



Schema di provvedimento sul meccanismo di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto del servizio universale postale per gli anni 2011 e 2012 in allegato B alla delibera AGCOM n. 260/14/CONS

Roma, 10 luglio 2014

Sommario

Premessa.....	6
Risposte relative ai capp. 3 e 4 “La definizione della metodologia di calcolo del costo netto del servizio universale”.....	11
Risposte relative al cap. 5: “ <i>I modelli operativi dei processi produttivi di recapito per gli anni 2011 e 2012</i> ” e al cap. 6: “ <i>I modelli operativi dei processi produttivi di smistamento, trasporto nazionale, raccolta/distribuzione e mezzi di trasporto per il recapito</i> ”.....	16
Risposte relative al cap. 7: “ <i>Gli uffici postali</i> ”.....	18
7.1. <i>La dimensione efficiente della rete commerciale di PI qualora non fosse soggetta agli obblighi di servizio universale</i>	22
7.2. <i>I costi evitabili a seguito della chiusura di un UP</i>	30
7.3. <i>La perdita di ricavi a seguito della chiusura di UP</i>	30
7.3.1. <i>Perdita di ricavi finanziari transazionali</i>	31
7.3.2. <i>Perdita di ricavi finanziari relazionali</i>	33
7.3.3. <i>Perdita di ricavi assicurativi</i>	37
Risposte relative al cap. 8: “ <i>Il calcolo dell’IVA indetraibile</i> ”.....	38
Risposte relative al cap. 9: “ <i>I pacchi ordinari</i> ”.....	41
Risposte relative al cap. 10: “ <i>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</i> ”.....	42
10.1. <i>Efficienza nell’impiego delle risorse da parte di PI</i>	43
10.2. <i>I costi indiretti e gli overheads devono essere esclusi dal calcolo del costo netto dell’OSU</i>	47
Risposte relative al cap. 11: “ <i>La remunerazione del capitale impiegato</i> ”.....	49
Risposte relative al cap. 12: “ <i>Ricavi persi e ricavi mantenuti</i> ”.....	59
Risposte relative al cap. 13: “ <i>I vantaggi intangibili e commerciali</i> ”.....	62
13.1. <i>Quantificazione dei vantaggi commerciali derivanti da una distribuzione capillare della rete di PI</i>	62
13.2. <i>Il maggior valore del brand derivante dall’OSU, ed i suoi riflessi sul conto economico di PI</i>	64
Risposte relative al cap. 14: “ <i>L’iniquità dell’onere derivante dalla fornitura del servizio universale</i> ”.....	70
Risposte relative al cap. 15: “ <i>Il meccanismo di ripartizione del costo netto tra gli operatori di mercato</i> ”.....	73

Studi citati

Copenhagen Economics (ottobre 2011), *Manual for calculating the net cost of the USO*, Final Report, disponibile al sito http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2012-net-costs-uso-postal_en.pdf

Copenhagen Economics (marzo 2008), *What is the cost of Post Denmark's universal service obligation*, disponibile al sito <http://www.copenhageneconomics.com/Website/Publications/Postal---Delivery.aspx>

ERGP (novembre 2013), *Report on specific cost allocation issues*, ERGP (13) 28, disponibile al sito http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/2013/131129_specific-cost-allocation-issues_en.pdf

ERGP (2011), *Report on net cost calculation and evaluation of a reference scenario*, ERGP (11) 17 Rev. 1, disponibile al sito http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/ergp-11-17-rev-1_en.pdf

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

Frontier Economics (gennaio 2013), *Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO*, Report prepared for the European Commission, disponibile al sito http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2012-net-costs-uso-postal_en.pdf

Frontier Economics (febbraio 2011), *The net cost of elements of the universal service – an update*, A Report prepared for Postcomm, disponibile al sito <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/post/1805.pdf>

London Economics (2002), *Benefits of Universal Services Provision to Consignia* Final report to Postwatch, disponibile al sito <http://londoneconomics.co.uk/publication/assessment-of-the-benefits-of-universal-postal-service-to-consignia>

PostNL, *Contribution to the draft ERGP Report on net cost calculation and evaluation of a reference scenario*, disponibile sul sito http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/consultations/scen_post-nl_en.pdf

PTS (The Swedish Post and Telecom Authority, Postal Department), *Answers to the questions in the ERGP report on Net Cost Calculation for public consultation*, disponibile sul sito http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/consultations/scen_pts_en.pdf

WIK-Consult (agosto 2013), *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*, disponibile al sito http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/20130821_wik_md2013-final-report_en.pdf

WIK-Consult (agosto 2013), *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), Country Reports*, disponibile al sito http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/20130821_wik_md2013-country-reports_en.pdf

WIK-Consult (maggio 2010), *Definition, classification and methodology for evaluating intangible benefits related to universal postal service*, Report for ARCEP, disponibile al sito http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/etude-wik-su-postal-mai2010-eng.pdf

Elenco Allegati

Capitolo 7

7.1 Comunicato stampa dell'ABI dell'8 aprile 2014, indagine ABI-GfK Eurisko 'Dimensione Cliente', anno 2013, qui in Allegato 7.1.

7.2 Bain & CO, 2013, *Customer Loyalty in retail banking: global edition 2013, What it takes to make loyalty pay off*

7.3 Bain & CO, 2014, *Building the retail bank of the future*

7.4 Forestieri, G., *Le banche italiane tra obiettivi di redditività e incertezza di scenario*, articolo presentato al Convegno Costi & Business 2011. Super-performance e super compliance: quali strategie?, ABI, Roma, 24-25 ottobre 2011

7.5 Presentazione di PI, 2012, *Il sistema di pagamento online di Poste Italiane dedicato alle Pubbliche Amministrazioni*

7.6 ISPO, 2013, Scenario evolutivo nei servizi di pagamento: le scelte del consumatore fra canali fisici e digitali, i cui risultati sono riportati nella presentazione dell'Associazione Italiana Istituti di Pagamento di Moneta Elettronica, 15 ottobre 2013, *Le payment institution diventano grandi*, slide 5

7.7 Bocchialini, Ielasi, Rossolini, aprile 2011, *Modelli di pricing e comportamento del cliente in banca*, in *Bancaria* n. 4/2011

7.8 Busacca & Associati, *Sviluppare il cliente retail attraverso il CRM*

7.9 Ania, luglio 2013, *L'assicurazione italiana in cifre*

Capitolo 10

10.1 Deutsche Post, marzo 2014, *Letter prices in Europe Up-to-date international letter price survey*

10.2 Estratto dal documento n. 377 depositato da PI nell'ambito del procedimento AGCM Posta Time

Capitolo 11

11.1 Poste Italiane Group, *Investor Presentation June 2013*

Capitolo 12

12.1 Bilancio di Nexive S.p.A. (all'epoca TNT Post Italia S.p.A) per l'anno 2012

Capitolo 13

13.1 BrandFinance, valutazione del marchio di Royal Mail, La Poste e Deutsche Post

13.2 IPSOS, 2013, *The Most Influential Brands in Italia*

13.3 Centro Studi Mediobanca, ed. ottobre 2013, *Le Principali Società Italiane - Banche*, anno 2012

13.4 Estratti dai Bilanci Consolidati di Unicredit, IntesaSanPaolo e Monte dei Paschi di Siena, anno 2012

Capitolo 14

14.1 Centro Studi Mediobanca, studio su Poste Italiane S.p.A. aggiornato al 31/12/2013

14.2 (a, b e c) Centro Studi Mediobanca, *Dati cumulativi di 2030 società italiane*, anni 2008-2013

Premessa

Con delibera n. 260/14/CONS del 9 giugno 2014 l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha reso note le proprie valutazioni relative allo Schema di un Provvedimento sul meccanismo di ripartizione e valutazione dell’eventuale costo netto del servizio universale postale per gli anni 2011 e 2012.

Nonostante molti dati rilevanti siano omissati nello Schema e Poste Italiane (**‘PI’**) non abbia reso disponibili buona parte dei documenti, degli studi e delle ricerche che essa ha presentati nel corso del Procedimento, Nexive provvederà qui di seguito a fornire il proprio contributo, per quanto in alcuni passaggi necessariamente incompleto, anche alla luce del breve termine concesso per formulare le proprie osservazioni.

In via preliminare, riteniamo peraltro utile sintetizzare i punti fondamentali delle nostre osservazioni in merito alla valutazione dell’eventuale costo netto del servizio postale universale in Italia. Una valutazione che pone problemi metodologici, applicativi, e di compatibilità con la normativa a tutela della concorrenza del Trattato Europeo, in particolare per quanto riguarda il profilo degli aiuti di Stato.

Metodologie di valutazione del costo degli OSU

La metodologia da utilizzare nella determinazione del costo degli Obblighi di Servizio Universale (**‘OSU’**) nel settore postale deve senza dubbio basarsi, come stabilito dalla Terza Direttiva Postale (2008/6/CE), sull’analisi dei costi evitati, ovvero dei costi che l’operatore incaricato del Servizio Universale (**‘FSU’**) non sosterebbe qualora non fornisse gli specifici servizi rientranti negli OSU. Tali costi devono essere individuati in base all’ipotesi che – in assenza degli OSU – l’operatore adotterebbe una strategia di ottimizzazione. Nella valutazione di tali costi, si dovranno considerare tutti i benefici (commerciali ed intangibili) di cui l’operatore gode in quanto FSU

Nexive condivide pertanto pienamente il percorso metodologico adottato dall’Autorità nello Schema che, in piena coerenza con i precedenti europei successivi alla Direttiva, non prevede una valutazione del costo degli OSU basata sui costi medi pienamente distribuiti (*Deficit Approach*), ma utilizza l’approccio del *Profitability Cost Approach* (PC), che è venuto affermandosi negli ultimi anni come quello standard, raccomandato dagli accademici, dalle principali società di consulenza economica, ed adottato da un numero crescente di Regolatori in Europa.

Una tale metodologia tiene conto di tutti gli effetti (inclusi quelli indiretti, tangibili ed intangibili) che la fornitura del SU, ed una sua eventuale interruzione, avrebbero sui costi e sui ricavi di tutti i servizi prestati dal FSU, e quindi consente di giungere ad una stima realistica del costo netto degli OSU.

Servizi finanziari venduti e vantaggi commerciali tangibili derivanti a PI dalla sua natura di FSU

Nexive ritiene che, nelle sue valutazioni, l’Autorità dovrà considerare tutte le implicazioni della struttura dei ricavi di PI, che vedono ormai i servizi postali nel loro complesso pesare soltanto per il 20%, e quelli bancari, finanziari ed assicurativi per il rimanente 80%. Essa dovrebbe considerare altresì che questo 80% di fatturato è realizzato da PI utilizzando risorse (l’ampia rete di sportelli ed il relativo personale), buona parte delle quali sono utilizzate dalla Società in quanto FSU. Utilizzando questa rete per offrire servizi bancari, finanziari ed assicurativi, PI riceve annualmente dalla Cassa Depositi e Prestiti e da Poste Vita commissioni pari ad oltre 1,8 miliardi di euro, ovvero un flusso reddituale imponente, vantaggio tangibile che non può essere ignorato valutando il costo netto del SU, e che andrà inoltre considerato quando l’Autorità dovrà determinare se (l’eventuale) costo netto rappresenti effettivamente per PI un onere iniquo.

Vantaggi commerciali intangibili derivanti a PI dalla sua natura di FSU

PI riceve inoltre un importante vantaggio intangibile dalla sua natura di FSU. Nexive ritiene che la valutazione di questo vantaggio non sia possibile utilizzando le ricerche di mercato che, come sintetizza lo Schema, sono state prodotte da PI nel corso del Procedimento, data l’inadeguata formulazione dei questionari su cui esse sono state basate. E’ però possibile ricorrere ad una valutazione sintetica di tale vantaggio, considerando come PI spenda una quota del proprio fatturato in pubblicità enormemente inferiore a quella di aziende ad essa comparabili, in quanto attive nella distribuzione di prodotti bancari, finanziari ed assicurativi. Così procedendo, risulta evidente come tali vantaggi intangibili siano rilevanti, e pari ad oltre 200 milioni di euro su base annua.

Costi effettivi e costi efficienti nella valutazione del costo netto degli OSU

Nexive concorda pienamente con l’Autorità circa la necessità di valutare se i costi effettivamente sostenuti in presenza di OSU da PI siano da considerarsi come "*costi efficienti*", ovvero come i costi che sosterebbe un operatore caratterizzato da un livello normale di efficienza.

Se così non si procedesse, si finirebbe per compensare l’operatore FSU per costi che non dipendono dagli obblighi di SU, ma dalla sua inefficienza¹, beneficiandolo quindi di un evidente aiuto di Stato, per di più ponendo il relativo onere in capo ai suoi concorrenti.

¹ Frontier Economics (febbraio 2011), *The net cost of elements of the universal service – an update, A Report prepared for Postcomm*, in cui a pag. 20 Frontier Economics osserva che “we noted that many of these cost savings would have been due to taking out inefficiencies rather than the impact of universal service constraints per se”.

Nexive ritiene che l'evidenza presentata dall'Autorità indichi chiaramente come i costi di PI siano ben lungi dall'essere efficienti. L'inefficienza di PI, particolarmente nella gestione di quello che rappresenta di gran lunga il suo principale fattore produttivo, ossia il lavoro, risulta poi in maniera estremamente chiara quando si confrontino i costi e le modalità di impiego dei dipendenti di PI con quelli di Nexive, operatore privato, che deve difendere ogni giorno nella concorrenza la propria posizione sul mercato. In particolare:

- Nexive, come larga parte degli operatori FSU europei, ma al contrario di PI, ricorre ampiamente ai contratti a tempo parziale quando la natura della prestazione lavorativa lo consente;
- un dipendente *full time* di PI (qualsiasi sia la sua mansione), diversamente dai dipendenti di un operatore privato, riceve una retribuzione annua lorda parametrata su un orario di lavoro teorico settimanale di 40 ore, pur lavorandone 36;
- la retribuzione oraria di un portalettere di Nexive è del [omiss] inferiore rispetto a quella di un portalettere di PI, pur lavorando 4 ore settimanali in più;
- il fondo di Previdenza Complementare istituito di PI prevede un contributo a carico del datore di lavoro pari al [omiss] calcolato sulla retribuzione utile al calcolo del TFR, mentre quello di Nexive dello [omiss] con una differenza dunque dello [omiss]

Considerando congiuntamente questi tre fattori, Nexive sottolinea all'Autorità come il costo del lavoro pro-capite di PI complessivamente considerato risulti superiore di circa il [omiss] al costo del lavoro di Nexive, sebbene i dipendenti di quest'ultima lavorino su base settimanale [omiss] delle ore in più, e ritiene che ciò possa fornire all'Autorità una misura sintetica dell'inefficienza di PI, da portare in riduzione dei costi di tale Società.

Ragionevolezza dello scenario proposto da PI in assenza di OSU

La Terza Direttiva Postale chiaramente indica che per la determinazione del costo netto del SU è necessario costruire uno scenario di riferimento in cui PI opererebbe in assenza di vincoli.

Tale scenario deve essere tuttavia commercialmente ragionevole, e tenere debitamente conto del riflesso sui ricavi anche non-postali di una riduzione dell'ampiezza e della qualità dei servizi offerti dal FSU. Tuttavia, lo scenario in assenza di OSU prospettato da PI è palesemente irrazionale. Esso infatti ipotizza che PI:

- riduca la propria rete distributiva del 68% quando oggi attualmente – per sua libera scelta commerciale – essa si è dotata di un numero di sportelli superiore a quelli richiesti dagli OSU;
- non registri, a fronte di una riduzione del 68% degli sportelli della propria rete distributiva, di fatto alcuna perdita di ricavi finanziari, che rimangono sostanzialmente invariati;
- chiuda persino sportelli che presentano una marginalità positiva, discostandosi in misura significativa dalle strategie commerciali che stanno ponendo in essere i suoi principali *competitors*, le banche, che ancora oggi privilegiano lo sportello come canale predominante di contatto tra banca e cliente;
- riduca sensibilmente, oltre alla capillarità della propria rete, il livello qualitativo dei propri servizi, portando la frequenza nel recapito da 5 a 2 giorni a settimana a livello nazionale ed escludendo di servire alcune aree del territorio, senza che ciò si rifletta sostanzialmente sui vantaggi intangibili che gli derivano dal proprio *status* di operatore FSU;
- modifichi il proprio modello logistico sensibilmente, riducendo del 60% circa i centri di distribuzione ed il personale addetto al recapito e ridimensionando anche la rete di trasporto nazionale, senza che ciò si rifletta in misura significativa sui ricavi del settore postale.

Valutazione del costo netto degli OSU e aiuti di Stato

La valutazione del costo netto degli OSU è critica per lo sviluppo della concorrenza nel servizio postale all'interno del mercato nazionale: qualora tale costo venisse sovrastimato, i concorrenti di PI verrebbero gravati da costi impropri, e tale finanziamento andrebbe a vantaggio di PI, operatore largamente dominante, con una grave distorsione della concorrenza.

La determinazione del costo netto degli OSU pone dunque, oltre a problemi metodologici e applicativi, anche problemi di compatibilità con la normativa a tutela della concorrenza, ciò rende le valutazioni che in materia sta svolgendo l'Autorità particolarmente delicate.

Ricordiamo infatti come la Commissione Europea – con le Decisioni del maggio 2008 e del novembre 2012² – ha già stabilito che le compensazioni ricevute da PI per il triennio 2006-2008 e per quello successivo (2009-2011) avevano la natura di aiuti di Stato illegittimi, che tuttavia dovevano essere

² Commissione Europea, Aiuto di Stato NN 24/2008 (ex N 454/2007) – Italia Poste Italiane S.p.A. e Compensazione statale per l'onere del servizio postale universale 2006-2008 e Commissione Europea, Aiuto di Stato SA.33989 (2012/NN) – Italia Compensazioni statali per la fornitura del servizio universale nel periodo 2009-2011.

ritenuti compatibili con il Trattato, visto che esse risultavano molto inferiori al costo netto degli OSU valutato da PI stessa.

In particolare, Nexive ricorda all'Autorità come l'aiuto per l'anno 2011 valutato come illegittimo dalla Commissione Europea fosse pari a 357 milioni di euro³, a fronte di una richiesta allora presentata da PI di 581 milioni di euro⁴.

La richiesta di PI, sempre per l'anno 2011, risulta oggi aumentata di 128⁵ milioni di euro, e non vi è pertanto dubbio che, qualora l'Autorità la accogliesse, erogherebbe un aiuto di stato illegittimo e incompatibile con il Trattato.

³ Si veda Relazione finanziaria di PI per l'anno 2012, pag. 48.

⁴ Cfr. Corte dei Conti, Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Poste Italiane S.p.A. per l'esercizio 2011, pag. 164 Tab. 10.19.

⁵ Dallo Schema di Provvedimento, para. 58 e 59, Tabella 1, risulta che PI ha determinato per l'anno 2011 un onere del Servizio Universale di 709 milioni di euro, mentre il costo netto evitato è di 987 milioni di euro.

Risposte relative ai capp. 3 e 4 “La definizione della metodologia di calcolo del costo netto del 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?

Nexive condivide pienamente l’approccio valutativo dell’Autorità, delineato nel Cap. 4 dello Schema di Provvedimento, in base al quale il costo netto del SU deve essere definito come differenza tra il costo netto efficientemente sostenuto dall’operatore soggetto agli OSU, e il costo netto che questi sopporterebbe in uno scenario, credibile sotto il profilo economico-gestionale, in cui l’operatore non sarebbe gravato da tali obblighi.

Dopo aver brevemente commentato su questo punto, Nexive ritiene necessario valutare la tavola con cui, nel Capitolo 3 dello Schema vengono sintetizzate le stime di costo netto del SU presentate da PI.

La metodologia di calcolo

L’utilizzo dell’approccio proposto dall’Autorità è pienamente congruente con il disposto della Terza Direttiva Postale (6/2008/CE), recepito nel nostro ordinamento con il d.lgs. 58/2011. Per quanto qui ci occupa, tale Direttiva comporta tre significative innovazioni, relative:

- al metodo di calcolo del costo netto dell’OSU, che è oggi saldamente radicato in un approccio differenziale;
- alla nozione di costo cui fare riferimento, che è necessariamente quella di costo incrementale, e non più quella di costo medio;
- alla necessità di considerare, nella valutazione del costo netto, tutti i benefici (intangibili e commerciali) che un operatore possa ottenere dalla sua natura di operatore gravato dagli OSU.

L’utilizzo dell’approccio proposto dall’Autorità comporta dunque necessariamente l’abbandono del metodo basato sul *Deficit Approach* (DA), per lungo tempo applicato nel nostro Paese, incongruente con un approccio alla regolazione basata sull’ottimizzazione dei costi. Infatti, come recentemente sintetizzato dall’Autorità portoghese in base ad uno studio di Copenhagen Economics⁶, “*the DA methodology does not take account of*

⁶ Copenhagen Economics (31 ottobre 2011), *Manual for calculating the net cost of the USO*, studio preparato per l’Autorità di regolazione finlandese Ficora.

*quite a few crucial requirements, particularly the fact that the calculation of the total cost of the set of obligations to provide the US on the USP is performed, however the calculation of the net cost for the USP in the situation where it is under the obligation to provide the US and where no such obligation exists fails to be performed. This aspect disqualifies this methodology in the light of the requirements laid down in the 3rd Postal Directive, as the calculation of the net cost is not a mere accounting exercise of financial costs calculation, it requires the comparison with the counterfactual situation - that is, the identification of services which the USP would choose to no longer provide in the absence of obligations associated to the US*⁷.

Nexive trova pertanto senz'altro positivo che l'Autorità intenda basarsi sul *profitability cost approach* (PC), metodo riconosciuto come appropriato – come riferisce l'Autorità – anche da PI, ed a favore del quale si sono peraltro espressi praticamente tutti gli esperti consultati dalla Commissione e dalle Autorità Nazionali di regolazione⁸, oltre che – come l'Autorità sa bene – la Commissione Europea della regolazione postale ('CERP') e l'Associazione Europea delle Autorità Nazionali di Regolazione nel Settore Postale ('ERGP'), nonché infine vari FSU europei⁹.

Il novero di Paesi che, a seguito dell'adozione Terza Direttiva Postale, ha effettivamente adottato tale approccio è poi progressivamente cresciuto, ed ad oggi risulta essere applicato in Norvegia, Danimarca, Regno Unito, Slovacchia e Olanda, e più recentemente anche in Portogallo¹⁰.

Per completezza, sottolineiamo che Nexive condivide altresì l'orientamento dell'Autorità di non utilizzare, nella valutazione, la metodologia nota come *Net Avoidable Cost* (NAC). Se infatti è ben vero che anche questa si basa su una nozione di costo incrementale, essa:

⁷ Decisione dell'Autorità di regolazione portoghese ANACOM del 25 febbraio 2014, *Decision on the methodology for calculating the net cost of the universal postal service*, Annex 1, para. 3.

⁸ Si veda, *ex multis*, Copenhagen Economics (marzo 2008), *What is the cost of Post Denmark's universal service obligation*, studio preparato per la Camera di Commercio Danese; Copenhagen Economics (ottobre 2011), *op.cit.*, e più recentemente Frontier Economics (maggio 2013), *Recommendations on the form and manner that a net cost submission should be made by the universal service provider: a report prepared for Comreg*. Precisiamo che, in entrambi i suoi studi, Copenhagen Economics non si riferisce esplicitamente al Profitability Cost Approach, ma al Commercial Approach, che tuttavia la stessa società di consulenza definisce “*a practical implementation of the profitability costs approach*”, (Copenhagen Economics, ottobre 2011, pag. 56). Sul punto si veda anche lo studio preparato per la Commissione Europea dalla società di consulenza Wik-Consult, agosto 2013, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*, pag. 150: “*The 'commercial approach' is equivalent to Frontier's PC method*”.

⁹ PostDanmark, Correos, La Poste, Posten Norge.

¹⁰ Si veda Frontier Economics, maggio 2013, *op. cit.*, para 3.2.3, pag. 26: “*Despite the PC approach being the most data intensive (given the richness of the counterfactual), it is the most commonly chosen approach to calculating the net cost by USPs and NRAs alike. It has been applied in practice in Denmark, UK, Norway, Slovakia and the Netherlands*”.

- non è basata su una nozione di costi efficienti. Come sintetizza Frontier Economics nel suo contributo più recente per l’Autorità di regolazione irlandese *“The methodology of the NAC approach, although based on the concept of avoidable costs, does not specify that this should be the costs avoided by an efficient operator. In fact, the actual application is based on accounting costs, Therefore, as with the DA approach, any efficiency adjustment would need to be made ex-post”*¹¹;
- si fonda su una nozione non corretta di costo netto degli OSU che – diversamente dal PC Approach – non considera pienamente i cambiamenti che si verificherebbero in uno scenario di riferimento in assenza di OSU (come gli effetti indiretti sulla domanda): *“because it allows costs to be allocated in an isolated way to each service, indirect effects not being duly taken into consideration. Moreover, the NAC methodology overestimates the reduction of the level of services in the counterfactual situation, which leads to a greater CLSU. This is because this methodology assumes that any market segment that is not profitable will be left behind in the absence of obligations that impose its provision, regardless of whether or not this unprofitable segment is necessary to maintain the profitability of other segments, which is due to the fact that this methodology focuses on mail addressees and not on mail senders”*¹²;
- tende in sostanza a sovrastimare il costo netto dell’OSU: *“Failed to take account of network economies (i.a. closedown of one region had no impacts on demand for services in other regions etc); Tended to overestimate the costs”*¹³.

Le stime presentate da PI

Le stime del costo netto degli OSU per il 2011 e il 2012 presentate da PI all’Autorità, e da questa sintetizzate al para. 58 dello Schema, sono qui riprodotte per comodità nella tavola che segue.

¹¹ Cfr. Frontier Economics, maggio 2013, *op. cit.*, para 3.2.2, pag. 26.

¹² Cfr. ANACOM, 25 febbraio 2014, Annex 1, para 3.

¹³ Cfr. Presentazione di Posten Norge, 2 marzo 2010, *Calculation and compensation of USO net costs in Norway*, slide n. 7, enfasi aggiunta, disponibile all’indirizzo http://www.wik.org/fileadmin/Konferenzbeitraege/2010/12th_Koenigswinter_Seminar/S1_4_Weseth.pdf.

Tavola 4.1 Costo netto presentato da Poste Italiane

€ milioni		2011	2012
A	Costo Netto Operatore Fornitore Servizio Universale	- 581	- 592
B	Costo Netto Operatore non Fornitore Servizio Universale	+406	+ 338
C	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
E	Vantaggi intangibili e commerciali	+ 62	+32
F=D+E	Onere del Servizio Universale	- 709	- 704

Fonte: Schema di Provvedimento, para. 58.

Nexive ritiene che queste stime siano errate, sia sotto il profilo metodologico, che sotto quello quantitativo.

Considerando in primo luogo il risultato finale dell'ultima riga, Nexive trova incomprensibile che l'onere del SU stimato nella tavola in base al *PC approach* per l'anno 2011, pari a 709 milioni di euro, sia addirittura superiore¹⁴ alla stima basata sul DA che PI stessa aveva calcolato per lo stesso anno, che risultava pari 581 milioni di euro¹⁵.

Dato che, in generale, qualunque stima basata sui costi incrementali di una data attività (com'è il caso per il PC) non può che essere sensibilmente inferiore alla stima basata sui costi medi per la medesima attività, il risultato che ottiene PI non può essere corretto.

Come del resto ha chiarito la stessa PI nel corso del Procedimento A413 (*Posta Time*) innanzi l'Autorità per la Concorrenza, scrivendo che i costi medi totali *“tendono ad essere notevolmente più elevati dei costi incrementali specificamente riconducibili ai servizi interessati, posto che larga parte delle risorse impiegate per la prestazione di tali servizi rappresenta un costo comune che PI sosterebbe in ogni caso per fornire altri servizi postali”*¹⁶.

¹⁴ PI stima per l'anno 2011 un onere finanziario da compensare di 709 milioni di euro e un costo netto del SU di 987 milioni di euro. La stima del costo netto di PI (987 milioni di euro) condotta con il Profitability Cost Approach risulta dunque quasi doppia rispetto a quella ottenuta da PI per quello stesso anno in base al Deficit Approach (581 milioni di euro).

¹⁵ Cfr. Corte dei Conti, Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Poste Italiane S.p.A. per l'esercizio 2011, pag. 164 Tab. 10.19.

¹⁶ Documento n. 377 del 1 febbraio 2011 prodotto nel corso del procedimento antitrust *Posta Time*, 'Risposta di Poste Italiane alle richieste di AGCM', Considerazioni preliminari dei costi sostenuti da Poste Italiane per la prestazione dei diversi servizi, qui in Allegato 10.2.

L'errore della somma dipende naturalmente dagli errori negli addendi:

- il costo netto dell'operatore FSU (riga A) è certamente sottostimato perché non tiene conto dei maggiori costi che PI sostiene per sua inefficienza o per sua libera scelta commerciale.

Quanto al primo aspetto, l'evidenza presentata dall'Autorità e quella ulteriore che discuteremo al capitolo 10 chiaramente indica come i costi di PI siano ben lunghi dall'essere efficienti. Quanto al secondo aspetto, l'evidenza presentata da AGCom al capitolo 7 chiaramente indica che PI è dotata di un numero di UP superiore a quelli strettamente necessari per l'espletamento degli obblighi di servizio universale, o in ogni caso non si è avvalsa della flessibilità nella gestione dei propri costi che il d.lgs. 58/2011 le attribuiva. I costi netti sottostanti lo scenario attuale sono dunque eccessivi;

- il costo netto dell'operatore FSU (riga B) è certamente sovrastimato, come discuteremo ai capitoli 7 e 12, perché ipotizza che in uno scenario in assenza di obblighi i ricavi sia nei servizi postali, ma anche in quelli finanziari e assicurativi, rimangano sostanzialmente invariati a fronte di una drastica riduzione della qualità del servizio prestato e della capillarità della rete distributiva;
- la remunerazione del capitale investito da PI investito (riga C), che discuteremo al capitolo 11, non andrebbe in realtà considerata: la vendita di prodotti e servizi bancari, finanziari e assicurativi, che PI realizza attraverso molti dei medesimi *asset* utilizzati da PI per la fornitura del SU, già remunera ampiamente il capitale investito;
- i vantaggi commerciali intangibili e tangibili (riga E) sono certamente sottostimati, come mostreremo al capitolo 13. PI riceve infatti annualmente dalla Cassa Depositi e Prestiti e da Poste Vita commissioni pari ad oltre 1,8 miliardi di euro, ovvero un flusso reddituale imponente, vantaggio tangibile che non può essere ignorato valutando il costo netto del SU.

PI riceve inoltre un importante vantaggio intangibile dalla sua natura di FSU, che può essere misurato in prima approssimazione nei minori investimenti in pubblicità che PI sostiene rispetto ad aziende ad essa comparabili, in quanto attive nella distribuzione di prodotti bancari, finanziari ed assicurativi.

Risposte relative al cap. 5: “I modelli operativi dei processi produttivi di recapito per gli anni 2011 e 2012” e al cap. 6: “I modelli operativi dei processi produttivi di smistamento, trasporto nazionale, raccolta/distribuzione e mezzi di trasporto per il recapito”

Nei capitoli 5, 6 e 7, l’Autorità chiede a Nexive di commentare il modello di simulazione adottato da PI per stimare la dimensione ottimale della rete logistica di recapito, smistamento, trasporto e raccolta e di quella commerciale (Uffici Postali) in assenza di OSU.

Nexive osserva tuttavia come l’Autorità non abbia messo a disposizione dei soggetti interessati alla presente consultazione i modelli predisposti da PI, né larga parte dei dati e delle informazioni alla base di tali simulazioni, che infatti nello Schema di Provvedimento risultano ampiamente omissati o basati su ricerche e studi pubblicamente non disponibili. Inoltre, il modello di PI utilizza diversi coefficienti¹⁷ ottenuti tramite rilevazioni statistiche, rispetto alle quali non sono note le modalità di campionamento. Anche su questi Nexive non è dunque nelle condizioni di esprimere alcun giudizio circa la robustezza ed attendibilità delle simulazioni di PI.

A ciò si aggiunga che i modelli di PI risultano, dallo Schema di Provvedimento, implementati “manualmente”¹⁸ dalla stessa PI quando per contro sul mercato esistono software di simulazione deterministici, di cui la stessa Nexive si avvale per gestire la propria rete. Ad avviso di Nexive, ciò è fonte di un’evidente arbitrarietà nei risultati cui perviene PI implementando tali modelli.

Ciò pare senz’altro evidente nel caso della rete commerciale, come meglio si vedrà nel capitolo 7, per la quale risulta da ampie evidenze pubblicamente disponibili la totale assurdità dei risultati del modello previsionale utilizzato da PI.

Palesi elementi di irrazionalità si possono rintracciare anche nella rete logistica di recapito, cui si riferisce specificamente il capitolo 5 dello Schema, sulla base dei pochi dati che esso rende disponibili. Nexive osserva infatti che:

¹⁷ Si veda ad esempio il coefficiente V che rappresenta i volumi di posta indescritta di un dato bacino (para. 109 e 119 dello Schema di Provvedimento).

¹⁸ Si veda Schema di Provvedimento, para. 164, riferito al dimensionamento della rete logistica di recapito si legge che “*Poste Italiane, una volta stabilito il punteggio di ciascuna zona di recapito, ne definisce manualmente, il corrispondente perimetro su mappe cartacee*”, enfasi aggiunta; e para. 294, sul modello della rete commerciale, in cui si legge che “*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*”, enfasi aggiunta.

- per la simulazione della frequenza di recapito, la differenziazione in 4 zone geografiche¹⁹ operata da PI si basa solo sulla popolazione residente, mentre trascura integralmente altri parametri fondamentali come la densità di popolazione per km quadrato. Ad esempio, all'interno di una stessa classe (Area Metropolitana), rientrano città come Milano e Venezia che necessitano tuttavia di strutture logistiche di recapito estremamente differenti²⁰;
- la riduzione del numero di portalettere conseguente ad una riduzione nella frequenza di recapito non può essere ragionevolmente assunta essere proporzionale come PI di fatto ipotizza. Tale simulazione non tiene infatti conto dell'aumento dei volumi trasportati dal portalettere in ogni singolo giro (che, riducendo la frequenza da 5 giorni a settimana ad uno soltanto, diventerebbe di 5 volte maggiore). L'esperienza di Nexive applicata a Milano mostra in particolare che a fronte di una frequenza di recapito J+1 ad una J+2 la riduzione di personale è stata del 30%, non del 50%, e che tale rapporto peggiora più si riduce la frequenza di recapito;
- il passaggio ad un modello di recapito J+1 ad uno J+5 comporta inoltre un'ulteriore diminuzione dell'efficienza dell'operatore postale:
 - un modello J+5 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;
 - lo stoccaggio del prodotto aumenta proporzionalmente e dipende dai volumi postali complessivi, questo comporterebbe per PI di rivedere la metratura e i layout di ogni singola unità di recapito.

¹⁹ Schema di Provvedimento para. 131 e 134, Tabella 4 e 5.

²⁰ Si pensi ad esempio che a Milano la popolazione residente è di circa 1,3 milioni di abitanti, con una densità abitativa di 7.500 abitanti per kmq, mentre la popolazione residente di Venezia è pari a meno di 300 mila abitanti, con una densità abitativa di 650 abitanti circa per kmq.

Risposte relative al cap. 7: “Gli uffici postali”

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

Nexive concorda in generale con le critiche dell’Autorità²¹ al modello di calcolo utilizzato da PI per stimare la dimensione efficiente della rete commerciale dell’operatore NFSU, ma – pure non essendole stati resi disponibili dall’Autorità i modelli di simulazione di PI, né le altre fonti informative da quest’ultima utilizzate nelle proprie analisi – ritiene evidente che le stime del costo netto derivanti da tale obbligo stimate da PI e riviste da AGCom nelle Tabelle 20 e 21 dello Schema di Provvedimento siano totalmente infondate.

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

Lo scenario di riferimento ipotizzato da PI, come descritto nello Schema di Provvedimento, prevede che il FSU in assenza di vincoli:

- si doti di una rete commerciale composta da soli 4.500 uffici postali (‘UP’) a fronte dei circa 14.000 attuali²²: le chiusure ipotizzate sarebbero dunque pari a 9.500 UP (ossia il 68% degli attuali sportelli postali);
- realizzi – a seguito della chiusura di 9.500 sportelli postali – un risparmio di costi pari a circa 658 milioni di euro²³, e
- registri contestualmente minori ricavi per 65 milioni di euro nei servizi postali²⁴ (l’1,4% dei ricavi postali di PI in quel segmento²⁵) e per 130,5²⁶ milioni di euro nel comparto dei servizi finanziari e assicurativi²⁷ (ossia meno dell’1% del

²¹ AGCom in particolare ritiene che le ipotesi alla base del modello di PI siano “*non adeguatamente motivate e supportate da evidenze documentali*”, Schema di Provvedimento, para. 319.

²² Schema di Provvedimento, para. 260.

²³ Si veda Tabella 9, pag. 67, dello Schema di Provvedimento. Il dato si riferisce all’anno 2012; per il 2011, PI stima un risparmio di costi derivante dalla chiusura di circa 9.500 sportelli pari a 697 milioni di euro.

²⁴ Dovuti prevalentemente alla riduzione del volume di prodotti di corrispondenza e pacchi.

²⁵ Si veda Tabella 8, pag. 66, dello Schema di Provvedimento. Il dato si riferisce all’anno 2012; per il 2011, PI stima una riduzione dei ricavi derivante dalla chiusura di circa 9.500 sportelli pari a 137 milioni di euro nel comparto dei servizi finanziari e pari a 42,5 milioni di euro nei servizi postali.

²⁶ Tabella 9, pag. 67, dello Schema di Provvedimento.

²⁷ PI afferma che tale dato includerebbe sia i mancati ricavi da servizi finanziari “*relazionali*” (pag. 60), distinti tra servizi finanziari in senso stretto (commissioni per gestione di conto corrente, libretti di deposito, obbligazioni e fondi, prestiti, mutui, etc) e

fatturato generato da questa area di *business*²⁸). Sul punto, Nexive rileva però che nell'analisi successivamente sviluppata da PI non è chiaro se, e in che misura, siano stati considerati i mancati ricavi da servizi assicurativi (che da soli generano oltre la metà del fatturato del Gruppo PI), visto che la trattazione dei mancati ricavi appare incentrata unicamente sui quelli transazionali e su una specifica tipologia di servizi finanziari relazionali (i conti corrente e depositi), ma non su quelli assicurativi;

- secondo PI dunque l'obbligo di detenere una rete commerciale capillarmente diffusa su tutto il territorio nazionale determinerebbe circa la metà (circa 460 milioni di euro²⁹) del costo netto complessivamente stimato da PI stessa per l'OSU³⁰ (pari a 930 milioni di euro).

Come si evince dallo Schema di Provvedimento, tale stima si fonda su un modello di simulazione costruito assumendo “*come riferimento un modello bancario di Rete Commerciale*”³¹ – che non è stato reso disponibile dall'Autorità, e di cui pertanto sono ignote a Nexive le caratteristiche tecniche e le ipotesi quantitative su cui tale modello si fonda – i cui risultati variano al variare della probabilità ipotizzata da PI di perdere clientela a seguito della chiusura di un UP. In particolare:

- per i servizi finanziari relazionali (conti correnti, depositi, polizze vita..), le probabilità più elevate di perdita del cliente si registrano nei centri extra-urbani in cui, in prossimità dell'UP di cui si ipotizza la chiusura, sono presenti sportelli bancari, ma non altri uffici postali. Per contro, la probabilità di perdere il cliente è minima nei centri urbani ed extra-urbani in cui nelle vicinanze³² è presente un UP diverso da quello destinato alla chiusura;
- parimenti, per quelli transazionali (bollettini), le probabilità più elevate di perdere clientela si registrano nei centri extra-urbani in cui, dopo la chiusura, non rimane alcun UP, ma solo

servizi assicurativi (polizze vita, danni, etc) sia quelli da servizi “*transazionali*” (commissioni per il pagamento di bollettini postali, vaglia, ecc..).

²⁸ Si veda la Relazione Finanziaria Annuale di PI per l'anno 2012, pag. 4, che indica un fatturato nei servizi postali pari a 4.533 milioni di euro, a 5.145 milioni di euro nei servizi finanziari e 10.531 milioni di euro nei servizi assicurativi.

²⁹ Tale valore si ottiene sottraendo ai costi evitabili, pari nel 2012 a 658 milioni di euro [Tabella 9], i mancati ricavi (pari a 195,5 milioni di euro) [Tabella 8].

³⁰ Si ricorda infatti, para 59 dello Schema di Provvedimento, che il costo netto del SU ammonta secondo PI per l'anno 2012 a 930 milioni di euro.

³¹ Schema di Provvedimento, para. 261, enfasi aggiunta.

³² Nei centri urbani, si tratta di un raggio di circa 700 metri dall'UP di cui si ipotizza la chiusura, in quelli extra-urbani si tratta di un raggio di 2 km.

sportelli bancari; mentre sono minime nei centri (urbani e non) dove opera solo PI, ma non banche.

Sul punto, AGCom osserva che *“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”*³³ e ritiene dunque 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”*³⁴ e non in quello minimo³⁵, utilizzato invece da PI. Per i centri extra-urbani, AGCom ipotizza invece *“un aumento, di un valore compreso tra il 5% ed il 15%, delle stime per la chiusura di UP”*³⁶.

In base a tali simulazioni³⁷ (Tavola 7.1), AGCom stima che PI, in assenza degli obblighi del Servizio Universale, si doterebbe di una rete di 4.516 sportelli³⁸ ottenendo da un lato un risparmio di costi di circa 506,4 milioni di euro³⁹, dall'altro registrando una perdita di ricavi per 144,8⁴⁰ milioni di euro nei servizi finanziari e per ulteriori 65,2 milioni di euro nei servizi postali: il costo netto derivante dal disporre di una rete commerciale sarebbe dunque pari, secondo queste prime valutazioni di AGCom, a circa 296 milioni di euro⁴¹.

³³ Schema di Provvedimento, para. 304.

³⁴ Schema di Provvedimento, para. 308, enfasi aggiunta.

³⁵ Peraltro, PI assume come percentuali di perdita di clientela valori anche inferiori a quelli minimi indicati da Bain (Schema di Provvedimento, para. 305).

³⁶ Schema di Provvedimento, para. 314, enfasi aggiunta. I valori percentuali tratti da rapporto di Bain sono nello Schema di Provvedimento tuttavia omissati.

³⁷ Le sole variabili che AGCom pare aver modificato sono le probabilità di perdita della clientela e l'esclusione del correttivo del 5% per l'insaturazione ipotizzato da PI. AGCom per contro non ha ritenuto di dover modificare il numero di UP di cui PI ipotizza la chiusura, ipotizzando uno scenario di riferimento con circa 4.500 UP.

³⁸ Tabella 19, anno 2012.

³⁹ Tabella 21, anno 2012.

⁴⁰ Di cui 77 nei ricavi finanziari relazionali (conti correnti e polizze vita) e 67 nei ricavi finanziari transazionali (bollettini).

⁴¹ Ossia la somma algebrica tra i mancati ricavi (-209,9) e i costi evitabili (+506).

Tavola 7.1 Valutazione del costo netto della rete di UP di PI in assenza di vincoli secondo le stime di PI e quelle AGCom

Valori in mln di €, anno 2012		Stime PI	Stime AGCom	Stime AGCom verso quelle di PI (%)
Numero sportelli nello scenario di riferimento		4.500	4.516	+ 0,4%
A. Ricavi cessanti	Totale ricavi cessanti	- 195,5	- 210	+ 8%
	<i>Di cui:</i>			
	<i>per Servizi finanziari relazionali</i>	- 130,5	- 77,4	+ 11%
	<i>per Servizi finanziari transazionali</i>		- 67,4	
<i>per Servizi postali</i>	- 65	- 65,2	+ 0,3%	
B. Costi evitabili		+ 658	+ 506,4	- 23%
C= A-B Costo netto OSU		+ 462,5	+ 296,4	- 36%

Fonte: Schema di Provvedimento: per PI, Tabelle 8 e 9; per AGCom, Tabelle 19 e 21.

Nexive ritiene che la valutazione dell'Autorità, pur se inferiore di circa il 36% rispetto alle stime di PI, sovrastimi ancora in misura molto significativa l'effettivo costo netto sostenuto da PI per ottemperare agli obblighi che le derivano dal disporre di una rete postale capillarmente diffusa su tutto il territorio nazionale.

Nexive, pur non disponendo del modello di simulazione utilizzato da PI e da AGCom, osserva infatti come:

- non sia commercialmente ragionevole ritenere che, in assenza degli Obblighi di Servizio Universale, PI ridurrebbe la propria rete di circa il 68% degli UP: come vedremo, tale decisione sarebbe del tutto incongruente con le strategie di altri operatori, *competitors* di PI, dotati di capillari reti distributive. Una tale scelta sarebbe poi palesemente non congruente con la strategia posta in opera dalla stessa PI almeno dal 2012, quando essa ha deciso volontariamente di non ridurre la propria rete di quanto la normativa le consentisse;
- le ipotesi sulla riduzione dei costi di PI a seguito della chiusura di sportelli postali a base del modello di simulazione di PI confliggono con i dati recentemente forniti da PI ad AGCom in un altro Procedimento;
- le ipotesi sulla perdita di clientela a seguito della chiusura di uno sportello, oltre che non adeguatamente motivate, non concordano con le molteplici evidenze empiriche disponibili.

Nei servizi finanziari di tipo transazionale, PI subisce infatti la concorrenza di molteplici operatori, tutti capillarmente diffusi sul territorio. Ipotizzare, come fa PI, che la clientela di un UP a seguito di chiusura si bipartisca unicamente tra altri UP e banche è dunque del tutto errato.

Nell'ambito dei servizi finanziari relazionali, il grado di rilevanza della leva prezzo nelle scelte dei consumatori è in realtà meno significativo delle caratteristiche del prodotto e dei servizi consulenziali di cui necessita il cliente. Tali aspetti assumono particolare rilievo nei servizi assicurativi che PI pare del tutto ignorare nel proprio modello.

Queste osservazioni sono sviluppate nei paragrafi che seguono.

7.1. La dimensione efficiente della rete commerciale di PI qualora non fosse soggetta agli obblighi di servizio universale

Nexive ritiene non verosimile lo scenario di riferimento prospettato da PI, in cui rimarrebbero attivi solo 4.500 sportelli su 14.000, alla luce del *business mix* di PI, nel quale ormai la vendita di prodotti bancari, finanziari e assicurativi pesa per il 79,6% del fatturato⁴². La centralità di tali segmenti nel *business* di PI è poi ancora più evidente se si considera che:

- per il collocamento di tali prodotti – come vedremo meglio al capitolo 13 – BancoPosta e PosteVita⁴³ si avvalgono esclusivamente della rete di PI;
- il personale di PI addetto al recapito rappresenta meno del 30% della forza lavoro impiegata, quando gli altri FSU europei presentano un'incidenza dei portalettere sul totale dei dipendenti nettamente superiore. La forza lavoro di PI si concentra dunque nella rete commerciale che, oltre ai servizi postali, si occupa anche – anzi, in misura largamente prevalente – del collocamento dei prodotti finanziari e assicurativi.

⁴² Relazione Finanziaria Annuale di PI, anno 2012, pag. 5.

⁴³ Il Gruppo Assicurativo PosteVita dichiara nel suo Bilancio al 31.12.2012 che “*per il collocamento dei propri prodotti ... si avvale degli Uffici Postali della Capogruppo Poste Italiane S.p.A.*” (Bilancio consolidato di Poste Vita S.p.A., anno 2012, pag. 24), mentre BancoPosta annovera tra i suoi costi commerciali spese amministrative per oltre 4 miliardi di euro (dato 2012) per l'utilizzo delle strutture operative di PI, ed in particolare per l'utilizzo della rete commerciale (Relazione Finanziaria Annuale PI, anno 2012, pag. 127).

Tavola 7.2 Percentuale di forza lavoro addetta al recapito sul totale dei dipendenti

Paese	2010	2011	2010
Italia	29,4	28,3	27,7
Austria	44,78	48,21	46,1
Danimarca	59	58	ND
Finlandia	57	45	47
Gran Bretagna	89,36	ND	65
Olanda	ND	45,2	50
Portogallo	58	57	57
Spagna	ND	ND	65
Svezia	45,68	52,6	50,7

Fonte: UPU, Universal Postal Union,
http://www.upu.int/pls/ap/spp_report.main?p_language=AN&p_choice=BROWSE

Nota: per Francia, Germania e Norvegia il dato non è disponibile.

E' dunque con riferimento in primo luogo alla vendita di servizi finanziari e assicurativi che deve essere valutata la ragionevolezza delle ipotesi di PI.

Nel settore bancario, cui appunto la stessa PI dichiara di essersi riferita nel costruire il proprio scenario di riferimento⁴⁴, l'agenzia rappresenta ancora oggi il canale principale di contatto tra banca e cliente.

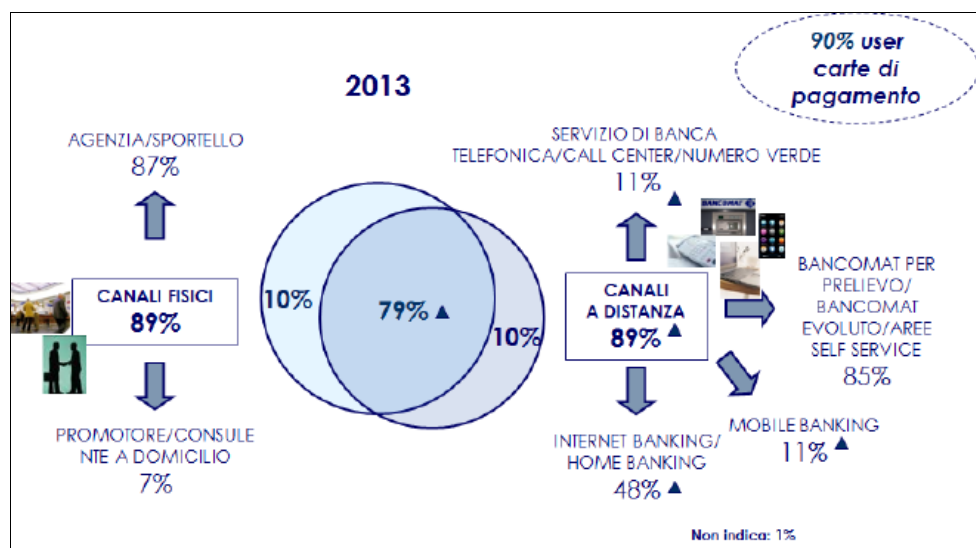
Infatti:

- i risultati della recente indagine ABI-GfK Eurisko confermano la centralità dello sportello nel *business* bancario osservando che *“a fronte di un uso più marcato dei canali a distanza, quasi il 90% dei clienti continua a recarsi in agenzia privilegiando sempre più lo sportello per l'assistenza e la consulenza nei momenti delle scelte finanziarie importanti e meno per l'operatività di routine che ormai viene assorbita dai nuovi canali distributivi”*⁴⁵ (Figura 7.3);

⁴⁴ Schema di Provvedimento, para. 261.

⁴⁵ ABI, Comunicato stampa dell'8 aprile 2014, *Banche: l'80% dei clienti è 'multicanale'*.

Figura 7.3 I canali utilizzati dalla clientela bancaria nel 2013



Fonte: Comunicato stampa dell'ABI dell'8 aprile 2014, indagine ABI-GfK Eurisko 'Dimensione Cliente', anno 2013, qui in Allegato 7.1.

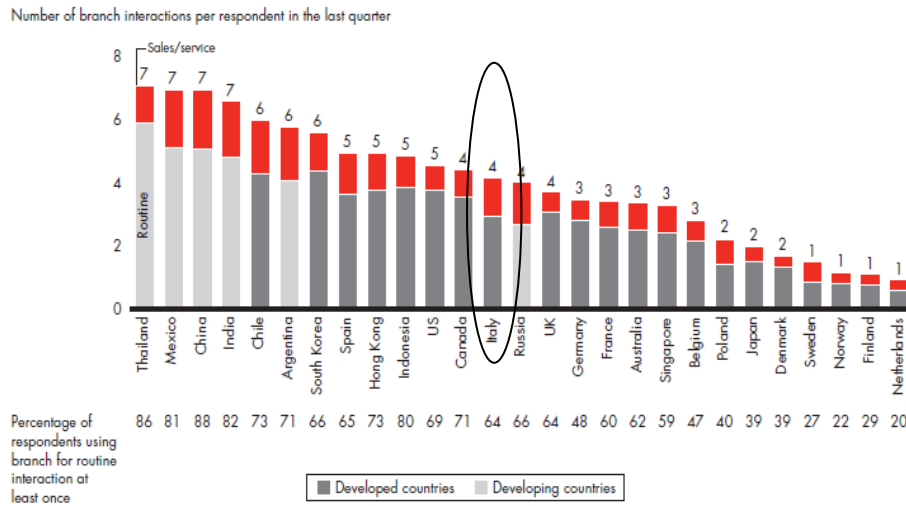
- tali risultati trovano conferma anche negli studi sul mercato bancario condotti dalla società di consulenza Bain – fonte di ampia parte dei dati utilizzati da PI⁴⁶ – che rileva come in Italia il canale di vendita prevalente risulti essere ancora oggi lo sportello: ben il 64% dei clienti bancari italiani dichiara di utilizzare ancora l'agenzia come canale preferito per le operazioni di *routine* (come depositi, bonifici, ecc...), mentre l'80% circa preferisce recarsi presso la filiale per l'apertura di un nuovo conto corrente (Figure 7.4 e 7.5)⁴⁷;

⁴⁶ PI dichiara in particolare di aver utilizzato uno studio di Bain per determinare una delle variabili chiave del modello di simulazione dello scenario di riferimento: le probabilità di perdere clientela a seguito della chiusura di un UP. Nexive non dispone di questo studio, presumibilmente commissionato alla società di consulenza dalla stessa PI. Si veda para. 305 dello Schema di Provvedimento.

⁴⁷ Si veda Bain (2013), *Customer Loyalty in retail banking: global edition 2013, What it takes to make loyalty pay off*, pagg. 16 e 17. Sul punto si veda ancora Bain (2014), *Building the retail bank of the future*, pag. 2, "In-person sales and service interactions continue to appeal to consumers with more complex needs, while follow-up communications and ongoing relationship management can be done remotely through video calls or email". Si precisa come si tratti di due studi diversi da quello, sempre di Bain, che PI ha fornito ad AGCom.

Figura 7.4 Percentuale di intervistati che utilizzano lo sportello per le operazioni bancari di routine

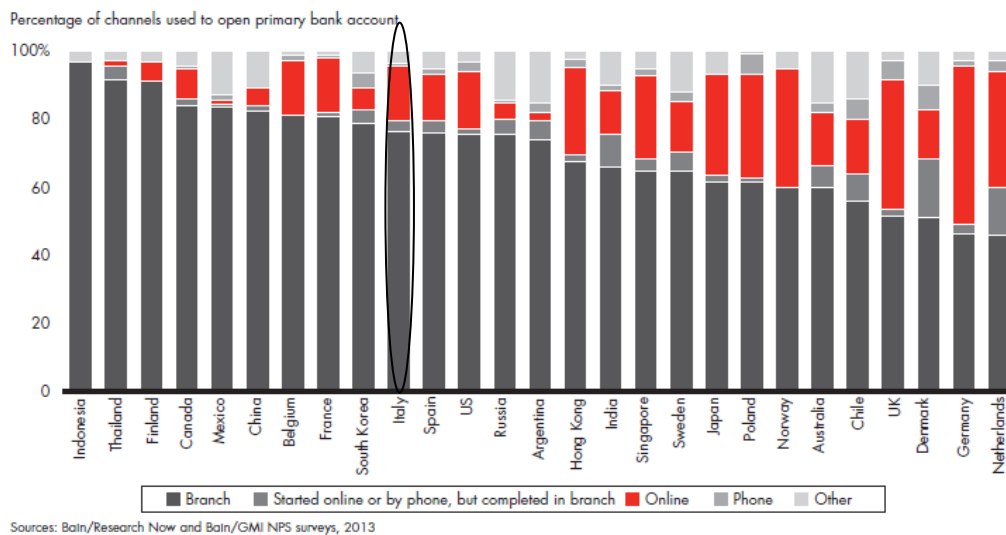
Developing countries still rely more on branches, on average, while the Nordic countries are eliminating routine transactions from their branches



Fonte: Bain (2013), Customer Loyalty in retail banking: global edition 2013, What it takes to make loyalty pay off, pag. 16, qui in Allegato 7.2.

Figura 7.5 Canali utilizzati per l'apertura di un nuovo conto corrente

Customers everywhere still open new accounts mainly in branches



Fonte: Bain (2013), Customer Loyalty in retail banking: global edition 2013, What it takes to make loyalty pay off, pag. 17, qui in Allegato 7.2.

- l'importanza della prossimità nei rapporti con la clientela è poi ancora maggiore per i clienti nelle fasce di età più elevate, come i pensionati fidelizzati all'insegna 'PosteItaliane'⁴⁸. La riduzione degli sportelli prospettata da PI non può dunque che tradursi – come risulta dalla stessa fonte cui PI si è ampiamente riferita (Bain) – almeno per queste fasce di clientela, in percentuali di abbandono certamente superiori a quelle ipotizzate da PI;
- inoltre, nonostante una crescente diffusione dei canali a distanza (*on line*), gli esperti del settore non prevedono per il futuro un ridimensionamento del canale sportelli⁴⁹ specie per la commercializzazione di quei prodotti finanziari e assicurativi più evoluti, come la sottoscrizione di investimenti o polizze assicurative, che già oggi per PI contribuiscono per quasi l'80% del fatturato del Gruppo.

Tra tutti, il prof. Giancarlo Forestieri ritiene che: “il ruolo degli sportelli continuerà a essere centrale e complementare rispetto agli altri canali e in particolare a quelli diretti. In questa prospettiva, ha un posto decisivo l'ipotesi che si vada progressivamente verso una riqualificazione della funzione della rete tradizionale”⁵⁰. In altre parole, la strategia di lungo periodo delle banche italiane nei prossimi anni sarà “indirizzata a mantenere un livello comunque elevato di prossimità ai mercati locali ... e alla capacità di sviluppare le relazioni di clientela con uno spessore di servizio sempre più alto... L'enfasi sui due punti appena indicati non lascia particolari spazi per scelte di drastico ridimensionamento delle reti”⁵¹.

Nonostante – come richiamato – l'Autorità non abbia reso disponibile il modello di simulazione adottato da PI, alla luce delle evidenze sopra riportate, tutte concordi nel ritenere ancora cruciale nei rapporti con la clientela il radicamento sul territorio e la vicinanza alla clientela specie nella vendita di servizi finanziari più evoluti, Nexive non ritiene plausibile ipotizzare che PI deciderebbe, in assenza di vincoli, di ridurre del 68% la

⁴⁸ Sul punto si veda Bain, (2013), *op. cit.*, pag. 3, “Each customer segment has different priorities, expectations and lifetime value for a bank. Our US survey finds, for instance, that older customers care more about branch location and quality of branch staff, while younger customers place greater value on mobile device interactions and rely heavily on recommendations from family, friends and colleague”, Allegato 7.2.

⁴⁹ Sul punto si veda Bain (2014), *op.cit.*, pag. 2, “Branches, for example, will not disappear, but their role will change: Branch networks in many countries are organizing around “hub” flagship branches that serve as showrooms for complex product sales and venues for providing expert advice”, enfasi aggiunta, qui in Allegato 7.3.

⁵⁰ Forestieri, G., *Le banche italiane tra obiettivi di redditività e incertezza di scenario*, articolo presentato al Convegno Costi & Business 2011. Super-performance e super compliance: quali strategie?, ABI, Roma, 24-25 ottobre 2011, pag. 8, enfasi aggiunta, qui in Allegato 7.4.

⁵¹ *Ibidem*, enfasi aggiunta.

propria rete distributiva, senza contestualmente registrare ingenti perdite di ricavi nell'importante comparto dei servizi finanziari e assicurativi nel quale il ruolo 'della prossimità dello sportello' è ancora centrale per la clientela.

È del resto palese che i *competitors* di PI nel *business* finanziario e assicurativo hanno adottato strategie commerciali diametralmente opposte a quella che ipotizza PI in assenza di vincoli: esse continuano a garantire una 'copertura del territorio con maglie strette', preferendo in generale alle chiusure, nelle aree a bassa potenzialità, l'utilizzo di 'sportelli leggeri' ad esempio riducendo l'orario di apertura o il personale addetto.

Vi sono peraltro quattro ordini di evidenze specificamente riferibili a PI che confermano come nello scenario di riferimento non si registrerebbe alcuna drastica riduzione del numero di sportelli. Infatti:

- come risulta dallo Schema di Provvedimento, "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, ... raggiungono valori anche molto elevati, superiori in alcuni casi al milione di euro"⁵². Lo scenario di PI prevedrebbe dunque la chiusura di sportelli che presentano una marginalità positiva, ovvero l'adozione di scelte palesemente irrazionali;
- sempre in questa prospettiva, vari studi sul settore postale evidenziano⁵³ che in generale – se l'operatore FSU volontariamente offre un servizio a livelli qualitativi superiori a quelli che gli impone l'obbligo di servizio universale – lo fa in quanto non sostiene alcun costo netto derivante da quello specifico obbligo, che pertanto non necessita di essere compensato.

Come ha rilevato AGCom⁵⁴, PI si è dotata di un numero di sportelli (circa 14 mila) superiore alle 11.800 unità strettamente necessarie a soddisfare gli Obblighi di Servizio Universale, così come stabilito dal decreto del Ministero dello Sviluppo

⁵² Schema di Provvedimento, para. 299.

⁵³ Sul punto, si veda *ex multis* il rapporto di ERGP (2011), *Net Cost Calculation And Evaluation of A Reference Scenario*, pag. 24, in cui ripercorrendo l'esempio della Danimarca si è osservato che "By studying each requirement individually, comparing what Post Danmark offers today with what is required by the legislation and with the operator's own business strategy, many of the requirements could be excluded without even making an estimation. For example the requirements regarding the reliability of delivery and liability to pay compensation were concluded not to constitute a burden for Post Danmark due to the fact that both Post Danmark and its competitors voluntarily offer higher standards than required to the USO. With similar arguments the requirements for Post Danmark's network of letter boxes (for collection) and its network for service outlets were concluded not to constitute a burden. The reason for this is that these requirements are so flexible that they really don't put a constraint on Post Danmark", enfasi aggiunta.

⁵⁴ Schema di Provvedimento, para. 289.

Economico del 7 ottobre 2008. Ciò già indica come l'obbligo di possedere una rete distributiva non determini di fatto in capo a PI alcun costo netto;

- il d.lgs. 58/2011 con cui è stata recepita la Terza Direttiva Postale, consentiva a PI sin dal 2011 – pur rispettando gli obblighi di servizio universale – di ridurre o comunque modulare la propria presenza nelle aree a basso potenziale.

Il decreto ha infatti ridotto dai precedenti 6 a 5 gli obblighi di recapito settimanale, ma ha anche dato facoltà a PI⁵⁵ di poter disporre l'apertura a giorni alterni degli UP, in presenza di particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica ed in ambiti territoriali con una densità inferiore a 200 abitanti/kmq.

Come noto, PI si è avvalsa di tale facoltà solo parzialmente, attuando nel 2012 un intervento di rimodulazione oraria e di chiusure di sportelli inferiore rispetto a quanto pianificato. Sul punto, PI ha infatti evidenziato (Tavola 7.6) come degli [800-1000] interventi pianificati per il 2012 non ne abbia realizzati “[600-700]” e di questi “*solo una parte ([500-600]) è stata inserita nel piano 2013 come “code interventi piano 2012”, mentre i restanti [100-200] sono stati definitivamente stralciati dal piano, al fine di tener conto, da un lato, delle esigenze manifestate dalle autorità locali in occasione delle consuete interlocuzioni svolte preventivamente, dall’altro, degli esiti del confronto avviato con le organizzazioni sindacali (a livello nazionale e locale) in merito alle modalità di attuazione del generale modello di efficientamento aziendale*”⁵⁶. Gli interventi di efficientamento della rete da parte di PI non si sono poi esauriti nel 2012, ma proseguiranno anche nel 2013, anno in cui PI ha pianificato un’ulteriore chiusura di [200-300] sportelli e una rimodulazione di orario per [300-400] UP⁵⁷.

⁵⁵ D.lgs. 58/2011, art. 7.

⁵⁶ Tali dati sono stati forniti da PI ad AGCom nell’ambito del procedimento di verifica dei ‘Criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale’ ed in particolare nell’Allegato A alla delibera n. 49/14/CONS, pag. 12

⁵⁷ *Ibidem*.

Tavola 7.6 Interventi pianificati e realizzati nel 2012: mancate realizzazioni

Tabella 3 – Piano di razionalizzazione anno 2012

	Interventi pianificati 2012	Interventi realizzati 2012
Rimodulazione orarie	[800-1000]	[800-1000]
Chiusure definitive	[1100-1300]	[500-600]
Chiusure amministrative	[0-100]	[0-100]
Totale	[1900-2400]	[1300-1700]

Fonte: AGCom, Allegato A alla delibera n. 49/14/CONS, Tabella 4, pag. 12.

I costi che PI avrebbe potuto evitare a partire dal 2011 in applicazione del d.lgs. 58/2011 – attuando da subito tutte le rimodulazioni e chiusure pianificate per il 2012 e 2013 – devono essere esclusi dal calcolo del costo netto. Infatti, i maggiori costi che dipendono da libere scelte commerciali o negoziali di PI, non possono essere imputate agli obblighi di servizio universale;

- da ultimo, in Europa, si è frequentemente riscontrato come la rete postale non generi un costo netto in capo all'operatore postale designato in particolare quando il FSU abbinati alla commercializzazione di prodotti postali riservati, anche quella di ulteriori prodotti⁵⁸. In altre parole, la sostenibilità economica della rete postale viene valutata nel suo complesso, e non solo con riferimento ai servizi postali universali. Naturalmente, un simile approccio deve essere adottato da AGCom nel caso in esame, in cui Essa analizza un operatore FSU per il quale il servizio postale è una piccola quota del fatturato complessivo: fatturato che viene realizzato vendendo prodotti finanziari⁵⁹ e assicurativi, e commercializzando altri prodotti quali schede telefoniche (Postemobile), cellulari, ricariche telefoniche, biglietti *ticketone*, *smartbox*, ecc...

⁵⁸ Sul punto, Copenhagen Economics (2008), *op. cit.*, nello studio condotto la Camera di Commercio Danese osservava che “*We have two reasons to assess that the requirements for the service outlets do not constitute a burden for Post Danmark*”, indicando in particolare che “*Post Danmark would probably have a network of post offices with or without the USO. This is due to the facts that the service outlets generate earnings via commercial activities, such as sale of tickets, and that the service outlets are necessary for many of Post Danmark’s profitable products. The service outlets are particularly important for the delivery of parcels, so with fewer service outlets, Post Danmark would lose some of its parcel business*”.

⁵⁹ Questo aspetto verrà più diffusamente trattato al capitolo 13. Qui è sufficiente ricordare come, nel 2012, BancoPosta ha riconosciuto alle funzioni di PI un contributo di oltre 4 miliardi di euro per l'utilizzo delle strutture e del personale di PI, inclusa la rete commerciale.

7.2. I costi evitabili a seguito della chiusura di un UP

PI ipotizza che a fronte della chiusura di circa 9.500 sportelli realizzerebbe risparmi di costo per 658 milioni di euro annui, ossia poco meno di 70 mila euro a sportello. Questo valore è incongruente con i dati consuntivi che la stessa PI ha fornito ad AGCom solo qualche mese fa nell'ambito della procedura di verifica del rispetto dei vincoli di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica stabiliti dal decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 7 ottobre 2008.

Analizzando i dati comunicati da PI stessa, e pubblicati nell'Allegato A alla delibera n. 49/14/CONS, risulta infatti che nel 2012 PI ha effettivamente operato la chiusura di 656 sportelli, ottenendo un risparmio di costo compreso tra [15-25] milioni di euro (Tavola 7.7): per ogni chiusura, PI ha dunque realizzato un risparmio medio annuo pari al più a 38 mila euro⁶⁰, ossia poco più della metà del risparmio che PI – a distanza di solo qualche mese – stima in media di conseguire chiudendo sportelli postali.

In presenza di una così evidente discrepanza tra dati storici e dati previsionali, Nexive ritiene che AGCom dovrebbe considerare nelle proprie valutazioni soltanto questi ultimi, pari a €38 mila per sportello, e non i €70 mila previsti – non ci è dato di sapere come – da PI.

Tavola 7.7 Efficientamento della rete distributiva nel 2012: minori costi

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

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

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

7.3. La perdita di ricavi a seguito della chiusura di UP

La Tavola 7.8 che segue presenta le stime di PI e AGCom relativamente ai mancati ricavi che PI registrerebbe a seguito della rimozione dell'obbligo di detenere una rete commerciale.

⁶⁰ Tale valore si ottiene dividendo l'importo di 25 milioni di euro, ossia l'estremo superiore dell'intervallo indicato da PI, per 656 sportelli.

Tavola 7.8 Ricavi cessanti nel comparto dei servizi finanziari relazionali e transazionali

Valori in mln di €, anno 2012	Stime PI	Stime AGCom
Chiusure di UP ipotizzate	9.500 (ossia il 68% della rete attuale)	7.901 (ossia il 64% della rete attuale)
Servizi finanziari relazionali (inclusi gli assicurativi)	- 130,5 (< 1% dei ricavi attuali del segmento)	- 77,4
Servizi finanziari transazionali		-67,4

Fonte: per PI, Schema di Provvedimento Tabella 8; per AGCom, Schema di Provvedimento Tabelle 19 e 21.

Nexive osserva, *prima facie*, come in entrambe le simulazioni vi sia una vistosa sproporzione tra il rilevante numero di chiusure ipotizzate (in entrambi i casi pari a quasi il 70% della rete attuale) e la trascurabile flessione del fatturato ne che deriverebbe (meno dell'1% dei ricavi attuali). Tale sproporzione è del tutto ingiustificata.

Infatti, come abbiamo discusso, la commercializzazione di prodotti finanziari e assicurativi (prodotti che, come abbiamo visto, assicurano quasi l'80% del fatturato di PI) avviene tipicamente in Italia e all'estero attraverso gli sportelli (bancari o postali che siano).

È quindi ragionevole ritenere che l'eliminazione del 68% di una tale rete, diffusa su tutto il territorio nazionale, si tradurrebbe in una perdita molto consistente di clienti di PI.

L'erroneità delle ipotesi di PI circa la sostanziale invarianza del fatturato a fronte dell'eliminazione del 68% della propria rete risulta ancora più evidente quando si considerino in maggior dettaglio le ipotesi adottate da PI nella stima della perdita di ricavi nei servizi finanziari transazionali ed in quelli relazionali.

7.3.1. Perdita di ricavi finanziari transazionali

I ricavi derivanti dai servizi transazionali riguardano prevalentemente⁶¹ le commissioni che PI applica per il servizio di pagamento dei bollettini postali, in genere utilizzati per il pagamento di gas, luce, telefono ed altre utenze.

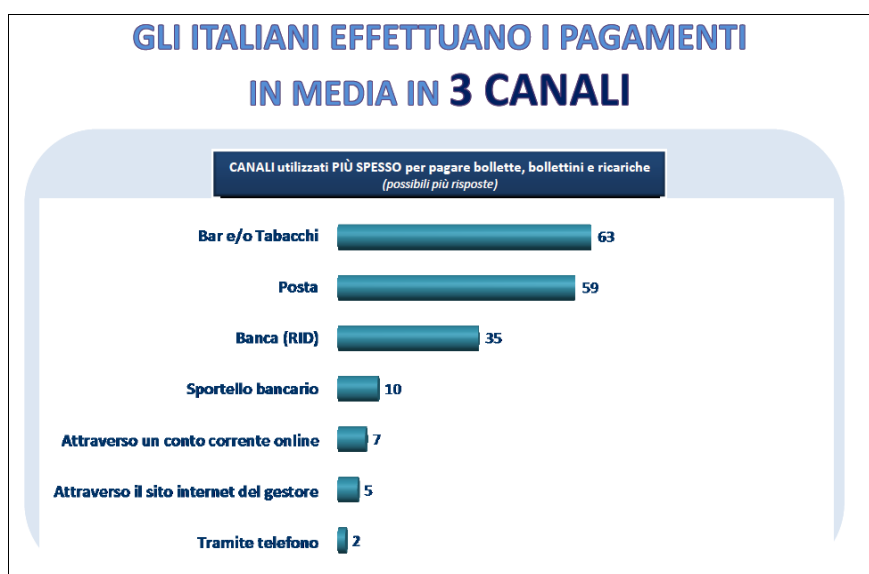
Per tali servizi, PI ipotizza, nel proprio scenario di riferimento, di perdere clientela solo nei centri urbani ed extra-urbani in cui, in prossimità dell'UP di cui è prevista la chiusura, non siano presenti altri UP, ma solo banche. Per

⁶¹ Nello Schema di Provvedimento, AGCom precisa che i servizi finanziari transazionali sono "costituiti quasi esclusivamente da bollettini", para. 276.

Sisal nel 2013, evidenzia infatti che Bar e Tabacchi sono i canali che gli Italiani utilizzano più spesso per pagare bollette, bollettini e ricariche (63% dei casi). Più ancora dell'Ufficio Postale, che si colloca al secondo posto per utilizzo (59%), e delle Banche alle quali si rivolgono il 35% dei consumatori.

La prevista eliminazione di 9.500 sportelli da parte di PI comporterebbe dunque, in uno scenario nel quale è già molto forte la concorrenza di altri operatori nella fornitura di servizi finanziari transazionali, ovunque una riduzione estremamente marcata di tali ricavi, e non certo la sostanziale invarianza ipotizzata da PI.

Figura 7.10 Canali utilizzati più frequentemente per il pagamento di bollette, bollettini e ricariche



Fonte: ISPO, Scenario evolutivo nei servizi di pagamento: le scelte del consumatore fra canali fisici e digitali, 2013, qui in Allegato 7.6.

7.3.2. Perdita di ricavi finanziari relazionali

Per quanto riguarda la stima dei mancati ricavi finanziari relazionali (che per definizione comprende tutti quelli non transazionali, e dunque buona parte dei ricavi bancari, tutti i ricavi finanziari e tutti i ricavi di natura assicurativa), PI distingue gli effetti della razionalizzazione della propria rete commerciale a seconda che l'UP di cui è prevista la chiusura si trovi nelle aree urbane o extra-urbane.

Nelle prime, la probabilità di perdere ricavi finanziari relazionali derivante dalla chiusura di un UP è compresa tra un minimo di 0% e un massimo del 15% a seconda che in prossimità dell'UP destinato alla chiusura sia presente

o meno un *competitor*. Nei secondi, i comuni extra-urbani, le probabilità di perdere clientela sono comprese tra 0 e 25%.

Nexive concorda senz'altro con AGCom nel ritenere che tali percentuali di perdita della clientela siano “*eccessivamente basse*”⁶⁴, e ritiene prive di fondamento, e smentite dai dati le argomentazioni che PI offre in loro supporto, ovvero che:

- BancoPosta presenterebbe condizioni di prezzo più convenienti rispetto ai *competitors* bancari;
- i clienti BancoPosta sarebbero “più fedeli” e quindi anche in presenza di operatori bancari concorrenti in prossimità dell'UP di cui è prevista la chiusura tenderebbero a restare con PI.

Peraltro, come vedremo meglio al paragrafo 7.3.3, se tali argomentazioni possono essere di una qualche rilevanza per uno specifico servizio bancario, il conto corrente, nulla dicono circa gli altri servizi commercializzati dalla rete di PI, quali in particolare quelli assicurativi.

Quanto alle migliori condizioni di prezzo di BancoPosta, se è pur vero che BancoPosta risulta (per alcuni specifici segmenti di clientela, ma non per tutti⁶⁵) un operatore relativamente conveniente in termini di costo di un conto corrente, è altrettanto vero che – come rileva un ampio studio recentemente pubblicato sulla rivista ‘Bancaria’⁶⁶ – in Italia circa il 50%⁶⁷ dei correntisti “*non sa quantificare la spesa relativa al proprio conto*”, e quindi non sceglie il relativo fornitore in base a criteri di convenienza economica.

⁶⁴ Schema di Provvedimento, para. 304, “*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*”, enfasi aggiunta.

⁶⁵ Da un confronto condotto da Nexive attraverso il portale www.centroconsumatori.it (portale del centro che fa parte della Rete degli Eurosportelli, istituiti dalla Commissione Europea per assistere i cittadini in caso di problemi nei consumi transfrontalieri) risulta infatti che – valutando l'operatività media di un conto corrente con operazioni allo sportello – nel 2012:

- nel segmento ‘Giovani’ (con 164 operazioni l'anno), PI praticava condizioni largamente meno favorevoli di quelle di alcune banche commerciali diffuse su tutto il territorio nazionale (tra cui Unicredit e MPS),

- nel segmento ‘pensionati con operatività media’ (con 189 operazioni l'anno), PI risultava meno conveniente rispetto a due importanti banche nazionali: Unicredit e il Credito Valtellinese.

⁶⁶ Si veda Bancaria, aprile 2011 n. 4, *Modelli di pricing e comportamento del cliente in banca*, qui in Allegato 7.7. Lo studio ha come obiettivo definire in quale modo l'acquisizione e abbandono di clienti retail siano influenzati dai modelli di pricing della banca.

⁶⁷ *Ibidem*. Il dato è desunto da una ricerca condotta nel 2008 da CFI Group & GPF, Customer Satisfaction & Loyalty delle Banche Retail in Italia.

A ulteriore conferma di questo, “un’indagine condotta nel 2008 dall’Ufficio Marketing e Customer Satisfaction di ABI, in collaborazione con l’Università degli Studi di Parma⁶⁸ rileva il modesto peso assunto dalle politiche di prezzo tra le modalità operative adottate dalle banche per perseguire l’obiettivo della fidelizzazione della clientela. Tra gli strumenti prevalentemente impiegati a tal fine è infatti possibile citare la presenza del responsabile di cliente, l’attenzione al portafoglio prodotti, sia in termini quantitativi che qualitativi, e la personalizzazione dell’offerta. La riduzione delle commissioni non viene citata da nessuna realtà del campione tra le prime tre modalità con cui la banca ha maggiormente perseguito l’obiettivo di fidelizzare la clientela, mentre la personalizzazione delle politiche di prezzo viene citata solo nel 6,67% dei casi. Le dichiarazioni delle banche, quindi, evidenziano come alcune iniziative, pur essendo realizzate da molte realtà, non risultano valutate tra le più efficaci ai fini dell’incremento del grado di fedeltà della clientela”⁶⁹.

Più recentemente, tale risultato è stato confermato dalla ricerca IPR Marketing del novembre 2012, citata da AGCom, dalla quale risulta che ben il 56% degli intervistati non conosce le condizioni contrattuali del proprio conto corrente e ben il 68% non conosce l’interesse annuo che gli viene corrisposto⁷⁰.

Inoltre, se è pur vero che la convenienza economica incide sulle scelte del cliente di sottoscrivere un dato concorrente, è altrettanto vero che in tale scelta concorrono – peraltro in misura pressoché equivalente – numerosi altri fattori.

Questo si evince chiaramente ancora dalla ricerca IPR Marketing del novembre 2012⁷¹, cui AGCom si è riferita, che alla domanda ‘*come ha scelto di avere un conto corrente?*’ non indica mai, almeno tra le risposte più frequenti, la convenienza economica, ma piuttosto la fiducia verso l’istituto di credito e le persone che vi lavorano.

⁶⁸ L’indagine condotta da ABI in collaborazione con il Prof. Luciano Munari nel marzo 2008 risultava orientata a cogliere le percezioni dei protagonisti del settore sulle prospettive evolutive del Retail banking in Italia (attese di sviluppo nei successivi 2-3 anni). L’indagine è stata condotta attraverso un questionario di opinione, anonimo, rivolto ai responsabili delle strategie *retail* delle capogruppo e delle altre banche italiane. All’indagine hanno risposto 42 responsabili *retail* di gruppi bancari o singole banche, con una rappresentatività del 71% del totale attivo del sistema e del 75% degli sportelli italiani. Le opinioni raccolte rappresentano la visione degli operatori con riferimento al mercato italiano nel suo complesso e non riguardano le realtà delle singole banche di appartenenza.

⁶⁹ Bancaria (2011), *op.cit.*, pag. 5.

⁷⁰ IPR Marketing, novembre 2012, ‘Gli italiani ed il conto corrente’, indagine effettuata per conto de Il Sole 24 Ore-Plus, Tab. 6.1.

⁷¹ IPR Marketing (2012), Tab. 5.2, tra le determinanti di scelta di un conto corrente presso una banca fisica alla domanda “come ha scelto di avere un conto corrente?” il 51% dichiara che è il conto che ha da sempre; il 30% dichiara di conoscere le persone in banca e di preferire un contatto diretto; il 4% di non fidarsi di internet e preferire un contatto diretto; ed infine il restante 15% fornisce altre motivazioni.

I risultati delle diverse evidenze empiriche sopra discussi mostrano come dunque nella scelta della banca concorrono numerosi fattori, tra cui frequentemente la convenienza economica non risulta l'elemento fondamentale, sebbene PI lo utilizzi come giustificazione principale alla propria ipotesi (irragionevole) di invarianza dei ricavi finanziari.

Tale ipotesi, a parere di Nexive, non tiene poi conto di due ulteriori aspetti.

PI trascura innanzitutto nel proprio modello di simulazione il fatto che almeno una parte dei clienti BancoPosta interessati dalle chiusure ha attivo anche un conto corrente bancario.

Per dare una misura di questo fenomeno, si pensi ad esempio che nel 2011, come risulta da un'indagine ABI-Gfk Eurisko effettuata su un campione di clienti *retail* nel 2011, l'11% del campione degli intervistati con un conto corrente bancario dichiarava di essere anche cliente di BancoPosta⁷². Dato il crescente numero di clienti BancoPosta e la maggiore diffusione dei conti correnti *on line*, c'è da aspettarsi che tale percentuale sia oggi certamente maggiore.

In questi casi, è ragionevole ipotizzare che il cliente postale che vede chiudersi l'UP di riferimento scelga di rimanere con la propria banca senza doversi sobbarcare l'onere di aprire un nuovo conto corrente postale presso un UP localizzato in un'area 'più scomoda' da raggiungere.

Da ultimo, certo non per importanza, Nexive ritiene assurdo che la simulazione di PI non consideri la reazione dei concorrenti alla eliminazione da parte della stessa PI del 68% della propria rete: è infatti evidente che banche, assicurazioni, ed altri operatori porrebbero in opera aggressive strategie commerciali volte ad intercettare i molti clienti di PI che non troverebbero più lo sportello presso il quale abitualmente acquistavano prodotti bancari, finanziari, ed assicurativi. Assumendo che, con l'eliminazione del 68% della propria rete, il proprio fatturato rimanga sostanzialmente invariato, PI ipotizza o che tali strategie non vengano poste in opera, o che esse risultino del tutto inefficaci: ipotesi, ambedue, del tutto irragionevoli.

Vi sono dunque numerose evidenze che dimostrano come l'ipotesi di sostanziale invarianza dei ricavi finanziari adottata da PI sia del tutto irragionevole.

⁷² Tale dato è tratto dall'articolo di Busacca & Associati (qui in Allegato 7.8), *Sviluppare il cliente retail attraverso il CRM*, che commentando i risultati di una "recente indagine ABI-Gfk Eurisko effettuata su un campione di clienti retail .. evidenzia che il cliente [bancario], a differenza di pochi anni fa, è sempre meno fidelizzato e che:

- nel 20% dei casi è anche cliente di altre banche;
- nel 12% dei casi è anche cliente di agenti assicurativi e società finanziarie;
- l'11% del campione è anche cliente di BancoPosta", pag. 57.

Questi dati sono con ogni probabilità destinati a crescere anche grazie alla diffusione dell'online banking che rende più agevole detenere contemporaneamente più conti correnti.

7.3.3. Perdita di ricavi assicurativi

Come discusso, dallo Schema di Provvedimento, PI pare avere adottato come argomentazioni che giustifichino la sostanziale invarianza dei ricavi finanziari relazionali (inclusi dunque quelli assicurativi) solo evidenze relative ad uno specifico prodotto finanziario, il conto corrente.

Tuttavia, se le condizioni economiche di un conto corrente possono avere rilevanza per lo stabilire la perdita di ricavi dalla commercializzazione dei prodotti bancari e (in minor misura) finanziari, certamente hanno rilevanza molto più limitata nello stimare come si modificherebbero i ricavi da servizi assicurativi, che si ricorda rappresentano oltre il 57% dei ricavi del Gruppo PI.

Nella vendita di prodotti assicurativi, le banche non rappresentano gli unici *competitor* di PI. Vi sono infatti numerosi altri *player* ancor più rilevanti⁷³, come le agenzie delle compagnie di assicurazioni e le reti di promotori. Inoltre, in questo settore, hanno un peso rilevante nella scelta del prodotto assicurativo, più che la convenienza⁷⁴, fattori come la fiducia, l'affidabilità e la notorietà del soggetto offerente, ma anche le caratteristiche del prodotto stesso⁷⁵.

È dunque impensabile che PI ipotizzi una sostanziale invarianza di ricavi da servizi assicurativi solo sulla base del fatto che il conto corrente postale sia più conveniente di quello bancario.

Nexive ritiene quindi che l'ipotetica convenienza di un conto corrente postale nulla provi in tema di appeal dei prodotti assicurativi e conseguentemente che AGCom dovrebbe prevedere, nel proprio scenario di riferimento, un decremento nei ricavi assicurativi molto elevato.

⁷³ Nel Ramo Vita, il principale canale di distribuzione rimane il canale bancario nonostante nel 2012 si registri per il secondo anno consecutivo una contrazione della quota di rappresentatività che passa dal 54,7% al 48,5%. Il secondo canale di vendita più utilizzato è rappresentato dai promotori finanziari che hanno originato oltre il 23% dei premi contabilizzati dal settore; segue il canale degli agenti con una quota stabile e pari al 16,3%; meno utilizzati sono risultati i canali di vendita diretta (10,7%) e i broker (1,1%). Nel ramo Danni, l'81% delle polizze viene venduto attraverso il canale agenziale, il 7,5% dai broker mentre solo il 3,2 dagli sportelli bancari (si veda Ania, *L'assicurazione italiana in cifre*, luglio 2013, pagg. 19 e 20, qui in Allegato 7.9).

⁷⁴ Peraltro, in questo settore il canale più conveniente è rappresentato dalla vendita diretta di polizze assicurative *on line*.

⁷⁵ Si veda Ania, *op.cit.*, pagg. 19 e 20, qui in Allegato 7.9, pag. 20.

Risposte relative al cap. 8: “Il calcolo dell’IVA indetraibile”

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

Preliminarmente, Nexive ritiene che l’Autorità dovrebbe effettuare contestualmente l’analisi dei costi relativi alla detraibilità dell’IVA e dei benefici derivanti dall’esenzione IVA in assenza di obblighi di Servizio Universale⁷⁶. Procedendo come nello Schema – analizzando quindi gli effetti sui costi separatamente da quelli sui ricavi (considerati congiuntamente insieme a vari altri effetti, quali la riduzione dei volumi di traffico derivanti da una minore frequenza di recapito, l’eliminazione del recapito J+1, del Pacco ordinario, e la chiusura di UP), Nexive ritiene che AGCom non dia adeguata evidenza del risultato principale, ovvero che l’effetto netto della indetraibilità dell’IVA è un beneficio per PI, e non un costo.

Infatti, in assenza di obblighi:

- da un lato, l’operatore NFSU potrebbe detrarre l’IVA sulla totalità dei costi sostenuti per l’acquisto di beni e servizi esterni;
- dall’altro, sarebbe però obbligato ad aumentare i prezzi, applicando l’IVA, per tutti i servizi postali attualmente ricompresi nel Servizio Universale. Sarebbero particolarmente sensibili a tale aumento i soggetti che non sono in grado, a loro volta, di detrarre l’IVA, e cioè tutto il segmento *consumer* e – nel segmento *business* – la Pubblica Amministrazione, le banche, le assicurazioni e le associazioni *non profit*⁷⁷: la loro domanda di servizi postali verrebbe quindi a ridursi.

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

Per quanto riguarda i costi evitabili da IVA indetraibile, PI dichiara infatti un valore di 83 milioni per l’anno 2011 ed un valore di 63 milioni per l’anno

⁷⁶ Entrambi questi effetti derivano infatti, per il meccanismo *pro-rata* previsto dagli articoli 19 e 19bis del DPR 633/72, dall’applicazione del regime di esenzione IVA di cui la sola PI beneficia – in quanto operatore FSU - su tutte le “*prestazioni del servizio postale universale, nonché le cessioni di beni e le prestazioni di servizi a queste accessorie*”. Cfr. art. 10, comma 1, n. 16 del DPR 633/72, così come modificato dall’art. 2, comma 4-bis, del D.L. 25.03.2010, n. 40.

⁷⁷ Cfr. AGCM, Provvedimento n° 24293 di chiusura istruttoria A441 – *Applicazione dell’IVA sui servizi postali*, punto 132.

2012, relativamente alle sole voci strettamente connesse agli obblighi di fornitura del servizio universale⁷⁸.

La perdita di ricavi che PI sosterebbe perdendo l'esenzione IVA dipende dalla elasticità al prezzo della domanda di servizi postali di PI, nonché dalla percentuale di ricavi di clienti di PI sensibile all'aumento dell'IVA⁷⁹.

A questo proposito, nel corso dell'istruttoria AGCM per l'applicazione dell'IVA sui servizi postali, PI ha dichiarato⁸⁰:

- di avere un'elasticità mediana pari a -0,5 per i servizi postali forniti in regime di servizio universale. Ciò implica che a fronte di un aumento dei prezzi del 21% l'operatore NFSU vedrebbe diminuire i propri ricavi di una percentuale pari al 10,5%;
- di avere una percentuale di ricavi da clienti sensibili all'IVA non inferiore al 50% dei ricavi totali del servizio universale. Dal momento che i ricavi di PI da servizio universale corrispondono a 3,754 miliardi di euro per il 2012 e a 3,353 miliardi per il 2012⁸¹, i ricavi derivanti da clienti 'sensibili' all'aumento IVA sono - prudenzialmente - non inferiori a 1,877 miliardi di euro nel 2011 e a 1,676 miliardi nel 2012.

Pertanto, l'introduzione dell'IVA corrisponderebbe ad una diminuzione dei ricavi da servizio universale pari almeno a 197,01 milioni di euro nel 2011 e a 176,04 milioni nel 2012⁸².

Poiché i costi evitabili da indetraibilità dell'IVA sono pari - come si è visto - a 83 milioni di euro per il 2011 e a 63 milioni per il 2012, è agevole verificare come la perdita di ricavi dovuta all'introduzione dell'IVA sarebbe in ogni caso superiore al recupero dell'Iva indetraibile di almeno 114,09 milioni di euro nel 2011 e di 113,04 milioni di euro nel 2012.

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

⁷⁸ Cfr. punti 320 e 324 del Documento di consultazione. PI specifica inoltre che, prudenzialmente, tali costi si riferiscono solo a costi di completa competenza dell'esercizio contabile, senza contemplare nel conteggio gli acquisti di beni a utilità pluriennale, per i quali lo scorporo dell'Iva indetraibile risulta metodologicamente molto difficoltoso.

⁷⁹ Pari a quella praticata sui servizi postali non rientranti nel servizio universale nella a partire dal 20 settembre 2011.

⁸⁰ Cfr. AGCM, Provvedimento di chiusura istruttoria A441 "Applicazione dell'IVA sui servizi postali", Tabella 20, par. 133.

⁸¹ Come risulta dall'analisi della Relazione Finanziaria Annuale di PI per l'anno 2012, pagg. 72-75, infatti, i ricavi da servizio universale corrispondono a 3,754 miliardi di euro per il 2012 e a 3,353 miliardi per il 2012.

⁸² Stiamo così ipotizzando che -0,5 sia l'elasticità della domanda dei clienti 'sensibili al prezzo'. Se invece tale valore si riferisse al complesso dei clienti, la perdita di ricavi sarebbe circa doppia di quella indicata nel testo, e il beneficio netto derivante a PI dalla non detraibilità dell'IVA sarebbe ancora superiore.

- lo studio del 2010 di WIK-Consult per il regolatore francese (ARCEP) sulle definizioni e metodologie da utilizzare per definire i benefici derivanti dalla fornitura dell'USO afferma esplicitamente che *“the VAT exemption is widely considered as major benefit of postal incumbents, and a key barrier to entry for new entrants, in most European postal markets”*⁸³;
- analogamente, lo studio di Dietl *et al.* (2010) afferma che *“a USP’s VAT exemption positively affects [its] profits and reduces the entrants’ profits”*⁸⁴;
- lo studio di Frontier Economics (2013) per il regolatore postale irlandese, Comreg, classifica l'esenzione IVA come un *“vantaggio netto”* che deriva dalla qualifica di USP, affermando che *“Thanks to the USO, the USP may achieve higher sales to customers who cannot claim their VAT back”*⁸⁵;
- ancora, lo studio di Copenhagen Economics per il regolatore Finlandese (Ficora) del 2011 sottolinea che *“Among the most important benefits are VAT exemption, special rights to marketing, and customer goodwill”*⁸⁶;
- PostNL ha affermato che *“the VAT exemption is an advantage for the provider of the USO. This advantage is larger if the scope of the defined USO is wider defined in the national regulation”*⁸⁷;
- il regolatore svedese (PTS) conclude che *“a VAT exemption for the USP positively affects USP’s profits”*⁸⁸.

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

⁸³ Cfr. WIK-Consult, *Definition, classification and methodology for evaluating intangible benefits related to universal postal service*, Report for ARCEP, May 2010, pag. 56.

⁸⁴ Cfr. Dietl *et al.* (2011), “Impact of VAT Exemptions in the Postal Sector on Competition and Welfare”, in Crew, M e Kleindorfer P.R. (eds.) *Reinventing the Postal Sector in an electronic age*, pp. 267-280.

⁸⁵ Cfr. Frontier Economics (maggio 2013), *op.cit.*, pag. 55.

⁸⁶ Cfr. Copenhagen Economics (2011), *op. cit.*, pag. 17.

⁸⁷ Cfr. PostNL *Contribution to the draft ERGP Report on net cost calculation and evaluation of a reference scenario*

⁸⁸ Cfr. PTS (The Swedish Post and Telecom Authority, Postal Department), *Answers to the questions in the ERGP report on Net Cost Calculation for public consultation*.

Risposte relative al cap. 9: “ I pacchi ordinari”

D.9.1 Si condivide l’orientamento metodologico dell’Autorità in merito all’analisi sull’evitabilità dei pacchi ordinari in assenza di obblighi?

L’ipotesi di PI, che appare condivisa anche da AGCom, secondo cui in assenza di OSU l’operatore FSU cesserebbe integralmente il servizio di pacco ordinario non pare ragionevole.

Nexive osserva infatti come PI – con la propria struttura di recapito – offra già servizi di pacchi non rientranti nel SU con un livello qualitativo nettamente superiore a quello del pacco ordinario, coprendo peraltro tutte le zone d’Italia (Tavola 9.1).

Tavola 9.1 Caratteristiche dei servizi di pacco ordinario e di pacco nel mercato libero di PI

Tipologia di servizio	Prezzi	Caratteristiche
Pacco ordinario	€9,10 da 0 fino a 20 kg	Consegna in tutta Italia in 3 giorni (sabato e festivi esclusi)
Pacco Free	€11,9 da 0 fino a 3 kg €15,90 da 3 fino a 10 kg €17,90 da 10 fino a 20 kg	Prezzo unico per <u>tutto</u> il territorio nazionale (isole comprese); ritiro a domicilio incluso nel prezzo; secondo tentativo di consegna gratuito
Pacco celere 1	€9,90 da 0 fino a 3 kg €13 da 3 fino a 10 kg €15,90 da 10 fino a 20 kg	Consente di spedire pacchi e documenti in 1 giorno lavorativo successivo all'accettazione <u>nella maggior parte delle località d'Italia</u> e in 2 giorni lavorativi successivi all'accettazione da/per Calabria, Sicilia e Sardegna. In alcune località lo standard di consegna è ulteriormente maggiorato di un giorno.

Fonte: sito di PI, <http://www.poste.it/postali/italia/index.shtml>.

Nexive ritiene dunque che, in uno scenario commerciale razionale, in assenza di OSU PI non cesserebbe di fornire tale servizio, ma lo farebbe praticando un prezzo superiore a quello regolamentato.

Pertanto secondo Nexive il costo netto derivante dunque da questa specifica obbligazione non è pari – come sostiene AGCom – al prezzo minimo dei pacchi nel mercato libero (pari nella Tavola a €9,90 per pacco) moltiplicato per i volumi di pacchi ordinari, ma al più all’incremento di prezzo che mediamente PI praticerebbe in assenza di vincoli per il servizio pacchi,

moltiplicato per i volumi di pacchi consegnati. Tale incremento si può stimare in al più 3,80 euro per pacco⁸⁹.

Questo importo rappresenta tuttavia una misura massima del costo netto associato a tale servizio dato che:

- il pacco ordinario ha un livello qualitativo inferiore⁹⁰ rispetto ai pacchi del mercato libero: l'incremento di prezzo – mantenendo costante il livello qualitativo del pacco ordinario – sarebbe dunque certamente inferiore;
- l'incremento di prezzo derivante dall'assenza di vincoli avrebbe certamente un effetto – come abbiamo discusso al capitolo 8 – sui volumi, che si ridurrebbero.

Tenuto conto di questi due fattori, Nexive ritiene di poter concludere che PI non sostenga un costo netto dall'obbligo del servizio di pacchi ordinari apprezzabile.

Nexive osserva inoltre come non sia in ogni caso ragionevole che PI ipotizzi, in assenza di vincoli e tagliando la propria rete logistica di recapito come discusso al capitolo 5, di cessare *tout court* di fornire i servizi di pacco (universali e non).

Il Gruppo PI opera infatti nel servizio pacchi anche con una società separata, il corriere SDA Express Courier, che raggiunge tutti i comuni d'Italia⁹¹, con un tempo di consegna che varia a seconda del servizio, ma è in media di 1-2 giorni lavorativi.

Pur in assenza della attuale rete di recapito di PosteItaliane S.p.A., PI troverebbe conveniente continuare a recapitare pacchi ordinari avvalendosi della rete di SDA.

Nexive conclude dunque come anche da questa seconda prospettiva il costo netto del SU per il pacco ordinario sia trascurabile.

Risposte relative al cap. 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”

D.10.1 Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi contabile descritta per il calcolo del costo netto evitato?

⁸⁹ Il pacco ordinario ha un prezzo di 9,10 per un invio da 0 a 20kg. Il pacco celere 1 ha un prezzo compreso tra 9,90 e 15,90 per lo stesso intervallo di peso, e dunque mediamente pari a €12,90.

⁹⁰ Schema di Provvedimento, para. 337.

⁹¹ Si veda il sito http://www.sda.it/SITO_SDA-INSIDEX-WEB/pages/Express_Box_it/408.

10.1. Efficienza nell'impiego delle risorse da parte di PI

Nella regolazione è pacifico che qualunque determinazione riguardante i costi di un operatore debba basarsi sui costi effettivi solo nella misura in cui questi possano essere considerati come "*costi efficienti*", ovvero come i costi che sosterebbe un operatore caratterizzato da un livello normale di efficienza.

Se così non fosse, nel caso della valutazione dei costi degli obblighi degli OSU, si finirebbe per compensare l'operatore FSU per costi che non dipendono da quegli obblighi, ma dalla sua inefficienza⁹², per di più ponendo il relativo onere in capo ai suoi concorrenti.

Nexive concorda pertanto con le analisi di AGCom sul punto, ed in particolare ritiene che vi siano ulteriori elementi di fatto, oltre a quelli considerati dall'Autorità, che indicano come i costi di PI siano significativamente superiori ai "costi efficienti".

In primo luogo, come mostra uno studio realizzato per la stessa Commissione⁹³, il prezzo dell'affrancatura per invii fino a 20 gr per l'Italia è molto più elevato di quello per Francia e Germania, ed è più che doppio di quello per la Spagna (Figura 10.1). Tale differenza è ancora maggiore se si considerano i prezzi aggiustati per il potere di acquisto: come mostra infatti un'indagine di Deutsche Post⁹⁴, PI risulta, rispetto ai principali Paesi europei cui la stessa PI ha ritenuto di riferirsi, l'operatore in assoluto meno conveniente con un prezzo, a parità di potere d'acquisto, superiore del 20% alla media⁹⁵ (Figura 10.2).

⁹² Frontier Economics (2011) studio per Postcomm, *op. cit.* pag. 20.

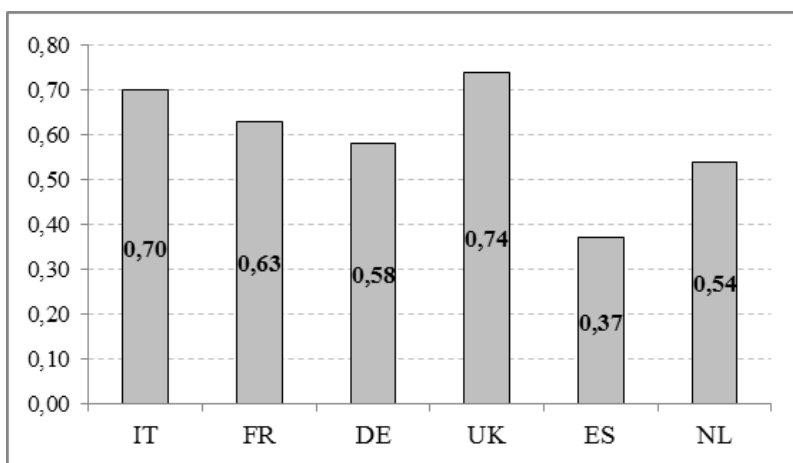
⁹³ WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), Country Reports*, agosto 2013. Per l'Italia, il costo di inviare una lettera di 20 g è di 0,70€; in Spagna, di 0,37€, in Francia 0,63€ e in Germania 0,58€.

⁹⁴ Deutsche Post, '*Letter prices in Europe Up-to-date international letter price survey*', marzo 2014, capitolo 7 '*Letter prices adjusted for purchasing power parity*', pag. 17, qui in Allegato 10.1.

⁹⁵ La media dei prezzi di una lettera (a parità di potere d'acquisto) in Germania, Francia, Olanda, Spagna e Regno Unito è pari a 0,60 euro a fronte dei 0,72 euro dell'Italia.

Figura 10.1 Prezzo di una lettera nella prima fascia di peso (0-20 gr) nei principali Paesi europei

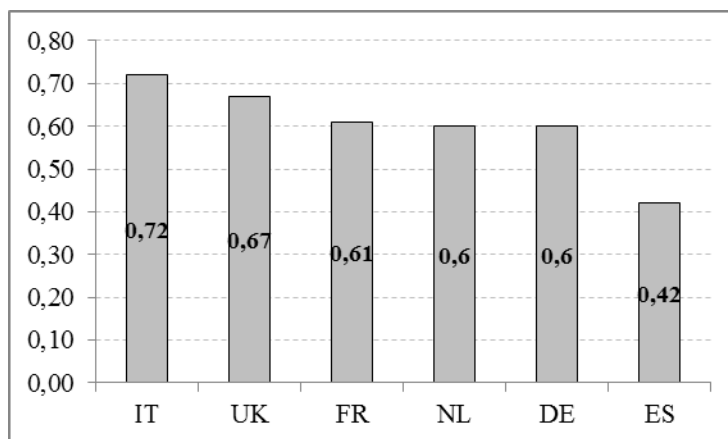
(€/lettera)



Fonte: WIK Consult, Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), Country Reports, agosto 2013.

Figura 10.2 Prezzo di una lettera a parità di potere di acquisto nei principali Paesi europei

(€/lettera)



Fonte: Deutsche Post, Letter prices in Europe Up-to-date international letter price survey, marzo 2014, qui in Allegato 10.1.

La rilevanza di un tale confronto ai fini di valutare sinteticamente l'efficienza degli operatori postali è evidente dal punto di vista economico: il prezzo è una sintesi dei costi di produzione. Del resto, un confronto di

questo tipo è stato effettuato dalla Commissione Europea in una Decisione riguardante Deutsche Post⁹⁶.

In secondo luogo, le evidenze⁹⁷ fornite da PI ad AGCom a supporto della tesi che i propri costi sarebbero da ritenersi ‘efficienti’ appaiono inconsistenti.

Non ha infatti particolare valore lo studio⁹⁸ volto a dimostrare come il costo del lavoro di PI sia del tutto confrontabile con quello sostenuto dagli operatori FSU di Francia, Germania e Olanda. In generale, come ha osservato la Commissione Europea, nella Decisione del 2012 in materia di aiuti di Stato a PI nel periodo 2009-2011, *“gli studi ... cui le autorità italiane fanno riferimento [a dimostrazione dell’efficienza di PI] sono ... costruiti su dati riguardanti altri operatori nazionali di servizio universale non necessariamente efficienti. 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. A questo fine servirebbero prove solide e specifiche che dimostrino ad esempio che rispetto ad ogni categoria di costo di un operatore postale, i costi di PI sono in linea con il mercato”*⁹⁹.

Le “prove solide e specifiche” cui si riferisce la Commissione in realtà esistono, ma provano il contrario di quanto PI vorrebbe. Nexive osserva infatti come:

- un dipendente *full time* di PI (qualsiasi sia la sua mansione), diversamente dai dipendenti di Nexive, riceve una retribuzione annua lorda riparametrata su un orario di lavoro teorico settimanale di 40 ore, pur lavorandone 36;
- la retribuzione oraria di un portalettere di Nexive è del [omiss] inferiore rispetto a quella di un portalettere di PI, pur lavorando 4 ore settimanali in più;
- il fondo di Previdenza Complementare istituito di PI prevede un contributo a carico del datore di lavoro pari al [omiss] calcolato sulla retribuzione utile al calcolo del TFR, mentre quello di Nexive dello [omiss] con una differenza dunque dello [omiss]

⁹⁶ Commissione Europea, Measures No. C 36/2007 (ex NN 25/2007) implemented by Germany for Deutsche Post AG, 25 gennaio 2012, para. 183 e 184. Sul punto si veda anche lo studio di Copenhagen Economics (2011), *op.cit.*, per l’autorità di regolazione finlandese, pag. 171, ove si legge che, *“if [FSU]’s prices appear low in comparison, it would be an indication of efficiency of the operator, even more so if they were low over time”*.

⁹⁷ Nexive osserva come sia evidente che PI non abbia tenuto conto degli indicatori che generalmente si adottano per valutare la produttività del personale, preferendo utilizzare grandezze, come il numero di addetti per abitante o per km quadrato, che risentono in misura significativa delle caratteristiche geografiche e demografiche dei mercati comparati.

⁹⁸ *Benchmark su misure di efficienza e costo del lavoro dei principali operatori postali europei*, citato nel para. 345 dello Schema di Provvedimento.

⁹⁹ Commissione Europea, Aiuto di Stato SA.33989 (2012/NN) – Italia Compensazioni statali per la fornitura del servizio universale nel periodo 2009-201, para. 50.

Nel complesso, il costo del lavoro di PI risulta del [omiss] superiore a quello di un operatore efficiente come Nexive, sebbene i dipendenti di quest'ultima lavorino su base settimanale [omiss] delle ore in più.

Un ulteriore elemento che evidenzia l'inefficienza di PI nella gestione del fattore lavoro è l'incidenza dei contratti di lavoro *part-time* rispetto a quelli *full time* nettamente inferiore a quella che si registra in altri Paesi europei (Tavola 10.3), sebbene le mansioni di molti dipendenti di PI si presterebbero certamente a questa tipologia contrattuale. In effetti, anche Nexive, come larga parte degli operatori FSU europei, ma al contrario di PI, ricorre ampiamente ai contratti a tempo parziale quando la natura della prestazione lavorativa lo consente.

Tavola 10.3 Percentuale di addetti *part-time* sul totale della forza lavoro, 2012

Italia	8%
Austria	20%
Danimarca	26%
Finlandia	28%
Francia	11%
Gran Bretagna	27%
Olanda	55%
Norvegia	28%
Portogallo	2%
Spagna	2%
Svezia	13%

Fonte: UPU, Universal Postal Union,

http://www.upu.int/pls/ap/spp_report.main?p_language=AN&p_choice=BROWSE

Nexive ritiene che AGCom dovrebbe considerare queste evidenze, riducendo i costi di personale di PI da considerarsi come “efficienti” almeno in misura proporzionale alla differenza esistente tra il costo orario di Nexive e quello di PI, tenendo inoltre conto delle inefficienze derivanti da un ridotto numero di ore lavorate rispetto ad un dipendente Nexive e del ridotto ricorso a forme di lavoro *part-time* da parte di PI. Nexive rimane a disposizione dell’Autorità per effettuare – alla luce della propria concreta esperienza di operatore postale efficiente, e qualora le vengano forniti i dati necessari – valutazioni più approfondite sulla oggettiva necessità degli addetti di PI, nonché sul loro costo effettivo e le loro modalità di gestione nel processo produttivo di PI.

10.2. I costi indiretti e gli overheads devono essere esclusi dal calcolo del costo netto dell'OSU

Nel capitolo 10, AGCom affronta anche il tema dei costi indiretti e *overheads* che PI annovera tra i costi che – in assenza degli obblighi di SU – PI eviterebbe di sostenere.

AGCom ritiene che “*in un modello a costi evitabili, le risorse afferenti ai costi indiretti non sembra possano essere evitate in assenza di obblighi di servizio universale*”¹⁰⁰: in altre parole, secondo AGCom, se PI cessasse di fornire i servizi rientranti nell'obbligo di SU, tali costi non si ridurrebbero perché PI li continuerebbe a sostenere per fornire i servizi (postali e non) che – anche in assenza di OSU – troverebbe conveniente offrire sul mercato.

Nexive condivide pienamente tale orientamento e a conferma di ciò svolge le seguenti considerazioni.

In primo luogo, come ha chiarito la Commissione¹⁰¹ i costi evitabili comprendono i costi variabili, ma certamente non i costi comuni a più attività¹⁰². Tale principio è stato poi ribadito ancora più chiaramente dalla Commissione nelle Linee guida del 2009¹⁰³, in cui ha espressamente affermato che nel calcolo dei costi evitabili “*i costi veramente comuni non vengono presi in considerazione*”¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Schema di Provvedimento, para. 379.

¹⁰¹ Si veda, a questo proposito, la definizione di costo evitabile data nel *Discussion Paper on the Application of Article 82 of the Treaty to exclusionary abuses* (“Discussion Paper”), della Commissione Europea, par. 63-65: “*AAC only takes product specific fixed costs that are made in order to foreclose [...] If a dominant company charges a price below AAC this means that the price it is charging for [...] its output is not covering the costs that could have been avoided by not producing that [...] output. [...] However, if the dominant company, for instance, had to expand capacity in order to be able to predate, then also the fixed or sunk investments made for this extra capacity will have to be taken into account and will filter into the AAC benchmark*”.

¹⁰² Nel *Discussion Paper*, para. 65 si legge che il costo evitabile “*does not take into account (non-attributable) common costs*”.

¹⁰³ Commissione Europea, 2009, *Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti*.

¹⁰⁴ *Ibidem*, para. 26, nota 18. Più precisamente, la Commissione specifica che “*Nelle situazioni in cui i costi comuni sono significativi, è possibile che debbano essere presi in considerazione per la valutazione della capacità di precludere il mercato a concorrenti altrettanto efficienti*”. Nexive non è a conoscenza di quanto i costi indiretti e gli *overheads* individuati da PI pesino sui costi totali (il dato è infatti presentato al para. 365 dello Schema di Provvedimento, ma in versione omissa), tuttavia ritiene ragionevole che essi non abbiano un peso significativo sui costi totali. Si tratta infatti, come precisa PI, dei costi delle strutture di coordinamento e delle strutture operative che hanno il compito di guidare la produzione del business postale (funzione marketing, amministrazione e controllo, qualità risorse umane...); mentre nella categoria degli *overheads* rientrano i costi delle funzioni di supporto, orientamento e controllo a livello centrale; si tratta dunque dei costi delle strutture

Questo è peraltro l'approccio seguito nelle varie decisioni della Commissione Europea relative al settore postale¹⁰⁵, ma anche dalla stessa AGCom nel determinare il costo netto del SU nelle telecomunicazioni¹⁰⁶.

Inoltre, è stata la stessa PI ad ammettere, nel procedimento A413 innanzi l'Autorità per la Concorrenza (Posta Time), che i costi dei diversi servizi postali inclusi quelli che rientrano nel SU – calcolati in base alla contabilità regolatoria di PI come costi medi totali (*full cost*) – “tendono ad essere notevolmente più elevati dei costi incrementali specificamente riconducibili ai servizi interessati, posto che larga parte delle risorse impiegate per la prestazione di tali servizi rappresenta un costo comune che PI sosterebbe in ogni caso per fornire altri servizi postali”¹⁰⁷.

In conclusione, Nexive concorda con l'Autorità sul fatto che in generale si “ritiene di dover escludere i costi indiretti e overheads dal calcolo del costo netto”¹⁰⁸: questi non sono costi evitabili, e computabili negli OSU. Considerarli porterebbe ad una significativa sovrastima dei costi.

di staff che fanno capo direttamente al Presidente o all'Amministratore Delegato (aprr. 363, 364, 367 e 368 dello Schema di Provvedimento).

¹⁰⁵ Cfr. Decisione CE, *Deutsche Post* del 20 marzo 2001, par. 8, in cui nel definire il benchmark di costo da confrontare con il prezzo abusivo, la Commissione ha chiarito che i costi evitabili (o incrementali) includono “i costi che insorgono esclusivamente a causa di una singola prestazione di inoltro pacchi [e] non comprendono i costi fissi comuni che non insorgono a causa di un determinato servizio”, enfasi aggiunta. Sul calcolo dei costi evitabili nel settore postale si veda anche la Decisione dell'Autorità della concorrenza Olandese *TNT-Netwerk/Sandd* e quella di Postcomm del 2009-2010 sul servizio *MailsortLight* (*An investigation into Royal Mail's offering of Mailsort Light, A “minded to” decision document by the Postal Services Commission*, giugno 2009).

¹⁰⁶ Delibera AGCom 1/08/CIR, art. 5 comma 4: “Non sono computati nel costo netto, i costi comuni ai servizi offerti in adempimento agli obblighi di servizio universale e ai servizi offerti ad altro titolo”.

¹⁰⁷ Documento n. 377 del 1 febbraio 2011 prodotto nel corso del procedimento antitrust Posta Time, 'Risposta di Poste Italiane alle richieste di AGCM', Considerazioni preliminari dei costi sostenuti da Poste Italiane per la prestazione dei diversi servizi, qui in Allegato 10.2.

¹⁰⁸ Schema di Provvedimento, para. 384.

Risposte relative al cap. 11: “La remunerazione del capitale impiegato”

D.11.1 Si condivide l’orientamento metodologico dell’Autorità in merito all’analisi sul calcolo del capitale impiegato di un operatore FSU?

Nella richiesta di finanziamento del costo netto del servizio universale, PI somma al costo netto derivante dagli OSU per l’operatore FSU, che PI stima pari di 581 e 592 milioni di euro¹⁰⁹ rispettivamente per il 2011 e 2012, una remunerazione del capitale investito pari a circa 190 milioni di euro nel 2011 e a 144 milioni di euro nel 2012.

Tale importo è calcolato da PI come il prodotto tra il capitale impiegato per i servizi FSU, così come sarebbe desumibile dalla propria contabilità separata, ed il tasso di remunerazione del capitale di un “*ipotetico operatore postale soggetto agli obblighi di servizio universale, costruito ad hoc per il costo netto, partendo da dati di benchmark di operatori quotati*”¹¹⁰.

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

Nexive ritiene tale impostazione radicalmente errata quando si consideri la concreta struttura del *business* di PI.

Come meglio vedremo al Capitolo 13, Bancoposta ha riconosciuto a PI rispettivamente 2,934 miliardi di euro nel 2011¹¹¹ e 4,420 miliardi nel 2012¹¹² come “*prezzi di trasferimento riconosciuti alle funzioni di Poste Italiane [...] Tali valori includono i costi per l’utilizzo della Rete Commerciale*”¹¹³. Di questi, circa 1,6 miliardi - sia nel 2011 che nel 2012 - sono costituiti da ricavi da commissioni riconosciute da Cassa Depositi e Prestiti “*per il servizio di raccolta del Risparmio Postale*”¹¹⁴. Altri 200 milioni annui circa sono poi costituiti dalle commissioni riconosciute a PI da PosteVita per il collocamento di prodotti assicurativi.

Si tratta quindi in totale di un totale di ricavi commissionali per un ammontare di 1,8 miliardi di euro all’anno, derivanti dalla vendita di prodotti e servizi bancari, finanziari e assicurativi, che – se PI non utilizzasse molti degli *asset* di cui dispone per la fornitura del Servizio Universale – non potrebbero certo essere venduti, se non su una scala estremamente più contenuta.

¹⁰⁹ Si veda al proposito la Tabella 1 dello Schema di Provvedimento, par 58, righe A e C.

¹¹⁰ Cfr. Schema di Provvedimento, para. 386.

¹¹¹ Cfr. Relazione Finanziaria Annuale di PI per l’anno 2011, pag. 116.

¹¹² Cfr. Relazione Finanziaria Annuale di PI per l’anno 2012, pag. 127.

¹¹³ Cfr. nota 112.

¹¹⁴ Cfr. Bilancio di Cassa Depositi e Prestiti per l’anno 2013, p. 302.

Essi devono essere dunque già oggi ricompresi nella remunerazione del capitale investito da PI, che certamente genera sostanziosi frutti positivi, se solo si considera che gli 1,8 miliardi di euro di commissioni costituiscono circa i due terzi dei ricavi postali da servizio universale (circa 3 miliardi annui) e si aggiungono ad essi. Essi non generano poi certamente significativi costi addizionali di rete, e pertanto rappresentano in larghissima parte un margine incrementale per PI.

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

Nexive concorda pertanto pienamente con l'Autorità, che sottolinea che *“l'analisi della sostenibilità finanziaria del servizio postale universale dovrebbe essere inserita nel contesto più ampio in cui opera la società Poste Italiane, in quanto le attività di produzione e gestione, nonché gli asset sottostanti alla fornitura di servizi del Gruppo¹¹⁵ sono complementari e condivisi”¹¹⁶.*

Pertanto, Nexive ritiene che l'Autorità non dovrebbe inserire alcuna voce relativa alla remunerazione del capitale nel computo del costo netto del servizio universale di PI per gli anni 2011 e 2012.

Per completezza, comunque, Nexive si sofferma nel seguito del presente paragrafo a commentare i punti sui quali l'Autorità ha specificamente richiesto commenti.

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?

Come riportato nel precedente paragrafo 4, Nexive ritiene che l'unico metodo corretto per calcolare il costo netto dell'USO nel servizio postale sia la metodologia del *Profitability Cost approach*, che si basa sull'analisi differenziale e sulla costruzione di uno scenario controfattuale.

Nexive ritiene che l'eventuale calcolo del costo netto del capitale da remunerare al FSU dovrebbe essere *“calcolato seguendo la metodologia di calcolo del costo netto evitato attraverso la differenza tra il costo del*

¹¹⁵ *Servizi forniti da PI SpA: Corrispondenza e filatelia, Corriere espresso e pacchi, Servizio Bancoposta.* [Nota nella citazione originale].

¹¹⁶ Cfr. Schema di Provvedimento, para. 444, nostra sottolineatura e nota nell'originale.

capitale del FSU e il costo del capitale del NFSU”¹¹⁷, intendendo come ‘costo del capitale’ il prodotto tra:

- il tasso di rendimento sul capitale investito (ROCE)¹¹⁸, la cui migliore approssimazione in termini economico-finanziari è data dal WACC, cioè dal costo medio ponderato del capitale¹¹⁹;
- la proporzione del capitale impiegato “*necessario e pertinente*” per la fornitura del servizio universale¹²⁰.

A questo proposito, Nexive concorda con l’Autorità che - in ogni caso - il calcolo della remunerazione del capitale presentato da PI sia errato e non risponda ai criteri metodologici sopra delineati, poiché:

- si riferisce solo al caso dell’operatore FSU, e non individua alcuno scenario controfattuale che definisca gli *asset* evitabili da un operatore NFSU;
- prende in considerazione tutti gli asset inclusi nell’attivo patrimoniale della contabilità separata di PI;
- utilizza un tasso WACC non conforme con la migliore prassi valutativa, poiché non riferito a PI, ma ad un “*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*”.

Quindi, Nexive ritiene corretto che l’Autorità definisca “*criteri chiari di individuazione degli asset necessari e pertinenti per l’operatore FSU e degli asset evitabili per l’operatore NFSU*”¹²¹. In particolare, questi ultimi dovranno essere definiti a seguito di una verifica della ragionevolezza delle ipotesi dello scenario controfattuale presentato dall’operatore FSU, che abbiamo sopra commentato.

Naturalmente, conformemente alla prassi adottata dall’Autorità nel settore delle telecomunicazioni, tutti gli *asset* in entrambi gli scenari dovrebbero

¹¹⁷ Cfr. Documento di Consultazione, para. 404.

¹¹⁸ Cfr. ERGP, *Report on specific cost allocation issues*, ERGP (13) 28, Novembre 2013, pag. 5: “*although the concept of a reasonable profit is not specified further, reasonable profit could be defined as the reasonable rate on capital invested*”

¹¹⁹ Cfr. Frontier Economics, *Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO*, Report prepared for the European Commission, January 2013, pag. 94: “*the closest proxy for economic profitability [...] based on accounting data, is the return on capital employed (ROCE) [...] A reasonable ROCE can be defined as the weighted average cost of capital (or ‘WACC’). This indicates the rate of return which must be generated in order to ensure that investors are willing to maintain their investment under competitive conditions*”¹¹⁹.

¹²⁰ Cfr. Frontier Economics (gennaio 2013), *op. cit.*, pag. 95: “*the level of capital costs which should be taken into account is provided by the following calculation: cost of capital = WACC*proportion of capital employed required for provision of USO*”.

¹²¹ Cfr. Documento di Consultazione, para. 405.

essere valorizzati facendo riferimento al valore netto residuo di tali cespiti¹²².

Nexive sottolinea, tuttavia, come gli studi disponibili per vari Paesi concordino nel ritenere che il costo netto del capitale ammissibile ai fini OSU non sia particolarmente significativo, poiché *“it is possible that, in some cases, the reduction in the capital employed following the removal of the USO would be relatively limited”*¹²³. Ancora, *“with a counterfactual with limited modification in operations, the changes in the cost of capital may be relatively small”*¹²⁴.

In conclusione, Nexive – pur nella convinzione che l’Autorità non debba includere nel costo netto alcuna voce dedicata alla remunerazione del capitale impiegato da PI per la fornitura del servizio universale – ritiene che, in linea teorica, essa dovrebbe essere data dalla differenza tra i soli *asset* necessari e pertinenti per l’operatore FSU, e quelli evitabili dall’operatore NFSU, moltiplicata per il WACC.

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)?

L’Autorità si chiede se sia opportuno valutare il costo netto del capitale ai fini OSU di PI, moltiplicando il tasso WACC per la proporzione di capitale impiegato dall’operatore FSU, ma senza considerare alcuno scenario contro fattuale, nel quale il SU non viene fornito.

A questo proposito, pur ritenendo, come spiegato in precedenza, che il capitale impiegato da PI per la fornitura del servizio universale sia già oggi remunerato dai proventi della vendita di servizi finanziari ed assicurativi da parte di PI, Nexive rileva che un tale approccio sarebbe corretto solo se tutti gli asset utilizzati per la fornitura del servizio universale postale fossero evitabili da un operatore NFSU, il che sarebbe palesemente infondato.

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

¹²² Cfr. AGCom, Delibera 1/08/CIR, Considerando 31.

¹²³ Cfr. Frontier Economics (gennaio 2013), *op. cit.*, pag. 97.

¹²⁴ Cfr. Frontier Economics (gennaio 2013), *op. cit.*, pag. 97.

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)?

Nella sua analisi, l'Autorità ha correttamente identificato il WACC come tasso per la remunerazione dell'eventuale capitale investito, conformemente a quanto definito dall'ERGP¹²⁵, e ha poi apportato una serie di correttivi alla proposta di WACC presentata da PI (con un tasso WACC pari rispettivamente a 9,47% per il 2011 e 8,35%), ritenuta non coerente né con la teoria economico-finanziaria, né con la prassi applicativa in materia regolatoria seguita dall'Autorità.

Nexive condivide i correttivi apportati dall'Autorità per quanto riguarda il tasso *risk-free* ed il premio di mercato (ERP).

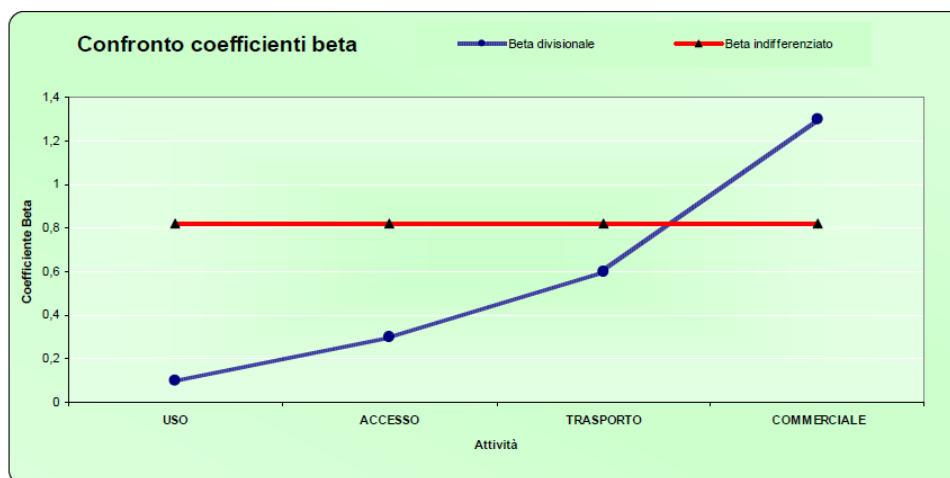
Ritiene invece che, qualora l'Autorità decidesse per l'esistenza di un costo netto del servizio universale e per l'introduzione di un relativo meccanismo di compensazione sostenuto da un fondo, il coefficiente beta dell'operatore FSU, che rappresenta il parametro di rischio sistematico di un'azienda, dovrebbe essere prossimo o pari addirittura a zero, poiché l'operatore FSU affronterebbe in tale scenario bassissimi rischi di impresa, dal momento che le eventuali perdite sarebbero compensate dal fondo stesso.

Ciò è confermato anche da analisi effettuate dalla stessa AGCom nel settore delle telecomunicazioni italiane, in cui l'Autorità afferma che *“in un contesto in cui il rischio di mercato è molto basso, come nel caso del servizio universale, il coefficiente beta può assumere valori molto diversi da quelli caratterizzanti un operatore nel suo complesso”*¹²⁶, e presenta la figura seguente, tratta da un rapporto commissionato *ad hoc* dalla stessa AGCom ad Europe Economics, dalla quale si evince che il coefficiente beta dell'operatore FSU dovrebbe essere all'incirca pari a 0,1, anziché lo 0,8 dell'operatore 'indifferenziato'.

¹²⁵ Cfr. ERGP (2013), *op. cit.*, pag. 5: *“the method of the weighted average cost of capital (WACC), usually based on the capital asset pricing model (CAPM) has more or less become the standard method for calculating a reasonable return on investment. This method has a sound foundation in academic research and literature and it is widely used within the financial sector worldwide”*.

¹²⁶ Cfr. AGCom, Allegato B alla Delibera 22/06/CONS, *Consultazione pubblica concernente la proposta di provvedimento relativo al “Servizio Universale: applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto per l'anno 2003”*, par. 95.

Figura 11.1. Coefficienti beta divisionali per operatori di telecomunicazioni dotati di USO



Fonte: Europe Economics, citato in AGCOM (2003)

Nexive ritiene quindi che non sia corretto applicare il medesimo tasso WACC sia nel caso FSU che nel caso NFSU, neppure in sede di prima applicazione.

- 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?

Nello Schema di Provvedimento, l'Autorità effettua una serie di considerazioni relative a come valutare il “*profitto ragionevole correlato alle attività di fornitore del servizio universale*”, al fine di “*garantire la fornitura del servizio universale alle condizioni economiche e quantitative prefissate*”. Ciò richiederebbe il soddisfacimento di tre condizioni:

1. che la fornitura sia finanziariamente sostenibile, e che eventuali investitori possano assumerne i rischi;

2. che all'impresa sia riconosciuto un margine di profitto ragionevole e che esso sia commisurato alla sostenibilità finanziaria del servizio universale, includendo anche gli investimenti in modernizzazione e sviluppo;
3. che l'impresa fornitrice abbia comportamenti efficienti anche nel lungo periodo e che il quadro normativo e regolamentare forniscano adeguati incentivi all'efficienza¹²⁷.

Ma la “FSU nel settore postale [sarebbe] sottoposta a pressioni maggiori rispetto ad altri settori”, e PI soffrirebbe di “elementi di criticità nella sostenibilità del servizio universale”¹²⁸, a causa della riduzione di volumi e della perdita di quote di mercato, della necessità di investimenti nella modernizzazione della rete, della struttura finanziaria della società (con il capitale investito netto coperto integralmente da capitale proprio), e del recente annuncio del Governo di privatizzare una quota di minoranza di PI, il quale renderebbe rilevante “l'analisi della struttura finanziaria del servizio universale in quanto richiede di fare chiarezza sull'ammontare dell' Aiuto di Stato ex disciplina europea”¹²⁹.

Ciò richiederebbe un approccio regolamentare diverso dagli altri settori, e potrebbe richiedere valutazioni diverse “rispetto a quelle di altri settori rispetto alla redditività degli investimenti non solo infrastrutturali, ma anche gestionali, rilevanti”¹³⁰.

Preliminarmente, Nexive sottolinea come questi argomenti esulino dal contesto a cui si riferisce la presente Consultazione Pubblica, specificamente rivolta alla valutazione *ex post* del costo netto del servizio universale postale fornito da PI, e invece attengano a temi generali sull'approccio regolamentare *ex ante* da fornire per garantire un “profitto ragionevole” agli operatori FSU. Essi dovrebbero se mai essere affrontati in una specifica Consultazione, meglio se riguardante tutti i principali servizi regolati.

Ciò premesso, Nexive intende svolgere alcune considerazioni.

In primo luogo, Nexive non ritiene che il settore postale debba richiedere un approccio regolamentare differente dagli altri servizi infrastrutturali per garantire “la sostenibilità finanziaria del servizio universale”, in quanto le criticità evidenziate dall'Autorità (riduzione dei volumi, perdita di fatturato e quote di mercato, necessità di investimenti nella modernizzazione della rete, pressioni concorrenziali da parte di operatori che cercano di concentrarsi sulle fasce più redditizie del mercato) non sembrano affatto essere diverse da quelle di altri settori regolamentati italiani.

¹²⁷ Cfr. Schema di Provvedimento, parr. 440-442.

¹²⁸ Cfr. Schema di Provvedimento, para. 445.

¹²⁹ Cfr. Schema di Provvedimento, para. 448.

¹³⁰ Cfr. Schema di Provvedimento, para. 449.

Ad esempio, il settore delle telecomunicazioni fisse ha subito negli anni una riduzione strutturale di volumi, una perdita di abbonati a causa della sempre crescente sostituzione con la telefonia mobile, il principale operatore ha subito perdite di quote di mercato ben più elevate di quelle subite da PI a causa di pressioni concorrenziali da parte di operatori che si sono concentrati sulle fasce più redditizie del mercato, ma ciò non ha comportato una modifica dell'approccio regolamentare.

A proposito di pressioni concorrenziali, Nexive rileva che il settore postale sia ancora caratterizzato da distorsioni concorrenziali a favore dell'operatore FSU:

- l'AGCM – nella sua Relazione Annuale per l'anno 2012 – ha sottolineato come nel mercato non si sia ancora raggiunta la piena liberalizzazione proprio a causa delle modalità di affidamento del servizio postale universale: *“la scelta effettuata dal legislatore nazionale di affidare, in via diretta, il servizio universale a Poste Italiane per un periodo di 5 anni ulteriormente rinnovabili (fino a 15 anni) su tutto il territorio nazionale appare incompatibile con l'apertura concorrenziale dei mercati postali e non coglie le opportunità di liberalizzazione offerte dalla normativa comunitaria”*¹³¹;
- inoltre, come si è discusso ampiamente nella risposta al precedente paragrafo 8, occorre ricordare che in Italia la qualifica di FSU dà diritto alla fornitura di servizi in regime di esenzione IVA, il che determina una distorsione della concorrenza a favore dell'operatore FSU, soprattutto per i prodotti rientranti nel FSU ma considerati sostituibili con altri prodotti (si pensi ad esempio alla Posta Certificata, alla Posta Massiva e alla Posta Registrata, considerate anche dall'Autorità come sostituibili tra di loro¹³²).

Per quanto poi riguarda la necessità di investire in modernizzazione della rete, non sembra che questa possa rappresentare alcuna criticità per PI, che in una sua recente presentazione ha dichiarato di avere effettuato *“4.3 billion euro of capital expenditure since 2005 out of which a large portion on IT [to build] a unique infrastructure to perform a diversified, integrated and profitable business”*¹³³.

Ancora, PI dichiara di avere bassi rischi di *business* a causa della diversificazione dei servizi forniti, una forte presenza di mercato, in cui crescono i ricavi da mercato, e *“sound financials”*, con ricavi stabili in gran parte quasi certi nei prossimi anni (Figura 11.2). Non sembrano certo, questi, elementi in grado di dissuadere potenziali investitori in caso di una prossima privatizzazione di una quota di minoranza di PI.

¹³¹ Cfr. AGCM, Relazione annuale per l'anno 2012, pag. 23.

¹³² Cfr. AGCOM, Delibera 728/13/CONS, [Completare].

¹³³ Cfr. Allegato 11.1.

Figura 11.2. Elementi distintivi di PI per un potenziale investitore

Key Investment Themes - Distinctive Elements of Poste Italiane		30
1	Low business risk due to services diversification	<ul style="list-style-type: none"> • Multi-business (mail, parcels, payment and current account services, asset gathering, insurance and mobile communications) • Multi-clients, over 30 million including retail clients, SMEs, large corporates and Public Sector entities • Uncorrelated business segment performance, as shown by record results of Poste Vita and Postal Savings distribution in a downturn economy year such as 2012 which had an impact on postal volumes
2	Strong market presence with diminishing State contribution	<ul style="list-style-type: none"> • Around 92% of market revenues* and less than 8% from the State and Public Sector entities • Largest network in Italy (approx. 14,000 offices) with strong brand and advanced technological infrastructure
3	Sound financials	<ul style="list-style-type: none"> • Stable revenues with a significant portion almost certain over the next years (i.e. commissions from CDP for the distribution of Postal Savings and interest income from current BTP portfolio, acquired under favourable market conditions, now providing a satisfactory return) • Highly profitable compared to peers • Strong operating cashflow generation • Liquidity position with very low M/L term debt (€ 400 mln from EIB)

* Poste Vita and BancoPosta Fondi consolidated by equity method

Fonte: Allegato 11.1

Alla luce di queste evidenze, Nexive non ritiene concretamente sussistano gli elementi di criticità elencati dall’Autorità relativi al contesto in cui opera PI, e in ogni caso ritiene che essi non siano rilevanti nella valutazione della sostenibilità finanziaria del servizio universale; pertanto, non ritiene che vi sia alcun motivo per introdurre un approccio differenziato del settore postale rispetto a quello delle altre *utilities*.

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?

Alla luce delle evidenze riportate nelle risposte precedenti, Nexive rileva in primo luogo che il dibattito su quello che debba essere considerato il tasso che meglio interpreta il “ragionevole profitto” dell’operatore FSU esuli anch’esso dall’oggetto della presente Consultazione pubblica, e meriterebbe – se mai, come rilevato – una Consultazione *ad hoc*.

In ogni caso, Nexive ritiene che l’indicatore più corretto sia il costo del capitale valutato al tasso WACC, 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.

Nexive ritiene 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.

Questo è certamente il caso dei due precedenti citati dall’Autorità, Royal Mail¹³⁴ e Post NL, ma certamente non quello di PI.

A sostegno di questo punto, è agevole costruire, su dati di bilancio degli operatori, il rapporto tra immobilizzazioni materiali e fatturato dei servizi postali nel 2013. Il risultato è riportato nella seguente Tavola 11.3 e permette di verificare come l’incidenza delle immobilizzazioni materiali di Poste Italiane sia più che doppia rispetto a Royal Mail e di oltre tre volte superiore a quella di PostNL.

Tavola 11.3. Rapporto immobilizzazioni/fatturato dei servizi postali, 2013

	Royal Mail <i>(valori in milioni di sterline)</i>	PostNL <i>(valori in milioni di euro)</i>	Poste Italiane <i>(valori in milioni di euro)</i>
Immobilizzazioni materiali	1.992	539	2.010
Fatturato dei servizi postali	9.456	4.296	4.309
Rapporto percentuale	21%	13%	47%

¹³⁴ Che non possiede neppure la rete di uffici postali per la raccolta del servizio.

Pertanto, data l'elevata l'incidenza degli *asset* tangibili nell'attività caratteristica di PI rispetto al caso degli altri operatori, Nexive ritiene che il WACC sia il tasso maggiormente significativo per la remunerazione del capitale impiegato e del “*profitto ragionevole*” di Poste Italiane in qualità di operatore FSU.

Risposte relative al cap. 12: “Ricavi persi e ricavi mantenuti”

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 per la stima di ciascuna delle voci dei ricavi persi?

Preliminarmente, Nexive ricorda che PI ha determinato i ricavi persi in base a specifiche ipotesi di riorganizzazione del servizio in assenza del SU, le quali prevedono, in estrema sintesi, che:

- la rete di accettazione venga ridotta di 9.500 uffici postali, pari al 68% della rete attuale, nonché del 70% dei centri postali di accettazione della clientela *business*¹³⁵;
- il recapito venga ridotto, su media nazionale, del 60%, passando da una base di 5 giorni settimanali a 2;
- parimenti, i centri di distribuzione e il personale destinato al recapito delle lettere vengano ridotti di circa il 60%¹³⁶.

Su questa base, e considerando che in un'ottica di assenza di obblighi di servizio universale PI offrirebbe solo servizi soggetti ad IVA, PI stima per il 2011 una contrazione dei ricavi di 192 milioni di euro nel comparto dei servizi universali e di 180 milioni nel 2012¹³⁷. Tale diminuzione, pari – rispettivamente – al 5,6% e al 6% del totale dei ricavi da servizio universale, secondo PI “*risulta prevalentemente motivata dalla perdita di volumi stimata per l'operatore NFSU principalmente sulla posta indescritta (Posta Massiva e Posta Prioritaria) e sulla posta commerciale (stampe e Posta Target), ed in misura minore sulla posta descritta /Raccomandate e Atti Giudiziari) e sui pacchi*”¹³⁸.

A ciò – secondo PI – si contrapporrebbe invece una riduzione dei costi evitabili nell'ordine, invece, del 32%-35%¹³⁹.

¹³⁵ Cfr. Schema di Provvedimento, para. 482.

¹³⁶ Cfr. Schema di Provvedimento, para. 53.

¹³⁷ Cfr. Schema di Provvedimento, para. 474.

¹³⁸ Cfr. Schema di Provvedimento, para. 461.

¹³⁹ Cfr. Schema di Provvedimento, para. 474.

Nexive ritiene che le stime di PI siano gravemente errate per difetto, e concorda con l’Autorità sul fatto che *“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 dall’applicazione dell’IVA ai prezzi dei servizi postali, attualmente esenti da tale imposta”*¹⁴⁰.

Rinviamo per un’articolata discussione di questi punti alle risposte ai paragrafi 7 e 8, ricordando in particolare come Nexive ritenga che questo scenario abbia vizi ancora più radicali, ed in particolare non sia ragionevole dal punto di vista commerciale: in questa sede, ci limiteremo a valutare le stime di PI relative ai ricavi persi e mantenuti con particolare riferimento alla posta massiva, settore molto prossimo a quello in cui Nexive prevalentemente opera.

Come vedremo, tale prossimità consente di ritenere i ricavi di Nexive – operatore privato, che ha certamente ottimizzato l’impronta geografica della propria rete e le proprie modalità operative – come una ragionevole *proxy* dei ricavi che avrebbe, nella posta massiva, un operatore NFSU. Per differenza con i ricavi attuali di PI nel settore otterremo così una valutazione dei ricavi perduti in uno scenario di riferimento commercialmente sostenibile.

A questo proposito, si noti come Nexive ritragga la grande maggioranza del proprio fatturato¹⁴¹, che nell’anno 2012 era pari a circa 164 milioni di euro¹⁴², dalla Posta Certificata (sistema ‘Formula Certa’), servizio prossimo alla posta massiva, e considerato dall’Autorità sostituibile a quest’ultimo. 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 milioni¹⁴³.

Il fatturato di Nexive – che rappresenta una ragionevole *proxy* dei ricavi di un operatore NFSU – risulta quindi di circa il 75% inferiore a quello ipotizzato da PI nello scenario NFSU al netto dell’effetto IVA¹⁴⁴ (e pari 649 milioni). Tale percentuale rappresenta a nostro parere una riduzione dei

¹⁴⁰ Cfr. Schema di Provvedimento, para. 476.

¹⁴¹ Cfr. AGCM, *Provvedimento di chiusura istruttoria A413 – TNT/PostaTime*, par. 31: “[Formula Certa] è divenuto nel tempo il core business di TNT”.

¹⁴² Cfr. Bilancio di Nexive S.p.A. (all’epoca TNT Post Italia S.p.A) per l’anno 2012, pag. 10, qui in [Allegato 12.1](#)

¹⁴³ Si veda al proposito la Relazione Finanziaria Annuale di PI per l’anno 2012, pag. 67.

¹⁴⁴ Come si è visto nel precedente paragrafo 8, PI dichiara che l’elasticità dei ricavi all’aumento dei prezzi della posta massiva è di -0,5, e dunque perlomeno il 50% dei ricavi risulta ‘sensibili’ a tale aumento (essendo tale fatturato riconducibile a soggetti che sono a loro volta esenti IVA, come ad esempio banche, assicurazioni, PA, Onlus).

ricavi ben più ragionevole di quella – trascurabile – ipotizzata da PI, pari per la posta massiva a soli 37 milioni di euro¹⁴⁵.

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.

In 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.

¹⁴⁵ Si veda al proposito la Tavola nel para. 474 dello Schema di Provvedimento.

Risposte relative al cap. 13: “I vantaggi intangibili e commerciali”

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.

Nexive, pur condividendo in generale l’orientamento dell’Autorità, ritiene di dover svolgere alcune ulteriori considerazioni sulla quantificazione economica delle due principali voci di beneficio individuate da AGCom, ed in particolare dei:

- vantaggi commerciali derivanti dalla possibilità di distribuire capillarmente sul territorio nazionale prodotti bancari, finanziari e assicurativi attraverso la rete di sportelli postali;
- vantaggi intangibili derivanti dal maggior valore del *brand* di PI specificamente derivante dallo *status* di fornitore designato di Servizio Universale.

13.1. Quantificazione dei vantaggi commerciali derivanti da una distribuzione capillare della rete di PI

PI ha ricevuto, nel 2012, € 1,65 miliardi da BancoPosta¹⁴⁶ quale “remunerazione ... per il servizio di raccolta del Risparmio Postale” ed € 215 milioni di provvigioni di acquisizione da PosteVita¹⁴⁷, per un totale di € 1,86 miliardi¹⁴⁸.

Come indica PI, nel rispetto dei principi contabili, la valorizzazione dei servizi da essi prestati in favore di BancoPosta e di PosteVita è effettuata a

¹⁴⁶ Cfr. Bilancio Consolidato Cassa Depositi e Prestiti 2013, Nota Integrativa, pag. 302.

¹⁴⁷ Cfr. Bilancio Consolidato 2013 PosteVita SpA, Nota Integrativa, pag. 58.

¹⁴⁸ Tale somma, pur estremamente elevata, fornisce tuttavia una misura minima del vantaggio commerciale derivante dall’uso della rete di sportelli postali per la vendita di prodotti e servizi non postali. Essa infatti non tiene conto degli ulteriori contributi che PI riceve da BancoPosta per la tenuta di conti correnti postali, per servizi delegati al pagamento di pensioni, per il trasferimento di fondi per i servizi di incasso per conto terzi. Come si legge infatti nella Relazione Finanziaria Annuale PI, 2012, pag. 127, “i prezzi di trasferimento riconosciuti alle funzioni di Poste Italiane [da BancoPosta]” nel 2012 sono risultati pari a “4.420 milioni di euro.... [ed] includono i costi per l’utilizzo della Rete Commerciale”.

prezzi di mercato¹⁴⁹, e pertanto fornisce una valutazione obbiettiva dei “vantaggi commerciali” di cui complessivamente gode PI, potendo utilizzare la propria rete e le proprie risorse per svolgere attività diverse dal SU, e cioè la vendita di prodotti e servizi bancari, finanziari ed assicurativi.

Nexive non dispone dei dati contabili puntuali per determinare con precisione quale porzione di tali vantaggi commerciali derivino direttamente dall’assolvimento, da parte di PI, degli obblighi di SU. Tuttavia ritiene che tale porzione possa essere determinata in modo sintetico, ed a questo fine sottopone all’Autorità le seguenti considerazioni:

- i servizi postali non universali rappresentano solo il 12%¹⁵⁰ dei servizi postali complessivamente prestati dalla società. Larga parte dunque dei costi del servizio postale vengono sostenuti per gli obblighi derivanti dal SU;
- come evidenzia il Documento di Consultazione è del resto PI stessa ad attribuire agli Obblighi di Servizio Universale la dimensione della propria rete, che – in assenza di tali obblighi – PI stessa ridurrebbe del 68%, passando – dagli attuali 14.000 sportelli – a circa 4.500¹⁵¹.

Alla luce di quanto sopra, Nexive ritiene che una ragionevole stima del vantaggio commerciale di cui PI gode utilizzando, per la vendita di prodotti e servizi bancari, finanziari e assicurativi, la rete che essa ritiene necessaria per assolvere agli obblighi di Servizio Universale, possa essere misurata come quota delle commissioni che essa riceve per la vendita di tali prodotti e servizi. Essa è dunque compresa nell’intervallo delle due percentuali sopra indicate, 88% e 68%, e dunque è ragionevolmente stimabile in media pari al 78% di € 1,86 miliardi, e dunque infine pari ad € 1,45 miliardi.

Nexive trova francamente sorprendente che, ignorando i dati risultanti dai bilanci ufficiali della Cassa Depositi e Prestiti e di PosteVita, PI apoditticamente assuma che tali vantaggi siano pari – come sintetizza

¹⁴⁹ Cfr. Relazione Finanziaria Annuale di PI, 2012, pag. 444

¹⁵⁰ Dalla Relazione annuale di AGCom risulta che, nel 2012, i ricavi afferenti il Servizio Universale postale ammontano a circa 3,802 miliardi di euro, e di questi l’88% circa (ossia 3,342 miliardi di euro) sono realizzati da PI (Relazione annuale AGCom 2013, pagg. 182 e 184). Dalla Relazione Finanziaria Annuale di PI pag. 4, risulta poi che i ricavi specificamente derivanti da ‘servizi postali’ (universali e non) della società Poste Italiane S.p.A. ammontano a 3,801 miliardi di euro. Rapportando i ricavi da servizio universale (pari a €3,342 mld) sul totale servizi postali (pari a €3,801 mld) si ottiene l’incidenza (88%) dei servizi universali sul totale dei servizi postali, e per differenza quella (12%) dei servizi non universali.

¹⁵¹ Tale risultato si conferma quando si confrontino il numero di UP effettivamente necessari per il SU (pari secondo le valutazioni di AGCom a 11.800 sportelli) e quelli di cui è composta la rete di PI (circa 14.000). Il numero di sportelli ‘in eccesso’ rispetto a quelli necessari per gli obblighi di servizio universale sono dunque pari al 15% circa del totale.

AGCom al paragrafo 504 – al 2% del risultato operativo dei servizi finanziari di PI, e dunque pari al più¹⁵² a meno di €20 milioni.

13.2. Il maggior valore del brand derivante dall'OSU, ed i suoi riflessi sul conto economico di PI

È ormai ampiamente¹⁵³ accettato in Europa che la fornitura del Servizio Universale contribuisce in generale ad incrementare la reputazione commerciale dell'operatore designato. Gli operatori FSU, come la stessa PI, sono infatti presenti capillarmente su tutto il territorio nazionale e offrono servizi anche in aree/prodotti in cui i concorrenti non valutano profittevole operare. Ciò viene percepito positivamente dalla collettività, e questa percezione si riflette in un valore del *brand* dell'operatore designato maggiore di quanto altrimenti non si verificherebbe.

Tale riflesso è molto significativo, come è suggerito dalle autorevoli stime effettuate da Brandfinance (Tavola 13.1) del valore del brand dei principali FSU europei: quello di Royal Mail viene ad esempio valutato in un importo pari a quasi 4 miliardi di euro, quello di La Poste oltre 3,3 miliardi di euro, mentre il *brand* di Deutsche Post oltre 2,7 miliardi di euro.

Tavola 13.1 Il valore del *brand* dei principali FSU europei

€ mln	Brand Value	Anno/fonte	€/ab.
Royal Mail	3.966	2014, Brand Finance	63
La Poste	3.222	2014, Brand Finance	49
Deutsche Post	2.547	2014, Brand Finance	31
Media			48

Fonte: per LaPoste, si veda il report 'Brand Finance France Top 50'; per Royal Mail e Deutsche Post, si veda il report 'Global 500 2014 The World's Most Valuable Brands', qui in Allegato 13.1.

¹⁵² Nello Schema di Provvedimento, parr. 496-504, AGCom descrive le evidenze prodotte da PI nonché una misura della stessa PI del vantaggio che essa trae sui servizi finanziari in quanto FSU. Per l'anno 2012, PI ha stimato – in base alla ricerca IPSOS indicata nello Schema di Provvedimento, para. 501 – una percentuale di vantaggio commerciale del 2% per il complesso dei servizi finanziari prestati da PI (transazionali e relazionali). Per arrivare ad una quantificazione monetaria del vantaggio, PI propone di applicare tale percentuale al risultato operativo dei servizi finanziari. Come già discusso al capitolo 7, anche qui PI non specifica se tale percentuale debba applicarsi ai soli servizi finanziari o anche, come sarebbe corretto, a quelli assicurativi. In ogni caso, applicando la percentuale del 2% all'Ebit dei servizi finanziari, pari nel 2012 a 565 milioni di euro (si veda la presentazione di Poste Italiane Group Investor Presentation, giugno 2013, slide 5, qui in Allegato 11.1), si ottiene un vantaggio commerciale di €11,3 milioni o, considerando anche i servizi assicurativi (il cui Ebit era nel 2012 pari a 371 milioni di euro), pari a €18,72 milioni.

¹⁵³ Si veda, *ex multis*, London Economics (2002), *Benefits of Universal Services Provision to Consignia Final report to Postwatch*, capitolo 2, pag. 22 e para 2.4.4; WIK-Consult per ARCEP (maggio 2010), *op.cit.*, pag. 9 e para. 4.2.1; e più recentemente Frontier Economics (2013), *op.cit.*, sia nello studio preparato per la Commissione Europea, pag. 110 sia in quello predisposto per l'autorità di concorrenza irlandese Comreg, *op. cit.*, pag. 7.

Purtroppo, BrandFinance non stima il valore del *brand* 'PosteItaliane'. Tuttavia, è ragionevole ritenere che – come negli altri paesi europei – questo sia significativo: in base alla media *pro-capite* del brand dei principali operatori considerati nella Tavola che precede (€50 per abitante), ed alla popolazione italiana, è probabile che esso risulti non lontano da 3 miliardi di euro, e che dunque esso fornisca un significativo contributo non solo allo Stato Patrimoniale di PI, ma anche al suo Conto Economico.

Di ciò peraltro si ha un chiaro indizio¹⁵⁴ nella recente (2014) ricerca IPSOS¹⁵⁵ volta ad individuare le 100 marche che influenzano maggiormente il pubblico italiano (Figura 13.2), dalla quale si evidenzia che 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. A fronte di una posizione così elevata in classifica, PI spende tuttavia in pubblicità lo 0,17% del proprio fatturato (pari a 40 milioni di euro l'anno). Per contro, società 'meno influenti' secondo la classifica di IPSOS (come appunto Sky, Mediaset, Ferrari, TIM, Telecom) destinano alla pubblicità una quota del fatturato ben maggiore (tra il 10% e il 20%), così come anche le aziende di credito che – pur occupando posizioni nettamente più basse in classifica – spendono in proporzione quasi 7 volte più di PI¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Che trova ulteriore conferma nel fatto che PI è l'unica azienda italiana a rientrare nella graduatoria stilata dal prestigioso periodico economico-finanziario statunitense, Fortune, che la colloca per il terzo anno consecutivo al quarto posto assoluto nella categoria "Delivery" e ne ribadisce il profilo globale come operatore innovativo nei servizi logistico-postali, finanziari e di comunicazione digitale evoluta. (Cfr. Comunicato Stampa PI, 27 febbraio 2014)

¹⁵⁵ Qui in *Allegato 13.3*.

¹⁵⁶ Dal Bilancio consolidato del Gruppo Poste Italiane S.p.A. (riportato nella Relazione Finanziaria Annuale di PI) risulta che PI spende in pubblicità circa (anno 2012) 40,627 milioni di euro (pag. 270) a fronte di un fatturato di 24,069 miliardi di euro (pag. 151), ossia lo 0,17% del proprio fatturato; il Gruppo IntesaSanPaolo (52° posto) spende in promozione 147 milioni di euro (Bilancio 2012, pagg. 287) a fronte di un fatturato (*margini di interesse, saldo commissioni attive, passive e altri costi e ricavi*) di circa 16,65 miliardi di euro (*Le Principali Società Italiane - Banche, Centro Studi Mediobanca*) ossia lo 0,9% circa del fatturato; Unicredit (53° posto) spende invece in promozione circa 382 milioni di euro (Bilancio consolidato, 2012, pag. 218) a fronte di un fatturato di circa 24,03 miliardi di euro (si veda *Le Principali Società Italiane - Banche, Centro Studi Mediobanca*), ossia ben l'1,6% dei propri ricavi.

Figura 13.2 Ranking delle 100 marche che influenzano maggiormente i consumatori italiani

1	Google	28	Decathlon	51	Esselunga	78	Campari
2	Microsoft	27	Procter & Gamble (P&G)	52	IntesaSanPaolo	77	Colgate
3	Samsung	26	Unilever	53	Banca UniCredit	76	Autogrill
4	Facebook	25	Telecom	54	Kellogg's	75	Zara
5	IKEA	24	Sky	55	L'Oréal	74	Pepsi
6	Parmigiano Reggiano	23	Disney	56	Ray-Ban	73	BMW
7	Nutella	22	TIM	57	Heineken	72	Danone
8	Apple	21	SONY	58	Volkswagen	71	IBM
9	eBay	20	Groupon	59	Kraft	70	KIKO
10	Amazon	19	Gillette	60	ENI	69	LG
11	Mullino Bianco	18	LIDL	61	Rana	68	Ecco
12	Ferrero	17	American Express	62	San Pellegrino	67	Ford
13	Coop	16	ENEL	63	Ferrari	66	Audi
14	Barilla	15	Mediacet	64	Easyjet	65	Giochi Preziosi
15	Visa	14	Mediaworld	65	Nespresso	64	Pirelli
16	YouTube	13	McDonald's	66	Mercedes	63	Unipol Assicurazioni
17	Vodafone	12	Carrefour	67	Calzedonia	62	Red Bull
18	Kinder	11	Nintendo	68	Fastweb	61	Assicurazioni Generali
19	Coca-Cola	10	Fiat	69	Benetton	60	Armani
20	Nokia	9	Twitter	70	Bayer	59	Starbucks
21	MasterCard	8	Nike	71	Nikon	58	Guoqi
22	Poste Italiane	7	Trenitalia	72	BlackBerry	57	Honda
23	Ryanair	6	Nectis	73	Costa Crociere	56	Dell
24	RAI	5	H&M	74	Sephora	55	Sisal
25	Lavazza	4	Yahoo!	75	Toyota	54	Shell

Fonte: IPSOS, *The Most Influential Brands in Italia, 2013*, qui in Allegato 13.2.

Tale evidenza mostra chiaramente come anche il *brand* di PI – come quello degli altri operatori FSU europei – ha certamente un valore molto elevato, di cui una larga porzione gli deriva dallo *status* di operatore FSU.

Per quantificare tale porzione, studi condotti in diversi Paesi europei¹⁵⁷ 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'¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Si veda WIK-Consult per ARCEP, 2010, *op. cit.*, pag. 47; ANACOM, decisione del 25 febbraio 2014, cit., Annex 1, para. 3, step 5 punto iv) "*Corporate reputation and brand enhancement*"; London Economics, 2002, *op. cit.*, pag. 80.

¹⁵⁸ Il metodo della 'valutazione contingente' è un metodo diretto *basato sulle preferenze dichiarate (stated preference methods)* in cui la disponibilità individuale a pagare è rilevata in modo diretto, "contingente" appunto, tramite indagini a campione, esperimenti o mercati

Le domande devono infatti essere poste agli intervistati in modo tale da suscitare risposte che facciano emergere specificamente quali servizi/prodotti supplementari il consumatore sceglie di acquistare presso il FSU proprio perché operatore designato, o in altre parole quanto incida lo *status* di FSU sulla disponibilità ad acquistare prodotti e servizi non-postali da altri fornitori.

Un esempio in questo senso è disponibile per il Regno Unito, ove London Economics¹⁵⁹, nell'ambito di uno studio condotto per PostWatch ha formulato la seguente domanda¹⁶⁰:

“You may know that Royal Mail/Consignia are the national provider of mail services to all household in the UK and provide a standard mail service to all regions at a fixed price, the postage stamp rate. Knowing this, should you have the need for special delivery services such as overnight deliveries, international parcel services etc. are you more likely to use Royal Mail/Consignia, less likely to use them or does it make no difference?”.

Anche PI propone una valutazione del contributo del Servizio Universale al proprio *business*¹⁶¹ secondo tali linee, ponendo però agli intervistati domande molto più generiche – del tipo: *“Il fatto che BancoPosta faccia parte di Poste Italiane ha un'influenza .. positiva/negativa/nessuna influenza?”*¹⁶² – che tuttavia non consentono di evidenziare come l'assolvimento degli obblighi di SU (e non genericamente l'appartenenza a PI) possa condurre a valutare il vantaggio intangibile derivante dallo *status* di FSU.

Tuttavia, Nexive osserva come da tali indagini emerga già con tutta evidenza che il beneficio intangibile derivante a PI dal suo ruolo di FSU sia in realtà molto maggiore rispetto a quanto non sostenga PI¹⁶³.

simulati. Il vantaggio della valutazione contingente della disponibilità a pagare come tecnica di valutazione economica è la sua applicabilità ai mercati ipotetici, e non solo a quelli reali. Il metodo presenta tuttavia alcune difficoltà. La prima critica riguarda il fatto che i risultati della valutazione contingente dipendono dal modo in cui sono poste le domande del questionario. Le risposte possono risultare fortemente influenzate da sottili differenze di linguaggio, da cambiamenti dell'ordine delle domande e da variazioni delle informazioni preliminari.

¹⁵⁹ London Economics (2002), *op. cit.*, para 7.6, pagg. 81 e 82.

¹⁶⁰ In esito a tale indagine, emergeva che il 32% del campione preferiva l'operatore FSU anche come fornitore di servizi non universali, percentuale che saliva (sino al 41%) al crescere dell'età degli intervistati.

¹⁶¹ Schema di Provvedimento, para. 126 in cui si citano due indagini di mercato commissionate da PI sostanzialmente identiche solo che la prima, condotta da GN Research si riferisce all'anno 2010, mentre la seconda, condotta da DOXA, è del novembre 2012.

¹⁶² Schema di Provvedimento, para. 498.

¹⁶³ Il complesso dei vantaggi tangibili e intangibili di cui PI godrebbe dal suo status di operatore designato ammonterebbe nel 2012 secondo PI a meno di 20 milioni di euro.

Analizzando le risposte formulate dal campione di intervistati, Nexive osserva infatti che quelle riconducibili al Servizio Universale e all'obbligo di diffusione territoriale ad esso connesso sono in realtà più delle due indicate da PI e certamente comprendano anche: *'la maggior fiducia/sicurezza'*, *'storicità/esperienza storica dell'azienda'*, *'maggiore prestigio del nome'*, *'competitività/vastità del servizio'*, *'maggiore tutela del cliente/viene incontro alle esigenze'*, *'tutela il cliente da inefficienze del servizio'*, *'efficienza del servizio'*, *'professionalità del personale'* ecc... .

Tali risposte – che PI ha ritenuto di ignorare, perché a parer suo più direttamente riconducibili alla proprietà pubblica della società – risultano maggiormente correlate alla qualità/efficienza del servizio, più che all'assetto proprietario di PI. Peraltro, il ruolo di quest'ultima caratteristica ('ente a partecipazione statale') è specificamente rilevato nell'indagine, e quindi tutte le risposte diverse da questa dovrebbero se mai essere considerate (almeno parzialmente) come riconducibili all'OSU.

In ogni caso Nexive ritiene evidente che le indagine presentate da PI non possano consentire, per il modo in cui sono formulati i relativi questionari, a valutare quanto è necessario, ovvero i vantaggi intangibili derivanti da PI dal suo carattere di fornitore designato del SU.

Per quantificare tale vantaggio, Nexive ritiene opportuno suggerire che l'Autorità effettui 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 (Tavola 13.3) evidenzia come i principali istituti bancari investano in pubblicità una quota di fatturato quasi sette volte¹⁶⁴ maggiore rispetto a quella di PI.

¹⁶⁴ Tale valutazione è prudenziale se si considera che nel calcolare l'incidenza delle spese pubblicitarie di PI sul fatturato non si è tenuto conto del settore assicurativo, includendo il quale è ragionevole presumere che l'incidenza di tali spese risulti per PI ancora più inferiore di quella evidenziata in Tabella.

Tavola 13.3 Incidenza delle spese pubblicitarie sul fatturato

€ milioni, anno 2012	Fatturato (*)	Spese Pubblicitarie	Pubblicità/Fatturato
Unicredit	24.034	382,14	1,59%
Intesa San Paolo	16.650	147,00	0,88%
Banca MPS	4.975	42,67	0,86%
Media Istituti di credito			1,11%
Poste Italiane	24.069	40,627	0,17%
Minori investimenti pubblicitari			0,94%

Nota (*) per le banche, il fatturato corrisponde alla voce Ricavi Totali ossia al saldo del margine di interesse, saldo commissioni attive, passive e altri costi e ricavi, saldo utili e perdite da operazioni finanziarie e dividendi.

Fonte: per i dati di fatturato: *Le Principali Società Italiane - Banche*, Centro Studi Mediobanca, ed. ottobre 2013, anno 2012, qui in Allegato 13.3; per spese pubblicitarie e promozionali, *Bilanci Consolidati delle società, 2012*, qui in Allegato 13.4; per Poste Italiane, *Bilancio consolidato, anno 2012*.

Sulla base di tale confronto, è pertanto ragionevole concludere che PI risparmi annualmente, rispetto ad operatori ad essa comparabili in quanto dotati di grandi reti che vendono prodotti finanziari diversificati come le banche, spese pubblicitarie pari a circa allo 0,94% circa del proprio fatturato grazie alla forza del proprio *brand*, ossia un importo su base annuale¹⁶⁵ pari a circa 227 milioni di euro.

¹⁶⁵ In realtà, una corretta valutazione di tale beneficio intangibile andrebbe valutata confrontato lo scenario attuale con quello di riferimento, che nelle prospettazioni di PI prevede la chiusura del 68% della propria rete distributiva. Tale chiusura genererebbe la perdita definitiva di tale vantaggio, che andrebbe dunque valutata con riferimento ad un orizzonte temporale perpetuo.

Risposte relative al cap. 14: “L’iniquità dell’onere derivante dalla fornitura del servizio universale”

D.14.1 Si condivide l’orientamento dell’Autorità in merito alla valutazione dell’iniquità dell’onere del servizio universale?

In assenza di un’esplicita definizione nella normativa europea ed in quella nazionale di cosa debba intendersi per iniquità del costo netto del SU, AGCom ha ritenuto opportuno riferirsi alle decisioni formatesi con riferimento al settore delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica.

L’Autorità ha in particolare richiamato la sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea che, nel pronunciarsi sul caso Commissione Europea contro Regno del Belgio, in data 6 ottobre 2010, da un lato stabiliva come “*il costo netto del servizio universale non rappresenti necessariamente un onere eccessivo per tutte le imprese interessate*”¹⁶⁶ e dall’altro chiariva che è eccessivo “*l’onere che, per ogni impresa interessata, presenta un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo tenuto conto dell’insieme delle sue caratteristiche proprie, in particolare del livello delle sue attrezzature, della sua situazione economica e finanziaria nonché della sua quota di mercato*”¹⁶⁷.

Nexive condivide pienamente tale approccio metodologico, in quanto le valutazioni giuridiche ed economiche che indicano se un costo netto debba essere considerato un onere iniquo, e con quali modalità esso debba essere ripartito, non dipendono dalle caratteristiche specifiche di un settore, ma hanno validità generale.

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

Alla luce di questo autorevole precedente, Nexive ritiene che non vi sia alcun dubbio che la sostenibilità finanziaria dell’eventuale costo netto del SU in capo a PI debba essere valutata con riferimento alla redditività complessiva del Gruppo Poste Italiane, che trova la sua piena rappresentazione contabile (patrimoniale, economica e finanziaria) nel bilancio consolidato del Gruppo PosteItaliane.

¹⁶⁶ Corte di Giustizia Europea, caso 222/018, *Commissione Europea v. Regno del Belgio*, 6 ottobre 2010, para 49.

¹⁶⁷ *Ibidem*, enfasi aggiunta.

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

Infatti, come abbiamo dato conto al capitolo 13, sia BancoPosta che PosteVita, si avvalgono per la collocazione dei propri prodotti bancari, finanziari e assicurativi degli stessi asset (rete distributiva, incluso il personale) di cui PI si serve per l'espletamento degli obblighi di servizio universale.

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

In tale prospettiva, Nexive ha confrontato¹⁶⁸ il rendimento del capitale investito (ROI¹⁶⁹) di PI rilevato dal Centro Studi di Mediobanca¹⁷⁰ per il periodo 2008-2012, con il ROI che la stessa fonte rileva per le principali società italiane, riferendosi in particolare, per omogeneità con PI, a quelle del settore "Terziario" considerato da Mediobanca¹⁷¹.

La Figura 14.1 che segue mostra i risultati di tale analisi: nei 5 anni considerati, escludendo le compensazioni che PI ha ricevuto a copertura degli obblighi di Servizio Universale¹⁷², PI ha realizzato un rendimento sul capitale investito mediamente superiore di circa 3 punti percentuali

¹⁶⁸ Per valutare l'adeguatezza di indicatori come il ROI "occorre, come sempre avviene quando si utilizzano quozienti, operare dei confronti. Particolarmente significativi con riferimento al ROI appaiono i confronti operati con riferimento ai bilanci di imprese operanti nello stesso settore o, se possibile, nello stesso raggruppamento strategico" (cfr. Provasoli, A., 2004, 'Amministrazione e Bilancio', Il Sole 24 Ore, pag. 482).

¹⁶⁹ Per ROI si intende il rapporto (margine operativo netto + proventi finanziari) / Capitale investito. Con tale indice si misura le redditività della gestione caratteristica.

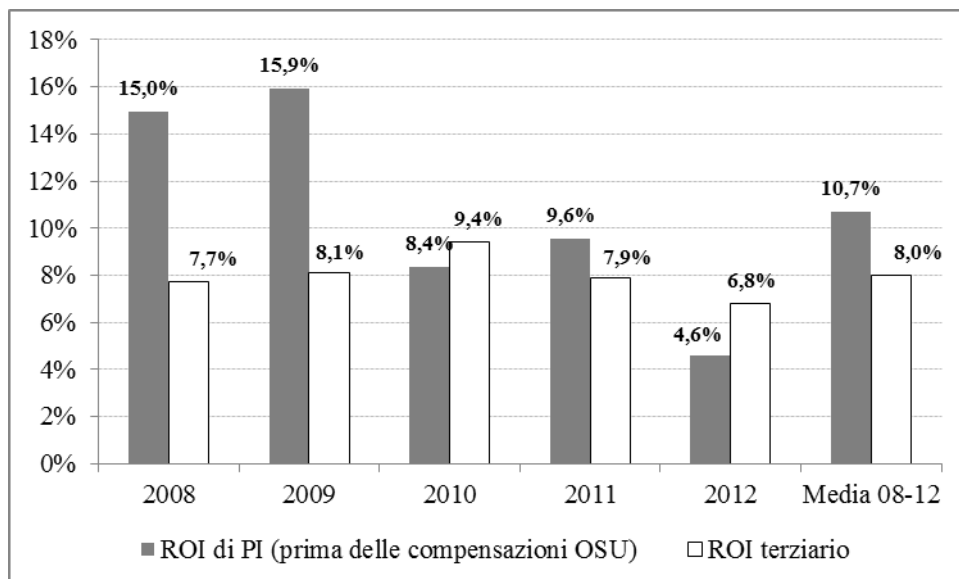
¹⁷⁰ Centro Studi di Mediobanca, 2013, Poste Italiane, qui in Allegato 14.1, si veda in particolare pag. 12. Sulla base di questi dati abbiamo in particolare ricalcolato il ROI di PI prima delle compensazioni statali a copertura degli OSU. Il Centro Studi Mediobanca calcola (Allegato 14.2 c, XXVII) il ROI con la seguente formula: $ROI = (\text{Margine operativo netto} + \text{proventi finanziari}) / \text{Capitale investito}$. Nel rapporto Mediobanca su PI (Allegato 14.1), è disponibile il ROI di PI, ma anche il numeratore di tale rapporto (che è dato dalla somma tra Margine operativo netto (MON) e proventi finanziari, PF). Sulla base di queste due grandezze, abbiamo quindi calcolato il capitale investito considerato da Mediobanca nel calcolo del ROI risolvendo la seguente equazione rispetto all'incognita Capitale Investito (CI): $ROI = (MON + PF) / CI$ e dunque $CI = (MON + PF) / ROI$. Abbiamo quindi sottratto dai margini operativi e proventi finanziari le compensazioni statali (CS) dell'anno per poi dividere tale importo ($MON + PF - CS$) per il capitale investito (CI) sopra ricostruito: tale rapporto fornisce il ROI prima delle compensazioni.

¹⁷¹ Centro Studi di Mediobanca, 'Dati cumulativi di 2030 società italiane', anni 2009-2013, qui in Allegato 14.2.

¹⁷² E quindi calcolandone il ROI prima di tali compensazioni.

all'aggregato di riferimento, registrando in particolare nel 2008 un ROI di ben 7 punti percentuali superiore. Nel 2012, tale rendimento è risultato per contro di 2,2 punti percentuali inferiore rispetto al dato di mercato.

Figura 14.1. ROI di PI prima delle compensazioni statali a copertura del SU e delle principali imprese italiane del settore terziario



Fonte: per PI, nostre elaborazioni su ROI rilevato da Centro Studi Mediobanca nello studio PosteItaliane S.p.A. qui in Allegato 14.1, compensazioni: Bilanci di PI; per settore Terziario, Centro Studi MedioBanca, 'Dati cumulativi di 2030 società italiane', anni 2008-2013, qui in Allegato 14.2 (a, b e c).

Nexive ritiene che tali dati dimostrino chiaramente come gli obblighi di Servizio Universale – anche non considerando il contributo pubblico a copertura dei costi – non hanno in alcun modo alterato l'equilibrio reddituale della società che, pur in presenza di tali obblighi, è mediamente riuscita ad ottenere risultati nettamente superiori a quelli del settore di riferimento: Nexive ritiene pertanto che l'eventuale costo netto degli OSU che l'Autorità dovesse accertare, sia pure considerando il dato 2012, non possa essere certamente considerato iniquo.

Risposte relative al cap. 15: “Il meccanismo di ripartizione del costo netto tra gli operatori di mercato”

D.15.1 Si condividono le valutazioni dell’Autorità in merito al meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale?

Nexive, come illustrato nei capitoli precedenti, non ritiene vi sia alcun costo netto del SU in capo a PI che possa dare luogo a qualche forma di ristoro.

Nel caso l’Autorità non condivida tali conclusioni, e determinasse un costo netto da ripartire, Nexive sottolinea come il principio generale di stabilire un criterio di condivisione tra operatori non può essere accolto in virtù della necessità di tutela della concorrenza, che verrebbe seriamente compromessa nel caso in cui tale criterio venisse adottato. Se così non fosse, l'operatore designato godrebbe di un ulteriore indebito vantaggio di costi sul mercato e la concorrenza verrebbe di fatto notevolmente indebolita.

Il Fondo di compensazione andrebbe interpretato solo come uno strumento “residuale”, che può essere alimentato nel caso in cui “il fornitore del predetto servizio non ricavi dalla fornitura del servizio universale e dai servizi in esclusiva di cui all'articolo 4 (i.e.: notifica atti giudiziari e multe a mezzo posta) entrate sufficienti a garantire l'adempimento degli obblighi gravanti sul fornitore stesso” (art. 10, 1° comma, del D. Lgs. n. 261/99).

Per quanto riguarda i soggetti chiamati a contribuire al Fondo, il Decreto 261/99 (art. 10, 2° comma) prevede che quest’obbligo gravi non solo, come avveniva prima del recepimento della Direttiva 2008/6/CE, sui titolari di licenze individuali, bensì anche sui titolari di autorizzazione generale, ossia coloro che offrono servizi non compresi nel - ma comunque “sostitutivi” del - Servizio Universale.

La norma pone alcuni problemi interpretativi, primo fra tutti quello della sua compatibilità con la Direttiva comunitaria (quanto meno nella parte che assoggetta i titolari di autorizzazione all’obbligo di contribuzione). Infatti, l'art. 1, par. 10, della Direttiva (che sostituisce l'art. 9, par. 2, della Direttiva 97/67/CE) prevede che “Per i servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale, *gli Stati membri possono introdurre procedure di autorizzazione, comprese licenze individuali, nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali e per garantire la fornitura del servizio universale*”. La stessa disposizione prevede che la concessione di queste autorizzazioni può, tra l'altro, essere subordinata ad obblighi di contribuzione al fondo di compensazione e ai costi operativi delle autorità nazionali di regolamentazione. In altri termini,

la Direttiva sembra concedere agli Stati membri la possibilità di imporre i menzionati obblighi di contribuzione solamente in relazione ai servizi che rientrano nel servizio universale.

Questa lettura - che ci sembra coerente con la stessa *ratio* del Fondo, istituito per tutelare il Servizio Universale, ossia per il finanziamento di una serie di servizi che non sono forniti dai titolari di autorizzazione generale - è stata peraltro avallata da diverse segnalazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che ha a più riprese sottolineato le possibili distorsioni del mercato derivanti dall'estensione dell'obbligo di contribuzione ai titolari di autorizzazione (cfr. Parere AS 786 del 12.01.2011, in Bollettino n. 51/2010).