto di dover svolgere alcune ulteriori considerazioni sulla quantificazione economica delle due principali voci di beneficio individuate dalla stessa: i vantaggi commerciali derivanti dalla possibilità di distribuire capillarmente sul territorio nazionale prodotti bancari, finanziari e assicurativi attraverso la rete di UP ed il vantaggio intangibile derivante dal maggior valore del *brand* di PI derivante dallo *status* di FSU.

V255. Riguardo al vantaggio commerciale Nexive evidenzia che PI ha ricevuto, nel 2012, € 1,65 miliardi da BancoPosta quale "remunerazione ... per il servizio di raccolta del Risparmio Postale" ed € 215 milioni di provvigioni di acquisizione da PosteVita, per un totale di € 1,86 miliardi. Come indicato da PI, tale valorizzazione è effettuata a prezzi di mercato e, pertanto, fornisce una valutazione obiettiva dei "vantaggi commerciali" di cui gode PI. Nexive ha precisato, quindi, di non disporre dei dati contabili puntuali per determinare con precisione quale porzione di tali vantaggi derivino direttamente dagli obblighi di SU. Tuttavia Nexive ha ritenuto che, considerato che i servizi postali non universali costituiscono solo il 12% dei servizi postali prestati dalla società e che PI ha dichiarato che in assenza di obblighi di SU ridurrebbe del 68% la dimensione della sua rete (da 14.000 UP a 4.500), una stima del vantaggio possa essere misurata come quota delle commissioni che PI riceve per la vendita dei prodotti finanziari e assicurativi e quindi pari alla media tra le due percentuali sopra indicate (78%, media tra 88% e 68%) applicata a € 1,86 miliardi, ottenendo come risultato € 1.45 miliardi.

**V256.** Riguardo al maggior valore del *brand* di PI, Nexive ha osservato che è ampiamente accettato in Europa che la fornitura del SU contribuisce in generale ad incrementare la reputazione commerciale dell'operatore designato e quindi il valore del suo *brand*. Tale beneficio è molto significativo come è suggerito dalle stime effettuate da Brandfinance che ha calcolato il valore del *brand* di Royal Mail (quasi 4 miliardi), La Poste (oltre 3,3 miliardi) e Deutsche Post (oltre 2,7 miliardi).

**V257.** Nexive ha evidenziato, inoltre, che, in una recente (2014) ricerca IPSOS volta ad individuare le 100 marche che influenzano maggiormente il pubblico italiano, PI occupa in tale classifica il 22° posto preceduta da marchi come Google, Ferrero, Coca Cola, ma seguita da *brand* molto noti come Sky, Mediaset, Sony, TIM, Nike, ENI, Heineken, Yahoo e persino Ferrari. Nexive ha osservato, quindi, che, a fronte di una posizione così elevata, PI spende in pubblicità lo 0,17% del proprio fatturato (pari a 40 milioni di euro l'anno) mentre società "meno influenti" (come Sky, Mediaset, Ferrari, TIM, Telecom) destinano alla pubblicità una quota di fatturato tra il 10% ed il 20%. Le stesse aziende di credito, pur occupando posizioni in classifica nettamente più basse, spendono in proporzione quasi 7 volte più di PI.

**V258.** Nexive ha osservato, inoltre che, per quantificare il beneficio sul maggior valore del brand, studi condotti in diversi Paesi europei concordano nel ritenere che una valutazione diretta possa essere ottenuta attraverso un'indagine di mercato ad hoc, ma solo se ben costruita e preferibilmente condotta secondo il metodo della "valutazione contingente", cioè con domande che facciano emergere specificamente quali servizi/prodotti supplementari il consumatore sceglie di acquistare presso il FSU proprio in quanto operatore designato. Da questo punto di vista, quindi, Nexive ha ritenuto che le indagini di mercato utilizzate da PI non possano consentire, per le domande troppo generiche su cui si basano i relativi questionari, una valutazione attendibile dei vantaggi intangibili di cui gode PI. In ogni caso, analizzando le risposte formulate dal campione di intervistati, Nexive osserva che quelle riconducibili al SU e all'obbligo di copertura territoriale sono in realtà più delle due indicate da PI e certamente comprendono anche: "la maggior fiducia/sicurezza", "storicità/esperienza storica", "maggior prestigio del nome", competitività/vastità del servizio, "maggior tutela del cliente/viene incontro alle esigenze", "tutela il cliente da inefficienze del servizio", "efficienza del servizio", "professionalità del personale" ecc. Tutte queste risposte, secondo Nexive, risultano maggiormente correlate allo status di FSU piuttosto che all'assetto proprietario di PI.

**V259.** Nexive ha suggerito, quindi, di effettuare una valutazione sintetica di tale vantaggio confrontando l'incidenza sul fatturato delle spese di pubblicità e promozione per PI e per alcune principali aziende comparabili. Un confronto tra PI e le prime tre banche italiane per dimensione evidenzia come PI investa una quota di fatturato pari allo 0,17% contro una media dei tre istituti di credito pari all'1,11%. Di conseguenza, Nexive ha concluso che PI risparmia annualmente, rispetto ad operatori ad essa comparabili in quanto dotati di grandi reti che vendono prodotti finanziari diversificati, spese pubblicitarie pari a circa lo 0,94% del proprio fatturato grazie alla forza del proprio *brand*, ossia un importo su base annuale pari a circa 227 milioni di euro.

**V260.** Xplor ha ritenuto che i vantaggi intangibili e commerciali del monopolista PI siano sottostimati nelle valutazioni dell'Autorità poste a consultazione pubblica. In particolare, Xplor e Fulmine hanno ritenuto che i vantaggi debbano essere considerati per il Gruppo PI nel suo complesso, dal momento che vi è una correlazione tra le attività svolte da PI come FSU e le altre attività del Gruppo. Sia Xplor che Fulmine hanno ritenuto inoltre che i servizi finanziari, di telecomunicazioni e assicurativi offerti da Poste Italiane fruiscano di notevoli vantaggi dalla rete di accettazione degli uffici postali che rappresenta una vera e propria rete di vendita capillarmente diffusa su tutto il territorio nazionale. Inoltre, secondo Xplor, i portalettere dotati di palmari possono offrire oggi una gamma di servizi molto ampia che include anche servizi finanziari.

**V261.** In merito alle considerazioni espresse dai rispondenti alla consultazione sulla valorizzazione dei vantaggi intangibili e commerciali si rileva innanzitutto che le tipologie di VIC non dipendono da quanto riportato da società di consulenza o dall'ERGP all'interno di documenti che costituiscono punti di riferimento generici e non certo prescrizioni a carico del regolatore. L'intrinseca genericità di tali documenti è dovuta proprio al fatto che gli studi europei devono tener conto delle diverse caratteristiche di tutti i Paesi. I VIC infatti non sono identici per tutti gli operatori postali. Com'è noto importanti fornitori europei del servizio

universale non dispongono per esempio di una rete di accesso proprietaria di uffici postali e non tutti riescono inoltre a sfruttare nello stesso modo e con lo stesso successo le risorse di rete disponibili in ragione degli obblighi di servizio universale. Conseguentemente, le tipologie di VIC devono essere determinate in funzione dei vantaggi che gli obblighi di servizio universale hanno generato a favore del fornitore.

**V262.** Per quanto concerne la fedeltà al marchio, Poste Italiane ha presentato nel corso della verifica diverse ricerche non sempre pertinenti e complete per la valorizzazione della fedeltà al marchio. Appare invece che le ricerche svolte da GN Research per il 2011 e da DOXA per il 2012 rispondano alle esigenze di valorizzare l'influenza positiva di Poste Italiane su Bancoposta. In particolare, tali indagini consentono di identificare le preferenze espresse dai rispondenti sulle ragioni che influenzano positivamente Bancoposta. Mentre Poste Italiane ha ritenuto che solo 2 delle 14 categorie rispose del 2011 e 2 delle 17 categorie di risposte siano attinenti al servizio universale, appare evidente che le risposte 1, 3, 4, 7, 9, 11 e 12 del questionario GN Research per il 2011 e le risposte 1, 3, 6, 7, 9, 11, 12 e 13 del questionario DOXA per il 2012 siano direttamente riconducibili a Poste Italiane per il suo *status* di fornitore del servizio universale.

V263. Pertanto, ripetendo lo stesso esercizio di calcolo effettuato da Poste Italiane, ma includendo le altre categorie di risposte risultate pertinenti al servizio universale nell'influenza di Poste Italiane su BancoPosta, si ottiene una percentuale del beneficio significativamente maggiore rispetto a quella prospettata da Poste Italiane. Ponderando tali percentuali per il totale delle risposte (rispettivamente 129% e 116,8%) si ottiene un valore che rappresenta la percentuale di risposte che hanno attribuito a Poste Italiane un'influenza positiva su BancoPosta. Moltiplicando tale risultato per la percentuale di coloro che attribuiscono una influenza netta positiva a Poste Italiane, si ottiene il vantaggio che Poste Italiane trae per mezzo di BancoPosta dall'uso delle risorse materiali e immateriali di cui è dotata Poste Italiane nel settore postale in ragione degli obblighi di servizio universale. Il prodotto tra il risultato operativo finanziario e la stima del vantaggio dà luogo alla quantificazione del vantaggio intangibile e commerciale di cui beneficia Poste Italiane rispetto ai servizi finanziari.

**V264.** E' inoltre da escludere, come invece sostenuto da Poste Italiane, che l'influenza positiva di Poste Italiane su Bancoposta sia da ricondurre al fatto che PI sia di proprietà statale. Difatti dalle categorie di risposte del campione, solo una percentuale residuale ha risposto che l'influenza positiva su Bancoposta sia dovuta alla partecipazione statale di Poste Italiane.

**V265.** Non è inoltre condivisibile la tesi di Poste Italiane secondo la quale gli eventuali vantaggi di fedeltà al marchio goduti dalle società del Gruppo non debbano essere valutati tra i VIC in quanto già incorporati nel prezzo di mercato pagato a PI per l'accesso alla sua infrastruttura. In primo luogo, Poste Italiane non imputa i ricavi non postali al costo netto e pertanto non corrisponde al vero che i ricavi hanno un impatto positivo sull'uso della rete postale. Non si condivide inoltre quanto sostenuto da Poste Italiane, ovvero che qualora l'accesso alla rete postale consenta ad una società di usufruire di maggiori ricavi, il prezzo

pagato sarà più elevato proprio per effetto di tale circostanza e, quindi, il risultato economico conseguito da tale società sconterebbe già il beneficio. Difatti Postevita, che presenta un fatturato maggiore di quello di Bancoposta, trasferisce complessivamente a Poste Italiane per l'uso dei servizi postali un corrispettivo complessivo considerevolmente inferiore a quello di Bancoposta.

**V266.** Con riferimento agli oneri per le attività svolte dalle varie strutture di Poste Italiane SpA per la gestione del Patrimonio destinato, è previsto un apposito Disciplinare Operativo Generale che individua le attività in esame e stabilisce i criteri di valorizzazione dei rispettivi contributi apportati. La valorizzazione del suddetto modello di funzionamento è effettuata, in particolare, mediante l'utilizzo di prezzi di trasferimento, determinati utilizzando:

- i prezzi e le tariffe praticati sul mercato per attività coincidenti o similari (c.d. "metodo del prezzo comparabile di libero mercato"); ovvero
- i costi più il *mark up* (c.d. "metodo del costo maggiorato"), in presenza di specificità e/o di caratteristiche tipiche della struttura di Poste Italiane che non consentono di utilizzare un prezzo di mercato comparabile.

**V267.** Per la valorizzazione dei contributi si tiene conto, oltre che di componenti fissi anche di componenti di natura variabile legati al raggiungimento di prefissati obiettivi commerciali quali/quantitativi e di performance operative. I prezzi di trasferimento definiti secondo i suddetti criteri sono rivisitati annualmente alla luce del processo di pianificazione e di budget.

**V268.** Le relazioni intercorrenti tra le funzioni di Poste Italiane e la funzione Bancoposta sono riconducibili a tre macroaree differenziate per natura di attività svolta per il Patrimonio e individuate sempre nel Disciplinare Operativo Generale e nei disciplinari operativi interni.

**V269.** Bancoposta presenta i seguenti costi operativi per gli anni 2011 e 2012:

Costi operativi (milioni/euro)	2011	2012
Spese amministrative:	2.991	4.585
a) spese per il personale	57	80
b) altre spese amministrative	2.934	4.505
Accantonamenti netti ai fondi per rischi e oneri	12	2
Altri oneri e proventi di gestione	13	17
Totale costi operativi	3.016	4.604

**V270.** Dall'analisi dei costi si può osservare che la voce b) delle spese amministrative rappresenta una forma di costi esterni che Bancoposta corrisponde a Poste Italiane per l'uso delle risorse di quest'ultima che comprendono anche l'uso della rete commerciale (uffici postali). E' importante notare come le attività di produzione di Bancoposta siano svolte per la quasi totalità utilizzando risorse di Poste Italiane.

**V271.** Difatti, i costi operativi ammontano a 4.604 milioni di euro (3.016 milioni di euro nel 2011) e sono in larga parte ascrivibili alle altre spese amministrative (4.505 milioni di euro) che accolgono, per 4.420 milioni di euro, i prezzi di trasferimento riconosciuti alle funzioni di Poste Italiane, in coerenza con il Disciplinare Operativo Generale e in applicazione degli specifici disciplinari operativi interni. Tali valori includono i costi per l'utilizzo della Rete Commerciale. Le spese per il personale ammontano a 80 milioni di euro (57 milioni di euro negli otto mesi di attività del 2011) e si riferiscono alle risorse impiegate nell'ambito della funzione Bancoposta. Di fatto, però occorre evidenziare che il Patrimonio destinato si avvale, nello svolgimento delle proprie attività e in linea con quanto previsto dal Disciplinare Operativo Generale e relativi allegati Disciplinari operativi interni, dell'apporto delle altre funzioni di Poste Italiane, in particolare dei servizi resi dal personale operante nell'ambito degli uffici postali e del *contact center*.

**V272.** Per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti finanziari, alla luce degli ulteriori approfondimenti effettuati nel corso della consultazione pubblica, si ritiene che i prezzi di trasferimento corrisposti da Bancoposta a Poste Italiane per i servizi resi dagli uffici postali debbano essere computati tra i VIC e portati a deduzione del costo netto, in quanto i costi esterni (altre spese amministrative di cui al punto b) di Bancoposta sono ricavi interni di Poste Italiane per i servizi resi dalla propria rete commerciale e dei servizi postali.

**V273.** Per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti assicurativi, come nel caso dei ricavi finanziari, questa avviene attraverso gli uffici postali ai quali è corrisposto il prezzo di trasferimento interno. I ricavi conseguiti dalla rete postale sono dunque valutati all'interno dei VIC e portati a deduzione del costo netto.

**V274.** In merito ai vantaggi da pubblicità e da *first mover* dovuti alla capillarità della rete di accesso e di recapito appare che ulteriori approfondimenti siano necessari per stimare in modo attendibile la valorizzazione questa specifica categoria di VIC di cui certamente gode Poste Italiane in ragione degli obblighi di diffusione territoriale previsti dal servizio universale. Appaiono inoltre meritevoli di approfondimento le valutazioni effettuate da Nexive circa i costi che Poste Italiane risparmierebbe rispetto alle banche ed assicurazioni sulle spese in investimenti pubblicitari, proprio perché il principale canale di comunicazione da essa sfruttabile è riconducibile agli uffici postali.

# 14. L'iniquità dell'onere derivante dalla fornitura del servizio universale

**532.** Nell'ambito del dibattito europeo sul finanziamento del servizio universale, un ruolo di primario rilievo è andato assumendo il tema dell'iniquità dell'onere che grava sul fornitore del servizio universale. Per stabilire se l'onere che si genera è tale da giustificare il

finanziamento, occorre, infatti, valutare se lo stesso sia o meno iniquo. Ne consegue che solo qualora tale valutazione porti a ritenere l'onere sostenuto dal fornitore del servizio universale "iniquo", si potrà procedere al suo finanziamento tramite uno dei meccanismi previsti.

- 533. Risulta, pertanto, prodromico chiarire cosa il legislatore intenda quando fa riferimento ad un onere iniquo. Al riguardo, giova osservare come la normativa europea non reca alcuna definizione. Nelle direttive 97/67/CE e 2008/6/CE, infatti, non vi è indicazione su cosa debba intendersi con la locuzione "onere finanziario eccessivo" o anche "onere indebito" (nella versione in lingua inglese, "unfair financial burden"). Il legislatore europeo rinvia dunque ad una nozione di "iniquità" già nota all'ordinamento. In particolare, il termine "onere iniquo" sta a significare un onere "non equo", vale a dire in contrasto con il concetto stesso di "equità" che costituisce una fonte autonoma di diritto, intesa come la giustizia aderente al caso concreto. A tale nozione giuridica di equità se ne affianca una economica che porta a ritenere iniqua, in senso lato, una composizione di interessi che sconta un'ingiustizia in concreto. Da ciò discende la necessità di valutare se l'onere sia tale da giustificare un intervento – in termini di assorbimento della perdita economica derivante dall'obbligo di fornitura del servizio universale – a favore di chi è chiamato a sopperire a situazioni di fallimento di mercato. Sebbene la natura del servizio universale possa portare a ritenere iniquo lo sforzo economico richiesto al fornitore dello stesso – poiché le logiche di mercato porterebbero ad escluderne la convenienza economica – il legislatore non ha per ciò solo presunto un'iniquità dell'onere, ma ha richiesto che sia provato nell'ambito delle verifiche sul costo netto.
- **534.** Al fine di valutare se sussistono le condizioni per finanziare il fornitore del servizio universale, occorre procedere come segue:
  - a. *in primis*, verificare che dalla fornitura degli obblighi di servizio universale si determini un costo netto;
  - b. successivamente, valutare se il costo netto rappresenti o meno un onere iniquo;
  - c. da ultimo, individuare i meccanismi cui ricorrere per il finanziamento del costo netto.
- **535.** Nel settore postale, secondo quanto disposto dall'art. 7, comma 3, della direttiva 97/67/CE (come sostituito dalla direttiva 2008/6/CE), spetta agli Stati membri introdurre i meccanismi di finanziamento del servizio universale qualora si stabilisca che tali obblighi "comportano un costo netto, calcolato tenendo conto dell'allegato I [alla direttiva, ndr], e rappresentano un onere finanziario eccessivo per il fornitore o i fornitori del servizio universale". La valutazione in ordine all'iniquità dell'onere, di competenza dell'Autorità, diviene, dunque, un presupposto ineludibile affinché il costo netto possa essere finanziato. Pertanto, delle due l'una: o il costo netto rappresenta un onere iniquo e, di conseguenza, se ne ammette il finanziamento o si giunge a ritenerlo non iniquo e per ciò stesso se ne esclude il ristoro per il fornitore del servizio universale.
- **536.** Allo stesso modo, l'art. 9 della predetta direttiva, prevede, qualora il costo netto derivante dalla fornitura del servizio universale rappresenti un onere indebito, di subordinare

il rilascio dei titoli abilitativi, se opportuno, all'obbligo di contribuire finanziariamente ai meccanismi di ripartizione dei costi, qualora la fornitura del servizio universale comporti un costo netto e rappresenti un onere indebito per il fornitore del servizio universale.

- **537.** La normativa nazionale di recepimento non ha arricchito di contenuti la nozione di onere iniquo, ma si limita 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*", rimettendo all'Autorità di regolazione il compito di effettuare le valutazioni di merito al fine di stabilire se il costo netto possa rappresentare un onere iniquo.
- 538. Alcune importanti indicazioni possono trarsi dalla giurisprudenza formatasi in materia di finanziamento del costo netto derivante dalla fornitura del servizio universale nel settore delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica. Significativa appare, al riguardo, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea che, nel pronunciarsi sul caso Commissione europea v. Regno del Belgio, C-222/08, in data 6 ottobre 2010, ha ribadito l'esigenza che l'iniquità del costo netto sia accertata dalle autorità nazionali di regolamentazione in concreto prima che sia disposto qualsiasi indennizzo e ciò in linea con quanto previsto dal legislatore comunitario che, nella direttiva 2002/22/CE (cd. "direttiva servizio universale"), esclude forme di automatismo tra il costo netto originatosi dalla fornitura del servizio universale ed il diritto al suo finanziamento. Con tale decisione la Corte chiarisce che di iniquità si può parlare se, per l'impresa fornitrice del servizio universale, l'onere "presenta un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo". Al fine di definire più compiutamente i parametri in base ai quali valutare se il fornitore del servizio universale 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:
  - a. del livello delle sue dotazioni (intese come le risorse di cui dispone il fornitore del servizio universale);
  - b. della sua situazione economica e finanziaria;
  - c. della sua quota di mercato.
- **539.** Occorre, dunque, prendere in riferimento, nel settore postale, i predetti parametri al fine di valutare se l'onere conseguente alla fornitura del servizio universale sia risultato, per Poste Italiane, eccessivo rispetto alla propria capacità di sostenerlo.
- **D.14.1** Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito alla valutazione dell'iniquità dell'onere del servizio universale?

# 14.1 Le osservazioni delle parti e le valutazioni conclusive dell'Autorità

**V275.** Sul tema dell'iniquità dell'onere derivante dagli obblighi del servizio universale, Poste Italiane ha evidenziato come rilevino soltanto i costi e i ricavi connessi alle attività e agli *asset* dedicati alla fornitura dei servizi postali e non anche i proventi che si originano da altre

attività, quali i servizi finanziari ed assicurativi. Nel richiamare i criteri elaborati dall'ERG-P nel "Report on net cost calculation and evaluation of a reference scenario", Poste Italiane ha osservato che, per valutare se il costo netto rappresenti un onere iniquo, è necessario esaminare:

- la situazione finanziaria del fornitore, vale a dire la capacità di conseguire un'equa remunerazione del capitale impiegato. Secondo Poste Italiane, infatti, a fronte di significative perdite connesse alla fornitura di servizi postali, si genererebbe un onere per ciò stesso iniquo;
- le condizioni di declino strutturale del mercato postale che determinerebbero o, quantomeno, amplificherebbero il carattere iniquo dell'onere del servizio universale;
- i costi e i ricavi del servizio universale;
- la quota di mercato detenuta dal fornitore del servizio universale sul quale finirebbe per gravare la maggior parte della perdita generatasi in un mercato strutturalmente in declino, per effetto della quota rilevante detenuta da Poste Italiane.

**V276.** Nexive ha condiviso pienamente l'approccio metodologico dell'Autorità nella parte in cui ha ritenuto significativi i criteri elaborati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea relativamente al costo netto del servizio universale nel settore delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica. In particolare, Nexive ha osservato che per valutare la sostenibilità finanziaria del costo netto del servizio universale sia necessario considerare la redditività complessiva del Gruppo Poste Italiane come rappresentata, a livello patrimoniale, economico e finanziario, nel bilancio consolidato del Gruppo. Secondo Nexive, i risultati economici di Poste Italiane dipendono da un utilizzo condiviso di una parte rilevante degli *asset* impiegati per fornire il servizio universale. Ne consegue che la valutazione dell'iniquità dell'onere non sarebbe da effettuarsi sulla base dei risultati che il FSU realizza nell'offerta dei servizi postali, ma sia piuttosto da riferirsi a Poste Italiane come impresa complessivamente intesa. A tal fine, Nexive prospetta la possibilità di accertare l'iniquità dell'onere sotto il profilo economico raffrontando il rendimento del capitale investito del FSU – vale a dire il Return on *Investment* o ROI – con quello di altri operatori allo stesso comparabili.

**V277.** Sulla base delle valutazioni complessivamente effettuate, si ritiene che il costo netto del servizio universale presenti oggettivamente, vale a dire indipendentemente dal considerare o meno la redditività complessiva del Gruppo Poste Italiane, un carattere eccessivo tale da risultare un onere iniquo meritevole di finanziamento.

## 15. Il meccanismo di ripartizione del costo netto tra gli operatori di mercato

**540.** Per il finanziamento del costo netto del servizio universale, l'art. 3, comma 12, del d.lgs. n. 261/1999 prevede, quale ulteriore strumento rispetto ai trasferimenti statali, il fondo di compensazione cui sono tenuti a contribuire, ai sensi dell'art. 10, comma 2, del citato decreto legislativo, "i titolari di licenze individuali e di autorizzazione generale entro la misura massima del dieci per cento degli introiti lordi, relative a servizi sostituitivi di quelli compresi nel servizio universale, derivanti dall'attività autorizzata". Il legislatore italiano ha, pertanto,

previsto la possibilità di vincolare, da un lato, il rilascio della licenza individuale (art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 261/1999) e, dall'altro, l'autorizzazione generale per la fornitura di servizi non rientranti nel servizio universale (art. 6, comma 1-bis, del d.lgs. n. 261/1999), all'obbligo di contribuzione al meccanismo di condivisione dei costi derivanti dal servizio universale.

- **541.** La norma nazionale di recepimento deve essere letta alla luce di quanto stabilito dal legislatore europeo con riguardo a tale tematica, che può essere così sintetizzata:
  - a. ai fornitori dei servizi non riservati che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale (cd. 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);
  - b. 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 servizio universale perché denotano 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 2008/6/CE).
- **542.** Quando il finanziamento pubblico del servizio universale è inferiore al costo netto, la parte residuale dell'onere è implicitamente finanziata dal fornitore del servizio universale. Ciò potrebbe distorcere il normale meccanismo di funzionamento della concorrenza, lasciando a carico di un solo soggetto di mercato l'intero onere del servizio universale che non trova copertura nel finanziamento pubblico. Un meccanismo di ripartizione dell'onere del servizio universale, che prevede la contribuzione della più ampia base possibile di operatori di mercato, limiterebbe al minimo gli effetti distorsivi sulla concorrenza.
- **543.** Prendendo come punto privilegiato d'osservazione quanto è stato, sul tema, previsto per il servizio universale in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, si può utilmente richiamare il *Considerando* 23 della direttiva 2002/22/CE nella parte in cui è richiesto agli Stati membri di provvedere affinché il meccanismo di ripartizione rispetti, tra gli altri, il principio della "minima distorsione del mercato", in base al quale i contributi da riscuotere siano tali da ridurre al minimo l'impatto dell'onere finanziario, allo scopo ripartendo i contributi nel modo più ampio possibile. Spetta agli Stati membri vigilare affinché il metodo di ripartizione dei costi condivisi si basi su criteri oggettivi e non discriminatori e rispetti il principio di proporzionalità, anche, se del caso, esonerando dalla contribuzione al fondo di compensazione i nuovi operatori che non hanno ancora una presenza significativa sul mercato (*Considerando* 21 della direttiva 2002/22/CE).
- **544.** In tale prospettiva, occorre chiarire in cosa si sostanzia il criterio della sufficiente intercambiabilità sulla base del quale gli operatori abilitati con autorizzazione generale possano essere chiamati a contribuire al finanziamento dell'onere del servizio universale.

- **545.** A tale proposito, appare in primo luogo dover escludere che lo SSNIP test (*Small but Significant Non Transitory Increase in Price*) impiegato nel diritto *antitrust* per definire i confini geografici e di prodotto del mercato rilevante, nell'ambito delle fattispecie di abuso di posizione dominante, intese restrittive della concorrenza e autorizzazione preventiva delle operazioni di concentrazione possa essere utilizzato quale strumento per valutare l'intercambiabilità tra i servizi. L'intercambiabilità sufficiente, infatti, non necessita di una valutazione del comportamento in termini di possibile incremento di prezzo praticato dall'ipotetico monopolista, esercizio, invece, tipico delle analisi svolte attraverso lo SSNIP test.
- **546.** Un'attenta analisi di intercambiabilità tra servizi a valore aggiunto e servizi postali inclusi nel servizio universale, dovrebbe tener conto della possibilità che un utente possa decidere di domandare servizi con caratteristiche funzionali analoghe, comunque tra loro differenti, ma tutte in grado di soddisfare una data finalità d'uso. Nella scelta del servizio, l'utente spesso non è consapevole delle caratteristiche del servizio universale quali per esempio la frequenza minima di recapito settimanale. Le caratteristiche del servizio universale, dunque, non necessariamente influiscono sulle preferenze dei consumatori verso servizi a valore aggiunto che invece possono rappresentare a tutti gli effetti delle valide alternative.
- **547.** E' importante sottolineare che una piena sostituibilità tra servizi a valore aggiunto e servizi universali è difficilmente osservabile nella realtà in quanto questi ultimi sono spesso offerti in perdita in una situazione di fallimento di mercato dove per definizione non può sussistere alcun tipo di sostituibilità con servizi offerti a condizioni di mercato. Ciò non significa che non esista intercambiabilità tra servizi a valore aggiunto e servizi universali ma solo che il regime di servizio universale possa impedire una effettiva sostituzione tra servizi.
- **548.** Piuttosto, l'intercambiabilità tra servizi dovrebbe essere determinata sulla base di un'analisi delle caratteristiche dei servizi, in grado di evidenziare quando, in determinate circostanze, servizi tra loro diversi possano ritenersi sufficientemente succedanei per soddisfare una data finalità d'uso. Ciò che dovrebbe essere esaminata è la finalità d'uso comune tra i differenti servizi. Alcuni punti di sovrapposizione tra servizi possono essere osservati tra i seguenti servizi postali:
  - a. Posta registrata vs Pacco ordinario;
  - b. Pacco celere (espresso) vs Pacco ordinario;
  - c. Pacco celere vs Pacco espresso tradizionale;
  - d. intercambiabilità tra reti di trasporto della corrispondenza e reti di trasporto dei pacchi:
    - i. Fornitori dei servizi di trasporto espresso rispetto ai fornitori dei servizi di trasporto di corrispondenza registrata;
    - ii. Fornitori dei servizi di trasporto di corrispondenza rispetto ai fornitori dei servizi di trasporto di pacchi (es. B2C fino a 2 kg);

#### e. Altri.

- **549.** L'analisi d'intercambiabilità tra servizi a valore aggiunto e servizi inclusi nel servizio universale può essere svolta in modo più puntuale grazie al contributo operativo che potrebbe essere fornito dagli operatori nell'ambito della presente consultazione pubblica. Ciò permetterebbe, infatti, a tutti i soggetti interessati di fornire elementi utili alla identificazione del *set* di servizi che per caratteristiche funzionali possano presentare, anche in modo trasversale tra servizi diversi, finalità d'uso analoghe.
- **D.15.1** Si condividono le valutazioni dell'Autorità in merito al meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale?

## 15.1 Le osservazioni delle parti e le valutazioni conclusive dell'Autorità

- **V278.** Tutti i soggetti intervenuti (tranne Poste Italiane) hanno ritenuto che non vi sia alcuna giustificazione per attivare il fondo di compensazione dell'onere del servizio universale a carico degli operatori, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico.
- **V279.** Diversamente, Poste Italiane ha sottolineato la strategicità, ai fini della sostenibilità dell'onere nel lungo periodo, di un adeguato livello di compensazione dell'onere stesso che dovrebbe avvenire mediante compensazioni con risorse pubbliche e attraverso contributi derivanti dal fondo a cui partecipano gli operatori di mercato, soprattutto se si considera che l'ammontare dell'onere del servizio universale e la sua dinamica sono destinati ad aumentare nel tempo.
- **V280.** Al contrario, Nexive e FISE ARE hanno ritenuto che non vi sia la necessità di attivare il meccanismo di contribuzione attraverso il fondo di compensazione. Tuttavia, nell'eventualità in cui ciò avvenisse, Nexive e FISE ARE hanno ritenuto che al fondo debbano contribuire solo i soggetti che siano titolari di licenza, inclusa Poste Italiane, e non quelli dotati di autorizzazione.
- **V281.** Nexive e FISE ARE hanno ritenuto inoltre che la regola per definire l'intercambiabilità tra servizi debba essere quella della compatibilità con la borsa del portalettere: tutti i prodotti che rientrano nella borsa e possono essere recapitati da un portalettere, sono intercambiabili. A seconda dei casi e in funzione della domanda da parte del mercato, possono verificarsi fenomeni di intercambiabilità a cascata.
- **V282.** Anche Fulmine ha ritenuto che non vi siano le condizioni per l'istituzione del fondo di compensazione e che l'eventuale contribuzione al fondo da parte degli operatori sul mercato non sarebbe comunque sostenibile.
- **V283.** I consolidatori postali, attraverso l'associazione Xplor hanno sottolineato che l'attività dei consolidatori esula dal perimetro dei soggetti che possono essere chiamati a contribuire. La direttiva 1997/67/CE definisce i "servizi postali" come quelli "che includono la raccolta, lo smistamento, l'instradamento e la distribuzione degli invii postali". Ne deriva che esula dal settore dai "servizi postali" l'attività che si ponga come quella tipica dei consolidatori prima della "raccolta" degli invii postali.

**V284.** Secondo Xplor, la conclusione vale anche allorché il consolidatore sia munito di licenza individuale: l'art. 10 comma 2 d.lgs. 261/99 individua infatti i soggetti tenuti a contribuire al fondo in base ai servizi che erogano in concreto e non alla detenzione o meno del titolo autorizzatorio. Dal momento che i consolidatori non svolgono servizi assimilabili a quelli inclusi nel servizio universale, essi non devono essere chiamati a contribuire al Fondo di compensazione

**V285.** Tutti i corrieri espresso, in forma singola o associata, hanno sostenuto l'assenza di intercambiabilità tra i servizi offerti in regime di servizio universale da Poste Italiane (compresi i pacchi ordinari) e i servizi di corriere espresso. Tale assenza di intercambiabilità è, secondo gli intervenuti, in primo luogo chiarita a livello normativo, sia in ambito UE che nazionale. A livello UE, i soggetti intervenuti hanno richiamato, tra gli altri, la direttiva 97/67/CE (considerando n. 18), la direttiva 2008/06/CE (considerando n. 27), la Comunicazione della Commissione UE COM(2007)695 (Allegato 1 – Dichiarazione della Commissione relativa al considerando 27) e la Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle regole di concorrenza al settore postale (98/C 39/02).

**V286.** Secondo i corrieri espresso e le associazioni che li rappresentano, dunque, in caso di istituzione del fondo di compensazione, essi non dovrebbero essere chiamati a contribuire per due motivi: il primo deriva dal fatto che i corrieri espresso sono titolari di autorizzazione generale; il secondo, è che essi offrono servizi che nulla hanno a che fare con i servizi inclusi nel servizio universale. A conforto della tesi sulla non intercambiabilità/sostituibilità dei servizi da essi offerti con quelli inclusi nel servizio universale, le imprese attive nel mercato del trasporto espresso sottolineano di offrire una serie di prestazioni a valore aggiunto che non caratterizzano l'offerta effettuata in regime di servizio universale, e segnatamente: (i) il ritiro a domicilio; (ii) la garanzia della data di consegna con il recapito nelle mani del destinatario; (iii) la possibilità di cambiare destinazione e indirizzo durante il tragitto; (iv) la conferma al mittente dell'avvenuto ricevimento, controllo ricerca e rintracciamento della spedizione; (v) il trattamento personalizzato e l'offerta di una gamma di servizi in funzione delle esigenze dei clienti; (vi) la disponibilità dell'utente a pagare per tali servizi un prezzo superiore rispetto a quelli pagati per i servizi di Poste Italiane offerte nell'ambito del servizio universale.

**V287.** Più specificamente, nei servizi di raccolta e consegna di pacchi e documenti espressi la principale distinzione è fra mercati degli invii multipli (B2B, B2C, C2B) e mercati degli invii singoli (C2C).

**V288.** I mercati degli invii multipli si distinguono dai secondi per: a) tipologia di clientela, b) volumi, c) processo produttivo d) tempi di consegna e) prezzo, fattori che si combinano fra loro sulla base delle esigenze specifiche del cliente. Gli invii multipli sono utilizzati solo dalle imprese e dalle grandi organizzazioni, che inviano grandi quantità di pacchi che hanno come destinatari sia altre imprese (B2B) sia consumatori finali (B2C).

**V289.** I segmenti B2B e C2B dei corrieri internazionali sono caratterizzati da elevate programmabilità ed efficienza di raccolta degli invii, necessità di assoluto rispetto dei giorni e delle ore di consegna/raccolta concordati, prezzi unitari molto contenuti. Anche il segmento B2C presenta un'elevata programmabilità, e ha come destinatari degli invii i consumatori che

oggi attivano il servizio principalmente dall'e-commerce. In questo segmento di mercato, le imprese che gestiscono i grandi siti di acquisto on-line, attivando forti volumi, godono di un significativo potere contrattuale nei confronti dei corrieri. A seconda dell'opzione prescelta dall'acquirente e/o consumatore finale, la consegna B2C può essere rapida in J+1 oppure più lenta, dipendendo sia dal prezzo che dall'efficienza e disponibilità di magazzino dello speditore.

**V290.** Il segmento C2C dei corrieri espressi è costituito da invii singoli urgenti di documenti, in cui rileva, a volte come caratteristica fondamentale, la consegna time definite che deve assolutamente rispettare la finestra temporale indicata dal cliente. Il servizio comprende la raccolta del plico presso il domicilio dello speditore. La clientela tipica del C2C espresso sono gli studi professionali, imprese e singoli utenti che inviano plichi in ambito sia nazionale che internazionale. I prezzi rilevati sul mercato per questo segmento sono piuttosto elevati, in ogni caso molto superiori a quelli praticati nei segmenti B2B e B2C.

**V291.** La caratteristica fondamentale del processo produttivo dei corrieri espressi è la loro capacità di consolidare le spedizioni B2B, B2C, C2B e C2C, massimizzando il *load factor* dei mezzi di trasporto impiegati per la consegna/ritiro dell'ultimo miglio. L'efficienza è garantita dall'ottimizzazione quotidiana dei percorsi dei mezzi impiegati.

**V292.** Quest'ultima caratteristica è quella che, in generale, distingue maggiormente, sotto il profilo della tecnologia produttiva impiegata, i mercati in cui operano i corrieri espressi da quelli dei servizi postali universali. Mentre i primi sono obbligati, a causa della pressione concorrenziale, ad accrescere l'efficienza in modo pressoché continuo ottimizzando i percorsi e gli orari di consegna, nei secondi il portalettere segue giri quotidiani di consegna fissi, a prescindere dal grado di saturazione di mezzi e personale. I costi elevati del servizio universale dipendono anche da questo vincolo di fatto esistente, ancorché non imposto da norme.

**V293.** Infine, con riferimento alle singole ipotesi di intercambiabilità messe a consultazione pubblica dall'Autorità, i corrieri espresso hanno ritenuto che un certo grado di sostituibilità possa rinvenirsi solo tra il servizio di pacco celere offerto da Poste Italiane e i servizi di trasporto espresso: tuttavia, dal momento che il prodotto "pacco celere" è fuori dal servizio universale, tale analisi non rileva ai fini del procedimento in corso.

**V294.** Con riferimento alle posizioni espresse sul meccanismo di ripartizione del fondo si evidenzia che 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 27).

**V295.** In tal senso, in coerenza con la normativa e con l'esperienza a livello comunitario e dal momento che la parte residuale dell'onere non finanziata con trasferimenti a carico dello Stato è di importo non significativo, non appare necessario attivare il meccanismo di contribuzione

a carico degli operatori al fondo di compensazione del servizio universale di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 261/99 per gli anni 2011 e 2012.

**V296.** Con riferimento a quanto osservato dai rispondenti alla consultazione pubblica sulla eventuale "intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale" dei servizi postali - prevista dalla direttiva 2008/06/CE (considerando 27) - si ritiene che tale aspetto debba essere oggetto di ulteriore esame. In particolare, devono essere oggetto di specifico approfondimento da parte dell'Autorità i profili concorrenziali derivanti dall'attivazione del fondo.

VISTI tutti gli atti del procedimento istruttorio;

UDITA la relazione del Presidente:

#### **DELIBERA**

### Art. 1

- 1. L'onere del servizio postale universale per l'anno 2011 è quantificato in euro 380,6 milioni.
- 2. L'onere del servizio postale universale per l'anno 2012 è quantificato in euro 327,3 milioni.
- 3. L'onere del servizio universale per gli anni 2011 e 2012 è iniquo.
- 4. Per gli anni 2011 e 2012 gli operatori titolari di licenza e autorizzazione non sono tenuti a contribuire al fondo di compensazione del servizio universale di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 261/99.

Il presente provvedimento è notificato in versione integrale alla società Poste Italiane ed è pubblicato sul sito *web* dell'Autorità <u>www.agcom.it</u> in versione riservata.

Roma, 29 luglio 2014

IL PRESIDENTE Angelo Marcello Cardani

Per attestazione di conformità a quanto deliberato IL SEGRETARIO GENERALE Francesco Sclafani