

DIREZIONE STUDI E ANALISI DELLA LEGISLAZIONE

ESITI DELL'ATTIVITÀ DI *ADVOCACY* NEL BIENNIO 2013-2014

PREMESSA

L'Autorità, in un'ottica di efficienza e di efficacia, ha avviato un'attività di monitoraggio degli esiti dei propri interventi di segnalazione e consultivi (*advocacy*) previsti dalla legge n. 287/90, **aggiornato a ottobre 2015**. In questo contesto, l'indagine si concentra sul tasso di ottemperanza inteso come rispondenza dei destinatari alle indicazioni fornite, senza indagini ulteriori circa l'impatto di tipo economico determinatosi sul mercato

Di seguito, nella **sezione I**, sono presentati i dati relativi al **biennio 2013-2014** analizzando, in particolare, dapprima i dati di sintesi e poi i dati di dettaglio suddivisi per strumento, con ulteriori specifiche quando rilevanti.

Gli interventi esaminati sono stati suddivisi come segue:

- segnalazioni adottate ai sensi dell'art. 21;
- pareri resi ai sensi dell'art. 21 *bis*;
- pareri adottati ai sensi dell'art. 22 su iniziativa dell'Autorità;
- pareri resi ai sensi dell'art. 22 su richiesta di pubbliche amministrazioni (al netto dei pareri resi alla PCM, vedi *infra*);
- pareri resi ai sensi dell'art. 22 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM)¹;
- pareri resi ai sensi di normative diverse dalla legge n. 287/90.

Gli esiti degli interventi sono stati classificati come segue:

- **positivo**: ottemperanza piena tra quanto richiesto e quanto attuato;
- **parzialmente positivo**: parziale ottemperanza²;

¹ Ai sensi dell'Art. 4 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla l. 24 marzo 2012, n. 27.

² I casi parzialmente positivi saranno oggetto di ulteriore verifica nel prossimo semestre. Si precisa che tale categoria include i casi in cui le amministrazioni o il legislatore, pur non risolvendo del tutto le criticità sollevate, hanno comunque agito o stanno agendo nella direzione auspicata: così, ad esempio, casi in cui vi sono in corso iniziative in sede parlamentare (AS1165 e AS1137), ovvero relativi ad affidamenti da parte di enti locali ritenuti non in linea con i requisiti previsti e per cui l'amministrazione sta procedendo nel senso auspicato, pur non avendo ancora concluso le relative procedure (AS1122), ovvero rivolti a più enti locali, soltanto alcuni dei quali hanno risposto positivamente alle indicazioni dell'Autorità (AS1135), ovvero in cui sono stati risolti alcuni dei profili critici oggetto della segnalazione (AS1116).

- **negativo**: mancata ottemperanza;
- **non valutabile**: impossibilità di giudizio per ragioni eterogenee³.

Nella **sezione II** sono presentati gli esiti degli interventi basati sui **nuovi poteri** a partire dalla loro introduzione - artt. 21-bis (2011-2015) e 22 PCM (2012-2015); completa la sezione il richiamo delle sentenze rilevanti della Corte Costituzionale.

Come accennato sopra, la rilevazione è aggiornata a ottobre 2015, ovvero ad una distanza di circa dieci mesi dall'ultima segnalazione del 2014. Infatti, per valutare compiutamente l'esito degli interventi è necessario lasciare trascorrere un determinato lasso di tempo per dar modo alle istituzioni destinatarie di adeguarsi. La stessa metodologia sarà seguita anche per il monitoraggio degli interventi dell'Autorità relativi all'anno 2015.

In particolare il progetto di monitoraggio prevede una verifica dei risultati degli interventi di advocacy due volte all'anno:

- una rilevazione parziale sarà predisposta entro il mese di novembre e riguarderà i risultati dell'anno precedente per intero e il primo semestre dell'anno in corso, con esiti naturalmente provvisori, che potranno essere anticipati nella Relazione annuale dell'Autorità che deve essere presentata al Presidente del Consiglio dei Ministri entro il 31 marzo di ogni anno;
- una seconda rilevazione finale verrà predisposta entro il mese di maggio e riguarderà i due anni precedenti per intero con risultati dunque da considerare più stabili, anche se i dati dell'ultimo dei due anni saranno poi riverificati nella successiva rilevazione. Questi dati saranno pubblicati sul sito istituzionale dell'Autorità in quanto completano e aggiornano i dati della Relazione Annuale. I dati che seguono sono il risultato di questa seconda rilevazione e dunque riguardano un biennio per intero 2013-2014.

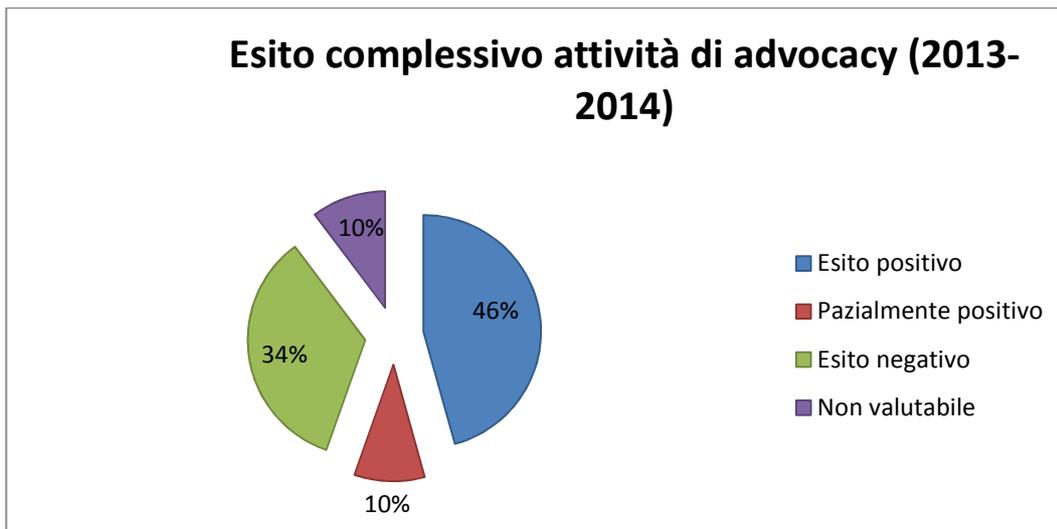
I. DATI DI SINTESI E ANALITICI 2013-2014

L'attività di monitoraggio ha riguardato tutti gli interventi di *advocacy* effettuati dal 1 gennaio 2013 al 31 dicembre 2014, per un totale di **185 delibere** (109 nel 2013 e 76 nel 2014) adottate ai sensi degli articoli 21, 22 e 21 *bis* della legge n. 287/90, oppure ai sensi di normative diverse dalla legge antitrust.

³ Nei casi in cui non è stato possibile dare un giudizio né positivo né negativo, perché, ad esempio, l'Autorità ha formulato suggerimenti rispetto al contenuto di atti non ancora adottati (cfr. AS1117, AST133), ha fornito il proprio parere nell'ambito di procedure tuttora in corso dinanzi ad altri organismi (cfr. AS1054), non ha chiesto l'adozione di condotte positive specifiche (cfr. AS1098 e AS1099), la normativa richiamata nell'intervento è cambiata (cfr. AS1031, AS1032).

Esito complessivo attività di advocacy (2013-2014)

Rispetto ai 185 interventi, 103 hanno avuto esito positivo (85 esito positivo e 18 parzialmente positivo), e 64 esito negativo; si sono poi registrati 19 casi non valutabili; in percentuale **gli esiti positivi sono stati 56%** (46% positivi e 10% parzialmente positivi), **gli esiti negativi sono stati 34%**, i casi non valutabili il 10%, come illustrato dal grafico che segue.



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2013 e 2014 (aggiornato a ottobre 2015)

Il risultato registrato è assai più soddisfacente di quelli emersi dalle precedenti rilevazioni effettuate negli anni passati, in analisi svolte a fini interni, che avevano fatto registrare tassi di successo pari al 32% per il 2007, al 31% per il 2008, al 16% per il 2009.

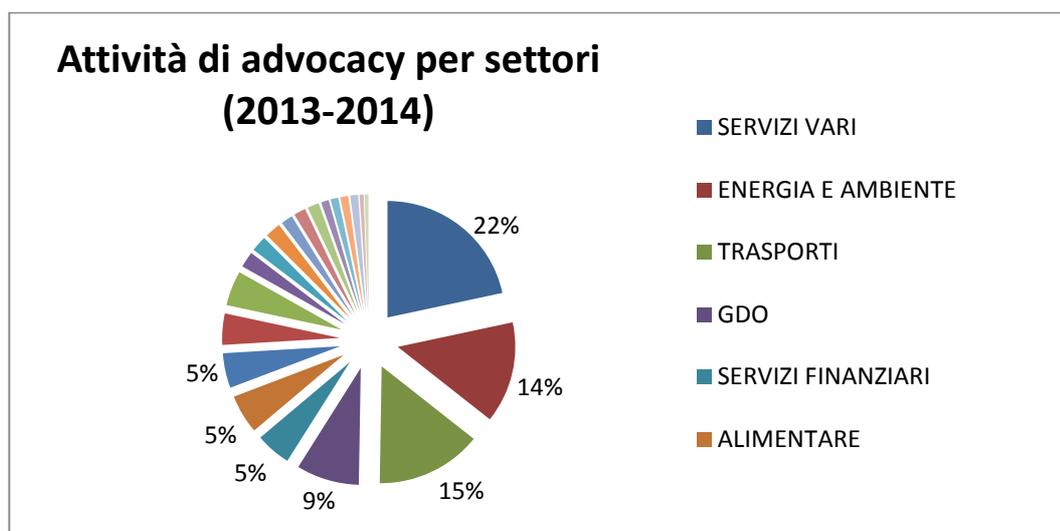
Per quanto riguarda la **ripartizione settoriale**, la tabella e il grafico che seguono, recanti rispettivamente il dato numerico e in percentuale, mettono in evidenza i settori dove gli interventi sono stati maggiormente concentrati.

Ripartizione settoriale interventi (2013-2014)

SERVIZI VARI	40
ENERGIA E AMBIENTE	26
TRASPORTI	27
GDO	16
SERVIZI FINANZIARI	9
ALIMENTARE	10
SANITA'	9
ASSICURAZIONI E FONDI PENSIONE	8
TELECOMUNICAZIONI/COMUNICAZIONI ELETTRONICHE	9
INFORMATICA	4
FARMACEUTICO	4

CINEMA	4
ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E SPORTIVE	3
ATTIVITA' PROFESSIONALI	3
IDRICO	3
SERVIZI PUBBLICI LOCALI	2
MEZZI DI TRASPORTO	2
EDITORIA E STAMPA	2
ATTIVITA' IMMOBILIARI	2
DIRITTI TELEVISIVI	1
TURISMO	1
TOTALE	185

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2013 e 2014 (aggiornato a ottobre 2015)



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2013 e 2014 (aggiornato a ottobre 2015)

Come si può vedere, il maggior numero di interventi ha riguardato i “**servizi vari**”, con il 22%, seguito da “**energia e ambiente**” e “**trasporti**”, rispettivamente con il 14% e il 15%, e da “**distribuzione commerciale**” con il 9%, che possono, da questo punto di vista, considerarsi trainanti.

Per quanto attiene alla **distribuzione per base giuridica**, su un totale di **185** interventi:

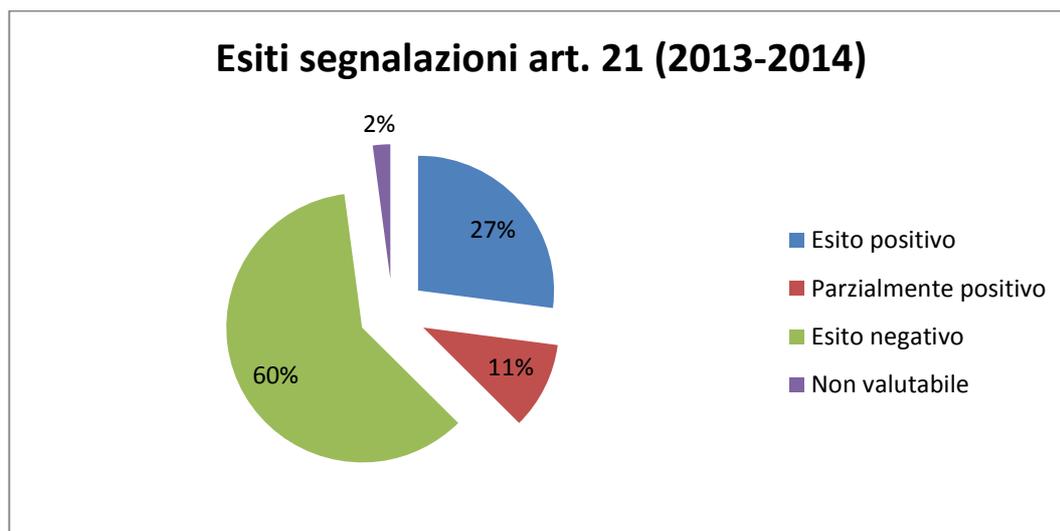
- **48** sono stati adottati ai sensi dell’art. 21,
- **78** ai sensi dell’art. 22, di cui 50 su richiesta di pubbliche amministrazioni e 28 *ex officio*,
- **29** ai sensi dell’art. 21 *bis*,
- **24** ai sensi dell’art. 22 su richiesta della PCM,
- **6** ai sensi di normative diverse dalla legge n. 287/90⁴.

⁴ Si tratta di n. 6 interventi effettuati ai sensi di normative diverse dalla legge n. 287/90. In 4 casi si è trattato di pareri emessi ai sensi dell’art. 4 del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012 in materia di obblighi di dismissione di società strumentali pubbliche (norma non più vigente in quanto dichiarata incostituzionale per violazione dei principi del riparto di competenze tra Stato e Regioni); nei restanti 2 casi, la base giuridica è stata l’art. 19, comma 1, del d.lgs. 259/2003 recante Codice delle comunicazioni elettroniche. In 3 casi si è avuto esito positivo, in 1 caso esito negativo, in 2 non valutabile.

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

Esito segnalazioni adottate ai sensi dell'art. 21

Relativamente agli **interventi ai sensi dell'art. 21**, il risultato evidenzia una percentuale di ottemperanza pari al **38% di esiti positivi** (27% positivi e 11% parzialmente positivi), a fronte di un **60% di esiti negativi** e un 2% di non valutabili, come illustrato dal grafico che segue.



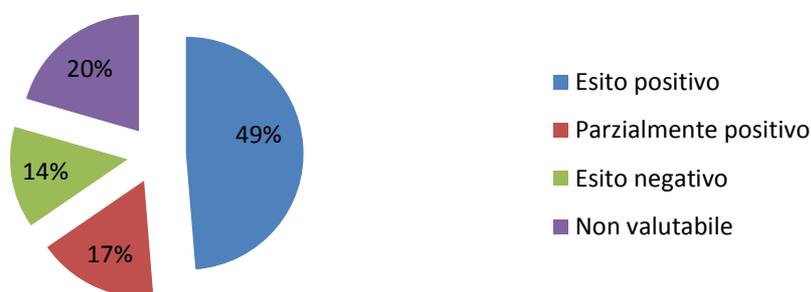
Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2013 e 2014 (aggiornato a ottobre 2015)

Per completezza, nel confronto tra il 2013 e il 2014, il numero degli interventi è calato (da 28 a 20), sono diminuiti gli esiti negativi (da 21 a 8, in percentuale da 75% a 40%), gli esiti positivi sono lievemente diminuiti (da 7 a 6); nel 2014 si sono registrati anche 5 casi parzialmente positivi e un caso non valutabile.

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

Per quanto riguarda gli **interventi ai sensi dell'art. 22**, il dato dimostra risultati più soddisfacenti. Si rileva, infatti, un **tasso di successo del 66%** (49% esiti positivi, 17% parzialmente positivi), a fronte di un **14% di esiti negativi** e un 20% di non valutabili, come illustrato dal grafico che segue.

Esito pareri art. 22 totale (2013-2014)



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2013 e 2014 (aggiornato a ottobre 2015)

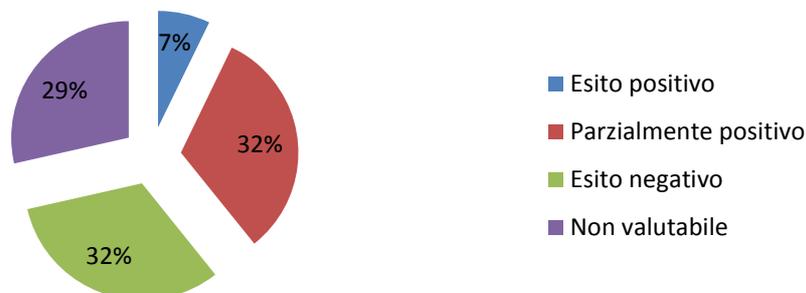
Raffrontando il 2013 e 2014, a differenza delle segnalazioni ex art. 21, nel caso dei pareri ex art. 22 il dato è omogeneo per il 2013 e 2014, per numero di pareri resi (39 in entrambi gli anni), esito positivo (19 in entrambi gli anni), parzialmente positivo (da 7 a 6), esito negativo (da 6 a 5), non valutabile (da 7 a 9).

Distinguendo il dato tra pareri adottati su iniziativa dell'Autorità e quelli decisi *ex officio* si ottengono i risultati illustrati dai seguenti grafici.

Esito pareri adottati ai sensi dell'art. 22 su iniziativa dell'Autorità

Dei **50 pareri emessi su istanza**, il **tasso di successo è del 64%** (32% esiti positivi, 32% esiti parzialmente positivi). Il grafico sotto mostra i risultati indicati.

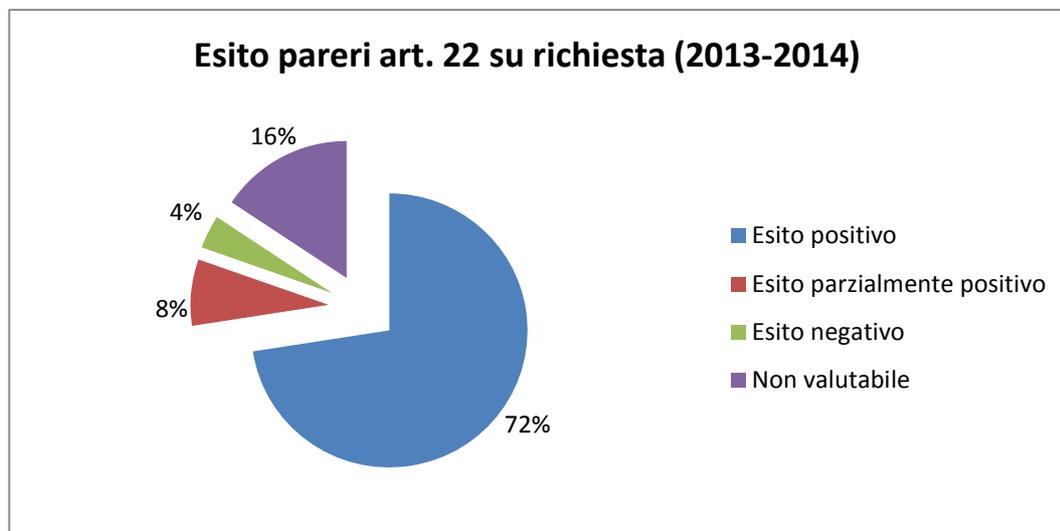
Esito pareri art. 22 su richiesta (2013-2014)



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2013 e 2014 (aggiornato a ottobre 2015)

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

Quanto ai pareri adottati su iniziativa dell'Autorità, l'Autorità è intervenuta in **28 casi ex officio**, con un **tasso di successo dell'80%** (72% esiti positivi, 8% parzialmente positivi, come indicato nel grafico seguente.



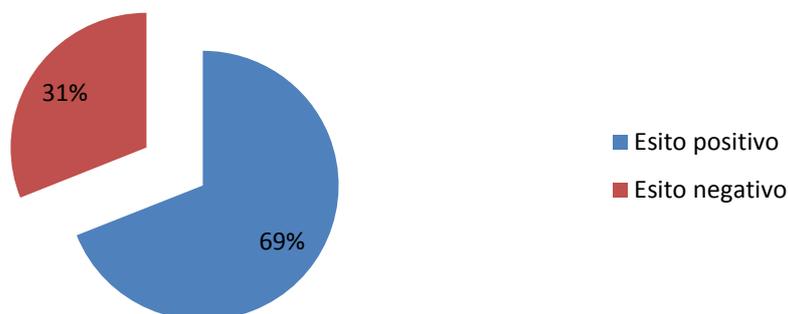
Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2013 e 2014 (aggiornato a ottobre 2015)

Per quanto riguarda i pareri adottati ai sensi dell'art. 21 bis, si consideri il grafico che segue.

Esito pareri adottati ai sensi dell'art. 21 bis

Nel periodo in esame, gli interventi ai sensi dell'art. 21 bis sono stati **29** (7 alle amministrazioni centrali e 22 a quelle locali), rispetto ai quali si è registrato un **tasso di successo globale pari al 69%**, nel senso che l'atto è stato modificato a seguito del parere reso dall'Autorità (corrispondente a 20 esiti positivi). Il tasso di successo maggiore si registra tra le amministrazioni locali. Tale dato non tiene conto dei contenziosi pendenti. Il grafico che segue illustra tali dati.

Esiti segnalazioni art. 21 bis (2013-2014)



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2013 e 2014. Il dato non tiene conto dei contenziosi pendenti (aggiornato a ottobre 2015)

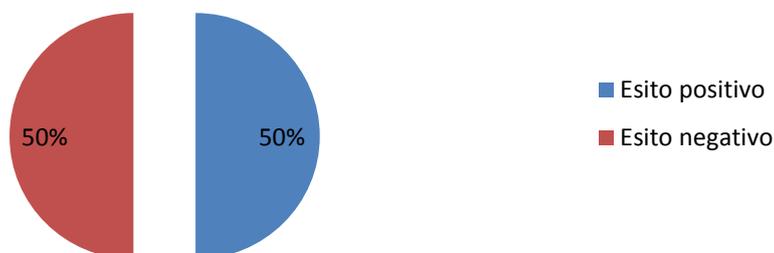
Gli interventi si sono concentrati nei settori dei servizi vari e assicurazioni (ciascuno con 6 casi), trasporti (5 casi) e grande distribuzione organizzata (4 casi); gli altri hanno riguardato servizi finanziari, sanità, alimentare, ciascuno con 2 casi, e un solo parere nel settore idrico e uno nelle attività ricreative.

Si precisa che nel passaggio tra il 2013 e 2014 si nota una diminuzione del numero di interventi (da 22 a 7), con una flessione degli esiti positivi, passati dal 73% al 57% (da 16 a 4).

Esito pareri adottati ai sensi dell'art. 22 alla PCM

Nel periodo considerato sono stati resi 24 pareri alla PCM, nella metà dei quali la PCM impugnò l'atto dinanzi la Corte Costituzionale.

Esito pareri 22 PCM (2013-2014)

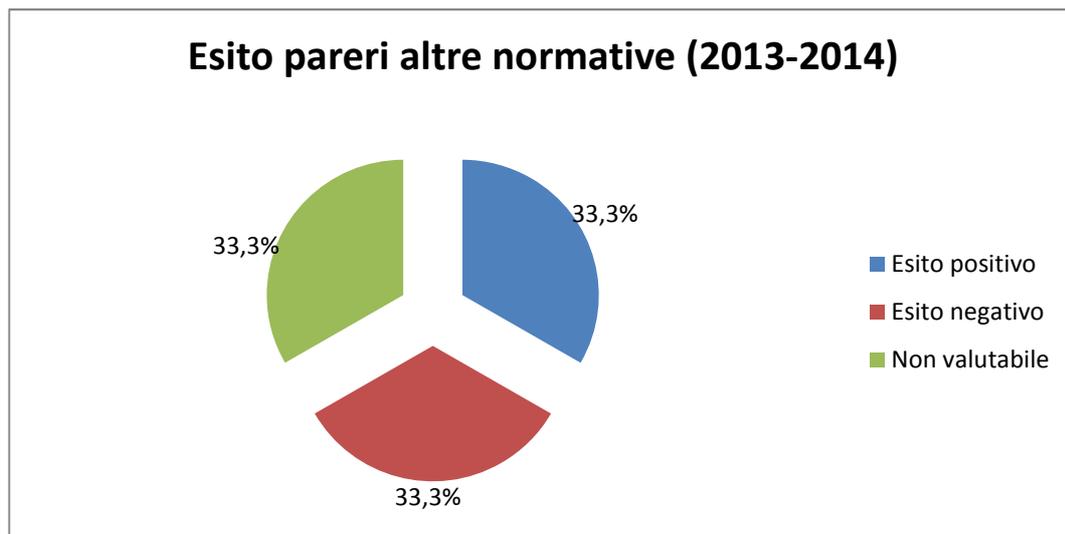


Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2013 e 2014 (aggiornato a ottobre 2015)

Mettendo a confronto 2013 e 2014, sono diminuite le richieste di parere (da 87 nel 2013 a 64 nel 2014), così come di conseguenza i pareri resi (da 15 nel 2013 a 9 nel 2014) e i ricorsi proposti dalla PCM (da 9 nel 2013 a 3 nel 2014).

Esito pareri adottati ai sensi di normative diverse dalla legge 287/90

Per quanto riguarda i pareri basati su altre normative diverse dalla legge antitrust, l'Autorità ha reso sei pareri, 2 dei quali con esito positivo, 2 con esito negativo, 2 non valutabili.



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2013 e 2014 (aggiornato a ottobre 2015)

II. DATI DI SINTESI RIFERITI AI NUOVI POTERI (21-BIS E 22 PCM)

Esito pareri ai sensi dell'art. 21 bis

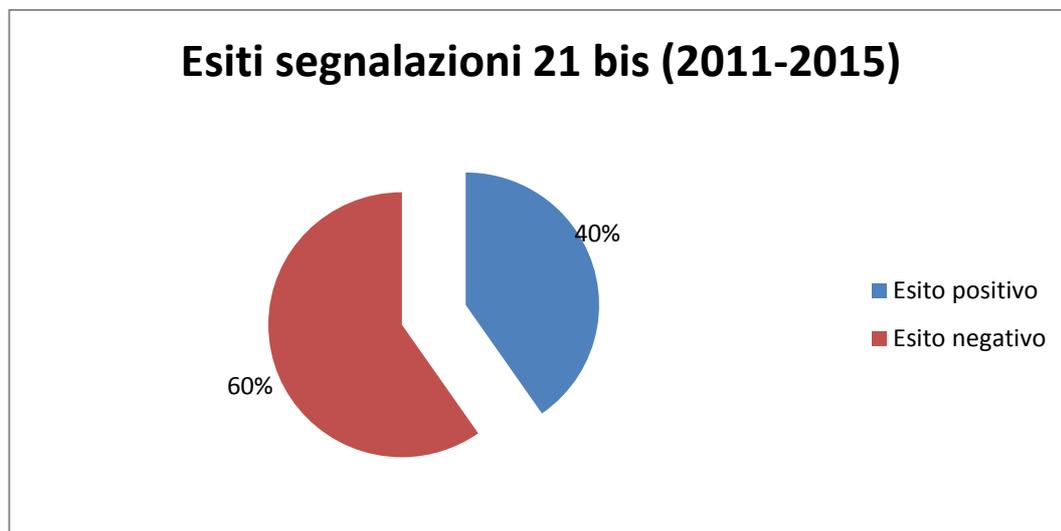
Dall'introduzione dei poteri conferiti dall'art. 21 bis della legge n. 287/90, nel 2011, ad oggi (ottobre 2015), l'Autorità ha adottato **62 pareri**. Il grafico sotto riporta gli esiti di tali pareri⁵.

I settori maggiormente interessati sono quelli dei trasporti (17), servizi vari (8), grande distribuzione (7), assicurazione (7), servizi finanziari (5).

Per quanto riguarda le amministrazioni destinatarie, la maggior parte sono costituite dagli enti locali (47 pareri) rispetto a quelle centrali (15). In 5 casi (su

⁵ Il risultato considera positivi gli adeguamenti da parte delle amministrazioni destinatarie e negativi i casi di non adeguamento, che includono i casi in cui l'Autorità ha proposto ricorso e quelli in cui ha deciso di non proporlo. Si precisa che sono stati considerati con esito negativo 2 pareri adottati ad ottobre in cui l'amministrazione non si è adeguata e i termini per impugnare scadono il prossimo gennaio. Inoltre, il dato non tiene conto del contenzioso pendente, pertanto potrà subire eventualmente modifiche all'esito del contenzioso.

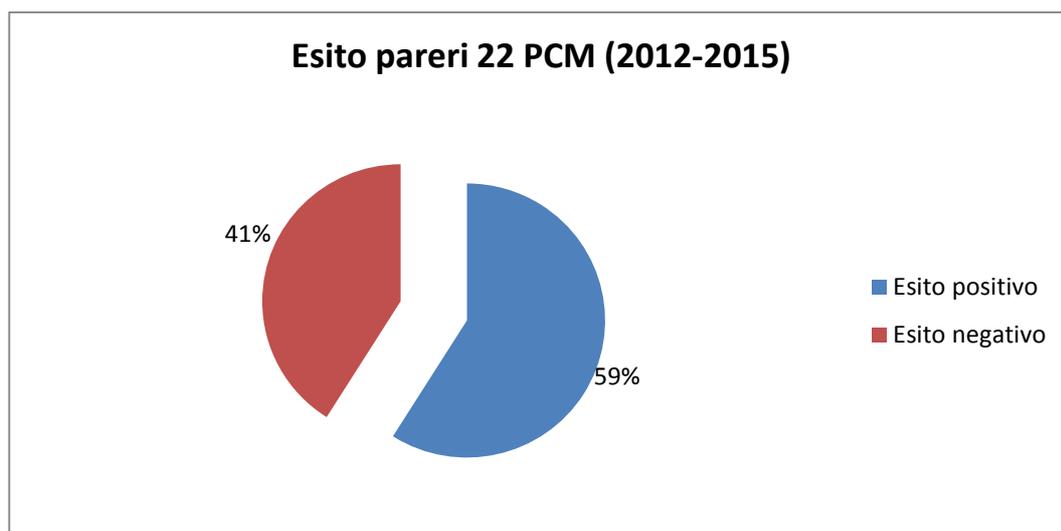
15) l'amministrazione centrale ha ottemperato, un tasso di successo maggiore si riscontra da parte delle amministrazioni locali che si sono adeguate in 24 casi (su 47), dunque in quasi il 50% dei casi.



Fonte: Elaborazioni dati AGCM 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015 (aggiornato a ottobre 2015)

Esito pareri ai sensi dell'art. 22 alla PCM

Dall'entrata in vigore del d.l. n. 1/2012 ad oggi (ottobre 2015) l'Autorità ha ricevuto dalla PCM 244 richieste di parere su leggi regionali, in relazione alle quali in **39 casi** ha ritenuto di segnalare una violazione dei principi di concorrenza. Il grafico sotto mostra la percentuale dei casi in cui, a seguito del parere dell'Autorità, la PCM ha proposto ricorso alla Corte Costituzionale.



Fonte: Elaborazioni dati AGCM 2012, 2013, 2014 e 2015 (aggiornato a ottobre 2015)

Più in particolare, dei **39 casi** in cui l'Autorità ha ravvisato nella norma regionale profili restrittivi della concorrenza, la PCM in **23 casi** (pari al **59%** del totale) ha

dato seguito al parere dell'Autorità e ha coerentemente proposto l'impugnativa: di questi, **15** casi sono giunti a definizione davanti alla Corte ed hanno avuto il seguente esito: in **11** casi la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme; in **3** casi il ricorso è stato dichiarato inammissibile; **1** caso è stato rigettato per erroneità del presupposto interpretativo.

Agli 11 casi di esito positivo dovuti alla intervenuta sentenza della Corte Costituzionale, devono aggiungersi altri 2 casi in cui il successo è derivato dalla modifica della norma regionale successivamente al parere espresso dall'Autorità. Ne deriva, in conclusione, che, dall'avvio dell'esercizio della nuova attribuzione fino ad oggi, il tasso di successo dei pareri resi dall'Autorità davanti alla Corte risulta pari **al 73%**.