

DIREZIONE STUDI E ANALISI DELLA LEGISLAZIONE

ESITI DELL'ATTIVITÀ DI *ADVOCACY* NEL BIENNIO 2016-2017

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 2016 - 2017** 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 2018**.

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**.

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;

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*), "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".

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

In base alla **ciclicità** del monitoraggio, tutti gli esiti parzialmente positivi, gli esiti negativi e quelli non valutabili registrati per gli interventi del **2017** saranno oggetto di **rivalutazione** nel prossimo ciclo che si svolgerà nel 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 giugno 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 2016-2017.

II. DATI DI SINTESI E ANALITICI 2016 - 2017

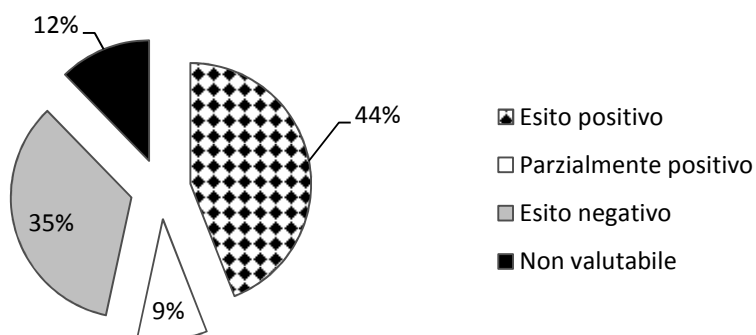
L'attività di monitoraggio ha riguardato tutti gli interventi di *advocacy* effettuati dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2017, per un totale di **236 delibere** (106 nel 2016 e 130 nel 2017) adottate ai sensi degli articoli 21, 22 e 21 *bis* della legge n. 287/90, oppure ai sensi di normative diverse 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.ti A e all. B).

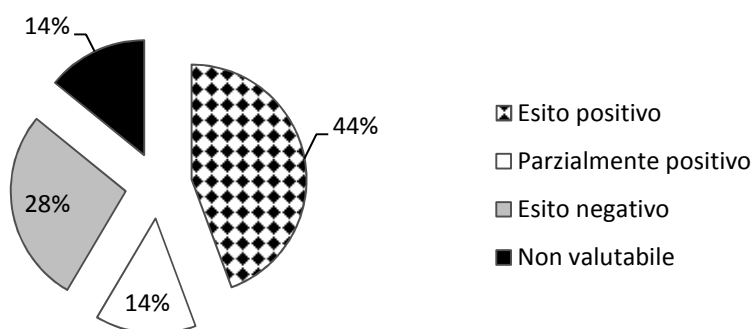
1. Esito complessivo attività di advocacy (2016-2017)

Sul totale di **236 interventi**, il tasso di successo è stato del **53%** (44% esiti positivi, 9% parzialmente positivi), corrispondente a 126 casi (104 esiti positivi e 22 parzialmente positivi), gli esiti negativi sono stati il 35% (81 casi) mentre vi è stata una percentuale di non valutabili del 12% (29 casi).

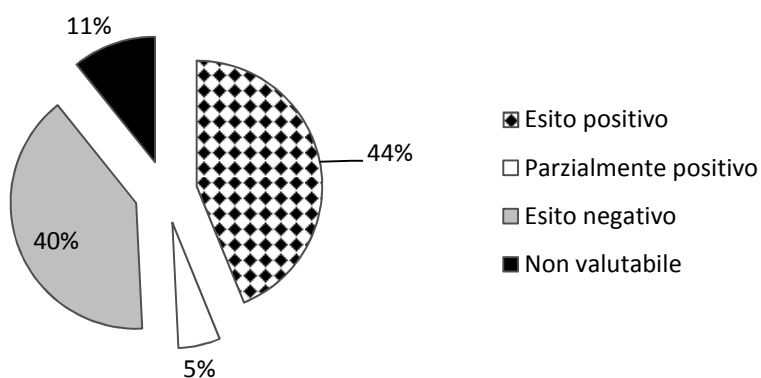
Esito complessivo advocacy (2016-2017)



Esito complessivo advocacy (2016)



Esito complessivo advocacy (2017)



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2016 e 2017

2. Ripartizione settoriale interventi (2016 - 2017)

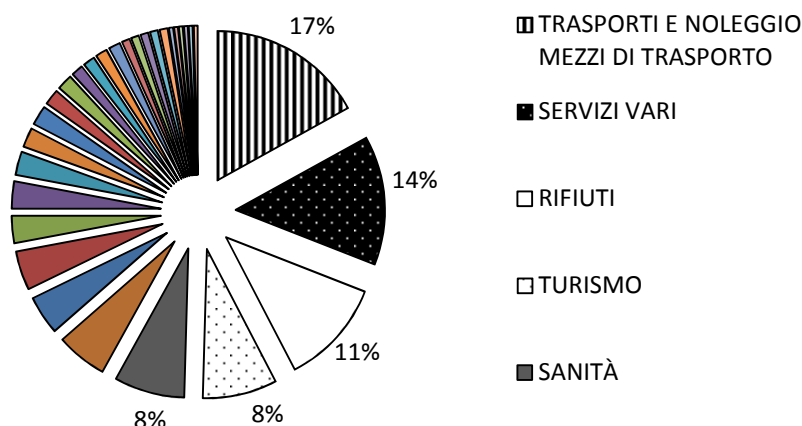
Per quanto riguarda la **ripartizione settoriale**, i maggiori interventi si sono concentrati nei settori **trasporti e noleggio mezzi di trasporto** (17%), **servizi vari** (14%), **rifiuti** (11%), **turismo** (8%), **sanità** (8%), che complessivamente rappresentano il **58%** di tutta l'attività 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.

Distribuzione degli interventi per settore

SETTORE	2016	2017	2016-2017
TRASPORTI E NOLEGGIO MEZZI DI TRASPORTO	14	26	40
SERVIZI VARI	20	13	33
TURISMO	4	15	19
RIFIUTI	9	18	27
SANITÀ	7	11	18
INFORMATICA	7	6	13
ENERGIA ELETTRICA E GAS	3	7	10
COMUNICAZIONI ELETTRONICHE E APPARECCHIATURE TLC	5	5	10
INDUSTRIA FARMACEUTICA	4	3	7
SERVIZI FINANZIARI	2	5	7
ATTIVITÀ RICREATIVE E CULTURALI	2	4	6
ALIMENTARE	4	1	5
EDITORIA E STAMPA	4	1	5
SERVIZI POSTALI	2	2	4
INDUSTRIA PETROLIFERA	3	1	4
MEZZI DI TRASPORTO	3	-	3
ATTIVITÀ PROFESSIONALI	2	1	3
MATERIALE ELETTRICO ED ELETTRONICO	2	1	3
RISTORAZIONE	1	2	3
GDO	2	-	2
IDRICO	-	2	2
TV-RADIO TELEVISIONE	1	1	2
INDUSTRIA ESTRATTIVA	1	1	2
DIRITTI TELEVISIVI	-	2	2
ATTIVITÀ MANIFATTURIERE	1	-	1
ASSICURAZIONI E FONDI PENSIONE	1	-	1
AGRICOLTURA E ALLEVAMENTO	1	-	1
MECCANICA	1	-	1
ATTIVITÀ IMMOBILIARI	-	1	1
ISTRUZIONE	-	1	1
TOTALE	106	130	236

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2016 e 2017 - La lista segue l'ordine crescente dato dalla numerosità riscontrata nel biennio 2016- 2017, non sempre confermata nei due periodi presi singolarmente, da qui il non perfetto allineamento nell'ordine crescente nelle tre colonne.

Ripartizione settoriale



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2016 e 2017

Pertanto, considerando il totale per il biennio, anche per questo monitoraggio si conferma la concentrazione prevalente degli interventi sui **trasporti** (40) e sui **servizi vari** (33), a seguire **rifiuti** (27), **turismo** (19) e **sanità** (18), che totalizzano da soli più della metà degli interventi, e poi con cifre inferiori informatica (13), energia elettrica e gas (10), comunicazioni elettroniche (10) ed altri, seppure la posizione relativa dei settori era parzialmente diversa.

3. Risultati distinti per base giuridica

La distribuzione per base giuridica e per anno dei **236** interventi nel biennio considerato **2016-2017** è illustrata nella tabella riportata sotto.

Distribuzione per base giuridica

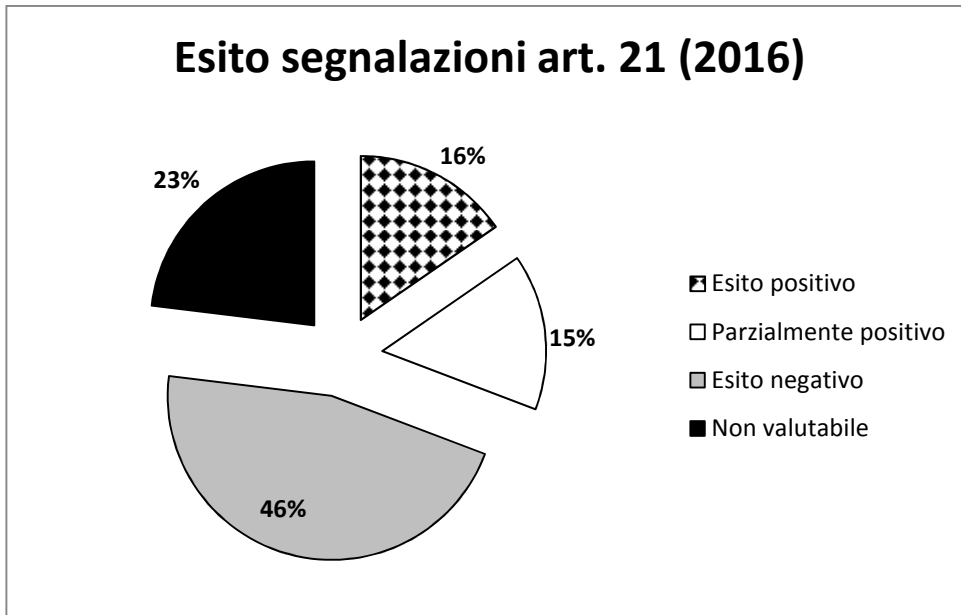
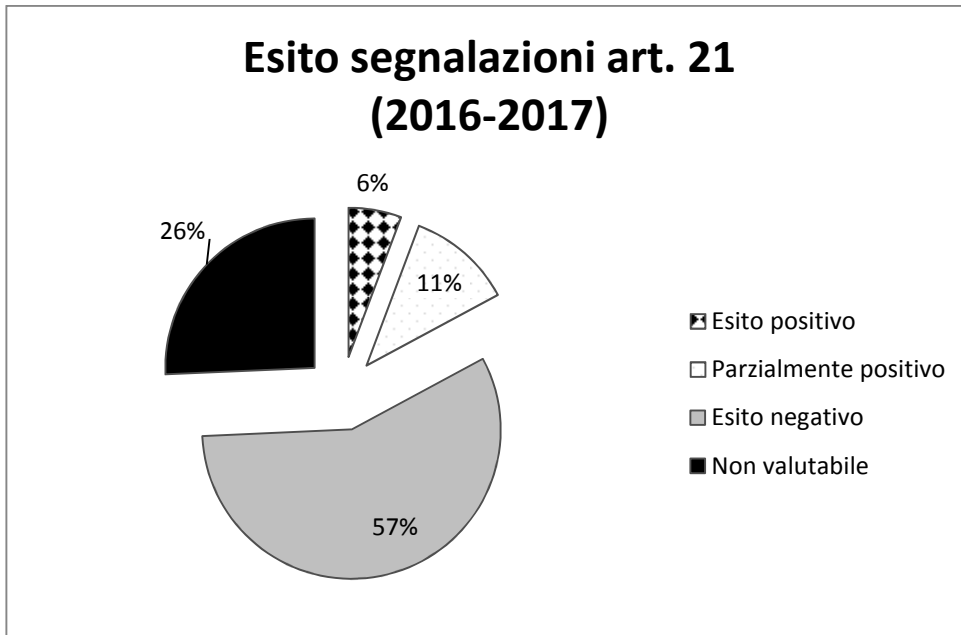
BASE GIURIDICA	2016-2017	2016	2017
Art. 21	35	13	22
Art. 22 (totale, al netto PCM)	112	61	51
<i>Art. 22 richiesti da PA centrale</i>	<i>54 (41 Consip)</i>	<i>28 (19 Consip)</i>	<i>26 (22 Consip)</i>
<i>Art. 22 richiesti da PA locale</i>	<i>21</i>	<i>12</i>	<i>9</i>
<i>Art. 22 d'ufficio a PA centrale</i>	<i>23</i>	<i>14</i>	<i>9</i>
<i>Art. 22 d'ufficio a PA locale</i>	<i>14</i>	<i>7</i>	<i>7</i>
Art. 22 PCM	30	17	13
Art. 21-bis	56	14	42
<i>Art. 21-bis* TUSP</i>	<i>18</i>	<i>1</i>	<i>17</i>
Altre normative	3	1	2
Totale	236	106	130

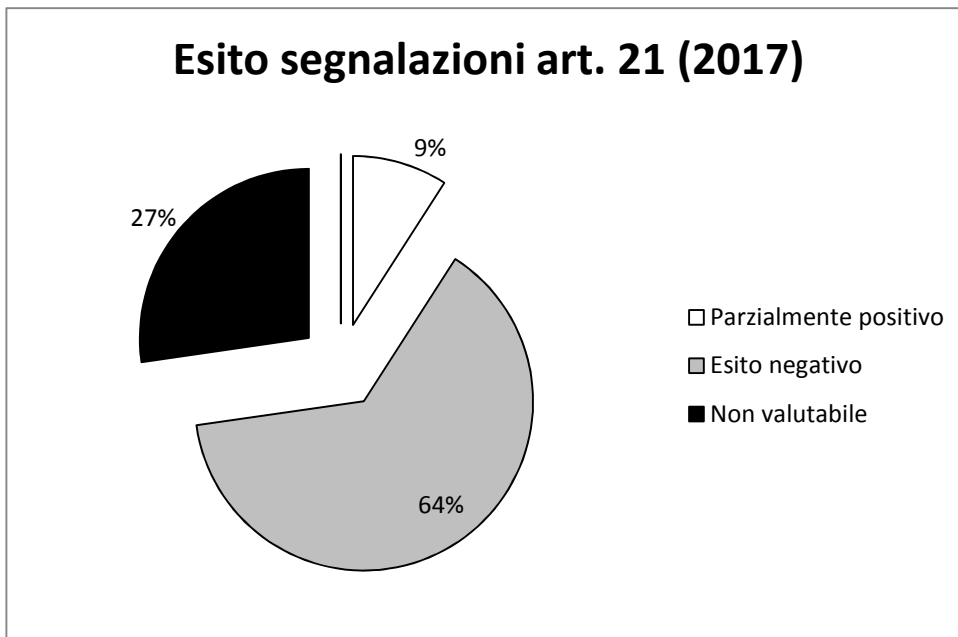
Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2016 e 2017

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 **35** segnalazioni adottate ai sensi dell'**art. 21** (13 nel 2016 e 22 nel 2017), il tasso di successo globale è stato pari al **17%** (6% esito positivo, 11% parzialmente positivo), a fronte di un corposo **57%** di esiti negativi. I grafici riportati sotto illustrano i risultati anzidetti per il biennio considerato e lo spaccato per anno.





Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2016 e 2017

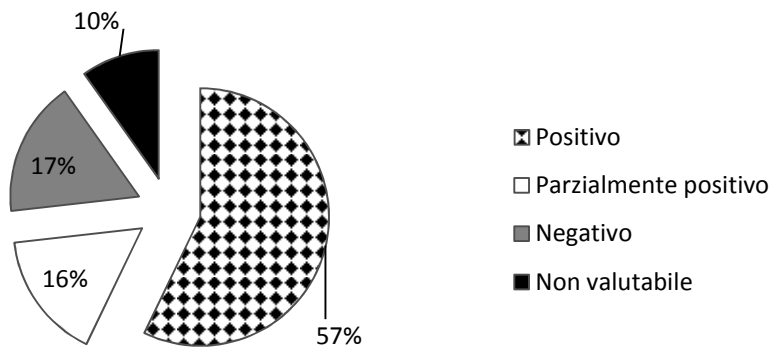
Quanto ai **destinatari** dei suddetti interventi, lo strumento è stato utilizzato per circa la metà dei casi verso il legislatore nazionale o amministrazioni centrali (18), piuttosto che verso enti locali (17). Avendo riguardo invece alla **tipologia di atti segnalati**, emerge una varietà molto ampia 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)

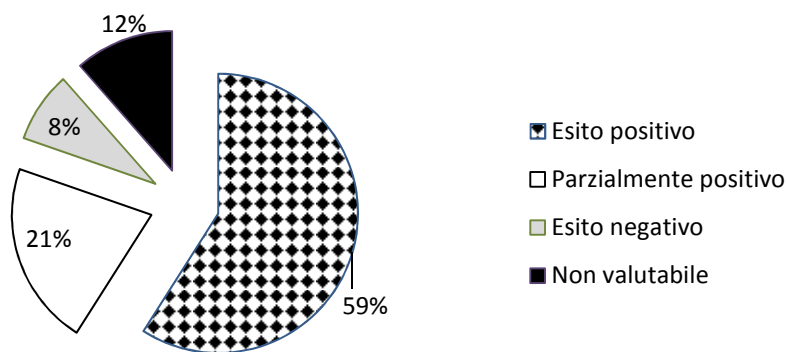
Dei **112** pareri resi ai sensi dell'**art. 22** (inclusi 41 pareri a MEF/Consip, al netto dei pareri alla PCM) in tutto il periodo considerato (61 nel 2016 e 51 nel 2017), **75** sono stati adottati su richiesta (amministrazioni centrali o locali); **37** su iniziativa dell'Autorità.

Nel complesso, gli esiti di tali pareri evidenziano un risultato soddisfacente, con un dato positivo del **73%** (57% esito positivo, 16% parzialmente positivo), a fronte di un 17% di esiti negativi e 10% non valutabili, come mostra il grafico che segue.

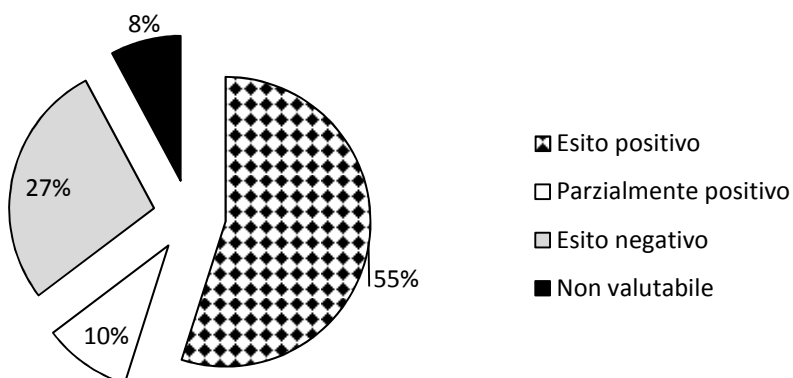
Esito complessivo pareri ex art. 22 (2016-2017)



Esito complessivo pareri ex art. 22 (2016)



Esito complessivo pareri ex art. 22 (2017)



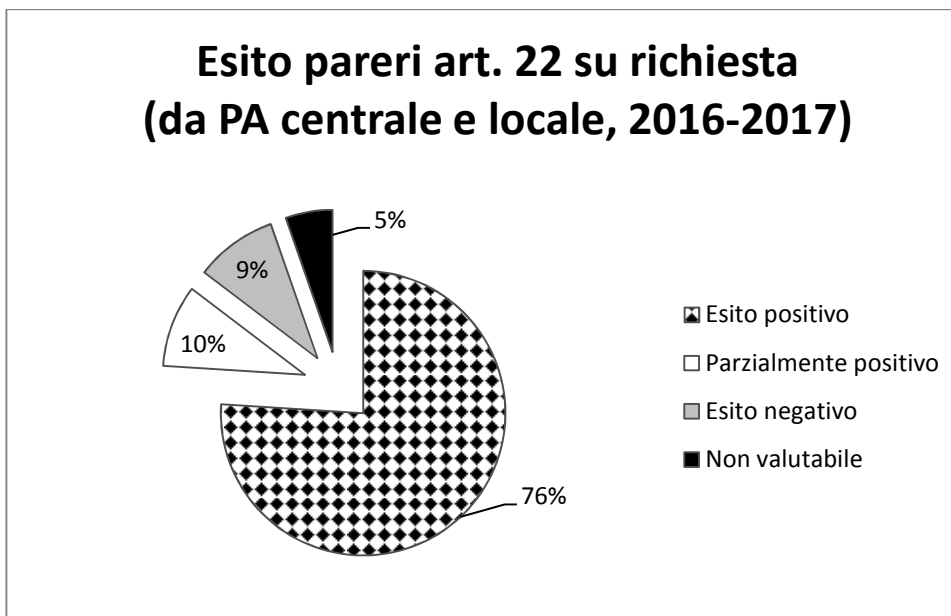
Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2016 e 2017

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 **75** pareri adottati nel biennio 2016-2017 **su richiesta ai sensi dell’art. 22** (inclusi 41 pareri richiesti dal MEF per bandi Consip, ma al netto dei pareri alla PCM, considerati a parte), **54** provengono da **amministrazioni centrali** e **21** da **amministrazioni locali**.

Considerando il dato su richiesta complessivo, su 75 pareri su richiesta, si registra un tasso di successo pari all’**86%** (76% esito positivo, 10% parzialmente positivo), a fronte del 9% negativo e 5% non valutabile, come illustrato nel grafico che segue.



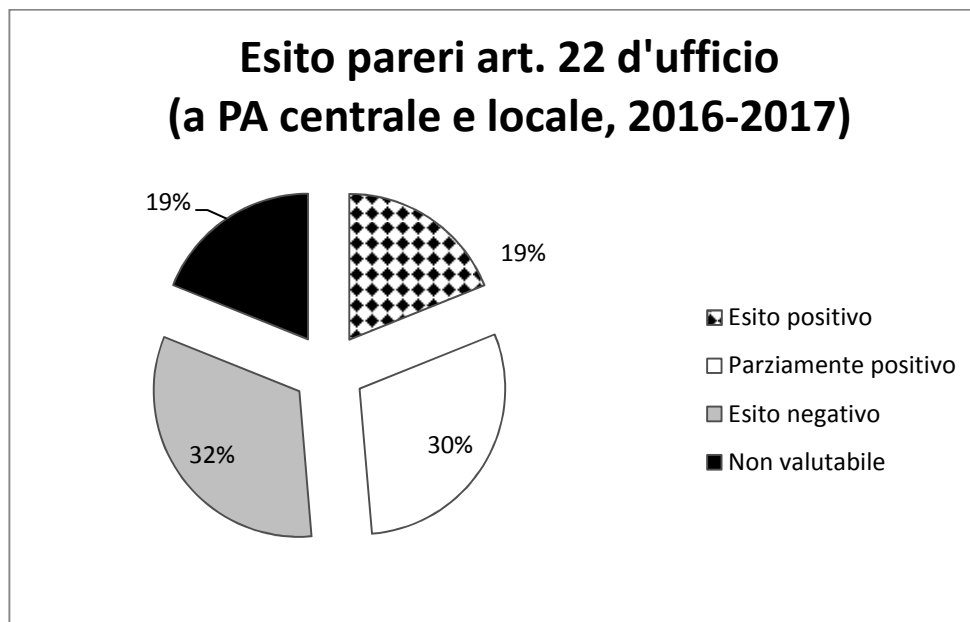
Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2016 e 2017

Il dato è stabile rispetto al biennio precedente 2015-2016, in cui parimenti si era registrato un tasso di successo dell’86% (67% esito positivo, 19% parzialmente positivo). Tale risultato, coerente con quanto emerso nelle precedenti analisi, conferma dunque il ruolo di **“consulente”** per la concorrenza che l’Autorità ha assunto rispetto alle altre pubbliche amministrazioni.

Considerando distintamente amministrazioni centrali e locali, per le prime il tasso di successo è del **95%** (91% esito positivo, 4% parzialmente positivo), a fronte del 5% con esito negativo, per le seconde è del **62%** (38% esito positivo, 24% parzialmente positivo), a fronte del 19% con esito negativo.

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

Quanto ai pareri adottati d'ufficio ai sensi dell'art. 22, rispetto a un totale di **37 pareri** (23 alle amministrazioni centrali, 14 a quelle locali), il **49%** dei casi ha avuto **esito positivo** (19% esito positivo, 30% parzialmente positivo), 32% negativo, 19% non valutabile.



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2016 e 2017

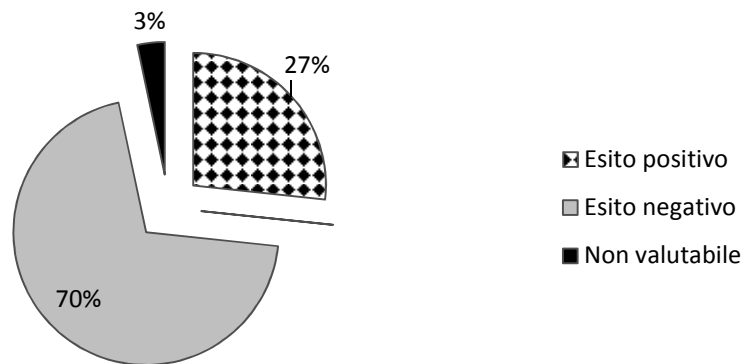
Considerando il dato distintamente per tipologia di amministrazione destinataria, il tasso di successo dei pareri rivolti alle **amministrazioni centrali** è del **56%** (17% esito positivo, 39% parzialmente positivo), mentre 22% sono stati gli esiti negativi e anche i non valutabili; il tasso di successo dei pareri rivolti alle **amministrazioni locali** è del **36%** (22% esito positivo, 14% parzialmente positivo), 50% sono i casi con esito negativo, 14% i non valutabili.

Per confronto, il tasso di successo per il biennio precedente 2015-2016 era del 61% (18% esito positivo, 43% parzialmente positivo), nel biennio ancora precedente 2014-2015 era 46% (9% esito positivo, 37% parzialmente positivo). Il trend sembra attestarsi dunque sulla metà, con oscillazioni in basso e in alto.

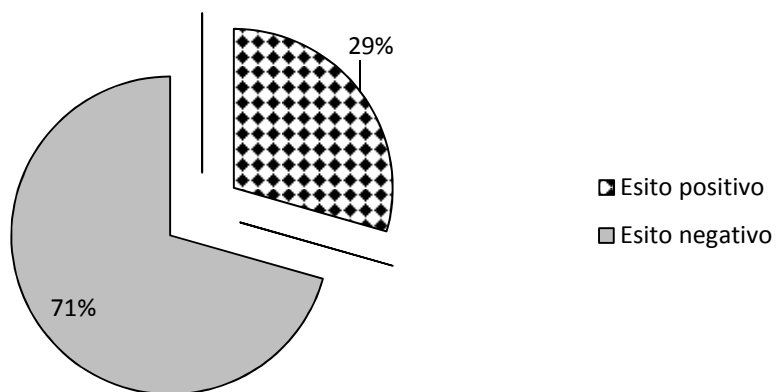
3.3. Esito pareri ex art. 22 alla PCM

Nel periodo considerato sono state valutate **93 richieste** di parere su leggi regionali da parte della PCM, di cui 46 nel 2016, 47 nel 2017. Rispetto a tali richieste, in **30 casi** l'Autorità ha ritenuto di esprimere un parere (17 nel 2016 e 13 nel 2017) e nel **23%** dei casi (7 casi su 30) la PCM ha proposto ricorso alla Corte. A ciò si può aggiungere un altro caso che può essere considerato positivo (adottando un approccio volto a valutare l'effetto utile) in cui la legge regionale è stata modificata per intervento di *moral suasion* della PCM a valle del parere: la percentuale di successo sale quindi al **27%** dei pareri totali espressi dall'Autorità. In 21 casi invece la PCM non ha accolto i suggerimenti dell'Autorità. Il grafico sotto illustra i risultati.

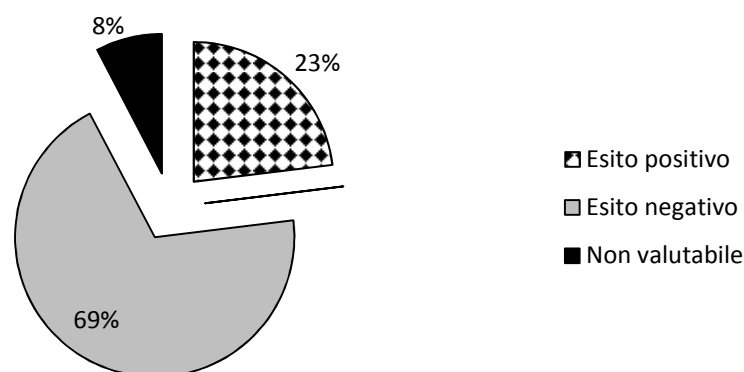
Esito pareri art. 22 a PCM (2016-2017)



Esito pareri art. 22 a PCM (2016)



Esito pareri art. 22 a PCM (2017)



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2016 e 2017

Per quanto riguarda l'esito dei ricorsi proposti dalla PCM relativamente ai profili segnalati dall'Autorità: a) nel 2016 la Corte Costituzionale ha accolto il ricorso in 4 su 5 casi², nel restante caso l'ha respinto³; b) nel 2017, su 13 pareri, la PCM ha impugnato la legge regionale in due casi, mentre in un altro caso, come già anticipato, la legge regionale è stata modificata per intervento di *moral suasion* nei confronti della Regione da parte della PCM a valle del parere rilasciato dall'Autorità⁴. Riguardo, invece, alle due impugnazioni, in un caso la Consulta ha accolto il ricorso presentato dalla PCM (sentenza n. 109 del 2018), mentre un altro caso risulta ancora pendente⁵.

In sintesi, nei 7 casi complessivi di ricorso davanti alla Corte costituzionale, la Consulta si è pronunciata in 6 casi e ha dichiarato costituzionalmente illegittima la legge regionale in 5 casi (**tasso di accoglimento dei ricorsi: 83%**), mentre in un ulteriore caso si è raggiunto l'obiettivo di modificare la legge pur in assenza di un ricorso (considerando anche questo caso, il **tasso di accoglimento dei ricorsi sale all'86%**).

3.4. Pareri ex art. 21 bis

Nel periodo in esame, i pareri motivati ai sensi dell'art. 21-bis sono stati **56** (14 nel 2016, 42 nel 2017, tutti diretti ad amministrazioni locali, tranne uno), compresi 18 pareri TUSP (ai sensi dell'art. 5, par. 3, d.lgs. n. 175/2016 - 1 nel 2016 e 17 nel 2017). Il tasso di successo registrato è stato del **48%** (27 esiti positivi), da intendere nel senso che l'atto è stato modificato a seguito del parere reso dall'Autorità, a fronte di 38% di esiti negativi (21 casi), 14% non valutabili (8 casi).

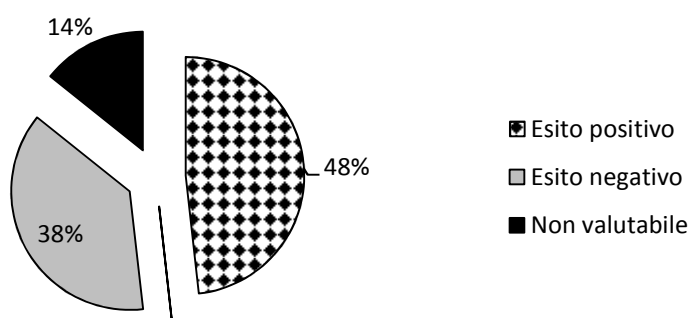
² In particolare, si tratta delle sentenze n. 98/2017, 133/2017, 157/2017 e 174/2017.

³ Sentenza n. 152/2017.

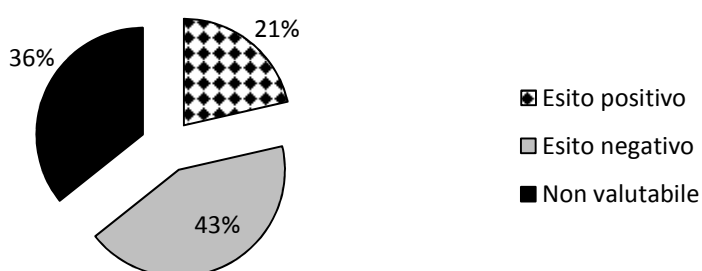
⁴ Si tratta, in particolare, della legge oggetto del parere AS1353 - Legge Regione Friuli Venezia Giulia n. 21/2016/Disciplina delle politiche regionali nel settore turistico e dell'attrattività del territorio.

⁵ È il caso AS1468 - Regione Liguria - Legge n. 25/2017 in materia di qualificazione e tutela dell'impresa balneare e legge n. 26/2017 sulla disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative.

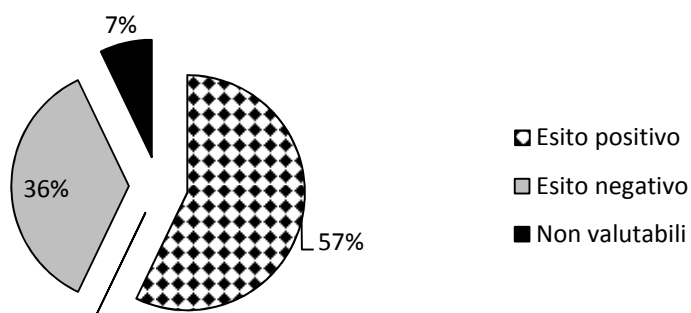
Esito pareri motivati art. 21 bis (2016-2017)



Esito pareri motivati art. 21 bis (2016)



Esito pareri motivati art. 21 bis (2017)



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2016 e 2017

Nel **confronto tra il 2016 e 2017** il numero di interventi è aumentato nettamente (passando da 14 pareri nel 2016 ai 42 nel 2017); gli **esiti**, a contenzioso per lo più pendente, sono notevolmente migliorati, passando da un **21%** di esiti positivi nel 2016, al **48%** di esiti positivi nel 2017, a fronte rispettivamente di 38% e 44% di casi con esito negativi. Il dato è

migliorativo anche confrontando il tasso di successo attuale con quello del biennio precedente 2015-2016 (era il 44%).

Nella gran parte dei casi con esito negativo l’Autorità ha impugnato l’atto dinanzi al giudice amministrativo. 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 normative settoriali

Sotto questa voce ricade un intervento ai sensi dell’art. 19, comma 1, del d.lgs. 259/2003 recante Codice delle comunicazioni elettroniche (con esito positivo) e due interventi in base alla normativa relativa ai diritti sportivi di cui al d.lgs. 9/2008 c.d. Decreto Melandri (SR28 e SR28B, con esito positivo). Si ricordano anche altri interventi resi ai sensi dell’art. 14 dello stesso Codice delle comunicazioni elettroniche (pareri “standard”: 71 nel 2016, 14 nel 2017) e del Decreto Melandri (2 nel 2016 e 3 nel 2017).

III. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L’elaborazione dei dati relativi agli interventi di *advocacy* nel **biennio 2016 - 2017** ha permesso di appurare, su un totale di **236 interventi**, un **tasso di successo del 53%** (44% esito positivo, 9% parzialmente positivo).

In merito a detti risultati occorre considerare che la conclusione della legislatura nel 2017 potrebbe aver influito sulla flessione del tasso di successo relativo allo stesso anno, rispetto al 2016. Peraltro, gli esiti parzialmente positivi, negativi e non valutabili degli interventi del 2017 saranno aggiornati nel prossimo monitoraggio.

Dall’analisi dello spaccato dei dati, in particolare relativamente agli interventi ai sensi dell’art. 22, si conferma, in capo all’Autorità, il **ruolo di consulente in materia di concorrenza** per le pubbliche amministrazioni, centrali e locali. In particolare, il tasso di successo può considerarsi particolarmente soddisfacente quando l’intervento è stato richiesto dalla pubblica amministrazione (91%), sia centrale (95%) che locale (62%). Per quanto riguarda gli altri strumenti, si può ragionevolmente ritenere che i dati risentano del fatto che molti degli interventi dell’Autorità sono stati orientati a chiedere riforme di ampio respiro e oggetto di attenzione a livello internazionale, che ovviamente richiedono tempo per essere attuate.

L’attività di *advocacy* – 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 – si connota, per quanto riguarda l’Autorità, per il carattere di sistematicità, che consente di verificarne sia il livello di efficacia ed effettività, sia l’*accountability* del proprio operato, avvicinandolo al processo di *impact assessment* svolto dalle Autorità nazionali più sensibili a questo tema.

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

Allegato B – Elenco degli interventi 2017 considerati, con i relativi esiti