

COMMISSIONI RIUNITE
TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI (IX)
E POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (XIV)

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

1.

SEDUTA DI MARTEDÌ 25 GENNAIO 2011

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA IX COMMISSIONE
MARIO VALDUCCI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Valducci Mario, <i>Presidente</i>	3	Catricalà Antonio, <i>Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato</i> ..	3, 9
Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Antonio Catricalà, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari (atto n. 313) (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):		Desiderati Marco (LNP)	8
Valducci Mario, <i>Presidente</i>	3, 6, 9, 11	Garofalo Vincenzo (PdL)	6
		Gentiloni Silveri Paolo (PD)	6
		Gozi Sandro (PD)	7
		Monai Carlo (IdV)	7
		<i>ALLEGATO</i> : Documento depositato dal presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Antonio Catricalà	12

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Futuro e Libertà per l'Italia: FLI; Italia dei Valori: IdV; Iniziativa Responsabile (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, La Discussione): IR; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA IX COMMISSIONE
MARIO VALDUCCI

La seduta comincia alle 10,35.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Antonio Catricalà, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari (atto n. 313).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Antonio Catricalà, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari (atto n. 313).

Accompagnano il professor Catricalà la dottoressa Emanuela Goggiamani, capo ufficio stampa, il dottor Angelo Lalli, re-

sponsabile dell'ufficio rapporti con le istituzioni pubbliche e il dottor Massimo Ferrero, assistente del presidente.

Do la parola al professor Catricalà per lo svolgimento della relazione.

ANTONIO CATRICALÀ, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Onorevole presidente, la ringrazio. Ringraziamo anche tutti gli onorevoli componenti della Commissione per averci dato la possibilità di esprimere alcune osservazioni su questo decreto legislativo, che dovrebbe portare alla liberalizzazione del settore postale anche in Italia.

L'autorità ha già inviato una segnalazione in Parlamento. Quanto vi è riportato è il punto di vista del collegio, che non si è modificato nel frattempo, perché la segnalazione è recentissima. Mi sono permesso di riportare alla vostra attenzione la segnalazione, ma aggiungendo un appunto in cui sono descritte le soluzioni adottate nei principali Paesi europei per costituire un regolatore indipendente.

È questa la maggiore preoccupazione dell'Autorità, ossia quella che l'agenzia che si sta costruendo si profili come un'agenzia governativa non indipendente, tale da non consentirci di superare le difficoltà che abbiamo incontrato in Europa.

In realtà, la stessa parola « agenzia » o « agente » indica chi opera per qualcuno ed è, quindi, in sostituzione di qualcuno, operando nell'esclusivo interesse del mandante, salvi i casi di *moral hazard*, in cui l'agente persegue un interesse proprio, seppure pubblico, che però contrasta con l'interesse dell'agente. Per evitare ciò è previsto un meccanismo fiduciario nella nomina del capo di questa agenzia, come delle altre agenzie. Anche in questo caso il direttore dell'Agenzia è nominato, infatti, dal ministro, sia pure dopo una delibera

del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro.

Questo naturalmente ci dà l'idea del fatto che, da una parte, il Governo possa avere un'influenza sull'Agenzia e dare un indirizzo politico, dall'altra, che non ci sia una reale indipendenza del direttore e, quindi, di tutta l'Agenzia, dato che il vertice dell'Agenzia è soggetto a *spoil system* e, di conseguenza, agli umori del Governo o dei cambiamenti di Governo.

Noi vorremmo una maggiore attenzione al dettato della direttiva. L'articolo 22 della vecchia direttiva 1997/67/CE prevedeva che ci fosse un'autorità di regolazione settoriale dotata di due requisiti, la separazione legale e l'indipendenza funzionale.

Dopodiché la seconda direttiva, quella di cui stiamo parlando e che stiamo attuando, la direttiva 2008/6/CE, all'articolo 22, prevede che, nei casi in cui permanga il controllo o la proprietà statale sull'*incumbent* nel settore postale, ci debba essere piena ed effettiva separazione strutturale delle funzioni di regolamentazione dalle attività inerenti la proprietà e il controllo.

Tutte le volte che in un Paese europeo c'è il controllo della società postale da parte del Governo, occorre un'effettiva separazione strutturale delle funzioni di regolazione dalle funzioni di proprietario, il che purtroppo nello schema al vostro esame non compare nella maniera più assoluta.

In quasi tutti i Paesi europei ci si è comportati in maniera diversa. In realtà, in quasi tutti c'è il controllo dello Stato sulla società postale, tranne che in due, in Germania e in Olanda, dove c'è una minore partecipazione dello Stato, tanto da non fargli detenere il controllo. Si tratta di due Paesi in cui l'azienda postale non è, dunque, controllata dallo Stato, ma da privati.

Erano in ritardo sull'attuazione della direttiva la Spagna e l'Italia. La Spagna, però, ha costituito la sua autorità di regolamentazione e, quindi, è entrata nel gruppo dei regolatori postali. Ha costituito l'autorità nel 2007, l'ha attivata nel 2010 è

adesso è nell'elenco dei Paesi che hanno adempiuto e ha un riconoscimento come Paese che ha adottato un sistema di regolazione indipendente attraverso la costituzione della Commissione nazionale per il settore postale.

Noi, invece, siamo fuori da questo gruppo, il che naturalmente comporta un serio imbarazzo sia per la nostra rappresentanza in sede europea, sia per coloro che si occupano direttamente di questo settore a tutti i livelli, dalla concorrenza alle comunicazioni.

Quali sono, secondo noi, i criteri che determinano l'indipendenza di un'autorità? Si tratta di criteri riconosciuti in quasi tutta Europa.

Per quanto riguarda la composizione del vertice, è bene che ci siano un presidente e un organismo collegiale, mentre un direttore generale nominato direttamente dal Governo non risponde a questo criterio.

In merito al meccanismo di finanziamento, sarebbe opportuno che il finanziamento fosse tutto a carico dei regolati o tutto a carico del settore pubblico. Una via di mezzo riduce l'indipendenza, perché non dà certezza sulle fonti, ma si tratta di un tema ben noto alle autorità, e l'Antitrust più di ogni altra autorità soffre di questa insicurezza del finanziamento.

Al livello di come vengono esercitate le funzioni, se c'è un potere di indirizzo, se c'è un potere di controllo sulle funzioni, è chiaro che il regolatore non è indipendente.

Vi riassumo i dati che possiedo sulle diverse autorità.

In Francia esiste un presidente dell'Autorità e ci sono sei componenti. Forse è un'autorità pletorica, però l'aspetto positivo è che i componenti ricevono un parere favorevole dalla Commissione parlamentare e vengono nominati dal Presidente della Repubblica, dal Presidente dell'Assemblea nazionale e dal Presidente del Senato. La Francia non è un esempio di liberismo nell'economia, ma in questo settore si dimostra molto rispettosa della direttiva comunitaria.

Nel Regno unito i componenti sono otto, oltre al presidente. Effettivamente si potrebbe pensare che si tratti di un dipartimento governativo, che quindi sarebbe soggetto alle stesse critiche che ci sono in Italia. Nel Regno unito, però, il sistema ministeriale è tale che solo i ministeri sono soggetti al controllo del Governo. Questo, invece, è un dipartimento non governativo, ossia interno al Governo, ma non ministeriale. Si sente molto di meno l'indirizzo del Governo sulle scelte e, peraltro, proprio per ciò che riguarda le liberalizzazioni e la concorrenza, il Regno unito è più avanti di tutti gli altri Paesi europei senza molte autorità oltre all'Antitrust e all'autorità delle comunicazioni, e a questa che si chiama PostCom. Pur avendo legami governativi, esse hanno sempre dimostrato grande indipendenza di giudizio.

In Germania la società postale non è una società dipendente dal controllo governativo. Vige, tuttavia, un sistema basato su un'agenzia federale indipendente con un bilancio completamente autonomo interamente a carico del settore.

Lo stesso avviene in Spagna, dove ci sono un presidente e quattro componenti, la cui nomina avviene con decreto reale, su proposta del ministro dei trasporti, ma previa approvazione da parte della Commissione competente del congresso dei deputati.

In quattro tra i più grandi Paesi vige, dunque, un sistema piuttosto chiaro di ripartizione dei poteri e di criteri di nomina e di finanziamento, tale da farci ritenere che questi organismi siano indipendenti dal Governo. Se poi non lo fossero, sarebbe un fatto di carattere politico, storico contingente.

Credo quindi che noi, che siamo soggetti a una contestazione dell'Unione europea — il procedimento è il n. 2149 del 2009 — proprio per non aver adempiuto all'ordine contenuto nella direttiva di creare un regolatore indipendente, non usciremo assolti da questo procedimento. Abbiamo istituito un regolatore, che però non è indipendente, perché in fondo l'Agenzia è costruita esattamente come un

dipartimento del Ministero ed è soggetta alle stesse restrizioni. Questa è, secondo noi, la maggiore criticità.

Sul resto abbiamo, invece, dimostrato alcune perplessità. Perché esiste una differenziazione tra un fatto che riteniamo fortemente critico e altre regolazioni che ci lasciano, invece, perplessi. Nella logica dell'Antitrust, una volta costituito un regolatore veramente indipendente, sarà quest'ultimo e non la legge, che è uno strumento troppo forte per un'effettiva liberalizzazione, a dettare regole.

Se il regolatore può dettare regole riconosciute come tecniche e senza alcun intento di protezione dell'*incumbent*, il servizio universale sarà assegnato con un affidamento di durata ragionevole. Scrivere già da ora cinque anni più cinque più altri cinque, prefigurando una durata del servizio universale in capo a Poste italiane per ulteriori quindici anni a partire da adesso, ci sembra effettivamente un fuor d'opera. Converrebbe scrivere che ci saranno cinque anni e che eventuali proroghe saranno eventualmente concesse per il giusto periodo dall'Autorità di regolazione.

Questa modalità ci preoccupa anche perché il servizio universale viene affidato senza alcun meccanismo di evidenza pubblica, bensì in via diretta. Si può pensare — chiaramente e giustamente il Ministero se ne è preoccupato — a un graduale progresso verso la liberalizzazione, ma un percorso che duri quindici anni mi sembra effettivamente troppo lungo.

D'altra parte, il servizio universale potrebbe anche essere modulato in modo da rendere più efficiente la gestione, dividendo le zone. A ogni zona profittevole bisognerebbe abbinare una zona non profittevole, disagiata, e occorrerebbe bandire alcune gare per vedere come i diversi operatori nelle singole zone si adoperano per consentire il miglior servizio non solo nelle zone agiate, ma anche in quelle disagiate. Anche questo potrebbe essere compito di un'autorità di regolazione che conosce il settore, colloquia continuamente con gli operatori, effettua procedure di consultazione pubblica, senza bi-

sogno di ingessare già il tutto in strumenti legislativi che non sono quelli che vuole il mercato. Il mercato ha bisogno di certezze, ma anche di duttilità.

Si pone poi il problema dell'area del servizio universale, che corrisponde anche a un'area di riserva. Per la verità, la direttiva consente che ci sia servizio universale fino a 20 chilogrammi per i pacchi. Francamente arrivare al massimo dei 20 chilogrammi non è utile al settore; si potrebbero ridurre a 10, creando così maggiore concorrenza nel caso di pacchi più ingombranti e pesanti e, nello stesso tempo, ridurre l'area di esenzione dall'IVA, perché tutto ciò che rientra nel servizio universale ne è esentato.

Per quanto riguarda il finanziamento del servizio universale, è vero che la direttiva consente di finanziare il servizio universale con un'altra attività della società a cui viene affidato, però, se tale attività è soggetta a concorrenza o comunque, pur essendo soggetta a concorrenza, gode di agevolazioni per effetto della legislazione, come accade per il servizio di banco posta — esiste una provvista che ha un sistema di regolazione completamente diverso da quello delle banche; Poste italiane ancora non è soggetta alla vigilanza di Bankitalia — certamente ciò sarebbe legittimo. Non si porrebbe un problema di legittimità, ma forse una questione di opportunità, perché si viene a falsare un mercato che dovrebbe essere il più trasparente possibile, e anche più certo.

Noi pensiamo sostanzialmente a una graduale riduzione della riserva, che dovrebbe essere operata *step by step* dalla stessa autorità di regolazione, se fosse indipendente. Se fosse un organismo che non risponde al Governo, potrebbe essa stessa creare i meccanismi eventuali, se dovessero servire, di accesso alla rete postale. Si potrebbe anche arrivare a un problema di questo tipo, che giustamente non è affrontato nel decreto legislativo, ma che, per consentire una vera liberalizzazione, dovrebbe essere comunque affrontato, non a questo livello, ma da un'autorità che avesse i requisiti di indipendenza.

Da un lato, come Autorità, siamo contenti, quindi, che il tema sia stato finalmente affrontato dall'Italia e che ci sia un decreto legislativo sul quale lavorare, dall'altro, però, chiediamo modifiche sostanziali perché tale regolazione sia utile effettivamente alla liberalizzazione di un settore tanto importante.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente, professor Catricalà, e do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

VINCENZO GAROFALO. Ringrazio il professor Catricalà per il suo intervento di oggi in Commissione. Peraltro, la segnalazione inviata al Parlamento era già ricca degli spunti necessari per la nostra attività. Mancava una parte che lei oggi ci ha consegnato e che illustra come negli altri Paesi è regolata la materia. Adesso abbiamo tutti i dati e sentiremo, quindi, come si esprimerà il Governo rispetto alle osservazioni che abbiamo registrato.

Mi sento di porre una sola domanda. Oltre ai rilievi che sono pervenuti e che l'Unione europea rappresenta nelle proprie sedi, volevo sapere se esistono contenziosi o perlomeno rilievi e denunce presentate alla vostra autorità e da parte di quanti operatori, in maniera tale anche da tenere conto che nel mercato evidentemente esiste già una preparazione a questa liberalizzazione, che, come giudiziosamente voi indicate, è possibile effettuare in maniera graduale e soprattutto potrebbe essere guidata proprio da regole dettate da un'autorità indipendente, che l'« amministrerebbe ».

PAOLO GENTILONI SILVERI. Trovo molto convincenti le osservazioni del Presidente Catricalà e condivido integralmente anche la distinzione che compiva tra critiche e perplessità. Senz'altro la correzione del decreto nella direzione della costituzione di un'autorità indipendente renderebbe le altre aree critiche del medesimo meno rilevanti, perché l'autorità indipendente è tipicamente il soggetto che può affrontare tale questione.

Il punto della mancata indipendenza del regolatore è assolutamente fondamentale. L'idea che si possa continuare sostanzialmente con la situazione attuale, a mio parere, anche sulla base della mia esperienza, non è semplicemente sostenibile. Il regolatore fino a oggi è il Ministero. Questa regolazione si svolge attraverso poche decine di valenti impiegati e funzionari, molto competenti e anche molto dediti al loro lavoro, che tuttavia hanno a che fare con un colosso come Poste italiane.

Oggi è una giornata fredda e negli uffici che dovrebbero regolare Poste italiane il riscaldamento è deciso da Poste italiane, che è proprietaria dell'immobile in cui è ospite il Ministero, all'EUR, e decide se installarvi il riscaldamento o no. Sono fatti che avvenivano in tutti i ministeri in epoca di partecipazioni statali, come anche ai trasporti. È rimasta una situazione per cui ora occorre il regolatore indipendente. Penso, quindi, che la Commissione farebbe bene a raccogliere nel parere che verrà reso al Governo le critiche e le perplessità avanzate dall'Antitrust.

Voglio solo svolgere un'osservazione politica e porre due rapide domande. Si dice che dobbiamo tutelare Poste italiane, che è un soggetto pubblico e ad altissima intensità di occupazione. È chiaro che una Commissione parlamentare deve farsi carico anche di questo aspetto della questione. Inoltre, Poste italiane rappresenta un caso di successo in un dato senso, un caso in cui il legislatore di allora, il Governo Macchiano di un po' di tempo fa, il *management* e i sindacati insieme hanno compiuto un'operazione valida. Mentre trent'anni fa Poste italiane era un caso disastroso, oggi è un caso di successo.

La concorrenza minaccia questi giganti delle poste in Europa? Mi pare che l'esperienza ci dimostri il contrario. I giganti sono vivi e vegeti, anzi, forse la concorrenza li ha anche un po' irrobustiti dal punto di vista generale. Sappiamo, inoltre, che Poste italiane deve il suo stato di salute, dal punto di vista economico, in

larga misura a un'altra parte della sua attività rispetto al recapito, che è la parte di banco posta.

Personalmente credo che possiamo correggere questo decreto, senza alcuna preoccupazione e senza che ciò produca obiettivamente rischi dal punto di vista della tutela dell'occupazione e del ruolo di Poste italiane.

Passo alle due domande. A che punto è la procedura di infrazione? Se capisco bene, l'attuale decreto non la interromperebbe e, quindi, essa andrebbe avanti. Capire a che punto è dell'*iter* europeo è, dunque, importante.

Inoltre, volevo capire dal professor Catricalà se le poste sono un monopolio naturale, da un certo punto di vista, con la loro struttura di 14 mila uffici postali. Si può immaginare una concorrenza modulata su un modello simile a quello delle telecomunicazioni? Nelle telecomunicazioni si parla di *unbundling*, come sappiamo: esiste una rete e qualcuno esterno alla proprietà della rete ne utilizza i terminali finali. Si può immaginare una regolazione di questo genere nel settore delle poste? Grazie.

SANDRO GOZI. Anch'io intervengo in maniera sintetica ed esplicita rispetto alla lettera di messa in mora della Commissione. Quali punti esattamente il decreto legislativo soddisfa e quali lascia aperti?

La seconda domanda riguarda il servizio universale. È evidente che si pone un problema anche di capitale di Poste italiane, detenuto in parte dallo Stato direttamente e in parte dalla Cassa depositi e prestiti, a sua volta detenuta dallo Stato. Per quanto riguarda il servizio universale, rispetto all'esperienza di altri Paesi, che lezioni possiamo trarre? Come ci si sta muovendo in Francia o nei Paesi Bassi, tanto per citare due esempi rilevanti per motivi noti?

CARLO MONAI. Grazie innanzitutto all'Autorità per essere intervenuta oggi e al professor Catricalà per questa relazione.

C'è un tema ricorrente nelle nostre discussioni perché, tra Agenzia nazionale

per la sicurezza ferroviaria, Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, Autorità garante per la protezione dei dati personali, Autorità garante della concorrenza e del mercato, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, c'è una proliferazione di *authority* che si sta ormai consolidando, con un fantasmagorico spettro di soluzioni via via ipotizzate nella scelta e nella calibratura di tali organizzazioni.

Condivido e concordo con lei sulla necessità dell'indipendenza, ma, se il Governo è il padre putativo ed effettivo di questo decreto legislativo, dubito che sia disposto a considerare meccanismi di maggiore autonomia rispetto a quelli che evidentemente ha voluto proporci nello schema di decreto.

Piuttosto dovrebbe esserci una responsabilità da parte della Commissione competente tesa a modulare in un'ottica di proposta operativa questa autorità, sulla scorta delle indicazioni europee e sulla valenza comparativa delle esperienze di altri Paesi, come ci ha ricordato lei oggi.

Si pone, però, un tema ancora a monte, cioè la necessità di una riflessione su una legge quadro in materia di autorità garanti. Non possiamo, secondo me, lavorare ogni volta mettendo a frutto esperienze passate e comunque compiendo sforzi di fantasia per ogni autorità che dobbiamo incardinare. Le soluzioni adottate nel Regno Unito, in Francia o in Spagna possono darci stimoli di approfondimento, ma penso che ci sia anche un tema più generale, quello di organizzare una legge quadro sulle autorità garanti, perché queste comunque, al di là dell'aspetto della regolazione degli operatori, coinvolgono anche interessi diffusi dei cittadini, che spesso non sanno di quali strumenti dispongono per tutelare i loro interessi e i loro diritti.

Tanto più frastagliata e diversificata sarà la giungla di queste *authority*, tanto più disorientato sarà il cittadino nella tutela dei propri interessi, che sono interessi diffusi e che non sempre trovano tutela in una logica di trasparenza del mercato e delle relazioni economiche. Grazie.

MARCO DESIDERATI. Volevo ringraziare anch'io il professor Catricalà, perché ha svolto una relazione facilmente intellegibile e anche evidentemente condivisibile nei contenuti.

Mi permetto di fare una breve analisi, che ricalca quella dei colleghi, rispetto al fatto che evidentemente il Ministero deve compiere una valutazione complessiva non solo sulla liberalizzazione del mercato, ma anche su ciò che già esiste e, quindi, se mi passate il termine, attuare un po' di protezionismo nel breve periodo, perché ci sono livelli occupazionali importanti nell'*incumbent*. Non vorremmo trovarci a dover gestire altre questioni come quella relativa all'ex Alitalia, con previsioni di otto anni di cassa integrazione.

Per mia formazione personale non considero la liberalizzazione *tout cour* un valore in assoluto. Essa diventa un valore se offre qualcosa al mercato e quindi, se crea occupazione, genera migliori costi per i servizi e via elencando.

Abbiamo visto che in Europa alcune liberalizzazioni realizzate un po' in fretta, come quella delle ferrovie in Gran Bretagna, all'inizio ha creato distorsioni per cui, anziché avere servizi migliori, si sono trovati servizi vecchi con costi quadruplicati.

Le chiedo se fosse possibile — non so se con i suoi uffici è in grado di farlo — effettuare anche un'analisi di ciò che è avvenuto in Europa con le liberalizzazioni. Sappiamo che, quando si apre, l'Europa diventa veramente un mercato unico. Che cosa potremmo aspettarci da una liberalizzazione più spinta e magari da una riduzione dei famosi quindici anni di protezione individuati nel decreto che stiamo trattando?

Passo alla seconda questione. Anche in questo caso non so se sia esattamente la sua competenza, ma le chiedo comunque se lei ritiene che questo decreto, così come è stato presentato alle Camere dal Ministero, potrebbe comportare un'apertura di procedimento d'infrazione dall'Europa oppure no. Grazie.

PRESIDENTE. Do la parola al presidente, il professor Catricalà, per la replica.

ANTONIO CATRICALÀ, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Grazie per le domande, tutte molto stimolanti.

Onorevole Garofalo, noi abbiamo molto vigilato sul mercato e, quindi, abbiamo aperto alcune procedure che hanno visto inquisita Poste italiane. Naturalmente noi trattiamo l'azienda pubblica alla stregua dell'azienda privata, perché per Regolamento comunitario la proprietà pubblica o privata di un'azienda è neutra rispetto all'azione Antitrust, però abbiamo anche considerato che dare una multa a Poste italiane significava darne una ai cittadini italiani. Ovviamente, quindi, nella graduazione delle sanzioni, quando le abbiamo dovute comminare durante la mia gestione, le abbiamo tenute estremamente basse.

Ricordo una sanzione, all'inizio del mio mandato, bassa, non alta, per un abuso nei confronti di altri operatori postali.

Esistono altri operatori postali. A parte TNT, che è un operatore consolidato all'estero, esistono operatori postali in sede locale, che hanno però agito a lungo su concessione di Poste italiane e che, quindi, più che da concorrenti hanno agito in *outsourcing*. Non attuano, quindi, una vera concorrenza, ma fanno ciò che Poste italiane consente loro di fare.

Eppure Poste italiane in alcuni casi abbiamo sospettato che tentasse di « strangolare » questi « nanetti » nelle loro « cucette », perché immaginava che prima o poi ci sarebbe stata la liberalizzazione. Anche su questo punto l'Antitrust è intervenuta e ha chiuso finora, quasi sempre con impegni da parte di Poste italiane, le procedure di infrazione alla nostra legge nazionale, per ottenere miglioramenti del comportamento.

Devo dire che gli impegni sono stati virtuosi e che i concorrenti ancora vivono e che esercitano un laddove sono presenti naturalmente, il che consentirà loro di crescere e, se credono, di aggregarsi per creare una rete che potrebbe candidarsi

un giorno a diventare un nuovo servizio universale o una parte del nuovo servizio universale.

Naturalmente è vero che Poste italiane, come tutti i grandi monopolisti nazionali, anche delle altre nazioni, paventano sempre il pericolo della disoccupazione. È una spada che brandiscono molto efficacemente, perché la disoccupazione è effettivamente un incubo per i governanti e per tutta la classe dirigente. La liberalizzazione, però, laddove c'è stata e laddove è stata fatta bene, ha comportato occupazione e mai disoccupazione.

Il caso che ricordava l'onorevole Gentiloni, quello della liberalizzazione nel settore delle telecomunicazioni elettroniche mobili, dei telefonini, ha comportato un aumento di fatturato e di occupazione. Non si sono verificate casse integrazioni spaventose.

La liberalizzazione di un settore minimo nel settore farmaceutico, quello dei farmaci da banco, ha comportato che oggi non c'è neanche un farmacista disoccupato in Italia e che non si è perduto nulla neanche da parte delle farmacie. Semplicemente si sono livellati alcuni prezzi, che erano effettivamente troppo alti, e anche le farmacie hanno abbassato di cifre che arrivano fino al 23-25 per cento il prezzo dei farmaci da banco. Per di più si sono aperti moltissimi punti vendita, sia come parafarmacie, sia come *corner* nei supermercati.

Attualmente abbiamo un'altra procedura aperta nei confronti di Poste italiane. Questa effettivamente incontra maggiori difficoltà, perché per risolverla forse ci sarebbe bisogno proprio di considerare, onorevole Gentiloni, tutti gli sportelli attualmente presenti in Italia di Poste italiane come un *essential facility*. Poste italiane, però, non lo riconoscerà mai.

L'Antitrust non ha ancora approfondito il tema fino a questo punto, anche perché ciò non è accaduto in nessuna parte d'Europa e, quindi, non è detto che dobbiamo essere sempre noi i primi. Probabilmente questa procedura si chiuderà in maniera diversa. Naturalmente non posso anticipare quello che avverrà, però vedo che

non c'è l'incontro di volontà tra collegio e Poste italiane per giungere a una soluzione pacifica. Andremo probabilmente in contenzioso su questo punto e ben venga ogni tanto anche un contenzioso.

A che punto è l'infrazione? Sono stati fissati i termini per risolvere il problema. L'infrazione riguarda soprattutto la mancanza di un regolatore indipendente. Se noi emanassimo un buon decreto in questa sede, creando un vero regolatore indipendente, l'infrazione morirebbe e non ci sarebbero ulteriori conseguenze. Se rispettiamo il testo del Governo e il Governo lo varasse così come è, non ci sarà una nuova infrazione, ma il timore dell'Antitrust è che continuino a prodursi gli effetti della prima infrazione, nel qual caso saremmo chiamati quanto prima in Corte di giustizia. Questa è la sostanza.

D'altra parte, una soluzione come quella che propone il Ministero, giustificata da diversi elementi, tutti ben evidenziati nella relazione illustrativa che vi è stata mandata insieme al decreto, comporta che molte scelte debbano essere compiute oggi dal legislatore. Non può essere un'agenzia ministeriale a stabilire la durata del servizio universale, l'affidamento diretto, il modo di compensare.

Di questo punto si rende conto anche il Governo ed è per questo motivo che rimbalzano sul Governo stesso - e su scelte operate dal decreto legislativo, sottoposto al vostro parere - quelle che potrebbero essere scelte regolatorie banali che l'Autorità delle comunicazioni compie quasi mensilmente. Si tratta, infatti, di normali attività di regolazione di un settore che, purché l'autorità sia indipendente, possono essere svolte da tale autorità stessa.

Che cosa accade in Francia e nei Paesi Bassi? I Paesi Bassi hanno un alto tasso di liberalizzazione ed effettivamente quasi tutti i servizi costano molto di meno che in Italia, cominciando dai conti correnti, dal costo delle commissioni bancarie e delle assicurazioni. Il tutto è calibrato molto in basso, il che consente a questi Paesi di avere costi di produzione inferiori rispetto ai nostri.

Basti pensare a strumenti come Ikea, che invadono i nostri mercati a prezzi bassissimi. Sono questi stessi operatori che si lamentano, quando vengono in Italia, del costo dei nostri servizi, perché sono abituati a un sistema completamente diverso.

In Francia, invece, la liberalizzazione in quasi tutti i settori va piuttosto male. Si tratta di un Paese in cui è forte il sentimento nazionale. Con ENEL è stata condotta una brillante operazione da parte di tutti e due i Governi e probabilmente ci saranno altre liberalizzazioni. Fa ben pensare che in Francia abbiano costituito un'autorità indipendente in un settore che dovrà essere regolato in maniera indipendente. In realtà, su tale settore noi siamo più indietro della Francia, tanto che la Francia rientra nell'elenco delle nazioni europee che hanno un regolatore indipendente e noi, invece, ne siamo fuori.

Vengo al proliferare delle autorità. La relazione, in particolare, spiega che esiste una volontà di non creare una nuova autorità, perché costerebbe troppo. Per la verità, l'Antitrust non ha mai chiesto la creazione di una nuova autorità, perché è assolutamente contraria al proliferare delle autorità.

Ha chiesto, invece, che questo settore venga assegnato alla regolazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che già esiste e che ha come sua origine il Ministero che all'epoca era delle poste e delle telecomunicazioni. Tale Autorità ha al suo interno il personale adeguato e potrebbe comunque prendere il personale, i locali e gli strumenti informatici che servono da quel Ministero, con cui ha sempre avuto rapporti anche di avvalimento. All'inizio, infatti, quando l'autorità, assegnata al presidente Cheli, contava solo il presidente e i componenti, ci fu una convenzione tra l'autorità e il Ministero, che all'epoca fu chiamata «convenzione di avvalimento», per cui il personale del Ministero lavorava senza aumento di costi e senza pagamento di ulteriori straordinari alle dipendenze dell'autorità. In quel periodo si emanarono tutti i decreti di liberalizzazione del settore delle telecomu-

nicazioni, compreso quello difficilissimo dell'*easy access*, dell'accesso facile, che ha poi portato all'*unbundling*.

Nella relazione ho trovato anche altre questioni che potrebbero essere giustificate diversamente, come, per esempio, il fatto che esista già una sede e che il Ministero possa cominciare già domani. Potrebbe cominciare già domani, ma lasciando la conduzione a un'autorità indipendente, come quella di regolazione.

In realtà, anche in altri settori noi abbiamo ritenuto di vostro interesse specifico che possa essere un'autorità a compiere il lavoro di regolazione e non il Ministero, anche perché, soprattutto dalle ultime nostre ispezioni, abbiamo visto che ci sono troppi contatti tra regolatore e regolato e ciò non è un bene.

È chiaro che il regolato deve partecipare con suggerimenti e con pareri alla fase di regolazione, ma poi la scelta finale deve essere di un soggetto indipendente e nel settore ferroviario non ci pare che ciò sia finora successo.

Giustamente l'onorevole Desiderati si preoccupa dei livelli occupazionali. Noi non pensiamo che sussista un reale problema di livello occupazionale per Poste italiane, che è una società di grandissimo valore nazionale. Nessuno vuole diminuire questo patrimonio. Noi pensiamo, invece, che una sana concorrenza e un regolatore indipendente mettano Poste italiane di fronte a scelte operative che la renderanno indubbiamente più forte.

Ormai il vero nodo, come accade per le ferrovie, è che la concorrenza si sposta dall'interno all'Europa e, quindi, sarà solo questione di lotta tra *incumbent* nei diversi Paesi. Se non abituiamo gli operatori alla concorrenza all'interno, non riusciremo mai a competere all'estero. Questa è la sostanza. Dobbiamo essere efficienti come aziende nazionali e i nostri campioni nazionali devono saper resistere, mantenere valore e aumentare valore in concorrenza.

L'ultima domanda era se questo decreto ci fa uscire, così com'è, da questa procedura di infrazione. Io temo di no, perché mancano i requisiti minimi di indipendenza, che naturalmente si possono anche creare a favore di quest'Agenzia, però con diverse procedure di nomina, togliendo qualsiasi tipo di ingerenza governativa, nonché lasciando la possibilità al collegio, che bisognerebbe necessariamente costituire, ma anche a un direttore, che però vedo peggio, perché comunque si tratterebbe di una persona sola, di scegliere il personale da chiamare. Se, infatti, si ingessa il tutto con personale abituato alla protezione dell'*incumbent*, sarà difficile fare un cambio di mentalità.

L'Antitrust ha funzionato bene, secondo me, sin dall'inizio perché le persone reclutate già all'origine non appartenevano ad alcun ministero, ma a uffici studi o ad altri organismi che non avevano la cultura della protezione. L'ufficio non ha la cultura della regolazione e l'unica forma di regolazione affidata all'Antitrust è lo strumento degli impegni, che però non è una vera regolazione per via del limite che presenta l'impegno, sia nella sua efficacia, sia nella durata. Un impegno, infatti, non può durare per più di due o tre anni, altrimenti diventa una disciplina permanente.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Catricalà per il suo intervento e per il documento depositato, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto della seduta (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 11,25.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 2 marzo 2011.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONE IX TRASPORTI POSTE E TELECOMUNICAZIONI

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, 25 gennaio 2011

Onorevole Presidente, Onorevoli deputati,

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.

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 funzionale (1). 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 regolazione (2).

(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.* ».

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 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 privati (3).

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.

È 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, 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.

(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.

(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.

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 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. È 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 circostanze (6) – 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 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.

(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.

La Commissione si rapporta al Ministero dei Trasporti per il tramite di una Subsecreteria (7), che esercita la funzione di coordinamento tra il Ministero e la Commissione (8). Nel modello spagnolo, nonostante 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.

(7) La *Subsecreteria* 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.

