

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE VII LAVORI PUBBLICI COMUNICAZIONI

ESAME DELLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE
ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2008/6/CE CHE MODIFICA LA DIRETTIVA
97/67/CE (ATTO N.313)

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA
CONCORRENZA E DEL MERCATO

ANTONIO CATRICALÀ

ROMA, 2 FEBBRAIO 2011

Signor Presidente, Signori Senatori

l'Autorità è grata a codesta Commissione per l'invito a esporre il proprio punto di vista sullo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva 2008/6/CE in materia di pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari atto 313.

E' opportuno premettere che sono già stato ascoltato sul medesimo tema dalla Commissione IX della Camera il 25 gennaio u.s e pertanto la considerazioni che svolgerò non possono che ripetere quanto già detto in quella sede.

La segnalazione che l'Autorità ha inviato al Parlamento qualche giorno fa rappresenta la sua posizione e quindi non ho portato con me un ulteriore atto scritto che ripercorra l'iter logico della segnalazione stessa. Ho, invece, ritenuto di portare un appunto dal quale si desume che la scelta operata dal Governo italiano nell'agenzia di regolazione non appare in linea con le migliori pratiche in termini di indipendenza del regolatore adottate dai più importanti Paesi dell'UE.

Nel dare avvio al progressivo processo di liberalizzazione dei servizi postali, l'articolo 22 della Direttiva 97/67/EC stabiliva per ciascuno Stato membro l'obbligo di istituire un'autorità settoriale di regolazione dotata di requisiti di separazione legale e indipendenza funzionale¹. Ciò allo scopo di garantire una condizione di imparzialità della regolazione settoriale, che – come chiarito negli stessi “considerando” della Direttiva - risulta particolarmente cruciale nella fase di liberalizzazione del mercato, in cui è necessario applicare incisivi strumenti di regolazione²

Su questo aspetto, la terza e ultima Direttiva (2008/06/CE), intervenendo a modificare il citato articolo 22, ha specificato un ulteriore requisito per gli Stati membri che mantengono la proprietà o il controllo

¹ *Each Member State shall designate one or more national regulatory authorities for the postal sector that are legally separate from and operationally independent of the postal operators.*

² Il principio è chiaramente enunciato nel considerando 47 della Direttiva, che recita: “Le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero continuare a svolgere un ruolo fondamentale, in particolare negli Stati membri in cui la transizione alla concorrenza non è ancora completata. In conformità al principio della separazione delle funzioni di regolamentazione dalle funzioni operative, gli Stati membri sono tenuti a garantire l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione, assicurando così l'imparzialità delle loro decisioni”

dell'operatore postale, i quali devono provvedere *“alla piena ed effettiva separazione strutturale delle funzioni di regolamentazione dalle attività inerenti alla proprietà o al controllo”*.

In vero, la circostanza che lo Stato sia proprietario o comunque controlli l'operatore postale si verifica, oltre che in Italia, anche nella maggior parte dei Paesi europei, sui quali, dunque, insiste l'obbligo introdotto dal “terzo pacchetto”. Uniche importanti eccezioni sono rappresentate da Germania e Olanda, paesi nei quali l'operatore postale è (quasi) interamente sottoposto al controllo di soggetti privati³.

All'obbligo di individuare un'apposita autorità indipendente, la gran parte degli Stati membri ha adempiuto costituendo un'autorità distinta dai rispettivi ministeri competenti.

In Italia e in Spagna le competenze regolatorie hanno continuato ad essere esercitate dal ministero. In Spagna nel luglio 2010 è divenuta operativa la *Comisión Nacional del Sector Postal* – CNSP che è stata formalmente istituita nel 2007.

E' significativo notare che nella Decisione della Commissione del 10 agosto 2010 *“recante l'istituzione del gruppo dei regolatori europei per i servizi postali”*⁴ si trova l'elenco delle autorità nazionali di regolamentazione che compongono il gruppo. Ci sono le autorità di tutti i Paesi, inclusa la spagnola *Comisión Nacional del Sector Postal*, appena divenuta operativa mentre, per quanto riguarda l'Italia, ci si limita a rinviare alla *“autorità di regolazione indipendente da designare”*.

Di fatto i modelli organizzativi adottati dai vari Paesi europei per adempiere all'obbligo di istituzione di un'autorità di regolazione indipendente mostrano una certa disomogeneità, in primo luogo, rappresentata dal fatto che la regolazione del settore postale in alcuni casi esaurisce le funzioni dell'autorità, mentre in altri è accorpata a quella relativa ad altri settori, il cui numero e tipologia varia da Paese a Paese. Così, ad esempio, in Germania la funzione di regolamentazione del settore postale è svolta da un'autorità (Bundesnetzagentur - BNetzA) preposta anche alle altre industrie a rete dalle telecomunicazioni,

³ Deutsche Post è una società quotata, il cui capitale sociale è flottante in misura pari al 69,5% e, per la restante quota del) 30,5 % riconducibile ad una banca pubblica. TNT Post è una società del gruppo TNT NV quotata alla borsa di Amsterdam

⁴ G.U.C.E. 2010/C 201/07.

all'energia, al gas e alle ferrovie. Invece, nel Regno Unito (PostComm)⁵ e in Spagna l'Autorità di regolazione è dedicata al solo settore postale. Nella maggior parte dei Paesi la regolazione delle poste è accorpata a quella delle telecomunicazioni.

Di seguito si tratteggerà una sintesi comparata delle soluzioni adottate nei principali Paesi europei, tenendo conto delle differenze indicate e avendo specifico riferimento al grado di indipendenza del regolatore dal Governo. A tal fine verranno considerati: (i) la composizione del vertice dell'autorità ed i criteri secondo i quali lo stesso è nominato; (ii) i meccanismi di finanziamento; (iii) l'esercizio di funzioni controllo sulle decisioni assunte dall'autorità da parte del ministero competente.

Con riguardo al primo aspetto si osserva che la circostanza – ricorrente in tutti i casi esaminati – per cui l'autorità di regolazione è dotata di un collegio con un presidente, affiancato da alcuni componenti, è espressione di una maggiore autonomia funzionale rispetto all'attribuzione della posizione di vertice ad un Direttore Generale, secondo le previsioni dello schema di decreto in esame. Inoltre, mentre la nomina dei vertici da parte di un solo ministro, generalmente quello competente per il settore postale, costituisce un indice di scarsa indipendenza, all'opposto il coinvolgimento di un più ampio numero di *stakeholders* nelle procedure di nomina dei vertici comporta una maggiore autonomia.

Quanto ai meccanismi di finanziamento, se per un verso l'autonomia finanziaria basata sui contributi degli operatori fornisce le maggiori garanzie di indipendenza, la soggezione del bilancio dell'autorità all'approvazione del ministero competente è indice della capacità di quest'ultimo di esercitare un'importante condizionamento sull'autonomia del regolatore.

In Francia, l'Autorità di Regolazione per le Comunicazioni Elettroniche e per i servizi Postali – ARCEP ha lo statuto di autorità amministrativa indipendente, il cui organo di vertice (Executive Board) si compone di un presidente e sei componenti che esercitano la funzione per un periodo di sei anni non rinnovabile. Il Presidente dell'Autorità è nominato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Primo Ministro e con il parere delle Commissioni parlamentari; la nomina dei

⁵ Peraltro una legge di riforma proposta dall'attuale Governo la vorrebbe abolire, trasferendo le funzioni all'autorità per le telecomunicazioni (OfComm), che è sempre un'autorità indipendente.

sei componenti compete, rispettivamente, al Presidente della Repubblica, al Presidente dell'Assemblea Nazionale ed al Presidente del Senato.

Il bilancio dell'autorità è interamente finanziato dallo Stato e sottoposto all'approvazione del Parlamento. Le decisioni dell'Autorità sono sottoposte al solo controllo giurisdizionale della Corte di Appello, del Consiglio di Stato e del Tribunale Amministrativo.

Le caratteristiche del modello adottato nel Regno Unito devono essere inquadrare alla luce delle specificità del sistema giuridico del Paese, caratterizzato da un complesso sistema di poteri separati e da un'inveterata tradizione di rispetto delle competenze di quei soggetti pubblici che esercitano funzioni ritenute neutrali, anche se tali soggetti siano formalmente collegati alla compagine governativa. E' il caso del PostComm, l'autorità di regolazione competente per il solo settore postale. L'Istituzione, pur presentando, sotto il profilo strutturale, una contiguità con il potere esecutivo - che si riscontra, ad esempio nello statuto di "dipartimento governativo indipendente non ministeriale" e nella circostanza per cui il board (composto di un presidente e otto commissari) è nominato (per un periodo di quattro anni) da un rappresentante del governo (*Secretary of State for Business, Innovation & Skills*) che ha anche la facoltà di rimuoverne i componenti al ricorrere di particolari circostanze⁶ - gode di un'ampia autonomia nell'esercizio delle proprie competenze. Infatti, tutte le decisioni che l'autorità assume non richiedono l'approvazione da parte del governo, né possono da questo essere sospeso o ritirate, ma solo contestate in giudizio.

Inoltre il bilancio di PostComm risulta interamente finanziato dai contributi versati dagli operatori postali (sia i fornitori del servizio universale, sia gli altri operatori).

In Germania, come detto, la proprietà dell'operatore postale non è più (interamente) riconducibile allo Stato e, dunque, l'obbligo di separazione strutturale delle funzioni di regolazione introdotto dalla Direttiva 2008/06/EC non sussiste (rilevando invece il meno incisivo obbligo di separazione legale e indipendenza funzionale). In questo contesto la funzione di regolamentazione del settore postale è svolta da un'Autorità (Bundesnetzagentur - BNetzA) preposta anche alle altre industrie a rete delle telecomunicazioni, energia, gas e ferrovie che ha lo

⁶ Segnatamente, qualora l'autorità venga abolita, ovvero se le persone incaricate danno prova di incapacità o di scorrettezza, o ancora nell'ipotesi in cui si presentino come candidati ad elezioni politiche.

statuto di “Agenzia federale indipendente”. Essa rientra nel perimetro di attività del Ministero federale tedesco dell'Economia e della Tecnologia, dal quale tuttavia è formalmente separata. Il vertice (composto di un presidente e due vice-presidenti) è nominato dal Consiglio dei Ministri del Governo Federale, su proposta dell'Advisory Council, mentre al bilancio dell'autorità concorrono sia i contributi degli operatori sia stanziamenti pubblici, approvati dal Parlamento. Le decisioni dell'autorità non sono soggette ad alcun controllo ministeriale, mentre sono appellabili in sede amministrativa.

Infine, in Spagna l'attività di regolazione, in passato di competenza del Ministero dei Trasporti, è ora attribuita alla citata Comisión Nacional del Sector Postal che è organismo funzionalmente indipendente dall'Amministrazione generale dello Stato e annovera tra le proprie competenze le funzioni tipiche del regolatore di settore. La Commissione è guidata da un Consejo Rector, composto da un Presidente il quale è anche Presidente dell'Autorità, da quattro consiglieri, uno dei quali è vicepresidente e da un segretario che non condivide la qualifica di consigliere, può esprimere il proprio parere, ma non ha diritto di voto. Il Presidente e il vicepresidente e i consiglieri sono nominati dal Governo mediante Decreto Reale, su proposta del Ministro dei Trasporti, scegliendo fra persone con competenze professionali nel settore postale e nella regolazione dei mercati, previa approvazione da parte della Commissione competente del Congresso dei Deputati. La loro carica dura sei anni con la possibilità di essere rieletti una sola volta alla scadenza del primo mandato. Le decisioni della Commissione sono sottoposte al vaglio del solo Tribunale Amministrativo e la legge non prevede alcuna forma di interferenza ministeriale nel processo di formazione delle decisioni della Commissione né ex ante, né ex post. Il bilancio risulta finanziato in parte da stanziamenti pubblici ed in parte da contributi versati dagli operatori postali.

La Commissione si rapporta al Ministero dei Trasporti per il tramite di una Subsecretería⁷, che esercita la funzione di coordinamento tra il Ministero e la Commissione⁸. Nel modello spagnolo, nonostante

⁷ La *Subsecretería* è l'unità del Ministero che in precedenza esercitava direttamente le funzioni regolatorie, in capo alla quale, a seguito dell'istituzione della Commissione, restano le competenze relative alla definizione della politica di settore, l'elaborazione di disposizioni di carattere generale e la determinazione del servizio universale.

⁸ Ley 23/2007, articolo 1, comma 3.

l'istituzione di un soggetto dotato di rilevanti autonomie, permangono momenti di collegamento con la compagine governativa.

In conclusione, la tendenza di fondo che emerge da questi modelli è quella verso un regolatore che possa disciplinare il settore, essendo sostanzialmente indipendente dal governo, anche ove lo Stato non abbia il controllo dell'operatore dominante.