

DIREZIONE STUDI E ANALISI DELLA LEGISLAZIONE

ESITI DELL'ATTIVITÀ DI *ADVOCACY* NEL BIENNIO 2015-2016

I. PREMESSA

La presente pubblicazione riporta i risultati dell'attività periodica di monitoraggio degli esiti degli interventi di segnalazione e consultivi (*advocacy*) adottati dall'Autorità ai sensi della legge n. 287/90 e riguarda i dati relativi al **biennio 2015 - 2016** analizzando, in particolare, dapprima i dati di sintesi e poi i dati di dettaglio suddivisi per strumento, con ulteriori specifiche quando rilevanti. I dati sono aggiornati alla fine di **maggio 2017**.

In questo contesto, l'indagine si concentra sul tasso di ottemperanza inteso come rispondenza dei destinatari alle indicazioni contenute negli interventi dell'Autorità.

Gli interventi esaminati sono stati suddivisi come segue:

1. segnalazioni ex **art. 21**,
2. pareri ex **art. 22**,
3. pareri ex **21 bis**,
4. pareri ai sensi di **normative settoriali** (codice comunicazioni elettroniche).

I pareri ex **art. 22** si articolano in più categorie, quali:

- 1) **pareri adottati su richiesta**
 - a. dell'amministrazione centrale,
 - b. dell'amministrazione locale,
 - c. della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM)¹;
- 2) **pareri adottati d'ufficio e diretti**
 - a. all'amministrazione centrale,
 - b. all'amministrazione locale.

Ai fini del monitoraggio, gli esiti degli interventi sono classificati come segue:

- **positivo**: ottemperanza piena tra quanto richiesto e quanto attuato;
- **parzialmente positivo**: parziale ottemperanza;
- **negativo**: mancata ottemperanza;
- **non valutabile**: impossibilità di giudizio per ragioni eterogenee².

¹ Ai sensi dell'art. 4 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla l. 24 marzo 2012, n. 27, c.d. *cresci-Italia*. Ai sensi di tale norma, "la Presidenza del Consiglio dei Ministri raccoglie le segnalazioni delle autorità amministrative indipendenti aventi ad oggetto le restrizioni alla concorrenza e al corretto funzionamento del mercato al fine di esercitare le opportune iniziative di coordinamento amministrativo dei Ministeri e normative in attuazione degli articoli 41, 117, 120 e 127 della Costituzione".

In base alla **ciclicità** del monitoraggio, tutti gli esiti parzialmente positivi, gli esiti negativi e quelli non valutabili registrati per gli interventi del **2016** saranno oggetto di **rivalutazione** nel prossimo ciclo che si svolgerà il prossimo autunno. In particolare, il progetto di monitoraggio prevede una verifica dei risultati degli interventi di advocacy due volte all'anno:

- a) una rilevazione parziale entro il mese di dicembre che riguarda i risultati dell'anno precedente per intero e il primo semestre dell'anno in corso, con esiti provvisori;
- b) una rilevazione entro il mese di maggio che riguarda i due anni precedenti per intero con risultati da considerare più stabili, anche se i dati dell'ultimo dei due anni saranno poi riverificati nella successiva rilevazione, destinata a completare e aggiornare i dati della Relazione Annuale.

I dati che seguono sono il risultato di questa seconda rilevazione e dunque riguardano il biennio per intero 2015-2016.

II. DATI DI SINTESI E ANALITICI 2015 - 2016

L'attività di monitoraggio ha riguardato tutti gli interventi di advocacy effettuati dal 1 gennaio 2015 al 31 dicembre 2016, per un totale di **208 delibere** (102 nel 2015 e 106 nel 2016) adottate ai sensi degli articoli 21, 22 e 21 *bis* della legge n. 287/90, oppure ai sensi di normative diverse dalla legge antitrust.

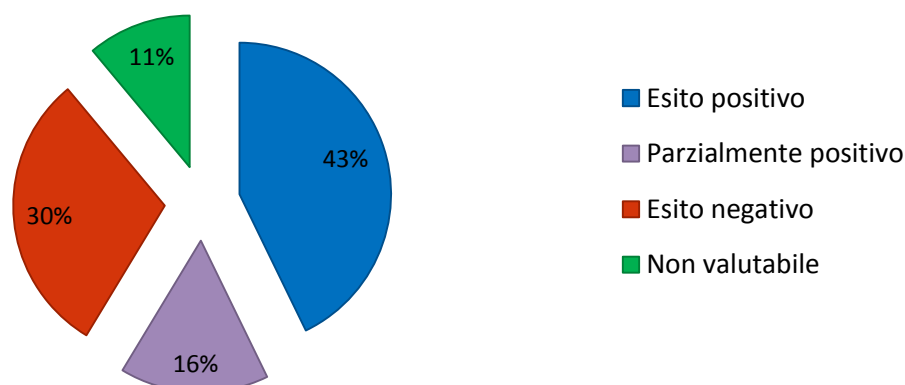
In allegato al presente documento sono riportati due elenchi relativi a tutti gli interventi considerati in questo monitoraggio, con l'indicazione degli esiti (all. 1 e all. 2).

1. Esito complessivo attività di advocacy (2015-2016)

Sul totale di **208 interventi**, il tasso di successo è stato del **59%** (43% esiti positivi, 16% parzialmente positivi), corrispondente a 122 casi (89 esiti positivi e 33 parzialmente positivi), gli esiti negativi sono stati il 30% (63 casi) mentre vi è stata una percentuale di non valutabili del 11% (23 casi).

² In particolare, per "esito positivo" si intende una perfetta rispondenza tra quanto richiesto e quanto attuato dall'amministrazione, per "esito negativo" la mancata ottemperanza, mentre la locuzione "esito parzialmente positivo" si riferisce a una tipologia variegata che include i casi in cui le amministrazioni, pur non risolvendo del tutto le criticità sollevate, hanno comunque agito nella direzione auspicata e, infine, la voce "non valutabile" si riferisce a quelle ipotesi in cui non è possibile dare un giudizio né positivo né negativo per ragioni eterogenee, per lo più legate alla necessità dell'esplicazione di un iter per il cambiamento ancora in corso. Il caso non è valutabile quanto, per esempio, l'iter parlamentare è ancora in una fase iniziale e non risulta possibile fornire una valutazione del possibile esito, ovvero quando il monitoraggio è troppo ravvicinato alla decisione e all'invio.

Esito complessivo advocacy (2015-2016)



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2015 e 2016

Il risultato registrato per il globale è migliorato rispetto a quello emerso nell'ultima rilevazione 2015 e primo semestre 2016 (55% - 36% esiti positivi e 19% parzialmente positivi) e nel biennio 2014 - 2015 (55% - 43% esiti positivi e 12% parzialmente positivi), e certamente con un miglioramento netto rispetto ai tassi di successo rilevati nei monitoraggi ancora precedenti (32% per il 2007, 31% per il 2008, 16% per il 2009).

2. Ripartizione settoriale interventi (2015 - 2016)

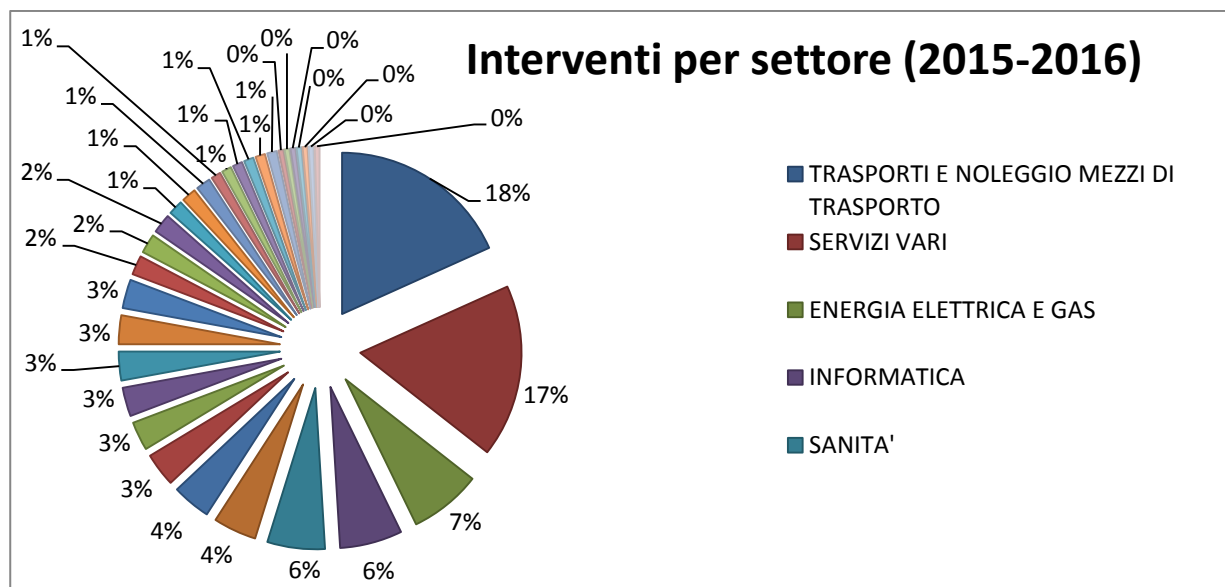
Per quanto riguarda la **ripartizione settoriale**, i maggiori interventi si sono concentrati nei settori dei **trasporti e noleggio mezzi di trasporto** (18%), dei **servizi vari** (17%), dell'**energia elettrica e gas** (7%), dell'**informatica** (6%) e della **sanità** (6%), che complessivamente rappresentano il **54%** di tutta l'attività di advocacy.

La tabella e il grafico che seguono, recanti rispettivamente il dato numerico e in percentuale, mettono in evidenza i settori dove gli interventi sono stati maggiormente concentrati.

SETTORE	2015	2016	2015-2016
Trasporti e noleggio mezzi di trasporto	24	14	38
Servizi vari	16	20	36
Energia elettrica e gas	12	3	15
Informatica	6	7	13
Sanità	5	7	12
Rifiuti	-	9	9
Comunicazioni elettroniche e apparecchiature TLC	3	5	8
Turismo	3	4	7
Servizi finanziari	4	2	6
Attività professionali	4	2	6
Servizi postali	4	2	6
Industria farmaceutica	2	4	6
Alimentare	2	4	6
Idrico	4	-	4
Industria petrolifera	1	3	4

Editoria e stampa	-	4	4
Materiale elettrico ed elettronico	1	2	3
GDO	1	2	3
Mezzi di trasporto	-	3	3
Credito	2	-	2
TV-Radio televisione	1	1	2
Attività manifatturiere	1	1	2
Ristorazione	1	1	2
Assicurazioni e fondi pensione	1	1	2
Attività ricreative e culturali	-	2	2
Servizi pubblici locali	1	-	1
Istruzione	1	-	1
Diritti televisivi	1	-	1
Minerali non metalliferi	1	-	1
Agricoltura e allevamento	-	1	1
Industria estrattiva	-	1	1
Meccanica	-	1	1
Totale	102	106	208

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2015 e 2016 - NB La lista segue l'ordine crescente dato dalla numerosità riscontrata nel biennio 2015-2016, non sempre confermata nei due anni presi singolarmente, da cui il non perfetto allineamento nell'ordine crescente nelle tre colonne.



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2015 e 2016

Pertanto, considerando il totale per il biennio, si conferma, come trend già rilevato in precedenza, che i settori che attraggono la gran parte dell'attività di advocacy sono **trasporti e noleggio mezzi di trasporto** (38), **servizi vari** (36) ed **energia elettrica e gas** (15), seguiti da **informatica** (13), **sanità** (12), **rifiuti** (9), **comunicazioni elettroniche e apparecchiature TLC** (8), **turismo** (7), **servizi finanziari** (6), **attività professionali** (6), **servizi postali** (6) **industria farmaceutica** (6), **alimentare** (6), mentre gli altri settori registrano un numero di interventi inferiore.

3. Risultati distinti per base giuridica

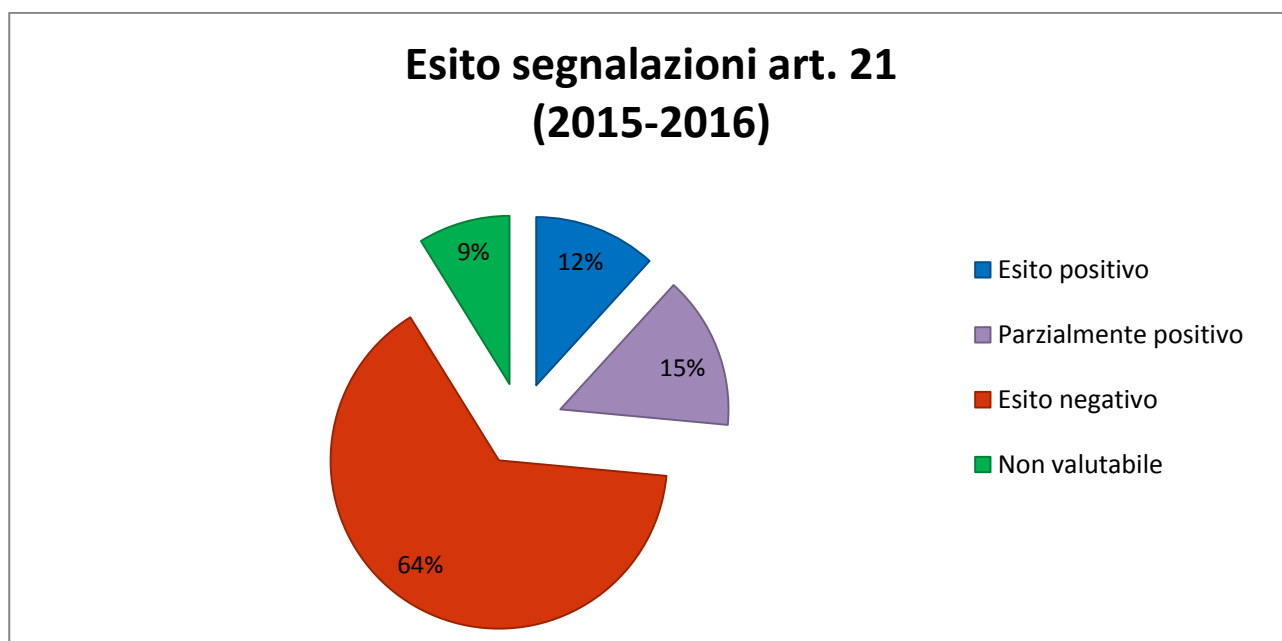
Per quanto attiene alla **distribuzione per base giuridica**, nel periodo considerato, su un totale di **208** interventi:

- **34** sono stati adottati ai sensi dell'**art. 21**;
- **107** ai sensi dell'**art. 22** (al netto di PCM);
- **31** ai sensi dell'**art. 22** su richiesta della **PCM**;
- **32** ai sensi dell'art. **21-bis**;
- **1** ai sensi dell'art. **21-bis** reso a seguito della comunicazione inviata ex art. 5, comma 3, d.lgs. n. 175/2016;
- **3** ai sensi di **normative diverse** dalla legge n. 287/90.

Di seguito si riportano i grafici che danno conto dei dati relativi a ciascuno degli strumenti considerati.

3.1. Esito segnalazioni adottate ai sensi dell'art. 21

Rispetto alle **34** segnalazioni adottate ai sensi dell'**art. 21** (21 nel 2015 e 13 nel 2016), il tasso di successo globale è stato pari al **27%** (uguale all'ultima rilevazione), dato dalla somma di esiti positivi (12%) e parzialmente positivi (15%), a fronte di un **64%** di esiti negativi. Il grafico riportato sotto illustra lo spaccato dei risultati anzidetti.



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2015 e 2016

Anche in questo monitoraggio si conferma dunque per tale strumento un tasso di ottemperanza piuttosto basso (nel precedente biennio 2014 - 2015 era il 39% - 24% esiti positivi, 15% parzialmente positivi), presumibilmente anche in ragione della natura degli atti incisi, consistenti, in genere, in atti normativi definitivi.

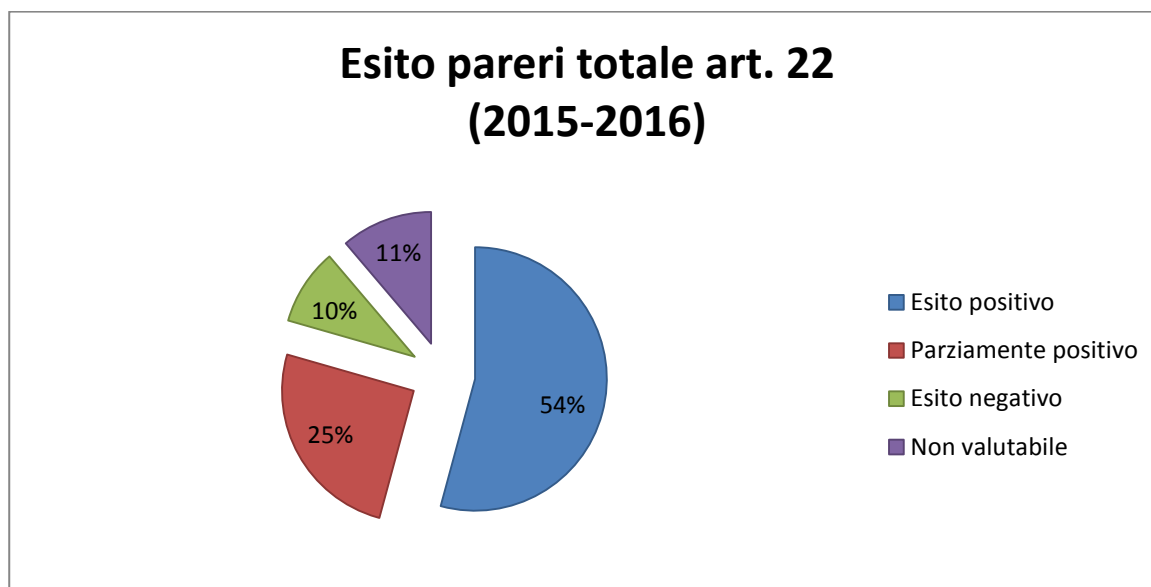
Quanto ai **destinatari** dei suddetti interventi, si osserva che lo strumento è stato utilizzato all'incirca per la metà dei casi verso regioni ed enti locali (18) rispetto al legislatore nazionale o amministrazioni centrali (16). Avendo riguardo invece alla **tipologia di atti**

segnalati, emerge una varietà molto ampia di atti sia amministrativi (delibere ministeriali, di enti locali e territoriali) che normativi (leggi nazionali e locali).

3.2. *Esito pareri ai sensi dell'art. 22 (totale)*

Dei **107** pareri resi ai sensi dell'**art. 22** (di cui 35 pareri al MEF/Consip e al netto dei pareri PCM) in tutto il periodo considerato (46 nel 2015 e 61 nel 2016), **79** sono stati adottati su richiesta delle amministrazioni centrali o locali; **28** su iniziativa dell'Autorità.

Nel complesso, gli esiti di tali pareri evidenziano un risultato molto soddisfacente, con un dato positivo del **79%** (**54%** esiti positivi, **25%** parzialmente positivi), a fronte di un **10%** di esiti negativi e di un **11%** non valutabili, come mostra il grafico che segue. Tale risultato è coerente con quanto emerso nelle precedenti analisi e conferma il ruolo di "**consulente**" per la concorrenza che l'Autorità ha assunto rispetto alle altre pubbliche amministrazioni.



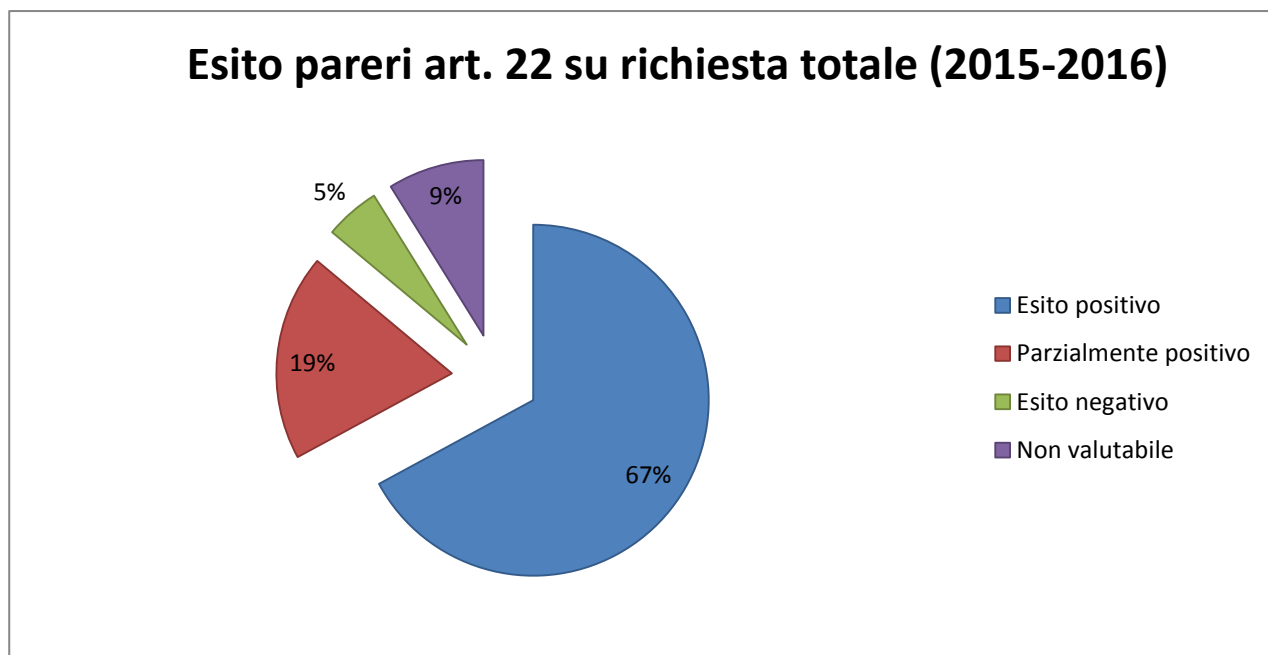
Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2015 e 2016

Nella categoria dei pareri resi ex art. 22, sono stati distinti i **pareri resi su richiesta** di una pubblica amministrazione (al netto di quelli chiesti da PCM) da quelli **resi su iniziativa dell'Autorità**, con un'ulteriore suddivisione tra pareri rivolti ad amministrazioni centrali e locali.

3.2.1. *Esito pareri adottati ai sensi dell'art. 22 su richiesta della pubblica amministrazione*

Dei **79** pareri adottati **su richiesta ai sensi dell'art. 22** (di cui 35 pareri al MEF/Consip e al netto di PCM, considerati a parte), **55** provengono da **amministrazioni centrali** e **24** da **amministrazioni locali**. Considerando il dato complessivo dei pareri su richiesta, il tasso di

successo è dell'**86%** (67% positivi, 19% parzialmente positivi). Il grafico che segue dà conto del tasso di successo per i pareri resi ai sensi dell'art. 22 su richiesta in totale.

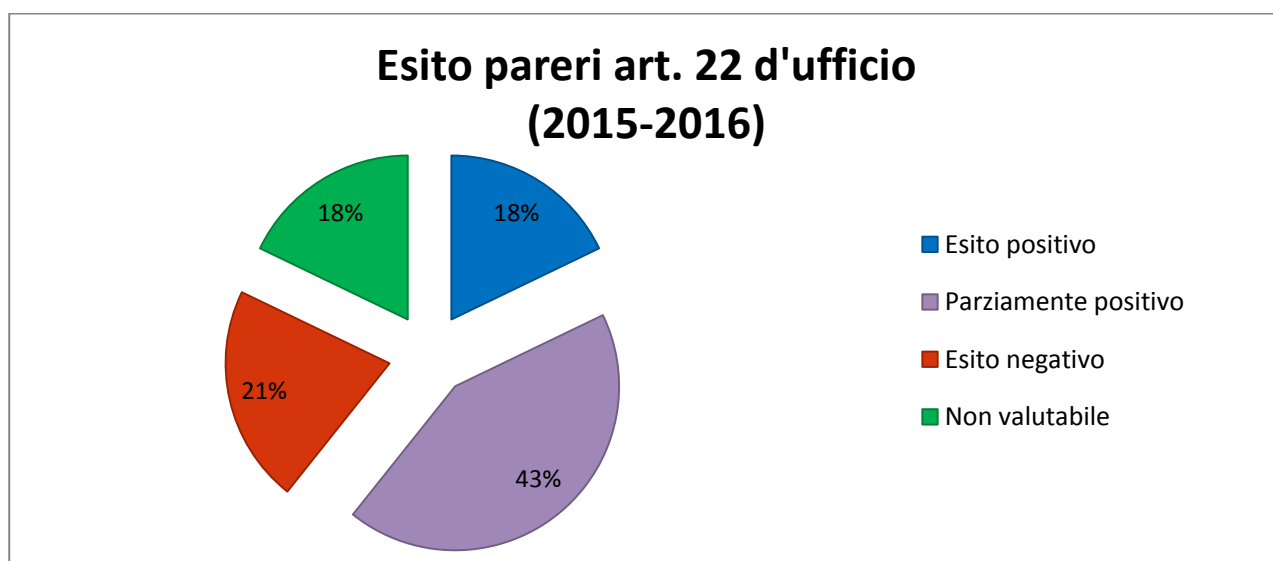


Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2015 e 2016

Considerando distintamente amministrazioni centrali e locali, il tasso di successo è del **91%** per le amministrazioni centrali (82% positivi, 9% parzialmente positivi), del **75%** per le amministrazioni locali (33% esiti positivi, 42% parzialmente positivi).

3.2.2. *Esito pareri adottati ai sensi dell'art. 22 d'ufficio dall'Autorità*

Quanto ai pareri adottati dall'Autorità di propria iniziativa ai sensi dell'art. 22, rispetto a un totale di **28 pareri resi d'ufficio**, risulta che il **61%** dei casi ha avuto **esito positivo** (18% esito positivo, 43% parzialmente positivo), come mostra il grafico sotto.



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2015 e 2016

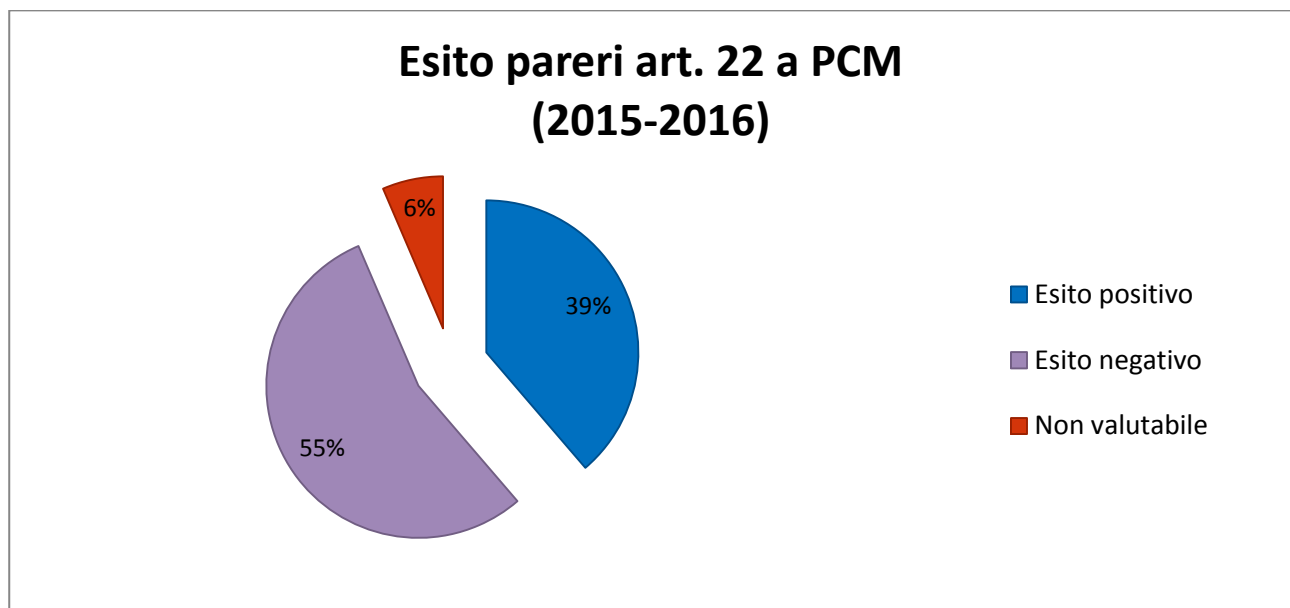
Considerando il dato distintamente per amministrazione locale e centrale destinataria, dei **28** pareri che l’Autorità ha adottato, **18** sono stati indirizzati alle amministrazioni centrali, i restanti **10** agli enti locali. Quanto ai risultati ottenuti, il tasso di successo dei pareri rivolti alle amministrazioni centrali è del **67%** (17% esito positivo, 50% parzialmente positivo), quello dei pareri rivolti alle amministrazioni locali è del **50%** (20% esito positivo, 30% parzialmente positivo).

Si nota che il tasso di successo del 61% per i pareri d’ufficio è migliorato ancora rispetto alle precedenti rilevazioni, consolidando un trend sempre più in crescita rispetto alle precedenti rilevazioni³. La ragione di tale miglioramento sembra riconducibile sia a una più mirata individuazione dei casi in cui si decide di intervenire, sia all’acquisizione di una sempre maggiore autorevolezza dell’intervento dell’Autorità, cui corrisponde dunque una maggiore aderenza da parte dei destinatari, sebbene l’intervento non sia stato da essi sollecitato.

3.3. Esito pareri ex art. 22 alla PCM

Nel periodo considerato sono state valutate **141 richieste** di parere su leggi regionali da parte della PCM, di cui 75 nel 2015, 66 nel 2016.

Rispetto a tali richieste, in **31 casi** l’Autorità ha ritenuto di esprimere un parere, 14 nel 2015 e 17 nel 2016, rispetto ai quali nel **39%** dei casi (12) la PCM ha proposto ricorso alla Corte; in 17 casi invece la PCM non ha accolto i suggerimenti dell’Autorità; altri 2 casi sono non valutabili. Il grafico sotto dà conto di tali risultati.



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2015 e 2016

³ In particolare, nella rilevazione relativa al 2015 e primo semestre 2016 era 59% (6% esito positivo, 53% parzialmente positivo), in quella riferita al biennio 2014-2015 era 46% (9% esito positivo, 37% parzialmente positivo).

Mettendo a **confronto 2015 e il 2016**, il trend segna un decremento dei pareri che hanno portato all'impugnativa da parte della PCM dal 50% (7 casi su 14 pareri rilasciati) al 29% (5 casi su 17 pareri rilasciati).

Valutando poi l'efficacia delle segnalazioni, nei 7 casi relativi ai pareri resi nel 2015 in cui la PCM ha fatto ricorso alla Corte costituzionale, in 4 casi su 5 la Consulta ha accolto il ricorso presentato dalla Presidenza, allineandosi al parere reso dall'Autorità⁴, in 1 caso il ricorso è stato depositato tardivamente e dichiarato dunque inammissibile (si veda l'ordinanza n. 223 del 2016), in 1 caso la Corte non si è ancora espressa.

Per ciò che riguarda, invece, i cinque casi di impugnazione del 2016, al momento la Corte costituzionale si è pronunciata in 1 solo caso, accogliendo il ricorso promosso dalla PCM⁵. Altri quattro ricorsi risultano attualmente pendenti.

In sintesi, nel biennio 2015-2016 la Corte costituzionale si è pronunciata su 7 questioni sollevate dalla presidenza del Consiglio dei ministri anche su parere dell'Autorità, accogliendo il ricorso in 6 casi (83% di successi).

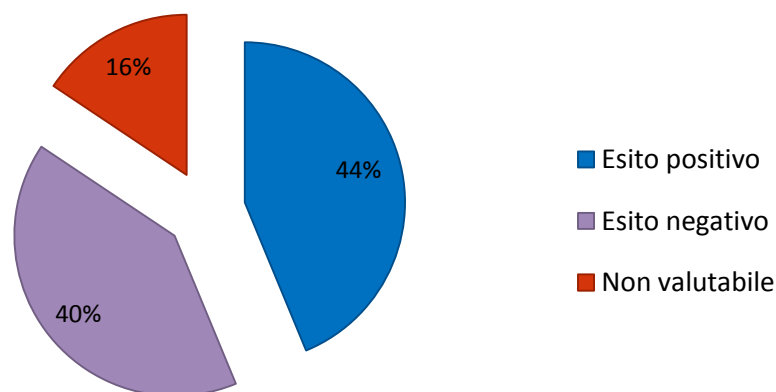
3.4. Pareri ex art. 21 bis

Nel periodo in esame, gli interventi ai sensi dell'art. 21-bis sono stati **32** (19 nel 2015, 13 nel 2016, 6 alle amministrazioni centrali, 26 ad amministrazioni locali), rispetto ai quali si è registrato un tasso di successo aggregato pari al **44%**, nel senso che l'atto è stato modificato a seguito del parere reso dall'Autorità (corrispondente a 14 esiti positivi, 13 negativi, 5 non valutabili), come illustrato dal grafico riportato sotto.

⁴ La sentenza in cui la Corte si è espressa in modo contrario rispetto alla segnalazione dell'Autorità è la n.105/2016 in materia di distribuzione dei carburanti; vanno invece nel senso auspicato dalle segnalazioni dell'Autorità: la sentenza n. 239/2016, relativa ad alcune restrizioni al commercio introdotte dal Codice del Commercio della regione Puglia; la sentenza n. 265/2016, relativa alla regolazione del servizio di trasporto pubblico non di linea di persone introdotta da una legge della regione Piemonte; la sentenza n. 39/2017, in materia di accesso all'attività offshore di ricerca e coltivazione degli idrocarburi; la sentenza n. 40/2017, in materia di restrizioni alle concessioni dei beni demaniali introdotte dalla regione Puglia.

⁵ Si veda la sentenza n. 98/2017.

Esito pareri art. 21 bis (2015-2016)



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2015 e 2016

Per quanto attiene agli interventi che hanno dato esito negativo, in totale **13** casi, la maggiore reticenza si è registrata da parte delle amministrazioni locali (11) piuttosto che da quelle nazionali (2), coerentemente con lo spaccato dei destinatari e in continuità con la rilevazione del precedente monitoraggio. Nella quasi totalità dei casi con esito negativo l’Autorità ha impugnato l’atto dinanzi al giudice amministrativo: rispetto a questi, il TAR ha respinto il ricorso dell’Autorità in 4 casi, tutti attualmente pendenti al Consiglio di Stato, in 1 caso il TAR ha accolto il ricorso, 4 casi sono pendenti al TAR.

Ai 32 interventi ai sensi dell’art. 21-bis standard si deve aggiungere **1 intervento** adottato, nel secondo semestre 2016, **ai sensi dell’art. 21-bis** a seguito della trasmissione, nell’ambito delle nuove competenze attribuite all’Autorità per effetto dell’**art. 5, comma 3, del D.lgs. n. 175/2016**⁶L’esito di tale parere è negativo e l’Autorità ha impugnato l’atto; il contenzioso è attualmente pendente⁷.

Si può pertanto ritenere che, relativamente all’art. 21-bis, una valutazione definitiva sarà possibile soltanto al termine del contenzioso.

3.5. Esito pareri ex art. 22 con Codice delle Comunicazioni Elettroniche

⁶ Il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*” attuazione di una delle deleghe contenute nella l. 124/2015 c.d. Madia dispone il riordino del settore delle partecipate. In particolare, all’art. 5, comma 3, prevede una nuova attribuzione in capo all’Autorità, alla quale deve essere trasmesso “*l’atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta*” ai fini dell’esercizio dei poteri di cui all’art. 21bis della l. 287/90.. Il caso citato riguarda la comunicazione da parte di ACI degli atti deliberativi relativi all’acquisizione, da parte della Società Acinservice S.r.l., controllata da ACI (95%), della quota residua posseduta da terzi nel capitale sociale della propria controllata Ge.Ser. S.r.l..

⁷ Per completezza, includendo nei dati questo ulteriore parere, il risultato complessivo per lo strumento diventa: 43% esito positivo, 42% esito negativo, 15% non valutabile.

Sotto questa voce ricadono **3** interventi effettuati ai sensi dell'art. 22 in combinato con norme diverse dalla legge n. 287/90, in particolare con l'art. 19, comma 1, del d.lgs. 259/2003 recante Codice delle comunicazioni elettroniche, i cui esiti sono **1 positivo, 1 parzialmente positivo** nel 2015 e **1 parzialmente positivo** nel 2016. Con riguardo all'attività svolta si ricordano anche 110 pareri "standard" (39 nel 2015, 71 nel 2016) resi ai sensi dell'art. 14 dello stesso Codice delle comunicazioni elettroniche.

Altri 4 pareri hanno riguardato la normativa relativa ai diritti sportivi di cui al d.lgs. 9/2008 c.d. Decreto Melandri, due nel 2015 e due nel 2016.

III. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'elaborazione dei dati relativi agli interventi di advocacy nel **biennio 2015 - 2016** ha permesso di appurare, su un totale di **208** interventi, un **tasso di successo del 59%** (43% esito positivo, 16% parzialmente positivo).

Dall'analisi dello spaccato dei dati, in particolare relativamente agli interventi ai sensi dell'art. 22, emerge con tutta evidenza l'affermarsi in capo all'Autorità di un **ruolo di consulente in materia di concorrenza** per le pubbliche amministrazioni, centrali e locali. In particolare, il tasso di successo può considerarsi soddisfacente non solo quando l'intervento è stato richiesto dalla pubblica amministrazione sia centrale (91%) che locale (75%), ma anche nel caso dei pareri resi d'ufficio (61%), presumibilmente per un effetto di *spillover* e reputazionale.

L'attività di advocacy viene svolta, in varie forme, da molte Autorità nazionali di concorrenza europee, che ne riconoscono il valore ai fini della promozione di politiche economiche fondate sulla liberalizzazione dei mercati; solo poche Autorità, però, svolgono attualmente un'**attività sistematica di monitoraggio**, utile sia per verificarne il livello di efficacia e di effettività, che in termini di accountability, mentre altre si stanno attrezzando per iniziare ad effettuarlo nei prossimi anni.

In questa prospettiva, il lavoro svolto da questa Autorità rappresenta uno **step avanzato** del processo di impact assessment sulla propria attività che solo le Autorità nazionali più sensibili a questo tema, come quella britannica, attualmente svolgono.

Allegato 1 – Elenco degli interventi 2015 considerati, con i relativi esiti

Allegato 2 – Elenco degli interventi 2016 considerati, con i relativi esiti