

Servizi postali, la “posta” in gioco è una vera liberalizzazione

Di Lucio Scudiero

Ci sono voluti quasi vent'anni, tre direttive comunitarie, svariati decreti di recepimento e decine di regolamenti governativi, ma finalmente l'effettiva apertura del mercato dei servizi postali è in vista. Liberi tutti dal primo gennaio 2011, lo prevede la direttiva 2008/6/CE¹, recepita con legge 4 giugno 2010, n. 96² (Comunitaria 2009), che delega il Governo ad emanare entro la fine dell'anno uno o più decreti legislativi per il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari.

Dal prossimo anno, dunque, tutti gli operatori postali del paese potranno modulare la propria offerta di servizio spaziando entro l'intero perimetro del servizio universale³, una parte del quale oggi è legalmente riservata a Poste Italiane, che è anche il Fornitore di Servizio Universale designato.

Le seguenti attività costituiscono servizio universale secondo la normativa italiana vigente:

- raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione di invii postali fino a 2 Kg;
- raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione di pacchi postali fino a 20 Kg;
- i servizi relativi agli invii raccomandati e assicurati.

Nel corso degli scorsi anni, due direttive⁴ comunitarie avevano già provveduto a liberalizzare una quota del mercato postale, riducendo l'area di riserva dell'ex monopolista pubblico. Per cui, ad oggi, l'accesso al mercato dei servizi postali è disciplinato come segue:

1 Direttiva 2008/6/CE http://www.comunicazioni.it/binary/min_comunicazioni/normativa/Direttiva%20postale%2008-02-27%20.pdf

2 legge 4 giugno 2010, n. 96 <http://www.normattiva.it/dispatcher?service=213&datagu=2010-06-25&annoatto=2010&numeroatto=96&task=ricercaatti&elementiperpagina=50&redaz=010G0119&aggatto=si&&afterrif=yes&newsearch=1&fromurn=yes&paginadamostrare=1&tmstp=1282669081763>

3 Per “servizio universale” si intendono alcuni servizi postali ritenuti di “base” e forniti in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, a prezzi accessibili agli utenti e dunque a prescindere dalla redditività degli stessi. Esso si configura come un onere a carico di operatori pubblici e privati. Il servizio universale postale è disciplinato dal Decreto Legislativo n.261 del 22 luglio 1999 http://www.italgiure.giustizia.it/nir/lexs/1999/lexs_359597.html

4 Direttiva dell'Unione europea 97/67, modificata dalla direttiva 2002/39.

KEY FINDINGS

- La totale apertura del mercato dei servizi postali dipende in larga misura dalla neutralità della normativa di recepimento della terza direttiva postale.
- Negli anni Poste Italiane ha consolidato un vantaggio competitivo che ha poco a fare con l'efficienza e la qualità del servizio nel suo core business.
- Il fattore chiave dell'apertura del mercato sarà la rimodulazione degli oneri e del finanziamento del servizio universale, dal regime fiscale e dalla rimozione delle asimmetrie informative che al momento tutelano la ex monopolista dalla concorrenza del mercato.
- L'unica soluzione definitiva ai problemi connessi alla presenza distortiva di Poste Italiane in diversi segmenti di mercato continua ad essere la sua privatizzazione.

Lucio Scudiero è laureando in Giurisprudenza presso l'Università Federico II di Napoli. Si occupa di diritto della privacy presso l'Istituto Italiano Privacy ed è tra i fondatori dell'osservatorio economico locale Salerno e Capitale.

- tutti gli operatori possono coprire l'area dei servizi postali liberi, ossia quelli a valore aggiunto⁵, in forza di una dichiarazione d'inizio attività che si converte automaticamente in **autorizzazione generale** in assenza di un diniego espresso da parte dell'Autorità di regolamentazione⁶ entro 45 giorni;
- solo gli operatori titolari di **licenza individuale**⁷ possono concorrere con il Fornitore del Servizio Universale (Poste Italiane) all'erogazione dei servizi rientranti nel servizio universale non espressamente riservati al monopolio di Poste Italiane;
- Poste Italiane detiene l'**esclusiva legale**
 - 1) nella raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione di invii di **corrispondenza** interna e transfrontaliera **entro il limite di peso di 50 grammi** (tale limite decade se il prezzo è pari o superiore a 1,50 euro);
 - 2) indipendentemente dai limiti di peso e prezzo sopra indicati, negli **invii raccomandati attinenti alle procedure amministrative e giudiziarie e alle procedure relative all'attività della Pubblica Amministrazione**.

A fronte di tale regolamentazione, la torta del mercato dei servizi postali italiano è pertanto divisa tra **390 operatori nel servizio universale** (ad eccezione, ovviamente, della parte di esso riservata a Poste Italiane) e **1250 operatori al di fuori dello stesso**.⁸

A gennaio 2011 anche i servizi riservati a Poste Italiane dovranno essere liberi sul mercato.

Per completare questo rapido quadro regolamentare resta da aggiungere che i 390 titolari di licenza individuale sono tenuti a versare ogni anno una quota del proprio fatturato lordo (il 3%) ad un fondo di compensazione per gli oneri di servizio universale, gestito dall'Autorità di regolamentazione e destinato a coprire il costo netto del servizio universale fornito in perdita da Poste Italiane. Al fondo contribuisce anche lo Stato con un trasferimento diretto.

Nel 2009 le Poste hanno goduto di un trasferimento erariale di 371 milioni di euro a titolo di compensazione del servizio universale reso e ulteriori 310 milioni come compensazione delle tariffe agevolate concesse ad editoria e partiti politici in fase elettorale.⁹

Sfortunatamente,¹⁰ questi 310 milioni sono destinati a scomparire, da quando (il 31 marzo 2010) il ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, ha deciso di abolire il tariffario privilegiato, provocando da parte di Poste l'innalzamento del 120% delle tariffe di spedizione dei prodotti editoriali finora sussidiati. Il Governo quindi, in risposta alle proteste della Fieg (la federazione degli editori), ha accettato un' "intesa" (in realtà un aiuto di Stato mascherato) che dovrebbe contenere i rincari postali nell'ordine del 75%. È possibile che l'accordo si riveli incompatibile con la normativa comunitaria anche per

5 Servizi di Corriere Espresso come, ad esempio, garanzia di consegna a data predeterminata, ritiro a domicilio, recapito nelle mani del destinatari, possibilità di cambiare la destinazione e l'indirizzo del tragitto, controllo, ricerca e rintracciabilità degli invii spediti, servizio personalizzato per il cliente.

6 Il Dipartimento delle Comunicazioni presso il Ministero dello Sviluppo Economico

7 Si ottiene a seguito di richiesta che l'Autorità di regolamentazione accoglie o rigetta entro 90 giorni.

8 Fonte Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento della Comunicazione http://www.comunicazioni.it/aree_interesse/postale/postale_servizi_garantiti/pagina1.html

9 Fonte Bilancio 2009 Poste Italiane http://www.poste.it/azienda/bilancio/relazione_finanziaria_annuale2009.pdf

10 Vedi anche http://www.avvenire.it/Cronaca/delitto+mediatico+accordo+pt+fieg_201008120627237530000.htm

ché conferma il monopolio di Poste Italiane nella spedizione dei prodotti editoriali a 4 mesi dalla prevista completa liberalizzazione del mercato.

Inoltre, a giugno 2010, con una partita di giro il Ministero delle Finanze ha rilevato dalla Cassa Depositi e Prestiti l'intera partecipazione da quest'ultima detenuta in Enel (17,362%) e Poste Italiane S.p.a. (35%) in cambio di un pacchetto di azioni Eni di eguale valore.¹¹ Poste Italiane, dunque, torna per intero nelle mani del Tesoro ma conserva l'esclusiva nel collocamento dei prodotti di risparmio postale emessi dalla Cassa Depositi e Prestiti, che nel 2009 hanno contribuito in misura considerevole ai ricavi realizzati nel comparto dei **servizi finanziari, passati a 4 miliardi 964 milioni di euro, facendo registrare un + 8% rispetto al 2008.**¹²

Ci sono tutti gli estremi (e non solo con riguardo al settore dei servizi finanziari, ma soprattutto per quel che concerne quelli assicurativi) per ritenere che anche a seguito della liberalizzazione dei servizi postali, Poste Italiane continuerà a godere dei sussidi incrociati provenienti dagli utili macinati negli altri comparti (finanziario e assicurativo) in cui regna indisturbata e protetta da una regolamentazione statale che ha l'effetto di proteggerla dalla concorrenza.

Qualche dato economico recente (Figure alla pagina seguente) aiuterà a comprendere forme e dimensioni di quella che è stata definita la “nuova Iri”.¹³

Nel 2009 il Gruppo Poste Italiane ha realizzato circa **20 miliardi di ricavi complessivi**; di essi, oltre **15 miliardi sono derivati da servizi finanziari e servizi assicurativi** (Figura 3), i quali ultimi risultano in espansione nel I semestre di quest'anno, facendo registrare un +79% rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso (Figura 2). In termini assoluti, durante i primi sei mesi del 2010 il Gruppo Assicurativo PosteVita ha già raccolto ricavi per quasi 7 miliardi di euro, di cui 6,1 miliardi sotto forma di premi, che eguagliano il valore dei premi raccolti durante il già ottimo 2009, che si era chiuso con 7,1 miliardi di fatturato (+28,5% sul 2008 – Figura 1) e 9,3 miliardi di ricavi totali dal settore assicurativo (Figura 3). Il boom del primo semestre 2010 è dovuto all'ingresso sul mercato di Poste Assicura Spa, la controllata del Gruppo operante nel ramo danni.

L'azienda postale di Stato è dunque sempre più onnivora e aggressiva nella diversificazione dei servizi sul mercato (è attivissima anche nel comparto energetico, immobiliare, bancario, direct marketing e perfino aviatorio¹⁴), ed essendo ormai l'intero pacchetto azionario del Gruppo Poste Italiane nelle mani del Ministero delle Finanze, esso **garantirà allo Stato lauti dividendi (nei primi sei mesi di quest'anno l'utile ammontava già a 488 milioni di euro) oltre che imposte considerevoli (445 milioni nel primo semestre 2010).**

In questo quadro, e con un'autorità di regolamentazione incardinata presso il Dipartimento Comunicazione del Ministero dello Sviluppo Economico, e dunque priva dei necessari requisiti di terzietà e indipendenza, sta per suonare il gong dell'ultimo round di liberalizzazione dei servizi postali deciso da Bruxelles.

11 Vedi http://www.ilgiornale.it/economia/al_tesoro_tutta_quota_enel_e_35_poste/01-07-2010/articolo-id=457501-page=0-comments=1

12 Poste - Relazione Finanziaria Annuale 2009

13 Poste Italiane: la nuova Iri – Massimiliano Trovato http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/BP/IBL_BP_71_Poste.pdf

14 Vedi sempre il Briefing Paper Ibl “Poste Italiane: la nuova Iri” di Massimiliano Trovato http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/BP/IBL_BP_71_Poste.pdf

Figura 1 – Relazione finanziaria annuale 2009

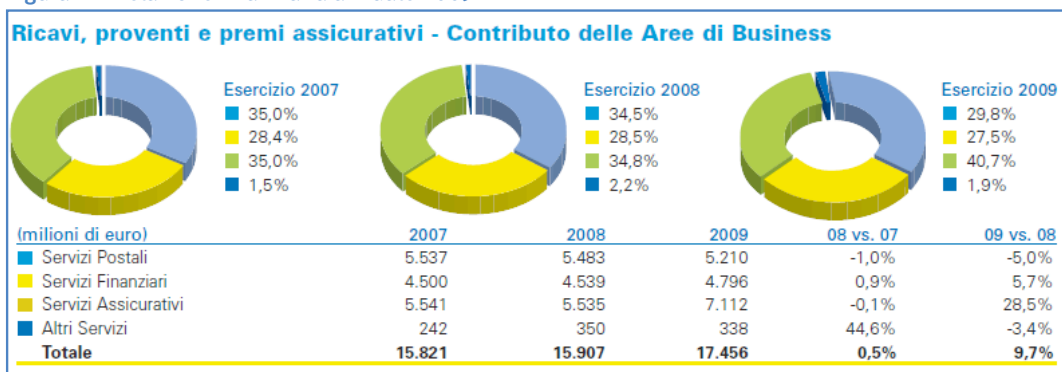


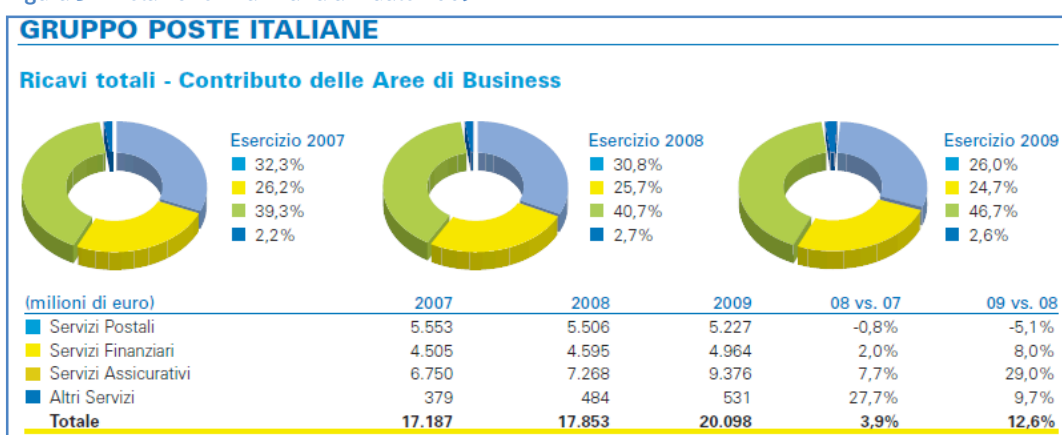
Figura 2 – Relazione finanziaria semestrale 2010

Ricavi per segmento di attività ^(*)

(milioni di euro)	Ricavi Totali		Variazioni	
	I semestre 2009	I semestre 2010	Valori	%
Servizi Postali	2.708	2.684	(24)	(0,9)
Servizi Finanziari	2.531	2.494	(37)	(1,5)
Servizi Assicurativi	3.893	6.973	3.080	79,1
Altri Servizi	241	242	1	0,4
Totale Gruppo Poste Italiane	9.373	12.393	3.020	32,2

(*) Dopo avere effettuato rettifiche di consolidamento ed elisioni di operazioni infragruppo.

Figura 3 – Relazione finanziaria annuale 2009



I decreti delegati che il Governo emanerà nei prossimi mesi dovranno garantire ai competitor di Poste l'accesso all'infrastruttura di rete a condizioni trasparenti e non discriminatorie, definire le modalità di affidamento e riparto del servizio universale, scegliere modalità di compensazione degli obblighi di servizio universale compatibili con la normativa comunitaria e, possibilmente, tali da evitare le ambiguità degli ultimi anni, come rilevato dal professor Ugo Arrigo.¹⁵

È centrale pure la questione dell'Autorità di Regolamentazione, i cui poteri andrebbero trasferiti all'Autorità garante delle Comunicazioni, e della regolamentazione dell'at-

¹⁵ La liberalizzazione postale e i misteriosi costi del servizio universale - Ugo Arrigo <http://liberalizzazioni.blogspot.com/2008/02/la-liberalizzazione-postale-e-i.html>

tività bancaria di Bancoposta, più volte oggetto di indagini dell’**Antitrust** che ha inviato una **segnalazione** al Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture stigmatizzando l’affidamento diretto a Poste Italiane Spa dei **servizi di gestione dei pagamenti dei corrispettivi dovuti dall’utenza per le pratiche automobilistiche**.¹⁶

Scriva il Garante della concorrenza:

“le procedure di evidenza pubblica devono essere considerate lo strumento principe per perseguire l’interesse pubblico e, allo stesso tempo, rispettare le dinamiche di mercato. Il ricorso all’affidamento diretto deve essere quindi eccezionale: al fine di garantire all’utente il raggiungimento di obiettivi di efficienza al minor prezzo possibile, occorre, infatti, assicurare che il servizio sia affidato in seguito ad un pieno e ampio confronto competitivo (...) così evitando, da un lato, vantaggi competitivi non replicabili da parte degli altri operatori del settore bancario/finanziario rispetto a Poste Italiane, dall’altro una limitazione dei servizi per l’utenza con commissioni – o parti di esse - non esito del confronto concorrenziale sul mercato ma determinate in base a convenzioni bilaterali.”

Tutto ciò solo per elencare le issues più evidenti emergenti dalla terza direttiva postale per il regolatore pubblico.

Accanto ad esse però vanno menzionate una serie di “strozzature” di diversa matrice che insidiano la transizione del mercato dei servizi postali italiani verso la piena liberalizzazione.

Esse possono essere schematizzate come segue:

- questioni di privacy relative alla posizione dominante di Poste Italiane Spa
- questioni fiscali, in specie il regime Iva dei servizi postali
- ostacoli allo sviluppo dell’e-commerce.

La concorrenza fa bene. Anche alla privacy dei consumatori

Fino al 1993, anno della prima liberalizzazione avviata dal Governo Ciampi, Poste Italiane aveva operato sotto la veste giuridica soggettiva di amministrazione dello Stato, e il servizio da essa erogato era configurato sotto il canone del servizio pubblico. Successivamente, per quanto caduta la connotazione pubblicistica del profilo soggettivo, Poste ha continuato a godere di monopoli più o meno ampi nell’area del servizio universale. In tale situazione, perciò, Poste Italiane ha raccolto e trattato in maniera indisturbata i dati personali degli utenti con cui necessariamente veniva in contatto. Addirittura, nella fase in cui i servizi postali erano gestiti in via amministrativa, la raccolta dei dati presso il pubblico dei consumatori era conseguenza dell’obbligo posto su questi ultimi di fornire le proprie informazioni personali a pena di non poter fruire, come utenti, di un servizio erogato in esclusiva dall’amministrazione postale.

La qualifica di amministrazione dello Stato prima, la protezione della posizione dominante poi, hanno assicurato a Poste Italiane il possesso di informazioni personali di indubbio valore in termini di mercato, a quest’ultimo però inaccessibili proprio in ottemperanza alla normativa privacy che attraverso la regola restrittiva del consenso preventivo, alias *opt-in*, indirettamente finisce per proteggere l’incumbent dalla concorrenza.

¹⁶ Segnalazione al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e al Ministero dello Sviluppo Economico, del 5 luglio 2010 - AS717 - Servizi di gestione dei pagamenti dei corrispettivi dovuti dall’utenza delle pratiche automobilistiche.

In buona sostanza, le banche dati di Poste Italiane sono al sicuro dagli occhi indiscreti dei competitor, dal momento che la società è depositaria di un consenso al trattamento rilasciato da utenti che fino a qualche tempo fa non avevano molta altra scelta rispetto alla loro cessione. È altresì evidente che molta parte del database clienti dell'azienda si è formata in una fase antecedente l'introduzione della normativa privacy (la legge 675/96, poi sostituita dal d.lgs. 196/2003), quindi in assenza di qualsivoglia regola sul consenso degli individui interessati.

Sul rapporto tra privacy degli utenti e imprese in posizione dominante, è interessante quel che scrive Giovanni Crea:

“(...) rileva osservare che il comportamento delle imprese dominanti rispetto ai consumatori può caratterizzarsi anche sotto il profilo dell'uso dei dati che li riguardano; dette imprese sono, cioè, incentivate alla gestione delle informazioni dei propri clienti indipendentemente dalla loro determinazione informativa, senza che ciò costituisca una particolare preoccupazione. (...) In altre e più banali parole, si può ragionevolmente asserire che i casi in cui le imprese dominanti assumono comportamenti responsabili e virtuosi nel trattamento dei dati personali appaiono invero poco realistici; il trattamento è dunque sottoposto ad un maggior rischio in un mercato dominato piuttosto che in uno concorrenziale”.¹⁷

La concentrazione dei dati personali presso un unico soggetto costituisce verosimilmente il preambolo dell'abuso. Ne discende che, in uno con l'apertura del mercato dei servizi postali, sarebbe auspicabile un intervento normativo che ponesse le basi per la diffusione di informazioni oggi concentrate verso un numero maggiore di soggetti di mercato.

Ma ciò può avvenire, almeno per la parte relativa ai dati pubblicati in elenchi pubblici, soltanto attraverso uno switch dal vigente sistema dell'*opt-in*, che impone alle imprese postali di ottenere il previo consenso del consumatore prima di indirizzargli comunicazioni commerciali, ad uno di *opt-out*, come recentemente avvenuto nel settore del telemarketing.¹⁸

Il sistema di *opt-in*, vietando di fatto comunicazioni commerciali non autorizzate precedentemente, cristallizza all'esistente le posizioni nel mercato di riferimento. L'*opt-out* invece, fondato sulla possibilità da parte delle imprese di trattare i dati dell'utente a meno che questi non vi si opponga espressamente iscrivendosi in un registro pubblico, pare più adatto ad assecondare tanto lo sviluppo autonomo ed equilibrato di un mercato in via di apertura come quello postale, quanto le esigenze di riservatezza e autodeterminazione responsabile dei singoli.

Questa esigenza adesso è nota anche ai tecnici della Direzione generale per la regolamentazione del settore postale del Ministero per lo Sviluppo Economico, che da una survey condotta sul mercato postale ha appreso che:

Quasi tutti gli operatori e le associazioni di consumatori e le associazioni di operatori postali auspicano un'evoluzione in regime opt-out.

¹⁷ Next Privacy, AA.VV. a cura di Luca Bolognini, Diego Fulco, Pietro Paganini – Etas 2010, cap. 10, pag.172

¹⁸ Il decreto legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, ha innovato l'articolo 130 del Codice Privacy in tema di comunicazioni indesiderate, introducendo il regime dell'*opt-out* per le comunicazioni commerciali effettuate via call-center sulla base di elenchi pubblici di abbonati.

Un importante operatore nazionale ritiene che il *direct mailing* rappresenta un canale pubblicitario di grande efficacia in grado di competere con gli altri canali (tv e carta stampata) ma è frenato dal quadro normativo nazionale sulla privacy in regime di opt-in. Inoltre, auspica un'evoluzione del sistema in regime opt-out (evoluzione già in atto in materia di direct marketing - legge n. 166/2009) che potrebbe costituire un elemento di accelerazione allo sviluppo del mercato, con benefici sull'occupazione.

Un altro importante operatore nazionale ritiene che il *direct mailing* sia penalizzato da un sistema che rende particolarmente oneroso e scarsamente efficiente l'organizzazione di una campagna pubblicitaria. Il passaggio ad un regime di opt-out può contribuire allo sviluppo del settore, con positive ricadute sull'occupazione e l'economia.¹⁹

Nel quadro delineato dalla novella legislativa sul direct marketing telefonico, permane un dubbio interpretativo sull'assoggettabilità al regime di opt-out anche dell'attività di direct marketing cartaceo (*direct mailing*, appunto). Il comma 3 del nuovo articolo 130 del Codice Privacy stabilisce che "Fuori dei casi di cui ai commi 1 e 2,²⁰ ulteriori comunicazioni per le finalità di cui ai medesimi commi²¹ effettuate con mezzi diversi da quelli ivi indicati,²² sono consentite ai sensi degli articoli 23 e 24 nonchè ai sensi di quanto previsto dal comma 3-bis del presente articolo".

Ciò sembrerebbe aprire uno spazio per l'opt-out anche nell'attività di direct marketing cartaceo. Ma il successivo comma 3-bis, facendo espresso riferimento solo alle attività di marketing effettuate mediante "l'impiego del telefono" sembra chiudere ogni spiraglio di sussunzione logica del primo sotto il più liberale regime di opt-out introdotto per il secondo. E ciò è confermato dal fatto che il regolamento del registro pubblico delle opposizioni varato dal Governo non inserisce il *direct mailing* nel proprio ambito di applicazione.

A questo problema, che peraltro incrina l'ordine sistematico della normativa privacy italiana, ora divisa tra due diversi regimi per due attività sostanzialmente affini, porrebbe rimedio un emendamento al disegno di legge sulla Pubblica Amministrazione approvato dalla Camera dei Deputati e attualmente in discussione al Senato. Una notizia positiva, che consentirà alle imprese postali (Poste Italiane comprese) di utilizzare i dati contenuti in registri pubblici per l'invio di materiale pubblicitario cartaceo, senza consenso preventivo, nel rispetto, però, del dissenso successivo da parte degli interessati. L'iter del provvedimento dovrebbe concludersi, salvo imprevisti, entro la fine dell'anno, con l'approvazione definitiva da parte del Senato. In seguito sarà comunque necessario adeguare il regolamento istitutivo del registro pubblico delle opposizioni, predisposto a dettaglio di un quadro normativo che non prevedeva la liberalizzazione del direct mailing. E la Commissione Europea, già indispettita dai ritardi accumulati nel

19 Analisi delle risultanze della consultazione pubblica rivolta al mercato postale – Dipartimento della Comunicazione del Ministero dello Sviluppo Economico - <http://www.comunicazioni.it/news/pagina345.html>

20 Tali commi assoggettano chiaramente al regime dell'opt-in le comunicazioni commerciali effettuate attraverso l'uso di sistemi automatizzati di chiamata senza l'intervento di un operatore, dunque anche mediante posta elettronica, telefax, messaggi del tipo Mms (Multimedia Messaging Service) o Sms (Short Message Service) o di altro tipo.

21 Le finalità sono l'invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale

22 Vedi nota 19

completamento della riforma del telemarketing, potrebbe reagire ad ulteriori slittamenti con pesanti sanzioni nei confronti del nostro Paese.

L'Iva è uguale per tutti

La liberalizzazione completa dei servizi postali, facendo venir meno l'area di riserva legale nel servizio universale e smontando l'architettura amministrativa di un mercato costruito su misura per un unico operatore investito del "pubblico interesse", deve necessariamente presupporre il superamento del regime Iva differenziato attualmente in vigore.

Esso rimanda alla sesta direttiva Iva (77/388/CEE²³), che all'articolo 13 prevede un'esenzione dall'imposta per le prestazioni di servizi e le forniture di beni accessori a dette prestazioni quando sono effettuate dai servizi pubblici postali, esclusi il trasporto di persone e le telecomunicazioni.

L'ambito di applicazione di questa norma è finito sui banchi della Corte di Giustizia Europea a seguito di un ricorso presentato da Tnt contro la Royal Mail britannica, designata quale unica fornitrice del servizio universale per i sudditi di Sua Maestà e pertanto esentata dal pagamento Iva, a differenza dell'impresa ricorrente.

In quell'occasione²⁴ i giudici di Lussemburgo hanno ritenuto legittima l'esenzione accordata alla Royal Mail in quanto Fornitrice del Servizio Universale ai sensi della direttiva CE 97/67, dunque onerata di un "servizio pubblico", laddove la pubblicità del servizio non andava inferita dal profilo soggettivo dell'erogatore quanto dalle particolari condizioni secondo cui esso doveva essere prestato.²⁵

Tale giurisprudenza prendeva le mosse dal quadro normativo disegnato dalla direttiva del 97, oggi superato dalla direttiva 2008/6/CE in via di recepimento. Essa infatti mette fine al dogma dell'unicità del fornitore di servizio universale e pone le premesse perché ad esso accedano aziende private in libera competizione tra loro. Ragion per cui non è più possibile immaginare un sistema di esenzione che vada a vantaggio del solo operatore postale pubblico.

A questo punto le soluzioni possibili sono tre:

- esentare tutti i servizi postali resi sotto la definizione di "servizio universale", a prescindere dall'erogatore;
- sottoporre tutti i servizi universali ad Iva, ad aliquota piena o ridotta (ad esempio il 10%);
- differenziare, ai fini dell'imposizione Iva sul servizio universale, tra prestazioni erogate nei confronti di clienti business e prestazioni erogate a privati cittadini.

Stilare un ordine di preferenza basato sulla intensità di distorsioni indotte da un'imposizione tributaria è sempre arduo ma, in questo caso, necessario.

La prima opzione, quella dell'esenzione generalizzata del servizio universale, è sicuramente neutrale rispetto agli operatori dell'industria postale, accomunati dallo stes-

²³ Sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati Membri relative alle imposte sulla cifra di affari - Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31977L0388:IT:HTML>

²⁴ Causa C-357/07

²⁵ Per maggiori dettagli leggi <http://www.nuovofiscooggi.it/giurisprudenza/articolo/servizi-postali-si-al-lesonero-ivama-condizioni-e-prezzi-standard>

so regime fiscale, ma costituisce forse un’agevolazione inopportuna per servizi a basso valore aggiunto. La terza opzione, quella della differenziazione per tipo di clientela, è invece distorsiva rispetto agli utenti del servizio, sanziona l’attività d’impresa rispetto al consumo privato e delega legislatore e amministrazione fiscale ad esercitare il proprio margine discrezionale nella scelta dei soggetti da penalizzare/beneficiare.

La seconda soluzione è meno squilibrata, ma per evitare che risulti troppo sfavorevole per tutti in termini economici, sarebbe preferibile un’aliquota ridotta al 10%, magari prevedendo a monte un vincolo di destinazione al finanziamento del servizio universale a carico di una quota del gettito ottenuto.

A stare all’indagine²⁶ condotta dal Ministero dello Sviluppo Economico, anche gli operatori preferirebbero l’ultima delle soluzioni prospettate:

“Quasi tutti gli operatori, le associazioni di consumatori, le associazioni di operatori postali e le associazioni di lavoratori delle imprese postali sono favorevoli all’introduzione dell’IVA per tutti i servizi postali e generalmente favorevoli all’applicazione di un’aliquota ridotta”.

E-commerce: Poste è già in Rete, per allargare la propria “rete”

In controtendenza rispetto al ciclo economico internazionale, nel 2009 è cresciuto anche in Italia il volume di fatturato generato dall’e-commerce. Secondo i dati di un rapporto di Casaleggio e Associati²⁷ nel 2009 il fatturato complessivo dell’e-commerce italiano si sarebbe attestato intorno ai 10 miliardi di euro, in crescita del 58% rispetto all’anno precedente, dominato dal settore dei giochi online (42,2%), dal turismo (35%) e dall’elettronica di consumo (8,7%). Nonostante il buon risultato tendenziale, il commercio elettronico italiano ha amplissimi margini di espansione, considerando il fatto che esso costituisce una piccolissima percentuale del volume d’affari europeo, trainato da Gran Bretagna, Francia e Germania.

I consumatori italiani prendono sempre più confidenza con gli acquisti on line. Un’indagine condotta da ContactLab in collaborazione con Netcomm su un campione di 46000 intervistati ha rivelato che l’87% ha effettuato acquisti on line nel corso del 2009 e che il 38% di essi ha aumentato la propria frequenza d’acquisto rispetto all’anno precedente.²⁸

Visti i numeri e il potenziale di crescita l’e-commerce rappresenta una primaria opportunità di sviluppo per il “liberalizzando” mercato dei servizi postali, che sono sostanziali alla filiera del **commercio elettronico indiretto**²⁹ dal momento che sono chiamati a svolgere la funzione di recapito dei beni compravenduti via internet.

Anche rispetto a tale canale di vendita, Poste Italiane dimostra di poter svolgere la parte del leone. Strutturata la presenza della piattaforma Postecommerce, che offre ai

26 Analisi delle risultanze della consultazione pubblica rivolta al mercato postale, pag. 19 – Dipartimento della Comunicazione del Ministero dello Sviluppo Economico - <http://www.comunicazioni.it/news/pagina345.html>

27 Per una survey più dettagliata sullo stato dell’e-commerce in Italia vedi <http://www.matteogiovanelli.com/index.php/fatturato-e-commerce-2009-italia>

28 Vedi <http://iab.blogosfere.it/2010/05/shopping-online-presentata-lindagine-sui-comportamenti-di-e-commerce-realizzata-da-contactlab-e-netco.html>

29 Il commercio elettronico si definisce “indiretto” quando il web funge da piattaforma di mera negoziazione del bene, che viene recapitato fisicamente secondo i vettori tradizionali. È diretto invece quando la fornitura del bene o del servizio avviene immediatamente on line, come ad esempio nell’acquisto di un brano musicale.

clienti business la possibilità dello sviluppo integrato di e-shop, sistema di pagamento e consegna della merce, il gruppo sembra determinato a sfruttare appieno tutte le possibilità offerte del trading on line:

“La piattaforma di pagamento per l’e-commerce, il servizio accessorio dei conti BancoPosta titolari di partita IVA dedicato alle aziende che vendono beni e servizi attraverso internet, ha superato i 500 esercenti convenzionati e costituisce una componente fondamentale dell’offerta integrata “Postecommerce”. (Poste Italiane - Relazione Finanziaria Annuale 2009)

I driver della crescita di Poste Italiane anche nel canale e-commerce possono essere individuati nella circostanza che il gruppo è capace di implementare un’offerta integrata di servizi ampia e trustworthy, presentandosi al contempo come produttore e “broker” di se stesso. È quanto sta accadendo, ad esempio, con il mobile commerce, l’ultima frontiera dell’e-commerce, che trasferisce sui cellulari l’operabilità di servizi web based. In questo canale, ad esempio, Poste Italiane sta già sfruttando l’integrazione tra i servizi di telefonia di Poste Mobile e quelli bancari e finanziari nell’implementazione del servizio MoneyGram, che consente ai correntisti postali di trasferire denaro nel mondo a partire da un click sul proprio cellulare, rigorosamente dotato di sim Poste Mobile e fungente da terminale dispositivo del conto BancoPosta.

Si legge infatti nella relazione finanziaria annuale 2009 del Gruppo:

“Il 2009 è stato altresì caratterizzato dall’ampliamento del portafoglio di servizi di accesso mobile a servizi finanziari e di pagamento quali: servizi di MCommerce che consentono l’acquisto del biglietto per parcheggi e per il trasporto pubblico cittadino; servizi di trasferimento di denaro internazionale, integrando il servizio Moneygram sulle proprie SIM; offerte bundle per i servizi informativi sugli strumenti di pagamento e servizi informativi sulle carte di credito.

La risposta del mercato ai nuovi servizi distintivi di PosteMobile è stata positiva: il numero di clienti con strumento di pagamento associato alla SIM PosteMobile, pari al 70% della customer base, ha effettuato, nel corso dell’anno, 7,3 milioni di transazioni informative e dispositive, generando un volume transato di 72 milioni di euro”.

La preminenza tecnica e commerciale guadagnata da Poste Italiane nel corso del suo processo di “irizzazione” benedetto dall’Erario – il quale ha tutto l’interesse a incassare dividendi più alti, creando così un evidente conflitto in capo all’azionista pubblico che coincide col regolatore – sarà difficile da scalfire da parte dei competitor operanti nel solo mercato postale. E ad aumentare l’altezza delle barriere all’ingresso nell’e-commerce contribuiscono non poco i ritardi accumulati dall’Italia nello sviluppo dell’infrastruttura di banda larga e la babele normativo/fiscale che inibisce lo sviluppo di un mercato virtuale su scala comunitaria e internazionale.

Secondo l’Istat³⁰ nel 2009 il 47,3 % delle famiglie italiane aveva accesso a Internet, il 34,5% alla banda larga, agli ultimi posti in Europa e distanti migliaia di chilometri di fibra ottica dalle capofila Olanda, Svezia e Danimarca.

Il digital divide italiano ha contribuito a strutturare la sfiducia dei consumatori italiani rispetto alle forme di commercio on line, soprattutto a livello intracomunitario. Le preoccupazioni concernenti la qualità dei prodotti, la possibilità di reclamo e sostituzio-

³⁰ Consulta l’indagine Istat qui http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20091228_01/testointegrale20091228.pdf

ne di beni difettosi, il timore di frodi sui mezzi di pagamento nonché la percezione di minore affidabilità dei "vettori espressi" continuano a nutrire la reticenza degli italiani nella scelta dei canali d'acquisto, determinando la predilezione per l'acquisto di servizi piuttosto che di beni fisici tramite il web.³¹

Sul lato dell'offerta, invece, i produttori scontano il deficit di integrazione del mercato comunitario, dove gli Stati membri continuano ad imporre complicate normative sotto il profilo giurisdizionale, consumeristico, dei diritti di proprietà intellettuale, privacy e fiscale, come si evince dalla tabella seguente.

Obstacles to cross-border trade: why businesses don't sell cross-border

- Potentially higher costs due to the risk of fraud and non-payments in cross-border sales compared to domestic sales (63%);
- Additional costs of compliance with different national fiscal regulations (62%);
- Additional cost of compliance with different national laws regulating consumer transactions (60%);
- Potentially higher cost involved in resolving complaints and conflicts cross-border compared to domestically (59%);
- Higher costs of cross-border delivery compared to domestic delivery (57%);
- Potentially higher costs in ensuring an efficient cross-border after-sales service compared to domestic after-sales service (55%);
- Additional costs arising from language differences (45%).

Fonte Commissione Europea - Report on cross-border e-commerce in the EU, 2009 - <http://www.aicel.info/notizie/wp-content/uploads/2009/03/20090503-ue-ostacoli-al-commercio-elettronico.pdf>

Il 57% delle imprese intervistate dai tecnici della Commissione Europea ³² considera un fattore di ostacolo allo sviluppo delle vendite transfrontaliere il costo più alto della distribuzione infracomunitaria. Rispetto a questo dato le imprese postali si trovano in una doppia veste. **Se da un lato, infatti, l'e-commerce costituisce per esse una fonte di opportunità e di sviluppo, dall'altro esse stesse costituiscono un fattore chiave per lo sviluppo dell'e-commerce europeo.**

E ciò fa acquisire alla liberalizzazione del mercato comune dei servizi postali una rilevanza sistemica notevole nell'ottica dell'integrazione economica europea. Un punto a favore per lo sviluppo del mercato on line nel nostro Paese è stato segnato recentemente con l'approvazione del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59³³, che ha introdotto la DIA ad efficacia immediata per l'avvio di attività di vendita on line di alimentari e non alimentari.

Quanto all'e-commerce extracomunitario, il freno è invece principalmente di matrice fiscale e doganale. Tra dazi, franchigie, iva e categorie merceologiche, ordinare via internet negli Stati Uniti, in Cina o Giappone può risultare molto complicato e riservare sor-

³¹ Il rapporto tra servizi e beni acquistati, inverso alla media comunitaria, è di 70/30 http://punto-informativo.it/2488991_2/PI/News/ecommerce-italiano-universo-due-velocita.aspx

³² Report on cross-border e-commerce in the EU, 2009 - <http://www.aicel.info/notizie/wp-content/uploads/2009/03/20090503-ue-ostacoli-al-commercio-elettronico.pdf>

³³ Cfr. l'articolo 68 del decreto http://www.aicel.info/notizie/wp-content/uploads/2010/06/Dlgs26marzo2010n591_54.pdf

prese sul costo finale della merce, dal momento che per effetto dei tributi il prezzo del bene acquistato può anche triplicare.³⁴

Conclusioni

La totale apertura del mercato dei servizi postali dipende in larga misura dalla neutralità della normativa di recepimento della terza direttiva postale. Nel corso degli ultimi anni Poste Italiane ha consolidato un vantaggio competitivo che ha poco a fare con l'efficienza e la qualità di erogazione del servizio che in teoria ne costituisce il core business.

Per citare le parole del suo amministratore delegato, Poste Italiane è oggi la “più grande impresa di servizi del paese”, per la quale il recapito della corrispondenza rappresenterà una quota di fatturato e interesse sempre minore. E se da un lato la preminenza dei servizi finanziari e assicurativi continuerà a determinare la possibilità per il Gruppo di sussidiare indirettamente il ramo postale, il crescente disinteresse del management nei confronti di quest'ultimo potrebbe rivelarsi, per converso, un'opportunità da cogliere per le imprese concorrenti.

Molto dipenderà, comunque, dalla rimodulazione degli oneri e del finanziamento del servizio universale, dal regime fiscale e dalla rimozione delle asimmetrie informative che al momento tutelano la ex monopolista dalla concorrenza del mercato, oltre che dalla capacità degli operatori di aprirsi spazi nel commercio elettronico indiretto.

Ma alla fine, quand'anche il mercato dei servizi postali italiani giungesse a un livello soddisfacente di apertura, efficienza e concorrenzialità, l'osmosi già in atto tra Poste Italiane e il comparto bancario e assicurativo è il segno che quest'onnivora azienda di Stato ha già provveduto a spostare il tiro delle preoccupazioni per la libertà d'impresa e la concorrenza in altri settori industriali.

Ragion per cui l'unica soluzione definitiva ai problemi finora discussi e connessi alla presenza distorsiva di Poste Italiane in diversi segmenti di mercato continua ad essere una e una soltanto: la sua privatizzazione.

³⁴ E-commerce, giungla di tasse on line – di Franco Oppedisano <http://blog.panorama.it/economia/2010/02/03/e-commerce-giungla-di-tasse-online/>

IBL Briefing Paper

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.