



Gli effetti dell'attività di *advocacy* sulla regolazione pro-concorrenziale dei mercati

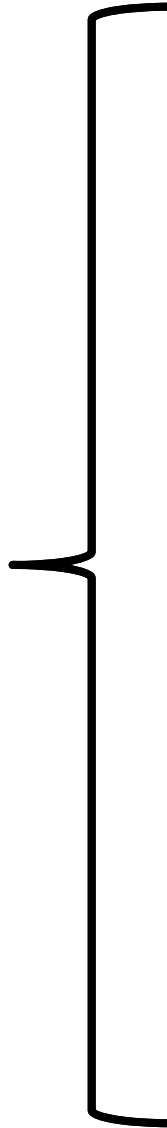
Michele Carpagnano

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Roma, 10 dicembre 2015

INDICE

COMPETITION
ADVOCACY



ASSETTO DEI
POTERI IN
ITALIA

ESERCIZIO DA
PARTE AGCM

EFFETTO SU
REGOLAZIONE
DEI MERCATI

ESPERIENZA
APPLICATIVA

L'ASSETTO DEI POTERI DI ADVOCACY IN ITALIA

L. N. 287/90: SET DI POTERI COMPLETO

- Art. 21 - segnalazioni *ex ante* / *ex post*
- Art. 21 *bis* - pareri *ex post* + potere di impugnazione
- Art. 22 - pareri *ex ante*

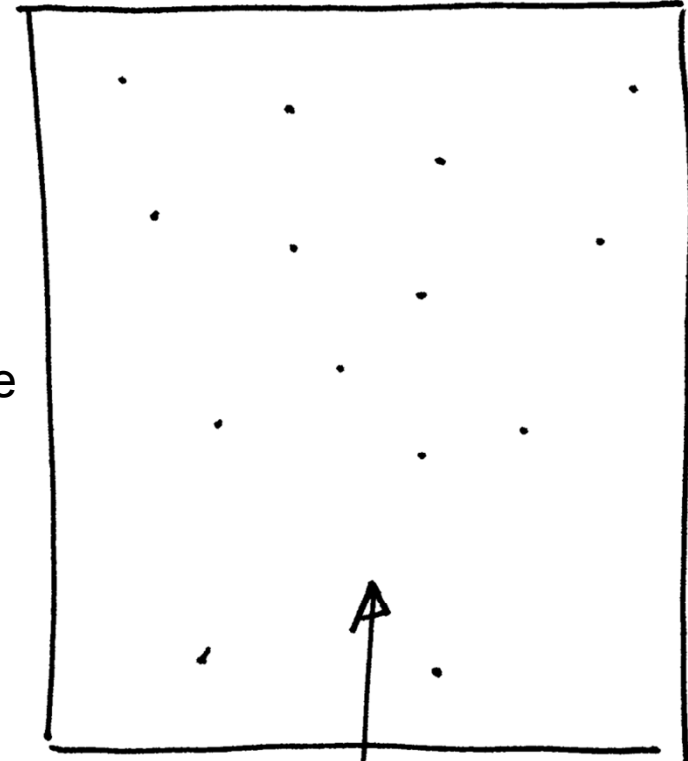
RUOLO COMPLEMENTARE ALL'ENFORCEMENT

CONTRIBUISCE A MIGLIORARE LA "QUALITA'" DELLA LEGISLAZIONE E LA COMPATIBILITA' UE

OBIETTIVO: GARANTIRE ASSETTO PRO-CONCORRENZIALE DEL MERCATO

- ✧ Mantenimento assetto del mercato pro-concorrenziale
- ✧ Creazione di condizioni *ex ante*
- ✧ Suggestere quando è necessario intervento del regolatore (... e quando no)

ADVOCACY



ENFORCEMENT

L'ESERCIZIO DEI POTERI DI ADVOCACY IN ITALIA

AGCM MOLTO ATTIVA: 185 INTERVENTI

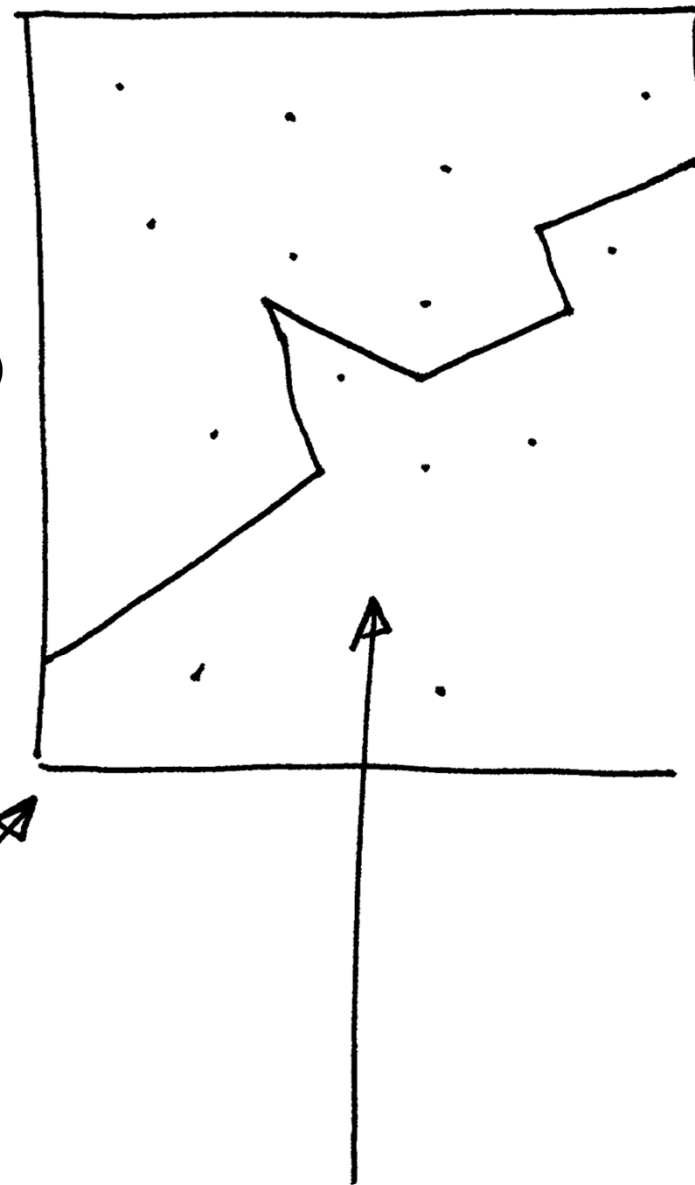
- 48 ex art. 21
- 78 ex art. 22 (50 su richiesta P.A. e 28 *ex officio*)
- 29 ex art. 21 *bis* (9 impugnazioni al TAR)
- 24 ex art. 22 su richiesta PCM
- 6 ex normative diverse da L. n. 287/90

ALCUNE QUESTIONI / SETTORI OGGETTO DI
INTERVENTO SI RIPETONO NEL TEMPO E
HANNO VISTO L'UTILIZZO DI UN MIX DI
INTERVENTI

- ✧ BANDI DI GARA
- ✧ ORARI ESERCIZI COMMERCIALI
- ✧ TPL

CONSOLIDAMENTO DI PRASSI
"GUIDA" PER LE AMMINISTRAZIONI

FUNZIONE "DIDATTICA" MA ANCHE
MOMENTO DI "CONFRONTO" TRA AMMINISTRAZIONI



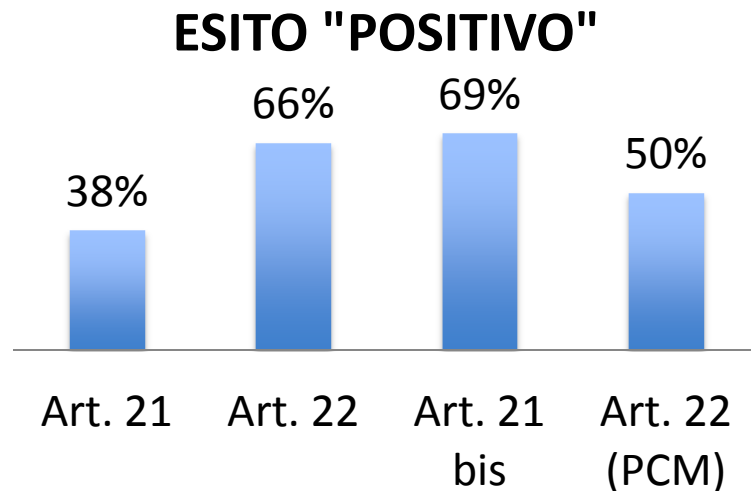
ADVOCACY

ENFORCEMENT

L'EFFETTO SULLA REGOLAZIONE DEI MERCATI

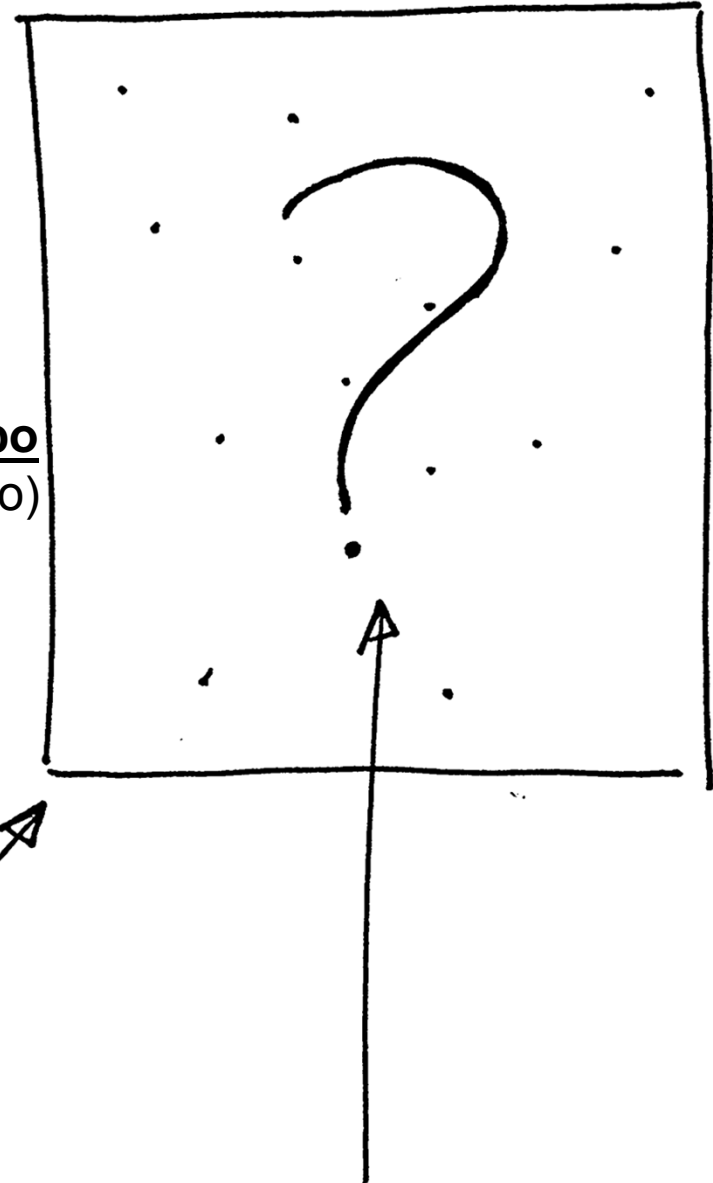
QUALE METODO PER VALUTARE L'EFFETTO?

- **Adeguamento a indicazioni AGCM richiede tempo**
(variabile a seconda dell'intervento e dello strumento)
- **Discrezionalità dell'Amministrazione**
(recepire indicazioni e in quale misura)
- **E' sufficiente analisi del dato formale? Oppure *ex post assessment*?**



ADVOCACY

ENFORCEMENT



ORARI APERTURA NEGOZI

(Artt. 21-bis, 21, 22)

- **AS1022 (2013) - art. 21 bis - Comune di Bolzano:**
Calendario delle chiusure domenicali e festive degli esercizi di vendita al dettaglio. Secondo AGCM: le restrizioni alla libertà in materia di orari e di giornate di apertura e chiusura degli esercizi commerciali ostacolano il normale dispiegarsi delle dinamiche competitive riducendo la possibilità differenziare il servizio adattandolo alla domanda e sono suscettibili di peggiore le condizioni di offerta e la libertà di scelta per i consumatori, senza giustificazioni di efficienza né di tutela di particolari interessi pubblici.



- **AS1147 (2014) - art. 22 - progetto di legge A.C. 1240.** Prevede eccezioni al principio generale secondo cui le attività commerciali sono svolte senza dover rispettare orari di apertura o chiusura o l'obbligo di chiusura domenicale.

In particolare:

- (1) individuazione di 12 giorni all'anno di chiusura obbligatoria;
- (2) potere dei comuni di predisporre accordi per definire orari e chiusure degli esercizi;
- (3) potere del sindaco, al fine di limitare l'afflusso pubblico in determinate zone e orari, di definire gli orari di apertura dei pubblici esercizi e delle attività commerciali e artigianali, qualora vi fossero esigenze di sostenibilità ambientale o sociale, di tutela dei beni culturali, di viabilità o di tutela del diritto dei residenti alla sicurezza o al riposo.

CASO TPL TOSCANA

- **AS 1184 (art. 21 bis):** Secondo AGCM il bando presentava alcune criticità: (1) subentro obbligatorio nelle universalità di beni mobili e immobili dell'*incumbent*, (2) indeterminatezza dell'oggetto della Gara (cd "lotti deboli") e (3) rilevanti carenze informative sullo stato dei beni oggetto di subentro obbligatorio e delle condizioni dei servizi.



La Regione ha preso atto dei rilievi dell'AGCM ed ha modificato il bando. Da notizie di stampa si apprende che il bando è stato aggiudicato ad un nuovo entrante (Autolinee Toscane - gruppo francese Ratp Dev).



- **AS 1117 (art. 22) - TPL REGIONE UMBRIA:** AGCM ha raccomandato che il bando di gara garantisca che l'eventuale disponibilità delle infrastrutture essenziali e delle altre dotazioni patrimoniali necessarie per lo svolgimento dei servizi non sia considerato un elemento di discriminazione tra i partecipanti e che siano previsti termini congrui entro i quali presentare le offerte.



- **AS 1139 (art. 21) - TPL PROVINCIA DI VERCELLI:** AGCM ha rilevato il conflitto di interessi della stazione appaltante in quanto potenziale partecipante alla gara: l'ente banditore – Provincia di Vercelli – è anche azionista dell'attuale gestore dei servizi. Rischio che regole di gara conferiscano ad *incumbent* un ingiustificato vantaggio concorrenziale.



ALCUNI CASI RECENTI ART. 21

- **AS 1113 - Circolari MISE:** pubblicazione *“listini prezzi praticati al consumo di alcuni prodotti petroliferi”* > prezzi correnti e futuri; dati raccolti da associazione di categoria > **Rischio:** scambio di info per coordinamento su prezzi con associazione veicolo > MISE ribadendo la necessità della rilevazione ha modificato la metodologia: rilevazione da parte delle CCIAA limitata ai prezzi praticati nel giorno di rilevazione.
- **AS 1153 - Legge regionale Campania:** *“Codice delle attività e delle imprese funebri”* > requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti a livello statale (e.g. iscrizione al registro regionale imprese funerarie). Coinvolgimento operatori concorrenti in organi consultivi rilevanti per rilascio autorizzazione/adozione di provvedimenti necessari per l'esercizio dell'attività.
- **AS 1135 - Leggi sulle professioni turistiche (varie leggi regionali / provinciali):** disposizioni che demandano la fissazione dei compensi - minimi o di riferimento - delle guide turistiche ad enti regionali o provinciali / associazioni di categoria. Alcune normative prevedono limitazioni all'esercizio della professione per i soggetti che abbiano conseguito l'abilitazione in una Regione o Provincia diversa da quella in cui intendono svolgere l'attività, nonché limitazioni dell'ambito territoriale in cui è consentito esercitare tale attività. La PAB e Regione Veneto hanno recepito le indicazioni AGCM.






ALCUNI CASI RECENTI ART. 21 BIS

- **AS 1138 - Comune di Venezia:** diniego autorizzazione per servizio di trasporto commerciale di persone in ragione della parziale coincidenza di percorso tra il nuovo servizio e quello di interesse generale svolto da ACTV S.p.A. e Alilaguna S.p.a.> Secondo AGCM, il diniego ha l'effetto di impedire ingiustificatamente l'ingresso di un nuovo operatore nel mercato, determinando un'impropria estensione, anche al mercato liberalizzato del trasporto commerciale, del monopolio che le società *incumbent* detengono nel mercato del TPL a Venezia.
- **AS 1190 - CCIAA Padova:** limitazioni nel bando per accesso a contributi regionali di tipo: regolamentare, territoriale e finanziario. La CCIAA ha comunicato di aver revocato il bando di gara oggetto di parere in vista di una ridefinizione dello stesso in modo da tenere conto delle osservazioni dell'AGCM.
- **AS 1172 - MEF:** DM "*Individuazione delle carte valori*" inserisce nell'elenco anche gli scontrini del gioco del lotto in quanto "*ricevuta di introito attestante pagamenti dovuti allo Stato*" con la conseguenza di rimettere la stampa e la fornitura degli scontrini all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in regime di monopolio con indebita estensione dell'ambito di esclusiva ad esso riconosciuto.



ALCUNI CASI RECENTI ART. 22

- **AS 1157 - MEF:** *Schema del bando di gara per la fornitura di angiografi ad uso vascolare e cardiologico.* L'AGCM ha auspicato, tenendo conto della struttura concentrata del mercato e della dimensione e del numero degli operatori attivi (quattro grandi multinazionali) l'eliminazione del limite di un solo lotto aggiudicabile per fornitore, al fine di evitare che si possano instaurare meccanismi collusivi fra le parti. 
- **AS 1141 - ASL Taranto:** *Diniego dell'affidamento del servizio CUP.* La segnalazione ha ad oggetto il provvedimento con il quale la ASL TA ha affidato il servizio CUP alle sole farmacie, non riconoscendo alle parafarmacie la possibilità di offrire tale servizio. Secondo l'AGCM, questa limitazione è ingiustificatamente lesiva delle norme e dei principi a tutela della concorrenza ed è altresì idonea a produrre ricadute negative sui consumatori, i quali vengono privati di un potenziale ulteriore canale di accesso al servizio CUP. 
- **AS 1136 – Regione Emilia Romagna:** *norme tecniche di attuazione della Proposta di Piano Regionale di Gestione dei rifiuti (PRGR) nella misura in cui limitano l'affidamento tramite procedure competitive ai rifiuti di origine urbana destinati al recupero ai soli casi in cui il Gestore non disponga di propri impianti.* Precludono alle società che concorrono nel mercato del recupero l'accesso a un input (i rifiuti differenziati) che non fa parte dell'esclusiva del Gestore (vd. A 444 – Akron). 

CONCLUSIONI

- Italia paese “ideale” per la *competition advocacy* (e per testare soluzioni innovative)
- La tutela della concorrenza è una esperienza “recente” (25 anni)
- L'*advocacy* è maggiormente efficace nella fase di “consolidamento” della cultura della concorrenza
- Dati confermano gli sforzi dell' AGCM per superare le tendenze alla protezione del “particolarismo” / “localismo” e per consolidare un approccio istituzionale basato sulla apertura dei mercati
- Cosa succede se la valutazione pro-concorrenziale *ex ante* / *ex post* non risulta corretta alla prova dei fatti?
- La risposta (in assenza di strumenti giurisdizionali *ad hoc*) passa per l'attività di monitoraggio costante e dalla messa a disposizione dei risultati all'opinione pubblica e scientifica
- La reputazione è uno strumento disciplinante molto forte e l'AGCM (dati alla mano) sembra aver intrapreso la strada giusta collocandosi tra le esperienze più avanzate a livello UE



MICHELE CARPAGNANO

michele.carpagnano@unitn.it

OSSERVATORIO PERMANENTE SULL'APPLICAZIONE DELLE REGOLE DI CONCORRENZA

Università degli Studi di Trento – Facoltà di Giurisprudenza

Tel. + 39 0461 281847– Fax +39 0461 1631111

Via Verdi 53, 38122 Trento – Italy