

L'Iva suona sempre due volte

Una proposta di riforma dell'esenzione Iva per i prodotti postali

Di Veronica Cancelliere e Carlo Stagnaro

Introduzione

Il settore del recapito postale è attraversato da almeno trent'anni da profonde trasformazioni, legate all'evoluzione tecnologica e al cambiamento istituzionale. Sotto il primo profilo, la digitalizzazione delle comunicazioni e i progressi della logistica, oltre all'affermazione dell'e-commerce, hanno contribuito da un lato a ridurre i volumi della corrispondenza, dall'altro a incrementare il traffico dei pacchi. Inoltre, la digitalizzazione dei processi ha segnato profondamente il modo in cui gli operatori lavorano e il loro approccio ad aree quali la logistica, la sicurezza e la gestione dei colli. Queste evoluzioni hanno sia stimolato, sia tratto beneficio dalle riforme normative e regolatorie. Fino a due decenni fa, le poste erano un monopolio legale in quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea, in quanto la logica del servizio pubblico – secondo cui doveva essere garantita una copertura capillare sul territorio – appariva difficilmente conciliabile con le dinamiche di un mercato concorrenziale.

Le cose, poi, sono cambiate secondo due direttrici: in primo luogo, la tecnologia ha fatto venire meno alcune delle (pretese) ragioni del monopolio; dall'altro, il servizio universale è stato regolato in modo più moderno, identificandone con maggior precisione il perimetro e distinguendo gli obblighi (e la remunerazione) a esso collegati dalle normali attività di mercato. Questo processo si è sviluppato a livello europeo: il nostro paese, purtroppo, ha spesso manifestato resistenze e, talvolta, addirittura passi indietro.¹ In questo lavoro intendiamo occuparci di un aspetto solo apparentemente marginale: il regime Iva applicabile ai prodotti interni al servizio universale e, in particolare, quelli di natura *business* come la posta massiva.²

In quanto esercente il servizio universale, Poste Italiane è tenuta a offrire ogni prodotto che ne faccia parte su tutto il territorio nazionale a tariffe accessibili ai consumatori. Per rendere sostenibile tale attività (che altrimenti sarebbe anti-economica), gode di una serie di vantaggi, che vanno dal contributo pubblico (262 milioni di euro nel 2018) all'esenzione dall'aliquota Iva per tutti i prodotti appartenenti al servizio universale, con l'esclusione di quelli "negoziati individualmente",³

1 Ugo Arrigo, "Intrecci pericolosi per le Poste che vanno in borsa", *lavoce.info*, 27 ottobre 2015.

2 Massimiliano Trovato, "Liberalizzazione Poste: che fare?", IBL, Briefing Paper, no.92, 16 dicembre 2010.

3 Decreto-legge 24 giugno 2014, n.91, art.32-bis.

KEY FINDINGS

- In Italia, il Legislatore ha cercato di recepire le direttive europee mantenendo il più possibile un disegno di mercato che ruota attorno a Poste Italiane.
- Il servizio universale è finanziato direttamente attraverso un contributo pubblico, e indirettamente attraverso diverse misure, tra cui l'esenzione dall'imposizione Iva per tutti i prodotti rientranti nel servizio universale stesso
- L'esenzione Iva si giustifica per la clientela retail, ma non ha più ragione di essere per la clientela business, in quanto determina rilevanti distorsioni nelle dinamiche concorrenziali e, nel passato, ha consentito condotte opportunistiche sanzionate dall'Antitrust
- In questo paper analizziamo le ragioni a monte dell'esenzione Iva e proponiamo una modifica normativa finalizzata a escludere i servizi business. Dall'operazione è stimabile conservativamente un gettito pari a 16 milioni di euro nel 2020.

Veronica Cancelliere è laureata magistrale in Lingue per la Comunicazione e Cooperazione Internazionale in IULM ed è collaboratrice dell'Istituto Bruno Leoni.

Carlo Stagnaro è direttore dell'Osservatorio sull'economia digitale dell'Istituto Bruno Leoni.

fino a una serie di privilegi *de facto* nell'accesso alla rete, che hanno anche dato luogo a sanzioni da parte del Garante della concorrenza.⁴

I prodotti all'interno del servizio universale possono essere offerti anche dagli operatori concorrenti, purché titolari di licenza individuale. Tuttavia, questi ultimi devono applicare l'aliquota ordinaria dell'imposta sul valore aggiunto che, oltre tutto, per taluni clienti – quali banche e assicurazioni – è indetraibile. Ne segue che, se l'esenzione Iva appare come uno strumento socialmente giustificato allorché applicata alla clientela *retail* o, al limite, a specifiche categorie di clienti (es. le associazioni non profit), essa diventa uno strumento fortemente distortivo dei consueti meccanismi concorrenziali se estesa anche ai servizi B2B.

È evidente che la logica dell'esenzione Iva, in questo segmento di mercato, è quella di assicurare all'esercente il servizio universale una quota parte dei ricavi (e margini), contribuendo in tal modo al finanziamento del servizio universale stesso. Tuttavia, si tratta di un metodo opaco per raggiungere un risultato che di per sé potrebbe anche essere condivisibile (nella misura in cui il costo netto del servizio universale sia sottostimato, tema che va ben al di là degli scopi del presente studio).⁵ Proprio per questo, però, un tentativo di riforma non può limitarsi a proporre l'eliminazione dell'esenzione Iva ma deve anche farsi carico di suggerire eventuali altri strumenti di finanziamento del servizio universale, in modo tale da mettere Poste Italiane in una condizione di indifferenza (ferma restando la necessaria valutazione sugli effettivi costi del servizio universale e le modalità di fruizione dell'infrastruttura postale, questione che dovrebbero essere al centro dell'azione *ex ante* dell'Agcom ed *ex post* dell'Agcm).⁶

Il *paper* è organizzato come segue: nella seconda sezione descriviamo l'evoluzione del quadro normativo vigente, con particolare riferimento all'esenzione Iva per i prodotti interni al perimetro del servizio universale. Tale problema viene affrontato anche in ottica comparativa, con riferimento alla politica adottata dagli altri Stati membri dell'Unione europea (terza sezione). Nel quarto paragrafo spieghiamo perché tale principio rischia di produrre effetti pesantemente distortivi nel momento in cui viene esteso alla clientela *business*. Pertanto, nella quinta sezione avanziamo una proposta di riforma, finalizzata a limitare le distorsioni concorrenziali senza necessariamente alterare l'equilibrio economico-finanziario dell'esercente il servizio universale. La sesta sezione riassume e conclude.

Stato dell'arte: il quadro normativo vigente e l'anomalia italiana

La liberalizzazione del servizio postale è avvenuta con maggiore lentezza rispetto ad altri settori. Il primo impulso normativo dato dalla cosiddetta prima direttiva postale del 1997,⁷ pur essendo mosso da un'ottica d'armonizzazione a livello europeo, si è tuttavia limitato a definire un quadro generale di regole comuni e obiettivi minimi per consentire agli Stati

4 Si veda per es. il provvedimento A493, col quale a Poste Italiana è stata comminata una sanzione superiore a 20 milioni di euro per abuso di posizione dominante nel mercato del recapito degli invii multipli di corrispondenza ordinaria.

5 Si veda la discussione in Ugo Arrigo e Giacomo Di Foggia, "Alle origini del debito: il contributo della spesa per le Poste alla formazione del debito pubblico dell'Italia", Università di Milano Bicocca – Di.SEA.DE, 12 aprile 2014.

6 Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, SPI 57.

7 Direttiva 97/67/CE recepita col Decreto Legislativo 261/1999.

membri di modulare nel tempo il processo di apertura del mercato. La seconda⁸ e la terza direttiva⁹ – adottate rispettivamente nel 2002 e nel 2008 - hanno consentito di aprire sempre più il mercato, sempre però in un'ottica di gradualità. Fin da subito, l'eredità dei monopoli pubblici (a cui precedentemente era in genere affidato il servizio) si è rivelata il principale elemento di frizione in quasi tutti i paesi Ue. Anche quando, in attuazione delle direttive, il monopolio legale è (parzialmente) venuto meno, gli *incumbent* sono rimasti spesso di proprietà pubblica, mantenendo quindi in capo allo Stato un ruolo di attore del mercato. Questo ha generato conflitti di interesse e scelte discutibili, a partire dalla coincidenza tra il servizio universale e l'operatore storico e i suoi prodotti¹⁰ o il frequente ricorso agli affidamenti diretti.

In Italia, l'esercente il servizio universale opera in forza di un affidamento quindicennale stabilito nel 2011, in occasione del recepimento della terza direttiva postale, quanto era totalmente pubblico. La successiva quotazione di Poste Italiane non ha cambiato lo scenario, anche perché il controllo rimane saldamente in pancia al Ministero dell'Economia con oltre il 60 per cento del capitale¹¹ e una quota di mercato complessiva pari a quasi i tre quarti dell'intero mercato. Tale dominanza ha spinto il Garante per le Comunicazioni a enfatizzare che l'azienda *"continua a detenere una posizione di preminenza che risulta ancora incontrastata dagli altri operatori, le cui quote di mercato sono, nella maggior parte dei casi, di dimensione marginale"*.¹²

Il modo in cui è disegnato il servizio universale è pertanto uno dei fattori determinanti per promuovere o inibire la concorrenza. I contenuti del servizio postale universale sono definiti a livello europeo. In particolare, la prima direttiva postale stabilisce che il servizio universale corrisponde a un'offerta di servizi postali di qualità determinata, forniti permanentemente in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti, che dev'essere assicurato per almeno cinque giorni a settimana e garantire almeno una raccolta e una distribuzione al domicilio degli utenti degli invii postali.¹³

In Italia, rientrano nel servizio universale:

- il trasporto e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg (recentemente estesi a 5 kg, anche se la bozza di contratto di programma per il quinquennio 2020-2024 non sembra esercitare tale opzione);¹⁴
- la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione dei pacchi postali fino a 10 kg;

8 Direttiva 2002/39/UE recepita col Decreto Legislativo 384/2003.

9 Direttiva 2008/6/UE recepita col Decreto Legislativo 58/2011.

10 Si veda, per esempio, Giulia Avanzini, "La sostenibilità del servizio postale universale tra esigenze di equilibrio economico e garanzie indisponibili degli utenti", *Rivista della regolazione dei mercati*, no.1, 2017, pp. 136-150.

11 Col 35% detenuto dalla Cassa Depositi e Prestiti e il 29,26% dal Ministero dell'economia. Si veda il relativo profilo presso <https://www.posteitaliane.it/it/azionisti.html>.

12 Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, *Relazione annuale 2018*, p. 103. Per una ricognizione sul grado di apertura del mercato postale in Italia, si veda Massimiliano Trovato, "Servizi postali", in Carlo Stagnaro (a cura di), *Indice delle liberalizzazioni 2017*, Torino, IBL Libri, 2017, pp.53-56.

13 È ammessa la possibilità di deroghe che devono essere notificate alla Commissione.

14 Legge 205/2017, art.1, comma 462. Si veda lo Schema di contratto di programma 2020-2024 tra il Ministero dello sviluppo economico e la società Poste italiane Spa, <https://www.camera.it/leg18/682?atto=128&tipoAtto=Atto&idLegislatura=18&tab=1>.

- i servizi relativi agli invii raccomandati e agli invii con valore dichiarato, che comprende l'invio di posta massiva (vale a dire comunicazioni bancarie, bollette e bollettini di pagamento, etc.).

Fino al 2017 Poste Italiane godeva anche della riserva legale sulla consegna degli atti giudiziari e delle notifiche di sanzione.¹⁵ Tale attività è adesso formalmente liberalizzata, ma *de facto* rimane inaccessibile ai concorrenti a causa delle lungaggini attuative e di incomprensibili ostacoli burocratici, come rilevato in una apposita segnalazione dall'Autorità Antitrust.¹⁶

Il diritto dell'Unione prevede che il servizio debba assicurare il rispetto delle esigenze essenziali, definite come “*motivi di interesse generale e di natura non economica che possono portare uno Stato membro ad imporre condizioni in materia di fornitura di servizi postali*”. In particolare:

- la riservatezza della corrispondenza;
- la sicurezza del funzionamento della rete in materia di trasporto di sostanze pericolose;
- il rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale previsti dalla legge, dai regolamenti o dalle disposizioni amministrative e/o dagli accordi collettivi negoziati tra le parti sociali nazionali in conformità al diritto comunitario e nazionale;
- nei casi in cui sia giustificato, la protezione dei dati, la tutela dell'ambiente e dell'assetto territoriale, nonché la tutela della vita privata.¹⁷

Con riferimento al finanziamento del servizio universale, gli Stati membri non possono concedere né mantenere in vigore diritti esclusivi o speciali per l'instaurazione e la fornitura di servizi postali. Nel nostro paese, il finanziamento è in massima parte assicurato dai trasferimenti dal bilancio pubblico, a cui tuttavia si aggiungono – come abbiamo accennato – taluni speciali privilegi. Tra di essi, ricordiamo la citata riserva legale sugli atti giudiziari, e la maggior attrattività dei servizi offerti dall'esercente il servizio universale grazie all'esenzione Iva su tutti i prodotti appartenenti al perimetro, con la sola esclusione di quelli negoziati individualmente.

Il quadro normativo vigente nel nostro paese è largamente informato alle prescrizioni europee, anche se – ovunque vi fossero margini di discrezionalità – l'Italia ha scelto le opzioni più timide in materia di apertura alla concorrenza – inclusa l'estensione e le modalità di calcolo del costo del servizio universale.¹⁸ Le altre principali norme di nostro interesse si trovano nel Decreto 91/2014 – che, come ricordato, ha escluso dall'area di esenzione Iva le prestazioni oggetto di negoziazione individuale – e la legge di stabilità del 2015-16,¹⁹ che

15 Giacomo Lev Mannheim, “I raccomandati della raccomandata: l'esclusiva sulle notifiche degli atti giudiziari”, IBL, Briefing Paper, no.144, 5 febbraio 2015.

16 AGCM, ASI 610 – Regolamentazione servizi di notificazione di atti giudiziari e di violazioni del codice della strada.

17 DIRETTIVA 97/67/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, art. 2, par. 19.

18 Vincenzo Visco Comandini e Livia Magrone, “Il decreto di attuazione della direttiva europea di liberalizzazione del mercato postale: un commento critico”, IBL, Briefing Paper, no.96, 10 febbraio 2011.

19 LEGGE 23 dicembre 2014, n. 190. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale

ha modificato gli standard sia di qualità sia di frequenza di raccolta e recapito, nell'ottica di riconsiderare la sostenibilità degli oneri derivanti dal servizio universale e la sua corrispondenza alle «*mutate esigenze degli utenti*».²⁰

La *ratio* alla base della direttiva del 2011 è data dalla convinzione che l'accessibilità e la capillarità del servizio debbano essere garantite in ogni parte del territorio e in particolare nelle zone rurali e montane, dove il servizio rappresenta uno strumento di integrazione sociale ed economica nonché una rete infrastrutturale ai fini dell'accesso ai nuovi servizi di comunicazione elettronica. E' precisamente su questo presupposto che il legislatore europeo ha previsto l'adozione di meccanismi di compensazione per assicurare la sostenibilità economica del mantenimento del servizio. Nei paesi, come l'Italia, dove il servizio è rimasto in capo all'ex monopolista, questi si trova a dover competere nel mercato.²¹ Esso offre il servizio universale attraverso strumenti disciplinati dal Contratto di programma in cui si stabiliscono anche gli importi dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato per l'erogazione del servizio universale.²²

Gli operatori privati possono comunque offrire i propri prodotti, anche se sono ricompresi all'interno del servizio universale. Per quanto questi non siano soggetti all'obbligo di fornitura su tutto il territorio nazionale in via continuativa, ma solo agli obblighi specifici individuati nel decreto attuativo, cionondimeno questi devono rispondere a una serie di requisiti di qualità, sicurezza, disponibilità e celerità, ma anche di affidabilità, professionalità e onorabilità individuati, nella fattispecie italiana, dall'Agcom.²³

Le nostre stesse abitudini ci forniscono ogni giorno la prova di quanto sia l'innovazione tecnologica in termini generali – leggasi avvento della connettività mobile diffusa – sia il conseguente sviluppo dei mezzi di comunicazione istantanea abbiano negli ultimi decenni nettamente ridimensionato il ruolo sociale della corrispondenza postale privata B2c. Pur avendo rappresentato il *core business* storico di Poste Italiane, stando ai dati a oggi disponibili, essa è in pesante declino, come del resto avviene nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione europea (Tabelle 1 e 2).

dello Stato (legge di stabilità 2015), disponibile presso <https://www.fiscoetasse.com/upload/Legge-stabilita-2015-Gazzetta.pdf>.

20 Giulia Avanzini, "La sostenibilità del servizio postale universale", cit., p. 142

21 Ibid., p.141. La giurisprudenza europea ha peraltro precisato che per ammettere misure di compensazione non è necessario che risulti minacciato l'equilibrio economico finanziario o la redditività economica dell'impresa incaricata del servizio universale nel suo complesso: è sufficiente che la loro assenza pregiudichi «l'adempimento delle specifiche funzioni di servizio universale o che non sia possibile adempiere alla funzioni di interesse generale in condizioni economicamente accettabili». Corte giust., 17 maggio 2001, causa C-340/99, Corte di Giustizia, 3 luglio 2003, C. 83,93-94/01.

22 Schema di contratto di programma 2020-2024 tra il Ministero dello sviluppo economico e la società Poste italiane Spa, Documentazione per l'esame di atti di governo, Senato della Repubblica-Camera dei Deputati, XVIII Legislatura, p. 4.

23 Delibera 77/18/CONS

Tabella 1: Porzione dei ricavi da prodotti postali sul tot. degli introiti del Gestore del SU nel 2018 - Spazio economico europeo

| Paese | % | Paese | % |
|-------------|----|-------------------------|----|
| Polonia | 90 | MEDIA UE/EEA + Svizzera | 53 |
| Islanda | 83 | Svizzera | 53 |
| Cipro | 79 | Svezia | 52 |
| Austria | 73 | Ungheria | 52 |
| Portogallo | 72 | Francia | 49 |
| Grecia | 72 | Lettonia | 48 |
| Bulgaria | 68 | Romania | 41 |
| Irlanda | 64 | Repubblica Ceca | 39 |
| Croazia | 63 | Norvegia | 37 |
| Belgio | 58 | Italia | 36 |
| Lituania | 58 | Finlandia | 34 |
| Malta | 57 | Estonia | 32 |
| Slovenia | 57 | Danimarca | 31 |
| Regno Unito | 56 | Liechtenstein | 31 |
| Paesi Bassi | 55 | Lussemburgo | 20 |
| Slovacchia | 55 | Germania | 16 |

Fonte: Copenhagen Economics.

Tabella 2: Composizione ricavi Poste Italiane 2018

| | Importo | Variazione/2017 | % |
|--|-----------------|-----------------|--------|
| Ricavi di Gruppo | €10.864 milioni | + 2,2% | |
| Corrispondenza, pacchi e distribuzione | € 3.580 milioni | -1.4% | 33% |
| Pagamenti, Mobile e Digitale | € 592 milioni | +11,4% | 5,44% |
| Servizi finanziari | € 5.221 milioni | +4,2% | 48,05% |
| Servizi assicurativi | € 1.470 milioni | +1% | 13,53% |

Fonte: nostra elaborazione su dati Poste Italiane.

Il fatto che i servizi di corrispondenza e distribuzione costituiscano solo un terzo dei ricavi di Poste Italiane (peraltro in continuo calo anche negli anni più recenti) fa emergere un problema fondamentale, dato dalla distonia tra le regole sul finanziamento del servizio universale e la reale composizione del fatturato dell'*incumbent* italiano. A maggior ragione, questo va preso sul serio alla luce della modalità indirette di finanziamento del servizio universale, come per esempio il regime fiscale di favore sulla corrispondenza *business* Iva-esente che ha l'effetto di attrarre fatturato verso Poste.

L'esenzione Iva in Europa

Le caratteristiche dei sistemi di rimborso dell'Iva variano da paese a paese, presentando quindi una situazione eterogenea. Sebbene questo dato sia particolarmente rilevante per quegli operatori del mercato che operano su più paesi, anche i regimi fiscali vigenti relativamente al perimetro nazionale si presentano in maniera disomogenea.²⁴

24 Copenhagen Economics, VAT in the Public Sector and Exemptions in the Public Interest, Final Report for TAXUD/2011/DE/334, 10 January, 2013, p. 97, disponibile presso https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/vat_public_sector

Stando alle linee guida approvate dal Comitato Iva della Commissione europea (DG TAXUD), l'esenzione prevista ai sensi dell'art. 132 (1), lettera a) della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto *non* si applica alle attività del fornitore del servizio universale che possano essere dissociabili dal servizio di pubblico interesse. Tale previsione comprende quei servizi che rispondono a specifiche esigenze del fruitore o dei fruitori interessati sulla base del fatto che non rientrino tra quelli di pubblica utilità.²⁵ Tra questi rientrano, tra l'altro, i servizi soggetti a negoziazione individuale.²⁶

I fornitori privati di prodotti che non sono compresi nel perimetro del servizio universale sono spesso tenuti al pagamento dell'Iva, a differenza del fornitore del servizio universale, sia esso privato o pubblico, a cui invece viene sovente riservato un trattamento specifico. La giustificazione si trova in genere nelle diverse interpretazioni della normativa sull'applicabilità dell'esenzione e dalle caratteristiche particolari del servizio universale nella fattispecie dello specifico Stato membro: dunque, la medesima operazione può risultare non imponibile in un paese, ma soggetta a tassazione in un altro.²⁷

Si configurano dunque tre tipi di regimi (Tabella 3): uno in cui tutti i servizi e i prodotti sono esenti dall'Iva, uno in cui tutte le operazioni (o prodotti) sono soggette a tassazione (come in Liechtenstein e Norvegia), e il terzo, in cui l'esenzione è garantita al fornitore del servizio universale e regolata secondo l'ordinamento interno. La Tabella 4 riporta i regimi vigenti negli Stati appartenenti all'Area economica europea.

| Tabella 3: Regimi d'esenzione in Europa – Panoramica | |
|--|--|
| Esenzione | Paesi |
| Tutti i Prodotti | Malta |
| Fornitore Servizio Universale* | Austria, Belgio, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Spagna, Regno Unito |
| Nessun Prodotto | Norvegia, Liechtenstein |
| *n.b.: fermo restando che l'esatta definizione del perimetro del servizio universale varia in base alla normativa interna. | |
| Fonte: Copenhagen Economics | |

[exemptions_en.pdf](#).

25 Guidelines Resulting from Meetings of the VAT Committee up until 6 June 2019, p. 138, disponibile presso https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/guidelines-vat-committee-meetings_en.pdf.

26 Tra le eccezioni, si segnala la Danimarca, dove sono deducibili anche i costi sostenuti per gli invii internazionali. Tale misura è tuttavia parte di un pacchetto più ampio: vedi Copenhagen Economics, VAT in the Public Sector and Exemptions in the Public Interest, cit., p.107.

27 Ibid., p. 108

| Tabella 4: Regimi d'esenzione in Europa – Dettaglio | | | |
|---|--|--|----------|
| Paese | Regime IVA per gli Operatori Postali | Perimetro SU | Aliquota |
| Austria | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC*), posta massiva, raccomandate, assicurate, <i>direct mail</i> , periodici, pacchi ordinari nazionali, invio massivo pacchi, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Corriere espresso | 20 |
| Belgio | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC), posta massiva, raccomandate, assicurate, <i>direct mail</i> , periodici, pacchi ordinari, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro SU | Corriere espresso, invio massivo pacchi | 21 |
| Bulgaria | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC), raccomandate, assicurate, periodici, pacchi ordinari, posta internazionale, pacchi internazionali | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Corriere espresso, posta massiva, <i>direct mail</i> , invio massivo pacchi | 20 |
| Cipro | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC), posta massiva, raccomandate, assicurate, periodici, pacchi ordinari nazionali, invio massivo pacchi, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale, <i>corriere espresso</i> | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | - | 15 |
| Croazia | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC*), raccomandate, assicurate, pacchi ordinari nazionali, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Corriere espresso, <i>direct mail</i> , periodici | 25 |
| Repubblica Ceca | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC), raccomandate, assicurate, pacchi ordinari nazionali, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Corriere espresso, posta massiva, <i>direct mail</i> , pubblicazioni, invio massivo pacchi | 21 |
| Danimarca | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (SSC), <i>corriere espresso</i> | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Posta ordinaria nazionale (FSC), posta massiva, raccomandata, assicurata, <i>direct mail</i> , pubblicazioni, pacchi ordinari nazionali, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | 25 |
| Estonia | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC), raccomandate, assicurate, pacchi ordinari nazionali, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Corriere espresso, posta massiva, <i>direct mail</i> , pubblicazioni, invio massivo pacchi | 20 |

| | | | |
|-----------|---|---|----|
| Finlandia | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC), raccomandate, assicurate, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Corriere espresso, posta massiva, <i>direct mail</i> , pubblicazioni, pacchi ordinari nazionali, invio massivo pacchi | 24 |
| Francia | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC*), posta massiva raccomandate, assicurate, periodici, pacchi ordinari nazionali, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Corriere espresso, <i>direct mail</i> , invio massivo pacchi | 20 |
| Germania | Esenzione per tutti gli Operatori su prodotti compresi nel perimetro del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC), raccomandate, assicurate, pacchi ordinari nazionali, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Corriere espresso, posta massiva, <i>direct mail</i> , pubblicazioni, invio massivo pacchi | 19 |
| Grecia | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC), posta massiva, raccomandate, assicurate, <i>direct mail</i> , periodici, pacchi ordinari nazionali, invio massivo pacchi, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Corriere espresso | 24 |
| Irlanda | Esenzione per prodotti compresi nel perimetro del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC), posta massiva, raccomandate, assicurate, pacchi ordinari nazionali, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | - | 23 |
| Islanda | Esenzione per tutti gli Operatori su prodotti compresi nel perimetro del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC), posta massiva, raccomandate, assicurate, <i>direct mail</i> , periodici, pacchi ordinari nazionali, invio massivo pacchi, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale, <i>corriere espresso</i> | |
| | Applicabile per prodotti extra-perimetro | Corriere espresso, pacchi ordinari nazionali, invio massivo pacchi, pacchi internazionali | 24 |
| Italia | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC), posta massiva, raccomandate, assicurate, periodici, pacchi ordinari nazionali, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Corriere espresso, <i>direct mail</i> , invio massivo pacchi | 22 |
| Lettonia | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC), posta massiva, raccomandate, assicurate, <i>direct mail</i> , periodici, pacchi ordinari nazionali, invio massivo pacchi, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |

| | | | |
|---------------|---|---|----|
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Corriere espresso | 21 |
| Liechtenstein | Nessuna esenzione | | |
| | | | |
| Lituania | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC), raccomandate, assicurate, pacchi ordinari nazionali, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale, <i>corriere espresso</i> | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Corriere espresso, posta massiva, <i>direct mail</i> , pubblicazioni, invio massivo pacchi | 21 |
| Lussemburgo | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC), posta massiva, raccomandate, assicurate, pacchi ordinari nazionali, invio massivo pacchi, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Corriere espresso, <i>direct mail</i> , pubblicazioni | 17 |
| Malta | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC), posta massiva, raccomandate, assicurate, <i>direct mail</i> , periodici, pacchi ordinari nazionali, invio massivo pacchi, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Corriere espresso | 18 |
| Norvegia | Nessuna esenzione | | |
| | | | |
| Paesi Bassi | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC), posta massiva, raccomandate, assicurate, pacchi ordinari nazionali, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Corriere espresso, posta massiva, <i>direct mail</i> , pubblicazioni, invio massivo pacchi | 21 |
| Polonia | Esenzione per il Gestore del SU | Tutti quelli consegnati dal gestore del SU: Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC), raccomandate, assicurate, <i>direct mail</i> , pacchi ordinari nazionali, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Corriere espresso, posta massiva, <i>direct mail</i> , pubblicazioni, invio massivo pacchi | 23 |
| Portogallo | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC), posta massiva, raccomandate, assicurate, periodici, pacchi ordinari nazionali, invio massivo pacchi, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | - | 23 |
| Regno Unito | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC), pacchi ordinari nazionali, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Posta massiva, <i>direct mail</i> , pubblicazioni, invio massivo pacchi | 20 |

| | | | |
|---|---|--|----|
| Romania | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC), raccomandate, assicurate, periodici, pacchi ordinari nazionali, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Corriere espresso, posta massiva, <i>direct mail</i> , invio massivo pacchi | 19 |
| Slovacchia | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC), posta massiva, raccomandate, assicurate, <i>direct mail</i> , pacchi ordinari nazionali, invio massivo pacchi, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Corriere espresso, pubblicazioni | 20 |
| Slovenia | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC), raccomandate, assicurate, periodici, pacchi ordinari nazionali, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale, <i>corriere espresso</i> | 0 |
| | Applicabile su tutti gli altri servizi | Corriere espresso, <i>direct mail</i> | 22 |
| Spagna | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC), posta massiva, raccomandate, assicurate, pacchi ordinari nazionali, invio massivo pacchi, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Corriere espresso, <i>direct mail</i> , pubblicazioni | 21 |
| Svezia | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC), raccomandate, assicurate, pacchi ordinari nazionali, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | - | Corriere espresso, posta massiva, <i>direct mail</i> , pubblicazioni, invio massivo pacchi | 25 |
| Svizzera | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC), posta massiva, raccomandate, assicurate | |
| | | Corriere espresso, <i>direct mail</i> , periodici, pacchi ordinari nazionali, invio massivo pacchi, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | 8 |
| Ungheria | Esenzione per il Gestore del SU | Posta ordinaria nazionale (FSC-SSC), posta massiva, raccomandate, assicurate, <i>direct mail</i> , pacchi ordinari nazionali, invio massivo pacchi, posta internazionale, spedizione pacchi internazionale | |
| | Applicabile su prodotti extra-perimetro | Corriere espresso, pubblicazioni | 27 |
| *FSC: Fastest standard category – SSC: Second fastest standard category | | | |
| Fonte: Copenhagen Economics. | | | |

Da una panoramica sui regimi d'esenzione vigenti nei diversi paesi europei, emerge che, nella maggior parte dei casi, i prodotti compresi nel perimetro del servizio universale sono soggetti all'esenzione. La corrispondenza ordinaria è quasi universalmente riconosciuta come rientrante all'interno di esso (eccezion fatta per Norvegia e Liechtenstein e, parzialmente, per la Danimarca, in cui la posta ordinaria FSC è esclusa), come anche la posta assicurata, le raccomandate, e l'invio di pacchi ordinari, per la quale vige l'esenzione nella maggioranza dei paesi.

La situazione però risulta essere ben diversa se andiamo a considerare prodotti come la *direct mail* e l'invio di pacchi non ordinari, che risultano esenti solo in un limitato numero

di paesi, mentre Danimarca e Cipro rappresentano le uniche eccezioni in cui l'esenzione risulta applicabile anche ai servizi da corriere espresso.

La disciplina italiana dell'esenzione Iva

L'esenzione dei prodotti postali dall'applicazione dell'aliquota Iva ordinaria è disciplinata dalla legge istitutiva dell'imposta²⁸ e ricade su tutte le prestazioni del servizio universale, con la sola esclusione di quelle negoziate individualmente. Tale limitazione, introdotta nel 2014, non sembra tuttavia aver determinato conseguenze significative sul mercato, a dispetto delle intenzioni e delle attese. Il principale prodotto *business* ricadente in questa fattispecie è la posta massiva, consistente nella postalizzazione di corrispondenza in grande quantità (per esempio, bollette, estratti conti bancari, comunicazioni assicurative, ecc.). Il servizio di posta massiva offerto da Poste Italiane si colloca nell'ambito della corrispondenza ordinaria, non presenta forme di tracciatura né priorità nel recapito. Le tariffe massime sono fissate dal Ministero dello Sviluppo economico, ma Poste può applicare degli sconti sulla base – appunto – di negoziazioni individuali. Tuttavia, poiché sulla tariffa di riferimento non si applica l'Iva, mentre su quella "scontata" grava tale imposta, è evidente la prima è difficilmente battibile – e lo stesso vale, per ovvie e analoghe ragioni, per i concorrenti.

Diverso è il caso – come vedremo – di un prodotto alternativo, qualitativamente migliore ed economicamente vantaggioso, che Poste ha a lungo potuto offrire grazie all'asimmetria rispetto ai concorrenti nell'accesso alla rete.

L'esenzione Iva ha un duplice effetto. Dal punto di vista di Poste Italiane, essa contribuisce a sostenere i ricavi e, presumibilmente, i margini sui prodotti potenzialmente esposti alla concorrenza. Come tale, si configura come uno strumento indiretto (e i cui effetti sono difficilmente quantificabili) di finanziamento degli oneri del servizio universale. Dal punto di vista del disegno di mercato, l'applicazione di differenti regimi Iva – esenzione per i prodotti di Poste Italiane non soggetti a negoziazione individuale, gravati dall'Iva per i concorrenti e per i prodotti di Poste negoziati individualmente – si configura come una rilevante barriera all'ingresso, che l'intervento normativo del 2014 – pur motivato dalla volontà di ristabilire un *level playing field* – non è riuscito a scalfire.

La disciplina italiana, sotto questo profilo, pare peraltro contraddire, se non la lettera, quanto meno l'intento liberalizzatore delle direttive Ue. L'esenzione può essere concessa solo nei limiti strettamente necessari per tutelare un interesse generale. In particolare, fermo restando che spetta ai singoli Stati membri definire cosa si intenda per servizio universale, la Corte di Giustizia Europea ha stabilito che l'esenzione non deve applicarsi "*alle prestazioni di servizi né alle cessioni di beni accessori a dette prestazioni le cui condizioni siano state negoziate individualmente*".²⁹ Nel nostro caso, il problema si è posto (e in questi termini è stato sollevato dall'AGCM) perché la normativa italiana lasciava a Poste la possibilità di esentare dall'Iva anche accordi che non rientravano nel servizio universale (cioè gli accordi individuali). AGCM ha di fatto disapplicato tale disposizione di legge nell'ambito di un proprio caso,³⁰ ritenendola foriera di una condotta abusiva da parte di Poste Italiane, con potenziali effetti escludenti degli altri operatori di mercato. Tale provvedimento è stato poi cristallizzato nella normativa dalla citata modifica del 2014.

28 Decreto del Presidente della Repubblica n.633/1972, art.10, comma 1, n.16.

29 Causa C357/07, sentenza 23 aprile 2009.

30 AGCM, A441 – Servizi postali, 27 marzo 2013.

Successivamente all'esclusione dall'esenzione Iva dei prodotti negoziati individualmente, Poste Italiane ha messo in atto una strategia giudicata escludente dall'Antitrust, consistente nell'affiancare l'offerta della posta massiva (rientrante nel perimetro del servizio universale) a un'altra analoga, qualitativamente superiore in quanto contiene elementi di tracciabilità della corrispondenza, ma non replicabile da parte dei concorrenti. Tale condotta è al centro di una pesante sanzione inflitta dal Garante (oltre 20 milioni di euro)³¹ e riguarda solo parzialmente l'oggetto di questo lavoro, ma merita di essere ricostruita perché rappresenta uno degli elementi di fatto di restrizione della concorrenza.

In sintesi, Poste Italiane vendeva i propri servizi di posta massiva sia ai clienti finali sia ai concorrenti, per le porzioni di territorio nazionale nelle quali gli operatori alternativi non riescono ad arrivare attraverso la propria rete. Contemporaneamente, ai soli clienti finali offriva servizi alternativi, più convenienti ed efficienti, che però sono preclusi ai concorrenti. Per questo l'Antitrust ha rilevato condotte escludenti volte tanto a comprimere i margini degli altri operatori, quanto a godere di un vantaggio derivante dalla non replicabilità tecnica della propria offerta. Il Garante è dovuto poi intervenire nuovamente per contestare a Poste di aver mantenuto le condotte contestate, nonostante il richiamo di pochi mesi prima. Solo in seguito a questo secondo intervento Poste avrebbe mitigato i propri comportamenti.³²

L'esclusione Iva, dunque, è (stata) funzionale tanto a cementare la posizione di Poste Italiane nell'ambito del servizio di posta massiva, quanto nel creare – assieme all'accesso privilegiato e a condizioni non replicabili alla rete finanziata dal servizio universale – condizioni non replicabili nell'offerta di servizi alternativi e a maggior valore aggiunto. Il problema, come si vede, è complesso e ha molti aspetti, che investono non solo la disciplina dell'Iva ma anche il disegno del servizio universale e l'accessibilità all'infrastruttura postale. Tuttavia, l'asimmetria determinata dalla diversa applicabilità dell'imposta sul valore aggiunto rappresenta un elemento cruciale del tutto, che può e deve essere affrontato singolarmente, anche a prescindere dagli eventuali correttivi sugli altri fronti.

La definizione di un perimetro di esenzione Iva più ampio di quanto strettamente necessario, inoltre, presenta risvolti dal punto di vista delle finanze pubbliche. La particolare configurazione dell'imposta sul valore aggiunto determina l'impossibilità di scaricarla a valle per i clienti che offrono a loro volta servizi in esenzione Iva, tra i quali gli istituti finanziari e le assicurazioni che costituiscono una parte cospicua della clientela postale "B2B" (stimabile nell'ordine del 40 per cento). Risulta dunque chiaro che la ripermetroazione dell'Iva non avrebbe conseguenza sulla clientela *retail* e i consumatori, dal momento che a esserne impattati sarebbero le persone giuridiche di rilevanti dimensioni e non già persone fisiche.

31 AGCM, A493 – Poste Italiane / Prezzi recapito, 13 dicembre 2017.

32 AGCM, A493B – Poste Italiane / Prezzi recapito, 20 febbraio 2019.

Una proposta: escludere i servizi business dal perimetro Iva esente

L'esenzione dall'applicazione dell'Iva ha un senso solo se riferita al servizio universale in senso stretto, ossia se rivolto alla sola clientela *retail*. Non vi è alcuna ragione di pubblica utilità per cui i contribuenti, gli altri operatori postali e in generale i consumatori dei prodotti (postali e no) commercializzati attraverso la rete di Poste Italiane sussidino, direttamente o indirettamente, un servizio rivolto prevalentemente a soggetti di ampie dimensioni, quali appunto gli utenti della posta massiva.

Questi possono distinguersi in tre categorie: i) i clienti finali che hanno l'esigenza di inviare grandi quantitativi di corrispondenza con caratteristiche standardizzate (banche, assicurazioni, *utilities*, pubbliche amministrazioni, ecc.); ii) gli altri operatori postali, che usufruiscono dei servizi di Poste Italiane – sotto i vincoli e coi limiti precedentemente ricordati – per raggiungere quelle porzioni di territorio che non sono in grado di servire con la propria rete; iii) i cosiddetti consolidatori, cioè quegli operatori attivi nelle fasi a monte della filiera i quali, consolidando più clienti, riescono ad accedere alle tariffe della posta massiva, più convenienti rispetto a quelle ordinarie.

I ricavi che Poste Italiane ottiene dalla posta massiva sono in significativo calo rispetto al passato, in parte perché una frazione sempre più importante delle comunicazioni si sta spostando verso vettori alternativi a quello cartaceo (per esempio le comunicazioni tramite posta elettronica), in parte perché – attraverso la strategia sopra descritta – Poste ha cercato di trasferire i propri clienti dalle offerte di posta massiva (interne al servizio universale) ad altri prodotti esterni a esso, come per esempio la cosiddetta Posta Time.

La Tabella 5 riassume la situazione relativa al triennio 2014-16, come ricostruita dall'Autorità Antitrust nella citata istruttoria. La Tabella 6 presenta anche altri due prodotti, rivolti alla clientela *business* e ricadenti all'interno del servizio universale (quindi Iva esenti): Posta I Pro e Posta4 Pro, destinati all'invio di quantitativi medio-bassi e aventi prezzi mediamente significativamente superiori rispetto a Posta Massiva e Posta Time. I ricavi complessivi di Poste Italiane da clienti *business* per il triennio 2014-16 sono riassunti nella Tabella 7. Occorre sottolineare che si tratta di una stima conservativa, in quanto include unicamente alcuni *prodotti* certamente rivolti a clientela *business* e certamente Iva-esenti, sui quali è stato possibile ottenere dati più granulari rispetto a quelli messi a bilancio, e presentati in forma più aggregata. Non si può pertanto escludere che il fatturato di Poste con clienti *business* e a condizioni di esenzione Iva sia in realtà superiore.

Sulla base di questi dati, è possibile fare qualche considerazione. In primo luogo, il declino – dei volumi e soprattutto dei ricavi – è visibile soprattutto nella quota parte del traffico imputabile a clienti finali. Anche ipotizzando che tale declino (-34 per cento in tre anni) scenti in parte uno spostamento di clientela verso gli operatori alternativi, è evidente che in larga parte esso dipende dai due *driver* individuati anche dall'Antitrust nella sua istruttoria: uno esogeno (la tecnologia), l'altro endogeno (il tentativo di attrarre i clienti verso un'offerta più conveniente e a maggiore valore aggiunto, possibile solo grazie alla particolare condizione in cui opera Poste). Quest'ultimo sembra essere venuto meno, almeno in parte, con la messa a disposizione degli operatori alternativi di condizioni paragonabili a quelle utilizzate nei confronti dei clienti finali.

Per stimare gli effetti di bilancio dell'eventuale estensione dell'Iva ordinaria anche alla clientela *business*, occorre fare alcune ipotesi. La prima (Figura 1) è relativa allo scenario controfattuale, che immaginiamo semplicemente proiettando il *trend* osservato, cioè un continuo

calo dei volumi. Si noti che tale scelta rende la stima estremamente conservativa.

| Tabella 5. Invii postali (n. pezzi) e ricavi (milioni di euro) di Poste Italiane dai servizi di posta massiva. | | | |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|
| Posta massiva – volumi | 2014 | 2015 | 2016 |
| Invii per operatori postali concorrenti, consolidatori e intermediari | 60-70 milioni | 50-60 milioni | 50-60 milioni |
| Invii per clienti finali | 600-650 milioni | 500-550 milioni | 350-400 milioni |
| Posta massiva – ricavi | 2014 | 2015 | 2016 |
| Invii per operatori postali concorrenti, consolidatori e intermediari | 30-40 milioni | 30-40 milioni | 30-40 milioni |
| Invii per clienti finali | 350-400 milioni | 250-300 milioni | 200-250 milioni |

Fonte: AGCM (2018).

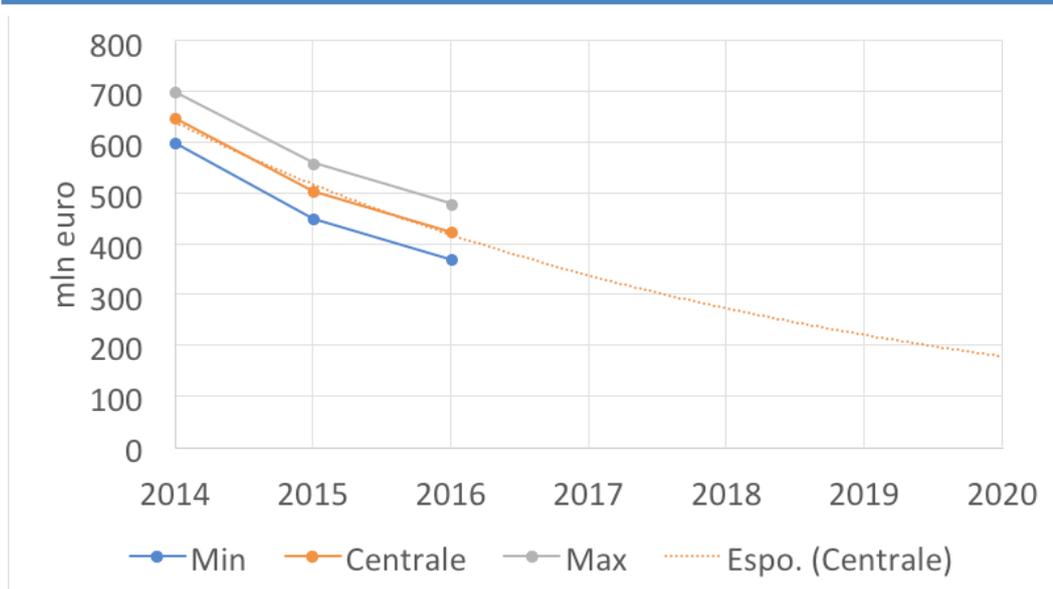
| Tabella 6. Invii postali (n. pezzi) e ricavi (milioni di euro) di Poste Italiane da altri servizi business all'interno del servizio universale. | | | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 2014 | 2015 | 2016 |
| Posta1 Pro – volumi | 250-300 milioni | 150-200 milioni | 10-20 milioni |
| Posta1 Pro – ricavi | 250-300 milioni | 150-200 milioni | 20-30 milioni |
| Posta4 Pro – volumi | 0-10 mila | 40-50 milioni | 150-200 milioni |
| Posta4 Pro – ricavi | 0-10 mila | 50-60 milioni | 150-200 milioni |

Fonte: AGCM (2018).

| Tabella 7. Ricavi di Poste Italiane dai servizi business all'interno del servizio universale (milioni di euro). | | | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 2014 | 2015 | 2016 |
| Posta Massiva | 350-400 milioni | 250-300 milioni | 200-250 milioni |
| Posta1 Pro – ricavi | 250-300 milioni | 150-200 milioni | 20-30 milioni |
| Posta4 Pro – ricavi | 0-10 mila | 50-60 milioni | 150-200 milioni |
| TOTALE | 600-700 milioni | 450-560 milioni | 370-480 milioni |

Fonte: AGCM (2018).

Figura 1. Proiezione sui ricavi di Poste Italiane dalla vendita di servizi business ricompresi nel perimetro del servizio universale.



Fonte: nostra elaborazione sui dati AGCM (2018).

Come mostra il grafico, possiamo stimare i ricavi di Poste Italiane dalla vendita di servizi *business* nel 2020 attorno a 200 milioni di euro. Tale stima tiene conto, per quanto riguarda la posta massiva, dei soli clienti finali, mentre per gli altri prodotti *business* riguarda i ricavi complessivi. Inoltre, molti tra i clienti finali possono a loro volta portare l'Iva versata in detrazione, quindi la riforma avrebbe al massimo un effetto sulla cassa (in quanto le somme verrebbero anticipate ma poi recuperate) ma non sulla competenza: essa sarebbe dunque neutrale dal punto di vista di tutti gli attori (al netto appunto del *time value*). Per alcuni, però, l'Iva è indetraibile: è il caso, per esempio, di banche e assicurazioni, che si può presumere pesino per circa il 40 per cento del totale.

Ne segue che i ricavi di Poste Italiane imputabili a tali soggetti si aggirino attorno agli 80 milioni. L'incremento del prezzo legato all'imposizione dell'aliquota Iva, sebbene la domanda di questi prodotti si possa assumere relativamente rigida, potrebbe indurre tali soggetti ad accelerare le proprie politiche di spostamento della corrispondenza verso il formato elettronico o altri canali alternativi, causando un'ulteriore riduzione dei ricavi. Ipotizzando – a titolo esemplificativo – un'elasticità pari a -0,5, a un aumento del prezzo del 22 per cento (corrispondente all'aliquota Iva, a parità di altri elementi), la domanda dovrebbe scendere attorno all'11 per cento: quindi i ricavi in questione potrebbero ulteriormente calare a circa 70 milioni di euro. Sotto queste ipotesi, tutte estremamente prudenti, il maggior gettito su cui potrebbe contare l'erario sarebbe pari a circa 16 milioni di euro (pari al 22 per cento dell'imponibile Iva sopra definito).

Ora, questo dato – che va preso naturalmente come qualitativo – offre due spunti di riflessione. Il primo è legato al rapporto di Poste Italiane con lo Stato italiano, da cui ha ricevuto l'affidamento quindicennale per il servizio universale: di fatto, il pur congruo finanziamento ottenuto (comunque superiore, rileva l'Antitrust, all'intero fatturato del principale concorrente) è solo la punta dell'*iceberg*, a cui si aggiungono diversi altri rivioli di finanziamenti nascosti tra le pieghe della legge. La domanda da porsi è se questi ulteriori rivioli siano davvero necessari a integrare i costi del servizio universale. La risposta a questa domanda – che può

venire solo dall'Agcom, in quanto soggetto titolato a determinare i costi sostenuti – può dar luogo a diverse conseguenze in termini di *policy*. Se infatti il finanziamento esplicito al servizio universale è ritenuto congruo, allora vuol dire che – al di là di ogni logica regolatoria – Poste Italiane ha goduto negli anni di una rendita difficile da calcolare ma comunque significativa e indebita. In caso contrario, è necessario, per ragioni di trasparenza, ricondurre l'intero finanziamento del servizio pubblico al canale principale e più facilmente esposto anche allo scrutinio di terzi, cioè, appunto, il contributo stabilito nell'ambito del contratto di programma. Allo scopo di consentire la valutazione di questo aspetto, se il Legislatore mettesse in atto la razionalizzazione dell'esenzione Iva qui auspicata, potrebbe contestualmente autorizzare il Ministero dello Sviluppo economico, su proposta del Garante delle comunicazioni, a incrementare il contributo per il servizio universale in una misura massima pari all'extra-gettito Iva così ottenuto.

Conclusioni

Il settore del recapito postale sta cambiando rapidamente, nei suoi scopi, nelle sue funzioni e anche nelle sue esigenze sociali. Il servizio universale nasce in un contesto di sostanziale monopolio, nel quale l'infrastruttura postale rappresenta uno degli strumenti essenziali attraverso cui lo Stato promuove finalità economiche (lo scambio di informazioni) e politiche (la coesione sociale). Oggi le cose stanno molto diversamente. La tecnologia e l'evoluzione istituzionale hanno completamente cambiato il rapporto tra gli operatori postali e la società, e il senso stesso del servizio universale. La normativa europea continua a mettere al centro della regolamentazione di settore l'esistenza di una rete capillare, ma prende atto dei mutamenti in corso e cerca di coniugare il servizio universale con le nuove esigenze e con l'apertura alla concorrenza.

Nel nostro paese, l'impianto normativo di riferimento è rimasto a lungo prigioniero di una visione ormai superata. In particolare, esso ruota ancora sostanzialmente attorno all'idea che il servizio postale sia una prerogativa che lo Stato esercita attraverso l'intervento diretto sul mercato, e che pertanto viene affidata secondo procedure e a condizioni del tutto peculiari. L' esercente il servizio universale, Poste Italiane, è una società a controllo pubblico che, pur derivando ormai la larga parte dei propri ricavi da attività extra-postali, fonda il proprio *business* su taluni speciali privilegi: il contributo pubblico per il mantenimento della rete di sportelli e l'infrastruttura logistica a monte, l'affidamento diretto dei servizi per una durata di quindici anni, una modalità di calcolo dei costi del servizio universale certamente generosa, e varie forme di protezione del *business*. Tra queste, la riserva legale sulla consegna degli atti giudiziari è superata (almeno formalmente), mentre l'esenzione Iva sui prodotti ricompresi nel servizio universale sopravvive.

In questo *paper* abbiamo descritto le implicazioni concorrenziali dell'esenzione Iva, mostrando che essa rappresenta una rilevante barriera all'ingresso. L'esclusione dall'esenzione Iva dei prodotti negoziati individualmente, accolta nell'ordinamento nel 2014, non ha sortito gli effetti sperati. Inoltre, questa agevolazione fiscale ha lungamente consentito condotte opportunistiche da parte di Poste Italiane, che sono state solo recentemente identificate, sanzionate e interrotte grazie all'intervento dell'Antitrust. Se l'esenzione Iva trova una giustificazione rispetto alla clientela *retail* – quella in principio destinataria del servizio universale – non vi è alcuna ragione per mantenerla con la clientela *business*, in particolare in presenza di servizi quali la posta massiva.

Per tutte queste ragioni, abbiamo proposto di cogliere l'occasione dell'aggiornamento del

contratto di programma per il quinquennio 2020-24 e della legge di bilancio per l'anno 2020 per intervenire definitivamente sul tema. La nostra proposta consiste nella riduzione del perimetro di esenzione Iva alla sola clientela *retail*, limitatamente ai prodotti del servizio universale. Stimiamo conservativamente che questo possa generare un gettito addizionale per l'erario pari ad almeno 16 milioni di euro nel 2020. Poiché ci rendiamo conto che l'esenzione Iva era stata internalizzata da Poste al momento dell'affidamento del servizio, e che rappresenta un canale indiretto di finanziamento del servizio universale, proponiamo altresì che il Ministero dello Sviluppo economico, su proposta del Garante delle Comunicazioni, possa incrementare il contributo per il servizio universale in una misura massima pari all'extra-gettito Iva (da determinarsi *ex post*). In tal modo, si potrebbe migliorare l'efficienza del mercato con la rimozione di una grossolana distorsione, senza necessariamente pregiudicare l'equilibrio economico-finanziario di Poste Italiane.

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I Briefing Paper

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.