

Consultazione pubblica sullo schema di provvedimento recante “Servizio Postale Universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell’eventuale costo netto per gli anni 2011 e 2012”

Procedimenti istruttori avviati con Delibera n. 444/12/CONS e con Delibera n. 117/14/CONS

Osservazioni in merito alle specifiche proposte di decisione ed agli orientamenti dell’Autorità contenuti nell’Allegato B alla Delibera n. 260/14/CONS, predisposte dalla Società

POSTE ITALIANE S.p.A.

Roma, 10 luglio 2014

Il presente Documento (di seguito “Documento”) contiene le osservazioni di Poste Italiane S.p.A. (“PI” o la “Società”) in merito alle specifiche proposte di decisione ed agli orientamenti dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (“Autorità” o “AGCom”) contenuti nell’Allegato B della Delibera n. 260/14/CONS (“Proposta”) e sottoposti a consultazione pubblica (“Consultazione”).

SOMMARIO

1. EXECUTIVE SUMMARY

1.1. Metodologia di calcolo del costo netto

1.2. Modelli operativi della rete di recapito

1.3. Modello della rete commerciale

1.4. Modello della domanda postale in assenza di obblighi

1.5. Approccio alternativo al calcolo del tasso di rendimento ragionevole

1.6. Stima dei vantaggi intangibili e commerciali

1.7. Valutazione dell'iniquità dell'onere

1.8. Meccanismo di ripartizione del costo netto

2. Sintesi del parere WIK-Consult sulla metodologia di calcolo del costo netto adottata dal PI e su aspetti relativi all'efficienza

3. Elenco dei principali acronimi e abbreviazioni utilizzati

4. Risposte ai Quesiti dell'Autorità

5. Riferimenti degli studi citati nel documento

6. Allegati

1. EXECUTIVE SUMMARY

1.1. Metodologia di calcolo del costo netto

A) Rettifica ex-ante dei costi ai fini dell'efficienza

Secondo l'Autorità l'analisi del calcolo del costo netto dovrebbe essere effettuata considerando:

1. La valutazione della pertinenza e congruità dei costi imputati nello scenario in presenza di obblighi di Servizio Universale (SU), nel senso che nel calcolo del costo netto dovrebbero essere imputati esclusivamente i costi correlati alla fornitura del SU ed efficientemente sostenuti;
2. La verosimiglianza dello scenario in assenza di obblighi di SU prospettato da PI.

Sulla base di tale impostazione, **l'Autorità intende ridurre il livello dei costi attuali** (ovvero quelli riportati in Separazione Contabile) **del Fornitore del Servizio Universale (FSU), per tenere conto del livello di efficienza**. A tal fine, l'Autorità individua un livello di costi dell'FSU ipoteticamente efficiente, che costituisce la base di partenza del calcolo del costo netto (scenario FSU).

Sulla base delle considerazioni che seguono, PI non condivide l'impostazione dell'Autorità relativamente all'applicazione di rettifiche *ex-ante* ai costi attuali dell'FSU ai fini del calcolo del costo netto.

La metodologia di calcolo del costo netto individuata dalla Terza Direttiva postale prevede che venga effettuato il confronto tra due scenari, uno con obblighi di Servizio Universale (scenario FSU) e l'altro senza obblighi (scenario NFSU).

Tale metodologia è finalizzata a fornire una quantificazione affidabile dell'effettivo onere sopportato dall'FSU per effetto degli obblighi di servizio universale. A tal fine, è di fondamentale importanza che i due scenari si differenzino tra di loro esclusivamente per la presenza o meno degli obblighi di Servizio Universale (SU) e non, invece, in funzione di valutazioni di altra natura.

Risulta, per quanto sopra, indispensabile che gli scenari confrontati siano caratterizzati dal medesimo livello di efficienza dei costi.

Al fine di garantire l'omogeneità dei due scenari, il metodo più affidabile e consolidato nell'applicazione pratica prevede di effettuare il confronto basandosi sui costi effettivamente sostenuti dall'FSU (risultanti dalla Separazione Contabile di PI certificata dagli auditor) e su quelli ipoteticamente sostenuti nello scenario NFSU, a parità di livello di efficienza dei costi.

In questo modo si ottiene un duplice vantaggio: da un lato, di ottenere un risultato affidabile e non distorto da valutazioni aleatorie sul livello teoricamente efficiente dei costi del FSU e, dall'altro, di ottenere un risultato comunque nettato dalla gran parte della eventuale inefficienza dell'FSU, in quanto eventuali inefficienze tendono ad elidersi nel confronto tra i due scenari.

Tale approccio metodologico è conforme con la Terza Direttiva e viene confermato dall'orientamento prevalente in ambito europeo.

La Direttiva prevede, all'art.14, che il calcolo del costo netto venga effettuato sulla base dei dati della Separazione Contabile (che "devono essere utilizzati come input nel calcolo del costo netto") e, successivamente, corretto per tenere conto di ulteriori elementi, tra cui gli incentivi ad una maggiore efficienza.

L'orientamento prevalente in ambito europeo prevede che il calcolo del costo netto venga effettuato sulla base dei costi e dei ricavi attuali dell'FSU, con l'eventuale applicazione successiva di un fattore di correzione con funzione di incentivazione all'efficienza. In questo senso si sono espressi:

- lo studio Frontier Economics (FE) 2013, eseguito per conto della Commissione Europea, secondo cui tale metodologia risulta idonea a fare fronte alla carenza di dati oggettivi sul livello di efficienza ottimale dell'FSU di uno specifico Paese; tale approccio è stato adottato da tutti i Paesi che hanno applicato incentivi all'efficienza;
- lo studio European Regulators Group for Postal Services (ERGP) 2012, secondo cui tale approccio è affidabile ed efficace e consente di depurare il costo netto delle eventuali inefficienze dell'FSU;
- il regolatore portoghese (ANACOM), secondo cui i dati storici di costo di separazione contabile sono affidabili, certificati e trasparenti e non necessitano di aggiustamenti sulla base di assunzioni teoriche;
- il parere (allegato al presente documento e di cui si fornisce una sintesi nel seguito) sulla metodologia del costo netto di PI espresso da WIK Consult (WIK), società che opera regolarmente come consulente della Commissione Europea per il settore postale, secondo cui tale metodologia conduce a risultati più affidabili, in quanto non basati su ipotesi teoriche relative allo scenario FSU.

Sulla base di quanto implementato in Europa (studio FE, studio ERGP 2014 e parere WIK), risulta che tutti i regolatori, che hanno effettuato il calcolo del costo netto ai fini del finanziamento dell'onere, hanno adottato una metodologia basata sui costi e sui ricavi attuali dell'FSU, che non prevede l'applicazione di rettifiche *ex-ante* ai costi dell'FSU.

Il metodo proposto dall'Autorità, che prevede la rettifica *ex-ante* dei costi storici del FSU ai fini del calcolo del costo netto, presenta una serie di criticità ...

- gli studi citati (studio FE, parere WIK) evidenziano che potrebbe generare incongruenze dei dati utilizzati, influenzando negativamente sulla affidabilità e sulla trasparenza del risultato del calcolo
- il parere WIK rileva che un tale approccio non fornisce incentivi all'efficienza, che devono invece essere definiti a priori ed incidere sul comportamento futuro

... e non trova applicazione da parte di nessun regolatore europeo.

In conclusione, l'impostazione proposta dall'Autorità, di ridurre i costi di PI dell'ammontare stimato di inefficienza, non costituirebbe un incentivo ad una maggiore efficienza, ma una decurtazione del livello di costi sostenuti da PI nell'anno in cui veniva recepita in Italia la Direttiva che ha previsto il nuovo metodo di calcolo dell'onere.

Pertanto, PI propone di effettuare il calcolo – a parità di livello di efficienza tra i due scenari – senza rettifiche ex ante, applicando, se opportuno, eventuali incentivi all'efficienza ex-post rispetto al calcolo del costo netto.

B) Livello di efficienza di PI

L'Autorità ipotizza l'esistenza di un significativo livello di inefficienza degli attuali costi di PI e propone, basandosi su un confronto tra il costo del lavoro di PI e quello dei suoi concorrenti in Italia, una riduzione del costo del lavoro degli addetti al recapito ed allo smistamento nello scenario attuale (scenario FSU).

In proposito PI non condivide la proposta della riduzione del costo del lavoro in quanto:

- da una molteplicità di comparazioni dell'efficienza dei costi dei principali operatori postali internazionali, risulta che PI presenta un livello di efficienza in linea o superiore rispetto a quello degli altri operatori;
- i costi di un operatore soggetto ad obblighi di SU non sono comparabili con i costi di operatori non soggetti a tali obblighi (sentenza *Chronopost* della Corte di Giustizia Europea);
- in ogni caso, da un confronto omogeneo a livello nazionale, risulta che il costo unitario del lavoro sostenuto da PI è in linea, se non addirittura inferiore, rispetto a quello di altri operatori del mercato postale italiano non soggetti ad obblighi di SU;
- tra il 2008 ed il 2013, PI ha operato continui interventi di efficientamento della rete di recapito, riducendo il numero di zone di recapito di circa il [omissis].

In conclusione, PI ritiene di avere adeguatamente affrontato i possibili recuperi di efficienza sul recapito riducendo le zone di recapito del [omissis] medio annuo negli ultimi cinque anni.

C) Pertinenza dei costi indiretti ed OH

L'Autorità propone l'**eliminazione dei costi indiretti ed OH dai costi dello scenario FSU**, in quanto tali costi presenterebbero una scarsa correlazione con i costi diretti di produzione e, quindi, non sarebbero pertinenti con la fornitura del SU.

PI ritiene che i costi indiretti ed OH siano pertinenti alla fornitura del SU e che, quindi, debbano essere inclusi nei costi sostenuti nello scenario FSU, in quanto:

- i costi indiretti ed OH sono relativi al coordinamento delle strutture operative che svolgono le attività necessarie alla fornitura del SU e, quindi, sono strettamente pertinenti;
- la stessa Autorità ha stabilito che i costi indiretti ed OH devono essere presi in considerazione nella definizione del pricing dei prodotti/servizi, considerandoli, quindi, pertinenti;
- la Direttiva prevede che la separazione contabile sia basata sul principio dei costi pienamente attribuiti (Fully Distributed Cost, art. 14 co. 3) e, quindi, che il risultato del FSU comprenda anche i costi indiretti ed OH;

- la Separazione Contabile di PI è stata giudicata, in più occasioni, pienamente conforme alla Direttiva della Commissione Europea;
- la stessa Autorità ritiene che la Separazione Contabile di PI sia in grado di allocare in modo corretto i costi indiretti ai prodotti;
- la Direttiva prevede che la separazione contabile venga utilizzata come input nel calcolo del costo netto del servizio universale (art. 14, co. 2 della Terza Direttiva), ovvero che il risultato economico risultante dalla Separazione Contabile rappresenti il risultato economico da utilizzare nello scenario FSU;
- lo studio FE (2013) evidenzia che la separazione contabile rappresenta la base di riferimento dei costi effettivamente sostenuti nello scenario FSU;
- WIK ritiene che, in linea con le *best practice*, PI considera i costi indiretti ed OH nel risultato economico dello scenario FSU;
- sulla base dell'indagine condotta da FE (2013), emerge che nessuno dei Paesi considerati abbia escluso i costi indiretti ed OH dalla base costi dello scenario FSU.

In conclusione, PI ritiene che l'impostazione dell'Autorità, caso unico in Europa, potrebbe portare al paradosso di escludere dai costi pertinenti alla fornitura del servizio universale quelli relativi, ad esempio, alla struttura di regolamentazione e di monitoraggio della qualità.

D) Perimetro di riferimento

PI ritiene che sia necessario, conformemente alla prassi internazionale consolidata ed in linea con quanto sostenuto durante il procedimento istruttorio dell'Autorità, quantificare il costo netto del servizio universale in riferimento al **perimetro dei servizi postali** nel loro complesso.

Tale impostazione è ampiamente confermata da quanto implementato, in relazione al calcolo del costo netto, in altri Paesi europei e dall'orientamento consolidato in ambito europeo.

OFCOM (Autorità di regolamentazione del settore postale nel Regno Unito), nel documento "*Securing financially sustainable universal service*" del marzo 2012, osserva che devono essere presi in considerazione nel calcolo del costo netto anche i costi ed i ricavi dei prodotti non universali che sono offerti in stretta connessione con il SU ed allo scopo di coprire (ovvero saturare) i costi del servizio universale.

Lo studio Frontier 2013, per la Commissione Europea, evidenzia che il calcolo del costo netto deve considerare le implicazioni operative (e quindi dei costi) derivanti dagli obblighi di SU, piuttosto che la fornitura dei prodotti universali.

Il parere WIK sulla metodologia di calcolo del costo netto adottata da PI richiama le considerazioni di Frontier2013 e conferma che, a livello internazionale, è prassi consolidata effettuare il calcolo del costo netto in riferimento al complesso dei servizi postali.

E) Risultato economico dello scenario NFSU

Non è realistico che nello scenario NFSU, il fornitore, libero da obblighi, continui ad operare se in perdita.

- Nell'ambito dello scenario NFSU, infatti, in assenza di profitto economico positivo (ovvero, di risultato economico superiore al costo del capitale impiegato), un operatore economico razionale non opererebbe.
- Tale circostanza è confermata anche nel parere WIK, laddove si afferma che nello scenario NFSU il profitto economico è positivo per definizione (in caso contrario, l'operatore lascerebbe il mercato).

In conclusione, qualora nello scenario NFSU il risultato economico risultasse inferiore al costo del capitale impiegato, nel calcolo del costo netto tale risultato ed il corrispondente costo del capitale andrebbero posti pari a zero.

1.2. Modelli operativi della rete di recapito

A) Dimensionamento della rete di recapito

L'Autorità ritiene che il dimensionamento della rete di recapito universale sia inefficiente, in quanto PI non ha adeguato la rete in funzione del calo dei volumi postali tra il 2006 ed il 2011. In tal senso, l'Autorità propone una riduzione del dimensionamento della rete di recapito nello scenario FSU.

In particolare, l'Autorità rileva che PI adotta un meccanismo di dimensionamento della rete poco sensibile alle dinamiche dei volumi e che PI non ha tenuto conto della riduzione della probabilità che un civico venga servito da un portalettere.

Non si condivide quanto rilevato dall'Autorità, in quanto:

- il meccanismo di dimensionamento della rete è finalizzato a garantire la fornitura del servizio nel rispetto degli obblighi di universalità e per questo è necessario che non sia sensibile ai volumi di posta;
- la probabilità media, che un civico venga servito dal portalettere, non si è ridotta nel periodo in esame in misura tale da consentire un ridimensionamento della rete.

Nel periodo 2008-2013 PI ha implementato un significativo ridimensionamento della rete di recapito, sulla base della riduzione della frequenza settimanale (da 6 a 5 giorni) e di un intervento straordinario sulla produttività reso necessario dalla drastica riduzione dei ricavi postali a partire dal 2011.

B) Frequenza di recapito nello scenario NFSU

Sulla base di una serie di argomentazioni, tra cui una comparazione con quanto ipotizzato nello scenario NFSU in altri Paesi, l'Autorità propone di limitare la riduzione della frequenza di recapito media nazionale nello scenario NFSU (passando da una media di 2 ad una media non inferiore a 3 giorni settimanali) riducendo così il numero di portalettere evitabili in assenza di obblighi.

Non si ritiene condivisibile la proposta dell'Autorità, anche considerando la non comparabilità con l'Italia dei Paesi citati a causa di significative differenze in termini di volumi pro-capite, tassi di urbanizzazione e popolazione.

1.3 Modello della rete commerciale

L'Autorità mette in dubbio la verosimiglianza dello scenario NFSU, rilevando che in tale scenario PI ipotizza di chiudere anche uffici postali della rete "core" (ovvero, i principali uffici postali per fatturato generato) che, nella quasi totalità dei casi, presentano un margine positivo.

Si osserva che la logica, sottostante la nuova configurazione della rete commerciale in assenza di obblighi, mira a massimizzare la redditività complessiva della rete attraverso una riduzione del numero degli UP che bilanci

- da un lato, la necessità di garantire una adeguata copertura territoriale (salvaguardando i ricavi)
- e, dall'altro, l'obiettivo di risparmio dei costi di funzionamento e di coordinamento.

In tal senso, non assume rilievo la redditività attuale dei singoli uffici, ma la redditività complessiva della rete NFSU che risulta ampiamente superiore a quella di partenza (FSU).

1.4 Modello della domanda postale in assenza di obblighi

Relativamente allo scenario NFSU, l'Autorità propone di applicare riduzioni dei ricavi postali significativamente superiori a quelle ipotizzate da PI. In particolare, per gli invii business l'Autorità propone una riduzione compresa tra il 5% ed il 60%.

Si osserva che le percentuali di riduzione dei ricavi ipotizzate dall'Autorità implicherebbero valori di elasticità della domanda al prezzo molto elevati e non riscontrabili nella realtà e nella letteratura di riferimento.

1.5 Approccio alternativo al calcolo del tasso di rendimento ragionevole

Si condividono le considerazioni dell'Autorità relative a:

- a) necessità di applicare al settore postale un approccio regolamentare diverso rispetto a quello delle telecomunicazioni, in quanto tra i due settori sussistono fondamentali differenze in termini di:
 - Trend del mercato complessivo e dinamiche concorrenziali
 - Sussistenza (o meno) di *essential facility*
 - Intensità nell'impiego di capitale umano rispetto agli asset infrastrutturali
- b) maggiori rischi per la sostenibilità finanziaria del servizio postale universale, derivanti da:
 - Dimensione del mercato non sufficiente a sopportare i costi connessi agli obblighi di SU
 - Volumi del mercato e di PI fortemente in calo

- Crescente pressione concorrenziale sui prezzi e strategia di *cherry picking* dei concorrenti, grazie alla contendibilità dell'intera rete postale, ivi incluso l'ultimo miglio
- Svantaggio competitivo sul livello di costi per la rigidità degli obblighi di SU

Alla luce del processo di privatizzazione in atto, si ritiene che debbano essere tenuti in considerazione i seguenti elementi:

- Azione regolatoria avente come priorità la sostenibilità economico-finanziaria del SU
- Stabilità e prevedibilità del quadro regolatorio
- Meccanismi di flessibilità/clausole di salvaguardia nel caso di scenari di mercato particolarmente avversi

Si condivide la valutazione dell'Autorità in merito all'utilizzo dell'EBIT margin quale indicatore maggiormente idoneo alla definizione del profitto ragionevole per il settore postale, così come applicato da Ofcom nella misura del 10%. Tale indicatore è previsto, peraltro, dalla normativa sugli Aiuti di Stato per la determinazione del margine di utile ragionevole.

Si ritiene che la base di riferimento, a cui applicare l'EBIT margin del 10%, debba essere determinata sulla base di una serie storica, in analogia all'approccio adottato da Ofcom, in quanto in tal modo si garantirebbe:

- Stabilità della base di fatturato di riferimento
- Individuazione di un meccanismo certo e trasparente
- Definizione *ex-ante* del margine di profitto ragionevole

1.6 Stima dei vantaggi intangibili e commerciali

L'Autorità individua quattro tipologie di vantaggi che dovrebbero essere prese in considerazione nel calcolo del costo netto:

1. fedeltà al marchio
2. occasioni di contatto: vantaggio derivante dalla disponibilità di un elevato numero di punti di esposizione del brand (es. immobili, mezzi e personale diffusi sul territorio nazionale);
3. potenzialità da first mover: disponibilità di una rete capillare a beneficio della diversificazione dei servizi;
4. uso diversificato della rete di accesso: vantaggio apportato al Patrimonio Bancoposta.

Rispetto alle tipologie di vantaggio indicate dall'Autorità, si osserva che i Regolatori europei, che hanno effettuato il calcolo del costo netto, hanno considerato unicamente il valore del *brand* (ovvero la fedeltà al marchio) [Report ERGP 2014].

La stima dei vantaggi effettuata da PI quantifica il beneficio complessivo, in termini di redditività sui servizi finanziari, che l'azienda consegue grazie alla fornitura del SU. Tale stima rappresenta un valore affidabile in quanto basato su una serie di ricerche di mercato successive (da ultima quella effettuata nel 2014) i cui risultati si sono dimostrati essere stabili nel tempo.

L'eventuale valorizzazione dei vantaggi derivanti dalle occasioni di contatto, ove effettuata in modo opportuno, condurrebbe a valori estremamente contenuti.

In conclusione, si ritiene che la stima dei vantaggi intangibili e commerciali effettuata da PI non necessiti di ulteriori integrazioni.

1.7 Valutazione dell'iniquità dell'onere

Come premessa metodologica, si osserva che - in linea con la giurisprudenza UE - la valutazione sull'iniquità dell'onere deve essere svolta in relazione al perimetro dei servizi postali; in tale ambito, pertanto, non devono essere considerati i ricavi connessi ad altri business della Società (es. servizi finanziari).

Rispetto ai criteri indicati dall'Autorità per la valutazione dell'iniquità, si ritiene più corretto e pertinente fare riferimento ai criteri di valutazione elaborati da ERG-P. Applicando uno o più di tali criteri, emerge chiaramente il carattere iniquo dell'onere e, dunque, la necessità di una sua compensazione. In particolare:

i) situazione finanziaria del FSU: l'onere di PI genera elevate perdite; la Società non riesce, quindi, a conseguire un'adeguata remunerazione del capitale impiegato per la fornitura dei servizi;

ii) condizioni del mercato: il costante e strutturale declino del mercato postale determina - o in ogni caso amplifica - il carattere iniquo dell'onere;

iii) costi e ricavi: i *ratios* tra costi e ricavi del SU e tra costo netto e ricavi del SU si attestano su livelli sensibilmente superiori rispetto alle soglie *benchmark* elaborate nella prassi dai regolatori del settore (es. [omissis] PI vs 3% benchmark).

iv) quota di mercato: le quote di mercato costituiscono un vantaggio unicamente nei mercati in utile; in questo senso, non sono applicabili al mercato postale, in quanto insistono su un mercato in perdita.

1.8 Meccanismo di ripartizione del costo netto

Si condivide il principio di "minima distorsione del mercato" enunciato dall'Autorità, cioè la necessità di individuare, in maniera più ampia possibile, la platea di operatori contribuenti al fondo di compensazione (ivi inclusi i nuovi entranti).

Si condividono altresì le analisi dell'Autorità circa il "livello di intercambiabilità sufficiente" tra prodotti universali e prodotti dei *competitor* (ed il conseguente obbligo di questi ultimi a contribuire al fondo). In particolare, in base al criterio della "finalità d'uso comune", risultano effettivamente intercambiabili le seguenti coppie di prodotti: posta massiva, posta prioritaria/invii a data e ora certa; posta registrata/pacco ordinario; pacco celere/pacco ordinario; pacco celere/pacco espresso tradizionale.

2. Sintesi del parere WIK-Consult sulla metodologia di calcolo del costo netto adottata dal PI e su aspetti relativi all'efficienza

WIK-Consult, società indipendente di consulenza, con un'eccellente reputazione nel settore postale¹, è stata incaricata da Poste Italiane (PI) di fornire un parere terzo sulla metodologia di calcolo del costo netto degli obblighi di servizio universale (OSU).

Nel suo parere (allegato al presente documento) WIK dichiara che la metodologia adottata da PI è in linea con l'allegato I della Direttiva Postale, con la prassi normativa internazionale, con l'attuale letteratura economica sul tema e con i rapporti pubblicati dal Gruppo Europeo dei Regolatori per i Servizi Postali, ed in particolare rileva che

- L'approccio di PI per calcolare il costo netto del SU per gli anni 2011 e 2012 si basa su un confronto del livello di profitto tra lo scenario base, in cui PI deve rispettare gli obblighi di SU, e lo scenario controfattuale, senza gli obblighi di SU
- In linea con la migliore prassi, la metodologia applicata da PI assume gli stessi livelli di efficienza in entrambi gli scenari
- L'approccio di PI si discosta dalla migliore prassi internazionale, relativa al calcolo del costo netto, nei seguenti due aspetti:
 - o Il calcolo effettuato da PI riporta i risultati solo per i prodotti soggetti ad obblighi di fornitura, il che conduce ad una sottostima dell'onere effettivo
 - o PI ha introdotto, in modo molto prudente, un tetto agli utili nello scenario controfattuale al fine di ridurre i profitti in tale scenario
- In linea con la migliore prassi, PI attribuisce proporzionalmente (secondo il metodo del mark-up equi-proporzionale) i costi indiretti e overhead nello scenario base

Relativamente al ruolo dell'efficienza per il costo netto OSU, WIK rileva che gli incentivi per la maggiore efficienza previsti dalla Direttiva possano essere applicati solo per il futuro e, pertanto, le correzioni di efficienza devono sempre essere definite, dal processo di regolazione, in via preliminare

Premesso che la migliore prassi applicativa prevede di assumere lo stesso livello di efficienza per entrambi gli scenari, WIK rileva che

- i regolatori postali accettano costi storici e livelli di efficienza attuali nel calcolo del costo netto OSU in quanto sono:
 - o affidabili, perché già verificati dai revisori contabili;
 - o trasparenti, perché non è necessario determinarli sulla base di presupposti teorici
 - o disponibili, perché presenti nei conti finanziari della società
- per contro, eventuali modelli teorici dei costi dello scenario base non sono stati utilizzati per determinare il costo netto e giustificare richieste di compensazioni
 - o rettifiche per efficienza dei costi dello scenario base influenzerebbero negativamente la trasparenza e l'affidabilità del metodo del costo netto, in

¹Società di consulenza con una vasta esperienza di studi sulla regolazione del settore postale che ha svolto progetti per la Commissione Europea ed i regolatori postali di Austria, Belgio, Francia, Germania, Malta, Paesi Bassi, Svizzera e Regno Unito. I suoi esperti hanno un'approfondita conoscenza della regolazione, dei mercati e delle *operations* del settore postale ed hanno dimostrato particolare competenza su vari aspetti della contabilità regolatoria, sul calcolo del costo netto e su pratiche di *benchmark*

quanto quasi tutte le ipotesi del modello (costi, ricavi, volumi) dovrebbero essere cambiate coerentemente

WIK conclude che, ad oggi, tutti gli approcci che sono stati implementati nella pratica sono basati sui costi contabili

Relativamente ai miglioramenti dell'efficienza, WIK rileva che

- i confronti internazionali di indicatori di efficienza non siano molto affidabili o significativi per effetto dell'incidenza dei differenti livelli di volumi postali tra i diversi operatori
- le esperienze di altri fornitori del SU europei (come PostNL, Deutsche Post e La Poste) mostrano che la riorganizzazione delle attività postali e di consegna sia un processo di lunga durata che richiede diversi anni
- i dati sull'occupazione del business postale di PI suggeriscono che l'azienda abbia compiuto sforzi molto consistenti per migliorare l'efficienza nel periodo 2008-2013

3. Elenco dei principali acronimi e abbreviazioni

Acronimi

AG: Atti Giudiziari

AM: Area Metropolitana

CAGR: Compounded Annual Growth Rate

CD: Centro di Distribuzione

CMP: Centro Meccanizzazione Postale

CP: Centro Provinciale o Capoluogo di Provincia

CPD: Centro Provinciale di Distribuzione (anche CDP)

CRA: Centro Ripartizione in Arrivo

CRP: Centro Ripartizione in Partenza

CSD: Centro Secondario di Distribuzione

EBIT: Earnings Before Interests and Taxes

EU: Aree Extraurbane

FSU: Fornitore del Servizio Universale

NFSU: Non Fornitore del Servizio Universale

FTE: Full Time Equivalent

OSU: Obblighi del Servizio Universale

PDD: Presidio Decentrato di Distribuzione

PC: Profitability Cost

PI: Poste Italiane

SAN: Sistema Aeropostale Notturmo

SDR: Strutture di Recapito

SIEG: Servizi Interesse Economico Generale

SU: Servizio Universale

TFUE; Trattato Funzionamento Unione Europea

UP: Ufficio Postale

WACC: Weighted Average Cost of Capital

Abbreviazioni

Scenario base, scenario fattuale e scenario FSU: scenario in presenza di obblighi di Servizio Universale

Scenario ipotetico, scenario controfattuale, scenario NFSU: scenario in assenza di obblighi di Servizio Universale

4. Risposte ai Quesiti dell'Autorità

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?

PI ritiene non condivisibili alcuni aspetti dell'analisi dell'Autorità sulla metodologia di calcolo del costo netto del servizio universale.

Di seguito si riportano le considerazioni di PI sulle valutazioni dell'Autorità, relativamente ai seguenti argomenti:

- Oggetto dell'analisi del costo netto;
- Modalità di applicazione delle rettifiche per l'efficienza nell'ambito del calcolo del costo netto (*ex ante* o *ex post*);
- Valutazione del livello di efficienza di Poste Italiane.

Oggetto dell'analisi del costo netto

Il costo netto del servizio universale è definito, dall'All. I della Terza direttiva postale², come la differenza tra il costo netto sostenuto dall'operatore soggetto agli obblighi di servizio universale (scenario FSU) ed il costo netto dello stesso operatore in uno scenario privo di obblighi (scenario NFSU). Tale differenza è calcolata a partire dai costi/ricavi della situazione attuale del fornitore del servizio universale ai quali sono detratti i costi/ricavi che PI ipotizza di conseguire in assenza di obblighi di servizio universale.

Secondo l'Autorità l'analisi del calcolo del costo netto avrebbe ad oggetto:

- La valutazione della pertinenza e congruità dei costi imputati nello scenario FSU, nel senso che nel calcolo del costo netto dovrebbero essere imputati esclusivamente i costi correlati alla fornitura del SU ed efficientemente sostenuti;
- La verosimiglianza dello scenario NFSU prospettato da PI.
- Raffronto tra lo scenario con obblighi e quello senza obblighi

La metodologia di calcolo del costo netto individuata dalla Terza Direttiva postale è finalizzata a fornire una quantificazione affidabile dell'effettivo onere sopportato dal FSU per effetto degli obblighi di servizio universale. Lo strumento identificato dalla Direttiva per quantificare il costo netto degli obblighi è il confronto tra il risultato conseguito dal FSU in presenza degli obblighi (scenario FSU) e quello che avrebbe conseguito in assenza di tali obblighi (scenario NFSU): la differenza tra i risultati nei due scenari costituisce il costo netto del SU.

² Direttiva 97/67/CE come modificata, da ultimo, dalla Direttiva 2008/6/CE, di seguito anche "Terza Direttiva", "Direttiva" e "Direttiva postale".

Affinché il risultato del confronto risulti affidabile, è di fondamentale importanza che i due scenari si differenzino tra di loro esclusivamente per la presenza o meno degli obblighi di SU e non, invece, in funzione di valutazioni di altra natura: se ciò non fosse, il risultato del confronto non misurerebbe il costo netto del SU, ma produrrebbe un valore distorto da fattori differenti dagli obblighi di SU.

In questo senso, è indispensabile che gli scenari confrontati siano caratterizzati dal medesimo livello di efficienza dei costi, facendo quindi salve esclusivamente le variazioni giustificate dal venir meno degli obblighi di SU. Non avrebbe senso, ad esempio, confrontare il risultato di uno scenario FSU caratterizzato da costi efficienti con il risultato di uno scenario NFSU caratterizzato da costi non efficienti, e viceversa³.

Come meglio illustrato di seguito, tali considerazioni emergono con chiarezza dallo studio ERGP (European Regulators Group for Postal Services) 2012 “*USO net cost calculation and evaluation of a reference scenario*” (di seguito “Studio ERGP 2012”, disponibile sul sito della Commissione Europea), pag. 34, e sono confermate dal parere espresso dalla società WIK Consult sulla metodologia di calcolo del costo netto adottata da PI (di seguito anche “Parere WIK”, allegato al presente documento).

In conclusione, PI concorda con le considerazioni dello Studio ERGP e del Parere WIK e ritiene che il confronto tra gli scenari FSU ed NFSU debba essere effettuato tenendo conto esclusivamente delle differenze dovute agli obblighi SU ed a parità di livello di efficienza tra i due scenari.

Modalità di applicazione delle rettifiche per l'efficienza nell'ambito del calcolo del costo netto (*ex ante* o *ex post*)

- Confronto a livello di efficienza attuale ed applicazione degli incentivi per l'efficienza *ex post*

Al fine di garantire l'omogeneità dei due scenari, e dunque l'affidabilità del calcolo, il metodo più semplice ed efficace è quello effettuare il confronto tra i costi effettivamente sostenuti dal FSU, risultanti dalla Separazione Contabile dell'operatore certificata da revisori indipendenti (di seguito anche “Separazione Contabile”) ed uno scenario ipotetico caratterizzato dallo stesso livello di efficienza dei costi.

In questo modo si ottiene un duplice vantaggio: da un lato, di ottenere un risultato affidabile e non distorto da valutazioni aleatorie sul livello teoricamente efficiente dei costi del FSU e, dall'altro, di ottenere un risultato comunque nettato dalla gran parte della eventuale inefficienza dell'FSU.

³ Tali considerazioni emergono dallo studio ERGP 2012 “USO net cost calculation”, pag 34, e dallo Studio Frontier Economics 2013 per la Commissione Europea, “*Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO*”, pag 103.

In presenza di inefficienze dei costi, infatti, è evidente che esse, ove presenti in entrambi gli scenari confrontati, tendono a nettarsi quasi completamente nel momento in cui si effettua la differenza tra gli scenari stessi⁴.

In ogni caso, resta fermo che eventuali ulteriori correttivi al costo netto, con funzione di incentivo all'efficienza, possono essere applicati a valle del calcolo basato sul confronto tra i differenti scenari.

La metodologia descritta è quella delineata dall'Al. I alla Terza Direttiva e suggerita dalla letteratura economica di settore.

La Terza Direttiva prevede, all'art.14, come più ampiamente descritto nel seguito, che il calcolo del costo netto venga effettuato sulla base dei dati della Separazione Contabile e, successivamente, rettificato per tenere conto di ulteriori elementi, tra cui gli incentivi all'efficienza.

La metodologia di calcolo descritta è anche suggerita dallo studio eseguito per conto della Commissione Europea dalla società di consulenza Frontier Economics (*"Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO"*, di seguito anche "Studio Frontier" o "Studio FE") e presentato nel gennaio 2013: il paragrafo 7.4.3 (pag. 105) dello studio evidenzia, come meglio illustrato in seguito, che il calcolo del costo netto sulla base dei costi e dei ricavi attuali dell'FSU e la successiva applicazione di un fattore di correzione per l'inefficienza costituisce una metodologia idonea a fere fronte alla carenza di dati oggettivi sul livello di efficienza ottimale dell'FSU di uno specifico Paese. Secondo Frontier, tale approccio è stato adottato da tutti i Paesi che hanno applicato incentivi all'efficienza.

Identiche considerazioni emergono anche dallo studio ERGP 2012⁵ sul calcolo del costo netto: a pag. 34 dello studio si evidenzia che una metodologia di calcolo del costo netto basata sul medesimo livello di efficienza (o inefficienza) dei costi nei due scenari, in assenza di correzioni ex ante dei costi attuali del FSU, è più semplice ed efficace e consente di depurare il costo netto delle eventuali inefficienze del FSU.

Anche il citato parere espresso dalla società WIK Consult, che opera regolarmente come consulente della Commissione Europea per il settore postale, sulla metodologia di calcolo del costo netto adottata da PI, sottolinea la necessità di effettuare la comparazione tra i due scenari a parità di livello di efficienza ed evidenzia che la metodologia che prevede aggiustamenti per l'efficienza ex post produce risultati più affidabili⁶.

⁴ Come rileva lo studio eseguito per conto della Commissione Europea dalla società di consulenza Frontier Economics, *"Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO"*, gennaio 2013, disponibile sul sito web della Commissione Europea, par. 7.4.1, pag.103.

⁵ *"Report on net cost calculation and evaluation of a reference scenario"*, agosto 2012, disponibile sul sito web della Commissione Europea.

⁶ *"Generally, it is best practice to assume the same efficiency level for both scenarios. ... If efficiency levels were adjusted to reduce cost in the base case, this may affect demand as well (as cost savings could, at least partly, be passed on to customers by lower tariffs). Hence, it would not be consistent to compare adjusted cost for*

In conclusione, PI concorda con le considerazioni dello Studio Frontier, dello Studio ERGP e del Parere WIK e ritiene che il confronto tra gli scenari FSU ed NFSU debba essere effettuato attraverso il confronto tra i costi effettivamente sostenuti dal FSU, risultanti dalla Separazione Contabile dell'FSU, ed uno scenario ipotetico caratterizzato dallo medesimo livello di efficienza dei costi. Eventuali incentivi per l'efficienza devono essere applicati *ex post* rispetto al calcolo del costo netto.

- Confronto al livello di efficienza teorico: applicazione di rettifiche per l'efficienza ex ante

L'approccio metodologico che prevede di effettuare delle rettifiche per l'efficienza dei costi dell'FSU *ex ante* rispetto al calcolo del costo netto, proposto dall'Autorità, non appare, invece, coerente con la Terza Direttiva, come più ampiamente illustrato di seguito, e non è supportato dalla letteratura economica di settore.

Tale approccio può generare effetti distortivi nel calcolo del costo netto, in quanto le rettifiche dei costi attuali dell'FSU li rendono non più correttamente comparabili con i relativi volumi e ricavi (Studio FE, par. 7.4.3, pag 104) e possono portare a stime ingannevoli (Studio FE, par. 7.6, pag 108).

Più in generale – considerato che la metodologia delle rettifiche *ex ante* basa il calcolo del costo netto su ipotesi relative al livello di efficienza dei costi dell'FSU e dell'NFSU, le quali inevitabilmente presentano un notevole grado di aleatorietà – appare evidente che tale metodologia non possa essere considerata la più affidabile per la quantificazione dell'onere del servizio universale.

Naturalmente tutte le considerazioni svolte sopra in relazione alle valutazioni di efficienza dei costi sono applicabili integralmente alla valutazioni di pertinenza e congruità richiamate dall'Autorità come oggetto dell'analisi del costo netto, anche considerato che i confini tra le tre diverse categorie appaiono estremamente labili (non sembra, ad esempio, agevole stabilire se i costi di un UP eccedente rispetto agli obblighi di SU siano classificabili come inefficienti, incongruenti ovvero non pertinenti, posto che potenzialmente potrebbero essere ricondotti a tutte e tre le categorie).

In conclusione, PI non condivide le valutazioni dell'Autorità rispetto alla applicazione di rettifiche *ex ante* ai costi attuali dell'FSU ai fini del calcolo del costo netto. PI, come già evidenziato, propone di effettuare il calcolo a parità di livello di efficienza tra i due scenari e

efficiency in the base case with actual revenues [see Frontier Economics (2013), Recommendations on the USP net cost submission]. All in all, in our view, such efficiency adjustments create substantial complexity as almost all model assumptions would have to be changed simultaneously. These adjustments would therefore negatively affect transparency and reliability of the net cost approach”, pag. 4 del parere.

senza rettifiche ex ante, applicando, se opportuno, eventuali incentivi all'efficienza ex post rispetto al calcolo del costo netto.

Ulteriori considerazioni relative alle valutazioni di efficienza nell'ambito del calcolo del costo netto saranno svolte nell'immediato seguito.

Valutazione dell'efficienza dei costi imputati al FSU

L'Autorità ritiene che la verifica, ex ante rispetto al calcolo del costo netto, della pertinenza e congruità dei costi del FSU, cioè della corretta imputazione e dell'efficienza degli stessi, sia richiesta dalla Terza Direttiva postale.

L'allegato I alla Terza Direttiva postale, relativo al calcolo del costo netto, prevede che *"Il costo netto degli obblighi di servizio universale è ogni costo connesso all'operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione"*.

La locuzione "ogni costo connesso e necessario" (in inglese *"any cost related to and necessary for"*) viene interpretata dall'Autorità come "solo i costi connessi e necessari" (punto 8) ovvero "i costi ... strettamente connessi e necessari" (punto 62).

Sulla base di tale interpretazione, l'Autorità sostiene che è necessario imputare solo i costi pertinenti e congrui (ovvero efficienti) per la fornitura del SU, al fine di impedire che si generino per il FSU incentivi a sostenere costi inefficienti che sarebbero poi scaricati su soggetti terzi.

PI osserva, in proposito, come meglio illustrato di seguito, che:

- l'interpretazione della Direttiva proposta dall'Autorità non sembra compatibile con altre disposizioni della Direttiva stessa, in particolare quelle in tema di incentivi all'efficienza;
- l'interpretazione della Direttiva proposta dall'Autorità non sembra coerente con le disposizioni della normativa europea in tema di aiuti di Stato;
- l'interpretazione della Direttiva proposta dall'Autorità non sembra coerente con le disposizioni del D.Lgs. 261/99 in tema di conferma dell'affidamento del SU a PI;
- gli incentivi all'efficienza devono necessariamente essere istituiti preventivamente rispetto al momento in cui i costi sono sostenuti dal FSU;
- il calcolo del costo netto sulla base dei soli costi efficienti non è supportato dalla letteratura economica di settore e, sulla base dello studio Frontier per la Commissione Europea, non risulta implementato dai alcuno dei Paesi che hanno applicato incentivi all'efficienza;
- la valutazione della pertinenza dei costi alla fornitura del SU deve tenere conto di eventuali obblighi gravanti sul FSU che, anche se non formalizzati normativamente, son strettamente connessi con la fornitura del SU.

- Interpretazione della Terza Direttiva in tema efficienza dei costi

PI ritiene che la locuzione “ogni costo connesso e necessario” della Terza Direttiva postale debba essere interpretata nel senso di “ogni costo imputabile alla fornitura del servizio universale” sulla base dei criteri di separazione contabile individuati dalla Direttiva stessa.

Tale interpretazione sembra confermata dall'art. 14 della Direttiva, che stabilisce l'obbligo di separazione contabile per il FSU (ed i relativi criteri contabili) e prevede che “*Siffatta separazione contabile è applicata quando gli Stati membri calcolano il costo netto del servizio universale*”: la Direttiva impone la separazione contabile tra i costi dei servizi universali e quelli degli altri servizi, basata sui costi effettivamente sostenuti dal FSU, ed impone che tale Separazione Contabile sia applicata nel calcolo del costo netto.

In tal senso, si ritiene utile richiamare la versione in lingua inglese dell'Art. 14 della Direttiva, che recita testualmente: “*This accounting separation shall be used as an input when Member States calculate the net cost of the universal service*”. In questo caso appare con maggiore chiarezza, rispetto alla versione italiana, che la Direttiva intende introdurre l'obbligo (“shall be”) di utilizzare i dati di separazione contabile come “input” per il calcolo del costo netto.

In proposito si rileva che la Commissione Europea ha – in più occasioni e, da ultimo, con specifico riferimento anche all'anno 2011 – riconosciuto che “*La contabilità separata utilizzata da PI è ... idonea a quantificare i costi del servizio postale universale affidato all'operatore*”⁷. Sulla base di quanto accertato dalla Commissione Europea, dunque, si può affermare che i costi rilevati dalla Separazione Contabile di PI sono pertinenti rispetto alla fornitura del SU.

Inoltre, lo stesso art. 14 fornisce utili indicazioni relativamente alla interpretazione da attribuire al concetto di “necessità” dei costi nell'ambito della contabilità regolatoria. Il comma 3, lett. B punto iv prevede, infatti, che “*i costi comuni necessari per la prestazione di servizi universali e di servizi non universali sono imputati in modo appropriato; ai servizi universali e ai servizi non universali devono essere applicati gli stessi fattori di costo*”: ai fini della contabilità regolatoria la necessità è riferita evidentemente alla imputabilità dei costi e non alla loro efficienza, come confermato dal fatto che non possono essere previsti differenti fattori di costo (cioè differenti driver di attribuzione, ivi compreso quello dell'efficienza) ai servizi universali ed a quelli non universali.

Non sembra, dunque, che la Direttiva preveda che i costi risultanti dalla separazione contabile debbano essere, ai fini del calcolo del costo netto, preventivamente rettificati da eventuali elementi di inefficienza. Anzi, la possibilità di operare tale rettifica non sembra

⁷ Punto 104 della Decisione C(2012) 8230 del 20 novembre 2012, relativa agli aiuti di Stato cui l'Italia ha dato esecuzione in favore di Poste Italiane nel periodo 2009 – 2011.

compatibile con i fattori “correttivi” che la Direttiva stessa prevede debbano essere applicati nel calcolo del costo netto. Tali fattori, in base all’AlI. I della Direttiva, sono:

- i vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficia il FSU;
- il diritto del FSU a realizzare profitti ragionevoli;
- gli incentivi per una maggiore efficienza economica.

In particolare, PI ritiene che l’effettuazione del calcolo del costo netto sulla base dei soli costi efficienti non sia compatibile con la previsione di incentivi all’efficienza dei costi, per una pluralità di motivi.

In primo luogo, si osserva che, qualora fosse effettivamente possibile individuare un livello di costi efficiente in assoluto, non avrebbe più alcun senso prevedere degli incentivi all’efficienza per il FSU. Se, infatti, fosse possibile calcolare il “costo netto efficiente”, non avrebbe più alcuna rilevanza il livello effettivo di efficienza dei costi del FSU: remunerando il FSU sulla base del costo efficiente, sarebbe escluso a priori il rischio di trasferire le eventuali inefficienze del FSU stesso sulla collettività, indipendentemente dall’effettivo livello di efficienza dei costi dell’operatore. La metodologia del calcolo del costo efficiente in assoluto, ovvero quella che l’Autorità propone, non è contemplata dalla Direttiva, in quanto appare non implementabile nella realtà.

Il legislatore europeo ha, verosimilmente, tenuto conto del fatto che l’efficienza è, come noto, un concetto relativo. Non esiste nella scienza economica una formula per individuare, nella pratica, quale sia il livello dei costi efficiente in assoluto, ovvero quel livello che realizza il miglior rapporto in assoluto tra input ed output. Se tale formula esistesse, del resto, non vi sarebbe competizione sull’efficienza dei costi, dal momento che tutti gli operatori potrebbero posizionarsi sul livello efficiente in assoluto.

Nella realtà, non è mai possibile verificare se un operatore è efficiente (o inefficiente) in senso assoluto, ma solo se è più o meno efficiente rispetto ad altri operatori comparabili; in altre parole, si può dire che un operatore è efficiente in quanto produce un certo livello di output utilizzando il livello di input minimo rispetto a quelli osservati per altri operatori comparabili, ma non si può dire che sarebbe possibile per tutti gli operatori essere efficienti producendo un determinato livello di output utilizzando un livello minore di input, se tale rapporto tra input ed output non è stato effettivamente osservato per almeno un operatore (ovviamente comparabile con gli altri).

Se così non fosse, allora vorrebbe dire che – nonostante il fatto che per produrre un livello di output pari a 100 si osservano, sull’insieme delle imprese reali, quantità di input utilizzato pari, ad esempio, a 78, 82, 80, 77 e 79 – un osservatore esterno è in grado di decidere che il livello minimo di input “efficiente” è pari non a 77, ovvero quello dell’impresa reale relativamente più efficiente, ma a 73, cioè un livello teorico non riscontrato in nessuna impresa: evidentemente, si tratterebbe di una conclusione infondata.

La Direttiva, pertanto, impone alle autorità di regolamentazione non di stabilire il livello del costo efficiente in assoluto (il che risulterebbe verosimilmente impossibile), ma di calcolare il costo netto sulla base dei costi di separazione contabile del FSU ed, a valle di tale calcolo, eventualmente introdurre incentivi all'efficienza del FSU, garantendo così che l'operatore incrementi nel tempo il proprio livello di efficienza relativa.

Sembra utile ribadire, a questo punto, che l'incremento dell'efficienza relativa dei costi del FSU non assumerebbe un autonomo rilievo nell'ambito del calcolo del costo netto se le variazioni di tale efficienza non avessero un impatto sul costo netto stesso: la Direttiva presuppone, in altri termini, che una maggiore efficienza relativa del FSU determini un costo netto più basso e, viceversa, che una minore efficienza determini un costo netto più alto. Se, invece, il costo netto andasse calcolato al livello efficiente in assoluto, le variazioni del livello di efficienza effettiva del FSU non assumerebbero alcun rilievo nel calcolo del costo netto stesso. Per questo motivo il calcolo del costo netto a costi efficienti non è compatibile con la previsione di incentivi all'efficienza e non è, quindi, compatibile con la Direttiva postale.

In conclusione, PI non condivide l'orientamento dell'Autorità secondo il quale la Direttiva prevede di considerare solo i costi efficienti nello scenario FSU, in quanto tale interpretazione non è compatibile con quella che prevede di tenere conto nel calcolo di incentivi all'efficienza dell'FSU. PI, come già evidenziato, ritiene che la Direttiva imponga di calcolare il costo netto sulla base dei costi di separazione contabile del FSU ed, a valle di tale calcolo, eventualmente introdurre incentivi all'efficienza del FSU, garantendo così che l'operatore incrementi nel tempo il proprio livello di efficienza relativa

- Coerenza delle rettifiche per l'efficienza ex ante con la normativa in tema di aiuti di Stato

La metodologia sopra proposta da PI, peraltro, appare pienamente coerente con le disposizioni normative europee in materia di aiuti di Stato, sulla base delle quali la Commissione Europea è chiamata a verificare se gli eventuali contributi riconosciuti dallo Stato al FSU eccedono il costo netto effettivamente sostenuto dal FSU⁸.

In proposito si osserva, in via preliminare, che la "*Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico*"⁹ (Disciplina SIEG 2012), costituisce un tassello fondamentale del quadro regolatorio europeo relativo al settore postale ed è, naturalmente, basata sulle medesime logiche che sono alla base della Terza Direttiva postale (la cui entrata in vigore è antecedente di alcuni anni rispetto a quella della Disciplina).

⁸ Si rileva, in proposito, che la Commissione Europea, fino al 2011 compreso, ha costantemente riconosciuto la compatibilità dei contributi statali all'onere di SU ricevuti da PI con la normativa europea in tema di aiuti di Stato.

⁹ Comunicazione 2012/C 8/03.

La Terza Direttiva, infatti, prevede che “*Se uno Stato membro stabilisce che gli obblighi del servizio universale previsti dalla presente direttiva comportano un costo netto, calcolato tenendo conto dell'allegato I ... può introdurre: a) un meccanismo volto a compensare l'impresa interessata a partire da fondi pubblici; ...*” (art. 7 co. 3): il costo netto calcolato in base all'All. I può, dunque, essere finanziato con fondi pubblici.

La Disciplina SIEG, al riguardo, stabilisce le condizioni che debbono essere rispettate affinché le compensazioni pubbliche per il funzionamento dei servizi di interesse economico generale (SIEG) possano considerarsi compatibili con il Trattato UE.

Il punto 25 ed il punto 26 della Disciplina chiariscono, in particolare, che, ai fini della valutazioni in materia di aiuti di Stato, i costi netti devono essere calcolati esattamente secondo la metodologia del costo evitato netto prevista dall'All. I della Terza Direttiva postale.

Inoltre, considerato che la fornitura del servizio postale universale costituisce, ovviamente, un SIEG, ciò solo sarebbe sufficiente per affermare che la Direttiva postale e la Disciplina SIEG costituiscono due aspetti strettamente connessi del medesimo quadro regolatorio.

Per quanto sopra, le valutazioni effettuate ai fini del calcolo del costo netto di cui all'All. I della Direttiva postale devono evidentemente sottostare alle medesime logiche regolatorie delle valutazioni effettuate ai fini del calcolo dei costi netti dei SIEG che beneficiano di compensazioni statali.

In definitiva, il calcolo del costo netto del SU previsto dalla Terza Direttiva postale è esattamente ed inequivocabilmente il medesimo calcolo che deve essere adottato per le valutazioni in materia di aiuti di Stato e non può, di conseguenza, basarsi su logiche regolatorie differenti da quelle (comunque più recenti) che attengono alla compatibilità delle compensazioni pubbliche con il Trattato UE.

In base alla Disciplina SIEG 2012, sussiste un aiuto di Stato quando, in presenza di compensazioni statali di servizio pubblico, non sono rispettate le condizioni fissate dalla sentenza Altmark della Corte di Giustizia Europea. La quarta condizione della sentenza Altmark, in particolare, fa riferimento esplicito alla verifica dell'efficienza relativa dei costi del fornitore del servizio, prevedendo che tale verifica possa avvenire esclusivamente secondo due modalità:

- la selezione dell'operatore nell'ambito di una procedura di appalto pubblica, che fornisce la certezza dell'efficienza relativa di un operatore, senza la necessità di alcuna ulteriore valutazione;
- un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

Rispetto alla comparazione di efficienza della sentenza Altmark, la Commissione Europea¹⁰ ha chiarito, al fine di evidenziare che essa non è applicabile a Poste Italiane, che: a) la comparazione deve avvenire non con una impresa astratta, ma con una esistente nella realtà; b) in base alla sentenza Chronopost della Corte di giustizia, la struttura della rete di un FSU (nella specie La Poste), e quindi i relativi costi, non sono comparabili con quella di un operatore libero da obblighi di SU.

Inoltre la “*Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale*” (2012/C 8/02) specifica, in proposito, che la comparazione di efficienza deve essere fatta tra imprese di dimensioni comparabili (punto 73), nel senso che possono essere considerate imprese che dispongono delle “*risorse indispensabili per adempiere senza indugio agli obblighi di servizio pubblico*” (punto 76).

Nel caso di PI, in base alle indicazioni precedenti, gli unici confronti ammissibili sarebbero quelli con gli FSU postali operanti in altri Paesi europei e di dimensioni paragonabili a PI, ma tale tipo di comparazione risulta molto difficoltosa, in considerazione delle differenti caratteristiche dei relativi mercati (che, come noto, vedono l'Italia fortemente svantaggiata rispetto agli altri principali operatori europei in termini, ad es., di volumi postali pro capite e tasso di urbanizzazione, come risulta dallo studio *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*¹¹, condotto dalla società di consulenza WIK per conto della Commissione Europea, di seguito anche Studio WIK). Anche il Parere WIK, citato in precedenza, evidenzia la ridotta significatività dei confronti tra FSU di diversi Paesi ai fini delle valutazioni di efficienza (pag. 5 del parere).

Qualora non siano soddisfatte tutte le condizioni Altmark, ed in particolare quella relativa all'efficienza (ad es. per la mancanza di un benchmark affidabile, come nel caso di PI) le compensazioni statali di servizio pubblico possono comunque essere dichiarate compatibili con il Trattato UE, qualora rispettino alcune condizioni (tra le quali, naturalmente, non c'è quella dell'efficienza dei costi). In particolare, il punto 21 della Disciplina SIEG prevede che le compensazioni statali di servizio pubblico siano compatibili alla seguente condizione: “*L'importo della compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire i costi netti determinati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, compreso un margine di utile ragionevole.*” La Disciplina chiarisce anche, come già evidenziato, che i costi netti devono essere calcolati secondo la metodologia del costo evitato netto (punto 25, indicando come riferimento proprio la metodologia prevista dalla Terza Direttiva postale) e che i meccanismi di compensazione devono prevedere incentivi all'efficienza del FSU (punto 39).

¹⁰ Aiuto di Stato NN 24/2008 (ex N 454/2007) – Italia, Poste Italiane S.p.A., Compensazione statale per l'onere del servizio postale universale 2006-2008, punto 50, che richiama la Sentenza della Corte di Giustizia nelle cause riunite C-83/01 P, C-93/01 P e C-94/01 P Chronopost, Racc. 2003 pagina I-06993.

¹¹ disponibile sul sito web della Commissione Europea.

In proposito, PI osserva che anche queste ultime disposizioni della Disciplina SIEG (e della Terza Direttiva, che viene espressamente richiamata dalla Disciplina) non avrebbero alcun senso se il calcolo del costo netto fosse effettuato sulla base dei costi efficienti: in tal caso, infatti, non potrebbero mai configurarsi aiuti di Stato a favore del FSU (in quanto dovrebbe considerarsi sempre rispettata la quarta condizione Altmark) e la previsione di incentivi all'efficienza del FSU non risulterebbe più giustificata da alcuna finalità di interesse pubblico. Dall'analisi delle disposizioni della Direttiva postale e della Disciplina SIEG traspare chiaramente l'approccio sotteso alla legislazione europea in materia di efficienza dei costi nella fornitura dei servizi di interesse economico generale: il quadro normativo, in materia, è focalizzato sull'obiettivo di contemperare l'esigenza di garantire la fornitura di servizi essenziali (che il mercato non fornirebbe in assenza di obblighi) con quella di ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza. Il punto di equilibrio tra garanzia del servizio e tutela della concorrenza – preso atto del fatto che la verifica dell'efficienza dei costi del fornitore è possibile, in pratica, solo nell'ambito di una procedura di appalto pubblico – viene individuato nel calcolo del costo netto sulla base dei costi effettivamente sostenuti (a garanzia della sostenibilità della fornitura del servizio) e nella successiva applicazione di strumenti che incentivino il fornitore ad incrementare in futuro il proprio livello di efficienza (a garanzia della non distorsività delle compensazioni). Tale approccio è esattamente quello costantemente adottato dallo Stato italiano nei rapporti con PI, e che è sempre stato riconosciuto dalla Commissione Europea come pienamente conforme al quadro regolatorio europeo nell'ambito dell'esame dei diversi Contratti di Programma ai fini delle valutazioni in materia di aiuti di Stato¹².

In conclusione, PI non condivide l'orientamento dell'Autorità secondo il quale la Direttiva prevede di considerare solo i costi efficienti nello scenario FSU. PI ritiene che il calcolo del costo netto sulla base dei soli costi efficienti non sia compatibile con le disposizioni in materia di aiuti di Stato che devono essere applicate per valutare la compatibilità con il Trattato UE delle compensazioni da Stato riconosciute al FSU. Tali disposizioni prevedono che le compensazioni non debbano essere superiori al costo netto calcolato in base all'AlI. I della Terza Direttiva postale e che debbano essere previsti incentivi all'efficienza dell'FSU, i quali incentivi non avrebbero senso se il costo netto fosse calcolato sulla base di costi efficienti.

- Coerenza delle rettifiche per l'efficienza *ex ante* con le disposizioni del D.Lgs. 261/99 in tema di conferma dell'affidamento del SU a PI

¹² Decisione C(2002)921 del 12 marzo 2002, Decisione C(2006)4206 del 26 settembre 2006, Decisione C(2008)1606 del 30 aprile 2008, Decisione C(2012) 8230 del 20 novembre 2012.

L'art. 23 co. 2 del D.Lgs. 261/99, come modificato dal D.Lgs. 58/2011, stabilisce che: "Ogni cinque anni il Ministero dello sviluppo economico verifica, sulla base di un'analisi effettuata dall'autorità di regolamentazione, che l'affidamento del servizio universale a Poste Italiane S.p.A. sia conforme ai criteri di cui alle lettere da a) ad f) del comma 11 dell'articolo 3 e che nello svolgimento dello stesso si registri un miglioramento di efficienza, sulla base di indicatori definiti e quantificati dall'autorità". La legge, dunque, chiede all'Autorità di verificare, ai fini della conferma dell'affidamento del SU, non se il FSU sia efficiente o meno (la qual cosa, si ribadisce, non avrebbe senso sotto il profilo della teoria economica), ma se l'efficienza del FSU sia migliorata o meno. Anche in questo caso l'efficienza risulta considerata in termini relativi e, ancora una volta, la disposizione non avrebbe più senso in presenza di un calcolo del costo netto a costi efficienti. Se fosse possibile calcolare il costo netto efficiente, infatti, il miglioramento dell'efficienza del FSU non avrebbe alcun impatto sul livello del costo netto (che sarebbe già efficiente, quindi non ulteriormente efficientabile) e, di conseguenza, non assumerebbe alcun rilievo al fine della valutazione della conferma dell'affidamento del SU (mentre assumerebbero rilevanza esclusivamente valutazioni di efficacia nella fornitura del SU).

In conclusione, PI non condivide l'orientamento dell'Autorità secondo il quale la Direttiva prevede di considerare solo i costi efficienti nello scenario FSU. PI ritiene che il calcolo del costo netto sulla base dei soli costi efficienti non sia compatibile con le disposizioni L'art. 23 co. 2 del D.Lgs. 261/99. Tali disposizioni prevedono che l'Autorità di verificare, ai fini della conferma dell'affidamento del SU, se l'efficienza del FSU sia migliorata o meno. Il miglioramento del livello di efficienza dell'FSU non avrebbero alcun rilievo, ai fini della conferma dell'affidamento, se il costo netto fosse calcolato sulla base di costi efficienti.

- Necessarietà dell'istituzione preventiva degli incentivi all'efficienza

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

funzione se l'obiettivo di efficienza non è noto al FSU in anticipo rispetto al momento in cui i costi vengono sostenuti.

Per quanto sopra, PI ritiene che – sebbene la verifica del costo netto debba essere effettuata necessariamente *a posteriori* rispetto al momento in cui i costi sono sostenuti – gli eventuali strumenti di incentivazione dell'efficienza ed i relativi obiettivi di efficienza dovrebbero essere resi noti al FSU con un congruo anticipo rispetto all'inizio dell'anno al quale gli incentivi si riferiscono.

La necessità dell'istituzione preventiva degli incentivi all'efficienza emerge chiaramente anche dal citato parere espresso dalla società WIK Consult sulla metodologia di calcolo del costo netto adottata da PI¹³. WIK osserva, in particolare, che non c'è nulla che PI possa fare per rendere efficienti i costi sostenuti in passato.

Nel caso, invece, di incentivi all'efficienza resi noti al FSU in un momento successivo a quello in cui i costi sono sostenuti, si dovrebbe più propriamente parlare di “decurtazioni del costo netto basate su valutazioni di efficienza”. Tale tipologia di correzione del costo netto, tuttavia, come evidenziato in precedenza, non sembra coerente con lo spirito e la lettera del quadro normativo europeo.

In conclusione, PI non condivide l'orientamento dell'Autorità secondo il quale il calcolo del costo netto sulla base di costi efficienti è compatibile con la metodologia di cui all'Al. I della Terza Direttiva postale. PI concorda con il Parere WIK e propone, conformemente alla Direttiva, l'applicazione di incentivi all'efficienza istituiti preventivamente rispetto al momento in cui i costi sono sostenuti.

- Valutazione delle rettifiche per l'efficienza ex ante nella letteratura economica di settore

Anche nella letteratura economica di settore vengono evidenziati diversi elementi non favorevoli alla adozione di una metodologia di calcolo del costo netto basata sulla attribuzione dei soli costi efficienti.

In particolare, il già citato studio sui principi utilizzati per calcolare il costo netto del servizio postale universale, eseguito per conto della Commissione Europea da Frontier Economics¹⁴ e presentato nel gennaio 2013, evidenzia i seguenti aspetti:

¹³ “Annex I calls for incentives to increase efficiency. In our view, such incentives can only work for the future. Therefore, efficiency corrections should always be defined by the regulatory process at the outset. Today, there is nothing PI can do about the cost it had in past years”, pag. 3 del parere.

¹⁴ “Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO”, gennaio 2013, disponibile sul sito web della Commissione Europea.

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

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

Frontier osserva anche che, in alcuni casi, non è utile o non è possibile applicare rettifiche per l'efficienza al costo netto. Ciò si verifica, ad esempio, quando (par. 7.4.2, pag. 103 -104):

- il FSU è soggetto a vincoli esterni che limitano la sua capacità di ridurre il proprio costo del lavoro, quali vincoli di legge o contratti di lavoro più onerosi di quelli applicati in un mercato senza vincoli (rettifiche non utili);
- il FSU è già incentivato all'efficienza nell'ambito del quadro regolatorio complessivo in cui opera (rettifiche non utili). Nel caso di PI, esistono rilevanti incentivi regolatori sulla compensazione (*subsidy-cap*¹⁵ e, almeno fino al 2010, sottocompensazione dell'onere). Inoltre, fino al 2012, è stato operativo un meccanismo di *price-cap*, ovvero di incentivazione all'efficienza attraverso la limitazione dei possibili incrementi dei prezzi dei servizi universali. In proposito, la Commissione Europea ha statuito che la compensazione statale all'onere di servizio universale riconosciuta a PI e calcolata in base al meccanismo del *subsidy-cap* "... è anche contenuta in modo da promuovere l'innovazione e il processo di efficientamento del fornitore del servizio postale universale"¹⁶. In base a ciò, appare già soddisfatta la necessità di prevedere strumenti di incentivazione all'efficienza in relazione al costo netto degli anni 2011 e 2012;
- non è possibile effettuare la comparazione con operatori simili al FSU ed efficienti (rettifiche non possibili). Questa considerazione è applicabile all'Italia, come riconosciuto dalla Commissione Europea nella Decisione C(2012) 8230 del 20 novembre 2012, punto 50, citata in precedenza.

¹⁵ Meccanismo di incentivazione all'efficienza, previsto dal Contratto di Programma tra PI ed I MISE, che incide sull'ammontare della compensazione statale per l'onere di SU.

¹⁶ Punto 113 della Decisione C(2012) 8230 del 20 novembre 2012, relativa agli aiuti di Stato cui l'Italia ha dato esecuzione in favore di Poste Italiane nel periodo 2009 – 2011.

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

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

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

Anche il Parere WIK, citato in precedenza, evidenzia che le rettifiche per l'efficienza, se effettuate ex ante rispetto al calcolo del costo netto, possono incidere negativamente sulla trasparenza ed affidabilità del calcolo del costo netto¹⁷.

In proposito, Frontier rileva anche che in tutti i Paesi nei quali sono state considerate delle rettifiche per l'efficienza al calcolo del costo netto, tali rettifiche sono state operate ex-post rispetto al calcolo del costo netto (par. 7.6, pag. 108).

Anche il Parere WIK evidenzia che la metodologia che basa il calcolo del costo netto su costi rettificati ex ante non è stata mai effettivamente utilizzata per calcolare il costo netto e giustificare le relative compensazioni¹⁸.

Inoltre, Frontier rileva che gli aggiustamenti per l'efficienza mirano, quasi sempre, ad un miglioramento graduale dell'efficienza nel tempo, piuttosto che a ridurre immediatamente i costi al livello pienamente efficiente (par. 7.6, pag. 108).

¹⁷ “If efficiency levels were adjusted to reduce cost in the base case, this may affect demand as well (as cost savings could, at least partly, be passed on to customers by lower tariffs). Hence, it would not be consistent to compare adjusted cost for efficiency in the base case with actual revenues [see Frontier Economics (2013), Recommendations on the USP net cost submission]. All in all, in our view, such efficiency adjustments create substantial complexity as almost all model assumptions would have to be changed simultaneously. These adjustments would therefore negatively affect transparency and reliability of the net cost approach” pag. 4 del parere.

¹⁸ “While it is clear that both scenarios (base case and counterfactual) must assume the same efficiency level, there is a theoretical debate about the question whether this efficiency level should be based on current costs/accounts, or include assumptions about possible efficiency improvements (that could have happened in the past, but have not). In this theoretical debate, bottom-up cost modelling and the application of projected cost and revenue data based on the USP's business plans have been discussed as alternatives to historical costs [see ERGP (2014), Implementing a net cost calculation]. However, these alternative approaches have not been used to determine net costs and justify compensations in practice”, pag. 4 del parere.

In conclusione, PI non condivide, per i motivi esposti sopra, la valutazione dell'Autorità circa l'opportunità di effettuare il calcolo del costo netto sulla base di una stima dei costi efficienti e condivide, invece, le considerazioni dello Studio Frontier e del Parere WIK relativamente alla distorsività delle rettifiche per l'efficienza operate *ex-ante* rispetto al calcolo del costo netto. PI condivide, inoltre, le considerazioni dello Studio Frontier in relazione all'opportunità di prevedere, ove necessario e comunque *ex post* rispetto al calcolo del costo netto, aggiustamenti graduali del livello di efficienza dei costi, al fine di garantire la continuità e la sostenibilità della fornitura del servizio universale.

- Ulteriori vincoli a carico del FSU strettamente connessi alla fornitura del servizio universale

L'Autorità osserva che *"tipicamente i fornitori del servizio universale fronteggiano altri vincoli, rispetto a quelli rappresentati dagli obblighi di servizio universale"* (punto 70): l'Autorità, dunque, correttamente, rileva che il FSU può essere soggetto a vincoli ulteriori rispetto agli obblighi di SU definiti dalla normativa e tuttavia "tipici" di un FSU.

L'Autorità, tuttavia, pur rilevando che esistono obblighi di SU formalmente definiti dalla normativa (ad esempio, l'obbligo di copertura di tutto il territorio nazionale, l'obbligo di frequenza quotidiana del recapito, l'obbligo di garantire determinati livelli di qualità) ed obblighi ulteriori che, pur non definiti formalmente, sono comunque caratteristici di un FSU, ritiene che i costi connessi a tali obblighi non debbano essere imputati nell'ambito del calcolo del costo netto.

Come esempi di tali obblighi, l'Autorità cita gli accordi raggiunti dal FSU nel mercato del lavoro e le richieste di mantenimento dell'apertura di uffici postali da parte di organi pubblici. Per quanto riguarda il primo punto, si osserva che, sebbene non esistano obblighi formali di SU relativamente agli accordi sul mercato del lavoro, risulta evidente il fatto che il dimensionamento della forza lavoro di PI sia strettamente funzionale alla fornitura del SU e che il contratto di lavoro adottato da PI non possa avere contenuti identici a quello degli operatori liberi da vincoli. Come sarà più ampiamente illustrato in altri punti del presente documento, il contratto di lavoro di PI, pur garantendo un costo del lavoro unitario in linea con quello degli operatori privati, presenta, e deve presentare, caratteristiche intrinseche differenti, in primo luogo in quanto finalizzate a garantire la qualità e la continuità della fornitura del SU. Risulta, quindi, che gli accordi nel mercato del lavoro di PI sono strettamente connessi alla fornitura del SU.

Per quanto riguarda il mantenimento dell'apertura di uffici postali, si rileva che le razionalizzazioni della rete degli uffici pianificate da PI negli anni 2012 e 2013 sono state ostacolate principalmente da una molteplicità di ricorsi giurisdizionali contro le chiusure degli

UP (ricorsi ovviamente imperniati sul fatto che i ricorrenti ritengono che l'intervento non sia coerente rispetto agli obblighi di SU).

Non sembra che si possa dubitare, anche in questo caso, del fatto che i vincoli sopportati da PI sono strettamente connessi alla fornitura del SU.

In relazione ai vincoli sulla rete degli uffici postali, si segnala anche una recentissima sentenza del Consiglio di Stato¹⁹ che ha imposto il mantenimento di un ufficio postale periferico che PI intendeva chiudere nel 2012, in quanto eccedente rispetto agli obblighi previsti dal quadro regolatorio nazionale.

Il Consiglio di Stato, nella specie, ha rilevato che le scelte relative alla chiusura degli uffici postali dovrebbero essere *“frutto di un ragionevole ed equilibrato bilanciamento tra il dato economico e le esigenze degli utenti, specie di quanti si trovano in condizioni più disagiate, a tutela della coesione sociale e territoriale (v. art. 14 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, richiamato espressamente dalla direttiva 2008/6/CE)”*. In sostanza, il supremo giudice amministrativo ha stabilito che esistono obblighi di servizio che, seppur non formalizzati nel quadro regolatorio del settore postale, discendono dal Trattato UE e gravano sul FSU: è di tutta evidenza che tali obblighi non possono che essere ricondotti alla fornitura del servizio postale universale, in quanto gravanti sul FSU in quanto tale.

PI ritiene che la logica applicabile ai vincoli in oggetto dovrebbe essere la stessa dei vantaggi intangibili e commerciali: se i vantaggi generati dalla fornitura del SU devono essere considerati nel calcolo del costo netto, la stessa regola deve applicarsi anche ad eventuali “svantaggi”.

Sul punto si sofferma anche la Studio Frontier, citato in precedenza, sottolineando (al par. 7.4.2) che il FSU deve essere considerato efficiente quando sopporta costi che sono determinati da vincoli esterni, come il fatto che le condizioni dei contratti di lavoro possono essere più onerose rispetto a quelle degli operatori non soggetti ad obblighi di SU²⁰.

In conclusione, PI non condivide la valutazione dell'Autorità relativamente alla opportunità di escludere dal calcolo del costo netto alcuni costi eventualmente derivanti da vincoli strettamente, seppur non formalmente, connessi con la fornitura del SU.

¹⁹Sentenza N. 02720/2014 REG. PROV. COLL. del 27/05/2014.

²⁰ *“Firstly, the USP may already be operating at a level that is considered to be efficient, given the external forces it faces and/or the fact that it incurs some costs that are the result of external constraints that it is not in a position to change. For example, any inability of a USP to reduce the size of its labour force due to legal constraints or to modify certain terms and conditions of its employment contracts which may be more generous than under competitive market conditions.”*

Valutazione del livello di efficienza di PI

Nell'ambito delle valutazioni di congruità dei costi nello scenario FSU, l'Autorità ipotizza, in relazione a diverse fasi dei processi operativi di PI, l'esistenza di un significativo livello di inefficienza/incongruenza degli attuali costi del FSU.

In proposito PI osserva che, come sarà più ampiamente illustrato nel seguito:

- da una molteplicità di comparazioni del livello di efficienza dei costi degli operatori postali, risulta che PI ha un livello di efficienza in linea o superiore rispetto a quello degli altri operatori;
- in generale, i costi di un operatore soggetto ad obblighi di SU non sono comparabili con i costi di operatori non soggetti a tali obblighi;
- gli interventi di riorganizzazione della rete postale sono per loro natura complessi e richiedono adeguati tempi di realizzazione, a garanzia della continuità della fornitura del SU;
- tra il 2008 ed il 2013, PI ha operato continui interventi di efficientamento della rete di servizio universale, in particolare di recapito, riducendo il numero di zone di recapito di circa il [omissis].

- Comparazioni del livello di efficienza di PI

Poste Italiane, in proposito, ha effettuato una serie di confronti tra il proprio livello di efficienza e quello degli altri principali operatori postali, sulla base di:

- studi internazionali di confronto della struttura di costo dei principali operatori;
- simulazioni parametriche delle performance economiche di Poste Italiane a parità di contesto con altri operatori;
- benchmark su costo del lavoro e produttività.

Dai confronti effettuati, come più ampiamente illustrato di seguito, risulta che PI si colloca tra i fornitori di servizio universale più efficienti.

Un primo confronto, relativo all'efficienza di PI nel suo complesso, è stato effettuato sulla base della applicazione di modelli prodotti dalla letteratura economica proprio allo scopo di consentire la effettuazione di un confronto internazionale dei costi degli operatori postali.

In particolare, sono stati utilizzati il modello prodotto dalla società di consulenza NERA Economic Consulting su incarico della Commissione Europea²¹, ed il modello elaborato da Robert H. Cohen²² (Direttore dell'ufficio prezzi, analisi e pianificazione dell'Autorità di

²¹ NERA Economic Consulting, "Economics of Postal Services: A Report to European Commission DG-Mark", 2004.

²² Robert H. Cohen, Matthew Robinson, Gennaro Scarfiglieri, Renee Sheehy, Vincenzo Visco Comandini, John Waller and Spyros Xenakis, "The Role of Scale Economies in the Cost Behaviour of Posts", in WIK Proceedings,

regolamentazione postale degli Stati Uniti) ed altri. Tali modelli hanno analizzato la struttura di costo degli operatori postali con riferimento all'intero processo produttivo, e sono quindi rilevanti ai fini che qui interessano.

I due modelli stimano i costi di un operatore postale medio operante in un Paese del Mondo/Europeo (l'operatore "di riferimento") in base ad una serie di variabili macro (volumi di invii, popolazione/abitazioni servite, grado di urbanizzazione), agevolmente rintracciabili per i Paesi dotati di un servizio postale moderno.

Il paragone tra stime dei costi ottenuti attraverso i modelli e costi contabili effettivamente sostenuti dal FSU in un Paese fornisce una stima dell'efficienza produttiva del FSU. Infatti, le prime rappresentano una stima del costo che un FSU mediamente efficiente dovrebbe sostenere in relazione alle caratteristiche del Paese servito, mentre le seconde rappresentano il costo effettivo sostenuto dal FSU del medesimo Paese: se il costo effettivo è inferiore rispetto a quello stimato dai modelli, ciò significa che l'FSU ha un livello di efficienza dei costi superiore alla media.

Lo studio NERA è stato condotto nel 2004, per conto della Commissione Europea, allo scopo di fornire una comprensione approfondita delle determinanti economiche del servizio postale, ed in particolare dei fenomeni di scala e della natura dei costi rilevanti nella fornitura del servizio. A tal fine, nello studio si è proceduto a stimare econometricamente una funzione di costo del settore, attraverso un data set relativo ai Paesi dell'Unione Europea.

Il modello di Cohen costituisce il risultato finale di una serie di studi svolti tra la metà degli anni Novanta ed il successivo decennio, con uno sforzo internazionale che ha visto coinvolti operatori e regolatori di numerosi Paesi (Stati Uniti, Francia, Italia e Portogallo). Questi studi prendono le mosse dall'analisi della struttura di costo dell'operatore postale statunitense (United States Postal Services, USPS), con l'obiettivo di comparare l'Onere derivante dagli obblighi di SU da questi sostenuto con quello sostenuto dagli operatori postali di altri Paesi. Alla luce delle evidenze emerse per i vari Paesi oggetto d'analisi, in relazione al peso che ciascuna fase del processo postale ha sul totale dei costi, nonché in relazione alla variabilità e alla fissità dei costi di ciascuna fase, il modello di Cohen ha stimato una funzione di costo che, a partire dai volumi postali gestiti e dalla popolazione servita, esprime il costo totale sostenuto da questi operatori per servire una determinata popolazione, caratterizzata da certi volumi di traffico. La curva del costo medio unitario, desunta da tale funzione, mostra che esiste una relazione di proporzionalità inversa tra i volumi pro capite ed il costo unitario medio, ovvero al diminuire dei volumi pro capite il costo unitario cresce e viceversa. Infine, lo studio ha testato la rilevanza empirica della funzione individuata, verificando che essa rappresenta effettivamente, e con notevole precisione, l'organizzazione della produzione

nr. 11, *Regulating Postal Markets – Harmonised Versus Country-Specific Approaches*, Alex Dieke and Antonia Niederprum Editors, 2006.

implementata dagli operatori postali nel mondo reale (in particolare il test è stato effettuato con riferimento agli operatori postali di Stati Uniti, Finlandia, Francia, Regno Unito, Germania, Canada, Portogallo, Italia e Grecia).

Le funzioni di costo elaborate dai modelli NERA e Cohen, applicate al caso dell'Italia a seguito degli opportuni aggiornamenti dei parametri, hanno consentito di stimare il livello di costo di PI che può considerarsi efficiente nel confronto con un operatore postale medio, sia con riferimento alla fornitura del servizio universale, sia con riferimento alla fornitura del complesso dei servizi postali. Il livello di costo di PI previsto dai modelli come il costo necessario da sostenere per fornire il SU in Italia è risultato, per entrambi i modelli ed in tutte le simulazioni, superiore a quello effettivamente sostenuto da PI, a dimostrazione del fatto che PI presenta un livello di efficienza dei costi superiore a quello di un FSU medio.

Nella tabella di seguito sono riportate le differenze tra i costi di PI stimati per il 2012 dai due modelli e quelli risultanti dalla Separazione Contabile: sia per la fornitura del servizio universale che per quella del servizio postale nel suo complesso, i costi effettivamente sostenuti da PI sono risultati notevolmente inferiori ai costi, stimati dai modelli, di un FSU mediamente efficiente.

Tabella . Maggiori costi di PI stimati dai modello Cohen e NERA rispetto a quelli di Separazione Contabile di PI

[omissis]

(Mln€)	
Servizio universale	
Serviziopostale complessivo	

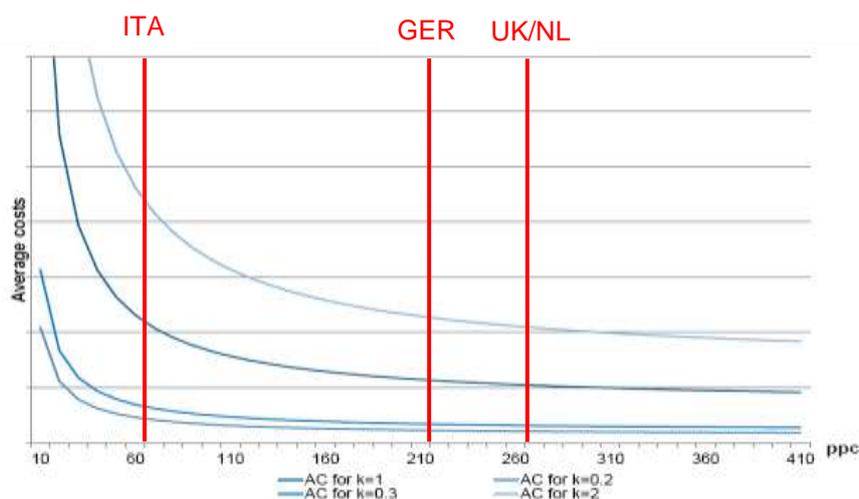
Lo Studio Cohen viene richiamato anche nella Relazione Tecnica allo Schema di Decreto Legislativo di recepimento della Direttiva 2008/6/CE, nell'ambito delle valutazioni di efficienza dell'FSU ai fini dell'affidamento della fornitura del SU. Anche in tale sede viene evidenziato che il livello di efficienza dei costi di PI è superiore al livello di efficienza media degli operatori dei Paesi considerati dal modello .

Le logiche dello studio Cohen, peraltro, sono state riprese dallo studio *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*, condotto nel 2013 dalla società di consulenza WIK²³ per conto della Commissione Europea (di seguito anche Studio WIK) che ha confermato un andamento del costo medio fortemente non lineare (con un improvviso irrigidirsi della curva) per i FSU che gestiscano invii pro capite al di sotto di una soglia minima, ovvero un costo

²³ disponibile sul sito web della Commissione Europea.

unitario fortemente più alto per i FSU con pochi invii pro capite (come l'Italia, che si pone agli ultimi posti in Europa per invii pro-capite), come evidenziato nel grafico di seguito.

Grafico – Andamento del costo unitario al variare dei volumi pro-capite (estratto da WIK 2013)



Dal grafico risulta con evidenza che i costi medi unitari in Italia sono strutturalmente più alti di quelli di altri principali Paesi europei.

Lo studio WIK viene esaminato più approfonditamente nella risposta alla domanda D.10.1.

PI, sulla base delle logiche emergenti dagli studi WIK e Cohen, ha effettuato una comparazione del livello di efficienza tra i principali FSU europei attraverso la simulazione delle rispettive redditività a parità di livello dei prezzi e di volumi pro capite gestiti (c.d. Acid Test della redditività), in due varianti, come illustrato di seguito.

Una prima simulazione ha riguardato la redditività che PI avrebbero conseguito se avesse avuto gli stessi volumi pro capite e gli stessi prezzi medi di altri operatori postali (nella specie Deutsche Post, Royal Mail e PostNL, operatori nazionali in Germania, Regno Unito e Paesi Bassi).

Sulla base di tali assunzioni e della applicazione dei valori di elasticità dei costi ai volumi risultanti dallo studio Cohen, risulta che PI, nel caso in cui operasse con i volumi degli altri operatori, otterrebbe una redditività superiore a quella che tali operatori attualmente conseguono. In altri termini, la simulazione che si commenta elimina le differenze di redditività attribuibili a volumi pro capite e prezzi, riducendo le fonti di differenza della redditività alla sola struttura dei costi. Considerato che PI a parità di volumi pro capite e prezzi otterrebbe una redditività superiore a quella effettivamente conseguita dagli operatori

considerati, dalla simulazione emerge che il livello di efficienza dei costi di PI è superiore rispetto a quello degli altri operatori. Si veda in proposito la tabella di seguito. [*omissis*]

Volumi pro capite mercato		Volumi totali Serv. Univ. (mln)	Ricavo medio per pezzo (€)	Incidenza dei CV sui CT (da Cohen)	Costo Unitario medio (€)	EBIT da simulazione (€ mln)	EBIT / Ricavi	EBIT effettivo oper. Nazionale (€ mln)	EBIT / Ricavi
73	Poste Italiane (PI) - OMISSIS								
218	PI con vol. pro capite Germania								
266	PI con vol. pro capite Regno Unito								
269	PI con vol. pro capite Paesi Bassi								

Una seconda simulazione, invece, ha riguardato la redditività che gli altri operatori postali avrebbero conseguito se avessero avuto gli stessi volumi pro capite, gli stessi prezzi medi e la stessa quota di mercato di PI. Sulla base di tali assunzioni e della applicazione dei valori di elasticità dei costi ai volumi risultanti dallo studio Cohen, risulta che gli altri operatori, nel caso in cui operassero PI con i volumi, otterrebbero una redditività inferiore a quella che tali operatori attualmente conseguono ed inferiore a quella che attualmente consegue PI. In altri termini, dalla simulazione emerge che il livello di efficienza dei costi degli altri operatori è inferiore rispetto a quello di PI. Si veda in proposito la tabella di seguito.

Volumi pro capite mercato		Volumi totali Serv. Univ. (mln)	Ricavo medio per pezzo (€)	Incidenza dei CV sui CT (da Cohen)	Costo Unitario medio (€)	EBIT (€ mln.)	EBIT / Ricavi
218	DP	16.032	0,87	0,36	0,81	1.051	8%
73	DP con volumi pro capite Italia	4.760	0,84	0,14	2,04	- 5.692	-142%
266	Royal Mail	16.599	0,58	0,43	0,56	313	3%
73	Royal Mail con volumi pro capite Italia	3.666	0,84	0,14	1,69	- 3.105	-101%
269	PostNL	3.437	0,67	0,37	0,65	86	4%
73	PostNL con volumi pro capite Italia	972	0,84	0,14	1,68	- 817	-100%

Un altro studio che ha effettuato la comparazione dei livelli di efficienza tra diversi operatori postali europei è quello di Meschi, Pierleoni e Gori²⁴ (di seguito "Studio Gori") presentato recentemente nell'ambito della conferenza organizzata dal Center for Research in Regulated Industries della Rutgers Business School di Newark (USA). Tale studio confronta il livello di efficienza dei costi di 7 FSU postali a livello internazionale (USPS - USA, La Poste - Francia, Deutsche Poste - Germania, Poste Italiane - Italia, Royal Mail – Regno Unito, Itella - Finlandia, Österreichische Post AG - Austria) attraverso l'applicazione delle più avanzate metodologie econometriche nel campo dell'analisi dell'efficienza delle imprese regolate. I

²⁴ M. Meschi (FTI Consulting), M. R. Pierleoni (Università di Roma "Tor Vergata") e S. Gori (University of West England), "Advanced semi-parametric and parametric methods to assess efficiency in the postal sector", presentato alla Conferenza CRR I Rutgers del 6 giugno 2014 in Frascati (RM),

risultati dello studio evidenziano che PI si colloca, tra gli operatori considerati, ai primi posti per livello di efficienza dei costi.

In conclusione, PI non condivide le valutazioni dell'Autorità relative alla presenza di rilevanti inefficienze nei costi di PI, considerato che in base alle risultanze di studi internazionali e comparazioni del livello di efficienza, PI risulta più efficiente di altri principali operatori internazionali.

- Comparazione internazionale del costo del lavoro di PI

Una ulteriore valutazione del livello di efficienza di PI, con riferimento specifico al costo del lavoro di un FSU, è stata effettuata attraverso la comparazione tra gli indicatori del costo del lavoro di PI (numero di addetti e costo unitario) e quelli di tre FSU europei comparabili.

In particolare, il costo del lavoro sostenuto da PI è stato confrontato con quello sostenuto dagli operatori nazionali tedesco (Deutsche Post - DPAG), inglese (Royal Mail - RM) e olandese (PostNL). Gli operatori scelti per il confronto rientrano, per dimensione e popolazione dei Paesi di riferimento e per volumi postali gestiti, tra i principali player del mercato postale europeo e sono tra i pochi che, in quanto quotati, rendono accessibili le informazioni sulla propria struttura di costo necessarie ai fini del benchmark.

Il confronto è stato incentrato sui seguenti indicatori rappresentativi del livello di efficienza di ciascun operatore nell'espletamento del servizio universale:

- a) Numero di FTE (numero di risorse umane espresse in Full Time Equivalent²⁵) per 1.000 abitanti e Numero di FTE per Km²: Il numero di FTE considerati è quello relativo al perimetro dei servizi postali. Considerato che Deutsche Post, Royal Mail e PostNL svolgono in outsourcing le attività relative alla fase di accettazione negli uffici postali, il numero di FTE di tali operatori non include le risorse dedicate all'accettazione. Coerentemente, per rendere omogeneo il confronto, anche nel caso di PI sono stati esclusi gli FTE dedicati alla fase di accettazione negli uffici postali.
- b) Costo del lavoro medio per FTE (in PPP – base Italia): il costo del lavoro è relativo al perimetro dei servizi postali. Il valore considerato comprende tutti i costi relativi al lavoro (quali, ad esempio, i contributi previdenziali). Per rendere omogeneo il confronto tra gli operatori considerati, i valori del costo del lavoro degli altri operatori sono stati riproporzionati utilizzando un indice della Purchasing Power Parity (PPP) fornito da OCSE-Eurostat;

²⁵ Al fine di effettuare un confronto omogeneo in termini di numero di risorse impiegate, tale numero viene espresso in Full Time Equivalent, ovvero sterilizzando l'impatto di eventuali risorse a impiegate part-time (es. due risorse par time vengono conteggiate come una sola risorsa full time).

c) Costo del lavoro orario medio (in PPP – base Italia): Il costo del lavoro medio per FTE (in PPP – base Italia) è stato diviso per il numero di ore lavorate in un anno da un FTE per ciascuno degli operatori considerati nel benchmark.

Gli indicatori di cui alla lettera a) danno conto del livello relativo di efficienza (in termini di quantità di input utilizzati) nell'adempimento degli obblighi di SU in riferimento a sottoinsiemi identici di popolazione o di territorio serviti (che rappresentano l'output generato dal FSU). Tra gli obblighi di SU vi è, ad esempio, quello di servire l'intera popolazione: a parità di popolazione servita (1.000 abitanti) deve considerarsi più efficiente il FSU che utilizza un minor numero di risorse umane (FTE). Analoghe considerazioni valgono per l'obbligo di servire tutti i punti del territorio nazionale: a parità di superficie servita (1 Km²) deve considerarsi più efficiente il FSU che utilizza un minor numero di risorse umane (FTE). Dalla tabella di seguito emerge che PI utilizza un minor numero di FTE per 1.000 abitanti e per Km² rispetto agli altri operatori (nonostante sia svantaggiata sotto il profilo demografico-territoriale, per effetto della minore urbanizzazione²⁶ e della maggiore incidenza di aree montuose), dunque deve considerarsi più efficiente.

Tabella x. Comparazione FTE per 1.000 abitanti e per Km²

Numero di FTE per 1.000 abitanti (esclusi FTE in accettazione negli UP)			
	2010	2011	2012
PI	<i>[omissis]</i>		
DPAG	1,77	1,80	1,82
RM	2,61	2,50	2,43
PostNL	1,58	1,49	1,43

Numero di FTE per Km ² (esclusi FTE in accettazione negli UP)			
	2010	2011	2012
PI	<i>[omissis]</i>		
DPAG	0,41	0,41	0,41
RM	0,66	0,63	0,62
PostNL	0,63	0,60	0,58

²⁶ Si veda in proposito lo Studio WIK, citato in precedenza.

Gli indicatori di cui ai punti b) e c) danno conto, invece, del livello di efficienza in termini di costo unitario/orario delle risorse utilizzate da ciascun FSU: a parità di risorse utilizzate e di output prodotto, deve considerarsi più efficiente il FSU che sostiene un costo più basso per ciascuna risorsa ovvero per ciascuna ora lavorata. Nella tabella di seguito i risultati della comparazione: anche in questo caso PI ha un livello di costo inferiore a quello degli altri operatori, ad eccezione di RM (che, tuttavia, è di gran lunga l'operatore meno efficiente in termini di FTE per 1.000 abitanti e per Km², con valori doppi rispetto a PI).

Tabella x. Comparazione costo del lavoro medio per FTE

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

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

Non è stata, invece, effettuata la comparazione del costo del lavoro per invio lavorato, dal momento che tale comparazione avrebbe condotto a risultati fuorvianti, come emerge anche dal parere²⁷, citato in precedenza, espresso dalla società WIK Consult sulla metodologia adottata da PI per il calcolo del costo netto del servizio universale.

Come evidenziato poco sopra, in base alle risultanze del recente studio WIK svolto per conto della Commissione Europea²⁸, il costo medio per invio di un FSU cresce rapidamente al calare del numero di invii pro capite, per effetto della differente incidenza dei costi fissi della rete ai diversi livelli di invii pro capite. Considerando che i volumi pro-capite del mercato italiano sono circa tre o quattro volte inferiori rispetto a quelli degli altri Paesi considerati (i volumi pro-capite italiani sono 73 contro i 218 della Germania, i 266 del Regno Unito ed i 269 dell'Olanda)²⁹, è evidente che un eventuale confronto basato sul costo del lavoro per invio darebbe luogo a risultati non utilizzabili ai fini di una comparazione di efficienza. Il risultato di una simile comparazione, in realtà, non darebbe indicazioni circa l'efficienza, ma si limiterebbe a confermare ciò che lo studio WIK afferma, e cioè che un FSU con maggiori volumi pro capite sopporta un minore costo per invio: l'operatore con il costo unitario più basso sarebbe di certo PostNL (forte di quasi 270 invii pro capite, oltre che di un territorio, quale quello olandese, completamente piatto e fortemente urbanizzato), mentre quello con il costo unitario più alto sarebbe inevitabilmente PI (con i suoi 73 invii pro capite³⁰ da distribuire in oltre 8.000 comuni, in gran parte montani e di piccole o piccolissime dimensioni).

Una comparazione relativa al costo per invio, inoltre, non appare utile al fine di valutare il livello di efficienza nello svolgimento del servizio universale, in quanto gli obblighi di SU sono focalizzati sui livelli di servizio (copertura territoriale, frequenza di recapito, rapidità del recapito, gamma di servizi offerti, ecc) e non risentono in alcun modo dei volumi lavorati (che costituiscono, invece, una variabile esogena caratteristica di ciascun mercato postale). Una simile comparazione sarebbe utile, invece, al fine di valutare il livello di efficienza di un operatore libero da obblighi, il cui unico obiettivo è quello di minimizzare il costo sostenuto per invio lavorato.

²⁷ "... international benchmarking is not used typically by operators or regulators to assess efficiency because differences between operators mean that international benchmarks of efficiency indicators are not very reliable or meaningful [see Ofcom's work on postal efficiency, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/post/report-postal-efficiency>, and the Ofcom/WIK-Consult presentation at the 2014 Rutgers conference on postal operations and efficiency improvements in Europe]. The most important reason why efficiency benchmarks are not applied is that there are very different volume levels at different operators for many reasons, largely beyond control of the postal operator. For example, mail volumes in Germany are substantially lower than in the UK despite similar economic conditions. Therefore, any benchmark indicators based on volume (e.g. volume per employee) tend to show differences between volumes in different countries more than differences in cost or efficiency", pag. 5 del parere.

²⁸ *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*, disponibile sul sito web della Commissione Europea.

²⁹ Fonte: studio WIK *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*, disponibile sul sito web della Commissione Europea.

³⁰ Come risultante dallo Studio WIK, citato in precedenza.

Per ulteriori considerazioni relative alla comparazione del costo del lavoro tra diversi operatori europei si rimanda alla risposta D.10.1.

I risultati della comparazione effettuata da PI sono confermati dalle risultanze del Report ERGP 2014, dal quale emerge, attraverso il ricorso ad un'ulteriore statistica, che il numero di risorse impiegate da PI per la fornitura dei servizi postali è notevolmente inferiore alla media europea se, rapportato al numero totale di occupati nel Paese. Per maggiori dettagli sul Report ERGP si rimanda alla risposta D.10.1.

In conclusione, PI non condivide le valutazioni dell'Autorità relative alla presenza di rilevanti inefficienze nei costi di PI, considerato che in base alle risultanze di una comparazione internazionale del livello di efficienza del costo del lavoro, PI risulta più efficiente di altri principali operatori internazionali.

- Comparazione nazionale del costo del lavoro di PI

Un'altra possibile comparazione dell'efficienza, con riferimento specifico al costo del lavoro, potrebbe essere effettuata attraverso la comparazione tra il costo del lavoro di PI e quello di altri operatori postali italiani. Considerato che PI è l'unico operatore incaricato di fornire il SU in Italia ed è l'unico operatore che offre servizi postali su tutto il territorio nazionale e con livelli di servizio coerenti con quelli richiesti per il SU stesso, tale comparazione appare sostanzialmente iniqua.

D'altro canto, come evidenziato in precedenza, la non comparabilità tra un FSU e gli altri operatori postali liberi da vincoli è stata chiaramente evidenziata tanto dalla Commissione Europea, tanto dalla Corte di Giustizia Europea³¹.

Ferme restando le considerazioni che precedono, PI ha comunque effettuato il confronto tra il costo unitario di un portalettere addetto al SU e quello di un operatore addetto al recapito di un operatore postale libero da obblighi (sulla base dei dati desumibili dalle tabelle pubblicate dal Ministero del Lavoro in riferimento al contratto di lavoro che risulta adottato dal principale operatore concorrente di PI, ovvero TNT Post Italia). Una volta reso omogeneo il confronto in termini di voci di costo considerate, risulta che il costo unitario sostenuto da PI per il personale portalettere è assolutamente in linea, se non addirittura inferiore, con quello degli operatori postali non soggetti ad obblighi di SU. Per quanto sopra, sebbene la comparazione tra il costo del lavoro di PI e quella di un operatore libero da obblighi sia non omogenea e penalizzante per il FSU, si può comunque affermare che l'efficienza di PI in termini di costo unitario del lavoro è in linea con quella degli operatori

³¹ Aiuto di Stato NN 24/2008 (ex N 454/2007) – Italia, Poste Italiane S.p.A., Compensazione statale per l'onere del servizio postale universale 2006-2008, punto 50, che richiama la Sentenza della Corte di Giustizia nelle cause riunite C-83/01 P, C-93/01 P e C-94/01 P Chronopost, Racc. 2003 pagina I-06993.

postali nazionali non soggetti ad obblighi di SU. Per maggiori dettagli sul confronto in oggetto si rimanda alla risposta D.10.1.

In conclusione, PI non condivide le valutazioni dell'Autorità relative alla presenza di rilevanti inefficienze nei costi di PI, considerato che in base alle risultanze di una comparazione a livello nazionale del livello di efficienza del costo del lavoro, i costi unitari di PI risultano in linea con quelli degli operatori liberi da vincoli di SU.

- Interventi di riorganizzazione della rete di recapito tra il 2008 ed il 2013

Un ulteriore indicatore del livello di efficienza di PI, infine, può rinvenirsi nel fatto che l'Azienda, nel corso degli anni, ha messo in campo, praticamente senza soluzione di continuità, una pluralità di azioni di riorganizzazione della rete logistica e di recapito che hanno consentito, tra il 2008 ed il 2013, di ridurre il numero di zone di recapito di circa [omissis] unità, pari a circa il [omissis] del totale.

Gli interventi che interessano la rete postale operativa, come è intuibile, comportano un imponente sforzo organizzativo ed il rischio di deterioramento (seppur temporaneo) dei livelli di servizio garantiti, in conseguenza delle discontinuità e novità introdotti nei preesistenti processi operativi. Si consideri, al riguardo, che l'implementazione di un intervento di razionalizzazione della rete di recapito su scala nazionale comporta la necessità di riorganizzare completamente la rete logistica postale, a partire dai centri di smistamento, passando per la rete dei trasporti e fino a giungere agli uffici di recapito ed alle decine di migliaia di zone di recapito. La realizzazione di un intervento di tale portata, in assenza di significativi impatti sui livelli di servizio (come effettivamente è avvenuto per le riorganizzazioni effettuate da PI negli scorsi anni), richiede, naturalmente, molti mesi, sia per la progettazione dell'intervento, sia per la effettiva implementazione dello stesso. Occorre, inoltre, considerare i tempi necessari per discussione dei piani di riorganizzazione con le rappresentanze dei lavoratori: tale fase deve considerarsi assolutamente fisiologica in qualsiasi azienda (ed in particolare in quelle di grandi dimensioni), indipendentemente dal fatto che si addivenga, o meno, alla individuazione di una soluzione condivisa tra sindacati e Azienda.

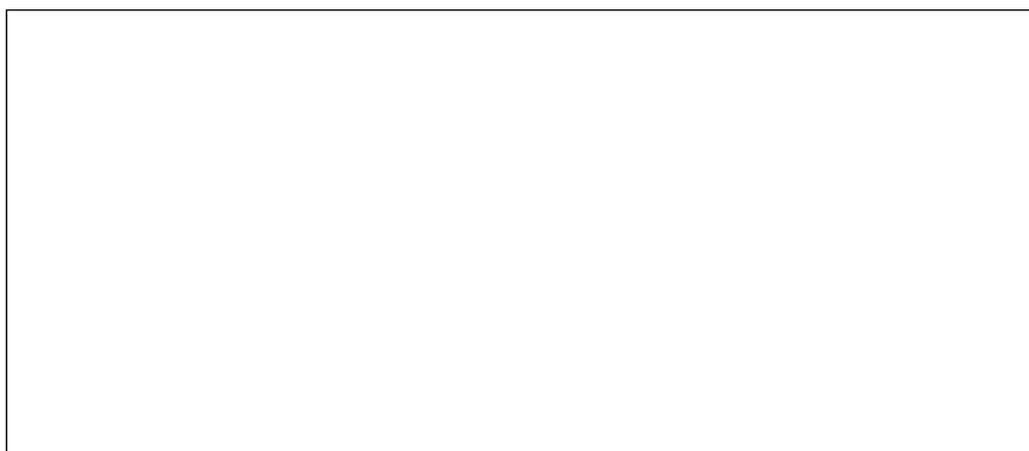
Sulla base delle considerazioni sopra esposte, appare evidente che le riorganizzazioni della rete postale costituiscono interventi complessi e non rapidamente implementabili. Di conseguenza, non è ragionevole ipotizzare che la rete del FSU possa essere istantaneamente adeguata alle variazioni del contesto operativo, come ad esempio le variazioni dei volumi e/o degli obblighi di servizio universale. Occorre, invece, tenere conto del fatto che, a seguito, ad esempio, di una discontinuità del contesto operativo, l'adeguamento della rete, ove possibile in funzione degli obblighi di SU, richiede il rispetto di adeguati tempi di progettazione ed implementazione a tutela, in primo luogo, della continuità

della fornitura del servizio universale. È evidente, infatti, che le attività operative correlate alla riorganizzazione della rete postale possono, nel corso delle fasi di implementazione, generare temporanei rallentamenti e disguidi nei processi produttivi.

È evidente, inoltre, che ciascun intervento di razionalizzazione non può essere proficuamente avviato prima della completa implementazione degli interventi precedentemente avviati ed ancora in corso di realizzazione.

Si riporta, di seguito, una schema riepilogativo degli interventi di razionalizzazione della rete di recapito realizzati da PI nel periodo 2008 – 2013 (il numero di zone di recapito indicato nel grafico comprende zone di recapito universali e zone servite dall'articolazione mercato del recapito, ma la riduzione del numero di zone è riconducibile quasi esclusivamente alle zone di recapito universali). Come si evince dallo schema, nel periodo in esame, PI è stata continuamente impegnata nella progettazione ovvero nella implementazione di interventi di razionalizzazione della rete di recapito, i quali hanno consentito di ridurre il numero di zone di recapito di circa [omissis] unità, pari a circa [omissis] del numero iniziale, con un ritmo di quasi il [omissis] medio annuo per 5 anni di seguito. Inoltre PI, a novembre 2013, ha chiesto all'Autorità di procedere all'implementazione del recapito a giorni alterni (forma di razionalizzazione dei costi di recapito consistente nella riduzione della frequenza di recapito in alcune aree del Paese, prevista dal D.Lgs. 261/99 e dal Contratto di Programma di PI), al fine di realizzare un'ulteriore riduzione dei costi della rete di recapito, ed è tuttora in attesa della relativa autorizzazione.

Schema riepilogativo degli interventi di razionalizzazione della rete di recapito di PI
[omissis]



Ulteriori valutazioni dell'Autorità in tema di metodologia del calcolo del costo netto

L'Autorità, nel paragrafo 4 dello schema di provvedimento posto in consultazione, esprime una serie di ulteriori valutazioni relative alle metodologie di calcolo del costo in riferimento a specifiche fasi del processo produttivo ovvero a specifiche voci di costo. PI esprimerà le proprie osservazioni su tali valutazioni nell'ambito delle risposte che, più specificamente, riguardano le fasi del processo ovvero le voci di costo in esame.

In questa sede vengono anticipate alcune osservazioni di PI rispetto agli orientamenti dell'Autorità.

- Costi da IVA indetraibile

Riguardo ai costi da IVA indetraibile, l'Autorità ritiene che si debbano considerare nel costo netto non i costi da indetraibilità derivanti da tutti i costi esterni legati ai servizi postali universali, ma solo quelli derivanti dai costi tipici di un operatore postale generico.

PI ritiene, in proposito, che non esista una definizione univoca, normativa o economica, di operatore postale generico al quale fare riferimento per la individuazione di costi esterni "standard". In ogni caso, PI non condivide la valutazione dell'Autorità circa l'opportunità di considerare solo i costi di un operatore postale generico e propone, in conformità all'art. 14 della Direttiva, di considerare i costi da IVA indetraibile correlati ai costi esterni risultanti dalla Separazione Contabile di PI.

- Perimetro di calcolo del costo netto del servizio universale

L'Autorità sostiene che devono essere computati nel calcolo del costo netto del servizio universale anche i ricavi dei servizi non universali, che sarebbero persi, nello scenario NFSU, per effetto della diversa struttura produttiva ipotizzata.

Al riguardo, PI osserva che, in generale, non risulta coerente con i principi del calcolo del costo netto un approccio che prenda in considerazione i ricavi di determinati servizi e non anche i rispettivi costi.

Più specificamente, PI rileva che l'osservazione dell'Autorità evidenzia, correttamente, l'esistenza di un certo grado di interdipendenza dei ricavi (e dei costi) tra prodotti che utilizzano la medesima infrastruttura produttiva. La questione sollevata dall'Autorità, tuttavia, non attiene al tema della verosimiglianza dello scenario controfattuale, ma al tema del perimetro di calcolo del costo netto stesso. Proprio partendo dalla considerazione dell'Autorità, infatti, si giunge alla conclusione che, come meglio illustrato di seguito, al fine di garantire l'accuratezza e l'affidabilità dei risultati del calcolo del costo netto, è necessario considerare nel perimetro del calcolo (in termini di costi e ricavi) anche i prodotti postali non universali.

Tale necessità è stata posta all'attenzione dell'Autorità, da parte di PI, nell'ambito di due documenti di approfondimento inviati all'Autorità, nel corso delle attività istruttorie di verifica del costo netto per gli anni 2011³² e 2012³³. In tali documenti, PI ha evidenziato che i servizi postali universali necessitano di una estesa infrastruttura postale a cui sono associati i relativi servizi di produzione. In particolare, la fornitura del servizio postale universale richiede il mantenimento di una rete di accettazione e recapito caratterizzata da elevati costi fissi (in relazione alla capillarità a livello nazionale ed ai vincoli di qualità) che risulta tuttavia sovradimensionata rispetto al livello della domanda e, quindi, necessariamente insatura. Il FSU nella situazione descritta, al pari di qualsiasi altro operatore economico razionale, è incentivato ad ampliare la propria offerta commerciale con ulteriori servizi, la cui fornitura consenta di migliorare il livello di saturazione della infrastruttura postale e dei relativi costi fissi. È proprio questo il motivo per il quale sostanzialmente tutti gli FSU, a livello europeo, offrono servizi ulteriori rispetto a quelli universali, tra i quali, ad esempio, i servizi postali non universali relativi al recapito di invii promozionali (indirizzati e non) ed i servizi di corriere espresso. La fornitura di servizi non universali attraverso la rete universale, tuttavia, inevitabilmente penalizza la redditività contabile dei servizi stessi, sia per effetto della rigidità operativa e dei costi generata dai vincoli di universalità, sia per effetto del fatto che, in base alla direttiva 2008/6/CE, i costi insaturi correlati ai vincoli di universalità della rete devono essere ripartiti, da un punto di vista di contabilità dei costi, in egual misura (con gli stessi driver) tra servizi universali e non. In altre parole, la fornitura di servizi non universali attraverso la rete universale migliora la redditività (contabile) dei servizi universali, assorbendo costi insaturi dalla rete, ma penalizza la redditività (contabile) dei servizi non universali, che subiscono l'effetto negativo dei vincoli di universalità. Sulla base delle considerazioni che precedono, il FSU che operi anche in settori di attività economica differenti da quello del servizio universale (contribuendo a ridurre l'insaturazione della rete postale universale) deve essere compensato di tutti gli oneri generati dalla fornitura del servizio universale, anche se, contabilmente, tali oneri vengono attribuiti a servizi non universali.

Peraltro, già da alcuni anni, è emersa una tendenza di spostamento di volumi dall'area dei prodotti a fornitura obbligatoria (universali) all'area dei prodotti liberi (non universali); ciò, ad esempio, è conseguenza della liberalizzazione del mercato, che ha spinto le PPAA a bandire gare per la fornitura di servizi postali. Lo stesso invio raccomandato, prima consuntivato economicamente nell'area dei servizi universali, finisce, quando fornito a seguito di gara, nell'area dei servizi non universali: è tuttavia lampante che il costo del

³² Documento "Calcolo del costo netto di Poste Italiane per l'anno 2011- Alcune considerazioni integrative", inviato ad AGCom il 12 febbraio 2014.

³³ Documento 78 – Considerazioni integrative sul perimetro, inviato ad AGCom in data 22 aprile 2014.

portalettere che fornisce il servizio nei due casi è esattamente lo stesso, e deriva dall'obbligo di fornire quotidianamente il servizio di recapito.

L'attribuzione all'area universale o a quella non universale è un mero esercizio contabile, destinato peraltro ad incrementare le perdite dei servizi universali nei prossimi anni, a seguito del prevedibile ulteriore spostamento dei volumi tra le due aree.

Di fronte a questo scenario, anche un valore costante negli anni del contributo statale a copertura dell'onere non potrebbe che determinare un rapporto di copertura sempre più piccolo.

Si rileva, in proposito, che, nell'ambito delle prime implementazioni del calcolo del costo netto e della letteratura economica di settore, è ormai consolidata la necessità di calcolare il costo netto del servizio universale in riferimento non al solo perimetro dei servizi universali, ma in riferimento al perimetro dei servizi postali nel loro complesso. Tale necessità, basata sulle considerazioni svolte appena sopra, è evidenziata da una serie di autorevoli studi e pareri dei quali viene dato conto di seguito.

Lo studio Frontier 2013 per la Commissione Europea, citato in precedenza, evidenzia che l'approccio *profitability cost* (PC) è focalizzato sulle implicazioni operative e di prodotto derivanti dagli obblighi di servizio universale, piuttosto che sulla fornitura dei prodotti universali in sé e per sé³⁴.

Il Parere WIK sulla metodologia di calcolo del costo netto di PI, citato in precedenza, richiama le considerazioni di Frontier e conferma che, a livello internazionale, è consolidata la prassi del calcolo del costo netto in riferimento al complesso dei servizi postali³⁵.

Sullo stesso tema, OFCom (Autorità di regolamentazione del settore postale nel Regno Unito), nel documento "*Securing financially sustainable universal service*" del marzo 2012, osserva³⁶ che devono essere presi in considerazione nel calcolo del costo netto anche i

³⁴ "The PC approach is focused on both the operational and product implications of having to meet the universal service obligations (rather than providing the USO products or business per se). It also considers the USP as a whole (i.e. the net costs of the USO can be calculated as the difference in profits from operating with and without the USO)", par. 3.4.1 dello Studio.

³⁵ "PI's calculation reports results only for specific universal service products that are specifically compulsory under postal legislation. By contrast, best practice in implementing Annex I of the Postal Directive would be to compare results for the whole firm, or at least for all postal services", pag. 3 del parere.

³⁶ "5.18 Having considered the views of respondents, we agree with the overriding view that it is appropriate for the activities undertaken for the purpose of, or in connection with, the provision of universal service, to cover their costs and earn a reasonable rate of return. Further, we consider that such activities encompass a sub-set of the costs and revenues (and associated assets and liabilities) of Royal Mail Group Limited (RMG) which are required for the efficient provision of the universal service. This means that they should also include all revenues and costs of those unregulated products which depend on these activities.

5.20 We consider that the scope of a financially sustainable universal service, as set out in our October consultation, is broadly consistent with Royal Mail's position that "all of the revenue and costs of products which use the universal service network should be considered in an assessment of the financial sustainability of the universal service, including a commercial rate of return".

5.21 ... Specifically, we generally agree that some but not all shared costs between Mails and Non-Mails products are directly associated with the provision of the universal service. In particular we accept that costs associated with non-network products such as Stamps and Collectibles have very limited connection with the costs directly associated with universal service provision."

costi ed i ricavi dei prodotti non universali che sono offerti in stretta connessione con il SU ed allo scopo di coprire (ovvero saturare) i costi del servizio universale.

Nella definizione di OFCom rientrano, senza ombra di dubbio, i servizi postali non universali che, come illustrato in precedenza, sono offerti da tutti gli FSU allo scopo di migliorare il livello di saturazione dei costi fissi della rete universale. Nel caso di PI, i servizi postali non universali assorbono una quota rilevante dei costi fissi delle rete universale e, con i relativi ricavi, contribuiscono alla copertura di tali costi.

In conclusione, PI non concorda con la proposta dell'Autorità di considerare nel calcolo del costo netto del servizio universale i soli ricavi dei servizi non universali (senza considerare i relativi costi), che sarebbero persi, nello scenario NFSU, per effetto della diversa struttura produttiva ipotizzata.

PI propone, invece, conformemente alla prassi internazionale consolidata, di quantificare il costo netto del servizio universale in riferimento al perimetro dei servizi postali nel loro complesso.

- Corretta imputazione dei costi congiunti e comuni

Secondo l'Autorità *“la metodologia contabile per la valorizzazione delle risorse evitate dovrebbe considerare solo i costi diretti con la risorsa evitata. Viceversa, le risorse evitate non dovrebbero essere valorizzate attraverso l'allocazione di quota parte dei costi congiunti e comuni.”*

PI non condivide l'orientamento dell'Autorità relativamente alla allocabilità dei costi congiunti e comuni ed osserva quanto segue.

Il settore postale è caratterizzato da elevati costi fissi (essenzialmente di personale), prevalentemente di tipo congiunto a più attività. L'evitabilità dei costi in uno scenario senza obblighi di SU non può quindi prescindere dalla considerazione dei costi congiunti, i cui driver di costo utilizzati nel sistema di Separazione Contabile attraverso la metodologia ABC riflettono il nesso di causalità tra sostenimento del costo e l'espletamento dell'attività e/o erogazione servizio.

L'obbligo di imputare in modo appropriato i costi comuni necessari per la prestazione di servizi universali (ed i relativi criteri di imputazione) è previsto dall'art. 14 co. 3 della Terza Direttiva postale, relativo all'obbligo di separazione contabile a carico dell'FSU. La Direttiva

stabilisce anche che *“Siffatta separazione contabile è applicata quando gli Stati membri calcolano il costo netto del servizio universale”*.

In conclusione PI propone che, conformemente alle disposizioni della Terza Direttiva, i costi congiunti e comuni siano correttamente allocati nel calcolo del costo netto.

Ulteriori considerazioni di PI relative alla corretta allocazione dei costi comuni e congiunti sono riportate nella risposta alla domanda 10.1 in relazione alla allocabilità dei costi indiretti ed *overhead*.

Conclusioni sulla domanda D.4.1

PI non condivide l'orientamento dell'Autorità sulla metodologia di calcolo del costo netto, per i motivi illustrati in precedenza. Si ritiene che la metodologia adottata da PI per il calcolo del costo netto non debba essere modificata, in quanto coerente con le prescrizioni e con le finalità della Terza Direttiva postale, con la prassi regolatoria internazionale e con la letteratura economica di settore, come dichiarato dalla società WIK Consult nell'ambito del parere formale espresso sulla metodologia di calcolo del costo netto adottata da PI ed allegato al presente documento: *“Our expert opinion concludes that the approach adopted by Poste Italiane, as documented in the material we have reviewed, presents an approach in line with Annex I of the Postal Directive, international regulatory practice, and current economic literature. Our opinion takes account of a review of all relevant literature on the topic and, in particular, reports published by the European Group of Regulators for Postal Services on USO net cost calculation as well as consultant reports prepared for the European Commission.”* (pag. 3 del parere, sottolineature aggiunte).

D.5 Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità sul modello operativo del recapito in assenza di obblighi? In particolare:

D.5.1 Si condivide l'analisi dell'Autorità in merito al dimensionamento dell'articolazione universale di Poste Italiane?

PI ritiene non condivisibili alcuni aspetti dell'analisi dell'Autorità sul dimensionamento della rete universale di PI e sul modello operativo del recapito in assenza di obblighi.

Di seguito si riportano le considerazioni di PI sulle valutazioni dell'Autorità relative alla congruità del dimensionamento della rete di recapito universale.

L'Autorità, in primo luogo, ha effettuato un'analisi sul dimensionamento della rete di recapito universale, finalizzata a verificare la possibilità di eventuali razionalizzazioni a parità di vincoli di servizio universale. In proposito, l'Autorità rileva che l'algoritmo di calcolo della prestazione del portalettere (ovvero il meccanismo adottato da PI per la quantificazione del carico di lavoro dei portalettere) è caratterizzato da una ridotta sensibilità alle variazioni dei volumi: ipotizzando volumi nulli la prestazione media si ridurrebbe del 30%. Per la posta indescritta, inoltre, l'algoritmo considera per l'anno 2011 i volumi di corrispondenza per Centro di Distribuzione (CD) del 2006. Secondo l'Autorità, il calo di volumi di corrispondenza registrato tra 2006 e 2011 avrebbe dovuto determinare un minor tempo sia per le attività di preparazione e consegna della corrispondenza, sia per l'attività di percorrenza, per effetto della riduzione, da uno su due a uno su tre, del numero di punti di consegna probabilmente toccati dal portalettere.

Nel seguito saranno illustrate le considerazioni di PI relativamente ai seguenti aspetti:

- Sensibilità della prestazione del portalettere alle variazioni dei volumi;
- Probabilità che un civico debba essere toccato dal portalettere;
- Possibilità di riduzione dei pesi delle attività del portalettere relative alla posta indescritta in maniera proporzionale alla riduzione dei volumi;
- Ipotesi di rimodulazione del numero di zone di recapito formulata dall'Autorità.

Sensibilità della prestazione del portalettere alle variazioni dei volumi (punto 154 e ss.)

In proposito si osserva, preliminarmente, che la prestazione del portalettere si compone di tre principali attività:

- Percorrenze (costituite dal giro di recapito del portalettere, che viene chiamato "gita", e dai raccordi tra ufficio di recapito e zona di recapito assegnate allo specifico portalettere): il punteggio di tale attività (ovvero il numero di punti prestazione che

esprime il contributo di tale attività al carico di lavoro complessivo del portalettere) è funzione delle distanze percorse dal portalettere, del mezzo di trasporto utilizzato dal portalettere e delle caratteristiche urbanistiche della zona servita, coerentemente con l'obbligo di SU di servire giornalmente tutti gli utenti. Tale ultimo obbligo, sancito dall'art. 3 co. 3 della Direttiva postale, impone all'FSU di garantire che ogni indirizzo di persona fisica o giuridica in Italia possa ogni giorno godere del diritto al recapito postale, cioè possa godere del passaggio del portalettere pronto a recapitare gli invii in arrivo della giornata. In altre parole, il FSU deve garantire che ciascuno dei 30 milioni di indirizzi del Paese sia ogni giorno toccato durante il giro di recapito del portalettere, indipendentemente dalla presenza o meno di invii da recapitare;

- Preparazione e consegna della posta indescritta (posta prioritaria, massiva, direct mail ed invii editoriali): il punteggio di tale attività non è funzione dei volumi recapitati, ma del numero medio di utenti serviti giornalmente dal portalettere (abitazioni, negozi, uffici), oltre che delle caratteristiche urbanistiche della zona, coerentemente con il fatto che la consegna di più invii al medesimo utente genera un minimo sforzo incrementale. I volumi vengono considerati solo con funzione di perequazione dei carichi tra diversi centri di distribuzione (CD) e vengono aggiornati solo in casi eccezionali;
- Preparazione e consegna della posta descritta (raccomandate, assicurate, atti giudiziari): il punteggio di tale attività è funzione dei volumi recapitati, coerentemente con il peculiare processo di recapito, e tiene conto del minore tempo impiegato per le consegne multiple al medesimo destinatario.

In particolare, PI osserva che la ridotta sensibilità della prestazione del portalettere alle variazioni dei volumi di posta indescritta, come illustrato nel corso dell'istruttoria, costituisce una caratteristica della metodologia di calcolo della prestazione del portalettere funzionale a garantire la fornitura di un livello di servizio adeguato rispetto agli obblighi di servizio universale. In base all'art. 3 della Direttiva 97/67/CE (come modificata dalla Direttiva 2008/6/CE) ed all'art. 3 del D.Lgs. 261/99, che definisce le caratteristiche del servizio postale universale, devono essere serviti permanentemente (ovvero in maniera continuativa durante l'anno ed almeno per cinque giorni alla settimana) tutti i punti del territorio nazionale (e quindi tutti gli utenti), ivi compresi quelli più remoti, in maniera del tutto indipendente dai quantitativi di corrispondenza che devono essere recapitati.

Garantire una distribuzione al domicilio di ogni persona fisica o giuridica cinque giorni alla settimana equivale a dire che tutti i possibili indirizzi di Italia devono poter ricevere posta ogni giorno lavorativo dell'anno, ovvero che i percorsi dei portalettere devono essere disegnati in maniera tale da coprire, tutti i giorni, tutti i potenziali indirizzi dei destinatari. L'obbligo di servizio universale, quindi, è focalizzato non sugli invii da recapitare, ma sugli utenti da servire, e prevede che il recapito sia potenzialmente garantito a tutti i destinatari

attraverso il passaggio del portalettere nell'ambito del suo giro di recapito, anche in assenza di invii da recapitare. Il motivo per il quale l'obbligo di servizio universale è focalizzato sugli utenti e non sugli invii è facilmente comprensibile: un obbligo incentrato sui volumi da recapitare incentiverebbe comportamenti opportunistici da parte del FSU e vanificherebbe la garanzia del recapito giornaliero per gli utenti. In presenza di un obbligo incentrato sui volumi da recapitare, ad esempio, il FSU potrebbe, senza violare gli obblighi di SU, organizzare la sua rete logistica in maniera tale da alimentare ogni giorno solo la metà degli uffici di recapito, cosicché solo la metà dei portalettere avrebbero degli invii da recapitare. Il risultato di una tale strategia sarebbe il dimezzamento dei giri di recapito giornaliero, e dei relativi costi, fermo restando il rispetto dell'obbligo di recapitare tutti gli invii resi disponibili al portalettere per ciascun giorno. Dal punto di vista degli utenti, per contro, il risultato sarebbe il dimezzamento della frequenza di recapito e la perdita della possibilità di ricevere posta tutti i giorni, in palese contraddizione con il diritto sancito dalla Direttiva. In conclusione, solo imponendo un obbligo di servizio focalizzato sugli utenti e indipendente dai volumi da recapitare, si ottiene la garanzia effettiva della possibilità per gli utenti di ricevere posta ogni giorno.

La controprova di quanto sostenuto risiede nelle strategie adottate dagli operatori privati, sia di corrispondenza sia di corriere espresso: in questo caso, nella misura in cui il driver di disegno del servizio sul territorio è la massimizzazione del profitto aziendale, l'ampiezza e la frequenza di servizio delle parti di territorio vengono continuamente variate al fine di saturare i costi di recapito. In particolare, il modello operativo degli operatori liberi da vincoli prevede di servire, nell'ambito di una più ampia zona territoriale, immediatamente le porzioni più sature di volumi e rimandare ad un giorno successivo il servizio sulle altre porzioni, per le quali vi sono meno volumi effettivi da recapitare, in attesa dell'arrivo di altri volumi idonei a saturare i costi di queste ultime zone. Il servizio sulle porzioni non sature potrà essere rimandato, dunque, anche di diversi giorni, nell'attesa dell'arrivo di ulteriori volumi idonei a saturare il tempo dedicato alla prestazione di recapito. Tale modalità operativa, evidentemente, risulta essere penalizzante per i destinatari situati nelle aree caratterizzate da minori volumi da recapitare, che sono, tendenzialmente, anche quelli situati nelle aree più difficili da servire (ad es. con minore densità abitativa), e quindi a maggior costo – i quali saranno serviti con una frequenza inferiore a quella delle altre aree – e, proprio per questo motivo, la normativa comunitaria e nazionale ne vieta l'adozione da parte del FSU.

Nella tabella di seguito viene data evidenza della differenziazione dei livelli di servizio adottata dai principali operatori di corriere espresso in Italia: risulta evidente che, in assenza di vincoli di SU, nessun operatore offre un livello di servizio omogeneo a tutti gli utenti, cioè nessun operatore serve tutti gli utenti in tutti i giorni in cui effettua il recapito. Se PI, dunque,

applicasse il modello operativo degli operatori liberi da vincoli non potrebbe garantire il rispetto degli obblighi di servizio universale.

Tabella - Differenziazioni territoriali dei livelli di servizio applicate dai principali operatori di CE in Italia

OPERATORE	Livello di servizio differenziato per Regione	NOTA	Livello di servizio differenziato per Località non Capoluogo	NOTA
TNT ITALIA	Sì	<i>Puglia e Basilicata regioni "disagiate" (SLA maggiore)</i>	Sì	<i>Le località NO CP hanno uno SLA peggiore</i>
DHL ITALIA	Sì	<i>Puglia, Sicilia, Calabria, Sardegna e Basilicata regioni "disagiate" (SLA maggiore)</i>	Sì	<i>Le località NO CP hanno uno SLA peggiore</i>
BARTOLINI	Sì	<i>Sicilia, Calabria, Sardegna e Basilicata regioni "disagiate" (SLA maggiore)</i>	Sì	<i>Per alcune regioni in destinazione (Puglia)</i>
GLS	Sì	<i>Sicilia, Calabria e Sardegna e regioni "disagiate" (SLA maggiore)</i>	No	-

Le evidenze riportate dimostrano che, qualora PI adottasse il modello operativo degli operatori liberi da obblighi di SU, non potrebbe garantire il rispetto degli obblighi di universalità.

La metodologia di valutazione della prestazione del portalettere deve garantire il rispetto degli obblighi di SU e deve, pertanto, essere coerente con le caratteristiche del SU stesso. Risulta a questo punto evidente il motivo per il quale la prestazione è incentrata, al pari degli obblighi di SU, sulla garanzia del servizio agli utenti e non sui volumi da recapitare. Non dovrebbe stupire, dunque, la constatazione della ridotta sensibilità della prestazione alle variazioni dei volumi di corrispondenza da recapitare.

Il FSU, infatti, al fine di assicurare che la metodologia di valutazione della prestazione dei portalettere non generi incentivi per gli addetti al recapito a gestire i volumi loro affidati – ed i relativi tempi di consegna – con l'obiettivo di massimizzare le consegne effettuate per unità di percorrenza, deve necessariamente adottare metodologie centrate sul giro che gli addetti al recapito devono percorrere giornalmente e sul numero di utenti da servire. L'adozione di una metodologia basata sui volumi recapitati genererebbe, come evidenziato, incentivi in perfetta collisione con la necessità di soddisfare gli obblighi del servizio universale e, principalmente, con quello di assicurare una potenziale consegna ogni giorno ad ogni domicilio. Di conseguenza, nella metodologia di recapito di PI viene previsto che i volumi di posta indescritta da recapitare non pesino sulla prestazione, dal momento che la prestazione di recapito è vincolata sulle percorrenze da effettuare (punto iniziale, punto finale e giro effettivo da compiere toccando tutti i civici, indipendentemente dai volumi

effettivi da recapitare in un determinato giorno), e sul numero medio di utenti (intesi come singoli destinatari di posta, quali famiglie, negozi o uffici) che ricevono corrispondenza per ciascun giorno. È intuibile come, nell'ambito del giro del portalettere, il numero di invii di posta indescritta da recapitare dia luogo ad uno sforzo incrementale quasi nullo, considerato che fa parte della prestazione standard il passare comunque davanti ad ogni possibile indirizzo (che può essere identificato, di norma, con un numero civico) e servire effettivamente una certa percentuale degli utenti ivi presenti: una volta che il portalettere ha raggiunto un civico, il tempo impiegato per la consegna viene correlato al numero di utenti da servire (cioè al numero di cassette della posta da riempire) piuttosto che al numero di lettere imbucate (cioè al numero di lettere per ciascun utente). I volumi della posta indescritta vengono presi in considerazione, nella metodologia, solo con funzione di perequazione dei carichi tra diversi centri di recapito (ad es. i centri di recapito – ovvero gli uffici che gestiscono il recapito e dai quali partono i portalettere – delle grandi città hanno un carico di volumi per portalettere superiore a quello dei centri situati in aree periferiche) e non vengono aggiornati se non in casi eccezionali. Per questo motivo i volumi di corrispondenza indescritta vengono presi in considerazione nel modello di dimensionamento della rete di recapito come parametri tendenzialmente statici, considerata la stabilità nel tempo dei pesi percentuali relativi alla distribuzione dei volumi per centro di recapito.

Per quanto riguarda, invece, la posta descritta (raccomandate, assicurate, atti giudiziari), la prestazione è quantificata in base al numero di oggetti di posta consegnati, in quanto il numero medio giornaliero di invii recapitato da ciascun portalettere viene moltiplicato per specifici parametri basati sul tempo mediamente impiegato per le attività di preparazione e di consegna. Ciò trova il suo razionale nella circostanza per la quale la consegna di un invio descritto costituisce un significativo aggravio di tempo rispetto al solo giro, in relazione alle numerose attività aggiuntive richieste in questo caso per il recapito (suonare il campanello, attendere risposta, qualificarsi, arrivare all'uscio di casa, prendere la firma del destinatario, consegnare l'oggetto, ritornare in strada, ecc.). Nel caso di consegne multiple ad un medesimo destinatario, viene prevista una congrua decurtazione della prestazione unitaria di consegna.

In conclusione, la ridotta sensibilità della prestazione del portalettere alle variazioni dei volumi recapitati deriva dal fatto che l'algoritmo della prestazione di recapito è strutturato in maniera coerente con l'assolvimento degli obblighi di servizio universale, per effetto dei quali solo l'attività di preparazione e consegna della posta descritta può essere correlata direttamente ai volumi recapitati.

Da tale ridotta sensibilità, tuttavia, l'Autorità trae la conclusione che PI non abbia provveduto ad adeguare la prestazione dei portalettere ed il dimensionamento della rete di recapito a seguito del calo dei volumi di corrispondenza registrato tra il 2006 ed il 2011. In realtà, come

già evidenziato e come sarà ulteriormente illustrato di seguito, la rete di recapito di PI è stata, tra il 2008 ed il 2011, notevolmente ridimensionata, con il taglio di circa [omissis] zone di recapito, ed un ulteriore intervento di riduzione, per circa [omissis] zone di recapito, è stato implementato nel 2013.

Probabilità che un civico debba essere toccato dal portalettere (punto 158 e ss.).

L'Autorità ritiene che la prestazione del portalettere, sia per le attività di preparazione e consegna sia per le percorrenze, avrebbe dovuto ridursi in conseguenza della riduzione, tra il 2006 ed il 2011, della probabilità che un civico debba essere toccato dal portalettere per la consegna di un invio di posta indescritta. Tale probabilità sarebbe passata da uno su due (probabilità del 50%) ad uno su tre (probabilità del 33%).

In proposito PI osserva che, come meglio illustrato di seguito, la probabilità per il portalettere di servire un civico o un utente si è ridotta in misura non rilevante (ai fini della prestazione) tra il 2006 ed il 2011. Ciò è dovuto al fatto che la riduzione dei volumi è stata in gran parte compensata dalla riduzione della frequenza di recapito, con il passaggio da 6 a 5 giorni alla settimana: nel 2011 sono stati consegnati in 5 giorni i volumi settimanali che prima erano consegnati in 6 giorni, determinando, quindi, un incremento dei volumi recapitati per ciascun giorno. La riduzione della frequenza di recapito ha contribuito a rendere possibili gli interventi di ridimensionamento della rete di recapito messi in atto da PI tra 2006 e 2011, che hanno comportato il taglio di circa [omissis] zone di recapito (per una riduzione di costi annua stimabile in circa [omissis] milioni di euro). Nel seguito saranno illustrate, in maniera dettagliata, le argomentazioni di PI relative a quanto sopra.

In primo luogo, si osserva che il rapporto tra probabilità di servire un civico ed attività di preparazione e consegna necessita di una valutazione autonoma rispetto a quella relativa al rapporto tra probabilità di servire un civico ed attività di percorrenza.

Rapporto tra probabilità di servire un civico ed attività di preparazione e consegna

Per quanto riguarda le attività di preparazione e consegna, l'Autorità correttamente individua un legame tra la probabilità di servire un civico e la prestazione del portalettere.

Le attività di preparazione consistono principalmente nella "messa in gita della corrispondenza", ovvero nella ripartizione della corrispondenza per civico e nella sequenzializzazione della stessa secondo l'ordine dei civici lungo il giro di recapito. Nella metodologia il carico di lavoro dedicato a tale attività viene, pertanto, correlato alle caratteristiche urbanistiche della zona da servire (tramite l'indice di Qualifica della zona, basato sul rapporto tra utenti, civici ed attività commerciali) ed al numero medio di utenti per giorno che riceve corrispondenza (tramite l'indice di Frequenza caratteristico del bacino del CD).

Le attività di consegna comprendono tutte le attività necessarie ad imbucare le lettere nelle cassette postali dei destinatari, una volta che il portalettere è giunto presso un civico da servire. Anche nel caso dell'attività di consegna, il carico di lavoro del portalettere viene correlato sia al numero medio di utenti per giorno che riceve corrispondenza (tramite l'indice di Frequenza caratteristico del bacino del CD), sia alle caratteristiche urbanistiche della zona da servire (tramite l'indice di Qualifica della zona, basato sul rapporto tra utenti, civici ed attività commerciali), così da tenere conto del differente rapporto tra utenti e civici che si riscontra nelle diverse realtà territoriali.

Occorre precisare, in proposito, che l'algoritmo della metodologia di calcolo della prestazione del portalettere adottato da PI per gli anni 2011 e 2012³⁷ contiene un parametro che tende a determinare una sottostima strutturale del numero medio di utenti serviti giornalmente dal portalettere. Ci si riferisce, in particolare, al parametro del numero di giorni di recapito per anno che concorre alla determinazione dell'indice di frequenza di ciascun CD. L'indice di frequenza, come evidenziato, contribuisce al calcolo del carico di lavoro attribuibile alle attività di preparazione e consegna della posta indescritta. Tale indice si calcola dividendo il numero di invii annui relativi a ciascun CD per il numero di utenti (intesi come numero di destinatari che potenzialmente ricevono invii postali, rappresentati dal numero di abitazioni, negozi e uffici), e poi applicando al risultato ottenuto alcuni parametri statistici determinati da PI. Ebbene, nel 2011 e 2012³⁸ il parametro dell'indice di frequenza e, quindi, il carico di lavoro attribuito alle attività di preparazione e consegna della posta indescritta, è stato calcolato in riferimento ad un numero di giorni di recapito annui pari a 300 (rappresentativo di una frequenza di 6 giorni alla settimana, sottratte le festività), sebbene in tali anni il numero annuo di giorni di recapito sia stato pari a circa 250 (in quanto la frequenza di recapito è stata pari a 5 giorni alla settimana).

In pratica, la formula di calcolo dell'indice di frequenza non ha tenuto conto, negli anni in questione, del fatto che la riduzione del numero di giorni settimanali di recapito da 6 a 5 il ha determinato un incremento medio del numero di invii recapitati per ciascun giorno pari al 20% (ad es. se il portalettere recapitasse 120 invii in 6 giorni, il numero medio per giorno sarebbe pari a 20; gli stessi 120 invii, recapitati in 5 giorni, determinano una media giornaliera di 24, ovvero un incremento di 4 invii al giorno, pari al 20% del totale).

Il mancato aggiornamento, a seguito della riduzione della frequenza di recapito, del parametro del numero di giorni annuo di recapito ha determinato, dunque, una sottostima del parametro dell'indice di frequenza e, di conseguenza, una sottostima del

³⁷ Salvo che per un limitato numero di CD che, nel 2012, sono stati interessati da un intervento straordinario di incremento della produttività che sarà meglio descritto nel seguito.

³⁸ Salvo che per un numero limitato di CD che è stato interessato, nel 2012, dall'intervento straordinario sulla produttività del portalettere descritto in precedenza.

carico di lavoro del portalettere per le attività di preparazione e consegna della posta indescritta. Tale sottostima, in particolare, ha consentito di compensare, nell'ambito del calcolo della prestazione del portalettere, gli effetti del mancato aggiornamento, a partire dal 2006, dei volumi per CD utilizzati per il calcolo dell'indice di frequenza. Rileva, in proposito anche il fatto che, nel 2006, sono stati attribuiti ai CD volumi complessivamente inferiori di oltre il 10% rispetto a quelli degli invii in descritti accettati nello stesso anno.

In definitiva, risulta che il calcolo della prestazione del portalettere, negli anni 2011 e 2012, prende a riferimento volumi di posta indescritta superiori a quelli effettivi di tali anni, ma anche un numero di giorni di consegna superiore a quello effettivo: considerato che i volumi consegnati dal portalettere ogni giorno sono pari ai volumi annui diviso i giorni di recapito, è evidente che la sovrastima dei volumi viene compensata dalla sovrastima del numero dei giorni di recapito.

Nell'attività di consegna, il numero di civici in media serviti ogni giorno dal portalettere rappresenta il numero di "fermate" che il portalettere deve effettuare, nel corso del proprio giro di recapito, al fine di accedere alle cassette postali di uno o più utenti da servire. Il tempo impiegato dal portalettere per fermarsi, parcheggiare il mezzo di recapito, raggiungere il civico, accedere all'interno dello stabile (ove le cassette non siano esterne) e poi tornare al mezzo di recapito e ripartire, determina un costo attribuibile alla attività di consegna al civico e indipendente dal numero di utenti e di invii da consegnare. A tale ultimo costo, poi, deve aggiungersi quello relativo alla attività di inserimento delle lettere nelle cassette postali degli utenti presenti al civico, che dipende dal numero di cassette da riempire (che può variare da uno a diverse decine) più che dal numero di lettere da consegnare (si pensi, ad esempio, alla differenza di tempo impiegato tra l'attività di inserire 10 lettere in un'unica cassetta e quella di inserire le stesse 10 lettere in 10 cassette diverse, considerato il tempo necessario ad associare ogni lettera alla specifica cassetta del destinatario).

Il carico di lavoro del portalettere, dunque, risente effettivamente della probabilità che ciascun civico appartenente alla sua zona di recapito (area territoriale che il portalettere deve servire) riceva effettivamente almeno un invio di posta: in presenza di almeno un invio da recapitare, infatti, il portalettere deve fermarsi presso il civico e compiere una serie di attività, come evidenziato in precedenza.

Un indicatore attendibile della probabilità che un civico debba essere servito dal portalettere è dato dal rapporto tra volumi postali e civici serviti: tale rapporto è rappresentativo della probabilità che un civico debba essere servito in considerazione della tendenziale stabilità

della distribuzione dei volumi sui civici (cioè ogni civico tende a ricevere una percentuale piuttosto stabile della corrispondenza complessivamente recapitata).

PI rileva che, tra il 2006 ed il 2011, il rapporto tra volumi giornalieri di posta indescritta (da Relazione sulla gestione di PI, al netto dei volumi di posta non indirizzata³⁹) e civici (risultanti dal simulatore della prestazione di recapito di PI consegnato all'Autorità, e che si ipotizzano, per omogeneità di confronto, sempre pari a quelli del 2011) è passato da [omissis] (probabilità del [omissis]%) ad [omissis]⁴⁰ (probabilità del [omissis]%), per l'effetto combinato della riduzione dei volumi e della riduzione del numero dei giorni di recapito (da 6 a 5 giorni di recapito settimanali): in pratica, tanto nel 2006 quanto nel 2011 (e nel 2012), il portalettere ha una probabilità media superiore al 100% di doversi fermare presso un civico per recapitare almeno una lettera indescritta.

Il fatto che della probabilità che un civico debba essere servito dal portalettere si sia ridotta limitatamente tra 2006 e 2011 è riconducibile alla già citata riduzione da 6 a 5 giorni della frequenza settimanale di recapito. Tale riduzione della frequenza di recapito, ed il conseguente ridimensionamento della rete, hanno in gran parte compensato gli effetti della riduzione dei volumi verificatasi tra il 2006 ed il 2011: la riduzione dei volumi totali del 25% circa, infatti, è stata controbilanciata dall'incremento del 20% dei volumi giornalieri determinato dalla riduzione della frequenza di recapito.

Per quanto riguarda il 2012, si ribadisce che, in tale anno, PI ha avviato un intervento straordinario sulla produttività dei portalettere che ha consentito di eliminare, principalmente nel corso del 2013 circa [omissis] zone di recapito.

Per quanto sopra, sotto il profilo della variazione del rapporto tra volumi e civici serviti, non si ravvisano, a valle degli interventi di efficientamento descritti, ulteriori margini di riduzione della prestazione di recapito, tenuto anche conto del fatto che, nel 2011, ciascun portalettere serviva giornalmente un maggior numero di civici rispetto al 2006 ([omissis] in media nel 2011, contro circa [omissis] nel 2006, ipotizzando un numero totale di civici pari a quello del 2011) per effetto della riduzione del numero di zone di recapito (circa [omissis]zone in meno nel 2011 rispetto al 2006). Rileva in tal senso anche l'ampliamento del numero delle abitazioni correlato alla crescita della popolazione residente nel Paese (in base ai dati Eurostat la popolazione italiana è cresciuta di 1,3 milioni di persone tra 2006 e 2011, pari ad un incremento del 2,2%).

Ai fini della quantificazione della prestazione, tuttavia, rileva anche il rapporto tra volumi di corrispondenza indescritta ed utenti (abitazioni, negozi, uffici): tale rapporto ha registrato, tra il 2006 ed il 2011 una lieve flessione, passando da [omissis] (probabilità [omissis]%) a

³⁹ I volumi considerati comprendono anche gli invii per estero, che pesano meno del 2% del totale.

⁴⁰ Lo stesso rapporto è stato pari ad [omissis] (probabilità del [omissis] %) nel 2012.

[omissis]⁴¹ (probabilità [omissis]%), sempre per l'effetto combinato della riduzione dei volumi e della riduzione del numero dei giorni di recapito (da 6 a 5 giorni di recapito settimanali): in entrambi gli anni il portalettere deve consegnare circa [omissis]. Risulta sufficientemente evidente che una variazione di tale entità della probabilità di servire un singolo utente non giustifichi una variazione della prestazione del portalettere ulteriore rispetto a quella determinata nell'ambito degli interventi sulla rete di recapito realizzati tra il 2008 ed il 2011 e descritti in precedenza, considerato che, come evidenziato, una volta che il portalettere si è fermato ad un civico, il costo incrementale o decrementale per il recapito di una lettera risulta trascurabile. Si pensi, facendo l'esempio di un condominio con 20 cassette delle lettere, alla differenza di costo esistente, una volta che il portalettere si è fermato ed è entrato nello stabile, tra imbucare 12 lettere ovvero 11 (che sarebbe la differenza tra 2006 e 2011).

Per il 2012, occorre tenere conto anche degli effetti del citato intervento straordinario avviato in tale anno e completato nel 2013.

Intervallo temporale di riferimento per gli interventi di razionalizzazione (preparazione e consegna)

Rispetto alla scelta dell'intervallo temporale (2006 – 2011) preso a riferimento dall'Autorità ai fini della valutazione della congruità tra variazioni dei volumi e dimensionamento della rete di recapito nell'anno 2011, PI ritiene che sarebbe stato opportuno, sulla base di considerazioni di tipo operativo, fare riferimento al periodo 2006 – 2010.

Qualora, infatti, PI avesse inteso operare, con effetto sul 2011, un intervento di riorganizzazione della rete di recapito conseguente alla riduzione dei volumi verificatasi negli anni precedenti, non avrebbe evidentemente avuto la possibilità di calibrare l'intervento rispetto ai volumi consuntivi del 2011 stesso, in quanto tali volumi sarebbero stati conoscibili solo dopo la fine dell'anno (cioè nel 2012). Ciò è tanto più vero se si considera che un eventuale intervento di riorganizzazione (sulla cui complessità ci si soffermerà nel seguito), per poter essere implementato a regime entro l'inizio del 2011, avrebbe dovuto essere avviato, nell'ipotesi più ottimistica, non oltre la metà del 2010⁴² (e quindi prima ancora di conoscere i volumi consuntivi del 2010). Un intervento di riorganizzazione della rete di recapito per il 2011 avrebbe dovuto, dunque, essere basato o sui volumi consuntivi nel 2009 ovvero su una stima di PI, effettuata nella prima metà del 2010, dei volumi a consuntivo del 2011. La possibilità di dimensionare la rete di recapito sulla base di volumi stimati, tuttavia, apparirebbe preclusa dall'esistenza degli obblighi di servizio universale: qualora, infatti, la stima della riduzione dei volumi risultasse errata per eccesso, si

⁴¹ Lo stesso rapporto è stato pari ad [omissis] (probabilità del [omissis] %) nel 2012.

⁴² Il fatto che gli interventi di razionalizzazione della rete dell'FSU sono complessi e richiedono tempi lunghi viene evidenziato anche dal Parere WIK sulla metodologia di PI citato in precedenza.

rischierebbe di compromettere la regolare fornitura del servizio universale, e ciò soprattutto se esistesse, come l'Autorità ipotizza, un rapporto di diretta proporzionalità tra volumi, prestazione e dimensionamento della rete di recapito.

Quand'anche, in via del tutto ipotetica, PI avesse potuto operare nel 2011 un intervento di razionalizzazione della rete basato sui volumi consuntivati nel 2010, risulta che in tale ultimo anno la variazione della probabilità di servire un civico e quella di servire un utente è stata, rispetto al 2006 (ipotizzando, per omogeneità di confronto, un numero totale di civici uguale per tutti gli anni e pari a quello del 2011), del tutto trascurabile (passando rispettivamente da [omissis] nel 2006 a [omissis] nel 2010 e da [omissis] nel 2006 a [omissis] nel 2010, si veda la tabella di seguito). Tale risultato è dovuto al fatto che, come illustrato in precedenza, la riduzione dei volumi tra il 2006 ed il 2010 è stata quasi completamente compensata dalla riduzione del numero di giorni di consegna settimanali: a parità di altre condizioni, infatti, il passaggio da 6 a 5 giorni di recapito per settimana determina un incremento del numero medio di invii per giorno pari al 20%.

Evoluzione volumi di posta indescritta per civico e per utente

	2006	2010	2011	2012
Volumi di posta indescritta (mln)				
Giorni di recapito				
Volumi per giorno di recapito (mln)				
Civici (2011) (mln)				
Volumi per giorno per civico				
Utenti (abitazioni, negozi, uffici) (mln)				
Volumi per giorno per utente			[omissis]	

Per quanto sopra, PI, sulla base dei dati consolidati noti nel 2011 (cioè quelli del periodo 2006 – 2010), riscontrata – a valle della riduzione della frequenza di recapito e della riorganizzazione della rete di recapito – la sostanziale assenza di variazioni della probabilità per il portalelettere di servire un civico o un utente, non avrebbe potuto, né dovuto, effettuare, nell'anno 2011 stesso, alcun ulteriore intervento di riduzione della prestazione di preparazione e consegna della posta indescritta, né di razionalizzazione della rete di recapito.

Per l'anno 2012 valgono le medesime considerazioni effettuate per il 2011, con l'aggiunta del fatto che, nel corso del 2012, PI ha avviato, comunicandolo preventivamente all'Autorità⁴³, un intervento straordinario di incremento della produttività della prestazione dei portalelettere. Tale intervento, reso necessario dal drastico deterioramento delle condizioni di

⁴³ Nota inviata ad AGCom il 30 maggio 2012 ad integrazione del piano di interventi 2012 su uffici postali e strutture di recapito.

mercato⁴⁴, ha consentito, una volta implementato a regime (nel corso del 2013) il taglio di circa [omissis] zone di recapito. A fronte di un intervento di efficientamento di tale rilevanza – che, aggiungendosi ai due interventi effettuati tra il 2008 ed il 2011, ha determinato un taglio complessivo di quasi [omissis] zone di recapito tra il 2008 ed il 2013, pari a circa il [omissis] del totale – non sembra che possa essere ipotizzato alcun ulteriore intervento di efficientamento della prestazione del portalettere nel periodo in esame.

Rapporto tra probabilità di servire un civico ed attività di percorrenza

Le percorrenze del portalettere, come illustrato in precedenza, si compongono di gita e raccordi.

Riguardo al rapporto tra riduzione dei volumi e riduzione dell'attività di percorrenza, rileva il fatto che l'attività di percorrenza risente, oltre che della lunghezza dei percorsi e della tipologia di mezzo di trasporto utilizzato, delle caratteristiche urbanistiche della zona servita in termini di densità dei civici (rapporto tra gita e numero di civici, ovvero distanza media tra i civici della zona).

La densità dei civici incide sia sulle velocità di percorrenza dei raccordi (es. in città, dove la densità è elevata, la velocità è più bassa che nelle aree extraurbane, dove la densità è bassa, per motivi di traffico e di sicurezza), sia sulla velocità di percorrenza della gita (es. in città, dove la densità è elevata, la velocità è più bassa che nelle aree extraurbane, dove la densità è bassa, dal momento che il portalettere deve effettuare fermate molto ravvicinate tra loro e ciò riduce la sua velocità di percorrenza media).

Anche in questo caso, dunque, risulta corretto identificare un rapporto tra la probabilità che il portalettere debba servire un civico e prestazione del portalettere. A differenza dell'attività di consegna, tuttavia, in questo caso devono essere considerati tutti i volumi di corrispondenza indirizzata, descritti ed indescritti, dal momento che l'attività di percorrenza è comune a tutte le tipologie di corrispondenza. Tra il 2006 ed il 2011, il rapporto tra volumi giornalieri di tutta la posta indirizzata, descritta ed indescritta (da Relazione sulla gestione di PI, al netto dei volumi di posta non indirizzata⁴⁵), e civici (risultanti dal simulatore della prestazione di recapito di PI e che si ipotizzano, per omogeneità di confronto, sempre pari a quelli del 2011) è passato da [omissis] (probabilità [omissis]%) ad [omissis]⁴⁶ (probabilità [omissis]%), per l'effetto combinato della riduzione dei volumi e della riduzione del numero dei giorni di recapito (da 6 a 5 giorni di recapito settimanali): in pratica, tanto nel 2006 quanto nel 2011 (e nel 2012), il portalettere ha una probabilità media superiore al 100% di doversi fermare presso un civico per recapitare almeno una lettera. Non essendoci variazioni

⁴⁴ in termini di calo dei ricavi dei servizi postali, pari all'11% per il solo 2012, che avrebbe, nel giro di qualche anno, messo a rischio la stessa sopravvivenza aziendale, considerato che si prevedeva avere carattere non transitorio

⁴⁵ I volumi considerati comprendono anche gli invii per estero, che pesano meno del 2% del totale.

⁴⁶ Lo stesso rapporto è stato pari ad 1,13 (probabilità del 113%) nel 2012.

significative nella probabilità di servire un civico, il portalettere non ha alcuna possibilità di ridurre le proprie percorrenze, per cui non risulta che vi siano margini di riduzione della prestazione di recapito ulteriori rispetto a quelli realizzati con gli interventi di efficientamento della rete di recapito implementati tra il 2008 ed il 2011.

Anche in questo caso, dunque, la sostanziale invarianza della probabilità per il portalettere di servire un civico è stata garantita principalmente dall'intervento di complessiva riorganizzazione della rete di recapito implementato da PI tra la fine del 2010 e l'inizio del 2011, in funzione della riduzione da 6 a 5 giorni della frequenza settimanale di recapito.

In proposito, occorre considerare anche il fatto che, nel 2011, ciascun portalettere deve percorrere una gita più lunga rispetto al 2006 (incremento medio di circa il [omissis]% tra 2006 e 2011, ipotizzando, per omogeneità di confronto, che il totale delle percorrenze delle gite sia sempre pari a quello del 2011) per effetto della riduzione del numero di zone di recapito (circa [omissis]zone in meno nel 2011 rispetto al 2006). Rileva in tal senso anche l'ampliamento delle aree abitate correlato alla crescita della popolazione residente nel Paese (in base ai dati Eurostat la popolazione italiana è cresciuta di 1,3 milioni di persone tra 2006 e 2011, pari ad un incremento del 2,2%).

Intervallo temporale di riferimento per gli interventi di razionalizzazione (percorrenze)

Rispetto alla scelta dell'intervallo temporale (2006 – 2011) preso a riferimento dall'Autorità ai fini della valutazione della congruità tra variazioni dei volumi e dimensionamento della rete di recapito nell'anno 2011, PI ritiene, sulla base delle medesime considerazioni esposte in precedenza, che sarebbe stato opportuno fare riferimento al periodo 2006 – 2010. Quand'anche, in via del tutto ipotetica, PI avesse potuto operare nel 2011 un intervento di razionalizzazione della rete basato sui volumi consuntivati nel 2010, risulta che in tale anno la variazione della probabilità di servire un civico (considerando tutti i volumi di posta indirizzata) rispetto al 2006 (ipotizzando, per omogeneità di confronto, un numero totale di civici uguale per tutti gli anni e pari a quello del 2011), è stata del tutto trascurabile (passando da [omissis]nel 2006 a [omissis]nel 2010, si veda la tabella di seguito). Anche in questo caso la riduzione dei volumi tra il 2006 ed il 2011 è stata quasi completamente compensata dalla riduzione del numero di giorni di consegna settimanali.

Evoluzione volumi di posta indirizzata per civico

	2006	2010	2011	2012
Volumi di posta indirizzata (mln)				
Giorni di recapito				
Volumi per giorno di recapito (mln)				
Civici (2011) (mln)				
Volumi per giorno per civico			[omissis]	

Per quanto sopra, PI, sulla base dei dati consolidati noti nel 2011 (cioè quelli del periodo 2006 – 2010), riscontrata – a valle della riduzione della frequenza di recapito e della riorganizzazione della rete di recapito – la sostanziale assenza di variazioni della probabilità per il portalettere di servire un civico, non avrebbe potuto, né dovuto, effettuare, nell'anno 2011 stesso, alcun ulteriore intervento di riduzione della prestazione per le attività di percorrenza, né di razionalizzazione della rete di recapito.

Anche in questo caso, per l'anno 2012 valgono le medesime considerazioni effettuate per il 2011, con l'aggiunta del fatto che, nel corso del 2012, PI ha avviato, comunicandolo preventivamente all'Autorità⁴⁷, un intervento straordinario di incremento della produttività della prestazione dei portalettere. Tale intervento, reso necessario dal drastico deterioramento delle condizioni di mercato, come evidenziato on precedenza, ha consentito, una volta implementato a regime (nel corso del 2013) il taglio di circa [omissis] zone di recapito. A fronte di un intervento di efficientamento di tale rilevanza – che, aggiungendosi ai due interventi effettuati tra il 2008 ed il 2011, determina un taglio complessivo di quasi [omissis] zone di recapito tra il 2008 ed il 2013, pari a circa il [omissis]% del totale – non sembra che possa essere ipotizzato alcun ulteriore intervento di efficientamento della prestazione del portalettere nel periodo in esame.

Possibilità di riduzione della prestazione del portalettere relative alla posta indescritta in maniera proporzionale alla riduzione dei volumi (punto 163)

L'Autorità sembra ipotizzare una riduzione della prestazione del portalettere all'incirca proporzionale alla riduzione dei volumi, cioè compresa tra il 20 ed il 25% (ridotta poi, prudenzialmente, dalla stessa Autorità al 15%). Tali valutazioni dell'Autorità presuppongono la una elevata variabilità dei costi della attività di recapito nell'ambito della fornitura del SU.

PI ritiene, sulla base delle osservazioni formulate ai punti precedenti, che esista un elevato grado di rigidità dei costi del SU alle variazioni dei volumi, indotto principalmente dagli obblighi di servizio universale. Secondo PI, la riduzione dei volumi non può determinare una proporzionale riduzione dei costi delle attività del portalettere a parità di livello degli obblighi di SU.

A conferma di quanto sopra, si rileva che l'intervento di efficientamento della rete di recapito, implementato tra il 2010 ed il 2011, che ha consentito di compensare gli effetti della riduzione dei volumi non sarebbe stato realizzabile se non fosse intervenuto un allentamento degli obblighi di SU (riduzione della frequenza settimanale di recapito).

⁴⁷ Nota inviata ad AGCom il 30 maggio 2012 ad integrazione del piano di interventi 2012 su uffici postali e strutture di recapito.

Tale assunto è confermato da quanto emerge dalla letteratura economica di settore. In particolare, studi della Commissione Europea (es. Studio WIK 2013, citato in precedenza) evidenziano una elevata incidenza di costi fissi nell'attività di recapito, crescente al diminuire dei volumi pro capite (in Italia si registrano volumi pro capite 3 o 4 volte inferiori a quelli dei principali Paesi europei, come risulta dallo stesso Studio WIK).

Conclusioni su relazione tra volumi di posta indescritta e prestazione del portalettere

In conclusione, PI ritiene che le variazioni, registrate nel periodo 2006 – 2011, dei volumi e della probabilità che il portalettere debba servire un civico ovvero un utente non avrebbero consentito, negli anni 2011 e 2012, interventi di efficientamento ulteriori rispetto a quelli, di portata estremamente rilevante, che sono stati effettivamente messi in atto nel periodo in esame. Il principale di tali interventi di efficientamento è quello implementato tra il 2010 ed il 2011, reso possibile dalla riduzione della frequenza settimanale di recapito che ha consentito di tagliare oltre [omissis] zone di recapito. Proprio l'effettuazione di tale intervento costituisce la dimostrazione della stretta correlazione tra obblighi di SU e dimensionamento della rete di recapito: la sola riduzione dei volumi, in corso ormai da alcuni anni, non ha consentito di ridurre la prestazione del portalettere ed il numero di zone di recapito, mentre l'allentamento degli obblighi di servizio si è tradotto in un [omissis] ridimensionamento della rete di recapito universale⁴⁸.

Alla base del fenomeno appena descritto c'è la sproporzione tra i vincoli di servizio universale ed il livello di domanda dei servizi postali in Italia. L'Italia è un Paese caratterizzato da un mercato postale strutturalmente debole (volumi pro capite tre o quattro volte inferiori a quelli dei principali Paesi europei⁴⁹) e da un territorio costoso da servire (bassa urbanizzazione⁵⁰ ed elevata percentuale di zone montuose): la combinazione di tali fattori fa sì che la fornitura del servizio universale avvenga, con l'attuale livello di obblighi di servizio universale, strutturalmente in perdita, nonostante gli sforzi di efficientamento dei costi da parte del FSU. La dimostrazione di quanto sopra risiede nella constatazione che nessun operatore postale libero da vincoli di servizio offre, neppure per ambiti territoriali limitati, livelli di servizio paragonabili a quelli complessivi del SU. L'entità della perdita del SU non può che aumentare in presenza di una riduzione dei volumi in un contesto di obblighi di servizio invariati, dal momento che gli obblighi rendono rigidi i costi della rete.

⁴⁸ Una eccezione, rispetto a questa affermazione, è stata rappresentata dall'intervento straordinario di incremento della produttività della prestazione dei portalettere avviato nel 2012 ed implementato nel 2013: tale intervento è stato reso possibile solo dalla eccezionalità gravità dell'andamento economico del settore postale ed, avendo determinato un incremento della produttività dei portalettere che non risulta avere pari tra gli altri principali operatori europei, verosimilmente, non potrà essere replicato in futuro.

⁴⁹ Come risultante dallo Studio WIK, citato in precedenza.

⁵⁰ Come risultante dallo Studio WIK, citato in precedenza.

Sulla base di tali premesse, risulta con evidenza che l'unica possibilità di garantire la sostenibilità economica della fornitura del SU nei prossimi anni è quella di prevedere una riduzione del livello degli obblighi in correlazione alla riduzione del livello della domanda e dei volumi. Esattamente su queste considerazioni si basa la proposta di PI di implementazione del recapito a giorni alterni, formalizzata all'Autorità nel mese di novembre 2013, immediatamente a valle della implementazione dell'intervento straordinario sulla produttività dei portalettere⁵¹: l'implementazione del recapito a giorni alterni consentirebbe di raddoppiare i volumi giornalmente consegnati dal portalettere senza impatti di particolare rilievo sulla prestazione del portalettere (salvo che per la corrispondenza descritta), incrementando notevolmente il livello di saturazione dei costi fissi della rete di recapito e, quindi, il livello di saturazione della stessa. Affinché, tuttavia, l'implementazione del recapito a giorni alterni possa garantire una sostanziale riduzione dei costi della fornitura del SU, è necessario che tale frequenza di recapito sia estesa ad ambiti territoriali ben più ampi di quello oggi previsto dal quadro normativo (massimo un ottavo della popolazione nazionale).

Ipotesi di rimodulazione del numero di zone di recapito formulata dall'Autorità

In base alle proprie stime di riduzione della prestazione per effetto della riduzione dei volumi di posta indescritta, l'Autorità ha applicato una riduzione al punteggio di tutte le zone di recapito e formulato un'ipotesi di rimodulazione della rete di recapito finalizzata alla riduzione del numero di zone universali.

Si premette che PI non condivide, come illustrato, le stime di riduzione della prestazione del portalettere che sono alla base dell'ipotesi di rimodulazione dell'Autorità.

PI osserva, inoltre, che l'Autorità ha formulato un'ipotesi di rimodulazione teorica ma non sembra aver valutato tutti gli aspetti che incidono sulla effettiva possibilità di implementare la proposta stessa. In particolare PI ritiene che l'ipotesi di rimodulazione delle zone avrebbe dovuto tenere conto degli aspetti di seguito illustrati.

Corretto intervallo temporale di riferimento per gli interventi di razionalizzazione

Come rilevato in precedenza, la scelta dell'intervallo temporale (2006 – 2011) preso a riferimento dall'Autorità ai fini della valutazione della congruità tra variazioni dei volumi e dimensionamento della rete di recapito nell'anno 2011, appare non compatibile con la effettiva realizzabilità dell'intervento.

⁵¹ Valutazioni di opportunità hanno determinato la scelta di PI di effettuare prioritariamente l'intervento più complesso dal punto di vista della gestione delle relazioni industriali (ovvero l'incremento della produttività dei portalettere a parità di stipendio) e poi quello meno complesso sotto il medesimo profilo (il recapito a giorni alterni), in quanto previsto dallo stesso quadro regolatorio.

PI ritiene che sarebbe stato opportuno, sulla base di considerazioni di tipo operativo, fare riferimento, per una razionalizzazione con effetto nel 2011, alle variazioni di volumi verificatesi, ammassimo, entro il 2010.

Si rimanda, in proposito, a quanto argomentato nei punti precedenti.

Tempi di implementazione degli interventi sulla rete logistica e di recapito

Come rilevato in precedenza di implementazione: le riorganizzazioni della rete postale costituiscono interventi complessi e non rapidamente implementabili.

Di conseguenza, non è ragionevole ipotizzare che la rete del FSU possa essere istantaneamente adeguata alle variazioni del contesto operativo, ma bisogna considerare i tempi necessari per implementare un intervento di razionalizzazione salvaguardando la continuità della fornitura del SU. Un intervento di razionalizzazione dell'intera rete di recapito universale, concepito nel 2011, potrebbe richiedere oltre un anno di tempo per la effettiva implementazione.

Si rimanda, in proposito, a quanto riportato nella risposta alla domanda 4.1.

Compatibilità dell'intervento ipotizzato con altri interventi incorso.

Come rilevato nella risposta alla domanda 4.1, l'implementazione della complessiva riorganizzazione della rete di recapito legato al passaggio della frequenza di recapito da 6 a 5 giorni alla settimana si è conclusa nel mese di maggio 2011. Risulta dunque evidente che, nel corso del 2011, non sarebbe stato comunque possibile, anche solo per motivi di tempo, implementare alcun altro intervento sulla rete di recapito.

Per quanto riguarda il 2012, si osserva che, in tale anno, PI ha effettivamente avviato un intervento di razionalizzazione della rete di recapito (sebbene di carattere straordinario) che è stato implementato a regime nel corso del 2013

Esistenza di vincoli operativi da valutare sul territorio

Relativamente alla ipotesi formulata dall'Autorità di perequazione del punteggio delle zone di recapito e di riduzione del numero delle stesse, si osserva che tale ipotesi, sebbene contenga un margine di prudenza, necessita comunque di una verifica di fattibilità sul territorio.

Occorre, infatti, tenere conto del complesso dei fattori operativi e geografici che incidono sulla realizzabilità delle razionalizzazioni ipotizzate e che non sono valutabili se non considerando tutte le peculiarità di ciascuna area territoriale.

In conclusione, per i motivi esposti sopra, PI non condivide le valutazioni dell'Autorità relative all'ipotesi di riduzione del numero di zone di recapito e ritiene che, negli anni 2011 e 2012

non sarebbe stato possibile implementare alcun altro intervento oltre a quelli, di estrema rilevanza, effettivamente implementati o avviati da PI negli anni stessi.

Conclusioni sulla domanda D.5.1

PI non condivide l'orientamento dell'Autorità in merito al dimensionamento dell'articolazione universale di Poste Italiane per i motivi esposti in precedenza.

PI rileva, in particolare, che, diversamente da quanto sostenuto dall'Autorità, la probabilità che il portalettere debba effettivamente servire un civico non si è ridotta significativamente tra il 2006 ed il 2011.

Inoltre, sembra che l'Autorità ipotizzi che PI avrebbe potuto ridimensionare la rete di recapito universale in relazione al calo dei volumi di corrispondenza verificatosi tra il 2006 ed il 2011 senza, tuttavia, valutare gli effetti sulla prestazione del portalettere dei [omissis] interventi di ridimensionamento della rete realizzati da PI tra il 2008 ed il 2011 e tra il 2012 ed il 2013 (taglio complessivo di circa [omissis]zone di recapito).

Per quanto sopra, PI propone, ai fini del calcolo del costo netto, di non apportare alcuna rettifica ai costi della rete di recapito nello scenario FSU per gli anni 2011 e 2012.

D.5.2 Si condivide l'analisi dell'Autorità in merito allo scenario controfattuale nell'ipotesi di assenza di obblighi di servizio universale?

PI non ritiene condivisibile l'analisi dell'Autorità per le motivazioni di seguito esposte.

Determinazione delle risorse dell'articolazione mercato evitabili in assenza di obblighi di SU

In relazione alle risorse relative all'articolazione mercato (Linee Mercato, LME) evitabili in assenza di obblighi di SU, l'Autorità rileva che, secondo quanto sostenuto da PI, *“gli attuali accordi contrattuali con società esterne che si occupano dell'articolazione mercato sono indipendenti dai volumi di corrispondenza e dalla frequenza di recapito”* e, pertanto, non sarebbe sufficientemente giustificato *“il rapporto tra gli obblighi di servizio universale e le attuali modalità contrattuali previste dalla società nei confronti delle agenzie di articolazione mercato esternalizzate”*. Sulla base di tali considerazioni, sembrerebbe emergere l'intento dell'Autorità di scomputare dal calcolo del costo netto le risorse relative alle LME evitabili.

Sul punto si osserva che, indipendentemente dalle modalità contrattuali previste nei confronti delle società esterne che si occupano delle attività relative all'articolazione mercato, le attività svolte dalle LME dipendono in larghissima parte dalla frequenza di recapito implementata da PI. Infatti, nel documento inviato a codesta Autorità il 12 febbraio c.a., l'Azienda ha evidenziato che il 97% delle attività svolte dalle LME sono direttamente collegate alla frequenza di recapito. Inoltre, come noto, le LME svolgono anche attività di supporto ai portalettere e, pertanto, il loro dimensionamento è evidentemente connesso al dimensionamento della rete di recapito. Di conseguenza - considerando che in assenza di obblighi PI adotterebbe una frequenza di recapito notevolmente inferiore rispetto a quella attuale a cui si associerebbe, evidentemente, un numero di portalettere inferiore - è evidente che qualora PI non fosse stata soggetta ad obblighi di SU si sarebbe dotata di un numero di LME inferiore rispetto a quello attuale e proporzionale al dimensionamento della rete dei portalettere. Pertanto, si ritiene che le risorse relative alle LME evitabili debbano essere incluse nel calcolo del costo netto.

Suddivisione dei Comuni in cluster

Con riferimento ai criteri adottati per la suddivisione dei Comuni in cluster, l'Autorità sostiene che il criterio adottato da PI sarebbe quello *“della densità di popolazione, ossia i comuni AM sono quelli a più alto valore di concentrazione di abitanti”*. Tuttavia, da alcune analisi condotte dall'Autorità stessa, emergerebbe che *“molti comuni non risultano serviti con frequenza di recapito giornaliera, bensì, per la maggior parte, con frequenza pari a una volta alla settimana, nonostante tali comuni presentino densità di popolazione superiore al minor valore di densità di popolazione tra i comuni classificati da Poste Italiane come AM”*.

Sul punto si fa presente che il criterio adottato dall'Azienda per la suddivisione dei Comuni in cluster caratterizzati da una diversa frequenza di recapito è quello relativo alla attrattività

commerciale, in quanto è evidente che un operatore libero da vincoli offrirebbe livelli di servizio più elevati nei Comuni con maggiore attrattività commerciale e viceversa. Da ciò ne deriva che, essendo i Comuni AM quelli con il più alto livello di attrattività commerciale, l'Azienda, anche in assenza di obblighi di SU, ha ipotizzato di continuare a presidiare tali Comuni con un livello di servizio elevato e caratterizzato da una frequenza di recapito giornaliera. Per quanto riguarda i restanti Comuni, non classificati come AM, si fa presente che il criterio utilizzato per la suddivisione in cluster è quello relativo alla numerosità di popolazione: infatti, come già illustrato a codesta Autorità, *“in considerazione della relazione esistente tra numerosità della popolazione, volumi recapitati e attrattività commerciale di ciascun Comune, è evidente che un operatore libero da vincoli offrirebbe livelli di servizio più elevati nei Comuni con popolazione maggiore (come effettivamente si riscontra nel mercato postale italiano da parte di altri operatori)”* (cfr. verbale relativo all'incontro del 15 gennaio c.a.). Pertanto, si ritiene che l'analisi svolta dall'Autorità sulla densità di popolazione dei vari Comuni sia priva di significatività in quanto, come detto, il criterio utilizzato dall'Azienda per la suddivisione dei Comuni in cluster è quello relativo alla attrattività commerciale.

Confronto tra livelli di servizio effettivamente offerti dal FSU e requisiti minimi imposti dagli obblighi di SU (recapito a giorni alterni)

In relazione all'analisi relativa alla verosimiglianza delle ipotesi effettuate da PI nella definizione dello scenario controfattuale, l'Autorità effettua un confronto tra i livelli di servizio attualmente offerti dall'Azienda ed i requisiti minimi imposti dagli obblighi di SU. In particolare, secondo l'Autorità, *“nel 2012 Poste Italiane avrebbe potuto attuare il recapito a giorni alterni secondo quanto previsto dal Contratto di Programma, con un potenziale impatto sulla riduzione del costo netto del servizio universale [...]”*. Tuttavia, considerando che l'Azienda non ha attuato tale modalità operativa, l'Autorità ritiene *“ipotizzabile, per quanto concerne le variazioni della frequenza di recapito, l'assenza di cambiamenti radicali nella strategia commerciale dell'operatore non soggetto agli obblighi del servizio universale”*.

Sul punto si osserva che già nel Piano di recapito, inviato a codesta Autorità nel febbraio 2012, **[omissis]**.

Di conseguenza, risulta evidente che PI aveva manifestato la sua intenzione di attuare il recapito a giorni alterni sin dall'inizio del 2012 e che la mancata attuazione di tale modalità operativa è giustificata, dal punto di vista di PI, dalla necessità di implementare prioritariamente l'intervento straordinario sulla produttività della prestazione del portalettere e, dal punto di vista dell'Autorità, dalla necessità di verificare il costo netto del servizio universale.

Determinazione della frequenza di recapito ottima nello scenario controfattuale

In relazione al modello operativo elaborato da PI per determinare la frequenza di recapito ottima in assenza di obblighi di SU, l'Autorità afferma che *“Come evidenziato, nel modello operativo elaborato da Poste Italiane vi sono alcune ipotesi e valutazioni che comportano il verificarsi di condizioni che non appaiono sufficientemente robuste [...]”*.

Sul punto si fa presente che, dalla lettura dello schema di provvedimento sottoposto a consultazione, non emerge quali siano le ipotesi e le valutazioni che comportano *“il verificarsi di condizioni che non appaiono sufficientemente robuste [...]”*. Inoltre, si osserva che, come noto a codesta Autorità, il modello economico elaborato dall'Azienda è basato in larga parte su uno studio condotto dalla società PriceWaterhouseCoopers (PWC) per conto della Commissione Europea⁵² e che, il modello utilizzato dalla scrivente, è diventato un capito di una pubblicazione di riferimento a livello internazionale per il settore postale, in quanto ritenuto di interesse e rilevanza da un punto di vista accademico (Reforming the postal sector in the face of electronic competition, ed. By Crew & Kleindorfer 2012).

In relazione alla riduzione della frequenza di recapito in assenza di obblighi di SU, l'Autorità rileva che *“i Paesi europei che hanno adottato l'uso di uno scenario di riferimento per il calcolo del costo netto del servizio universale hanno ipotizzato una riduzione della frequenza di recapito solamente in alcune aree geografiche marginali, e comunque mantenendo anche in tali aree una frequenza di recapito non inferiore a 2-3 giorni alla settimana”*. In particolare, l'Autorità cita alcuni esempi, relativi ad altri Paesi europei, da cui emergerebbe la non verosimiglianza delle ipotesi effettuate da PI nella definizione dello scenario controfattuale:

1. *“l'operatore FSU norvegese Posten Norge, nonostante le condizioni nazionali non favorevoli in termini demografici e geografici, con una densità di popolazione di appena 15 abitanti per km², non ha ritenuto di ipotizzare uno scenario controfattuale dove la strategia commerciale alternativa in assenza di obblighi di servizio universale fosse rappresentata dalla notevole riduzione della fornitura dei servizi postali di base alla popolazione norvegese”*;
2. *“In Danimarca, è stata ipotizzata una riduzione della frequenza di recapito da 6 a 5 giorni alla settimana nell'ipotesi di assenza di obblighi di servizio universale, evitando pertanto la consegna della corrispondenza nella sola giornata del sabato”*;
3. *“[...] in Slovacchia, dove la densità di popolazione è poco più della metà di quella italiana e si registrava nel 2011 un numero di invii postali pro capite sensibilmente*

⁵² PriceWaterhouseCoopers, “The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009” (Final Report and Annexes), 2006.

inferiore rispetto all'Italia, lo scenario di riferimento per l'operatore NFSU prevede una frequenza di recapito pari a 3 giorni alla settimana in alcune zone di recapito e 5 giorni alla settimana nella restante parte del territorio nazionale”.

In relazione alle considerazioni effettuate dall'Autorità si osserva che le ipotesi alla base dello scenario controfattuale sono strettamente connesse alle caratteristiche del mercato postale da servire. In questo senso, si osserva che i Paesi citati dall'Autorità presentano caratteristiche tali da renderli assolutamente non confrontabili con l'Italia in quanto caratterizzati da una popolazione notevolmente inferiore rispetto a quella italiana (la Norvegia, la Danimarca e la Slovacchia hanno una popolazione pari a circa 5 milioni di abitanti contro i circa 60 milioni dell'Italia)⁵³ e paragonabile a quella che caratterizza una sola regione del territorio nazionale italiano. Inoltre, sia la Norvegia, sia la Danimarca presentano un livello di invii procapite ed un tasso di urbanizzazione notevolmente superiori rispetto a quelli dell'Italia (il numero di invii procapite è pari a 274 in Norvegia e 159 in Danimarca, contro i 73 del mercato italiano, mentre il tasso di urbanizzazione è pari al 79% in Norvegia ed al 87% in Danimarca contro il 68% dell'Italia)⁵⁴. Sulla base delle evidenze illustrate, si ritiene che il confronto tra le ipotesi effettuate dagli operatori citati dall'Autorità e quelle effettuate da PI sia non significativo.

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

In relazione alle perplessità espresse dall'Autorità circa la *“effettiva sostenibilità rispetto alle condizioni tecniche del processo produttivo del recapito”* della riduzione della frequenza di recapito ipotizzata, si osserva che tali perplessità non risultano supportate da alcuna analisi tecnica del processo di recapito. Inoltre, si fa presente che nel corso delle interlocuzioni avvenute tra l'Azienda e codesta Autorità, nell'ambito della valutazione del costo netto per gli

⁵³ Fonte: studio WIK (2013) – Country reports

⁵⁴ Fonte studio WIK (2013).

anni 2011 e 2012, non sono emerse specifiche richieste dell'Autorità volte ad approfondire aspetti tecnici relativi alla effettiva implementabilità di una frequenza di recapito di due giorni a settimana.

In relazione alle considerazioni relative agli impatti negativi sulla domanda dei servizi postali, si osserva che, secondo le ipotesi formulate dalla scrivente, i ricavi in assenza di obblighi si ridurrebbero anche per tenere conto degli effetti negativi sulla domanda derivanti dalla riduzione della frequenza di recapito. Inoltre, si osserva che, secondo l'Autorità, la stima dei ricavi persi relativi ad alcuni servizi postali dovrebbe essere rivista per tenere conto della chiusura degli uffici postali, dell'introduzione dell'IVA, della cessazione della riserva sugli Atti Giudiziari e della chiusura dei centri di accettazione business. Considerando che tali aspetti non sono riconducibili alla frequenza di recapito, se ne deduce che la stima dell'impatto sulla domanda derivante dalla riduzione della frequenza di recapito, effettuata da PI, risulti condivisa dalla stessa Autorità. Pertanto, considerando che la riduzione della frequenza di recapito ipotizzata – consistente nel passaggio da 5 a 2 giorni di recapito a settimana - comporta un risparmio di costi superiore alla corrispondente perdita di ricavi, così come stimata da PI e condivisa dall'Autorità stessa, è evidente che – in una logica di massimizzazione del profitto, come quella che caratterizza lo scenario controfattuale - l'Azienda sceglierebbe sempre di ridurre la frequenza di recapito fino a 2 giorni a settimana. Di conseguenza, non si ritiene condivisibile la proposta dell'Autorità di limitare la riduzione della frequenza di recapito media ad un numero di giorni a settimana non inferiore a 3.

Calcolo delle risorse evitabili

In relazione al numero di FTE del recapito evitabili in assenza di obblighi di SU, l'Autorità sostiene che, tale numero, *“potrebbe essere calcolato come differenza tra il taglio complessivo di FTE ottenuto nell'ipotesi di operatore privo degli obblighi di servizio universale e il numero di FTE già evitabili da Poste Italiane come operatore fornitore del servizio universale in considerazione dell'intervento di razionalizzazione e ridimensionamento delle zone di recapito e della congruità della prestazione del portalelettere per effetto del calo dei volumi registrato rispetto ai valori 2006”*.

Ferme restando le considerazioni effettuate nella risposta alla domanda D.5.1, relative al fatto che non si condivide la proposta dell'Autorità di ridurre il numero di FTE dedicati al recapito nello scenario fattuale, si fa presente che, qualora l'Autorità intenda ridurre tale numero di FTE, il calcolo delle risorse evitabili proposto non sarebbe corretto e, pertanto, non risulterebbe condivisibile. Infatti, come illustrato in dettaglio nella risposta alla domanda D.4.1, il confronto tra lo scenario fattuale e quello controfattuale deve essere effettuato a

parità di livello di efficienza/inefficienza in modo da determinare, coerentemente con quanto previsto dalla terza Direttiva, il costo netto derivante esclusivamente dagli obblighi di SU. In questo senso, il calcolo proposto dall'Autorità, consistente nel determinare gli FTE evitabili attraverso il confronto tra due scenari che presentano due livelli diversi di efficienza/inefficienza, non sarebbe corretto. Per determinare il numero di FTE del recapito evitabili da imputare al calcolo del costo netto, il dimensionamento della rete di recapito nello scenario controfattuale avrebbe dovuto tenere conto del nuovo livello di partenza dello scenario fattuale: in particolare, il nuovo numero di FTE evitabili dovrebbe essere calcolato applicando al numero di FTE ipotizzato dall'Autorità nello scenario fattuale, la stessa riduzione percentuale ipotizzata da PI per la costruzione dello scenario controfattuale, che scaturisce dal passaggio della frequenza di recapito da 5 a 2 giorni a settimana.

Inoltre, è necessario evidenziare che la modifica del livello di FTE dedicati al recapito nello scenario fattuale, proposta dall'Autorità, determinerebbe, conseguentemente, una nuova articolazione delle SDR (infatti, ad un numero minore di portalettere, e quindi di zone di recapito, corrisponderebbe un numero minore di strutture di recapito) che, a sua volta, implicherebbe un diverso dimensionamento del processo logistico (smistamento e trasporto), con conseguente impatto sui costi dello scenario fattuale. Inoltre, come illustrato anche nella risposta D.4.1, il diverso livello dei costi sostenuti dal FSU si sarebbe tradotto in un diverso livello dei prezzi praticati dallo stesso fornitore a cui sarebbero corrisposti, quindi, dei volumi e dei ricavi diversi da quelli attualmente conseguiti dal FSU. A ciò aggiungasi che le considerazioni effettuate in relazione allo scenario fattuale valgono anche per lo scenario controfattuale: in particolare, l'individuazione di un nuovo scenario di partenza, così come proposta dall'Autorità, comporterebbe la revisione ex-novo dello scenario controfattuale al fine di rendere il calcolo del costo netto coerente con il quadro regolatorio vigente. In sintesi, al di là delle valutazioni relative alle difficoltà connesse all'implementazione di un simile approccio, si fa presente che il complesso delle revisioni descritte introdurrebbe un elevato grado di incertezza sul calcolo del costo netto in quanto, a differenza del calcolo proposto da PI, tale calcolo risulterebbe basato su un numero elevato di assunzioni arbitrarie e non su elementi oggettivi e dimostrabili. Tali valutazioni sono peraltro confermate sia nello studio FE (2013), laddove si sottolinea che la revisione dei ricavi richiede diverse assunzioni⁵⁵, e sia nel parere WIK, laddove si evidenzia che la revisione dei ricavi dello scenario fattuale può condurre a risultati poco trasparenti ed affidabili⁵⁶.

⁵⁵ A pagina 104 dello studio FE (2013) si afferma testualmente che: "Adjusting revenues and volumes would require certain assumptions to be made on how revenues could be expected to change, if prices changed".

⁵⁶ A pagina 4 del parere WIK si afferma testualmente che: "These adjustments [aggiustamento dei ricavi] would therefore negatively affect transparency and reliability of the net cost approach".

Pertanto, sulla base delle considerazioni effettuate, si ritiene non condivisibile l'approccio proposto dall'Autorità in quanto, secondo la scrivente, il calcolo del costo netto deve necessariamente essere effettuato partendo dalla configurazione operativa attuale del FSU.

D.6.1 Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sull'evitabilità della fase di smistamento in assenza di obblighi?

PI ritiene non condivisibili alcuni aspetti dell'analisi dell'Autorità sul dimensionamento della rete dei centri di smistamento di PI e sull'evitabilità della fase di smistamento in assenza di obblighi.

Di seguito si riportano le considerazioni di PI sulle valutazioni dell'Autorità.

Dimensionamento della rete dei centri di smistamento di PI

Secondo l'Autorità, dal modello operativo della fase di smistamento di PI emergerebbe che il costo netto dell'attività di smistamento dipende esclusivamente dai vincoli sull'attività di smistamento correlati al raggiungimento dell'obiettivo di recapito in J+1.

PI rileva, in proposito, che, nell'ambito della fase istruttoria del procedimento di verifica del costo netto⁵⁷, ha dichiarato che il numero dei CMP della rete di smistamento dell'operatore postale è funzione di più fattori, tra cui i volumi da lavorare, la qualità da erogare per effetto dei vincoli di servizio universale e la tecnologia impiegata nel processo di smistamento. Non è, dunque, corretto affermare che il costo netto dello smistamento dipenda esclusivamente dal vincolo dello SLA J+1. Anche i livelli di servizio regolamentati che prevedono il recapito in J+3, in particolare, costituiscono un vincolo che influisce sul costo netto dello smistamento e sul numero di nodi. Accettando, infatti, livelli di servizio peggiori del J+3, le attività di smistamento potrebbero ipoteticamente essere accentrate anche in un unico nodo. Il modello di smistamento dell'NFSU presentato da Poste, invece, prevede la garanzia di uno SLA (recapito escluso) contenuto entro il J+3. Tale scelta, è stata considerata ottimale in un'ottica costi/benefici, tenendo conto delle possibili perdite di volumi/ ricavi dell'NFSU che avrebbero potuto derivare dalla previsione di un livello di servizio più basso.

Secondo l'Autorità, inoltre, lo SLA J+1 non ha alcuna relazione con l'attività di smistamento, ed in particolare con la meccanizzazione o meno del centro di lavorazione. Di conseguenza il risparmio di costi derivante dalla trasformazione di 11 CMP da centri meccanizzati a manuali, ipotizzata in assenza di obblighi, non potrebbe essere imputata al costo netto del servizio universale (tale trasformazione sarebbe stata, infatti, avviata già nel 2013 con la trasformazione di due CMP da meccanizzati a manuali).

PI osserva, in proposito, che lo SLA J+1 dipende anche dall'attività di smistamento e dalla meccanizzazione dei centri di lavorazione, considerato che una quota rilevante dei volumi in J+1 è oggi lavorata dagli impianti. La trasformazione, nel 2013, di due CMP da meccanizzati a manuali è correlata alla riduzione dei volumi lavorati dalla rete.

Infatti, il numero e la dislocazione dei Centri di smistamento è strettamente funzionale alla garanzia dello SLA J+1 e la rete di PI è stata progettata in funzione di ciò: se il numero dei

⁵⁷ Ad esempio, in riferimento all'anno 2012, nell'ambito del documento di risposta inviato il 18 aprile 2014, al punto 5.

CMP fosse inferiore, non sarebbe possibile, nel rispetto dei vincoli temporali del J+1, raccogliere il prodotto, lavorarlo in tutte le fasi e distribuirlo al recapito il giorno successivo. Al fine di garantire lo SLA J+1, infatti, i centri di smistamento devono effettuare lavorazioni in finestre temporali ristrette e ben definite: la lavorazione CRP (ripartizione in partenza) deve concludersi entro le [omissis] circa, con un picco alle [omissis], mentre la lavorazione di CRA (ripartizione in arrivo) deve avvenire in una finestra notturna [omissis]. Il flusso logistico presenta ridottissimi margini di flessibilità e qualunque ritardo in una delle fasi, dalla raccolta alla distribuzione, comporta il mancato rispetto dell'obiettivo di recapito in J+1.

Si riporta di seguito un esempio di ciò che accade nella situazione attuale (scenario FSU).

Il prodotto J+1 del Piemonte è gestito dal CMP di Torino, quello della Calabria dal CMP di Lamezia Terme. Si consideri, ad esempio, un invio prioritario diretto a Torino e impostato nella città di Vibo Valentia (entro l'ora limite [omissis]): la lettera, considerando almeno un'ora perché tutti i furgoni della città di Vibo Valentia convergano su un *transit point* dove effettuare il consolidamento del prodotto, partirà alla volta del CMP di Lamezia per le [omissis], arrivando al CMP stesso entro le [omissis] per essere lavorata dal CMP stesso e messa "in uscita" sulla rete di trasporto J+1 ([omissis]). Il prodotto giungerà al CMP di Torino entro le [omissis] del mattino seguente, verrà lavorato e distribuito ([omissis]) al CD di competenza per il recapito in J+1. Nello stesso esempio, si ipotizzi, invece, la soppressione della lavorazione J+1 al CMP di Lamezia e lo spostamento della stessa presso CMP di Napoli, mantenendo lo SLA inalterato. Il collegamento tra Vibo Valentia - Napoli richiede circa [omissis] di percorrenza (a cui vanno, come prima, sommati i tempi di raccolta e consolidamento): la stessa lettera impostata entro le 14:00 arriverebbe al CMP di Napoli alle [omissis], per cui non ci sarebbe tempo sufficiente per effettuare scarico mezzi, presa in carico del prodotto, smistamento e successivo carico sulla rete di trasporto J+1. Di conseguenza, il prodotto non potrebbe essere recapitato a Torino in J+1.

Per quanto sopra, la rete di 21 CMP per l'operatore FSU è strettamente funzionale a garantire la lavorazione dei prodotti nel rispetto dell'obiettivo di recapito J+1, mentre solo in assenza del vincolo di recapito in J+1 sarebbe possibile la concentrazione dei volumi su 11 CMP. Nello scenario NFSU, comunque, il mantenimento di 10 centri manuali è stata una scelta conservativa, considerato che, operativamente, il prodotto poteva essere convogliato anche solo presso gli 11 CMP (ottenendo in tal modo un saving maggiore di quanto presentato all'Autorità).

Per quanto riguarda la trasformazione, nel 2013, di due CMP ([omissis]) in centri manuali, si evidenzia che i due centri sono stati trasformati in Centri P, ovvero centri manuali che mantengono lo smistamento esclusivamente del J+1. Tale razionalizzazione è stata resa possibile dal significativo calo dei volumi lavorati verificatosi negli ultimi anni. Ciò non significa, tuttavia, che una simile razionalizzazione fosse realizzabile negli anni precedenti,

dal momento che le razionalizzazioni della rete possono avvenire, senza pregiudizio per i livelli di qualità del servizio universale, solo quando i volumi si attestano stabilmente al di sotto di determinate soglie critiche.

L'Autorità rileva che i Centri P sono strutture dedicate al raggiungimento dello SLA J+1 e, quindi, attribuibili al costo netto del SU, ad esclusione delle risorse dedicate alla videocodifica ed all'attività di *transit point*.

PI osserva, in proposito, che i Centri P sono strutture necessarie ma non sufficienti al rispetto dello SLA J+1. Come rilevato in precedenza, anche i CMP svolgono attività di smistamento in raccolta e in distribuzione che sono strettamente funzionali al rispetto dello SLA J+1. I Centri P dal loro canto svolgono attività analoghe di smistamento per il J+1. Ne consegue che anche le attività di smistamento dei CMP devono essere considerate attribuibili al costo netto al pari di quelle dei Centri P. Inoltre, in assenza di obblighi di SU, anche il personale addetto alla videocodifica ed alle attività di *transit point* potrebbe essere ridotto per effetto della riduzione dei volumi lavorati e del rilassamento dei vincoli di qualità ed affidabilità del recapito.

L'Autorità rileva che, nel 2013, PI ha ridotto il numero di CP da 13 a 2, ovvero dell'84% a fronte di una riduzione di volumi pari a solo il 24% rispetto al 2011. Da ciò l'Autorità desume che il numero di CP del 2011 e del 2012 (13 centri) sarebbe stato sovrabbondante rispetto ai volumi lavorati, e che sarebbero imputabili al SU, per tali anni, non più di tre CP.

PI osserva, in proposito, che la variazione del numero di CP tra 2012 e 2013 (- 84%) non può essere rapportata alla riduzione dei volumi (- 24%, secondo l'AGCom): tra le due grandezze non esiste una relazione diretta in quanto i CP lavorano solo una parte minoritaria degli invii prioritari, mentre la maggior parte è lavorata nei CMP.

In particolare i CP nascono a supporto dei CMP: la presenza dei CP si rende necessaria in determinate aree geografiche distanti dai CMP solo quando i volumi in gioco sono tali non poter essere lavorati dal CMP stesso (con la capacità produttiva a disposizione) in tempi adeguati alla consegna ai centri di recapito (si ricordi che la finestra temporale in cui vanno a operare i CP è [omissis]). Il vincolo del J+1 costringe l'Azienda a minimizzare il tempo di smistamento e, quindi, in presenza di un numero di invii in eccedenza rispetto alla capacità di smistamento in J+1 dei CMP (ovvero, nel rispetto del vincolo di recapito in J+1), è necessaria la presenza di un adeguato numero di centri P. In tali casi si bypassa il transito all'interno del CMP e si istituiscono dei collegamenti dagli HUB direttamente presso un centro più vicino all'area di recapito (il Centro P, per l'appunto). Nel 2013, a fronte di una rilevante riduzione dei volumi, la riduzione del carico di lavorazioni complessivamente richiesto ha consentito una complessiva riorganizzazione della rete logistica e la concentrazione di alcune lavorazioni nei CMP. Viceversa, l'implementazione, negli anni

precedenti, di una simile razionalizzazione avrebbe potuto pregiudicare la garanzia dei livelli di qualità del servizio universale.

In conclusione, PI non condivide le valutazioni dell'Autorità relative alle rettifiche da apportare al calcolo del costo netto relativamente alla fase di smistamento e propone di non applicare tali rettifiche.

D.6.2 Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sull'evitabilità della fase di trasporto in assenza di obblighi?

PI ritiene non condivisibili alcuni aspetti dell'analisi dell'Autorità sul dimensionamento della rete di trasporto nazionale di PI e sull'evitabilità della fase di smistamento in assenza di obblighi.

Di seguito si riportano le considerazioni di PI sulle valutazioni dell'Autorità.

Secondo l'Autorità, considerato che PI, nel 2012, ha manifestato l'intenzione di cedere l'azienda Mistral Air, del Gruppo Poste, che attualmente svolge il servizio di trasporto aereo della corrispondenza, i costi della rete SAN (rete aerea per il trasporto della corrispondenza in J+1) sembrerebbero non necessari alla fornitura del SU.

PI, in proposito, osserva che non sussiste una relazione tra la struttura proprietaria del vettore aereo che effettua il servizio SAN e la necessità del servizio stesso. L'eventuale cessione della proprietà del vettore Mistral Air non implicherebbe la soppressione della rete SAN ma, come rileva la stessa Autorità, comporterebbe semplicemente l'affidamento del servizio ad un operatore esterno al Gruppo Poste, come avvenuto già in passato (servizio affidato ad Alitalia).

Secondo l'Autorità, in assenza di obblighi l'intera Mistral Air risulterebbe evitabile (ovvero cesserebbe le sue attività) e, di conseguenza, dovrebbero concorrere alla determinazione del costo netto tutti i costi ed i ricavi del vettore aereo: in definitiva sarebbero attribuibili al costo netto esclusivamente le perdite registrate da Mistral Air (ovvero la differenza tra i costi ed i ricavi del vettore aereo).

PI, in proposito, osserva che, ai fini della quantificazione del costo netto del SU, occorre considerare solo i costi ed i ricavi del FSU (Poste Italiane) e non quelli dei suoi fornitori (Mistral Air), indipendentemente dalla struttura proprietaria dei fornitori stessi. Per questo motivo PI ritiene che sia corretto computare al costo netto solo i costi sostenuti da Poste Italiane per l'acquisto del servizio SAN da Mistral e non, invece, i costi ed i ricavi del vettore aereo.

In ogni caso, PI osserva che, la parte dei ricavi di Mistral Air costituita dalle somme pagate da PI per il servizio SAN non può, evidentemente, essere imputata tra i ricavi del servizio universale (anzi, costituisce un costo del SU).

Inoltre PI ritiene che non possa, comunque, ipotizzarsi la cessazione delle attività di Mistral Air a seguito della cessazione del servizio SAN. Si osserva, al riguardo, che solo un terzo circa dei ricavi di Mistral Air è riconducibile alla servizio SAN, mentre i rimanenti due terzi

sono riconducibili ad attività completamente estranee al servizio postale universale, quali il trasporto di passeggeri e merci.

Secondo l'Autorità non appare giustificabile l'ipotesi di PI secondo la quale la rete di trasporto nazionale J+3 potrebbe, senza incremento di costi, assorbire i volumi della rete J+1 (che sarebbe soppressa in assenza di obblighi, generando un incremento del 9% dei volumi sulla rete J+3).

L'Autorità osserva che l'attuale insaturazione della rete J+3 (pari al 20%) può essere riconducibile ad inefficienza o ad un margine di sicurezza per la gestione dei picchi operativi: nel primo caso, il margine di inefficienza non dovrebbe essere attribuito al costo netto; nel secondo caso, il margine di sicurezza dovrebbe essere mantenuto anche in assenza di obblighi.

Poste Italiane rileva, in proposito, che l'attuale insaturazione della rete J+3 (pari al 20%) è riconducibile ad un necessario margine di flessibilità operativa per la gestione dei picchi, strettamente correlato al rispetto degli obblighi di qualità del servizio universale. L'ipotesi di assorbimento dei volumi J+1 da parte della rete J+3 senza costi incrementali è giustificabile, pertanto, sulla base del fatto che, in assenza di vincoli di SU, PI potrebbe operare con un margine di sicurezza più basso grazie al rilassamento complessivo dei vincoli di qualità e affidabilità del servizio. Anche a parità di SLA J+3, infatti, i vincoli imposti dal SU risultano comunque più stringenti e penetranti di quelli che graverebbero su un operatore libero da obblighi (si pensi, ad esempio, alle sanzioni ed alle penali previste in caso di mancato rispetto degli obblighi di qualità da parte del FSU, ed al relativo danno di immagine per il FSU).

PI rileva, inoltre, che, proprio in relazione al problema della gestione dei picchi produttivi, nello scenario NFSU è stato previsto uno specifico elemento di flessibilità operativa: nella specie, PI ha ipotizzato, prudenzialmente, di mantenere in funzione il 25% della attuale rete J+1 su gomma.

In conclusione, PI propone di considerare pertinenti e necessari alla fornitura del SU i costi sostenuti da PI per il servizio SAN, svolto in outsourcing da Mistral Air, e di considerare verosimile l'ipotesi, nello scenario NFSU, di assorbimento da parte della rete J+3, senza incremento di costi, dei volumi della rete J+1.

D.6.3 Si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sull'evitabilità della fase di raccolta/distribuzione in assenza di obblighi?

PI ritiene non condivisibili alcuni aspetti dell'analisi dell'Autorità sulla fase di raccolta/distribuzione e sull'evitabilità di tale fase in assenza di obblighi.

Di seguito si riportano le considerazioni di PI sulle valutazioni dell'Autorità.

Secondo l'Autorità *“semberebbe che nessuno dei vincoli del Servizio Universale generi un onere diretto sulle attività di raccolta e distribuzione: queste fasi, infatti, secondo quanto dichiarato nelle metodologie di calcolo del costo netto 2011 e 2012, non subiscono nessuna modifica a livello di processo, sia per quanto riguarda la fascia oraria in cui vengono effettuate sia per quanto riguarda la frequenza che rimane giornaliera per entrambi i flussi, retail e business”*.

PI osserva, in proposito, che, in via prudenziale e conservativa, è stato ipotizzato di lasciare invariati i processi e le fasce orarie della rete di trasporto. Come evidenziato, tuttavia, gli obblighi di SU incidono fortemente sul numero di collegamenti che devono essere effettuati (in relazione alla numerosità degli UP e dei CD) e sul livello di saturazione della rete di raccolta/distribuzione.

Secondo l'Autorità, in alcuni casi, la riduzione delle linee di trasporto, sia di raccolta che di distribuzione, sembra essere effettuata in modo quasi indipendente dai volumi che devono essere trasportati, i quali si ridurrebbero solo dell'8%. Il risparmio su alcune linee di trasporto è pressoché proporzionale al taglio di UP e dei CDD/PDD a meno di fattori correttivi di piccola entità che non sono correlati ai volumi che transiterebbero sulla rete dell'operatore non soggetto agli obblighi di servizio universale.

Pi osserva, in proposito, che la rete di trasporto è progettata in funzione [omissis] Inoltre, come Poste Italiane ha rappresentato nell'allegato al resoconto dell'incontro con l'Autorità del 20 gennaio 2014, in fase di raccolta e distribuzione la posta viene sistemata all'interno di cassette rigide sigillate, sia per motivi di sicurezza e riservatezza (in particolare per gli invii raccomandati ed assicurati), sia al fine di agevolare le attività di movimentazione e smistamento. [omissis].

L'Autorità sostiene, inoltre, che PI abbia ridotto i collegamenti di raccolta in modo proporzionale alla riduzione del numero di CD/UP senza fare riferimento ai volumi di posta da movimentare sui collegamenti. Secondo l'Autorità nel modello NFSU i volumi vengono

accentrati su un numero ridotto di CD/UP e quindi servirebbero un numero maggiore di collegamenti o mezzi di capacità superiore.

PI, in proposito, osserva che il prodotto movimentato in fase di raccolta, originato dal canale *retail* (UP e Cassette di impostazione) e poi accentrato sui CD, risulta essere circa il [omissis] % del prodotto movimentato in fase di distribuzione, originato sia dal canale *retail* che *business*. Poiché PI utilizza gli stessi mezzi al mattino per le attività di distribuzione e al pomeriggio per le attività di raccolta, tali mezzi risultano sufficientemente capienti per garantire il trasporto dei maggiori volumi in fase di raccolta nell'ipotesi dell'operatore NFSU. Si ribadisce, inoltre, che la riduzione dei punti di accesso alla clientela (UP e cassette) comporta, come evidenziato in precedenza, la possibilità di migliorare la saturazione media delle cassette rigide utilizzate per il trasporto della corrispondenza, a parità di volume trasportato.

L'Autorità rileva che il risparmio sull'attività di distribuzione, sia in gestione diretta sia esternalizzata, andrebbe ricalcolato qualora risultasse che, nello scenario controfattuale, il modello operativo di recapito preveda che nessun Centro di Recapito andrebbe chiuso.

PI ritiene, al riguardo, che le ipotesi di riduzione dei portalettere e dei centri di distribuzione nello scenario NFSU siano corrette e verosimili, e rimanda alle risposte specifiche su tali aspetti.

In conclusione, PI non condivide le valutazioni dell'Autorità relative alle rettifiche da apportare alle ipotesi di ridimensionamento delle reti di raccolta e distribuzione e propone di non modificare tali ipotesi.

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

Relativamente all'orientamento dell'Autorità in merito all'analisi sull'evitabilità degli uffici postali (UP) in assenza di obblighi, si esprimono di seguito le seguenti osservazioni.

In premessa si segnala che l'impatto economico, relativo alla evitabilità degli UP in assenza di obblighi di servizio universale, sul costo netto del servizio universale è risultata essere estremamente ridotta.

Relativamente al numero minimo complessivo di UP necessari a soddisfare i criteri previsti dal decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 7 ottobre 2008 (c.d. decreto Scajola), l'Autorità al punto 289 indica che tale numero è pari a 11.800 ed è inferiore alla dimensione della attuale rete commerciale. Al riguardo si richiama quanto espresso, relativamente al mantenimento dell'apertura di uffici postali, a pagina 33 del presente documento.

Relativamente alla dimensione della rete commerciale alternativa (punto 291 e 292), si rileva che l'obiettivo di numerosità di 4500 UP dell'operatore NFSU si basa sulla considerazione che la rete "core" degli UP reali di Poste Italiane per fatturato generato ha una dimensione numerica molto simile. I dati economici per UP forniti all'Autorità evidenziano, infatti, che oltre il [omissis]% di ricavi è concentrato in appena il [omissis] % degli UP e che nella rete "non core" (restanti 9000 UP) vi sono ca 5000 UP mono-operatore che presentano un fatturato medio annuo pari a [omissis] € (si passa da un fatturato minimo [omissis] € a un fatturato massimo di [omissis]€). In tal senso, se ci si può riferire ad una dimensione preordinata di rete di UP in assenza di obblighi, tale dimensione è costituita da quella dell'attuale rete "core" di Poste Italiane, in termini di fatturato generato (secondo la classificazione illustrata all'Autorità: gli UP centrali, relazionali e maggiori standard). Si rileva, inoltre, che la numerosità di 4500 UP in assenza di obblighi è quella che consente il maggiore efficientamento dei costi delle strutture di coordinamento (Aree Territoriali e Filiali). Infine, si rappresenta che la considerazione secondo cui le maggiori banche nazionali presentano una numerosità di filiali paragonabile a quella dell'operatore privo di obblighi, è stata utilizzata unicamente come elemento a supporto nell'ambito delle interlocuzioni con l'Autorità.

Relativamente al modello di riconfigurazione della rete commerciale, l'Autorità al punto 299 evidenzia che Poste Italiane nello scenario ipotetico chiuderebbe anche uffici postali della rete "core" che, nella quasi totalità dei casi, sono a margine positivo.

Al riguardo si rappresenta che a partire dai primi 4000 UP della rete per ricavi generati, il modello NFSU prevede la chiusura di circa 500 UP della rete "core" ed il mantenimento di circa 1000 UP unici di Comune dell'attuale rete "non core" al fine, dichiarato, di ridurre la percentuale dei ricavi potenzialmente cessanti per un totale rete NFSU di 4500 UP. Il modello utilizzato per la stima dei ricavi cessanti (riportato in tabella 7 a pag. 63 della Delibera), si basa sulle distanze tra gli UP da chiudere e quelli da mantenere. Pertanto, l'eliminazione di un UP "core", che presenta un altro UP limitrofo da mantenere all'interno dello stesso Comune, presuppone la ricollocazione dei clienti senza particolari disagi. In questo senso, il contestuale mantenimento di un UP "non core", ma unico di Comune favorisce il mantenimento di ulteriori quote di ricavo.

Per valutare l'osservazione dell'Autorità, è stata effettuata una simulazione sui dati 2012 ipotizzando, in assenza di obblighi e a parità di modello di calcolo, di mantenere tutta la rete dei 4000 UP della rete "core" e di aumentare a circa 1000 UP della rete "non core", al fine di aumentare la copertura dei Comuni (in questa ipotesi la rete NFSU passerebbe a circa 5000).

Da tale simulazione risulta che, mantenendo tutta la rete "core" e aggiungendo agli stessi circa 1000 UP unici di Comune, si otterrebbe complessivamente un peggioramento del profitto complessivo (di circa [omissis] mn€, di cui circa [omissis] mln€ gravanti sull'onere).

In conclusione, l'eliminazione di un ufficio postale "core" con un altro ufficio limitrofo aperto all'interno dello stesso Comune ed il parallelo mantenimento di un ufficio postale "non core", ma unico di Comune (ovvero, che presenta l'ufficio limitrofo aperto al di fuori del Comune stesso) favorisce, al contrario di quanto ipotizzato dall'Autorità, il mantenimento dei ricavi, in quanto riduce le distanze e, quindi, il rischio di perdita dei clienti.

Relativamente alle considerazioni sui margini commerciali (punti 297, 298 e 299), si rileva che le analisi condotte dall'Autorità, sui dati forniti di margine degli UP e le relative applicazioni sull'operatore NFSU, risultano fuorvianti rispetto agli assunti su cui si basa il modello descritto. Tale modello, infatti, è basato sull'assunto, supportato dallo studio di Bain & Co e le altre analisi fornite da PI all'Autorità, che la perdita dei clienti, in caso di chiusura di un UP, è funzione della prossimità geografica degli altri UP rimanenti e della eventuale presenza di competitor (bancari, dal momento che il modello viene applicato solo per i ricavi finanziari). In base a tale logica – che implica, quindi, la migrazione di larga parte di clienti –

la chiusura di un UP, indipendentemente dal margine da questo generato, genera il risparmio di tutti i costi di funzionamento e la perdita della sola quota di ricavi non valorizzati come migrabili negli UP limitrofi (a questi corrisponde un saving di costi di personale non più necessario). Inoltre, l'eventuale utilizzo del margine commerciale negativo quale driver per la selezione degli UP da chiudere in assenza di obblighi, non avrebbe condotto alla massimizzazione del profitto complessivo. In sintesi la logica del modello non è quella di considerare l'UP come un'entità individuale a sé stante, ma di considerare la dinamica di ricavi e di costi degli UP nel loro complesso.

Relativamente alla stima delle probabilità di perdita della clientela operata da PI, l'Autorità (punti 304 e 305) rileva che la stima appare eccessivamente bassa. In particolare, l'Autorità ritiene che le percentuali di perdita di ricavi, relativamente agli uffici urbani, debbano collocarsi sul valore medio del range individuato dallo studio Bain & Co. in quanto, Poste Italiane non ha sufficientemente motivato la scelta di collocarsi sui valori inferiori dei range individuati dallo studio (punto 308).

Al riguardo si segnala che la Società ha elaborato le proprie stime, relativamente al modello di perdita dei ricavi finanziari, sia per gli uffici postali in ambito urbano che per quelli in ambito extraurbano, non solo in base allo studio Bain, ma anche in base alle proprie esperienze, nonché sulla base di informazioni, ottenute informalmente, relative alla stima in ambito europeo dei potenziali tassi di abbandono della clientela privati a seguito della chiusura di una filiale. Si rappresenta che la ridotta mobilità della clientela del settore finanziario è anche supportata da ulteriori indagini, fornite all'Autorità, quali:

- lo studio dell'AGCM del 2007 (IC 32-Prezzi alla clientela dei servizi bancari) che evidenzia la *"presenza di numerosi ostacoli alla mobilità della clientela nel settore bancario"* (pagina 65)
- lo studio "Special Eurobarometer 373 – Retail Financial Services" condotto dalla Commissione Europea che indica (tabella pagina 87) che fra i possessori di un conto corrente bancario, sul totale dei clienti, la percentuale di quelli che, pur essendone intenzionati, non hanno cambiato fornitore è pari solo al 9% in Italia, a fronte di un dato medio europeo (EU 27) pari al 4% (ovvero il dato italiano è superiore del 125% rispetto a quello medio europeo)

Infine si sottolinea che, in termini più generali, l'AGCM ha avuto modo di osservare che in Italia è riscontrabile una scarsa propensione alla mobilità della clientela finale anche in altri mercati (per certi versi assimilabili a quello bancario), quali ad esempio i mercati assicurativi. Si veda, ad esempio, quanto osservato dall'AGCM nel contesto di un'operazione di

concentrazione tra imprese assicurative⁵⁸ relativamente all'elevato grado di fedeltà alla marca e alla scarsa mobilità della domanda (cfr. paragrafo 60-61 del C7951 - ASSICURAZIONI GENERALI/TORO ASSICURAZIONI Provvedimento n. 16173 del 4 dicembre 2006).

Relativamente alla definizione del range da applicare per gli uffici urbani, si è pertanto tenuto conto della specificità di Poste Italiane e dei propri clienti dei prodotti finanziari, che risultano essere caratterizzati da tassi di churn inferiori agli altri istituti bancari, come evidenziato dalla ricerca Multifinanziaria Retail Market 2013.

Inoltre, si rappresenta che i principali prodotti finanziari di Poste Italiane (conti e libretti) sono caratterizzati dalla circolarità (accesso da qualsiasi ufficio postale) assente nei conti correnti bancari e la clientela risponde ad una logica di transazionalità, diversa da quella di accesso al credito tipica dei clienti bancari. Infine si evidenzia come anche l'aggiornamento a gennaio 2014 della stessa ricerca (Multifinanziaria Retail Market 2014 – tabella seguente) mostra come l'intenzione di chiudere il proprio conto sia sostanzialmente inferiore rispetto a quella espressa dai correntisti di principali istituti bancari nonché del sistema bancario nel suo complesso.

[*omissis*]



Relativamente agli uffici extraurbani (punto 314), l'Autorità propone un aumento della perdita di ricavi finanziari pari ad un range compreso tra il 5% ed il 15%, sulla base delle seguenti affermazioni:

⁵⁸ C7951 - ASSICURAZIONI GENERALI/TORO ASSICURAZIONI Provvedimento n. 16173 del 4 dicembre 2006.

1. le stime di Poste Italiane non sono basate su studi o sondaggi ad hoc, l'unico documento fornito è un estratto dell'analisi di mercato Multifinanziaria Retail Market.
2. Vi è un'indagine effettuata da IPR Marketing per conto del Sole 24 Ore-Plus che indica che circa il 30% degli intervistati hanno manifestato l'intenzione di cambiare banca
3. I risultati dei Global Consumer Banking Survey, ricerca annuale realizzata da Ernst Young, indicano che circa il 40% dei consumatori ha conti correnti con più banche e che quindi in caso di chiusura di un ufficio postale non è acclarato che il cliente Bancoposta apra un altro conto. Tale variabile (la multibancarizzazione) non è presente nel modello elaborato da Poste Italiane.
4. Non viene valutata nel modello l'eventualità che il cliente Bancoposta opti per un conto on line di una banca competitor

Relativamente al primo punto sollevato dall'Autorità, si rileva che quanto riportato nell'estratto dell'indagine Multifinanziaria Retail Market appare pienamente adeguato a dimostrare il punto in questione. In particolare, l'indagine Multifinanziaria Retail Market viene svolta semestralmente da un noto istituto di ricerche di mercato e viene utilizzata come fonte di informazioni affidabili da una pluralità di clienti fra cui la stessa Poste Italiane. In relazione alla stima dei ricavi, l'utilizzo di studi di soggetti terzi è anche previsto dallo studio ERPG (ERPG -11 Rev.1 – Report on net costs of USO).

Relativamente al secondo punto sollevato dall'Autorità, si evidenzia che lo studio "Retail Financial Services – Special Eurobarometer 373" – commissionato dalla Commissione Europea e fornito all'Autorità – alla pagina 87 mostra che, relativamente al conto corrente, l'84% degli intervistati italiani ha risposto che negli ultimi cinque anni non ha avuto interesse a cambiare il proprio operatore. Tale valore dimostra una significativa fedeltà dei correntisti italiani.

Relativamente al terzo punto sollevato dall'Autorità, si evidenzia che l'Indagine Multifinanziaria Retail Market 2014 (tabella seguente) mostra come il dato dei multibancarizzati di Bancoposta sia pari al solo [omissis]%.
[omissis]



Relativamente al quarto punto sollevato dall'Autorità, si evidenzia che Poste Italiane ha comunque valutato la possibilità che, a seguito della chiusura di uffici postali, un cliente apra un conto corrente on line. In particolare, la stima elaborata dalla Società valuta, implicitamente, tale ipotesi sia nelle percentuali di perdita dei ricavi di PI, sia nell'incremento di aperture di conti on line di Poste Italiane, stimata nel modello come ricavi incrementali.

L'Autorità al punto 315 propone di eliminare il recupero dell'insaturazione della rete degli uffici postali pari al 5% nello scenario controfattuale poiché *“i costi di un sovradimensionamento della rete commerciale attuale di Poste Italiane non sembrano essere attribuibili a nessuno degli obblighi derivanti della fornitura del servizio universale e, di conseguenza, non appaiono imputabili ai costi evitabili.”*

Al riguardo si evidenzia che Poste Italiane non può avere una rete satura al 100% poiché la sua rete è disegnata per soddisfare i requisiti previsti dal decreto Scajola, ovvero è strutturata in relazione agli obblighi di copertura territoriale previsti per il servizio postale universale indipendenti dai livelli di domanda dei prodotti postali. La società ha da sempre temperato le esigenze di soddisfare pienamente i vincoli normativi esistenti con quelle commerciali ed economiche dell'azienda. Si tenga presente che il livello di insaturazione pari al 5% risulta molto contenuto se si pensa all'estensione della rete (vincoli normativi) ed alla molteplicità e varietà dei prodotti offerti (prodotti postali, assicurativi, finanziari) con le correlate diverse tipologie e livelli di domanda.

Relativamente al tema della movimentazione fondi, l'Autorità rileva come il calcolo dei chilometri in relazione alle distanze percorse per la movimentazione fondi, non è correlato, per la parte delle filiali, alla loro riduzione nello scenario contro fattuale. L'Autorità indica, quindi, *“che il risparmio sull'attività di movimentazione fondi potrebbe non essere*

considerato ai fini del calcolo del costo netto del servizio universale". A riguardo si rappresenta che le sedi delle società di service per la movimentazione delle liquidità degli uffici postali hanno la stessa dislocazione delle filiali di Poste Italiane, ovvero sono dislocate a livello provinciale. Per tale motivo la stima delle riduzioni delle distanze fra lo scenario attuale e quello controfattuale per la valorizzazione della riduzione del costo della movimentazione fondi, è stata realizzata con lo stesso numero di filiali dello scenario attuale, ma con le numeriche degli uffici postali dello scenario attuale (circa 14.000) e dello scenario controfattuale (circa 4.500).

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

L'Autorità ritiene che il prezzo medio minimo dei servizi di corriere espresso offerti in libero mercato da Poste Italiane (Pacco Free, Pacco celere 1, Pacco celere 3) possa essere considerato quale limite massimo dei costi unitari efficienti del Pacco Ordinario.

Tale tesi non sembra condivisibile per due ordini di motivi.

In primo luogo, il confronto con il prezzo "minimo" di un servizio offerto sul libero mercato non risulta equo ai fini della valutazione dell'efficienza di un servizio universale, in quanto il prezzo di un servizio sul libero mercato può essere determinato con logiche di pricing non necessariamente orientate alla copertura dei costi totali.

In secondo luogo, fermo restando quindi che concettualmente non sembra corretto l'approccio seguito dell'Autorità, si evidenzia che, ai fini della sua analisi, la stessa prende in considerazione dei prezzi dei servizi di spedizione in libero mercato che non sono corretti ai fini della confrontabilità con il Pacco Ordinario.

In particolare, per i servizi Paccocelere 1 e Paccocelere 3, il prezzo minimo considerato consente di effettuare una spedizione limitata a 3 kg, a differenza del Pacco Ordinario che permette di spedire invii fino a 20 kg.

Per un eventuale confronto coerente andrebbe considerato un prezzo⁵⁹ che consenta una spedizione di peso equivalente, ovvero un valore pari a 15,90€ per il Paccocelere 3 e pari a 17,90€ per il Paccocelere 1: il risultato di questa operazione è che il prezzo medio unitario dei servizi utilizzabile per il confronto con il Pacco Ordinario assumerebbe un valore pari a ~ 16,9€, superiore di oltre il 55% rispetto al prezzo medio minimo che risulterebbe dall'approccio dell'Autorità (~ 10,9€).

Inoltre, appare non pertinente il confronto tra il Pacco Ordinario ed il servizio Paccofree, che presenta caratteristiche significativamente differenti dal Pacco Ordinario.

Il Paccofree ha un listino con un prezzo differenziato per formato della confezione di spedizione, ed il prezzo minimo riflette un formato "ridotto" (perimetro totale pari a 65 cm), di

⁵⁹ I prezzi indicati sono quelli attualmente in vigore (giugno 2014)

dimensioni esigue, se paragonate a quelle del Pacco Ordinario (perimetro totale pari a 200 cm ⁶⁰)

Inoltre il Paccofree è un servizio di spedizione che incorpora una confezione preaffrancata e prepagata che consente un'accettazione a sportello UP significativamente più snella rispetto al Pacco Ordinario, e questo non può che riflettersi nel prezzo di vendita del servizio.

⁶⁰ Formato Pacco-free: a 32,5 x 21,9 x 9,6 cm; Formato Pacco Ordinario Lunghezza massima: 1 metro. Giro massimo misurato in un senso diverso da quello della lunghezza): 2 metri

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

Sulla base delle motivazioni di seguito esposte PI ritiene non condivisibile l'analisi effettuata dall'Autorità.

Il costo del lavoro relativo alle Strutture di Recapito (SDR) ed ai Centri Rete Postale (CRP)

Con riferimento al costo del lavoro sostenuto da PI, l'Autorità effettua un'analisi sulla pertinenza e necessità di tale costo in relazione alla fornitura del SU. In particolare, AGCom analizza la presentazione "*Benchmark su misure di efficienza e costo del lavoro dei principali operatori postali europei*", inviata da PI a codesta Autorità, che illustra il confronto tra i livelli di produttività di PI e quelli dei principali operatori europei (Deutsche Post, Post NL, Royal Mail).

L'Autorità muove alcuni rilievi al confronto effettuato da PI sostenendo che:

- A. Il confronto non prenderebbe in considerazione misure di produttività che tengano conto dei volumi gestiti;
- B. Il confronto non considererebbe "*il personale addetto agli uffici postali, con una riduzione del numero degli addetti di Poste Italiane [...], senza fornire evidenza sugli altri operatori europei*";
- C. Il confronto non considererebbe la retribuzione del personale addetto agli uffici postali favorendo, così, il costo medio del lavoro di PI in quanto "*la retribuzione degli addetti agli uffici postali è quella più alta, rispetto a quella dei portalettere [...]*";
- D. Il numero di osservazioni sarebbe limitato (3) "*per ottenere risultati affidabili*";
- E. "*il costo medio del lavoro per FTE e per ore lavorate dei tre operatori europei non è puntualmente rilevato da una fonte diretta, ma è derivato da calcoli di Poste Italiane*";
- F. "*il confronto manca di riferimenti più puntuali relativi all'Italia, quali il costo del lavoro degli operatori concorrenti operanti sul territorio nazionale (corrieri espressi)*";
- G. il confronto mancherebbe di riferimenti relativi all'Italia quali "*le tabelle dei livelli retributivi del ministero del lavoro per gli operai addetti al recapito*".

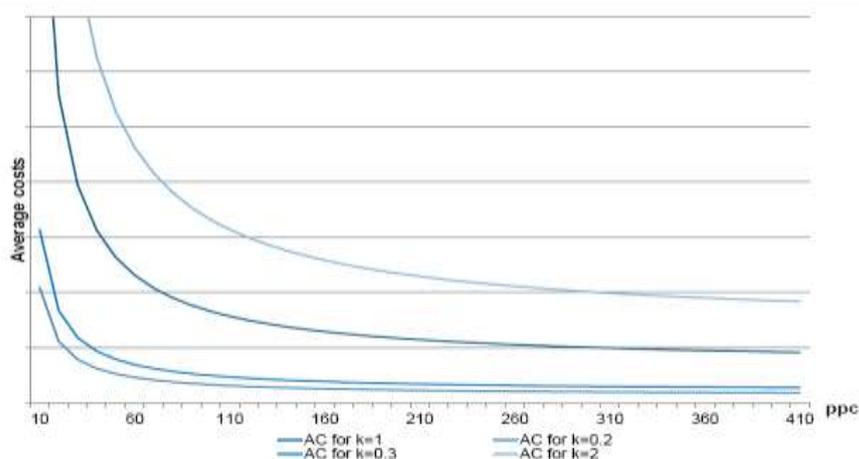
Inoltre, nello schema di provvedimento vengono presentati due confronti della produttività:

1. un confronto in termini di numero di invii per addetto dal quale emergerebbe che "*ogni singolo addetto di Poste Italiane recapita circa la metà della corrispondenza di un addetto di Deutsche Post e Royal Mail e tre volte di meno di un addetto di PostNL*";

2. un confronto in termini di costo unitario per invio dal quale si evincerebbe che *“il costo unitario dell’invio di una lettera di Poste Italiane è significativamente più elevato rispetto agli altri operatori”*.

Con riferimento alle misure di produttività che tengano conto dei volumi (punto A), si osserva che, come affermato nello studio WIK (2013) e più in generale nella letteratura economica di settore, il processo produttivo postale è caratterizzato da una sostanziale quota di costi fissi⁶¹. Di conseguenza, all’aumentare dei volumi gestiti i costi sottostanti aumentano in modo meno che proporzionale e, quindi, il costo unitario per invio diminuisce. Tale circostanza è ben evidenziata nello studio WIK (2013), laddove viene illustrato un grafico, di seguito riportato, che mostra l’andamento del costo unitario per invio al variare del livello dei volumi pro-capite⁶².

Grafico – Andamento del costo unitario al variare dei volumi pro-capite



Come si evince dal grafico sopra riportato, indipendentemente dal livello assoluto di partenza del costo unitario (rappresentato nel grafico dal parametro K), il costo unitario medio per invio si riduce all’aumentare dei volumi pro-capite. Pertanto, considerando che i volumi pro-capite del mercato italiano sono circa tre o quattro volte inferiori rispetto a quelli dei Paesi considerati (i volumi pro-capite italiani sono 73 contro i 218 della Germania, i 266

⁶¹ A pagina 194 dello studio WIK (2013) si afferma testualmente che “[...] substantial share of fixed costs in letter post operations [...]”

⁶² Il grafico sull’andamento del costo unitario al variare dei volumi pro-capite è illustrato a pagina 196 dello studio WIK (2013)

del Regno Unito ed i 269 dell'Olanda)⁶³, è evidente che il confronto effettuato dall'Autorità non è equo.

Tale circostanza è ulteriormente avvalorata anche da quanto riportato nel parere WIK, laddove si evidenzia che gli indicatori di produttività basati sui volumi non vengono utilizzati in quanto i loro risultati risultano enormemente influenzati dal livello dei volumi pro-capite piuttosto che dal livello dei costi (o di efficienza) dell'operatore⁶⁴.

In aggiunta a quanto sopra, si osserva che il confronto non risulta omogeneo anche in considerazione della diversa incidenza degli invii descritti sul totale degli invii gestiti da ciascun operatore. In particolare, come noto, le attività necessarie alla consegna di un invio descritto sono notevolmente più onerose rispetto a quelle relative ad un invio indescripto e, di conseguenza, per confrontare in modo omogeneo il numero di invii per addetto (o il costo unitario per invio), è necessario attribuire un "peso" maggiore agli invii descritti per tenere conto di tale maggiore onerosità (in termini di tempo) delle operazioni necessarie alla consegna di tale tipologia di invii. Di conseguenza, considerando che la quota di invii descritti è significativamente più elevata in Italia rispetto agli altri Paesi considerati, è evidente che il confronto presentato dall'Autorità, non considerando la diversa incidenza degli invii descritti, non è equo.

Per confrontare in modo omogeneo i livelli di produttività di diversi operatori è necessario sterilizzare l'effetto sui costi derivante dal diverso livello di volumi pro-capite nei mercati considerati, ipotizzando che, tali volumi, assumano lo stesso valore per tutti gli operatori oggetto del confronto. Un confronto di questo tipo è stato svolto in due studi comparativi sui livelli di efficienza: il test acido e lo studio GORI, entrambi illustrati in dettaglio nella risposta D.4.1, dai quali si evince che PI si colloca tra gli operatori postali più efficienti tra tutti quelli presi in considerazione.

Relativamente ai punti B e C, si osserva che - essendo il confronto omogeneo tra i diversi operatori e relativo al personale impiegato nella rete postale (smistamento, trasporto e recapito) - i rilievi di AGCom, relativi al personale addetto agli uffici postali, non incidono sul risultato del confronto. Infatti, anche qualora PI impiegasse presso gli uffici postali un numero di FTE superiore alla media (possibilità questa che andrebbe comunque

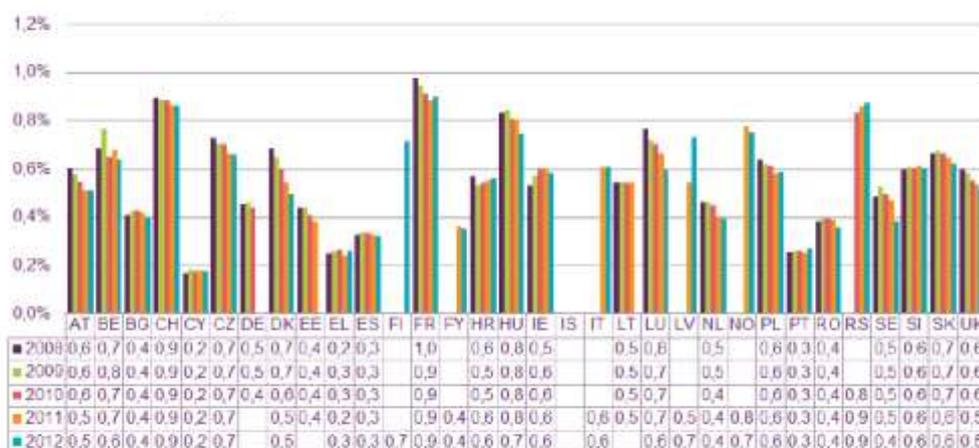
⁶³ Fonte: studio WIK (2013)

⁶⁴ A pagina 5 del parere WIK si afferma testualmente che: *"The most important reason why efficiency benchmarks are not applied is that there are very different volume levels at different operators for many reasons, largely beyond control of the postal operator.[...] Therefore, any benchmark indicators based on volume (e.g. volume per employee) tend to show differences between volumes in different countries more than differences in cost or efficiency"*.

dimostrata), il risultato del confronto non cambierebbe, essendo questo relativo alle risorse impiegate nelle fasi a valle dell'accettazione.

Relativamente al punto D (numero di osservazioni limitate), si osserva che il confronto è stato effettuato considerando i principali operatori europei di cui sono disponibili informazioni pubbliche. Inoltre, il risultato del confronto è confermato anche da quanto emerge dal recente report ERGP (2014), in cui viene illustrata la percentuale di risorse impiegate dagli operatori incaricati del SU di 29 Paesi europei sul totale degli occupati del corrispondente Paese⁶⁵. Di seguito si riporta il grafico illustrato nello studio.

Grafico – Percentuale di risorse impiegate dal FSU sul totale occupati del corrispondente Paese



Source: NRAs. Employment data from Eurostat. Employment data for Serbia is from The Statistical Office of the Republic of Serbia. Note: Data differs between headcount and FTE and this is not always specified. The method of recording employment will also differ between NRAs and Eurostat, and the Statistical Office of the Republic of Serbia. Therefore, this chart should be considered as indicative only. Data in FTE: CH, DK, NL, IE (2010, 2011); Data as headcount: UK, HU; Not specified: BE, BG, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FY, HR, IT, LT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, RS, SE, SI, SK. Values for IT include total people employed in other business units, such as financial services. Information for MT is confidential and not included. The data used to create this chart is available in Annex.

Sulla base dei dati riportati nel grafico è possibile calcolare la percentuale media di risorse impiegate da ciascun FSU sul totale degli occupati del corrispondente Paese che, per gli anni 2011 e 2012, coincide con il valore riportato per l'Italia e risulta pari allo 0,6%. Tuttavia, secondo quanto riportato nello stesso grafico, il valore riportato per l'Italia (0,6%) prende in considerazione anche le risorse impiegate da PI per la fornitura di servizi finanziari. Pertanto, al fine di rendere il confronto omogeneo è necessario correggere tale valore calcolando il numero di risorse effettivamente impiegate da PI per la fornitura dei soli servizi postali. Applicando tale correzione, il valore relativo all'Italia diventa pari allo 0,33%: il

⁶⁵ Il grafico relativo alla percentuale di risorse impiegate da ciascun FSU sul totale degli occupati del corrispondente Paese è illustrato a pagina 60 dello studio ERGP (2014)

numero di risorse impiegate da PI è inferiore rispetto alla media degli operatori europei di quasi il 50%.

Relativamente al punto F, si osserva che il confronto tra il costo del lavoro sostenuto da PI e quello sostenuto da operatori concorrenti che operano nel mercato italiano non è equo in quanto PI, a differenza dei concorrenti, è incaricata della fornitura del SU. Tale circostanza vincola l'Azienda alla fornitura di un servizio che rispetti gli obiettivi di qualità imposti dal regolatore sia in termini di rapidità e sia in termini di affidabilità del servizio. Viceversa, gli operatori concorrenti, non essendo soggetti ad alcun obbligo di qualità, possono focalizzarsi sulla economicità del servizio a scapito della sua qualità.

La non confrontabilità tra i costi sostenuti da PI e quelli dei suoi concorrenti viene riconosciuta anche dalla Corte di Giustizia europea nella sentenza *Chronopost*, laddove, con riferimento a La Poste (incaricata della fornitura del SU in Francia), si afferma che *“un'impresa come La Poste si trova in una situazione molto diversa da quella di un'impresa privata operante in condizioni normali di mercato”* e che *“a causa delle caratteristiche del servizio che la rete di La Poste deve assicurare, la costituzione e il mantenimento di tale rete non rispondono a una logica puramente commerciale. [...] Pertanto, tale rete non sarebbe mai stata costituita da un'impresa privata”*⁶⁶

Il confronto con i concorrenti non è omogeneo anche in considerazione della peculiarità di alcune attività svolte dal personale addetto al recapito di PI. In particolare, si osserva che, a differenza del personale addetto al recapito degli operatori concorrenti, i portalettere di PI sono incaricati della consegna degli Atti Giudiziari che richiede competenze specifiche e che pone, in capo a tali portalettere, una responsabilità diretta sulla consegna di tale tipologia di invii.

Sulla base di tutte le motivazioni esposte è evidente che il confronto tra il costo medio del lavoro di PI e quello sostenuto dai suoi concorrenti non è equo in quanto PI risulterebbe fortemente svantaggiata a causa degli obblighi di SU.

In relazione punto G, l'Autorità spiega di aver confrontato il costo del lavoro risultante dalla separazione contabile di PI con *“i costi medi riportati dalle tabelle del Ministero del Lavoro per gli operai addetti al recapito in Italia”*. Da tale confronto emergerebbe che il costo del lavoro dei dipendenti di PI si colloca ai *“livelli più alti tra quelli previsti dalle tabelle ministeriali”* e, di conseguenza, l'Autorità propone di ridurre tale costo fino ad un livello considerato efficiente: il livello efficiente sarebbe stato calcolato dall'Autorità applicando *“una*

⁶⁶ Sentenza nelle cause riunite C-83/01 P, C-93/01 P e C-94/01 P *Chronopost*, Racc. 2003 pagina I-06993.

distribuzione del personale tra i vari livelli retributivi previsti dalle tabelle ministeriali diversa da quella attuale di Poste Italiane e tipica di un operatore efficiente”.

Ferme restando le considerazioni svolte in relazione alla non confrontabilità tra il costo del lavoro di PI e quello dei suoi concorrenti, si ritiene comunque opportuno evidenziare che da un confronto omogeneo tra il costo contrattuale del lavoro sostenuto da PI e quello risultante dalle tabelle del Ministero del Lavoro e relativo al personale dipendente da imprese private operanti nel settore della distribuzione, del recapito e dei servizi postali, emerge come il costo sostenuto dalla scrivente sia inferiore a quello dei suoi concorrenti. Le tabelle del Ministero del Lavoro, riportate di seguito, si riferiscono ai contratti applicati dalle aziende fornitrici di servizi postali in Italia negli anni 2011 e 2012 (tra le quali, sulla base delle informazioni in possesso della scrivente, figura anche TNT Post Italia).

Grafico– Tabelle del Ministero del Lavoro

COSTO MEDIO GIORNALIERO DEL LAVORO PER IL PERSONALE DIPENDENTE DA IMPRESE PRIVATE OPERANTI NEL SETTORE DELLA DISTRIBUZIONE, DEL RECAPITO E DEI SERVIZI POSTALI - CCNL 8 FEBBRAIO 2011

NAZIONALE	IMPIEGATI					FEBBRAIO 2011
	4° liv	3° liv	3° liv a	2° liv	1° liv	Quadro
paghe tabellare	10.352,28	11.160,96	12.132,12	14.153,76	16.175,64	16.175,64
ind. contingenza	6.215,04	6.235,32	6.264,36	6.311,76	6.366,28	6.366,28
scatti di anzianità (3 scatti)	1.095,92	1.134,00	1.171,44	1.189,80	1.301,40	1.301,40
E.D.R.- ex prot. 31/7/1992	123,96	123,96	123,96	123,96	123,96	123,96
indennità di presenza (art. 45)	750,20	750,20	750,20	750,20	750,20	750,20
LINA TANTUM	162,59	175,30	190,54	222,31	254,06	254,06
Indennità di funzione						371,88
Totale A	18.700,99	19.579,74	20.632,62	22.751,79	24.991,54	25.363,42
tricesima mensilità	1.482,35	1.554,52	1.640,99	1.814,94	1.998,94	2.029,93
quattordicesima mensilità	1.472,02	1.544,19	1.630,66	1.804,61	1.988,61	2.019,60
Totale B	2.954,37	3.098,71	3.271,65	3.619,55	3.987,55	4.049,53
T.F.R.	1.536,49	1.611,33	1.701,00	1.881,39	2.072,21	2.104,35
INPS (29,41)	6.368,84	6.669,73	7.030,25	7.765,81	8.522,75	8.650,35
IRAIL (0,404%)	87,49	91,62	96,57	106,54	117,08	118,83
Fondo di previdenza complementare	194,10	203,29	214,40	237,33	250,62	260,62
Costo sicurezza del lavoro (1)	250,00	250,00	250,00	250,00	250,00	250,00
Totale C	8.436,92	8.825,97	9.292,22	10.231,07	11.222,66	11.384,15
TOTALE COSTO ANNUO	30.092,28	31.504,42	33.196,49	36.602,41	40.201,75	40.797,10
Costo medio giornaliero	120,37	126,02	132,79	146,41	160,81	163,19
incidenza IRAP(3,9%) (*)	4,61	4,63	5,09	5,62	6,17	6,27
incidenza IRES(27,5% IRAP)	1,27	1,33	1,40	1,55	1,70	1,72
Costo medio giornaliero	126,25	132,18	139,28	153,58	168,68	171,18

(1) Costo minimo annuo aziendale della sicurezza per lavoratore.

(2) Per le regioni che hanno sfiorato il tetto della spesa sanitaria (legge 246/2005), scatta l'aumento dell'1% dell'aliquota IRAP.

NOTA: Giornate annue lavorate = 365-52 domeniche-26 ferie-14 festività-4 ex-fest. accp.-10 r.o.i.-9 malattie, infortunio, maternità, diritto allo studio, assemblee e permessi vari, D.L. 62/04 = 250

COSTO MEDIO GIORNALIERO DEL LAVORO PER IL PERSONALE DIPENDENTE DA IMPRESE PRIVATE OPERANTI NEL SETTORE DELLA DISTRIBUZIONE, DEL RECAPITO E DEI SERVIZI POSTALI - CCNL 8 FEBBRAIO 2011

NAZIONALE	OPERAI			FEBBRAIO 2011		
	6° liv	5°	5° liv\$	4° liv	3° liv	3° liv s
paga tabellare	8.087,76	8.897,04	9.300,60	10.352,28	11.160,96	12.132,12
ind. contingenza	6.165,12	6.190,68	6.190,80	6.215,04	6.235,32	6.264,36
scatti di anzianità (3 scatti)	1.022,76	1.059,84	1.069,20	1.066,92	1.134,00	1.171,44
E.D.R. - ex prot. 31/7/1992	123,96	123,96	123,96	123,96	123,96	123,96
indennità di presenza (art. 45)	750,20	750,20	750,20	750,20	750,20	750,20
LUNA TANTUM	127,03	139,74	146,09	162,59	175,30	190,54
indennità vestiario (art. 53) € 0,88x22gg)	212,96	212,96	212,96	212,96	212,96	212,96
Totale A	16.489,79	17.374,42	17.802,81	18.913,95	19.792,70	20.845,58
tredicesima mensilità	1.283,30	1.355,96	1.391,13	1.482,35	1.554,52	1.640,99
quattordicesima mensilità	1.272,97	1.345,63	1.380,80	1.472,02	1.544,19	1.630,66
Totale B	2.556,27	2.701,59	2.771,93	2.954,37	3.098,71	3.271,65
T.F.R.	1.330,06	1.405,42	1.441,89	1.536,49	1.611,33	1.701,00
INPS (31,63)	6.024,27	6.350,04	6.507,79	6.916,95	7.240,55	7.628,26
INAIL (8,8787%) (3)	1.691,04	1.782,49	1.826,77	1.941,62	2.032,46	2.141,30
Fondo di previdenza complementare	168,45	177,72	182,29	194,10	203,29	214,39
Costo sicurezza del lavoro (1)	250,00	250,00	250,00	250,00	250,00	250,00
Totale C	9.463,82	9.965,67	10.206,74	10.839,16	11.337,63	11.934,97
TOTALE COSTO ANNUO	28.509,88	30.041,68	30.783,48	32.707,49	34.229,05	36.052,21
Costo medio giornaliero	114,04	120,17	123,13	130,83	136,92	144,21
incidenza IRAP(3,5%) (2)	4,12	4,34	4,45	4,73	4,95	5,22
incidenza IRES(27,5% IRAP)	1,13	1,19	1,22	1,30	1,36	1,44
Costo medio giornaliero	119,29	125,70	128,80	136,86	143,23	150,87

(1) Costo minimo annuo aziendale della sicurezza per lavoratore

(2) Per le regioni che hanno sfiorato il tetto della spesa sanitaria (legge 284/2005), scatto l'aumento dell'1% dell'aliquota IRAP.

(3) classificazione Inail 9123 - aliquota suscettibile di significativa variazione anche in ribasso in relazione alle diverse mansioni espletate.

NOTA: Giornate annue lavoro = 365-52 domeniche-26 ferie-14 festività-4 ex fest. supp.-15 r.o.l.-8 malattia, infortunio, maternità, diritto allo studio assemblee e permessi vari, D.L. 626/94 = 250

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
DIREZIONE GENERALE DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI E DEI RAPPORTI DI LAVORO - DIVISIONE IV

COSTO MEDIO GIORNALIERO DEL LAVORO PER IL PERSONALE DIPENDENTE DA IMPRESE PRIVATE OPERANTI NEL SETTORE DELLA
 DISTRIBUZIONE, DEL RECAPITO E DEI SERVIZI POSTALI - CCNL 8 FEBBRAIO 2011

NAZIONALE	OPERAI				GENNAIO 2012	
	6°liv	5°	5°livS	4°liv	3°liv	3°liv s
paga tabellare	8.400,84	9.241,44	9.660,60	10.752,96	11.592,96	12.601,68
ind. contingenza	6.165,12	6.190,68	6.199,80	6.215,04	6.235,32	6.264,36
scatti di anzianità (3 scatti)	1.022,76	1.059,84	1.069,20	1.096,92	1.134,00	1.171,44
E.D.R. - ex prot. 31/7/1992	123,96	123,96	123,96	123,96	123,96	123,96
indennità di presenza (art. 46)	750,20	750,20	750,20	750,20	750,20	750,20
UNA TANTUM	127,03	139,74	146,09	162,59	175,30	190,54
indennità vestiario (art. 53)(€ 1,00x22gg)	242,00	242,00	242,00	242,00	242,00	242,00
Totale A	16.831,91	17.747,86	18.191,85	19.343,67	20.253,74	21.344,18
tredecimesima mensilità	1.309,39	1.384,66	1.421,13	1.515,74	1.590,52	1.680,12
quattordicesima mensilità	1.299,06	1.374,33	1.410,80	1.505,41	1.580,19	1.669,79
Totale B	2.608,45	2.758,99	2.831,93	3.021,15	3.170,71	3.349,91
T.F.R.	1.357,12	1.435,18	1.473,00	1.571,11	1.648,66	1.741,58
INPS (31,62)	6.147,04	6.484,27	6.647,72	7.071,76	7.406,81	7.808,27
INAIL (8,8787%) (3)	1.726,05	1.820,74	1.866,64	1.985,71	2.079,79	2.192,51
Fondo di previdenza complementare	185,29	195,49	200,52	213,51	223,62	235,83
Costo sicurezza del lavoro (1)	250,00	250,00	250,00	250,00	250,00	250,00
Totale C	9.665,50	10.185,68	10.437,88	11.092,09	11.608,88	12.228,19
TOTALE COSTO ANNUO	29.105,87	30.692,53	31.461,66	33.456,92	35.033,34	36.922,29
Costo medio giornaliero	116,42	122,77	125,85	133,83	140,13	147,69
Incidenza IRAP(3,9%) (2)	4,20	4,43	4,55	4,84	5,07	5,34
Costo medio giornaliero	120,62	127,20	130,40	138,67	145,20	153,03

(1) Costo minimo annuo aziendale della sicurezza per lavoratore

(2) Per le regioni che hanno sfiorato il tetto della spesa sanitaria (legge 266/2005), scatta l'aumento dell'1% dell'aliquota IRAP.

(3) classificazione Inail 9123 - aliquota suscettibile di significativa variazione anche in ribasso in relazione alle diverse mansioni espletate.

NOTA: Giornate annue lavorate = 365-52 domeniche-26 ferie-14 festività-4 ex-fest. soppr.-10 r.o.i.-9 malattia, infortunio, maternità, diritto allo studio assemblee e permessi vari, D.L. 626/94 = 250

MINISTERO LAVORO E P.S.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
DIREZIONE GENERALE DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI E DEI RAPPORTI DI LAVORO - DIVISIONE IV

COSTO MEDIO GIORNALIERO DEL LAVORO PER IL PERSONALE DIPENDENTE DA IMPRESE PRIVATE OPERANTI NEL SETTORE DELLA
 DISTRIBUZIONE, DEL RECAPITO E DEI SERVIZI POSTALI - CCNL 8 FEBBRAIO 2011

NAZIONALE	IMPIEGATI					GENNAIO 2012
	4°liv	3°liv	3°liv s	2°liv	1°liv	
paga tabellare	10.752,96	11.592,96	12.601,68	14.701,56	16.801,68	16.801,68
ind. contingenza	6.215,04	6.235,32	6.264,36	6.311,76	6.386,28	6.386,28
scatti di anzianità (3 scatti)	1.096,92	1.134,00	1.171,44	1.189,80	1.301,40	1.301,40
E.D.R. - ex prot. 31/7/1992	123,96	123,96	123,96	123,96	123,96	123,96
indennità di presenza (art. 45)	750,20	750,20	750,20	750,20	750,20	750,20
UNA TANTUM	162,59	175,30	190,54	222,31	254,06	254,06
Indennità di funzione						600,00
Totale A	19.101,67	20.011,74	21.102,18	23.299,59	25.617,58	26.217,58
tredicesima mensilità	1.515,74	1.590,52	1.680,12	1.860,59	2.051,11	2.101,11
quattordicesima mensilità	1.505,41	1.580,19	1.669,79	1.850,26	2.040,78	2.090,78
Totale B	3.021,15	3.170,71	3.349,91	3.710,85	4.091,89	4.191,89
T.F.R.	1.571,11	1.648,66	1.741,58	1.928,74	2.126,31	2.178,16
INPS (29,40)	6.504,11	6.815,64	7.188,91	7.941,07	8.734,58	8.940,38
INAIL (0,404%)	89,38	93,66	98,79	109,12	120,03	122,85
Fondo di previdenza complementare	213,51	223,62	235,83	261,06	286,68	286,68
Costo sicurezza del lavoro (1)	250,00	250,00	250,00	250,00	250,00	250,00
Totale C	8.628,11	9.031,58	9.515,11	10.489,99	11.517,60	11.778,07
TOTALE COSTO ANNUO	30.750,93	32.214,03	33.967,20	37.500,43	41.227,07	42.187,54
Costo medio giornaliero	123,00	128,86	135,87	150,00	164,91	168,75
Incidenza IRAP(3,9%) (*)	4,71	4,94	5,21	5,75	6,33	6,48
Costo medio giornaliero	127,71	133,80	141,08	155,75	171,24	175,23

(1) Costo minimo annuo aziendale della sicurezza per lavoratore.

(2) Per le regioni che hanno sfiorato il tetto della spesa sanitaria (legge 266/2005), scatta l'aumento dell'1% dell'aliquota IRAP.

NOTA: Giornate annue lavorate = 365-52 domeniche-26 ferie-14 festività-4 ex-fest. supp.-10 r.o.l.-9 malattia, infortunio, maternità, diritto allo studio, assemblee e permessi vari, D.L. 626/94 = 250

Al fine di effettuare il confronto è necessario individuare, nell'ambito delle figure professionali previste dalle tabelle, quella più comparabile con l'addetto al recapito (o allo smistamento) di PI. Premesso che non è stato possibile individuare una figura professionale le cui mansioni coincidessero esattamente con quelle svolte dal personale di PI, sulla base delle informazioni disponibili, si ritiene che la figura professionale maggiormente assimilabile al portalelettere (o all'addetto allo smistamento) risulti essere il livello 5S (indicato nelle tabelle con la dicitura "5° livS"). Di conseguenza, il confronto è stato effettuato tra tale figura professionale ed il corrispondente livello D di PI (che costituisce il livello professionale degli addetti al recapito o allo smistamento).

Prima di effettuare il confronto è necessario considerare che il costo riportato nelle tabelle del Ministero rappresenta un valore contrattuale teorico, mentre il costo medio del lavoro risultante dalla contabilità di PI costituisce un valore consuntivo. Pertanto, al fine di effettuare il confronto in modo omogeneo, il costo medio del lavoro di PI è stato depurato della voce relativa agli altri costi, che costituiscono delle partite straordinarie relative ai costi che l'Azienda ha dovuto sostenere per incentivare all'esodo i dipendenti in esubero. Tali costi di incentivazione all'esodo, sebbene rappresentino una partita straordinaria che non può essere considerata nel confronto tra costi contrattuali del lavoro, risultano strettamente connessi alla fornitura del SU e, pertanto, devono comunque essere imputati al costo del lavoro sostenuto da PI nello scenario fattuale. Infatti, a causa:

- della riduzione della frequenza di recapito imposta dagli obblighi di SU (passaggio da 6 a 5 giorni di recapito) avvenuta nel 2010;
- della riduzione della redditività della fornitura del SU derivante dalla riduzione dei volumi e dalla completa liberalizzazione del settore che ha favorito il consolidamento di operatori concorrenti;

l'Azienda ha dovuto implementare un processo di riduzione del dimensionamento della rete postale universale. Inoltre, considerando che la legge prevede che in caso di licenziamenti collettivi debbano essere coinvolti prioritariamente i dipendenti con minore anzianità di servizio (ovvero, i più giovani), è evidente che per non pregiudicare il livello di efficienza della propria rete postale, l'Azienda abbia dovuto sostenere dei costi per l'incentivazione all'esodo in modo tale da consentire la fuoriuscita dei dipendenti con maggiore anzianità di servizio (ovvero, quelli più anziani) che presentano un livello di produttività attuale e prospettiva inferiore rispetto ai dipendenti più giovani. Di conseguenza, i costi sostenuti per l'incentivazione all'esodo risultano strettamente connessi agli obblighi di SU e devono essere imputati ai costi sostenuti dal FSU nello scenario fattuale.

Al fine di effettuare il confronto sullo stesso perimetro di riferimento, il costo risultante dalla tabella del Ministero è stato depurato della componente relativa al costo per la sicurezza sul lavoro (corrispondente nella tabella alla dicitura "costo sicurezza del lavoro") che, nella contabilità di PI, non viene imputata al costo del lavoro.

Per le stesse ragioni, il costo contrattuale del lavoro PI è stato nettato delle indennità che scaturiscono dagli obblighi di SU e che, pertanto, costituiscono dei costi non sostenuti da operatori concorrenti in quanto non soggetti ad obblighi di SU. Tali componenti sono quelle relative a:

- indennità da lavoro notturno: gli obiettivi di qualità (recapito in j+1) vincolano il FSU ad effettuare alcune fasi del processo produttivo postale nelle ore notturne;
- indennità da flessibilità operativa: a causa degli obblighi di SU il fornitore deve predisporre dei meccanismi idonei a sopperire ad eventuali inconvenienti operativi quali, ad esempio, l'assenza di un portalettere per malattia;
- straordinari: tali costi, che derivano dagli obblighi di SU, rappresentano comunque delle partite aggiuntive che non possono essere considerate in un confronto tra costi contrattuali del lavoro.

Infine - considerando che è verosimile ipotizzare che anche il contratto adottato da operatori concorrenti preveda una indennità di produttività (i.e. premio di risultato) ma che, tale indennità, non è riportata nelle tabelle del Ministero – il costo sostenuto da PI deve essere depurato della componente relativa al premio di produttività. Si noti, peraltro, che il premio di risultato rappresenta una componente variabile della retribuzione che dipende dal raggiungimento di obiettivi economici dell'Azienda, di obiettivi di qualità del servizio e di obiettivi connessi alla produttività. I risultati del confronto, effettuato a parità di perimetro per gli anni 2011 e 2012, sono sintetizzati nelle tabelle seguenti.

Tabella – Confronto tra il costo contrattuale del lavoro di PI e quello risultante dalle tabelle del Ministero del Lavoro
2011[*omissis*]

--

2012 [*omissis*]



Dai risultati del confronto emerge che, nonostante PI fosse svantaggiata nella comparazione a causa degli obblighi di SU, il costo contrattuale del lavoro sostenuto dall'Azienda risulta inferiore a quello dei suoi concorrenti.

In sintesi:

- per effettuare un confronto della produttività di diversi operatori è necessario sterilizzare l'effetto dei diversi volumi pro-capite: sulla base degli studi presentati, PI rientra tra gli operatori più efficienti tra quelli considerati;
- la circostanza per cui PI impiega un numero di FTE inferiore rispetto alla media degli altri operatori europei risulta confermata anche da quanto emerge dallo studio ERGP (2014);
- come riconosciuto dalla Corte di Giustizia Europea, i costi di PI non sono direttamente confrontabili con quelli sostenuti dagli operatori concorrenti in quanto, tali operatori, non sono soggetti a vincoli di SU;
- nonostante le evidenze suggeriscano che PI sia svantaggiata in un confronto con i suoi concorrenti, da un confronto omogeneo tra il costo contrattuale del lavoro sostenuto da PI e quello dei suoi concorrenti emerge che il costo della scrivente risulta inferiore a quello dei suoi concorrenti.

In conclusione, sulla base di tutte le evidenze illustrate, non si ravvisa alcun motivo per ritenere che il costo del lavoro sostenuto da PI sia inefficiente.

Fermo restando quanto sopra riportato, si fa presente che qualora l'Autorità intenda rettificare al ribasso il costo medio del lavoro sostenuto da PI nello scenario fattuale, varrebbero le stesse considerazioni effettuate nella risposta alla domanda D.5.2 relative alla

necessità di rettificare complessivamente sia lo scenario fattuale e sia lo scenario controfattuale. Infatti, qualora l'Azienda avesse sostenuto un costo del lavoro inferiore rispetto a quello attuale, la stessa avrebbe probabilmente praticato dei prezzi diversi e, tale differenza, si sarebbe tradotta in una diversa quota di mercato a cui sarebbero corrisposti dei ricavi diversi nello scenario fattuale. Allo stesso modo, anche il costo del lavoro sostenuto nello scenario controfattuale, ed i relativi ricavi persi e mantenuti, andrebbero rivisti per tenere conto del nuovo livello di partenza dello scenario fattuale. Il complesso di tali nuove ipotesi determinerebbe, evidentemente, un risultato economico nei due scenari assolutamente teorico e non supportato da elementi oggettivi. Pertanto, non si ritiene condivisibile la proposta di utilizzare come costo medio del lavoro dell'operatore FSU il livello "efficiente" ipotizzato dall'Autorità.

I costi connessi alla stabilizzazione del personale

In relazione alle valutazioni connesse al costo del lavoro di PI, l'Autorità rileva che, nel 2012, l'Azienda avrebbe utilizzato un costo del lavoro più alto per l'operatore FSU rispetto a quello utilizzato per l'operatore NFSU, a causa dei costi connessi alla stabilizzazione del personale non avente contratto a tempo indeterminato. Secondo le considerazioni effettuate dall'Autorità, tali costi connessi alla stabilizzazione del personale non presenterebbero alcuna relazione con la fornitura del SU e, pertanto, andrebbero scomputati dal calcolo del costo netto di PI.

Sul punto si fa presente che, a causa dei vincoli legati alla fornitura del SU, PI, a differenza di altri operatori postali, è obbligata ad assicurare la continuità del servizio anche a fronte di carenze nell'organico a tempo indeterminato (carenze scaturenti, ad esempio, da periodi estivi o da picchi lavorativi) e, di conseguenza, è costretta a fare ricorso a lavoratori con Contratto a Tempo Determinato (CTD).

Il ricorso ai lavoratori con CTD ha dato luogo ad un contenzioso, relativo alla stabilizzazione dei lavoratori stessi, che ha determinato l'insorgenza di rischi economici per l'Azienda, a copertura dei quali vengono operati specifici accantonamenti. Pertanto, è evidente che i costi connessi alla stabilizzazione del personale, che scaturiscono dalla necessità di assicurare la continuità del servizio, sono connessi alla fornitura del SU e, di conseguenza, devono essere inclusi nel calcolo del costo netto.

Imputabilità dei costi indiretti ed overhead al calcolo del costo netto

In relazione ai costi indiretti ed Overhead (OH) l'Autorità presenta alcune considerazioni volte a giustificare l'eliminazione, di tali voci di costo, dal calcolo del costo netto. In particolare, secondo quanto emerge dallo schema di provvedimento, i costi indiretti ed OH presenterebbero una scarsa correlazione con i costi diretti di produzione e, quindi, non sarebbero pertinenti con la fornitura del SU. Inoltre, la somma di tali costi supererebbe *“la soglia del 10% dei costi diretti di rete considerata allocabile ai prodotti e servizi nei sistemi di contabilità regolatoria”*. Infine, sulla base di quanto dichiarato dall'Autorità, *“secondo prassi contabile consolidata, i costi evitati dovrebbero per definizione includere esclusivamente i costi diretti”* e ciò anche considerando che la quantificazione dei costi indiretti ed OH evitabili sarebbe stata effettuata da PI *“in modo parametrico direttamente dal sistema di separazione contabile e non attraverso un modello operativo in grado di identificare puntualmente le risorse direttamente evitabili così come fatto per le risorse della rete di recapito, di trasporto/smistamento e la rete degli uffici postali”*.

In relazione alle considerazioni effettuate dall'Autorità relativamente ai costi indiretti ed OH vengono presentate, di seguito, alcune osservazioni relative alla pertinenza ed alla necessità di tali costi relativamente alla fornitura del SU e, successivamente, viene analizzata l'evitabilità dei costi indiretti ed OH in uno scenario caratterizzato dall'assenza di obblighi di SU.

Con riferimento alla pertinenza dei costi indiretti ed OH con la fornitura del SU si osserva che, come rilevato dall'Autorità stessa, tali costi sono relativi al coordinamento delle strutture operative che svolgono le attività necessarie all'erogazione del SU. Pertanto, considerando che non è possibile ipotizzare che una struttura operativa come quella di PI - che, come noto, è caratterizzata da circa 900 centri di distribuzione, 34 centri di smistamento (totale dei CMP e dei CP) e 14.000 UP – effettui le attività operative del processo postale in assenza di ogni forma di supervisione/controllo, le strutture incaricate del coordinamento (ed i relativi costi) sono necessarie e strettamente pertinenti con la fornitura del SU.

Inoltre, la stessa Autorità ha stabilito che i costi indiretti ed OH devono essere presi in considerazione nella definizione del pricing dei servizi postali universali (nella misura massima del 10% dei costi direttamente attribuibili) con ciò evidenziando, evidentemente, la pertinenza e necessità dei costi indiretti ed OH con la fornitura del SU.

La pertinenza e necessità di tali costi con la fornitura del SU è ampiamente confermata da quanto emerge dal quadro regolatorio vigente.

In particolare, secondo quanto previsto dall'art. 14 co. 3 della Direttiva, la separazione contabile è basata sul principio dei costi pienamente attribuiti (Fully Distributed Cost) e, pertanto, il risultato economico del FSU, così come risultante dalla contabilità, include anche i costi indiretti ed OH.

In relazione alla Separazione Contabile adottata da PI rileva richiamare che, a partire dalla prima decisione nel 2002 (Decisione C(2002)921 del 12 marzo 2002, relativa agli aiuti di Stato cui l'Italia ha dato esecuzione in favore dell'Amministrazione Poste e Telegrafi nel periodo 1959-1993 e dell'Ente Poste Italiane – dal 28 febbraio 1998 Poste Italiane SpA – nel periodo 1994-1999), la Commissione Europea ha dichiarato che: *“Già prima dell'entrata in vigore della direttiva postale, difatti, l'EPI ha istituito un sistema di contabilità separata conforme al testo e allo spirito della direttiva, che permette un calcolo dei costi supplementari per ogni prestazione fornita dall'ente in virtù di un obbligo di servizio pubblico”* (Press Release IP/02/391).

Il giudizio della Commissione è stato confermato nelle decisioni successive (Decisione C(2006) 4206 del 26 settembre 2006 e C(2008)1606 del 30 aprile 2008), nonché, da ultimo nella Decisione C(2012) 8230 del 20 novembre 2012, in base alla quale: *“... la Commissione giudica adeguato il sistema di separazione contabile fra attività commerciali e attività svolte da PI nell'espletamento dell'obbligo di servizio pubblico. La contabilità separata utilizzata da PI è quindi idonea a quantificare i costi del servizio postale universale affidato all'operatore”* (punto 104 della Decisione).

La correttezza della Separazione Contabile adottata da PI è peraltro confermata dalla stessa Autorità laddove questa rileva che *“la separazione contabile del FSU, basata su un sistema di costi pienamente distribuiti, di cui è dotata Poste Italiane fornisce informazioni sufficientemente dettagliate e in grado di allocare in modo corretto i costi indiretti ai prodotti”*.

Con riferimento al calcolo del costo netto la Direttiva prevede che la separazione contabile venga utilizzata come input nel calcolo del costo netto del servizio universale (art. 14, co. 2 della Terza Direttiva), ovvero che il risultato economico risultante dalla Separazione Contabile rappresenti il risultato economico da utilizzare nello scenario FSU.

Di conseguenza, secondo tale previsione, il calcolo del costo netto del SU deve prendere in considerazione il risultato economico che scaturisce dalla Separazione Contabile e, quindi, deve prendere in considerazione anche i costi indiretti ed OH.

Tale ultima previsione è ulteriormente confermata dallo studio FE (2013) laddove si rileva che la separazione contabile rappresenta la base dei costi effettivamente sostenuti dal FSU nello scenario base⁶⁷. Pertanto, sulla base di quanto previsto dalla Direttiva e dallo studio FE, il risultato economico del FSU nello scenario fattuale coincide con quello risultante dalla Separazione Contabile ed include anche i costi indiretti ed OH.

Anche secondo la società WIK Consult, che opera regolarmente come consulente della Commissione Europea per il settore postale, la *best practice* nel calcolo del costo netto prevede di includere i costi indiretti ed OH nella base costi dello scenario fattuale⁶⁸.

Ad ulteriore conferma di quanto sopra, si fa presente che, sempre sulla base di quanto emerge dallo studio FE (2013), il metodo di allocazione dei costi comuni adottato dagli operatori considerati (16 FSU che hanno reso disponibili ai consulenti le informazioni sui sistemi di contabilità) è l'*Equi-proportionate-mark-up* (EPMU) che coincide, peraltro, con la metodologia applicata da PI⁶⁹. Sulla base di tale constatazione è possibile affermare che tutti gli operatori incaricati della fornitura del SU, considerati nello studio FE, imputano i costi comuni (e, quindi, i costi indiretti ed OH) ai prodotti/servizi e che, pertanto, in nessun Paese i costi indiretti ed OH sono stati esclusi dai costi sostenuti dal FSU nello scenario fattuale.

In conclusione, considerando che:

1. i costi indiretti ed OH sono relativi al coordinamento delle strutture operative che svolgono le attività necessarie alla fornitura del SU e, quindi, sono strettamente pertinenti;
2. la stessa Autorità ha stabilito che i costi indiretti ed OH devono essere presi in considerazione nella definizione del pricing dei prodotti/servizi, considerandoli, quindi, pertinenti alla fornitura del SU;
3. la Direttiva prevede che la separazione contabile sia basata sul principio dei costi pienamente attribuiti (Fully Distributed Cost, art. 14 co. 3) e, quindi, che il risultato del FSU comprenda anche i costi indiretti ed OH;
4. la Separazione Contabile di PI è stata giudicata, in più occasioni, pienamente conforme alla Direttiva dalla Commissione Europea;
5. la stessa Autorità ritiene che la Separazione Contabile di PI sia in grado di allocare in modo corretto i costi indiretti ai prodotti;

⁶⁷ A pagina 63 dello studio FE si afferma testualmente che: “[...] *cost accounting would provide an anchor for the actual costs under the base case [...]*”.

⁶⁸ A pagine 3 del parere WIK si afferma testualmente che: “*In line with best practice, PI considers indirect and overhead costs attributed according to the equi-proportionate-mark-up-rule (EPMU) in the base case [...]*”.

⁶⁹ A pagina 151 dello studio FE si afferma testualmente che: “[...] *the most popular method for allocating true common costs across services, used by 16 of the USPs who disclosed their cost accounting methodologies, is Equi-proportionate mark-up (or EPMU)*”.

6. la Direttiva prevede che la separazione contabile venga utilizzata come input nel calcolo del costo netto del servizio universale (art. 14, co. 2 della Terza Direttiva), ovvero che il risultato economico risultante dalla Separazione Contabile rappresenti il risultato economico da utilizzare nello scenario fattuale;
7. lo studio FE (2013) evidenzia che la Separazione contabile rappresenta la base di riferimento dei costi effettivamente sostenuti dal fornitore nello scenario fattuale;
8. WIK ritiene che, in linea con le best practice, PI considera i costi indiretti ed OH nel risultato economico dello scenario fattuale;
9. sulla base dell'indagine condotta da FE (2013), emerge che nessuno dei Paesi considerati ha escluso i costi indiretti ed OH dalla base costi dello scenario fattuale;

è evidente che i costi indiretti ed OH sono pertinenti alla fornitura del SU e devono essere inclusi nei costi sostenuti dal FSU nello scenario fattuale.

Con riferimento alle valutazioni relative all'entità dei costi indiretti ed OH sostenuti da PI, si fa presente che, considerando il perimetro del SU, tali costi eccedono di poco la soglia del 10% dei costi direttamente attribuibili considerata dall'Autorità come "allocabile" ai prodotti e servizi nei sistemi di contabilità regolatoria (i costi indiretti ed OH risultano pari al [omissis]% nel 2011 ed al [omissis]% nel 2012 dei costi direttamente attribuibili). Inoltre, è opportuno rilevare che alcuni dei costi sostenuti dall'Azienda vengono classificati come indiretti solo per ragioni di tipo organizzativo anche se, in realtà, presentano un elevato grado di correlazione con i processi operativi. Si considerino, ad esempio, i costi relativi alle strutture delle RAM, che, sulla base di quanto riconosciuto dalla stessa Autorità, "appaiono connesse al numero di FTE impiegati nella fase di recapito".

Sulla base di questi ragionamenti, considerando come costi direttamente attribuibili anche i costi relativi alle strutture che, da un punto di vista organizzativo vengono inserite nelle RAM e nelle ALT, ma che in realtà, sulla base delle attività svolte, sono strettamente riconducibili alle attività svolte nelle SDR e nei CRP, l'incidenza dei costi indiretti ed OH sui costi direttamente attribuibili passerebbe dal [omissis]% all'[omissis]% nel 2011 e dall'[omissis]% al [omissis]% nel 2012⁷⁰. Il procedimento descritto è sintetizzato nella tabella seguente.

Tabella – Incidenza costi indiretti ed OH sui costi direttamente attribuibili [omissis]

⁷⁰ Tale risultato è stato ottenuto considerando come costi direttamente attribuibili solamente i costi relativi alle strutture che svolgono attività riconducibili al recapito, allo smistamento ed al trasporto, senza considerare i costi relativi alle attività di staff delle ALT (quali, ad esempio, amministrazione e controllo, qualità, etc.) in quanto non direttamente collegabili ai processi operativi.



Infine, applicando le stesse logiche, si dovrebbero ricondurre alla categoria dei costi direttamente attribuibili anche i costi relativi alle strutture che svolgono attività di back-office presso gli uffici postali, attività connesse alla logistica dei pacchi, supporto alle vendite, etc. riducendo, così, ulteriormente l'incidenza dei costi indiretti ed OH sui costi direttamente attribuibili.

In conclusione, sulla base delle considerazioni esposte si ritiene che l'attuale livello dei costi indiretti ed OH sia allocabile ai prodotti e servizi nei sistemi di contabilità regolatoria.

Con riferimento ai rilievi sollevati dall'Autorità in relazione alla non attendibilità della quantificazione dei costi indiretti ed OH evitabili in assenza di obblighi, si fa presente che, tale quantificazione, è stata effettuata sulla base delle logiche sottostanti [*omissis*]. Infatti, il dimensionamento di tali strutture avviene proprio [*omissis*].

Inoltre, si osserva che le considerazioni effettuate dall'Autorità in relazione alla evitabilità dei costi indiretti ed OH potrebbero valere esclusivamente nel caso di modifiche limitate nello scenario controfattuale. Infatti, qualora, ad esempio, il numero di uffici postali nello scenario controfattuale fosse pari a 13.800, contro i 14.000 dello scenario fattuale, sarebbe lecito attendersi che i costi indiretti ed OH rimangano invariati in quanto la variazione del numero di risorse (o numero di uffici postali) da coordinare sarebbe marginale e tale da non determinare una modifica del numero di risorse deputate al coordinamento. Tuttavia, nel caso in cui le strutture operative si riducano in modo significativo nello scenario controfattuale, esattamente come succede nel caso in esame, è evidente che anche le

risorse deputate al coordinamento debbano essere ridotte in modo proporzionale. A ciò corrisponde, evidentemente, una riduzione dei costi indiretti ed OH nello scenario controfattuale, rispetto allo scenario fattuale, che si traduce in un ammontare di costi evitabili che devono essere presi in considerazione nel calcolo del costo netto.

Si ribadisce, comunque, che per ragioni del tutto prudenziali le valutazioni sottostanti l'evitabilità dei costi indiretti ed overhead sono state effettuate in misura più cautelativa e meno che proporzionale rispetto a quelle effettuate sui modelli operativi.

Per questi motivi, si ritiene che il dimensionamento delle risorse deputate al coordinamento nello scenario controfattuale sia stato effettuato in modo corretto da PI e che i corrispondenti costi indiretti ed OH evitabili debbano essere presi in considerazione nel calcolo del costo netto.

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

L'Autorità al punto 412 rileva che, nel corso delle attività d'analisi, è stata riscontrata la non pertinenza delle immobilizzazioni immateriali e finanziarie, nonché del capitale circolante rispetto al servizio universale e alla loro evitabilità rispetto agli obblighi di universalità del servizio universale.

Per quanto riguarda il capitale circolante si rileva che esso è costituito da poste attive (crediti) e passive (debiti) che, ancorché annoverate per ottemperanza alla normativa contabile tra gli impieghi a breve, sono di stretta pertinenza del Servizio Universale. Esse fanno riferimento, in effetti, prevalentemente ai crediti che PI vanta nei confronti dello Stato per il finanziamento del SU degli anni pregressi (dal 2005 al 2012) ed alle partite creditorie/debitore nei confronti della PA (Ministeri ed Enti pubblici) e di altri enti locali (Comune Milano, Roma Capitale, ecc) per servizi rientranti nel SU (posta massiva, atti giudiziari, ecc). Inoltre, una quota di tali crediti (quella a medio/lungo termine), relativa alle integrazioni tariffarie per l'editoria, figura tra l'attivo immobilizzato da considerare quindi, per le stesse ragioni di cui sopra, nel capitale impiegato dell'operatore FSU, contrariamente a quanto proposto dall'Autorità. Relativamente alle immobilizzazioni immateriali e finanziarie, si faccia riferimento alle successive osservazioni ai punti 413 e 414.

L'Autorità al punto 413 rileva che le immobilizzazioni finanziarie sono costituite prevalentemente da partecipazioni in altre aziende. Tali partecipazioni non costituiscono un costo opportunità legato al servizio universale, né un costo opportunità che PI avrebbe evitato in assenza di obblighi. Pertanto tali investimenti potrebbero essere dedotti nella loro totalità dal capitale impiegato utilizzato per il calcolo del costo netto.

Al riguardo si rappresenta che le partecipazioni considerate nel capitale impiegato dell'operatore FSU rappresentano solo una percentuale irrisoria (circa il [omissis]%) della compagine aziendale del gruppo PI. Essa è costituita dalle partecipazioni in quelle società (essenzialmente SDA, Mistral, Postel) che svolgono attività di trasporto, logistica e stampa/imbustamento necessarie all'erogazione del SU ed è valorizzata relativamente alla quota parte di tali attività riconducibili al SU. Pertanto, risultando parte integrante del processo produttivo postale, esse costituiscono il costo opportunità per PI legato al SU e come tale sono da considerarsi nel capitale impiegato dell'operatore FSU.

Ad ulteriore conforto di tale approccio, si rimanda a quanto dichiarato dall'Autorità al punto 223 dello schema di provvedimento in cui l'Autorità considera fra i costi evitati del trasporto

aereo per l'operatore NFSU le perdite conseguite dalla società Mistral, le quali, quindi, se rilevano sul fronte costi, dovrebbero rilevare anche nel calcolo del capitale impiegato.

L'Autorità al punto 414 rileva che l'applicazione di un tasso di remunerazione, determinato sulla base di variabili di lungo periodo, applicato al capitale circolante (crediti di breve periodo) e ai software (vita utile triennale) sovrastima il costo del capitale.

Al riguardo si rileva che, alla stessa stregua delle immobilizzazioni materiali, le immobilizzazioni immateriali rientrano nel calcolo del capitale impiegato dell'operatore FSU in quanto pertinenti all'espletamento del SU - si tratta in effetti di investimenti in software effettuati nel tempo per lo sviluppo e la gestione informatica dei servizi rientranti nel SU (ad es. terminali dei portalettere, geopost, tracking & tracing, ecc.) - a prescindere da considerazioni sulla vita utile media di un software (3 anni) che, sulla base di convenzioni contabili, risulta di gran lunga inferiore a quella di un impianto o fabbricato (33 anni). Qualora, comunque, si volesse valutare la pertinenza di un'immobilizzazione all'interno del capitale dell'operatore FSU sulla base dell' indicatore 'vita utile', si dovrebbe considerare la durata media dell'attivo immobilizzato nel suo complesso e non solo quella relativa alle immobilizzazioni immateriali. Calcolando la vita media delle immobilizzazioni di PI (33 anni per i fabbricati, 10 anni per gli impianti, 8 anni per le attrezzature, 12 anni per le migliori beni di terzi, 5 anni per gli altri beni, 3 anni per le immobilizzazioni immateriali) ponderata per i rispettivi valori residui contabili al 31/12, si giungerebbe ad una durata media del capitale coerente con i parametri sottostanti il calcolo del WACC.

Per tali motivi, non si condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sul calcolo del capitale impiegato di un operatore FSU.

D.11.2 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito al consolidamento di una metodologia di calcolo del capitale impiegato evitabile che sia la risultante della differenza del capitale impiegato di un operatore FSU e del capitale impiegato di un operatore NFSU?

Considerando che il tasso di remunerazione del capitale (*WACC*) ed il capitale impiegato vengono utilizzati per calcolare il costo del capitale (o profitto ragionevole), si ritiene che tali due elementi debbano essere calcolati attraverso la stessa metodologia in quanto non sembra consistente ipotizzare di determinare uno dei due elementi come differenza tra i due scenari ed applicare l'altro, invece, nel solo scenario fattuale. Pertanto, le domande [D.11.2](#) e [D.11.5](#) si intendono entrambe riferite alla possibilità di adottare una metodologia di calcolo del profitto ragionevole come il risultato della differenza tra il costo del capitale dello scenario fattuale e quello dello scenario controfattuale.

In ciò che segue si forniranno alcune considerazioni della scrivente relativamente al calcolo del profitto ragionevole ed a come, tale profitto, incide complessivamente sul calcolo del costo netto.

In particolare, con riferimento alla possibilità di calcolare il profitto ragionevole come la differenza tra il costo del capitale dello scenario fattuale e quello relativo allo scenario controfattuale, si ritiene che il quadro regolatorio vigente, nonché la prassi attualmente seguita nella comunità finanziaria per l'elaborazione del *WACC*, non forniscano elementi tali da supportare l'adozione di un simile approccio. Tuttavia, indipendentemente dall'adozione o meno di una simile metodologia di calcolo, si ritiene di fondamentale importanza evidenziare quanto segue.

Alcune considerazioni sul risultato economico conseguito dal fornitore nello scenario controfattuale

Secondo quanto riportato sia nello studio FE, svolto per conto della Commissione Europea, e sia nel report ERGP (2013)⁷¹, nel calcolo del costo netto si assume che le ipotesi implementate dall'operatore nello scenario controfattuale derivino da una logica di

⁷¹ A pagina 43 dello studio FE si specifica che: *"The first step of the PC method is to define a counterfactual scenario where the USP faces no binding constraint regarding the services it offers. This step involves identifying the part of the USO services that would not be provided or would be modified by a (profit maximising) USP, not subject to a universal service obligation"*.

A pagina 17 del report ERGP (2013) si afferma testualmente che: *"[...] evaluating the USP behavior if it has no obligation regarding delivery frequencies, post offices, geographical coverage, services, price or quality and if he is acting on a commercial term as a profit maximizer.[...]"*.

massimizzazione del profitto. In altre parole, in assenza degli obblighi di SU, le scelte effettuate dall'operatore si basano, per definizione, su una logica di massimizzazione del profitto. In questo senso, considerando che una delle scelte disponibili nello scenario controfattuale è quella consistente nel non operare, è evidente che, qualora la redditività economica conseguita dall'operatore in assenza di obblighi fosse negativa, tale operatore deciderebbe, evidentemente, di non operare nel mercato. Tale circostanza è confermata anche da quanto riportato nel parere WIK, laddove si evidenzia che il profitto che l'operatore consegue nello scenario controfattuale deve essere positivo per definizione, altrimenti, tale operatore, deciderebbe di non operare sul mercato⁷². Sul punto è necessario specificare che una redditività economica si definisce negativa quando non risulta sufficiente a coprire il costo del capitale impiegato per fornire il servizio. Infatti, qualora la redditività ottenibile in un determinato settore fosse inferiore a quella che l'operatore conseguirebbe investendo lo stesso capitale in attività diverse ma con pari livello di rischio, è evidente che, tale operatore, sceglierebbe di non operare nel settore in questione e di investire il capitale in altre attività.

La possibilità per l'operatore di non offrire il servizio in assenza di obblighi di SU comporta alcune importanti conseguenze sul calcolo del costo netto: infatti, qualora il risultato economico dello scenario controfattuale fosse inferiore al costo del capitale (o profitto ragionevole), il calcolo del costo netto risulterebbe indipendente dalla particolare metodologia adottata per determinare il profitto ragionevole. Per verificare l'esattezza di quest'ultima affermazione, si consideri la formula per il calcolo del costo netto tralasciando, in questa sede, i Vantaggi Intangibili e Commerciali (VIC). Si assuma, inoltre, di calcolare il profitto ragionevole come il costo del capitale in presenza di obblighi, senza quantificare la differenza tra il costo del capitale dello scenario fattuale e quello dello scenario controfattuale. In questo caso la formula del costo netto sarebbe la seguente.

$$(A) \text{ Costo Netto} = RE_{FSU} - RE_{NFSU} - CC_{FSU}$$

In cui:

- RE_{FSU} = Risultato Economico in presenza di obblighi (FSU);
- RE_{NFSU} = Risultato Economico in assenza di obblighi (NFSU);
- CC_{FSU} = Costo del Capitale (o Profitto Ragionevole) in presenza di obblighi (FSU).

Nell'ipotesi in cui l'operatore consegua, nello scenario controfattuale, un risultato economico inferiore al costo del capitale, tale operatore deciderebbe di non offrire il servizio

⁷² A pagina 5 del parere WIK si afferma testualmente che: "While profits in the reference scenario must be positive by definition (otherwise the USP would leave the market) [...]"

conseguendo, pertanto, un risultato economico effettivo pari a zero ($RE_{NFSU} = 0$). In questo caso la formula del costo netto si ridurrebbe alla seguente differenza.

$$(B) \text{ Costo Netto} = RE_{FSU} - CC_{FSU}$$

Si assuma ora di quantificare il profitto ragionevole come la differenza tra il costo del capitale relativo allo scenario fattuale e quello relativo allo scenario controfattuale. In questo caso la formula del costo netto, di seguito riportata, coinciderebbe con quella illustrata nello studio FE (2013).

$$(C) \text{ Costo Netto} = RE_{FSU} - RE_{NFSU} - (CC_{FSU} - CC_{NFSU}) = \\ = RE_{FSU} - CC_{FSU} - (RE_{NFSU} - CC_{NFSU})$$

In generale, come evidenziato dalla stessa Autorità, il costo del capitale dello scenario FSU e quello relativo allo scenario NFSU assumono valori simili e, di conseguenza, tendono ad elidersi nella formula determinando, complessivamente, un impatto marginale sul costo netto. Tuttavia, nell'ipotesi in cui l'operatore consegua una redditività economica negativa nello scenario controfattuale, tale operatore deciderebbe di non offrire il servizio ($RE_{NFSU} = 0$) e, quindi, di non investire alcun capitale nell'attività annullando, così, anche il corrispondente costo del capitale⁷³ ($CC_{NFSU} = 0$). In questo caso la formula per il calcolo del costo netto andrebbe a coincidere con quella risultante dall'applicazione della prima metodologia (formula (B)).

$$(D) \text{ Costo Netto} = RE_{FSU} - CC_{FSU}$$

In conclusione, nel caso in cui l'operatore consegue un risultato economico inferiore al profitto ragionevole nello scenario controfattuale, il costo netto risulta equivalente alla differenza tra il risultato economico in presenza di obblighi (RE_{FSU}) ed il corrispondente costo del capitale (CC_{FSU}), indipendentemente dalla metodologia adottata per la quantificazione del profitto ragionevole.

Infine, si evidenzia che le considerazioni effettuate non cambiano qualora il profitto ragionevole venga calcolato utilizzando un indicatore di redditività come il ROS (o EBIT margin): infatti, nel caso di redditività economica negativa nello scenario controfattuale, l'operatore deciderebbe di non offrire il servizio conseguendo, evidentemente, un fatturato pari a zero ed annullando, così, anche il corrispondente EBIT margin.

Il calcolo del costo netto effettuato da PI

⁷³ Il costo del capitale è pari alla moltiplicazione tra il WACC ed il capitale impiegato. Se il capitale impiegato è pari a zero allora anche il costo del capitale risultante sarà pari a zero.

In relazione al calcolo del costo netto effettuato da PI, si osserva che, nonostante lo scenario controfattuale ipotizzato dalla scrivente conducesse ad un profitto economico positivo (ovvero, maggiore del costo del capitale impiegato), l'Azienda ha ritenuto opportuno, per ragioni prudenziali, utilizzare come risultato economico dello scenario controfattuale il valore derivante dal profitto ragionevole (o costo del capitale) riducendo, in tal modo, il valore del costo netto risultante dal calcolo.

Tale circostanza è evidenziata anche dalla società WIK Consult, che opera regolarmente come consulente per la Commissione Europea su tematiche relative al settore postale, laddove, nel parere espresso sulla metodologia di calcolo adottata da PI, rileva come l'Azienda abbia introdotto un limite al profitto dello scenario controfattuale - riducendo il valore del risultato economico di tale scenario fino al livello del costo del capitale - limitando, così, il valore del costo netto risultante⁷⁴.

⁷⁴ A pagina 3 del parere WIK si afferma testualmente che: *"PI introduces a profit cap in the counterfactual scenario to reduce the profit in this scenario (to the level of the cost of capital calculated for the base case [scenario fattuale]). [...] We note that PI has been very moderate in this respect, in an attempt to limit the resulting amount of compensation"*.

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)?

Alla luce di quanto evidenziato nella risposta alla domanda precedente D.11.2 la Società condivide l'ipotesi di applicare per il 2011 e 2012, la metodologia di calcolo del tasso di remunerazione del capitale solo in uno scenario base. La Società ribadisce, inoltre, quanto indicato alla risposta precedente, ovvero che tale metodologia sia applicata anche agli anni successivi al 2012.

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?

Relativamente a quanto indicato nella tabella di cui al punto 392 della Proposta, si rappresenta che il valore del market risk premium, per il 2011, fornito all'Autorità è pari a 5.75% rispetto a quello riportato nella Proposta, e pari a 8.53%. Inoltre, si precisa che al punto 396 il dato relativo al peso dei debiti onerosi per il 2012 è pari a [**omissis**]% rispetto al valore di 23,73% riportato nella Proposta.

L'Autorità al punto 419 sostiene che: *“tuttavia, il calcolo dei singoli parametri di Poste Italiane non è sempre coerente con la prassi applicativa seguita dall'Autorità per finalità regolamentari”*

Al riguardo si evidenzia che la Società elabora internamente il wacc per finalità più estese di quelle esclusivamente regolamentari (ad es. quelle inerenti periodicamente il Bilancio consolidato) e, conseguentemente, tale elaborazione viene effettuata da PI in coerenza con la prassi consolidata nella comunità finanziaria dagli analisti di primarie istituzioni. In tal senso, l'elaborazione del WACC non viene effettuata *“ad hoc esclusivamente per il costo netto”* come invece indicato dall'Autorità al punto 386.

Relativamente al tasso risk free⁷⁵, l'Autorità rileva come:

1. PI calcola due differenti tassi risk free: uno per il calcolo del costo del debito e, l'altro, per il calcolo del costo del capitale (punto 422), ma non vi sono giustificazioni finanziarie per poter avere due distinti tassi per la stessa variabile;
2. la Società nel calcolo del tasso ha utilizzato solo il valore puntuale al 31 dicembre (punto 423).

Relativamente al punto 1, si rappresenta che viene effettuata in maniera diretta solo una rilevazione del tasso risk free finalizzata alla stima del costo del capitale proprio, mentre per il calcolo del costo del debito si utilizza il costo medio annualizzato del debito a medio lungo termine specifico della Società, in coerenza con quanto condiviso periodicamente con gli analisti di riferimento. In tal modo, la Società utilizza un dato effettivo medio e non uno teorico quale quello indicato dall'Agcom.

⁷⁵ Si rappresenta che la tabella illustrata a pagina 99 dello schema di provvedimento relativa al “Risk free rate” presenta valori non corrispondenti a tale parametro.

Relativamente al punto 2, si rappresenta che, per le finalità di Bilancio a cui risponde, l'elaborazione del wacc viene richiesta con cadenza trimestrale. Relativamente alla proposta dell'Autorità di calcolare il risk free utilizzando una media annuale dei rendimenti dei BTP benchmark, si rappresenta che la media di periodo indicata dall'Autorità (ovvero annuale) tenderebbe a non valorizzare, da trimestre a trimestre, le eventuali variazioni nei mercati del reddito fisso (obbligazionari), che vengono apprezzate nella variazione del risk free. In tal modo, il valore del WACC risulterebbe influenzato unicamente, e quindi in modo solo parziale, dalle variazioni dei mercati azionari. Inoltre, applicando le logiche di rilevazione proposte dall'Autorità (ovvero media annuale), si otterrebbe, come riportato nella tabella di cui al punto 426, un valore del risk free per il 2011 inferiore, seppur di poco, rispetto a quello del 2012, in contraddizione con quanto registrato nella realtà dell'epoca. Il *sentiment* di crisi a fine 2011 era, infatti, maggiore rispetto a quello a fine 2012.

Relativamente al tasso di remunerazione del debito (punti 425 e 426), l'Autorità rileva che lo stesso sia inferiore al risk free e che debba essere considerato, oltre a quest'ultimo, anche lo spread. Al riguardo, si rappresenta che, relativamente al tasso di remunerazione, il dato utilizzato corrisponde al costo medio annualizzato del debito a medio lungo termine specifico di PI. Inoltre, il dato è utilizzato in coerenza con la prassi consolidata nella comunità finanziaria dagli analisti di primarie istituzioni.

Relativamente al premio di mercato Equity Risk Premium (punti 430 e 431), l'Autorità osserva che:

1. il valore considerato congruo nel settore delle TLC, pari a 4,50%, sia una stima appropriata del premio ai fini del calcolo del costo del capitale proprio;
2. il contesto macroeconomico in miglioramento ed in prospettiva maggiormente stabile comporterà per l'Italia una stabilità dei valori strutturali per il nostro Paese e che, pertanto, il tasso deliberato in relazione all'ultimo provvedimento (relativo alle TLC) possa essere applicato ai fini del calcolo del wacc.

Si rappresenta che il dato relativo al premio di mercato dovrebbe riflettere il più possibile la situazione dei mercati alla data della valutazione. E' opportuno, pertanto, considerare la situazione al momento della rilevazione (fine 2011 e 2012) ed il *sentiment* di crisi in quel determinato momento.

Relativamente al coefficiente beta, l'Autorità osserva come PI utilizza solo tre *comparables* ed una sola rilevazione per ciascuno di essi ed, inoltre, non ha considerato che nello svolgimento delle attività inerenti il SU non è soggetta ad alcun rischio d'impresa.

Al riguardo si rappresenta che viene utilizzata la rilevazione corrispondente alla media delle rilevazioni degli ultimi cinque anni per ogni *competitor* e che la metodologia applicata è di

tipo "benchmark". I competitor inseriti nel *panel* sono tutti fornitori anche del SU nel proprio Paese ed il loro coefficiente beta include intrinsecamente una componente di rischio. Ciò evidenzia che la comunità finanziaria, ovviamente, non considera di per sé nulla la rischiosità di un'impresa soggetta ad obbligo di SU.

Ancora in relazione al coefficiente beta, l'Autorità osserva ai punti 434 e 435 che:

- la Società, in relazione alla consapevolezza che le perdite del SU sarebbero comunque finanziate, potrebbe essere indotta ad utilizzare prettamente mezzi finanziari di terzi (meno onerosi rispetto alla remunerazione richiesta del capitale);
- nel settore delle telecomunicazioni, in Australia e Nuova Zelanda, il wacc è stato considerato prossimo allo zero.

Al riguardo si rappresenta che le scelte della Società, in merito al ricorso o meno al mercato del debito, sono generalmente effettuate in base a considerazioni strategiche e/o relative al mercato finanziario. Inoltre, come noto, dal 2008 è iniziato in tutto il mondo il c.d. "*credit crunch*" che limita l'accesso al mercato del credito indipendentemente dal rischio. Da ultimo si osserva che l'Australia e la Nuova Zelanda, nella prassi della comunità finanziaria degli analisti di primarie istituzioni, non sono considerati benchmark rilevanti per PI.

Sulla base di quanto sopra esposto, si rappresenta che la Società condivide nelle linee generali l'orientamento metodologico del wacc elaborato a fini regolamentari dall'Autorità, ad eccezione di quanto sopra indicato.

D.11.5 Si ritiene, eventualmente, che si debba in futuro optare per una metodologia di calcolo del tasso di remunerazione del capitale che sia la risultante della differenza del WACC di un operatore FSU e il WACC di un operatore NFSU? In questo caso quali sarebbero i principali comparators (settori, imprese) per il calcolo del WACC di un operatore NFSU?

Si rimanda alle osservazioni illustrate in risposta alla domanda D.11.2

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)?

Alla luce di quanto evidenziato nella risposta alla domanda precedente D.11.5 la Società condivide l'ipotesi di applicare per il 2011 e 2012, la metodologia di calcolo del tasso di remunerazione del capitale solo in uno scenario base. La Società ribadisce, inoltre, quanto indicato alla risposta precedente ovvero che tale metodologia sia applicata anche agli anni successivi al 2012.

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?

Vi sono fondamentali differenze tra il settore delle utilities, ed in particolare quello delle telecomunicazioni, ed il settore postale. Tale differenza è riconducibile ai seguenti elementi distintivi:

- 1) Trend del mercato complessivo
- 2) Dinamiche concorrenziali
- 3) Sussistenza (o meno) di *essential facility*
- 4) Intensità nell'impiego di capitale umano vs di asset infrastrutturali

Trend del mercato complessivo

A differenza del mercato delle telecomunicazioni, il mercato postale registra, da diversi anni ed in tutti i paesi occidentali, un calo strutturale per effetto dei fenomeni dell'e-substitution e delle operazioni di razionalizzazione e di tagli dei costi avviate da imprese e PA. Tale dinamica di contrazione del mercato, è particolarmente intenso nel mercato italiano anche in considerazione della forte crisi economica in cui verte il paese.

Gli effetti della completa liberalizzazione del mercato postale a partire dal 2011 non sono riusciti a produrre una crescita complessiva del mercato che è destinato a continuare il suo trend di riduzione anche nei prossimi anni.

Si consideri che nel periodo 2002-2012 il segmento della posta indescritta di PI (sul quale si è registrato il grado di competizione più elevato) è calato di oltre [omissis]mld di invii, rispetto ad un valore iniziale di oltre [omissis]mld di invii, ma solo [omissis] milioni circa degli invii persi da PI sono stati "assorbiti" dalle reti dei concorrenti.

Dinamiche concorrenziali

Il mercato postale italiano, di fatto liberalizzato alcuni anni prima del recepimento della Terza Direttiva Postale⁷⁶, è caratterizzato da una fortissima competizione end-to-end, ossia dalla presenza di operatori dotati di proprie reti di recapito, indipendenti da quella del Fornitore del Servizio Universale ("FSU"). Nel corso degli anni si è assistito alla realizzazione di reti postali alternative da parte di soggetti, che operano in concorrenza con l'operatore nazionale, ma senza obblighi di universalità. Sono in grado quindi di offrire sul mercato tariffe e livelli di servizio non soggetti a vincoli ed operando esclusivamente in aree territoriali liberamente scelte sulla base della convenienza commerciale (cosiddetto cream skimming).

Nel 2013 Nexive ha dichiarato di aver raggiunto una market share del 13% (con una copertura del 74% in termini di famiglie raggiunte e 460 milioni di buste recapitate).

Accanto a TNT Post, in Italia, operano una miriade di operatori (circa 2.500), presenti non solo nelle zone più profittevoli del mercato, ma anche nelle aree meno ricche del Paese. Secondo alcune stime, tali operatori "minori" detengono complessivamente circa il 5% di market share (con oltre 100 milioni di invii). Alcuni tra questi operatori, quali Fulmine, molto attivo nel mercato della posta indescritta e nelle regioni meridionali, hanno raggiunto livelli di copertura e di volumi considerevoli, al pari di Sailpost (particolarmente presente nel mercato della posta raccomandata), MailExpress e CityPost (che detengono complessivamente 450 agenzie dislocate sul territorio). Esistono inoltre numerosi operatori locali, di dimensioni anche molto ridotte, che – anche grazie alla possibilità di beneficiare di un costo del lavoro molto basso – si propongono sul mercato con prezzi particolarmente aggressivi.

Sussistenza (o meno) di *essential facility*

La rete postale, a differenza di quella utilizzata nel settore delle telecomunicazioni di rete fissa, è replicabile in modo economicamente sostenibile, nonché scalabile, in quanto la sua capacità produttiva può essere incrementata o ridotta, a seconda delle necessità, anche successivamente al momento della sua costituzione iniziale, senza incontrare particolari barriere all'ingresso o in uscita.

Nel settore postale, infatti, è possibile entrare nel mercato in modo graduale, senza dover necessariamente dotarsi inizialmente di una rete estesa e capillare.

Si noti, peraltro, che il mercato postale italiano, in modo analogo a quanto avviene altrove, presenta una domanda molto concentrata, ovvero la stragrande maggioranza degli invii postali è generata proprio da pochi grandi clienti.

⁷⁶ Il servizio di TNT Post Formula Certa è stato avviato dal 2007.

In tal senso, risulta particolarmente agevole per un concorrente di PI servire un cliente business (come una utility) che spedisca un elevato numero di invii:

- 1) l'accettazione degli invii avviene in un numero limitato di punti del territorio (presso la sede della utility stessa o presso il soggetto che stampa gli invii per conto della utility) e può essere effettuata attraverso l'utilizzo di un numero molto limitato di risorse/mezzi (un singolo furgone o camion);
- 2) la fase di recapito può essere effettuata mediante l'utilizzo di un numero di risorse limitato, qualora gli invii generati dal cliente siano destinati verso una zona circoscritta del territorio (come una singola città);
- 3) le risorse utilizzate dai concorrenti, non necessitando di una formazione particolare, consentono una gestione particolarmente flessibile, con i relativi riflessi sui costi;
- 4) grazie alla tecnologia dei processi di stampa degli invii postali, il cliente può suddividere i flussi di stampa in funzione della loro destinazione e affidarli, a diversi operatori a seconda della copertura territoriale offerta e delle condizioni economiche praticate.

In questo modo, anche qualora il cliente business avesse la necessità di spedire invii verso diverse aree del territorio nazionale, il concorrente di PI può comunque gestire solo gli invii destinati verso una singola zona del territorio (o comunque destinati verso un numero di zone limitato) – ovvero quella zona o quelle zone in cui i ricavi dell'attività di recapito sarebbero sufficienti a coprire i costi dell'attività stessa, quindi, in prima istanza, le aree urbane ad alta concentrazione – impegnando, in tal modo, le sue risorse solamente su un'area circoscritta del territorio nazionale e sostenendo costi di distribuzione molto limitati.

Di conseguenza, alla luce delle caratteristiche del mercato postale evidenziate, risulta chiaro che i concorrenti di PI possono entrare nel mercato sostenendo investimenti iniziali limitati e, soprattutto, gestendo le sue risorse in modo flessibile, in funzione del grado di acquisizione di nuovi clienti.

Intensità nell'impiego di capitale umano vs di asset infrastrutturali

Un nuovo entrante nel settore delle telecomunicazioni di rete fissa, in assenza di accesso alla rete dell'incumbent, deve dotarsi per operare sul mercato di un'infrastruttura di rete molto estesa e capillare, che sia in grado di servire una percentuale significativa degli utenti

dislocati sul territorio nazionale. I concorrenti dell'incumbent, quindi, devono sostenere ingenti investimenti iniziali che difficilmente verrebbero recuperati.

La rete postale, invece, essendo composta sostanzialmente da uomini che possono essere utilizzati per servire diverse zone del territorio o destinati ad attività diverse da quella postale, non presenta quel carattere di non recuperabilità degli investimenti che invece contraddistingue la rete delle telecomunicazioni. Nel settore postale, infatti, a differenza di altri settori più capital intensive, il costo del lavoro pesa per circa il 70% dei costi complessivi.

Significativa, in tal senso, è l'affermazione di Sarah Chambers, Chief Executive di Postcomm, Autorità di regolamentazione del settore postale britannico precedente a Ofcom, la quale ha sostenuto che *"unlike the water, energy and telecoms sectors, this infrastructure [la rete postale] is not sunk, as cables and pipes under the ground. In the postal sector, the infrastructure goes home at night"*⁷⁷.

In conclusione, per le motivazioni sopra esposte, si condivide pienamente che sia fondamentale l'adozione di un approccio regolamentare che, cogliendo le caratteristiche peculiari del settore postale, si differenzi da quello adottato nelle telecomunicazioni nella valutazione della sostenibilità finanziaria del servizio postale universale.

⁷⁷ "Agenda advancing economics in business", Oxera 2006.

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?

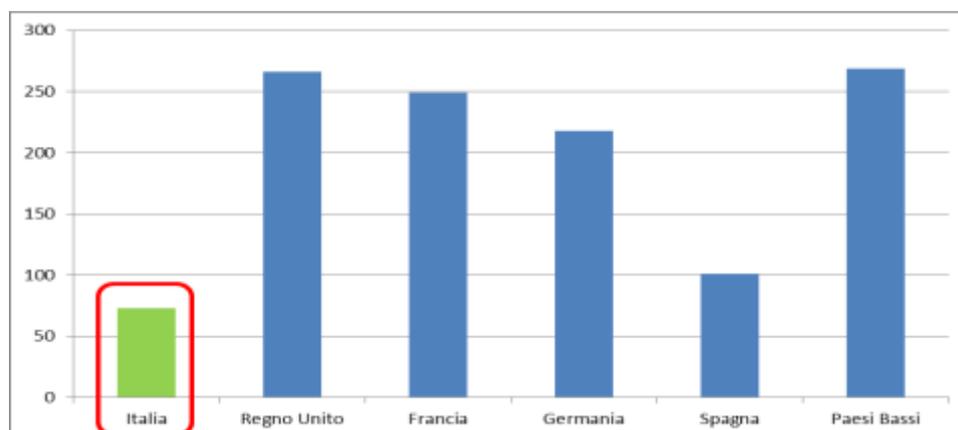
Il fornitore del SU nel settore postale è sottoposto a pressioni maggiori rispetto ad altri settori, con caratteristiche in parte assimilabili, per le seguenti motivazioni:

- 1) Dimensione del mercato non sufficiente a sopportare i costi connessi agli obblighi di servizio
- 2) Volumi del mercato e di PI fortemente in calo negli anni più recenti
- 3) Crescente pressione concorrenziale sui prezzi
- 4) Concorrenza sfrutta una strategia di cherry picking grazie alla contendibilità dell'ultimo miglio e alla possibilità di implementare una gestione operativa più flessibile
- 5) Rigidità degli obblighi pongono il fornitore del SU in svantaggio competitivo

- 1) Dimensione del mercato non sufficiente a sopportare i costi connessi agli obblighi di servizio

L'Italia è tradizionalmente caratterizzata da un mercato postale strutturalmente debole in termini di domanda postale e questo è dovuto al concorrere di più fattori, in linea generale riconducibili alle peculiarità socio-economiche del Paese⁷⁸. Da sempre, infatti, l'Italia rappresenta il fanalino di coda tra i principali Paesi europei per numero di invii postali pro capite, come evidenziato dal grafico seguente.

⁷⁸ Nelle parole dell'Istituto Bruno Leoni (Uscire dalla crisi – Un'agenda di privatizzazioni, 23 agosto 2011): *“I motivi della limitata domanda postale in Italia, 3-4 volte inferiore in termini procapite rispetto a quella dei principali Paesi europei, sono di natura strutturale, economica e culturale, perché le imprese e i cittadini italiani preferiscono comunicare per via orale – non a caso il tasso di penetrazione dei cellulari in Italia è fra i più alti al mondo – ma non amano le comunicazioni scritte, come mostra lo stesso differenziale negativo rilevato nel numero di giornali e riviste vendute”*.



- Fonte: Dati WIK "Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)"; elaborazione grafica PI

2) Volumi del mercato e di PI fortemente in calo

L'evoluzione del mercato postale italiano nell'ultimo decennio deve essere inquadrato alla luce del ruolo giocato dall'e-substitution, dalla crisi economica e dall'apertura del mercato.

In particolare, in aggiunta a un "naturale" trend di diminuzione dei volumi di posta indescritta legato all'e-substitution, (quinquennio 2002-2007, verificatosi in un contesto di PIL reale crescente), a partire dal 2007-2008, si è innestato in Italia un ulteriore fattore di abbattimento dei volumi postali, dovuto ad una profonda crisi economica. La crisi ha comportato una diminuzione dei consumi delle famiglie e dei costi delle imprese, riducendo ulteriormente gli invii di corrispondenza e/o sostituendoli con modalità più economiche, quali, appunto, i mezzi digitali (si pensi ad esempio agli incentivi forniti dalle aziende di servizi e dalle banche ai propri utenti per sostituire la fatturazione cartacea con l'e-billing e le comunicazioni bancarie con l'e-banking).

Tale analisi trova riscontro anche nello studio di ITA Consulting GmbH and WIK Consult GmbH intitolato "The evolution of the european postal market since 1997 - August 2009", in cui si chiarisce⁷⁹ che gli strumenti di comunicazione elettronica hanno influenzato il mercato postale e che la crisi finanziaria spinge il segmento business verso soluzioni più economiche, intensificando il fenomeno dell'e-substitution.

⁷⁹ "Emerging electronic alternatives to physical delivery of letters have affected the letters business, especially private correspondence and increasingly transactional mail"; "The economic decline pushes the efforts of business customers to reduce postal expenses and may promote the attractiveness of electronic delivery solutions".

A rendere ancor più ripida la discesa dei volumi gestiti da PI ha contribuito la perdita di quote di mercato a vantaggio degli operatori concorrenti dell'incumbent, segno della presenza di un'accesa dinamica competitiva nel mercato di riferimento.

3) Crescente pressione concorrenziale sui prezzi

Le dinamiche concorrenziali in atto nel mercato postale sin dal 2007 hanno determinato una forte pressione sui prezzi/tariffe del Servizio Universale.

Al riguardo basti considerare che i prezzi di listino pubblicizzati da Nexive sul proprio sito web per gli invii di peso compreso tra 0 e 20g⁸⁰ (anche al netto degli sconti comunemente praticati alla clientela), risultano nettamente inferiori rispetto alla tariffe di Poste Italiane, con differenze percentuali che vanno dal -3.6% sino a -32.9%⁸¹ (come evidenziato nella tabella seguente).

POSTE ITALIANE		NEXIVE		DELTA	DELTA %
Prioritaria	0,70	Formula Certa da marcare	0,47	-0,23	-32,9%
Massiva AM	0,28	Formula Certa premarcata AM	0,27	-0,01	-3,6%
Massiva CP	0,43	Formula Certa premarcata CP	0,40	-0,03	-7,0%
Massiva EU	0,53	Formula Certa premarcata EU	0,44	-0,09	-17,0%
Raccomandata Retail	3,60	Raccomandata Classica	2,50	-1,10	-30,6%
Raccomandata Pro	3,30	Raccomandata Classica	2,50	-0,80	-24,2%

Si aggiunga che, nel caso di grandi clienti (specie nel caso in cui questi ultimi non possano detrarre l'IVA), gli operatori alternativi sono soliti applicare prezzi ancora più bassi. Nella tabella seguente si riporta, a mero titolo esemplificativo, il confronto tra la Posta Massiva di PI e l'offerta di Nexive presentata nel 2010 ad una grande banca (offerta acquisita anche agli atti del procedimento AGCM A413), da cui si evince che (anche IVA inclusa) lo sconto proposto rispetto alle tariffe del SU è di almeno l'8.5%.

⁸⁰ http://www.nexive.it/documents/10157/25565/20140428_Listino_Raccomandata_Classica/24911a28-64e5-43c9-a356-3f294ab8e161
http://www.nexive.it/documents/10157/25565/20140428_Listino_Formula_Certa/874d6a62-bb3b-4d58-b85b-1377e9553505

⁸¹ Nel caso di invii di peso superiore la differenza percentuale aumenta ulteriormente.

POSTE ITALIANE		NEXIVE		DELTA	DELTA %
Massiva AM	0,28	Formula Certa premarcata AM	0,21	-0,07	-25,0%
Massiva CP	0,43	Formula Certa premarcata CP	0,32	-0,11	-25,6%
Massiva EU	0,53	Formula Certa premarcata EU	0,38	-0,15	-28,3%
		prezzi iva inclusa	0,26	-0,02	-8,5%
			0,39	-0,04	-9,2%
			0,46	-0,07	-12,5%

Tale “guerra dei prezzi” è ulteriormente acuita dalla circostanza che, soprattutto a seguito della completa liberalizzazione del mercato (2011), le stazioni appaltanti sono solite fissare i prezzi unitari a base d’asta ad un livello già significativamente inferiore rispetto a quello previsto per le tariffe del SU. Ciò dà inevitabilmente luogo ad ulteriori ribassi, necessari al fine di poter competere efficacemente (soprattutto nel caso in cui l’offerta sia aggiudicata secondo il criterio del “prezzo più basso”).

4) Concorrenza che adotta una strategia di cherry picking grazie alla contendibilità dell’ultimo miglio e alla possibilità di implementare una gestione operativa più flessibile

La progressiva liberalizzazione del mercato postale (formalmente completata da quasi due anni, ma di fatto avvenuta già nel 2007) ha portato alla realizzazione di reti postali alternative da parte di soggetti diversi da PI, che operano in concorrenza con l’operatore nazionale, ma senza obblighi di universalità e, quindi, con tariffe e livelli di servizio ed in aree territoriali liberamente determinate sulla base della convenienza commerciale (cosiddetto cream skimming⁸²).

La concorrenza nel mercato postale italiano si è sviluppata nella configurazione end-to-end, in cui più operatori alternativi offrono in concorrenza i loro servizi con una copertura territoriale che parte dalle aree più remunerative per arrivare di fatto all’intero territorio nazionale: TNT Post Italia (di seguito anche “TNT”), entrata nel mercato italiano nel 1998,

⁸² Il fenomeno del “cream skimming” è ampiamente noto nella letteratura economica e rappresenta la tipica modalità di ingresso – non efficiente – nel mercato, che ha caratterizzato molti dei settori liberalizzati. Anche nel mercato postale il fenomeno viene efficacemente descritto, tra i tanti, nello studio “*Universal Service Financing in Competitive Postal Markets: One Size Does Not Fit All*” di Axel Gautier e Dimitri Paolini disponibile on line su <http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/98800/1/Universal%20Service%20Financing%20in%20Competitive%20Postal%20Markets-1.pdf>, che sottolinea tra l’altro come “*new postal firms that are not subject to any universal service constraint will compete for the most profitable market segments, leaving the less profitable ones to the universal service provider*”.

con un importante momento di crescita dimensionale attorno al 2007, copre quasi l'80% della destinazioni nazionali⁸³, con un trend di continua crescita della copertura fornita.

5) Rigidità degli obblighi che pongono il fornitore del SU in svantaggio competitivo

In questo contesto – caratterizzato dalla replicabilità delle reti, dettata dall'assenza di barriere significative all'ingresso e all'uscita, e dalla possibilità per gli operatori alternativi di mixare opportunamente, per ciascuna area in cui operano, le condizioni economiche e qualitative praticate – la copertura ubiqua del Fornitore del Servizio Universale, lungi dall'essere un vantaggio competitivo, si traduce in un mero onere in capo al Fornitore stesso. In altre parole, le caratteristiche di commodity che il bene postale ha agli occhi degli acquirenti, fanno sì che la frequenza quotidiana di recapito, lungi dal rappresentare un vantaggio competitivo, rappresenti il principale vincolo economico alla flessibilità commerciale che sarebbe opportuna in un mercato completamente liberalizzato.

Le forti pressioni, a cui deve fare fronte il fornitore del servizio universale, si riflettono sulla dinamica dell'onere che vede una prospettiva di ulteriore forte peggioramento nei prossimi anni, mettendo a serio rischio la sostenibilità finanziaria del fornitore e, quindi, del servizio universale stesso.

A tal proposito occorre rilevare che l'onere effettivamente sostenuto, in connessione con la fornitura del servizio universale, deve essere quantificato con riferimento, quantomeno, al perimetro dei servizi postali. Tale considerazione è giustificata dal fatto che i servizi postali universali necessitano di una estesa infrastruttura postale a cui sono associati i relativi servizi di produzione. In particolare, la fornitura del servizio postale universale richiede il mantenimento di una rete di accettazione e recapito caratterizzata da elevati costi fissi (in relazione alla capillarità a livello nazionale ed ai vincoli di qualità) che risulta tuttavia sovradimensionata rispetto al livello della domanda e, quindi, necessariamente insatura. Il FSU nella situazione descritta, al pari di qualsiasi altro operatore economico razionale, è incentivato ad ampliare la propria offerta commerciale con ulteriori servizi, la cui fornitura consenta di migliorare il livello di saturazione della infrastruttura postale e dei relativi costi fissi. E' proprio questo il motivo per il quale sostanzialmente tutti gli FSU, a livello europeo, offrono servizi ulteriori rispetto a quelli universali, tra i quali, ad esempio, il recapito di invii promozionali (indirizzati e non), i servizi di corriere espresso e quelli finanziari. La fornitura di servizi non universali attraverso la rete universale, tuttavia, inevitabilmente penalizza la redditività contabile dei servizi stessi, sia per effetto della rigidità operativa e dei costi

⁸³ Ci si riferisce in particolare alla copertura dichiarata dall'operatore TNT per i propri servizi a data e ora certa.

generata dai vincoli di universalità, sia per effetto del fatto che, in base alla direttiva 2008/6/CE, i costi insaturi correlati ai vincoli di universalità della rete devono essere ripartiti, da un punto di vista di contabilità dei costi, in egual misura (con gli stessi driver) tra servizi universali e non. In altre parole, la fornitura di servizi non universali attraverso la rete universale migliora la redditività (contabile) dei servizi universali, assorbendo costi insaturi dalla rete, ma penalizza la redditività (contabile) dei servizi non universali, che subiscono l'effetto negativo dei vincoli di universalità. Sulla base delle considerazioni che precedono, il FSU che operi anche in settori di attività economica differenti da quello del servizio universale (contribuendo a ridurre l'insaturazione della rete postale universale) deve essere compensato anche dell'onere consistente nella penalizzazione della redditività dei servizi non universali derivante dai vincoli generati dalla fornitura del servizio universale.

Alla luce di quanto esposto, la regolamentazione ha un ruolo cruciale per garantire la fornitura e quindi la sostenibilità del servizio postale universale, a condizioni economiche e qualitative prefissate nel medio-lungo periodo.

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?

Poste Italiane ritiene che le valutazioni sul costo netto del servizio universale e la misura dei trasferimenti statali non possano non tenere conto del contesto fattuale e giuridico di riferimento in cui opera la Società.

Sembra dunque imprescindibile tenere nella debita considerazione, ai fini delle presenti valutazioni, l'imminente processo di privatizzazione parziale e quotazione della Società.

In un tale contesto, è necessario che le modalità di finanziamento del costo netto del servizio universale ed i sottostanti processi regolatori possiedano delle caratteristiche ben precise e compatibili con l'iniziale processo di quotazione e – in un'ottica di più lungo termine – con l'operatività di un'azienda quotata.

In particolare, si assume che gli elementi da tenere in considerazione, alla luce del processo di privatizzazione in atto, debbano essere i seguenti.

i) *Prevedibilità del calcolo del costo netto e della misura dei trasferimenti statali.*

Come è intuitivo, il primo elemento che influenza un soggetto economicamente razionale nelle proprie scelte di investimento è la stabilità e prevedibilità del quadro regolatorio, che si traduce in maniera immediata nella possibilità di calcolare con ragionevole certezza il ritorno del proprio investimento.

Le modalità di calcolo del costo netto del SU e di determinazione della misura dei trasferimenti statali dovrebbero, quindi, essere determinate *ex ante* in maniera chiara e trasparente.

Soprattutto, le stesse dovrebbero avere un orizzonte temporale di medio-lungo periodo.

In altri termini, la misura dei contributi statali dovrebbe essere fissata per un periodo di riferimento sufficientemente ampio e stabile tale da consentire ai potenziali investitori di misurare la redditività dei propri investimenti in un orizzonte di medio-lungo periodo.

Del resto, questo pare essere proprio l'obiettivo del processo di privatizzazione: lo stesso DPCM, che ha stabilito criteri e modalità di privatizzazione di Poste Italiane, fa espressamente riferimento alla necessità di assicurare, tra l'altro, "*l'obiettivo della stabilità*

dell'assetto proprietario, anche in considerazione della tutela delle caratteristiche di servizio di pubblica utilità della attività svolta da tale soggetto”.

Sembrerebbe invece che, se la certezza sul livello di contributi per il costo netto si avesse soltanto di anno in anno, gli orizzonti di investimento potrebbero essere di più breve termine (e l'assetto azionario probabilmente meno stabile di quanto auspicato dal legislatore).

Inoltre, una maggiore certezza sul livello dei trasferimenti è suscettibile di avere impatti positivi sulla privatizzazione e quotazione, nella misura in cui consente di “mitigare” la rischiosità che naturalmente connota qualsiasi investimento.

ii) Azione regolatoria finalizzata a garantire la sostenibilità finanziaria dell'Onere del SU.

Altro elemento che dovrebbe tenersi in considerazione alla luce dell'imminente quotazione della società è l'opportunità che la regolazione postale abbia, tra i suoi obiettivi di primari, quello di garantire la sostenibilità finanziaria dell'Onere del SU.

Come correttamente osservato dall'Autorità, il settore postale soffre una serie di criticità, connesse *in primis* alle condizioni di declino strutturale dei mercati. In tale ambito, la regolazione dovrebbe contemperare l'obiettivo di favorire esiti concorrenziali del mercato con quello, altrettanto importante, della garanzia e della sostenibilità finanziaria della fornitura del SU. La regolamentazione dovrebbe quindi prevedere strumenti di intervento/salvaguardia da attivare ove la sostenibilità finanziaria della fornitura del SU dovesse essere messa a repentaglio dal verificarsi di certe condizioni di mercato.

Del resto, un tale approccio è in linea con le *best practices* regolatorie europee: si consideri ad esempio che anche in UK il Postal Act 2011 (di recepimento della Direttiva postale) ha enunciato l'esigenza di garantire la sostenibilità finanziaria dell'Onere del SU tra gli obiettivi primari dell'azione regolatoria⁸⁴ e che, in caso di insanabile *trade-off* tra la sostenibilità finanziaria dell'Onere e le esigenze di concorrenza, debba essere la prima a prevalere.

iii) Meccanismi di flessibilità/clausole di salvaguardia

Un ulteriore elemento di cui dovrebbe tenersi conto (e che sarà illustrato più ampiamente nella sezione D.11.12) è l'opportunità di prevedere dei meccanismi regolamentari “di salvaguardia”, volti a garantire la sostenibilità finanziaria dell'Onere di SU nell'ipotesi di scenari di mercato particolarmente avversi.

⁸⁴Uk Postal Service Act 2011, para. 29.

Tali meccanismi dovrebbero essere previsti a favore della Società ma, dato che gli stessi sono idonei a riverberarsi positivamente anche sugli investitori, è bene tenerne conto anche in questa sede, come elemento da considerare nell'ottica della quotazione.

Rinviando alla sezione D. 11.12 per maggiori elementi sulla *ratio* ed il possibile funzionamento di tali meccanismi, in questa sede basti accennare che dovrebbe trattarsi di meccanismi volti a garantire la sostenibilità finanziaria dell'Onere nel caso in cui si dovessero materializzare condizioni di mercato eccezionalmente gravi (che non si possono escludere in un mercato in condizioni di declino strutturale, ma che potrebbero derivare altresì da shock esogeni di qualsiasi genere).

Anche l'ipotesi di prevedere tali meccanismi, peraltro, sembra essere in linea con l'obiettivo, posto dal DPCM sulla privatizzazione della Società, di favorire un azionariato stabile a tutela delle esigenze di servizio pubblico delle attività del servizio postale universale.

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?

La normativa postale inglese riconosce a Royal Mail il diritto ad ottenere “a *reasonable commercial rate of return*”.

Nell'ambito della più ampia consultazione dal titolo “Securing the Universal Postal Service”, Ofcom ha indicato nel ROS (Return on Sales) il migliore indicatore atto a calcolare tale tasso di profitto.

La motivazione indicata dal Regolatore inglese è la seguente:

“ An approach such as a return on sales would be more relevant than a return on capital, given Royal Mail's universal service network is largely based around people, and these operating costs are significantly higher than the value of its tangible assets.”

Il Regolatore inglese ha, pertanto, riconosciuto che il ROS risulta essere l'indicatore più adatto per quantificare il profitto ragionevole, in relazione alla fornitura del SU che è caratterizzata dall'impiego di capitale umano, piuttosto che di capitale fisico.

Si evidenzia come anche la normativa sugli Aiuti di Stato, in particolare la Comunicazione 2012/C 8/03 prevede la possibilità di determinare l'ammontare del margine di utile ragionevole attraverso “*l'utile sulle vendite*” (par.34).

In base alle caratteristiche strutturali del business postale, ovvero la preponderante presenza di risorse umane rispetto agli investimenti di capitale, Poste Italiane condivide la considerazione dell'Autorità in merito all'utilizzo dell'EBIT margin quale indicatore maggiormente idoneo alla definizione del profitto ragionevole.

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?

La Società ritiene che l'indice di profitto ritenuto ragionevole dal regolatore inglese ed olandese (EBIT margin pari al 10%) debba essere riferito ai servizi postali e debba essere valutato sulla base di una serie storica.

In particolare, il valore del profitto ragionevole deve essere quantificato applicando l'indice di profitto ragionevole (utile / fatturato servizi postali pari al 10%) ad una opportuna base di riferimento del fatturato dei servizi postali. Nell'identificazione di tale opportuna base di riferimento, occorre prendere in considerazione i seguenti aspetti rilevanti:

1. Garanzia di stabilità della base di fatturato di riferimento
2. Individuazione di un meccanismo certo e trasparente
3. Definizione ex-ante del margine di profitto ragionevole

Relativamente al primo aspetto, l'utilizzo di una serie storica sufficientemente ampia, applicata al complesso dei servizi postali, consente indubbiamente una maggiore stabilità rispetto alle possibili ed imprevedibili oscillazioni derivanti dall'utilizzo di una rilevazione puntuale. Inoltre, l'utilizzo del solo ultimo anno non consente di valutare appieno le dinamiche del mercato, mentre una serie storica consente di considerare, in maniere più congrua, gli effetti delle principali dinamiche del mercato postale, quali il progressivo affermarsi della concorrenza e l'*e-substitution*.

Relativamente al secondo aspetto, la definizione dell'EBIT margin sulla base di una serie storica consente, inoltre, di fornire un meccanismo certo e trasparente per la determinazione del profitto ragionevole.

Relativamente al terzo aspetto, l'utilizzo di una serie storica presenta il vantaggio di consentire la definizione ex-ante delle somme dovute al FSU senza dover attendere necessariamente per tale quantificazione la consuntivazione dei dati di fatturato dell'anno di competenza. In altre parole, qualora si optasse per la definizione dell'EBIT margin unicamente attraverso l'utilizzo del valore di fatturato relativo ad un singolo anno, tale

operazione potrebbe necessariamente avvenire solo a valle dell'approvazione del bilancio della Società e, quindi, successivamente a ciascun anno di competenza.

Per quanto sopra esposto, appare evidente che l'utilizzo di una base storica incide positivamente sulla possibilità di fornire un quadro stabile e prevedibile agli analisti finanziari con le collegate positive ricadute sulla valutazione del titolo quotato. Infatti, la scelta di Ofcom di non utilizzare il dato relativo all'ultimo anno, quale base di riferimento per la definizione del profitto ragionevole, è da inquadrarsi anche alla luce della quotazione del titolo di Royal Mail sul mercato azionario.

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?

Come anticipato in risposta alla domanda D.11.9, sarebbe opportuno prevedere dei meccanismi regolamentari “di salvaguardia”, volti a garantire la sostenibilità finanziaria dell’Onere di SU nel breve/medio termine.

La sostenibilità finanziaria dell’Onere potrebbe essere minacciata tanto da fattori specifici all’industria postale, quanto da fattori connessi a più generali condizioni dei mercati. Si consideri che, sebbene il mercato postale sia in costante declino da molti anni, non può escludersi il verificarsi di un ulteriore e brusco deterioramento delle condizioni di mercato e della redditività degli operatori.

Potrebbero, infatti, verificarsi scenari di mercato eccezionalmente avversi, dovuti a shock esogeni di qualsiasi natura.

Si tratta di elementi di rischio che sono chiaramente presi in considerazione dagli investitori privati, sin dal momento della decisione iniziale di investimento.

Pertanto, le decisioni di investimento prenderanno in considerazione positivamente l’eventuale presenza di strumenti che la regolamentazione può eventualmente attivare, in tali scenari, per “tutelare” la solidità finanziaria ed operativa di una Società.

La rilevanza di tali considerazioni da parte degli investitori privati è stata riconosciuta anche dal regolatore del Regno Unito Ofcom⁸⁵.

Si consideri inoltre che, specularmente, tali meccanismi avrebbero ricadute positive anche sugli investitori, che disporrebbero di elementi di maggiore certezza in un’ottica di medio-lungo periodo.

Quanto al possibile contenuto di tali meccanismi, questo può essere declinato in varie modalità/strumenti: potrebbe trattarsi, ad esempio, di distensione di alcuni obblighi regolamentari, di possibili revisione al rialzo del livello di contributo già concordato, etc.

Si rileva poi che tali meccanismi, dovrebbero essere oggettivi e stabiliti *ex ante*: la definizione dei “*triggering events*” (ovvero di cosa debba considerarsi come situazione di mercato “eccezionale” che farebbe scattare i meccanismi di salvaguardia) dovrebbe essere comunque stabilita nell’ambito del quadro legislativo o regolamentare.

⁸⁵ Si veda OFCOM - Financeability of the universal service - Final report- October 2011

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?

In relazione all'elevato livello di elasticità ai prezzi degli invii multipli riscontrato dall'Autorità (par.481), si rappresenta che i prezzi degli invii multipli sono rimasti invariati nel biennio 2011-2012. Ci si riferisce, in particolare, alla posta massiva (le cui tariffe non mai variate dalla sua introduzione, avvenuta nel 2006), alla posta raccomandata smart (le cui tariffe non mai variate dalla sua introduzione, avvenuta nel 2009), alla stessa posta prioritaria pro (le cui condizioni economiche sono variate solo dal 1° gennaio 2013, per effetto della Delibera Agcom 640/12/CONS). Le variazioni di volumi riscontrate nel biennio 2011-2012, pertanto, non sono determinate dall'elasticità dei volumi alle variazioni prezzo, ma dal trend di contrazione del mercato (legato alla digitalizzazione ed alla razionalizzazione delle spedizioni) e dal passaggio dei volumi verso i servizi offerti dalla concorrenza o dalla stessa PI al di fuori del perimetro del Servizio Universale. Piuttosto, le variazioni di prezzi medi riscontrate in sede di Delibera (stante la stabilità delle tariffe unitarie) sono la conseguenza (e non la causa) della variazione del mix dei volumi di ciascun prodotto (in termini di scaglioni di peso e destinazioni tariffarie).

Peraltro, quando sono state variate le tariffe della posta prioritaria, l'elasticità dei volumi ai prezzi effettivamente riscontrata è stata inferiore rispetto alle stime utilizzate per l'elaborazione del modello. Si consideri, infatti, che nel 2012 la posta prioritaria business (in assenza di aumenti) ha perso circa il [omissis]% dei volumi rispetto al 2011. Nel 2013, a fronte di un aumento della tariffa media di [omissis]€ rispetto alla tariffa media 2012, pari a [omissis], applicato alla generalità della clientela (e non solo alla componente che non può detrarre l'IVA, che invece sarebbe l'unica a subire l'aumento nello scenario controfattuale) la variazione percentuale rispetto al 2012 è stata del [omissis]%. L'incremento percentuale del calo di volumi collegabile all'incremento dei prezzi è quindi stimabile in circa [omissis]%, dato dalla differenza tra il [omissis]% registrato nel 2012 ed il [omissis]% registrato nel 2013. Considerato che, come appena riportato, la variazione dei prezzi è stata pari al [omissis]%, il valore dell'elasticità è pari a circa [omissis] ([omissis]del valore indicato dallo studio WIK Consult 2011 citato da PI).

In relazione alla variazione dei volumi legata alla chiusura dei centri di accettazione business, che – a giudizio di AGCom (par.482) – PI non avrebbe stimato correttamente, si rappresenta quanto segue:

- la maggior dei volumi dei prodotti indicati ([*omissis*]%) è attualmente accettata presso i primi 30 centri (comprensivi di tutti i CMP), come risulta dai dati in relazione alla ripartizione dei volumi per centro di accettazione già forniti ad Agcom in data 16 giugno 2014 e riportati nella tabella seguente.

[*omissis*]



- gli attuali flussi di posta business sono collegati prevalentemente alla dislocazione sul territorio degli stabilimenti produttivi degli stampatori, che non hanno certamente una distribuzione omogenea sul territorio. In particolare gli stabilimenti di produzione dei principali stampatori sono tutti dislocati in nove regioni:
 - o Postel: Melzo (Milano), Genova, Pomezia (Roma)
 - o Rotomail: Vignate (Milano)
 - o Leaderform: Sona (Verona)

- Roggero & Tortia: Beinasco (Torino)
 - Pozzoni: Cesano Bergamasco (Bergamo) e San Martino in Rio (RE)
 - Selecta: Prato
 - Abramo: Caraffa di Catanzaro (Catanzaro)
 - Imbalplast: Teverola (Caserta)
- PI dispone di un'ampia gamma di servizi di pick up, che consentirebbero anche ai clienti che attualmente spediscono dai restanti centri di accettazione di accedere ai 30 centri dell'operatore controfattuale ad un prezzo irrisorio. A titolo esemplificativo, si consideri il caso di un cliente che deve spedire 30 kg di corrispondenza (circa 1.500 lettere del peso di 20 g ciascuna). Considerato che il prezzo del servizio di pick up ammonta ad 8 € a ritiro, il sovrapprezzo per ciascuna lettera sarebbe pari a **[omissis] €**
- I clienti possono inoltre accedere ad un'ampia gamma di servizi di posta ibrida (offerti sia da PI, sia da altri stampatori) che consentono di "digitalizzare" la fase di raccolta/accettazione, senza alcun costo aggiuntivo.

In relazione alle stime sugli atti giudiziari, si ribadisce che PI ha considerato gli elementi di valutazione proposti da AGCom al par.490 (scomparsa del regime di esclusiva e applicazione dell'IVA), come emerge nelle presentazioni "Ipotesi di mercato". Tuttavia PI ritiene che tali elementi non incidano in maniera apprezzabile sulla variazione dei volumi degli Atti Giudiziari (o che, comunque, l'eventuale calo ad esso associato possa essere ampiamente ricompreso nel calo degli atti giudiziari che PI ha associato alla chiusura degli UP - riduzione del 50% dei volumi accettati dagli UP chiusi - che potrebbe essere tendenzialmente sovrastimato).

In particolare, PI ha rilevato che:

- attualmente il servizio è già sottoposto alla pressione competitiva di servizi sostitutivi, quali messo notificatore e PEC (come almeno in parte riconosciuto da AGCom nel medesimo paragrafo⁸⁶);
- poiché il costo di spedizione viene in molti casi ribaltato sul destinatario dell'atto giudiziario (sia nel caso di notifiche della PA sia delle notifiche degli avvocati);

⁸⁶ "si può osservare che, con gli attuali livelli dei prezzi, la concorrenza è in grado di sottrarre quote di fatturato attraverso la fornitura di un servizio costoso, quale il servizio di messo notificatore".

- nel caso di servizi integrati di notifica, la scelta del servizio dipende dal valore attribuito all'integrazione del servizio e, pertanto, l'aumento percentuale del prezzo del servizio di recapito incide relativamente sul prezzo complessivo.

Ciò fa sì che né l'eliminazione della riserva (già oggi di fatto inesistente se si guarda all'insieme dei servizi sostitutivi), né l'applicazione dell'IVA (che potrebbe essere ribaltata sul destinatario dell'atto) siano in grado di modificare sostanzialmente l'attuale contesto competitivo degli atti giudiziari.

In conclusione l'AGCom rileva principalmente come PI abbia utilizzato nello scenario controfattuale:

- una bassa elasticità al prezzo in relazione all'applicazione dell'IVA;
- non abbia considerato l'impatto derivante dalla chiusura di circa il 70% dei centri di accettazione.

A riguardo PI evidenzia come l'Autorità nelle sue stime abbia utilizzato valori dell'elasticità molto elevati e non riscontrati né nella letteratura di settore, né nell'esperienza della Società ed inoltre non abbia considerato l'effettiva percentuale di clienti IVA sensibili. Relativamente all'impatto della chiusura di circa il 70% dei centri di accettazione sui volumi della posta business, si rappresenta che - considerando i principali prodotti di posta business (posta massiva, posta prioritaria non retail, posta raccomandata non retail e posta target) - solo il 5% dei volumi di tali prodotti viene accettato nei centri chiusi. In relazione a quanto evidenziato la Società non condivide l'orientamento metodologico dell'Autorità in merito all'analisi sui ricavi persi e mantenuti in un contesto di servizio universale

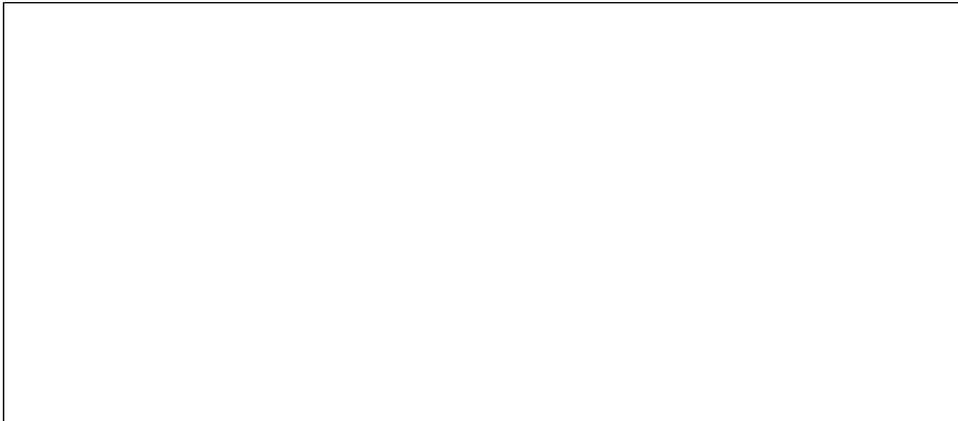
D.12.2 Si condividono gli intervalli individuati per la stima di ciascuna delle voci dei ricavi persi?

A giudizio di AGCom - *“la combinazione dell’applicazione dell’IVA e della chiusura dei punti di accettazione nonché, secondariamente, della riduzione dei livelli qualitativi di recapito”* avrebbe un impatto sui ricavi dei prodotti di corrispondenza massiva, prioritaria non retail, posta target e posta raccomandata non retail, determinabile in un intervallo compreso fra un minimo del 5% ed un massimo del 60%.

PI rappresenta che considerato che i volumi gestiti dai primi 30 centri di accettazione è pari al **[omissis]**% del totale dei volumi accettati (anche considerando i volumi Postatarget, non compresi nella precedente tabella) e che, quindi, i volumi persi per effetto della riduzione dei punti di accettazione potrebbe al massimo coincidere con il restante **[omissis]**%, il restante 55% di perdita dei volumi ipotizzato da AGCom sarebbe principalmente collegato alla variazioni dei prezzi. Ebbene, considerato che i volumi spediti dai clienti che non possono detrarre l’IVA rappresentano circa il **[omissis]**% del totale degli invii di posta massiva, posta raccomandata e posta prioritaria (e che tale percentuale scende ulteriormente se si considerano anche i volumi postatarget), per arrivare al **[omissis]**% dei volumi persi ipotizzati da AGCom, **[omissis]**. Appare evidente, quindi, come i rilievi effettuati sul punto da AGCom non siano condivisibili.

L’Autorità propone per il prodotto raccomandata retail una perdita dei ricavi fra il 5% ed il 30% solo sugli uffici core a causa dell’introduzione dell’IVA. In relazione a tali stime si evidenzia che, pur essendo vero, in termini relativi, che si tratta del servizio con l’incidenza degli utenti di tipo consumer più elevata, ciò non implica che la maggioranza dei volumi di tale servizio sia spedita da tale tipologia di clienti. Infatti, come già evidenziato a codesta Autorità nell’ambito del procedimento 287/12/CONS, solo il **[omissis]**% degli invii di raccomandata retail è spedito da persone fisiche e che, anche considerando la PA, la percentuale di clienti che non possono detrarre l’IVA raggiunge al massimo il **[omissis]**% del totale.

[omissis]



Ne deriva che l'eventuale elasticità dei volumi ai prezzi vada riferita al massimo a tale porzione, non maggioritaria, di clientela. Pertanto, per addivenire ad una perdita complessiva del [omissis]% dei volumi, la clientela consumer/PA dovrebbe ridurre le spedizioni con PI del [omissis]%, il che implicherebbe un'elasticità dei volumi alla variazione dei prezzi pari a circa [omissis], valore che non trova alcun riscontro nella letteratura di settore postale né probabilmente di alcun altro settore.

In merito alla verosimiglianza o meno delle stime di variazioni di volumi/ricavi del servizio di Posta Raccomandata 1 (par.486), PI evidenzia come il confronto tra i prezzi del servizio di Raccomandata 1 (già oggi soggetta ad IVA) e quello della raccomandata retail (che, nello scenario "counterfactual" ne assorbirebbe, almeno in parte, i volumi malgrado l'applicazione dell'IVA sul prezzo unitario attualmente esente), andrebbe effettuato a parità di regime fiscale. In particolare, i confronti corretti (a seconda della clientela di riferimento) sarebbero i seguenti:

- tra i prezzi dei due servizi al netto dell'IVA (ossia tra 3.60 € della raccomandata retail e 5.00 € della Raccomandata 1);
- oppure tra i prezzi dei due servizi IVA inclusa, ossia tra 4.35 € e 6.05 €.

Da tali confronti si evince come la differenza di prezzo tra i due servizi sarebbe tutt'altro che trascurabile, essendo compresa tra 1.40 € e 1.70 €. Se a ciò si aggiunge che, qualora il cliente avesse bisogno dell'avviso di ricevimento, tale differenza si amplierebbe ulteriormente (come si evidenzia nella tabella seguente), si conferma che tale differenza di

prezzo (mai inferiore al 39%) appare idonea a giustificare il “riassorbimento” di una parte preponderante dei volumi di Raccomandata 1 attraverso il servizio di raccomandata tradizionale.

	Raccomandata UP	Raccomandata 1	Delta	Delta %
senza IVA	3,6	5,0	-1,4	-39%
con IVA	4,4	6,1	-1,7	-39%
	Raccomandata UP con AR	Raccomandata 1 con Prova Consegna	Delta	Delta %
senza IVA	4,3	7,5	-3,2	-74%
con IVA	5,2	9,1	-3,9	-75%

L'Autorità propone una riduzione dei ricavi (par.491) per gli atti giudiziari stimabile in un intervallo compreso fra 5% e 60% basandosi sull'elasticità della domanda al prezzo relativamente all'introduzione dell'IVA e sull'effetto della rimozione dell'esclusiva. In relazione agli effetti derivanti dall'introduzione dell'IVA e dalla rimozione dell'esclusiva si rimanda a quanto già evidenziato nella risposta precedente D.12.1 relativamente al par.490. Si rappresenta, inoltre, che anche volendo ammettere ulteriori ripercussioni sugli AG, appare irrealistico ipotizzare variazioni dei volumi nell'ordine del [omissis]%, che presupporrebbero una correlata elasticità dei volumi ai prezzi sino a circa [omissis].

Relativamente al pacco ordinario (par.492) si evidenzia come i 30 milioni di ricavi derivanti dalla eliminazione del servizio di pacco ordinario siano stati correttamente contabilizzati in detrazione.

In conclusione l'AGCom propone, nello scenario controfattuale, stime di riduzione dei ricavi molto ampie e che presuppongono livelli di elasticità della domanda al prezzo non riscontrate né nella letteratura di settore né nell'esperienza della Società. In base a quanto evidenziato la Società non condivide gli intervalli individuati per la stima di ciascuna delle voci dei ricavi persi.

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.*

L'Analisi effettuata dall'Autorità non si ritiene condivisibile per le motivazioni di seguito esposte.

In relazione alla stima dei Vantaggi Intangibili e Commerciali (VIC) di cui beneficia PI in quanto FSU, l'Autorità individua quattro tipologie di vantaggi che dovrebbero essere prese in considerazione nel calcolo del costo netto:

1. fedeltà al marchio: tale vantaggio consisterebbe nel maggior valore attribuito dai clienti a PI, a causa della fornitura del SU, che si traduce in maggiori ricavi per l'Azienda;
2. occasioni di contatto: tale vantaggio coincide con il beneficio pubblicitario effettivo o potenziale di cui godrebbe il FSU grazie alla *“enorme disponibilità di immobili, mezzi e personale diffusi sul territorio nazionale, il cui brand è riconoscibile”*;
3. potenzialità da first mover: questa tipologia di vantaggio consisterebbe nei benefici derivanti dalle *“potenzialità di una rete di recapito capillarmente diffusa sul territorio nazionale ed in grado di diversificare i servizi offerti”*;
4. uso diversificato della rete di accesso: tale tipologia di vantaggio risiederebbe nei contributi apportati al Patrimonio BancoPosta.

Inoltre, secondo l'Autorità, la stima dei VIC effettuata da PI sarebbe relativa solamente ai benefici derivanti dalla *fedeltà al marchio “nonostante i vantaggi commerciali e intangibili derivanti dagli obblighi di servizio universale di cui potrebbe godere Poste Italiane sembrano molto più numerosi”*.

Sul punto si fa presente che PI non condivide l'individuazione delle quattro tipologie di vantaggi effettuata dall'Autorità. In particolare, si rileva che, sulla base di quanto riportato nel report ERGP (2014) - che analizza le diverse metodologie adottate dalle Autorità di Regolamentazione che, ad oggi, hanno effettuato il calcolo del costo netto – secondo le

Autorità che hanno partecipato all'indagine, gli unici vantaggi direttamente causati dalla fornitura del SU sono quelli relativi al valore del brand ed all'esenzione IVA⁸⁷. Considerando che l'impatto complessivo dell'esenzione IVA è stato già considerato da PI nel calcolo del costo netto, l'unico vantaggio da quantificare risulta quello relativo al valore del brand, ovvero quello derivante dalla *fedeltà al marchio*.

In aggiunta a quanto sopra, si fa comunque presente che la stima effettuata dalla scrivente quantifica il beneficio complessivo, in termini di redditività, che l'Azienda consegue in qualità di FSU. In altre parole, qualunque vantaggio commerciale di cui beneficia Bancoposta, in quanto parte dell'Azienda fornitrice del SU, viene preso in considerazione nella stima dei VIC effettuata da PI. Infatti, le ricerche di mercato utilizzate per la stima non contengono domande volte a determinare il beneficio relativo ad una particolare tipologia di vantaggio, ma consentono di quantificare la percentuale complessiva di clienti che acquistano prodotti finanziari erogati da PI a causa del complesso dei vantaggi che derivano dalla fornitura del SU.

Nel seguito vengono esposte alcune considerazioni in relazione a ciascuna delle quattro tipologie di VIC individuate dall'Autorità.

Fedeltà al marchio

Con riferimento ai possibili VIC derivanti dalla *fedeltà al marchio*, l'Autorità solleva alcune perplessità sulla metodologia adottata PI per la stima di tali vantaggi, osservando che, tra il 2011 ed il 2012, l'Azienda avrebbe modificato la metodologia utilizzata *“con ciò indebolendo l'affidabilità della propria determinazione”*.

Sul punto si fa presente che, attualmente, non esistono in letteratura metodologie consolidate per la quantificazione economica dei VIC. Pertanto, la metodologia di determinazione utilizzata da PI costituisce una prima applicazione pratica e, come tale, necessita di affinamenti successivi. In questo senso, il cambiamento della metodologia deriva da un affinamento metodologico nell'individuazione delle determinanti sottostanti ai VIC.

In relazione alla ricerca di mercato DOXA, utilizzata dall'Azienda per la stima dei VIC, l'Autorità ritiene che, tale ricerca, potrebbe rappresentare *“un punto di partenza per la definizione di una metodologia [...] in grado di approssimare, nel modo più puntuale possibile,*

⁸⁷ A pagina 46 del report ERGP (2015) si afferma testualmente che: *“The respondents agree that to quantify and estimate the intangible benefits is one of the biggest challenges within the net cost calculation [...]. It is also concluded that among the intangible benefits there is actually only a few which are directly caused by the USO, such as brand-value and VAT-exemption”*.

il valore economico dei vantaggi intangibili [...]". Infatti, l'Autorità sostiene che la ricerca DOXA abbia permesso di individuare "diverse categorie di risposte in grado di misurare i vantaggi intangibili di cui fruirebbe Bancoposta dall'influenza di Poste Italiane" anche se, nella stima effettuata da PI, sono state considerate pertinenti con i VIC solamente due categorie di risposta, nonostante dall'analisi delle risposte emergano "elementi - provenienti anche da clienti che ignorano la reale portata del servizio universale – che potrebbero attribuire a Poste Italiane un'influenza positiva su Bancoposta proprio per ragioni legate all'esistenza degli obblighi normativi del servizio universale". In sintesi, sulla base di quanto emerge dallo schema di provvedimento, sembra che l'Autorità sia intenzionata a ricondurre ulteriori categorie di risposta della ricerca DOXA alla nozione di SU incrementando, quindi, il valore della stima dei VIC effettuata dalla scrivente.

Sul punto si fa presente che, come noto a codesta Autorità, PI ha sviluppato una ulteriore ricerca di mercato nel 2014 (ricerca CRA) i cui risultati confermano quanto già emerso dalle precedenti ricerche di mercato. In particolare, si osserva che, relativamente ad alcune categorie di risposta, la struttura del questionario della ricerca CRA consente di indagare in modo più circoscritto le effettive motivazioni che spingono i clienti ad acquistare prodotti Bancoposta. Infatti, il questionario della ricerca CRA si compone di due domande principali: una prima domanda in cui viene chiesto ai soggetti intervistati di indicare il principale motivo alla base della scelta di PI quale fornitore di prodotti finanziari (economicità del servizio, maggiore fiducia, comodità, etc.) ed una seconda domanda in cui viene chiesto di indicare il motivo specifico per cui è stata scelta una particolare risposta alla prima domanda (così, ad esempio, si chiede di indicare se la maggiore fiducia, indicata nella prima risposta, dipenda dalla proprietà statale o da altre caratteristiche). In questo senso, considerando, ad esempio, la categoria di risposta "mi fido di più" della ricerca CRA, si osserva che, secondo quanto dichiarato dagli intervistati, la maggiore fiducia deriva principalmente dalla proprietà statale dell'Azienda e non dalla qualifica di FSU⁸⁸. Per tali ragioni, si ritiene che le indicazioni derivanti dalla ricerca CRA dovrebbero essere prese in considerazione nella stima dei VIC.

L'Autorità, inoltre, evidenzia la volontà di estendere la quantificazione dei VIC anche alle imprese "appartenenti al gruppo di Poste Italiane per il fatto di fruire del marchio Poste Italiane e della dotazione della rete postale, entrambi derivanti direttamente e indirettamente dagli obblighi di servizio universale".

Sul punto si fa presente che il risultato economico conseguito dalle società del Gruppo incorpora già eventuali vantaggi derivanti dalla possibilità di usufruire dell'infrastruttura o del

⁸⁸ I risultati della ricerca CRA evidenziano che, nell'ambito dei soggetti che dichiarano di riporre maggiore fiducia in PI, solo per una piccola parte tale maggiore fiducia è in qualche modo riconducibile alla nozione di SU (la risposta "perché consegna la posta" è stata indicata da meno del 2% degli intervistati che dichiaravano di "fidarsi di più").

marchio di PI. In particolare, si osserva che le società del Gruppo accedono ai servizi offerti da PI pagando il prezzo di mercato che, di conseguenza, sconta già eventuali vantaggi. In altre parole, qualora l'accesso all'infrastruttura di PI (come, ad esempio, la rete degli uffici postali) consenta alla società che ne usufruisce di conseguire maggiori ricavi, il prezzo pagato da quest'ultima sarà più elevato proprio per effetto di tale circostanza e, quindi, il risultato economico conseguito da tale società sconterebbe già tale beneficio. Per questa ragione, gli eventuali vantaggi di cui godrebbero le società appartenenti al Gruppo di PI vengono già presi in considerazione e non devono essere quantificati nel calcolo del costo netto.

Occasioni di contatto

Con riferimento ai possibili vantaggi derivanti dalle *occasioni di contatto*, l'Autorità propone di stimare la spesa pubblicitaria equivalente che l'operatore avrebbe dovuto sostenere qualora non disponesse degli attuali spazi pubblicitari (uffici postali, mezzi di trasporto, etc.).

Sul punto si evidenzia che gli eventuali benefici derivanti dalle *occasioni di contatto* si traducono in una maggiore redditività per PI in virtù dell'effetto promozionale che scaturisce dagli spazi pubblicitari attualmente in possesso dell'Azienda. Di conseguenza, i benefici derivanti da tale tipologia di vantaggio risultano già inclusi nel risultato economico attualmente conseguito dall'Azienda (scenario fattuale) e, come riconosciuto dalla stessa Autorità, vengono presi in considerazione anche nello scenario controfattuale, laddove la redditività conseguita dal fornitore si riduce anche per effetto "*di aspetti legati all'immagine dell'azienda e alla percezione di presenza e fiducia da parte della clientela*", ovvero per effetto delle minori *occasioni di contatto*. Pertanto, considerando che la riduzione della redditività dello scenario controfattuale – causata dalle minori *occasioni di contatto* - determina una riduzione del costo netto di un'entità equivalente al beneficio derivante dal vantaggio in esame, è evidente che il costo netto calcolato da PI risulta già decurtato degli eventuali vantaggi derivanti dalle *occasioni di contatto* e che, pertanto, tali vantaggi non necessitano di una ulteriore valorizzazione.

In aggiunta, si fa presente che la valorizzazione separata del vantaggio derivante dalle *occasioni di contatto*, così come proposta dall'Autorità, richiederebbe di scorporare dallo scenario controfattuale gli effetti derivanti dalla riduzione della pubblicità (minori *occasioni di contatto*) per non incorrere nell'errore di valorizzare due volte lo stesso beneficio. Tuttavia, alla luce delle difficoltà connesse nell'applicazione di un simile approccio, consistenti nella quantificazione dell'impatto isolato derivante dalle minori *occasioni di contatto* sul risultato economico dello scenario controfattuale, si ritiene opportuno considerare gli effetti derivanti

da tale vantaggio nello scenario controfattuale, esattamente come fatto da PI, senza prevedere una valorizzazione separata.

Sulla base di quanto esposto in precedenza, è evidente che i vantaggi derivanti dalle *occasioni di contatto*, di cui beneficia PI in relazione alla vendita di servizi postali, vengono già considerati nel calcolo del costo netto effettuato dall'Azienda. In aggiunta, si fa presente che anche relativamente ai servizi finanziari tali vantaggi vengono già considerati: infatti, come illustrato in precedenza, la stima effettuata da PI si basa su una serie di ricerche di mercato che mirano a quantificare il vantaggio complessivo di cui beneficia Bancoposta in quanto parte dell'Azienda che fornisce il SU, ovvero PI. Pertanto, considerando che gli asset universali pubblicizzano unicamente il logo Poste Italiane – il cui beneficio sui servizi finanziari è già stato quantificato – e non anche il logo Bancoposta, si ritiene che gli eventuali vantaggi derivanti dalle *occasioni di contatto*, che incidono sui servizi finanziari, siano già stati considerati nel calcolo del costo netto effettuato da PI e non necessitino di una valorizzazione.

Fatto salvo quanto evidenziato in relazione ai benefici derivanti dalle *occasioni di contatto*, qualora l'Autorità intenda comunque quantificare tali vantaggi, la valorizzazione dovrebbe prendere in considerazione gli aspetti di seguito descritti.

In primo luogo, si fa presente che la quantificazione dei benefici derivanti dalle *occasioni di contatto* andrebbe effettuata considerando esclusivamente gli spazi pubblicitari eccedenti quelli di cui l'Azienda disporrebbe anche in assenza di obblighi di SU. Pertanto, la quantificazione degli elementi riportanti il logo di PI dovrebbe essere effettuata considerando esclusivamente la differenza tra le consistenze relative allo scenario fattuale (ad esempio, numero attuale di veicoli a due ruote, numero attuale di mezzi pesanti, numero attuale di uffici postali, etc.) e quelle dello scenario controfattuale (ad esempio, numero di veicoli a due ruote in assenza di obblighi di SU, etc.).

In secondo luogo, si fa presente che la stima del prezzo unitario di uno spazio pubblicitario (prezzo al metro quadro), richiamata dall'Autorità, è riferita al 2006 e, pertanto, necessiterebbe di essere aggiornata per tenere conto della significativa contrazione che ha caratterizzato il mercato pubblicitario italiano negli ultimi anni, a causa degli effetti della crisi economica. In particolare, sulla base dei dati riportati nel documento "Osservatorio sulla pubblicità – Risultati prima edizione" elaborato dall'Autorità, è possibile stimare una contrazione dei ricavi connessi alle affissioni pubblicitarie pari al 28% per il periodo 2006-2011 ed al 36% per il periodo 2006-2012⁸⁹.

⁸⁹ Nella Tabella 2, riportata a pagina 14 del documento, vengono presentati i ricavi pubblicitari suddivisi per mezzo, riferiti al periodo 2005-2012. I ricavi derivanti dalle affissioni pubblicitarie risultano pari a 587 milioni di

Infine, in relazione alla dimensione degli spazi riportanti il logo Poste Italiane, si fa presente che tali spazi presentano, nella grande maggioranza dei casi, dimensioni inferiori al metro quadro. Pertanto, la stima della superficie espositiva, effettuata dall'Autorità, andrebbe rivista sulla base dei dati riportati nella tabella seguente.

Tabella – Superficie espositiva delle *occasioni di contatto*.

Occasioni di contatto	Superficie espositiva (mq)
Casco motorino	
Giubbotto/casacca del portalettere	
Macchina	
Ufficio Postale	
Mezzi pesanti/furgoni	
Aereo	

Sulla base di tutti gli elementi illustrati, si ritiene che, qualora l'Autorità intenda quantificare i benefici derivanti dalle *occasioni di contatto*, tale quantificazione condurrebbe a dei risultati di entità trascurabile sia per il 2011 e sia per il 2012.

Potenzialità da first mover

Tale vantaggio non viene menzionato nella lista dei possibili VIC di cui gode il FSU né dallo studio FE (2013), né dal report ERGP (2013). Pertanto, non si condivide la proposta di includere i benefici derivanti dalla *potenzialità da first mover* nel calcolo del costo netto.

In aggiunta si rileva che, sulla base di quanto emerge dallo schema di provvedimento sottoposto a consultazione, non è chiaro in che cosa consista il vantaggio relativo alla *potenzialità da first mover*. In particolare, in un primo momento l'Autorità sembrerebbe identificare tale vantaggio con le economie di scopo derivanti dalla possibilità per il FSU di diversificare la propria offerta. Successivamente, tale beneficio sembra coincidere con le vendite attuali "(ad es. vendita SIM PosteMobile)" o potenziali "(es. fornitori di servizi finanziari)" conseguite grazie alla rete dei portalettere.

Relativamente alle eventuali economie di scopo conseguibili dal FSU grazie alla diversificazione della propria offerta, si osserva che l'Azienda ha già dimostrato a codesta

euro nel 2006, a 423,28 milioni di euro nel 2011 ed a 374,18 milioni di euro nel 2012. Sulla base di tali informazioni è possibile stimare le riduzioni percentuali illustrate nel documento.

Autorità come il sistema di contabilità adottato da PI garantisce l'assenza di eventuali economie di scopo⁹⁰.

In relazione alle vendite di SIM PosteMobile o, più in generale, alle vendite di altri prodotti erogati da società del Gruppo, conseguite in virtù della rete di recapito, si rimanda a quanto già osservato relativamente al fatto che le società appartenenti al Gruppo accedono alla rete di PI (o ai suoi servizi) pagando un prezzo d'utilizzo di mercato che va a copertura dei costi di rete. Alla luce di ciò, anche il risultato economico conseguito da tali società sconta già ogni eventuale VIC.

Uso diversificato della rete di accesso

Anche tale tipologia di vantaggio non viene menzionata tra i possibili VIC del settore postale né nello studio FE (2013) e né nel report ERGP (2013). Pertanto, non si condivide la proposta di includere tale tipologia di vantaggio nel calcolo del costo netto.

Preme precisare che il Patrimonio BancoPosta è stato costituito in ottemperanza al quadro normativo vigente (D.L. 29/12/2010 n.255 convertito con modificazioni dalla Legge 26/02/2011 n.10) per rispondere ad esigenze di vigilanza da parte di Banca d'Italia, ossia per individuare un compendio patrimoniale (beni e rapporti giuridici) autonomo e separato, a garanzia esclusiva delle obbligazioni assunte nell'esercizio dell'attività di bancoposta.

Ciò premesso, risulta evidente come la costituzione del Patrimonio BancoPosta non sia stata dettata da obblighi in capo a PI in quanto fornitore del Servizio Universale, ma per esigenze legate alla vigilanza prudenziale delle attività di credito da parte degli istituti preposti.

Inoltre, si rileva che la valorizzazione dell'uso diversificato della rete di accesso è pienamente recepita all'interno del sistema di Separazione Contabile di PI che, come già detto in precedenza, risponde correttamente ed integralmente ai dettami della Direttiva Postale.

Altre considerazioni

Nelle considerazioni conclusive l'Autorità fa riferimento alla possibile presenza di ulteriori VIC quali *"il vantaggio commerciale determinato dall'obbligo di raggiungimento dello SLA J+1 (Poste Italiane è l'unico operatore in grado di recapitare una lettera entro il giorno successivo a quello di consegna), il monopolio sul mercato della filatelia, la cd. better*

⁹⁰ Cfr. il documento "SERVIZIO POSTALE UNIVERSALE di POSTE ITALIANE S.p.A - Metodologia di calcolo del costo netto per l'anno 2011" inviato via PEC a codesta Autorità il 18 dicembre 2013.

bargaining position, ovvero la possibilità di avere un canale di comunicazione facilitato presso l'autorità di regolamentazione e presso gli organi di governo nazionali e locali".

In relazione al possibile beneficio derivante dall'obbligo di consegna in j+1, si fa presente che tale vantaggio viene già preso in considerazione nel calcolo del costo netto effettuato da PI. Infatti, gli eventuali maggiori ricavi derivanti dal raggiungimento dello SLA j+1 risultano, evidentemente, già inclusi nel risultato economico attualmente conseguito da PI (scenario fattuale) e, allo stesso tempo, viene ipotizzata una riduzione dei ricavi dell'operatore in assenza di obblighi anche per effetto della cessazione dell'offerta di un servizio con consegna in j+1. Di conseguenza, ogni eventuale beneficio derivante da tale vantaggio risulta già compreso nel calcolo del costo netto e non necessita di una valorizzazione. Qualora l'Autorità intenda procedere ad una quantificazione separata di tale vantaggio, varrebbero le considerazioni già illustrate e relative alle difficoltà connesse con l'implementazione di un simile approccio.

Con riferimento ai possibili benefici derivanti dal monopolio sulla filatelia, si fa presente che il beneficio economico derivante dal monopolio sulla filatelia è interamente incluso nel risultato economico dello scenario FSU. Pertanto, considerando che il risultato economico dell'FSU migliora per effetto del monopolio sulla filatelia, i benefici sono già considerati.

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

Poste Italiane ritiene che l'analisi proposta non prenda in considerazione importanti elementi e criteri di valutazione specificamente elaborati per il settore postale, le cui peculiarità richiedono considerazioni specifiche e in ogni caso non del tutto sovrapponibili a quelle vevoli nel settore delle comunicazioni elettroniche, al quale l'Autorità sembra invece voler fare esclusivo riferimento.

Sotto tale profilo, si ritiene che l'analisi dell'Autorità – segnatamente rispetto al novero di criteri da tenere in considerazione nella valutazione dell'inequità dell'onere - dovrebbe essere svolta alla luce dei criteri formulati dall'ERG-P⁹¹, peraltro ripresi e convalidati da uno studio svolto da Frontier Economics su incarico della Commissione⁹².

Alla luce di tali criteri, emerge in maniera inequivocabile il carattere iniquo dell'onere sopportato da PI per la fornitura del servizio postale universale (di seguito **Onere del SU**).

a. Considerazioni preliminari di carattere metodologico

In premessa, si ritiene utile svolgere una considerazione di carattere metodologico sulla delimitazione dell'ambito valutativo; in altri termini, è necessario delineare il perimetro in relazione al quale deve essere valutata l'inequità dell'Onere di SU e, dunque, la sua sostenibilità economico-finanziaria.

In linea con i criteri interpretativi derivanti dal diritto UE, deve ritenersi che l'ambito di riferimento per la valutazione sulla sostenibilità economico-finanziaria dell'onere sia quello delle attività di produzione e gestione, nonché degli asset sottostanti alla fornitura dei servizi postali erogati dalla Società⁹³.

⁹¹ ERGP Report on net cost calculation and evaluation of a reference scenario - ERGP (11) 17 Rev. 1 (August 2012), Para. 5. "The assessment whether the net cost constitutes an unfair financial burden" (pag. 43 e seg.). http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/ergp-11-17-rev-1_en.pdf

⁹² Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO (Frontier Economics – Gennaio 2013).

⁹³ Il che sarebbe altresì coerente con quanto affermato dall'Autorità circa l'ambito valutativo sul tasso di rendimento ragionevole, nell'ottica dell'approccio alternativo proposto ai §§ 440 e seeg.

Ai fini della valutazione in commento rileverebbero, dunque, soltanto i costi e ricavi connessi alle attività e agli assets dedicati alla fornitura dei servizi postali, e non anche i proventi derivanti da attività aziendali diverse eventualmente prestate dalla Società, quali i servizi finanziari ed assicurativi.

Del resto, un tale approccio è in linea con i criteri interpretativi elaborati dalla giurisprudenza UE, la quale ha più volte ribadito come la nozione di “equilibrio finanziario” non debba essere valutata in relazione all’azienda nel suo complesso:

- ***“Emerge dalla giurisprudenza relativa al diritto primario [...] che il criterio dell’equilibrio finanziario del servizio postale universale [...] deve essere in linea di principio applicato tenendo solo conto dei servizi che costituiscono il servizio postale universale e non anche delle altre attività che il prestatore di tale servizio può se del caso esercitare. Infatti, è possibile che quest’ultimo eserciti anche altre attività economiche, le quali devono essere escluse dal beneficio delle sovvenzioni incrociate provenienti dai settori riservati⁹⁴;***
- ***“[...] La nozione di equilibrio finanziario deve essere rapportata al mantenimento del servizio universale in quanto tale, e non [...] al prestatore del servizio⁹⁵”.***

Più in generale, si è ritenuto che – ai fini dell’esistenza di un “pregiudizio” all’adempimento dei compiti di interesse generale ex art. 106(2)TFUE⁹⁶ - non è necessario che risulti minacciati l’equilibrio finanziario o la redditività economica dell’impresa incaricata, essendo invece sufficiente che possa risultare compromesso l’adempimento delle specifiche funzioni assegnate all’impresa, quali precisate dagli obblighi ad essa imposti^{97 98}.

⁹⁴ Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 15 novembre 2007, *International Mail Spain SL contro Administración del Estado e Correos*, Domanda di pronuncia pregiudiziale, causa C-162/06, punto 39.

⁹⁵ Conclusioni dell’Avvocato Generale nella causa *International Mail Spain*, cit. punto 26.

⁹⁶ Art. 106(2) TFUE. *“Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata [...]”.*

⁹⁷ Sentenza della Corte del 21 settembre 1999, *Albany International BV contro Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, domanda di pronuncia pregiudiziale, causa C-67/96, punto 107.

⁹⁸ Si veda anche la sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 17 maggio 2001, *TNT Traco SpA contro Poste Italiane SpA e altri*, domanda di pronuncia pregiudiziale, causa C-340/99, punto 54: *“In terzo luogo, dalla giurisprudenza della Corte risulta che non è necessario, affinché siano soddisfatte le condizioni di applicazione dell’art. 90, n. 2, del Trattato, che risulti minacciato l’equilibrio finanziario o la redditività economica dell’impresa incaricata della gestione di un servizio di interesse economico generale. E’ sufficiente che, in*

Del resto, un tale approccio pare essere l'unico dotato di obiettività. Diversamente opinando, si giungerebbe alla conclusione - invero paradossale - che l'iniquità dell'onere possa dipendere dalla configurazione (conglomerale o meno) adottata dall'impresa.

Conclusivamente sul punto, PI ritiene che la valutazione sulla sostenibilità economico-finanziaria dell'Onere di SU vada effettuata in relazione a costi e ricavi connessi alle attività e agli assets dedicati alla fornitura dei servizi postali, e non anche ai proventi derivanti dalle diverse attività aziendali prestate dalla Società.

b. Criteri per la valutazione sul carattere iniquo dell'onere.

i) Il riferimento ai criteri usati nel settore delle comunicazioni elettroniche non è sufficiente a delineare il quadro valutativo dell'iniquità dell'onere per il settore dei servizi postali

Nel fare riferimento ai criteri di valutazione dell'eventuale carattere iniquo dell'onere, l'Autorità richiama la sentenza della Corte UE *Commissione c. Regno del Belgio*, relativa al quadro europeo delle comunicazioni elettroniche.

La sentenza in esame ha sottolineato la necessità di svolgere un'attenta analisi delle caratteristiche proprie di ogni singolo operatore nazionale nel processo di valutazione dell'*unfair financial burden*: secondo la Corte, il carattere iniquo dell'onere deve essere valutato con riferimento alla capacità dell'impresa incaricata del SU di sopportare tale onere, tenuto conto di tutte le sue caratteristiche specifiche (segnatamente, del livello delle sue apparecchiature, della sua situazione economica e finanziaria nonché della sua quota di mercato)⁹⁹.

Il richiamo a tale sentenza sembra pertinente, anche e soprattutto perché, come osservato, la stessa attribuisce rilievo centrale alle caratteristiche specifiche di un singolo operatore nazionale. Del resto, ciò appare in linea con la circostanza che il diritto UE non abbia espressamente disciplinato la nozione "onere finanziario eccessivo", demandando invece agli Stati membri la competenza a declinare in concreto tale nozione.

mancanza dei diritti controversi, possa risultare compromesso l'adempimento delle specifiche funzioni assegnate all'impresa, quali precisate dagli obblighi e dai vincoli imposti, o che il mantenimento dei diritti di cui trattasi sia necessario per consentire al loro titolare di adempiere le funzioni di interesse economico generale affidategli in condizioni economicamente accettabili [...]

⁹⁹ Sentenza 4 dicembre 2010, Causa C-222/08 *Commissione europea c. Regno del Belgio*, par. 49: "Ciò premesso, l'onere eccessivo di cui l'autorità nazionale di regolamentazione deve constatare l'esistenza prima di qualsiasi indennizzo è l'onere che, per ciascuna impresa coinvolta, presenta un carattere eccessivo con riferimento alla sua capacità a sopportarlo tenuto conto di tutte le sue caratteristiche specifiche, segnatamente del livello delle sue apparecchiature, della sua situazione economica e finanziaria nonché della sua quota di mercato."

Tuttavia, sembra più appropriato svolgere la valutazione dell'iniquità dell'onere nel settore postale facendo riferimento al set valutativo - più ampio, dettagliato e pertinente - che si rinvia nel già citato documento dell'ERG-P *Report on net cost calculation and evaluation of a reference scenario*¹⁰⁰.

ii) I criteri del Report ERG-P

I criteri elaborati dall'ERG-P non hanno carattere di "elenco chiuso", sembrando invece possibile l'adozione di uno o più criteri, o di una combinazione degli stessi¹⁰¹. Anche tale circostanza è indicativa del fatto che, per il settore postale, si sia inteso prevedere una maggiore flessibilità di valutazione, anche in relazione alle caratteristiche di declino strutturale del mercato che - si vedrà - assumono anch'esse rilievo centrale.

In maggiore dettaglio, il Report ERG-P prevede:

"In order to make an assessment of unfair financial burden the NRAs should analyse a number of factors that broadly relate to market conditions and degree of competition in the market. In this aspect we present some criteria that could be used by NRAs:

• ***Financial position of USP:***

- *NRAs should assess if positive net cost significantly affects a USP's profitability and ability to earn a fair rate of return on capital employed;*
- *Changes in profitability (the burden is unfair if the USP's market power is not sufficient to counterbalance the weight of the USO to maintain a reasonable profit);*
- *Significant difference in competitors profit level (Universal services provision imposes an unfair burden if the USP's profit is lower than its competitors);*
- *Changes in accounting profits and related financial measures analysis (for example*

¹⁰⁰ ERGP *Report on net cost calculation and evaluation of a reference scenario* - ERGP (11) 17 Rev. 1 (August 2012), Para. 5. "The assessment whether the net cost constitutes an unfair financial burden" (pag. 43 e seg.). http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/ergp-11-17-rev-1_en.pdf

¹⁰¹ Si veda anche lo Studio Frontier Economics, nel quale si nota che la letteratura (Boldron (2009)) ha già sottolineato come per la valutazione dell'*unfairness* sia necessario valutare criteri diversi in base alle specificità nazionali.

EBITDA margins obtained by USP significant decreases);

- **The level of postal services usage** (recently the demand for an usage of postal services are permanently declining because of Electronic substitution. **The declining levels of usage of postal services will automatically reduce the revenue of USP and possibly can be a factor increasing the level of unfairness.** Although fixed costs do not vary with changes in production or sales volume. In such a situation the fixed cost of universal service infrastructure usually remain constant and relatively high. For this reason the USP probably may face economic difficulties);
- **Cost and revenues of US, as well as ratio between net cost and revenues;**
- **Market shares** -in case that USP is able to maintain sustained high market shares, USP will not represent an unfair burden resulting from the US provision. (In the European practice in Electronic Communications sector market shares in revenues above 80 % are used in several countries to assess non-existence of unfair burden);
- **Other criteria set by NRAs.**"

(enfasi aggiunta)

ii.a) La situazione finanziaria del fornitore (1° bullet)

È agevole notare come la situazione finanziaria del fornitore abbia un ruolo centrale nell'economia dei criteri ERG-P.

Al fine di stabilire se il costo netto generi un onere iniquo, è dunque in primo luogo necessario valutare "if net cost significantly affects a USP's profitability and ability to earn a fair rate of return on capital employed". Come è infatti intuitivo, la capacità del fornitore di conseguire un'equa remunerazione del capitale impiegato per la fornitura di un certo servizio è elemento chiave per valutare l'iniquità dell'onere.

Osservando il risultato economico relativo ai servizi postali (perdita di [omissis] milioni di euro e di [omissis] milioni di euro¹⁰² rispettivamente nel 2011 e nel 2012), si può rilevare come le elevatissime perdite siano tali da pregiudicare irrimediabilmente la redditività di PI.

¹⁰² Fonte: Separazione Contabile 2011 e 2012

Tale situazione non consente di conseguire un'adeguata remunerazione del capitale impiegato per la fornitura di tali servizi. Poiché nessun operatore economicamente razionale investirebbe/continuerebbe ad operare in un servizio a redditività negativa (redditività del [omissis]% e del [omissis]% rispettivamente nel 2011 e nel 2012), la situazione finanziaria del fornitore si rivela *unfair*, e dunque meritevole di compensazione.

Tale circostanza pare di per sé dirimente per concludere nel senso dell'iniquità di tale onere.

ii.b) Le condizioni di declino del mercato postale (2° bullet)

In secondo luogo, la valutazione sull'iniquità dell'onere non può prescindere dalla considerazione delle condizioni dei mercati dei servizi postali, in declino ormai costante e strutturale:

Si consideri che, nel periodo 2009-2012¹⁰³, i volumi postali totali di Poste Italiane sono decresciuti di [omissis]miliardi di pezzi, con un CAGR¹⁰⁴ del [omissis]%. Negli ultimi due anni, peraltro, il trend negativo ha subito un'ulteriore accelerazione (ad esempio tra il 2011 ed il 2012 i volumi totali sono decresciuti ad un tasso del [omissis]%).

Del resto, la stessa Autorità - nella sezione relativa all'approccio alternativo di calcolo del profitto ragionevole (11.B.1, § 440 e segg. Delibera) – non si esime dal prendere atto che i mercati dei servizi postali (ed in particolare quello italiano) sono connotati da una serie di rilevanti criticità, tra cui primariamente la continua riduzione dei volumi, determinata “*non da motivi congiunturali, ma strutturali*”. Questa ed una serie di altre ragioni, legate anche alla struttura dei costi dell'infrastruttura di rete postale, sottopongono il settore postale a “*pressioni maggiori rispetto ad altri settori con caratteristiche in parte assimilabili, quali le telecomunicazioni, l'energia, l'acqua*” (§445 Delibera).

Anche alla luce di tali considerazioni, svolte dalla stessa Autorità, non risulta quindi corretto svolgere la valutazione sull'iniquità dell'onere nel settore postale in base ai soli criteri genericamente enunciati per il settore delle comunicazioni elettroniche.

Al contrario, deve tenersi conto delle condizioni di declino strutturale del mercato alla stregua di un elemento in grado di determinare - o comunque di amplificare - il carattere iniquo dell'Onere di SU.

ii.c) Costi e ricavi del servizio universale (3° bullet)

¹⁰³ Fonte: Bilanci.

¹⁰⁴ *Compound Annual Growth Rate*, tasso annuo di crescita composto.

Le conclusioni circa il carattere iniquo dell'Onere di SU sopportato dalla Società non mutano neanche se si prende in considerazione l'ulteriore criterio proposto da ERG-P, che fa riferimento ai costi del SU e ai relativi ricavi nel comparto universale:

	2012
(A) Costi SU	[omissis]
(B) Ricavi SU	[omissis]
Ratio (A/B)	[omissis]

Milioni di Euro

Formattato: Italiano (Italia)

Anche considerando il rapporto tra costo netto e ricavi nel comparto universale, si può notare come tale rapporto, nel caso di PI pari al [omissis]% circa, si attesti su livelli superiori [omissis] rispetto alle "soglie di criticità" elaborate in alcuni Stati membri.

Si consideri, ad esempio, la decisione dell'Autorità portoghese ANACOM, che – facendo a sua volta riferimento alla prassi decisionale in Norvegia, e Svezia e Belgio - indica un valore benchmark del 3%: "[..] it seems reasonable to take also into consideration the relative weight of USNC obtained via an indicator of USP performance, such as revenues from the US provision, by defining a percentage benchmark that does not penalise the USP, ICP - ANACOM proposing 3%, taking into consideration the decisions taken in Norway and Sweden. This is also the benchmark defined in Belgium"¹⁰⁵.

Tabella 14.3

	2012
(A) Costo Netto SU	[omissis]
(B) Ricavi SU	[omissis]
Incidenza A/B	[omissis]

Milioni di Euro

¹⁰⁵ Anacom, Decision on the concept of unfair financial burden for the purpose of compensating the net cost of the universal service with respect to postal, 28 febbraio 2014, § 34.

ii.d) Quota di mercato (4° bullet)

Quanto al criterio relativo alla quota di mercato, si rileva come lo stesso non possa acquisire, in questa sede, quell'importanza che lo stesso pare invece avere nel settore delle comunicazioni elettroniche.

La valutazione dell'iniquità dell'onere in relazione alla quota di mercato non può quindi essere traslato *tel quel* nel settore postale, sia per le considerazioni già svolte circa la non assimilabilità dello stesso ad altre industrie a rete, sia perché si tratta di mercati in perdita, o comunque in declino.

A tale ultimo riguardo, peraltro, si osserva che la circostanza che Poste Italiane detenga una quota di mercato non trascurabile (ma comunque in costante calo – come riconosciuto dalla stessa AGCOM al § 448 della Delibera) non può certo valere a smentire le conclusioni sopra delineate.

In primo luogo, si deve rilevare che la concorrenza sui mercati postali si svolge prevalentemente su base locale: la costante erosione delle quote di mercato che PI subisce su base locale, pur essendo la più pregiudizievole per la Società in termini di ricavi e di posizionamento competitivo (dal momento che i *competitors* si posizionano soltanto sulle aree più profittevoli) non si riflette adeguatamente a livello di dato nazionale, livello al quale PI, come è ovvio, continua a detenere una quota rilevante.

In secondo luogo, proprio perché i servizi postali universali costituiscono un mercato in perdita, il fatto che PI vi detenga una quota rilevante, a ben vedere, altro non significa che la stessa “assorbe” la maggior parte della perdita complessiva generata da tale mercato.

c. Conclusioni sulla valutazione del carattere iniquo dell'onere

Le considerazioni svolte sopra possono essere sinteticamente riassunte come segue:

- In conformità alle indicazioni del diritto UE, la valutazione del carattere iniquo dell'Onere di SU deve essere effettuata alla luce della capacità di PI di sopportare tale onere, tenuto conto di tutte le caratteristiche specifiche del caso. Inoltre, la sostenibilità finanziaria dell'onere deve essere valutata con riferimento alle attività e agli asset aziendali connessi alla fornitura dei servizi postali, non potendo a tali fini rilevare i costi e ricavi connessi ad altri business aziendali.
- Tra le caratteristiche specifiche da tenere in considerazione, è centrale la valutazione della situazione finanziaria dell'impresa incaricata: la circostanza che gli OSU generino elevate perdite, tali da non consentire neanche la remunerazione del

capitale impiegato, sembra di per sé bastevole a qualificare l'onere di SU come iniquo, e dunque meritevole di compensazione.

- Le caratteristiche del mercato postale – ed in particolare la situazione di strutturale declino del mercato, particolarmente marcato nel caso italiano - sono anch'esse indicative del carattere iniquo dell'Onere di SU.
- Ad ogni modo, anche prendendo in considerazione gli altri criteri indicati da ERG-P (ripresi a loro volta dalla prassi decisionale di numerosi Stati membri), l'Onere di SU sopportato da PI si rivela iniquo: si considerino ad esempio i vari ratios tra costi e ricavi del SU, oppure tra costo netto e ricavi del SU.
- Conclusivamente, PI ritiene che l'onere da essa sopportato per la fornitura del servizio universale non appaia minimamente sostenibile; emergendo chiaramente il carattere di unfairness dell'Onere di SU, si ritiene necessaria ed opportuna una sua compensazione.

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

La Società condivide le valutazioni dell'Autorità sui criteri da tenere in considerazione nel definire i meccanismi ripartizione del costo netto del SU.

In particolare, risulta corretto e pienamente opportuno il riferimento operato dall'Autorità al principio di minima distorsione del mercato, inteso come necessità di mitigare la distorsione delle condizioni di concorrenza che si determinerebbe nel caso in cui l'*unfair financial burden* connesso al SU gravasse esclusivamente su Poste Italiane¹⁰⁶. In aderenza a tale principio, e comunque nel rispetto del principio di proporzionalità, pare quindi del tutto appropriato individuare la platea dei soggetti tenuti alla contribuzione al fondo nella maniera più ampia possibile.

Non risulta tuttavia condivisibile la proposta dell'Autorità (mutuata dalla Direttiva 2002/22/CE sul servizio universale in materia di comunicazioni elettroniche) di esonerare dalla contribuzione al fondo di compensazione i nuovi operatori che non hanno ancora una presenza significativa sul mercato (§540). Ed infatti, la stessa Autorità prende atto (al § 445 della Delibera) di come le strategie di *cherry picking* che i nuovi entranti possono attuare nei mercati postali (grazie alla contendibilità dell'"ultimo miglio postale" e alla conseguenze possibilità di sottrarre quote di mercato all'ex monopolista) siano tali da minacciare la sostenibilità del SU postale. Un eventuale esonero dei nuovi entranti dagli obblighi di contribuzione non sembrerebbe quindi coerente con la garanzia della fornitura e della sostenibilità del SU.

Come correttamente rilevato dall'Autorità, ed in linea con le disposizioni della Direttiva e del Decreto, il focus dell'analisi dovrebbe invece essere sulla verifica della intercambiabilità tra i servizi universali e quelli forniti da altri *players* del mercato (che, ove sussistente, dovrebbe far sorgere in capo a questi ultimi un obbligo di contribuzione ai meccanismi di compensazione).

¹⁰⁶ **§ 539 della Delibera:** "Quando il finanziamento pubblico del servizio universale è inferiore al costo netto, la parte residuale dell'onere è implicitamente finanziata dal fornitore del servizio universale. Ciò potrebbe distorcere il normale meccanismo di funzionamento della concorrenza, lasciando a carico di un solo soggetto di mercato l'intero onere del servizio universale che non trova copertura nel finanziamento pubblico. Un meccanismo di ripartizione dell'onere del servizio universale, che prevede la contribuzione della più ampia base possibile di operatori di mercato, limiterebbe al minimo gli effetti distorsivi sulla concorrenza"

Al riguardo, si condividono le osservazioni dell'Autorità, sia nel metodo, per quanto concerne la inadeguatezza del test SSNIP in tale contesto, sia nel merito, riguardo l'analisi di intercambiabilità dei prodotti in base al criterio della finalità di uso comune degli stessi.

Sotto il primo profilo, correttamente l'Autorità ritiene che gli strumenti analitici del diritto antitrust non siano applicabili all'analisi di intercambiabilità ai sensi della Direttiva.

La Direttiva non ha infatti inteso riferirsi in modo precipuo al concetto, utilizzato nel diritto della concorrenza, di "sostituibilità" dal lato della domanda e dell'offerta, quanto più genericamente al "livello di intercambiabilità sufficiente" tra prodotti e universali e prodotti forniti da altri operatori (considerando 27). Del resto, la finalità perseguita Direttiva è di individuare i soggetti tenuti alla contribuzione ai meccanismi di compensazione, nell'ottica di "mitigare" l'inerente distorsione del mercato connessa all'attribuzione dell'Onere di SU ad un solo soggetto (principio di minima distorsione del mercato). Di qui l'esigenza di individuare la platea dei soggetti contribuenti in maniera quanto più ampia possibile e, dunque, di svolgere l'analisi sull'intercambiabilità dei servizi in un'ottica sostanzialistica, funzionale ad allocare in maniera equa l'onere della fornitura del servizio universale.

Di conseguenza, si ritiene corretta l'analisi dell'Autorità volta ad individuare le relazioni di sufficiente intercambiabilità avendo riferimento al criterio della finalità d'uso comune tra diversi servizi.

Sotto il secondo profilo, di merito, si condividono le relazioni di sostituibilità individuate dall'Autorità.

Ed infatti, alcune caratteristiche specifiche dei prodotti universali – quali la frequenza minima di recapito ed il livello di servizio J+1 della prioritaria *retail* - molto spesso non sono neanche conosciute all'utente finale, o comunque questi non vi attribuisce particolare rilevanza ai fini della propria scelta di acquisto. Ciò che rileva, nella prospettiva dell'utente finale, è l'idoneità di un dato prodotto a soddisfare una certa finalità d'uso.

Con specifico riferimento a quanto correttamente affermato al §543 (sulla sostituibilità tra prodotti universali e alcuni prodotti a valore aggiunto), si osserva che, secondo il criterio della finalità d'uso comune, devono essere altresì considerati i prodotti a data e ora certa offerti dai competitor, evidentemente intercambiabili con alcuni prodotti universali, quali la posta massiva e la posta prioritaria business .

Infatti, i servizi a data e ora certa esercitano una rilevante pressione competitiva sul servizio universale di posta massiva fornito da Poste Italiane. Tale affermazione trova, tra l'altro, corrispondenza anche in quanto stabilito dall'Autorità nella Delibera 728/13/CONS in merito agli invii multipli di posta non registrata.

A riprova della correttezza di tale impostazione, si evidenzia che sul mercato di riferimento si registrano numerosi casi di clienti, anche di rilevanti dimensioni, che dichiarano di adoperare per i propri invii multipli tanto il servizio di posta massiva che quello di posta certificata (della stessa Poste Italiane ma anche dei concorrenti, come Formula Certa di TNT). I clienti, quindi, possono utilizzare, per soddisfare le medesime esigenze, al contempo diversi servizi e fornitori, mixando le soluzioni sulla base delle specifiche contingenze: l'esempio tipico è rappresentato dall'impiego della posta massiva nelle aree periferiche e della posta certificata (in sostituzione della posta massiva, utilizzata in precedenza) nelle aree urbane (aree in cui, ad oggi, si esaurisce la copertura dei servizi certificati). Simili considerazioni sono cristallizzate anche nei bandi di gara predisposti per l'acquisto dei servizi postali da parte di varie Stazioni Appaltanti, che evidenziano spesso l'espressa volontà di approvvigionarsi sia di servizi di posta massiva sia di servizi di posta certificata a seconda dell'area di recapito. Da ultimo, anche dal punto di vista dei requisiti quantitativi (es. volumi) e qualitativi (es. prelaborazioni) richiesti ai clienti per accedere ai servizi, il passaggio dal servizio massivo a quello certificato appare estremamente agevole. Da quanto qui argomentato, quindi, la posta certificata appare pienamente sostitutiva di quella massiva.

Nella medesima ottica, possono ritenersi succedanei, relativamente a pesi e formati compatibili, i prodotti della famiglia posta registrata ed il pacco ordinario, tesi a soddisfare la medesima funzionalità. Elementi determinanti, in grado di orientare un utente indifferentemente sull'uno o l'altro prodotto, sono: il livello di servizio J+3, la tracciatura e la firma alla consegna.

Analogamente, il pacco celere (espresso) ed il pacco ordinario sembrano essere sostanzialmente fungibili dal lato dell'utenza, in quanto tesi alla medesima finalità d'uso. Per tali prodotti, inoltre, si va gradualmente colmando il divario tra livelli di servizio esistente fino a pochi anni fa (fino al 2011 il pacco ordinario aveva un livello di servizio J+5, a fronte del J+3 di oggi). Anche in tal caso, dunque, la sostanziale convergenza dei livelli di servizio rappresenta un "punto di contatto" fondamentale tra i due servizi, tale da determinarne la sostanziale indifferenza nella prospettiva di un utente.

5. Riferimenti degli studi citati nel documento

- Frontier Economics, “*Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO*”, gennaio 2013, disponibile sul sito web della Commissione Europea, par. 7.4.1, pag.103. http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2012-net-costs-uso-postal_en.pdf
- ERGP 2013 *Net cost calculation and evaluation of a reference scenario* ERGP (11) 17 Rev. 1 - report on net costs of USO
http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/ergp-11-17-rev-1_en.pdf
- NERA Economic Consulting, “*Economics of Postal Services: A Report to European Commission DG-Mark*”, 2004. http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2004-nera-final-postal-report_en.pdf
- PriceWaterhouseCoopers, “*The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009*” (Final Report and Annexes), 2006. http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2006-impact-report_en.pdf
- ITA Consulting GmbH and WIK Consult GmbH “*The evolution of the european postal market since 1997 - August 2009*”.
http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2009-wik-evolution_en.pdf
- Axel Gautier e Dimitri Paolini “*Universal Service Financing in Competitive Postal Markets: One Size Does Not Fit All*”. <http://www2.ulg.ac.be/crepp/papers/crepp-wp201004.pdf>
- OFCOM “*Securing the Universal Postal Service*”, - March 2012
<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/review-of-regulatory-conditions/statement/statement.pdf>
- OFCOM – “*Financeability of the universal service*” - Final report- October 2011
<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/securing-the-postal-service/annexes/financeability.pdf>
- ERGP 2014 *Exploration of challenges to overcome when implementing a net cost calculation methodology based on a reference scenario - Benchmark of experiences*
http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/2014/ergp-14-15-report-on-benchmarking-on-net-costs-of-uso-experience-adopted_en.pdf
- WIK 2013 *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*
http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/20130821_wik_md2013-final-report_en.pdf
- WIK 2013 *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013) - Country Reports*
http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/20130821_wik_md2013-country-reports_en.pdf

6. Allegati

- Parere WIK EN (Originale firmato) – **CONFIDENZIALE**
- Parere WIK IT – **CONFIDENZIALE**
- Robert H. Cohen, Matthew Robinson, Gennaro Scarfiglieri, Renee Sheehy, Vincenzo Visco Comandini, John Waller and Spyros Xenakis, “*The Role of Scale Economies in the Cost Behaviour of Posts*”, in WIK Proceedings, nr. 11, *Regulating Postal Markets – Harmonised Versus Country-Specific Approaches*, Alex Dieke and Antonia Niederprum Editors, 2006.
- M. Meschi (FTI Consulting), M. R. Pierleoni (Università di Roma “Tor Vergata”) e S. Gori (University of West England), “*Advanced semi-parametric and parametric methods to assess efficiency in the postal sector*”, presentato alla Conferenza CRR I Rutgers del 6 giugno 2014 in Frascati (RM),