

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 77/388/CEE relativamente all'imposta sul valore aggiunto nel settore postale»

(COM(2003) 234 def. — 2003/0091 (CNS))

(2004/C 80/32)

Il Consiglio, in data 13 maggio 2003, ha deciso, in conformità del disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice King, in data 26 novembre 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo, ha adottato il 10 dicembre 2003, nel corso della 404^a sessione plenaria, con 101 voti favorevoli, 4 contrari e 6 astensioni, il seguente parere.

1. La proposta della Commissione: osservazioni preliminari

1.1. La Commissione europea propone di modificare la sesta direttiva IVA assoggettando i servizi postali all'imposta sul valore aggiunto. Questi ultimi, infatti, sono esenti da tale imposta proprio ai sensi di tale direttiva, adottata negli anni '70.

1.2. I motivi alla base di tale esenzione sono duplici:

- in primo luogo, i servizi postali erano considerati parte delle attività di pubblico interesse finanziate dallo Stato, per le quali il regime IVA ha sempre previsto una serie di esenzioni,
- in secondo luogo, quando fu creato il sistema di IVA, il settore postale si configurava come un monopolio e offriva una gamma limitata di servizi che non erano soggetti ad alcuna concorrenza.

1.3. L'IVA è un'imposta sulle spese dei consumatori e non sui beni e i servizi acquistati da un'impresa commerciale nel quadro delle sue attività lucrative. Dato però che, in ordine alle caratteristiche degli acquirenti, non si distingue tra soggetti privati e imprese, queste ultime si rivalgono dell'imposta pagata sulle autorità tributarie.

1.4. Alcune categorie di contribuenti godono di un'esenzione: ciò significa che non sono tenute a pagare l'IVA sulle loro fatture, ma anche che non possono recuperare l'IVA sui prodotti e sui servizi acquistati. Pertanto, anche quando acquista prodotti non soggetti a IVA, il cliente finale paga comunque l'imposta sugli acquisti effettuati dal prestatore esente (cioè, l'IVA non recuperata), la quale incide come IVA «occulta» sui prezzi di vendita.

1.5. Questa esenzione conferisce al settore pubblico postale un vantaggio concorrenziale nelle vendite ai clienti che non possono recuperare l'IVA pagata, come privati, istituzioni finanziarie e organizzazioni *non-profit*: tali clienti, infatti, beneficeranno di prezzi più convenienti malgrado la presenza dell'IVA occulta. Ai fini di una comparazione il Comitato ha elaborato un Allegato; si confrontino a tale proposito le colonne (c) ed (e) dello scenario 2 con le colonne (f) e (h) dello scenario 3).

1.6. Nelle vendite a imprese titolari di partita IVA, gli operatori postali pubblici hanno uno svantaggio competitivo rispetto al settore privato. Infatti, per quanto il prezzo complessivo praticato dall'operatore privato possa essere più elevato, l'impresa acquirente sarà in grado di dedurre l'imposta, cosa che in genere si traduce in un costo netto inferiore per l'impresa. Questa situazione è illustrata nell'Allegato predisposto dal Comitato (cfr. la colonna (d) dello scenario 2 con le colonne (g) dello scenario 3 e (j) dello scenario 4). Se il consumatore finale di una prestazione esente è un'impresa soggetta a imposta, l'impresa esente le addebiterà costi inclusivi di IVA occulta non deducibile. Ciò comporterà costi più elevati per l'impresa soggetta ad imposta. Quando questa impresa soggetta a imposta andrà ad addebitare l'IVA sulle sue vendite, il calcolo del valore aggiunto includerà l'IVA occulta nella base imponibile. Ne risulta che il consumatore finale pagherà più imposte, poiché pagherà l'IVA sull'IVA occulta. La Commissione calcola che le imprese soggette a imposta incidano attualmente per poco più del 60 % sul fatturato degli operatori postali pubblici per i servizi postali all'interno della Comunità europea.

1.7. Gli operatori pubblici subiscono due ulteriori svantaggi per via dell'esenzione vigente, in quanto la loro incapacità di recuperare l'IVA sugli acquisti di beni e servizi scoraggia gli investimenti e favorisce l'autoapprovvigionamento. Un esempio di autoapprovvigionamento additato dalla Commissione è quello delle poste britanniche (Royal Mail), che di recente hanno deciso di rinunciare ai servizi ferroviari per il trasporto della corrispondenza, ricorrendo invece alla propria flotta di autocarri.

2. La proposta della Commissione: raccomandazioni

2.1. La Commissione afferma che questa situazione, in cui per via dell'esenzione operatori pubblici e privati non possono essere in effettiva concorrenza su tutti i mercati, è sempre più difficile da giustificare, perché in un modo o nell'altro si traduce in uno svantaggio sia per gli operatori pubblici e privati sia per i consumatori. Essa dà, pertanto, regolarmente adito a rimostranze da parte di entrambe le categorie di operatori.

2.2. La Commissione propone quindi di porre fine all'esenzione, in modo che in futuro tutti i servizi postali siano soggetti all'IVA. Ammette però che l'assoggettamento di tutti i servizi postali alla normale aliquota IVA potrebbe determinare sostanziali aumenti di prezzi per i consumatori privati, anche se non in misura del tutto equivalente a tale aliquota (in quanto gli operatori postali avrebbero il diritto di recuperare l'IVA corrisposta a monte).

2.3. Per contenere l'impatto sui consumatori, la Commissione concede agli Stati membri la possibilità di introdurre un'aliquota IVA ridotta per i servizi postali normalizzati, cioè buste o pacchi indirizzati di peso individuale non superiore a 2 kg, categoria in cui rientrerebbe anche parte dei servizi postali commerciali. Come mostra l'Allegato elaborato dal Comitato, l'incidenza di tale misura in termini di incremento dei prezzi per i consumatori sarebbe trascurabile, in quanto, una volta assoggettati all'IVA, gli operatori postali saranno anche in grado di detrarre l'IVA corrisposta a monte e quindi di ridurre i costi complessivi. La Commissione ritiene che in questo modo i costi caleranno in media del 4,2 % circa, anche quando si considera che i salari e i relativi costi oscillano tra il 40 % e il 60 % dei costi complessivi a seconda dei paesi.

2.4. Quanto ai servizi diversi da quelli normalizzati, cioè relativi a invii non indirizzati o di peso superiore ai 2 kg, la Commissione propone che rientrino nel campo di applicazione delle ordinarie norme IVA sul luogo della prestazione per i trasporti e che quindi non beneficino dell'aliquota ridotta.

3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato concorda con la Commissione sul fatto che l'esenzione dei servizi postali provoca distorsioni della concorrenza, visto che in diversi Stati membri tali servizi sono oggetto di una crescente liberalizzazione. Nel contempo, però, osserva che la Commissione non ha fatto cenno al fondamentale ruolo sociale del servizio di affrancatura e degli altri servizi postali a carattere universale che ciascuno Stato membro è tenuto legalmente a fornire. Ciò significa che tali servizi devono avere prezzi che li rendano accessibili a tutti, compresi coloro che vivono in aree periferiche.

3.2. Di conseguenza, il Comitato è fermamente convinto che occorra attribuire pari priorità ad aspetti come l'impatto sui consumatori sotto il profilo dell'accessibilità in termini di prezzi dei servizi postali e il carattere di universalità di tali servizi. Per quanto il limite dei 2 kg rappresenti senz'altro un passo in tale direzione, il Comitato ritiene che al riguardo si debba agire in modo maggiormente esplicito. In particolare, il Consiglio dovrà accertarsi che l'eliminazione dell'esenzione IVA non si traduca in un aumento delle tariffe per i privati cittadini.

3.3. Per sincerarsi che gli eventuali rialzi siano trascurabili, il Comitato propone che ciascuno Stato membro opti per un'aliquota tale da garantire che l'eliminazione dell'esenzione non abbia alcun impatto sui consumatori privati di servizi postali.

3.4. Il Comitato riconosce che, in assenza di azioni sul fronte legislativo, potrebbe essere la Corte europea di giustizia a imporre l'introduzione della normale aliquota IVA. Attualmente, infatti, la Corte sta considerando in che modo interpretare l'attuale esenzione in un mercato dei servizi postali sempre più liberalizzato. Particolare interesse assumono al riguardo le conclusioni dell'Avvocato generale Geelhoed nel recente procedimento C-169/02 (Dansk Postordreforening contro Skatteministeriet), secondo cui:

«Uno Stato membro è tenuto a imporre l'IVA su servizi che non sono "riservati" ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 97/67/CE/.../. Il concetto di "servizi pubblici postali", di cui all'articolo 13 A, paragrafo 1, lettera a), della sesta direttiva 77/3888/CEE/.../ deve essere interpretato come parimenti applicabile alle imprese commerciali, nella misura in cui a esse sono riservati dei servizi conformemente alla definizione di cui all'articolo 7 della direttiva 97/67/CE (traduzione italiana non ufficiale (NdT)).»

Se la Corte si attenesse a tale orientamento nelle proprie sentenze, tutti i servizi che nei singoli Stati membri esulano dall'area riservata andrebbero assoggettati all'aliquota normale dell'IVA, tenuto conto dell'effetto diretto e immediato della giurisprudenza della Corte.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Il Comitato osserva che il fatto di assoggettare all'IVA gli operatori postali privati, esentando però il settore pubblico, contravviene al principio di neutralità, che è uno dei punti di forza del sistema dell'IVA. Nondimeno, il Comitato è fermamente convinto che sia importante che, per quanto riguarda i consumatori dei servizi postali non via sia alcun aumento dei prezzi e alcuna riduzione dell'impegno a fornire un servizio universale.

4.2. Teme inoltre che l'introduzione della piena imposizione a un'aliquota normale di imposta possa far lievitare i prezzi per i consumatori privati e le organizzazioni esenti.

4.3. Il Comitato vede con favore la soluzione di un'aliquota opzionale ridotta e limitata per le lettere e i piccoli pacchi, poiché ciò non comporterebbe alcun incremento dei prezzi per quei privati e quelle imprese che non hanno diritto a deduzione.

4.4. Non concorda però con l'asserzione secondo cui «il fatto che l'aliquota ridotta possa essere utilizzata anche dalle imprese non è importante»: infatti, dato che le società finanziarie e assicurative continueranno a essere esenti, i consumatori finali dei servizi postali continueranno a pagare un'imposta maggiorata che comprenderà anche l'IVA «occulta» di tali società.

4.5. L'ideale, a giudizio del Comitato, sarebbe che l'eliminazione dell'esenzione IVA ai servizi postali avvenisse in concomitanza con la piena liberalizzazione del settore.

4.6. Il Comitato accoglie con favore la proposta secondo cui i servizi postali concernenti tutti gli invii indirizzati di peso uguale o inferiore a 2 kg dovrebbero seguire una norma speciale in materia di luogo della prestazione, onde ridurre al minimo l'impatto tanto sui consumatori finali quanto sui sistemi di controllo.

4.7. Il Comitato accetta il fatto che i servizi diversi da quelli normalizzati (per esempio la posta espressa) e quelli relativi a invii di peso superiore ai 2 kg rientreranno nel campo di applicazione delle ordinarie norme IVA sul luogo della prestazione per i trasporti di merci e quindi non beneficeranno dell'aliquota ridotta. Si tratta infatti di servizi forniti per lo più a imprese ed è proprio in questo settore che si registra la maggiore concorrenza.

4.8. Tuttavia, il Comitato non concorda con la proposta secondo cui i servizi relativi alla pubblicità diretta priva di indirizzo specifico non dovrebbero usufruire dell'aliquota ridotta, giacché nessun motivo giustifica una tale distinzione. In certi Stati membri le associazioni caritative ricorrono in prevalenza alla pubblicità diretta per reperire nuovi donatori e fondi per le proprie iniziative: pertanto, dato che esse rientrano fra le categorie esenti, la nuova situazione si tradurrebbe per loro in un notevole aumento dei costi postali. Inoltre, l'attuale proposta rischia di gravare i servizi postali di eccessivi oneri e complicazioni, il che contrasta con l'intento della Commissione di semplificare i sistemi di controllo.

4.9. Il Comitato condivide le disposizioni generali volte a trattare la prestazione di servizi postali come una singola prestazione di servizi di trasporto e i francobolli come prove di pagamento anticipato.

4.10. Nondimeno, per quanto riguarda la proposta secondo cui la fornitura di francobolli per scopi filatelici dovrebbe essere considerata una cessione di beni assoggettata a un'aliquota

normale, bisogna ammettere che tale disposizione può applicarsi solo alle buste primo giorno o alle vendite effettuate in spazi appositi. Viceversa, per il settore postale ciò si tradurrebbe nel gravoso e inaccettabile onere di distinguere e scindere gli acquisti filatelici dalle altre forme di acquisto non regolamentato di francobolli.

5. Conclusioni

5.1. Il Comitato è fermamente convinto della necessità non solo di mantenere l'impegno a fornire un servizio postale universale e accessibile a tutti, ma anche di attribuire a tale impegno un'importanza pari a quella dell'eliminazione delle distorsioni di concorrenza nel mercato postale. Il Comitato esprime inoltre la sua ferma convinzione che l'abolizione dell'esenzione non debba avere alcun impatto sui consumatori privati dei servizi postali.

5.2. Accoglie con favore la proposta di introdurre un'aliquota ridotta per i servizi postali normalizzati, ma nutre perplessità sulla disponibilità di alcuni Stati membri a farlo.

5.3. Confida che un eventuale tentativo delle autorità postali di utilizzare la fine dell'esenzione come pretesto per aumentare le tariffe postali troverà l'opposizione dell'autorità regolamentatrice.

5.4. Il Comitato accoglie altresì la proposta della Commissione riguardo ai servizi postali concernenti invii superiori ai 2 kg.

5.5. Concorda inoltre con le disposizioni inerenti al trattamento delle spese terminali e degli invii di risposta prepagati.

5.6. D'altro canto, il Comitato esprime preoccupazione per la proposta di introdurre un regime particolare di contabilizzazione dell'imposta per gli operatori postali, in base al quale essi sarebbero tenuti a contabilizzare tre livelli di IVA (aliquota normale, aliquota ridotta e aliquota zero). In tale contesto, la Commissione raccomanda a ciascuno Stato membro di adattare alle proprie esigenze il regime particolare che consente di effettuare un calcolo alternativo dell'IVA dovuta per le operazioni postali.

5.7. Il Comitato sa per esperienza che le soluzioni su misura per gli Stati membri danno spesso adito a confusione, disparità e incongruenze nel più ampio contesto comunitario. Per quanto infatti ogni singolo Stato possa adottare un sistema perfettamente funzionante al proprio interno, esiste pur sempre il rischio di incompatibilità con i regimi in vigore in uno o più altri Stati membri. È molto importante, quindi, che ogni sistema messo a punto si dimostri efficace su tutto il territorio dell'Unione.

5.8. Di conseguenza, il Comitato raccomanda vivamente che la Commissione fornisca una serie di orientamenti sul regime particolare che consente agli operatori postali di effettuare un calcolo alternativo dell'IVA dovuta per le loro operazioni postali.

5.9. Il Comitato nota altresì che la Commissione non formula alcuna proposta — né tanto meno accenna alla questione — su come le imprese potranno rivalersi dell'IVA versata sui servizi postali. Qualunque sistema venga adottato, è essenziale che non sia né complesso né oneroso, specie nei riguardi delle piccole e medie imprese.

5.10. La Commissione omette inoltre di esaminare il possibile effetto della proposta sul gettito IVA degli Stati membri. In effetti, potrebbe sembrare ovvio che il passaggio da un

regime di esenzione a un sistema impositivo determinerà un aumento delle entrate, ma le cose non stanno necessariamente in questi termini. Se è vero infatti che lo Stato membro incasserà l'IVA sulle vendite dei servizi pubblici postali, bisogna anche tenere conto che esso dovrà procedere a due rimborsi: il primo al servizio pubblico postale per i beni e i servizi da esso acquistati, il secondo ai clienti del servizio postale in possesso di partita IVA. I due rimborsi potrebbero superare l'imposta percepita dall'erario, specie se le fatture relative ai servizi postali presentate dai titolari di partita IVA sono in percentuale elevata.

5.11. Il Comitato condivide il pronostico della Commissione secondo cui l'abolizione dell'esenzione comporterà un lieve aumento della base delle risorse proprie IVA della Comunità, e aggiunge che questo effetto benefico per la Comunità non verrà influenzato dall'aliquota IVA per i servizi postali scelta dai diversi Stati membri.

Bruxelles, 10 dicembre 2003.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH
