IX Commissione
(Trasporti, poste e comunicazione)
Camera dei Deputati

25 gennaio 2011

“Esame dello schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE in materia di completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari”

c/o
l’aula della Commissione
V piano –Palazzo Montecitorio
Ore 11.15

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

un sentito ringraziamento per l'audizione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2008/6/CE sul completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari¹. Una convocazione che rappresenta un atto di sensibilità istituzionale nei confronti dell'Autorità regolatrice del settore delle comunicazioni, che, come tale, ha, in base alla legge², già rivolto in materia una segnalazione al Governo e al Parlamento³.

Dando per acquisita la cornice in cui la questione s'inquadra, il mio intervento si concentrerà su un aspetto critico dello schema di decreto, connesso alla costituzione di un'Agenzia quale ente regolatore del settore.

L'assetto attuale e la costituzione dell'Agenzia nazionale di regolamentazione

La necessità di individuare un Regolatore indipendente che realizzi la liberalizzazione del settore postale è uno dei cardini della Direttiva 97/67/CE, rimarcato dal legislatore comunitario con la Direttiva 2008/6/CE, che si sofferma sul nodo - cruciale nella fase conclusiva del processo di liberalizzazione⁴ - della necessaria individuazione di un regolatore indipendente. La Direttiva prescrive esplicitamente che “*gli Stati membri che mantengono la proprietà o il controllo di fornitori di servizi postali provvedono alla piena ed effettiva separazione strutturale delle funzioni di regolamentazione dalle attività inerenti alla proprietà o al controllo*”⁵. Tale previsione si inserisce pienamente nella prassi comunitaria sviluppata in diversi settori che, proprio in previsione di un processo di liberalizzazione, postula la necessità di prevedere un regolatore indipendente preposto alla regolazione e alla vigilanza dei mercati precedentemente riservati.

Oggi, secondo l'indicazione del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 2614, “*l'autorità di regolamentazione del settore postale è il Ministero delle comunicazioni*”. E'

¹ Schema di decreto approvato dal Consiglio dei Ministri il 22 dicembre 2010 e trasmesso alla Presidenza della Camera il 27 dicembre 2010 (atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 313).

² Art. 1, comma 6 lettera c) n.1) della legge n. 249/97, nonché in coerenza con quanto disposto dall'art. 47 della legge n.99/2009.

³ Segnalazione al Governo e al Parlamento sulle competenze regolamentari in materia di servizi postali, del 19 febbraio 2010. Vedasi anche l'Audizione davanti alla Commissione I Affari Costituzionali del Senato della Repubblica del 17 maggio 2007.

⁴ La Direttiva stabilisce la definitiva abolizione dei diritti esclusivi per la fornitura dei servizi postali e individua modalità maggiormente concorrenziali per il finanziamento del servizio postale universale.

⁵ I requisiti di “distinzione giuridica” e “indipendenza funzionale” delle nascenti autorità di regolazione dagli operatori postali erano già un punto fermo della Direttiva 97/67/CE che per la prima volta prevedeva una autorità nazionale di regolamentazione del settore che integrasse le caratteristiche di indipendenza.

del tutto evidente che tale disposizione non soddisfa il carattere di indipendenza “sostanziale” richiesto dalla norma comunitaria, con il risultato che l’attuale assetto dei poteri non garantisce una effettiva autonomia del regolatore dal soggetto regolato. Il Governo, infatti, da un lato, tramite il Ministero delle Comunicazioni (oggi confluito nel Ministero dello Sviluppo economico), è preposto alla regolamentazione del settore; dall’altro, tramite il Ministero dell’Economia e delle Finanze (per il 65%, direttamente e, per il rimanente 35%, indirettamente, attraverso la Cassa Depositi e Prestiti), controlla Poste Italiane S.p.a., gestore incaricato del servizio postale universale e principale *competitor* nei servizi liberalizzati.

Tale situazione ha determinato l’apertura della procedura di infrazione per violazione del diritto comunitario a carico dell’Italia (procedura n. 2009/2149)⁶.

Lo schema di decreto di recepimento all’esame di codesta Commissione designa l’Agenzia nazionale di regolamentazione come ente regolatore, definendolo come “*soggetto giuridicamente distinto e funzionalmente indipendente rispetto al settore degli operatori postali*”. Ad essa viene affidato il compito di vigilare sul complesso percorso di completamento della liberalizzazione e sulla successiva evoluzione del settore.

L’art. 2 dello schema di decreto definisce alcune delle regole di funzionamento dell’Agenzia⁷, rimandando, per quanto non previsto nell’articolo, agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300.

Nell’apprezzare l’intento di modificare l’attuale quadro regolamentare in una direzione maggiormente funzionale e coerente - soprattutto laddove la nuova Agenzia riunisce presso un unico soggetto competenze attualmente frammentate e distribuite tra diversi Uffici, Amministrazioni, Agenzie, la cui attività non era sempre informata ai principi dell’apertura al mercato e della tutela del consumatore – non si può fare a meno di rilevare come il soggetto designato alla regolazione della vigilanza del settore postale non risulti caratterizzato dal necessario requisito d’indipendenza. Manca l’indipendenza sostanziale

⁶ Già in precedenza la Commissione europea aveva proposto un ricorso alla Corte di Giustizia per contestare alla Francia la mancata attuazione dell’art. 22, direttiva n. 97/67/CE, in ragione del fatto che aveva affidato le funzioni di regolamentazione al ministero e, dunque, non aveva rispettato il requisito di indipendenza funzionale rispetto agli operatori stabilito dalla direttiva (ricorso proposto il 10 settembre 2004, causa C-389/04). La causa è stata cancellata dal ruolo perché la Francia, nel 2005, ha attribuito le competenze del settore postale proprio al regolatore indipendente, in precedenza attributario di competenze solo nel settore delle comunicazioni (e divenuto, conseguentemente, Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes - Arcep).

⁷ La norma in questione si sofferma sull’assetto organizzativo della costituenda Agenzia “*con particolare riferimento alla distinzione tra i poteri e le funzioni del Ministero dello Sviluppo economico e la funzione di regolamentazione affidata all’Agenzia*”.

richiesta dal diritto comunitario e sul piano formale manca l'indipendenza dalla proprietà prevista dalla Direttiva 2008/6/CE.

Passo brevemente in rassegna alcune delle criticità contenute nello schema di decreto che minano l'indipendenza dell'Agenzia; requisito che è da intendersi non soltanto con riferimento all'influenza degli operatori di mercato ma anche alla soggezione dell'Esecutivo.

Il comma 3 dell'art. 2 prevede che l'Agenzia operi sulla base di principi tipici delle Autorità indipendenti quali quelli di autonomia organizzativa, tecnico-operativa e gestionale. Tale affermazione di principio viene però successivamente declinata in maniera tale da far ritenere la permanenza di un pervasivo controllo e indirizzo in capo al Governo. E' infatti su proposta del Ministro dello Sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze e del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione che si provvede a definire l'assetto organizzativo dell'Agenzia, l'articolazione delle funzioni, l'adozione dello statuto, nonché le modalità di trasferimento del personale (dal Ministero) e le risorse strumentali assegnate (art.2, comma 7). Lo schema di decreto legislativo fa esplicito rimando, inoltre, a quanto contenuto negli art. 8 e 9 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, che prevedono stringenti poteri di indirizzo del Governo, primo fra tutti il potere di nomina del Direttore generale (al quale si applica lo *spoil system*)⁸.

Quanto alle funzioni, la nuova Agenzia potrà svolgere i compiti di vigilanza in merito all'assolvimento degli obblighi a carico del fornitore del servizio universale e di quelli derivanti da licenze e autorizzazioni, *“anche avvalendosi degli organi territoriali del Ministero dello sviluppo economico”* (art.2, comma 4, lettera f). Senza considerare che ben più esplicite dovrebbero essere le prescrizioni di separazione del bilancio dell'Agenzia da quello dello Stato; presupposto incompressibile per garantire una reale autonomia.

Appare dunque evidente che, anche con le modifiche introdotte dallo schema di decreto di recepimento, il contesto regolamentare continua ad essere inadeguato per la definizione del sistema di governo del settore, risultando in contrasto sia con la lettera della

⁸ In base a quanto previsto dal combinato disposto degli artt. 8, comma 3 e 5, del Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300 nonché dell'art. 19 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (T.U. Pubblico impiego) il Direttore Generale dell'Agenzia viene, infatti, indicato dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, in conformità alle disposizioni previste per i capi dipartimento ministeriali. Al Direttore dell'Agenzia risulta, pertanto, applicabile l'art. 6, legge 15 luglio 2002, n. 145 che disciplina le possibilità di revoca della nomina da parte del nuovo Governo (c.d. *spoil system*).

normativa comunitaria, sia, in forma ancor più marcata, con il suo spirito e le sue linee evolutive.

Permane pertanto concretamente il rischio che si possa giungere ad un accertamento formale, mediante sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, dell'inosservanza da parte dello Stato di uno degli obblighi imposti dall'ordinamento comunitario.

Ritengo conseguentemente necessaria una modifica dello schema di recepimento della direttiva con l'individuazione di un regolatore indipendente, dotato di un elevato grado di *expertise*, che conduca alla liberalizzazione del settore e consenta l'archiviazione della procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea. Tale regolatore non può essere l'Agenzia così come prevista nello schema di decreto.

In applicazione dei generali principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di evitare la proliferazione di organismi di controllo, l'attribuzione delle funzioni regolatorie potrebbe essere disposta a favore di un'Autorità già esistente che sia in possesso delle caratteristiche necessarie. Il che significa che deve essere indipendente sia dal potere politico sia dai soggetti regolati e che deve possedere sviluppate competenze, di natura regolatoria, nei settori a rete.

Le principali esperienze in Europa

In questo senso si indirizzano la quasi totalità delle esperienze in Europa. Al riguardo si fa notare come nella quasi totalità dei Paesi europei (22 su 27), l'Autorità di regolamentazione delle telecomunicazioni presiede anche alla vigilanza dei servizi postali.

I principali Paesi europei, Francia, Germania e Inghilterra, hanno attribuito la competenza postale all'Autorità delle telecomunicazioni. Così pure in Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Estonia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Latvia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, Svezia, Ungheria, l'Autorità preposta alla regolazione dei servizi postali è quella che presiede anche alla regolazione del settore delle comunicazioni⁹.

⁹ In alcuni Paesi (come ad esempio la Germania) le funzioni regolatorie di più settori tra i servizi pubblici sono ulteriormente accorpate.

Solamente Danimarca, Spagna e Slovacchia si sono dotati di Regolatori esclusivamente postali.

Nel Regno Unito l'accorpamento delle competenze in materia postale (attualmente assegnate a Postcomm) in capo al Regolatore delle comunicazioni elettroniche Ofcom entro la prima metà del 2011 è stato già deliberato dalla Camera dei Comuni ed è attualmente all'esame della Camera dei Lords¹⁰.

Analoga situazione si riscontra tra i Paesi candidati all'adesione all'UE: ad esempio il Regolatore turco per le comunicazioni elettroniche ha in corso di acquisizione la competenza anche per il settore postale.

Tra i Paesi EEA (*European Economic Area*), Norvegia ed Islanda hanno istituito Regolatori convergenti con competenze sia postali sia nel settore delle telecomunicazioni, mentre il Liechtenstein sta tentando di perseguire l'obiettivo della convergenza.

La scelta di gran lunga maggioritaria in Europa è ispirata anche dall'opportunità di evitare il rischio di involontaria cattura cui potrebbe essere esposta una autorità *ad hoc*, a causa della presenza di un unico, grande operatore – *l'incumbent* – che di fatto esaurisce, almeno in una prima fase, le dimensioni del settore¹¹.

Può notarsi che la stessa Tabella allegata alla Decisione istitutiva del Gruppo Europeo dei Regolatori Postali¹² reca, per l'Italia, un richiamo alla prossima individuazione di una "*Independent National regulatory Authority*" (cfr. all. 1 al presente intervento).

La partecipazione a tale organismo comunitario sarebbe inibita ad un Regolatore nazionale che non possedesse tutti i requisiti di autonomia, indipendenza e qualificazione tecnica prescritti dalla normativa europea. A tale proposito, vale la pena di ricordare che nessuna istituzione del nostro Paese è allo stato ammessa a partecipare alle attività del Gruppo dei regolatori europei dei Servizi postali e che il protrarsi di tale situazione di incertezza è destinato a penalizzare l'Italia, in regione della mancata rappresentanza nelle sedi dedicate alla discussione dei principali temi regolamentari di settore in ambito comunitario.

La non ravvisabilità di un Regolatore indipendente in Italia, quindi, oltre ad avere pesanti conseguenze sui mercati nazionali e sui relativi processi di liberalizzazione previsti

¹⁰ Il *Postal Service Bill* è stato approvato dalla Camera dei comuni il 13 ottobre 2010 ed è stato quindi sottoposto all'esame della Camera dei Lords il 13 gennaio 2011. Vale peraltro la pena di sottolineare come Postcomm e Ofcom abbiano già instaurato una collaborazione finalizzata ad assicurare una transizione guidata al nuovo regime, nell'interesse di garantire stabilità e certezza al mercato.

¹¹ Non va infatti sottovalutato il condizionamento dell'azione regolatoria agli eventuali interessi dei soggetti afferenti ad un unico settore di mercato, per tale via allontanando il rischio di un'eventuale cattura del regolatore.

¹² La Commissione europea ha recentemente istituito il Gruppo Europeo dei Regolatori Postali - ERG Postal. Decisione 2010/C C217/07, del 10 agosto 2010 (testo riportato in allegato).

dal diritto comunitario, rischia di escludere l'Italia dalle attività di coordinamento internazionale, relegando il Paese alla successiva ricezione passiva di approcci ed orientamenti definiti dai Regolatori indipendenti di altri Stati membri.

La posizione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

In relazione al sopraggiunto termine del 31 dicembre 2010 previsto per la trasposizione nell'ordinamento interno della Direttiva comunitaria n. 2008/6/CE, recante modifica della Direttiva 97/67/CE in materia di completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari, si palesa pertanto quanto mai urgente l'esigenza dell'individuazione di un regolatore veramente indipendente, caratterizzato da adeguate competenze giuridiche ed economiche nel settore della regolazione, affinché non abbia ulteriore seguito la procedura di infrazione comunitaria.

Invero, proprio nel settore delle comunicazioni elettroniche, l'indipendenza del regolatore dal Governo e dai soggetti regolati, già richiesta dall'art. 3 della direttiva quadro (2002/21/CE), è ribadita in modo ancor più pregnante dalla direttiva 2009/140/CE¹³, che ha modificato l'intero pacchetto regolamentare (di cui si attende il recepimento, sia pure tardivo)¹⁴.

Quanto all'individuazione di tale soggetto, rappresenterebbe un'anomalia nel panorama europeo la commistione di funzioni di regolazione con altre evidentemente improntate a obiettivi diversi e non conciliabili. Il riferimento, *in primis*, è alla funzione di regolazione e controllo. Il compito di tutela della concorrenza risponde a finalità diverse, non scambiabili con quelle regolatorie.

E' quindi di tutta evidenza che, anche sulla base delle scelte dei principali Paesi europei, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni appare il candidato naturale alla regolamentazione e alla vigilanza di tali servizi.

¹³ Cfr. art 1, co. 3, lett. b), punto 3bis, direttiva 2009/140/CE, in corso di recepimento nel nostro ordinamento.

¹⁴ Si sottolinea al riguardo che il prossimo 25 maggio scadranno i termini per l'adozione dei provvedimenti nazionali di recepimento delle nuove Direttive comunitarie afferenti al settore delle comunicazioni elettroniche (Direttiva 2009/136/CE e Direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009, recanti modifica alle previgenti Direttive di settore). La persistente mancanza di un provvedimento legislativo di delega e il brevissimo lasso di tempo disponibile per la predisposizione dei necessari atti di diritto interno, espongono con tutta probabilità l'Italia all'apertura di una procedura d'infrazione ai sensi dell'articolo 251 del Trattato.

E' appena il caso di far notare che storicamente i servizi postali e quelli di telecomunicazioni sono sempre stati gestiti da un unico regolatore. Le telecomunicazioni sono state la naturale evoluzione del servizio postale; e oggi è anche vero il viceversa.

L'evoluzione tecnologica in corso e la diffusione di servizi postali "de-materializzati" – come la posta elettronica certificata (PEC) – spingono anch'esse nella direzione dell'attribuzione della competenza settoriale ad un'autorità delle comunicazioni convergente, quale quella italiana (senza considerare che lo stesso *incumbent* dei servizi postali Poste Italiane è già un soggetto regolato e vigilato dall'Autorità per quanto concerne l'attività di operatore virtuale di telefonia mobile -MNVO).

Questa Autorità possiede – senza confronti – le maggiori competenze in materia. In questo senso si è espressa anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato identificando AGCOM come il candidato "naturale"¹⁵.

E va ricordato il ruolo fondamentale da essa svolto nel complesso processo di liberalizzazione delle comunicazioni elettroniche.

Una riprova indiretta del ruolo virtuoso che un regolatore indipendente può assumere in un contesto di liberalizzazione è offerta dall'andamento dei prezzi. L'indice dei prezzi dei servizi di telecomunicazione è diminuito quasi del 32% rispetto al 1997, anno in cui venne istituita l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni¹⁶. Nessun altro settore ha sperimentato una dinamica simile, peraltro sostenuta da volumi di traffico e da ricavi costantemente crescenti. I prezzi dei servizi postali sono invece in costante aumento: dal 1997 ad oggi l'indice dei prezzi al consumo è cresciuto del 50% - più della media nazionale – nonostante una parziale apertura dei mercati.

E in questi tredici anni l'AGCOM ha maturato e raffinato solide competenze tecniche, giuridiche ed economiche nella regolazione e nel controllo del settore. L'omologia tra i compiti svolti e quelli di possibile nuova attribuzione è palese.

Questa Autorità - unica nel panorama nazionale - ha ad esempio maturato una esperienza in sede nazionale e comunitaria in materia di regolazione del Servizio universale che è parimenti una questione di centrale importanza nella regolazione dei servizi postali.

¹⁵ Segnalazione a Governo e Parlamento del 4 febbraio 2009 (Attività di Segnalazione AS659 "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza").

¹⁶ E' ormai superiore ai 60 punti la forbice tra l'indice dei prezzi dei servizi di telecomunicazione e l'indice nazionale dei prezzi di beni e servizi, cresciuto di circa il 30% nello stesso periodo. I dati sono quelli dell'Istat; il riconoscimento è pressoché unanime, dalla Confindustria all'Autorità Antitrust, a qualsiasi rilevatore istituzionale.

L'attribuzione della competenza postale a questa Autorità sarebbe dunque in assoluta sinergia con le sue competenze e con la sua professionalità e **vedrebbe l'Autorità in grado di esercitare questa competenza in tempi brevissimi.**

Si comprende quindi come, finora, più di un progetto di riforma della regolazione in Italia abbia individuato nell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il soggetto indipendente competente per la regolazione dei servizi postali. In particolare, il d.d.l. A.S. 1366, recante "Disposizioni in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e ordinamenti delle Autorità indipendenti", presentato durante la passata legislatura, all'art. 3, co. 1, stabiliva il trasferimento delle funzioni di regolamentazione di settore previste dalla normativa comunitaria in capo all'Autorità, mantenendo correttamente al Ministero delle comunicazioni competenze di natura diversa, come la definizione delle politiche di settore.

Si pone ovviamente la questione di non disperdere la professionalità dei funzionari che attualmente operano nella regolazione postale.

L'art. 3, co. 2, del d.d.l. dettava le opportune misure organizzative necessarie per far fronte ai nuovi compiti, prevedendo che l'organico dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni fosse accresciuto di trenta unità (rispetto alle sessanta unità previste, invece, dallo schema di decreto attuale).

Al riguardo si fa inoltre presente che la stessa legge istitutiva dell'Autorità (legge n.249 del 1997) già contempla un meccanismo di reclutamento del personale di ruolo dell'Autorità, nella misura del 50 % del personale disponibile, mediante apposita selezione *"proporzionalmente alle funzioni ed alle competenze trasferite nell'ambito del personale dipendente dal Ministero delle comunicazioni (ora Ministero dello Sviluppo economico)"*, purché in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità ed esperienza richiesti per l'espletamento delle singole funzioni¹⁷. Una previsione che è stata utile nella fase di costituzione ed inizio attività dell'AGCOM e che ora potrebbe essere misuratamente replicata laddove all'Autorità venisse attribuita la funzione di "Autorità postale".

Va infine considerato che l'attribuzione delle competenze di regolazione e vigilanza sui servizi postali all'Autorità può ragionevolmente configurarsi come operazione senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio statale, laddove venissero estesi anche al settore postale i vigenti meccanismi di autofinanziamento dell'Autorità gravanti sugli operatori del

¹⁷ Cfr. art. 1, comma 20, legge n.249 del 1997.

mercato¹⁸. In seguito a che, questa Autorità da qualche anno è quasi totalmente affrancata dal finanziamento statale.

Depongono altresì a favore di tale scelta anche argomenti di efficienza, connessi alle sinergie operative, e il considerevole contenimento di costi generali che può ottenersi attraverso l'accorpamento delle citate competenze in un unico ente, piuttosto che attraverso la costituzione di una nuova Autorità *ad hoc*. Facendo ancora una volta richiamo all'esperienza comunitaria, si rileva che l'organizzazione interna delle Autorità titolari di competenze regolamentari nei settori delle comunicazioni elettroniche, in mercati di dimensioni comparabili con quello italiano, assegna tali ultime competenze ad una specifica Unità interna di ridotte dimensioni (circa 30-40 risorse), mentre i servizi generali e di staff risultano condivisi, con evidenti benefici in termini di efficacia e contenimento dei costi.

Da quanto esposto dovrebbe dunque emergere con sufficiente chiarezza:

- l'indifferibile necessità di un Regolatore indipendente per il settore considerato,
- l'opportunità di attribuire tali funzioni ad un'Autorità esistente che possieda le prescritte caratteristiche,
- sulla base delle scelte operate in tutta Europa ed in particolare in Francia, Germania e da ultimo nel Regno Unito, l'oggettiva vocazione dell'Agcom a ricoprire tale ruolo.

L'attribuzione all'Agcom del ruolo di regolatore postale, oltre ad essere la scelta più razionale sul piano dell'economicità, competenza, efficienza e immediata operatività, farebbe cessare la procedura di infrazione contro l'Italia, così com'è avvenuto per la Francia quando nel 2005 le competenze sono state affidate all'ARCEP (l'Autorità delle telecomunicazioni francese).

Corrado Calabrò

¹⁸ Questo meccanismo di finanziamento è contemplato solo in parte, nello schema di decreto in esame, per la costituenda Agenzia, che continuerebbe a gravare per una quota sul bilancio dello Stato.