

DIREZIONE STUDI E ANALISI DELLA LEGISLAZIONE

## ESITI DELL'ATTIVITÀ DI *ADVOCACY* NEL BIENNIO 2014-2015

### 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 2014-2015** 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 2016**.

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:

- segnalazioni adottate ai sensi dell'art. 21;
- pareri resi ai sensi dell'art. 21 *bis*;
- pareri adottati ai sensi dell'art. 22 in totale;
- 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)<sup>1</sup>;
- 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 ottemperanza<sup>2</sup>;

---

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

- **negativo**: mancata ottemperanza;
- **non valutabile**: impossibilità di giudizio per ragioni eterogenee<sup>3</sup>.
- 

Come evidenziato nella precedente pubblicazione relativa al biennio 2013-2014 (inclusiva anche di una rilevazione più ampia per i nuovi poteri ai sensi dell'art. 21 bis e dell'art. 22 per i pareri alla PCM), il progetto di monitoraggio prevede una verifica dei risultati degli interventi di *advocacy* due volte l'anno:

- 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;
- 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 2014-2015.

## I. DATI DI SINTESI E ANALITICI 2013-2014

L'attività di monitoraggio ha riguardato tutti gli interventi di *advocacy* effettuati dal 1 gennaio 2014 al 31 dicembre 2015, per un totale di **176 delibere** (76 nel 2014 e 100 nel 2015) 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 riportate due tabelle contenenti gli elenchi di tutti gli interventi considerati in questo monitoraggio, con l'indicazione degli esiti (*Allegati 1 e 2*).

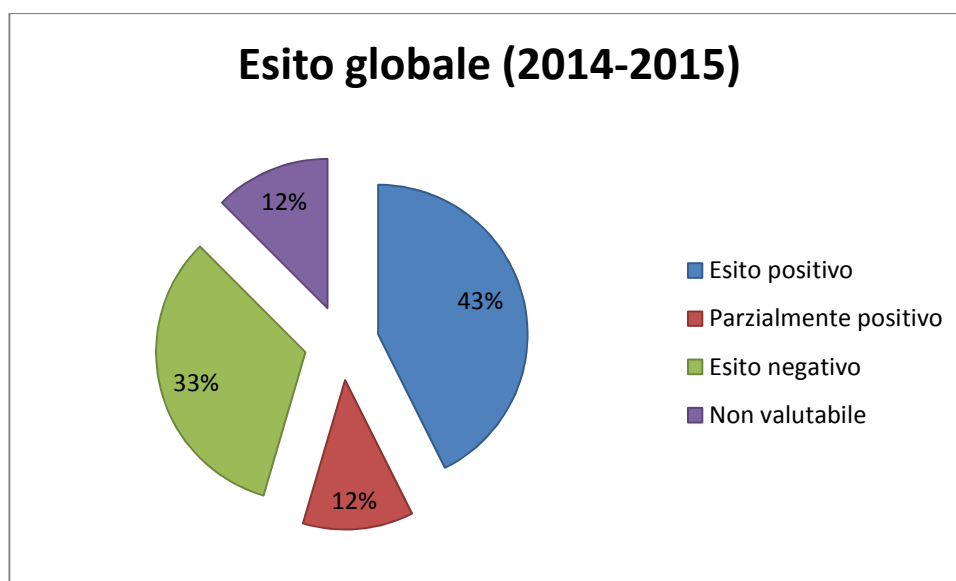
### *Esito complessivo attività di advocacy (2014-2015)*

Sul totale di 176 interventi, in 96 casi si è avuto un esito positivo (75 esiti positivi e 21 parzialmente positivi) pari a un tasso di successo del 55% (43% di esiti positivi e 12% di parzialmente positivi), gli esiti negativi sono stati il 33% (58 casi) mentre vi è stata una percentuale di non valutabili del 12%, come evidenziato nel grafico che segue.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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, AS1133), 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).



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2014 e 2015 (aggiornato a maggio 2016)

Il risultato registrato risulta nettamente migliorato sia rispetto a quello emerso nell'ultima rilevazione relativa al 2014 e al primo semestre 2015 (39% esiti positivi e 34% esiti negativi) sia a quella relativa agli anni 2013-2014 (44% esiti positivi e 10% parzialmente positivi), sia infine guardando a rilevazioni più lontane nel tempo, che avevano fatto registrare tassi di successo pari al 32% per il 2007, al 31% per il 2008, al 16% per il 2009.

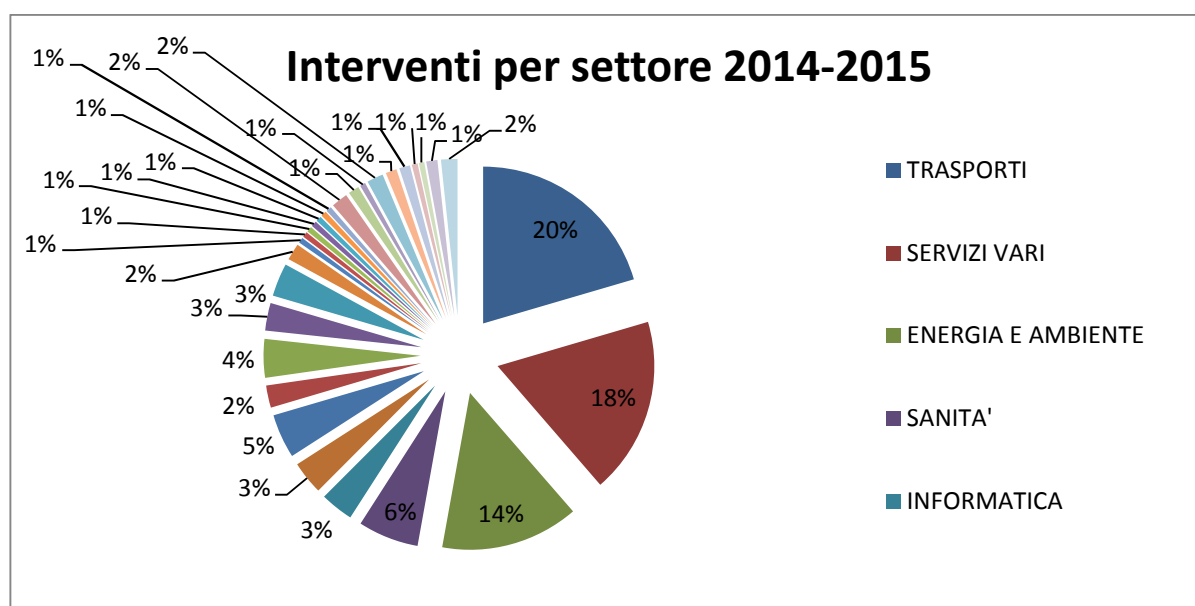
#### ***Ripartizione settoriale interventi (2014-2015)***

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

SETTORE	2014	2015
Servizi vari	16	16
Energia e ambiente	13	12
Trasporti	11	25
Sanità	6	5
Servizi finanziari	4	4
TLC/Comunicazioni elettroniche	4	3
Alimentare	4	2
Idrico	2	4
Servizi pubblici locali	2	1
Mezzi di trasporto	2	-
Editoria e stampa	2	-
GDO	2	1
Cinema	2	-
Assicurazioni e fondi pensione	1	1

Informatica	1	5
Farmaceutico	1	2
Attività ricreative, culturali e sportive	1	-
Attività professionali	1	4
Attività immobiliari	1	-
Agricoltura	-	-
Servizi postali	-	4
TV-Radio televisione		1
Credito		1
Istruzione		1
Materiale elettrico ed elettronico	-	1
Attività manifatturiere		1
Turismo		3
Ristorazione		1
Diritti televisivi		1
Minerali non metalliferi		1
<b>Totale</b>	<b>76</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2014 e 2015



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2014 e 2015

Come nella rilevazione precedente, considerando insieme il 2014 e il 2015, il maggior numero di interventi ha riguardato il settore dei **trasporti** con il **20%** (36 interventi), seguito dal settore **servizi vari** con il **18%** (32 interventi), e dal settore **energia e ambiente** con il **14%** (25 interventi), che possono, pertanto, da questo punto di vista, essere considerati i settori che attraggono la gran parte dell'attività di *advocacy*. Seguono il settore della sanità (11 interventi), dei servizi finanziari (8 interventi), dell'informatica (6 interventi), servizi idrici (6 interventi), attività professionali (5 interventi), servizi postali (4 interventi), mentre gli altri settori registrano un numero di interventi inferiore.

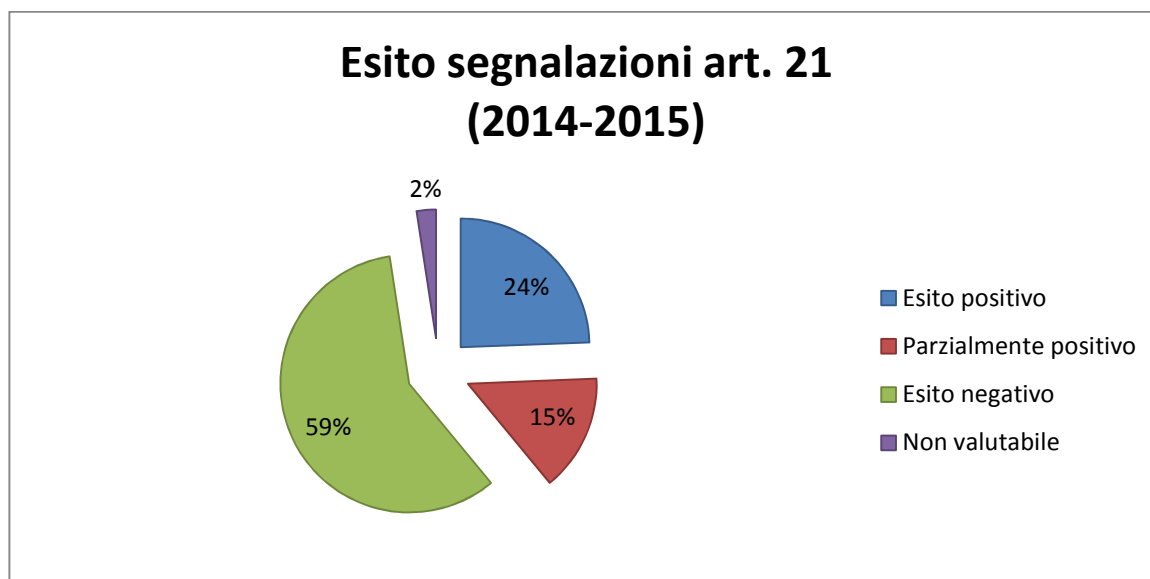
Per quanto attiene alla **distribuzione per base giuridica**, nel periodo considerato, su un totale di **176** interventi:

- **41** sono stati adottati ai sensi dell'art. 21;
- **84** ai sensi dell'art. 22;
- **25** ai sensi dell'art. 21-*bis*;
- **23** ai sensi dell'art. 22 su richiesta della PCM;
- **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.

### ***Esito segnalazioni adottate ai sensi dell'art. 21***

Rispetto alle **41** segnalazioni adottate dall'Autorità ai sensi dell'art. 21 (20 nel 2014 e 21 nel 2015), il tasso di successo globale è stato pari al **39%** (era 43% nell'ultima rilevazione), dato dalla somma di esiti positivi (24%) e parzialmente positivi (15%), a fronte di esiti negativi per il **59%** e una percentuale trascurabile di non valutabili (2%). Il grafico riportato sotto illustra lo spaccato dei risultati anzidetti.



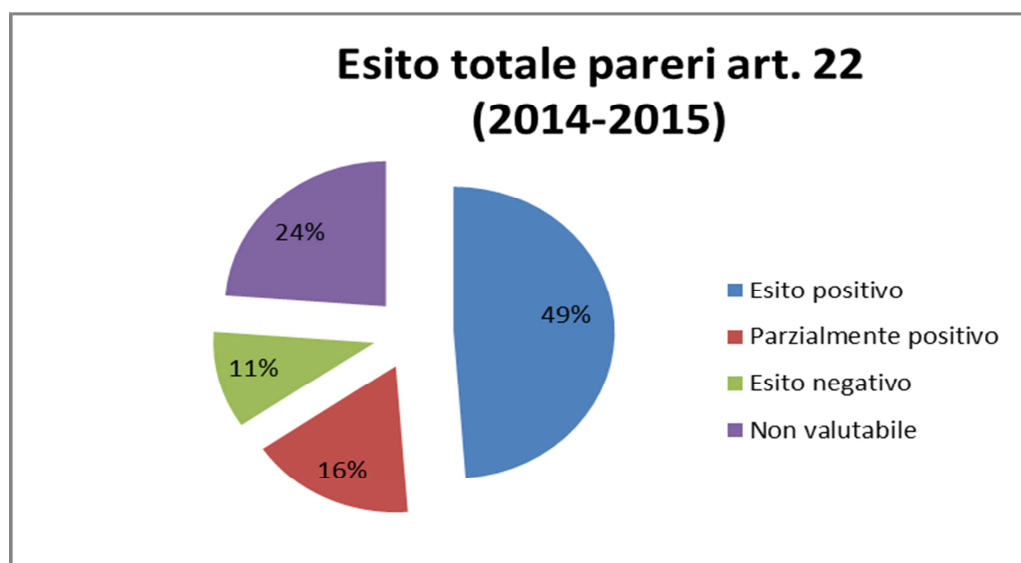
Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2014 e 2015

Nel 2014 gli esiti sono stati positivi nel 60% dei casi (sommando 35% esiti positivi e 25% parzialmente positivi) e negativi nel 35%, mentre nel 2015 gli esiti positivi sono scesi al 19% (sommando 14% esiti positivi e 5 esiti parzialmente positivi) mentre sono aumentati all' 81% di esiti negativi. Ciò riduce in parte la significatività del dato aggregato.

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

Degli **84** pareri resi ai sensi dell'art. 22 nel biennio considerato (39 nel 2014 e 45 nel 2015), **62** sono stati adottati su richiesta delle amministrazioni centrali o locali, **22** su iniziativa dell'Autorità.

Gli esiti di tali pareri evidenziano un risultato più soddisfacente rispetto ai precedenti ex art. 21, con un dato positivo del **65%**, (**49%** di esiti positivi e **16%** di parzialmente positivi), a fronte di un **11%** di esito negativo e di un **24%** non valutabile, come mostra il grafico che segue.



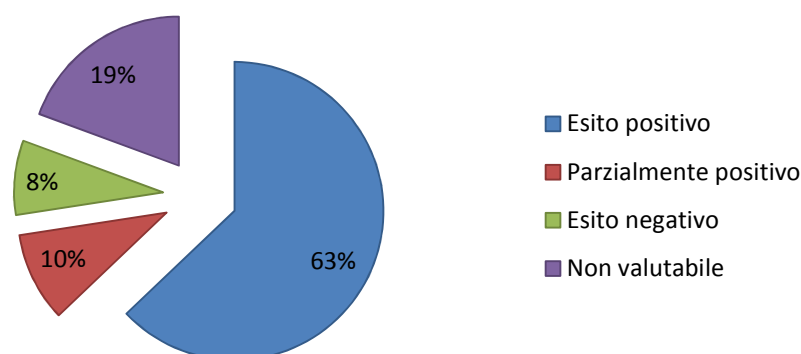
Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2014 e 2015

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

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

Considerando il dato totale dei pareri resi ai sensi dell'art. 22 su richiesta (62), il tasso di successo è stato del **73%** di esiti positivi (63% positivi, 10% parzialmente positivi).

## Esito pareri art. 22 su richiesta PA

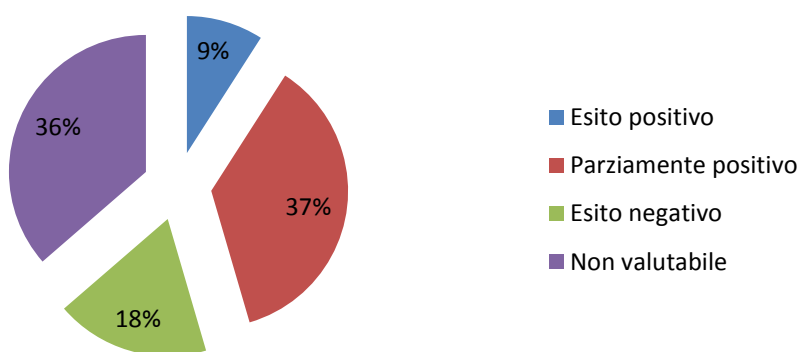


Distinguendo in base all'amministrazione centrale o locale richiedente, dei **62** pareri emessi su richiesta, **46** provengono da amministrazioni centrali e **16** da amministrazioni locali, il tasso di successo nel primo caso (amministrazione centrale) è del **78%**, nel secondo caso (amministrazione locale), il tasso di successo è del **50%** (**19%** esiti positivi, **31%** parzialmente positivi).

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

Per quanto attiene ai 22 pareri adottati dall'Autorità di propria iniziativa, il tasso di successo è stato del **46%** (**9%** esito positivo e **37%** parzialmente positivo), come mostra il grafico che segue.

## Esito pareri art. 22 d'ufficio

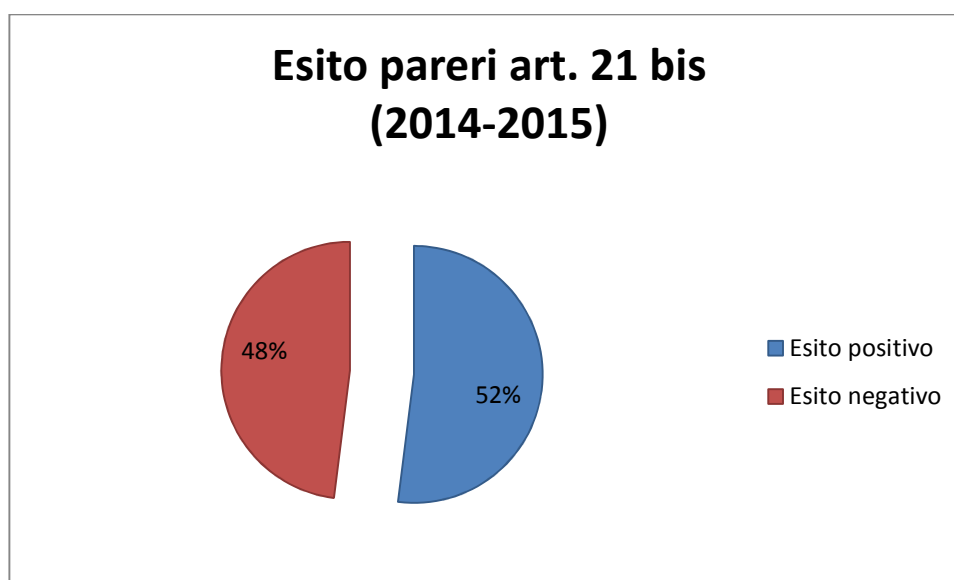


In tale contesto risulta confermato che le misure pubbliche che presentano maggiori criticità concorrenziali sono quelle provenienti dalle amministrazioni locali. Infatti, considerando il dato distintamente per amministrazione locale e centrale destinataria, dei **22** pareri adottati, **12** sono stati indirizzati agli enti locali, i restanti **10** alle amministrazioni centrali. Quanto ai risultati ottenuti, sui

**10** pareri rivolti alle amministrazioni centrali, non c'è stato nessun esito positivo, il **30%** (3 pareri) ha dato esito parzialmente positivo, il **20%** (2 pareri) esito negativo, il **50%** (5 pareri) esito non valutabile. Con riferimento ai pareri rivolti ad amministrazioni locali, su **12** interventi, il **17%** ha dato esito positivo (2 pareri), il **17%** (2 pareri) ha dato esito negativo, il **41%** (5 pareri) parzialmente positivo, il **25%** (3 pareri) non valutabili.

### ***Esito pareri adottati ai sensi dell'art. 21 bis***

Nel periodo in esame, gli interventi ai sensi dell'art. 21-*bis* sono stati **25** (8 alle amministrazioni centrali e 17 a quelle locali), rispetto ai quali si è registrato un tasso di successo aggregato pari al **52%**, nel senso che l'atto è stato modificato a seguito del parere reso dall'Autorità (corrispondente a 13 esiti positivi e 12 negativi), come illustrato dal grafico riportato sotto:



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2014 e 2015

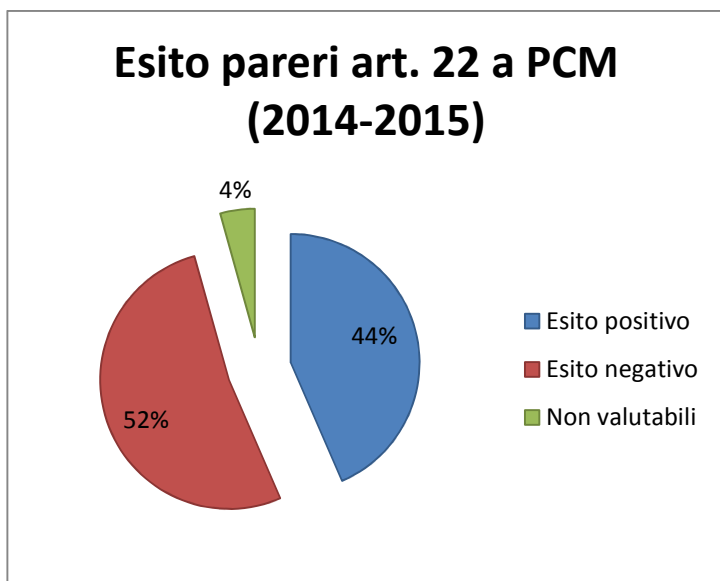
Per quanto attiene agli interventi che hanno dato esito negativo, la maggiore reticenza si è registrata da parte delle amministrazioni locali (9) piuttosto che da quelle nazionali (3), in controtendenza rispetto al dato emerso nella rilevazione precedente. Il dato non considera il contenzioso pendente.

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

Nel corso del 2014 sono pervenute **64** richieste da parte della PCM; nel corso del 2015 le richieste sono state **80** per un totale di **144** richieste.

Rispetto a tali richieste, in **23 casi** l'Autorità ha ritenuto di esprimere un parere, nella quasi metà dei quali (**10**) la PCM ha proposto ricorso alla Corte Costituzionale. In percentuale, il totale raggiunto di esiti positivi e negativi risulta rappresentato nel grafico sotto





Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2014 e 2015

Mettendo a **confronto 2014 e 2015**, il dato relativo alle richieste di parere evidenzia un incremento delle richieste pervenute dalla PCM (64 nel 2014, 80 nel 2015), cui è corrisposto anche un incremento dei pareri resi: 9 pareri resi nel 2014 a fronte di 14 pareri resi nel 2015. In tale quadro, è cambiato significativamente il dato relativo alla positiva rispondenza della PCM alle indicazioni ricevute dall'Autorità. Il trend che emerge evidenzia, infatti, un netto miglioramento nel 2015: mentre nel 2014 la PCM ha proposto ricorso in 3 casi sui 9 pareri inviati, nel 2015 il ricorso ha riguardato 7 casi sui 14 pareri inviati, passando in percentuale dal **33% al 50%** di **aderenza** alle indicazioni dell'Autorità.

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

Per quanto riguarda i pareri basati, oltre che sull'art. 22, anche su altre normative diverse dalla legge antitrust (in particolare, il d.lgs. 259/2003 recante *Codice delle comunicazioni elettroniche*), l'Autorità ha reso numerosi pareri standard e 3 pareri più articolati, rispetto ai quali gli esiti sono stati uno positivo, uno parzialmente positivo e uno negativo.

***Allegato 1*** – Elenco degli interventi nel 2014 con l'indicazione degli esiti

***Allegato 2*** – Elenco degli interventi nel 2015 con l'indicazione degli esiti