

DIREZIONE STUDI E ANALISI DELLA LEGISLAZIONE

## ESITI DELL'ATTIVITÀ DI *ADVOCACY* NEL BIENNIO 2017-2018

### 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 garante della concorrenza e del mercato (Autorità o AGCM) ai sensi della legge n. 287/90 e riguarda i dati relativi al biennio 2017 - 2018 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 2019.

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)<sup>1</sup>;
- 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;

---

<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 (c.d. *crescita*), "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".

- parzialmente positivo: parziale ottemperanza;
- 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 2018 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 2017-2018.

## **II. DATI DI SINTESI E ANALITICI 2017-2018**

L'attività di monitoraggio ha riguardato tutti gli interventi di advocacy effettuati dal 1 gennaio 2017 al 31 dicembre 2018, per un totale di 216 delibere (130 nel 2017 e 86 nel 2018) adottate ai sensi degli articoli 21, 22 e 21 *bis* della legge n. 287/90, oppure ai sensi di normative settoriali. In allegato al presente documento sono riportati due elenchi relativi a tutti gli interventi considerati per il 2017 e il 2018, con l'indicazione degli esiti.

### ***1. Ripartizione settoriale interventi (2017-2018)***

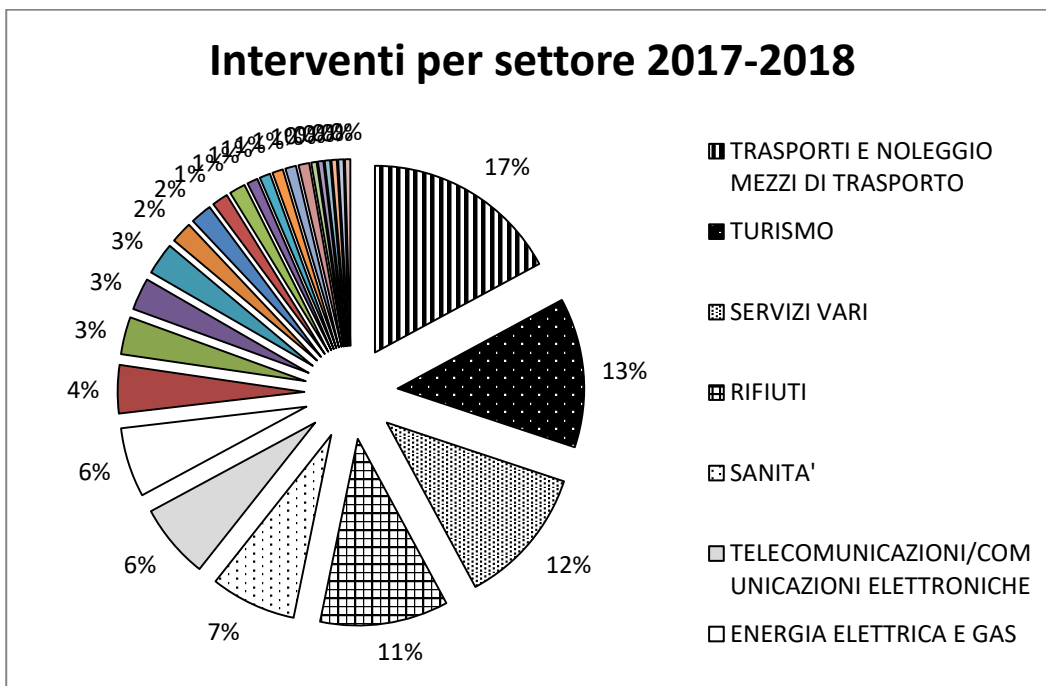
Per quanto riguarda la ripartizione settoriale, i maggiori interventi si sono concentrati nei settori trasporti e noleggio mezzi di trasporto (17% - 37 casi), turismo (13% - 28 casi), servizi vari (12% - 26 casi), rifiuti (11% - 24 casi) e sanità (7% - 16 casi), che da soli totalizzano più della metà degli interventi, e poi con cifre inferiori comunicazioni elettroniche e apparecchiature tlc (14), energia elettrica e gas (13), informatica (9). La tabella e il grafico sotto riportano in dettaglio la ripartizione settoriale in esame.

***Tabella 1 – Distribuzione degli interventi per settore***

<b>SETTORE</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2017-2018</b>
TRASPORTI E NOLEGGIO MEZZI DI TRASPORTO	26	11	37
TURISMO	15	13	28
SERVIZI VARI	13	13	26
RIFIUTI	18	6	24
SANITÀ	11	5	16
COMUNICAZIONI ELETTRONICHE E APPARECCHIATURE TLC	5	9	14
ENERGIA ELETTRICA E GAS	7	6	13
INFORMATICA	6	3	9
SERVIZI FINANZIARI	5	2	7

ATTIVITÀ RICREATIVE E CULTURALI	4	2	6
INDUSTRIA FARMACEUTICA	3	3	6
SERVIZI POSTALI	2	2	4
IDRICO	2	2	4
INDUSTRIA PETROLIFERA	1	2	3
ATTIVITÀ PROFESSIONALI	1	2	3
EDITORIA E STAMPA	1	1	2
RISTORAZIONE	2	-	2
DIRITTI TELEVISIVI	2	-	2
ASSICURAZIONI E FONDI PENSIONE	-	2	2
ALIMENTARE	1	1	2
MATERIALE ELETTRICO ED ELETTRONICO	1	-	1
TV-RADIO TELEVISIONE	1	-	1
INDUSTRIA ESTRATTIVA	1	-	1
MECCANICA	-	1	1
ATTIVITÀ IMMOBILIARI	1	-	1
ISTRUZIONE	1	-	1
<b>TOTALE</b>	<b>130</b>	<b>86</b>	<b>216</b>

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2017 e 2018 - La lista segue l'ordine crescente dato dalla numerosità riscontrata nel biennio 2017-2018, non sempre confermata nei due periodi presi singolarmente.



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2017 e 2018

Pertanto, considerando il totale per il biennio, anche per questo monitoraggio si conferma il dato già emerso nelle rilevazioni precedenti che vede la concentrazione prevalente degli interventi sui settori dei trasporti, turismo, servizi vari, rifiuti e sanità, che raggiungono da soli più della metà degli interventi.

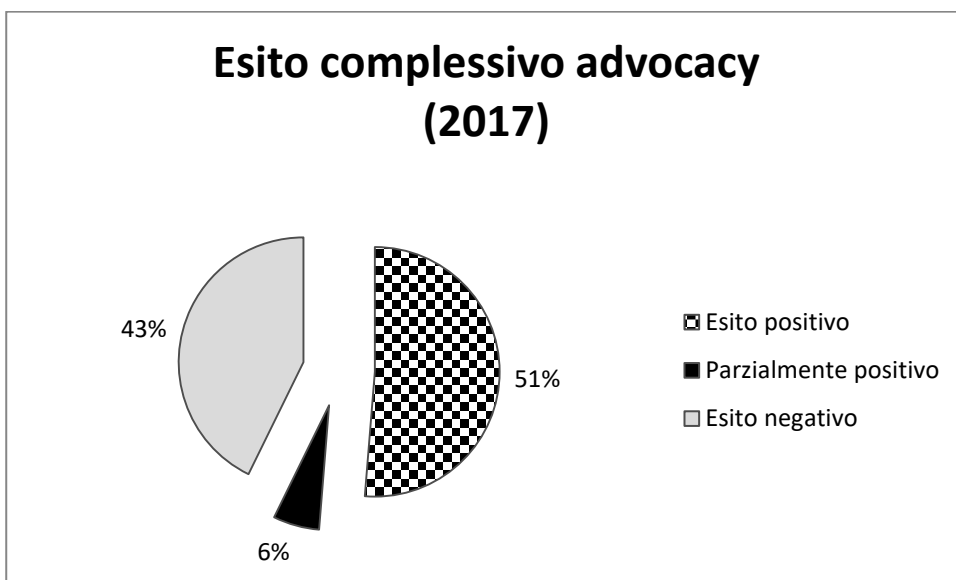
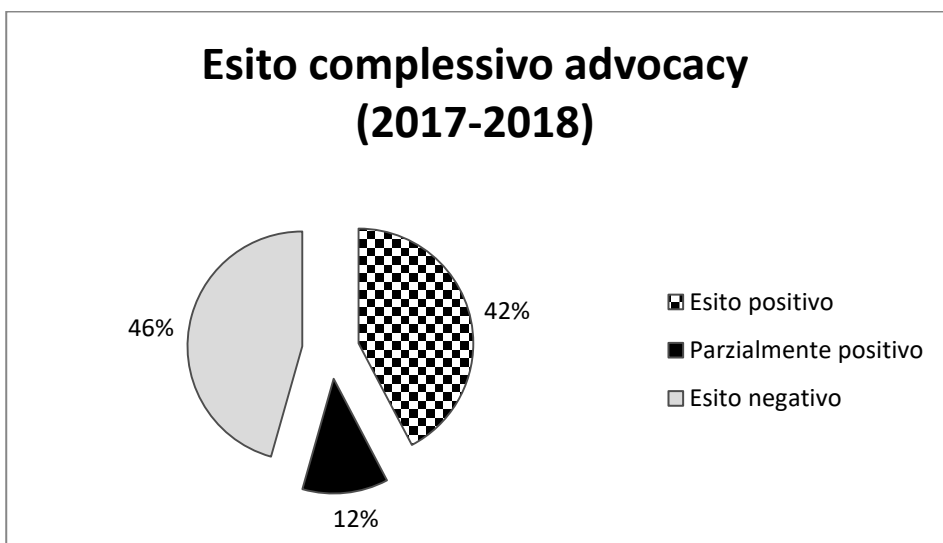
## 2. Esito complessivo attività di advocacy (2017-2018)

L'elaborazione dei dati nel presente monitoraggio ha riguardato i casi per i quali è stato possibile valutare gli esiti, con l'esclusione pertanto dei casi "non valutabili". Con tale innovazione rispetto ai precedenti monitoraggi si è inteso rafforzare l'attendibilità

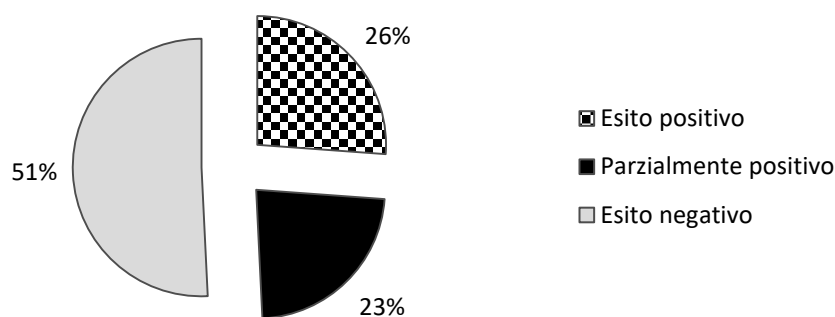
dell'elaborazione, a fronte della consistenza numerica di detti casi registrata nell'attuale rilevazione (34 casi, la più alta finora registrata, 13 nel 2017 e 21 nel 2018) e tenuto conto della varietà della casistica, oltre che del fatto che gli stessi casi saranno soggetti a rivalutazione.

Pertanto, dal totale dei 216 casi sono stati dunque sottratti i 34 casi non valutabili e l'elaborazione degli esiti ha preso a riferimento 182 interventi, 117 nel 2017 e 65 nel 2018.

Sul totale di 182 interventi, il tasso di successo è stato del 54% (42% esiti positivi, 12% parzialmente positivi), corrispondente a 99 casi (77 esiti positivi e 22 parzialmente positivi), gli esiti negativi sono stati il 46% (83 casi).



## Esito complessivo advocacy (2018)



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2017 e 2018

Nel confronto tra il 2017 e 2018, emerge una flessione del dato positivo, che passa dal 57% del 2017 (51% esito positivo, 6% parzialmente positivo) al 49% del 2018 (26% esito positivo, 23% parzialmente positivo). Rispetto al precedente biennio monitorato 2016-2017, fatta salva la differenza nella base di dati (al netto dei 34 casi non valutabili nella presente rilevazione, mentre nell'altra ne includeva 29), il tasso di ottemperanza nel complesso si mantiene sostanzialmente stabile (il tasso di successo globale era del 53% - 44% esito positivo, 9% parzialmente positivo). Peraltro, gli esiti parzialmente positivi e negativi saranno aggiornati nel prossimo monitoraggio.

### 3. Risultati distinti per base giuridica

Nel biennio 2017-2018 i 182 interventi considerati ai fini della rilevazione, al netto dei casi non valutabili come indicato sopra, sono così distinti:

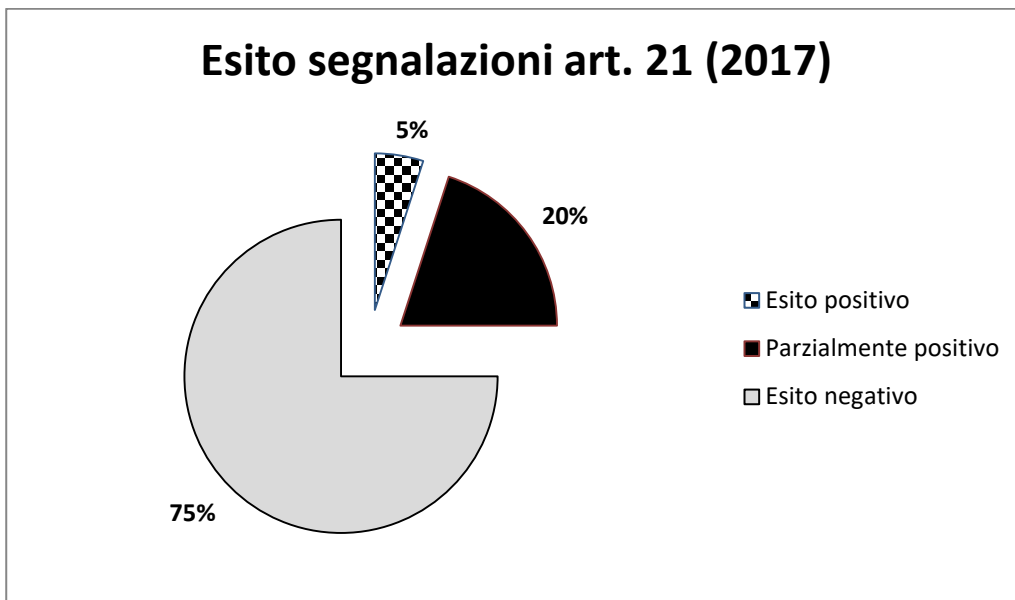
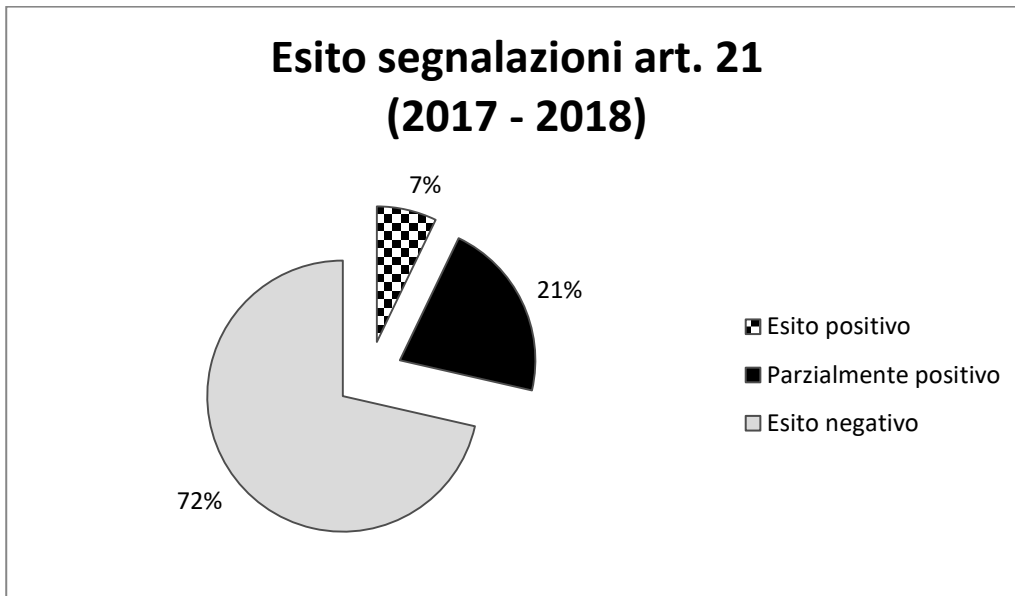
- (i) 28 ai sensi dell'art. 21,
- (ii) 81 ai sensi dell'art. 22 (compresi 30 pareri a Mef/Consip, al netto dei pareri alla PCM);
- (iii) 20 ai sensi dell'art. 22 su richiesta della PCM;
- (iv) 51 ai sensi dell'art. 21-bis, inclusi 17 rilevanti ai sensi del TUSPP<sup>2</sup>;
- (v) 2 ai sensi di altre normative.

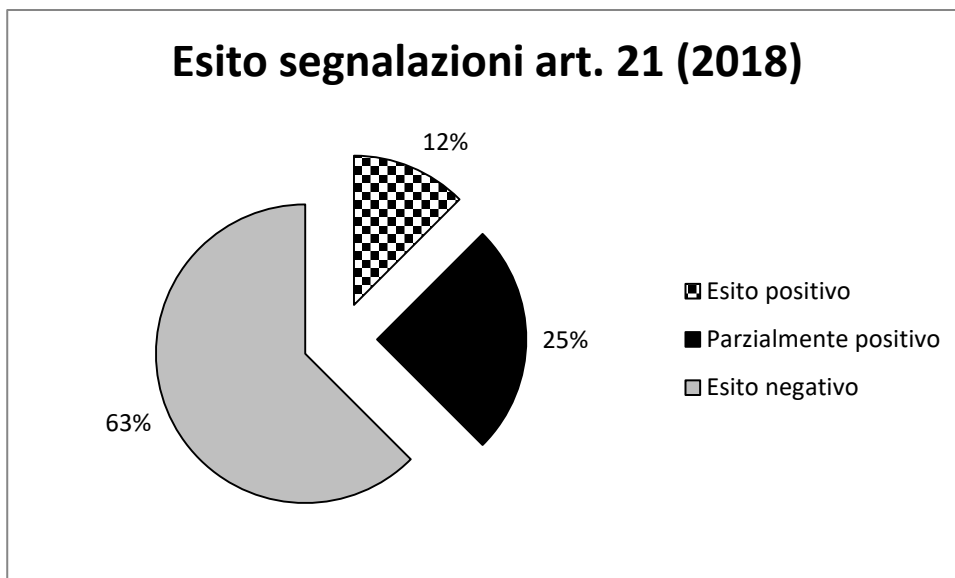
Di seguito si riportano i grafici che danno conto dei dati relativi a ciascuno degli strumenti considerati.

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

<sup>2</sup> Ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta deve essere trasmesso all'Autorità ai fini dell'esercizio dei poteri di cui all'art. 21bis della l. 287/90.

Rispetto alle 28 segnalazioni valutabili adottate ai sensi dell'art. 21 (20 nel 2017 e 8 nel 2018), il tasso di successo globale è stato pari al 28% (7% esito positivo, 21% parzialmente positivo), a fronte di un 72% 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 2017 e 2018

Nel confronto tra il 2017 e 2018, il tasso di successo è aumentato dal 25% (5% esito positivo, 20% parzialmente positivo) al 37% (25% parzialmente positivo, 12% positivo). Rispetto al precedente monitoraggio relativo al periodo 2016–2017, il tasso di successo può considerarsi migliorato, era infatti il 17% (6% esiti positivi, 11% parzialmente positivi). Nondimeno, osservando anche il dato per anno e tenuto conto che quello riferito al 2018 ha una base di calcolo molto ridotta (8 casi, di cui 1 positivo, 2 parzialmente positivi e 5 negativi), rimane confermato il basso tasso di ottemperanza per tale strumento, presumibilmente anche in ragione della natura degli atti incisi, consistenti, in genere, in atti normativi o amministrativi definitivi.

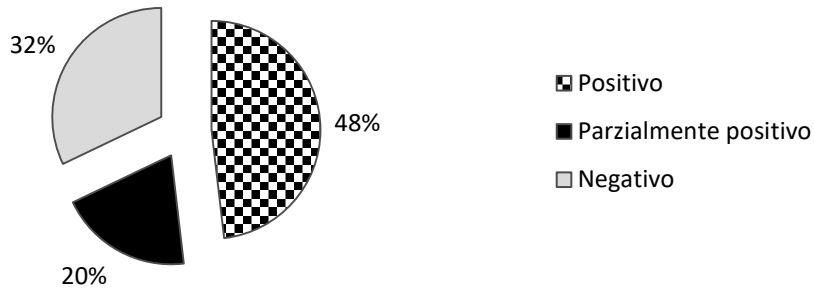
Quanto ai destinatari dei suddetti interventi, si osserva che lo strumento è stato utilizzato per circa la metà dei casi verso il legislatore nazionale o amministrazioni centrali (14 casi) rispetto agli enti locali (12 casi), oltre a 2 misti. Avendo riguardo invece alla tipologia di atti segnalati, emerge una varietà molto ampia di atti (normativi centrali e locali, decreti ministeriali, delibere di enti locali).

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

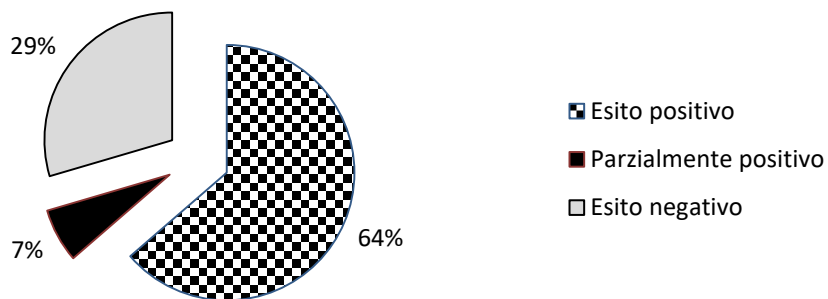
Su 81 pareri resi ai sensi dell'art. 22 (inclusi 30 pareri a MEF/Consip, al netto dei pareri alla PCM) in tutto il periodo considerato (44 nel 2017 e 37 nel 2018), 55 sono stati adottati su richiesta (amministrazioni centrali o locali), 26 su iniziativa dell'Autorità.

Nel complesso, gli esiti di tali pareri evidenziano un risultato soddisfacente, con un dato positivo del 68% (48% esito positivo, 20% parzialmente positivo), a fronte di un 32% di esiti negativi come mostra il grafico che segue.

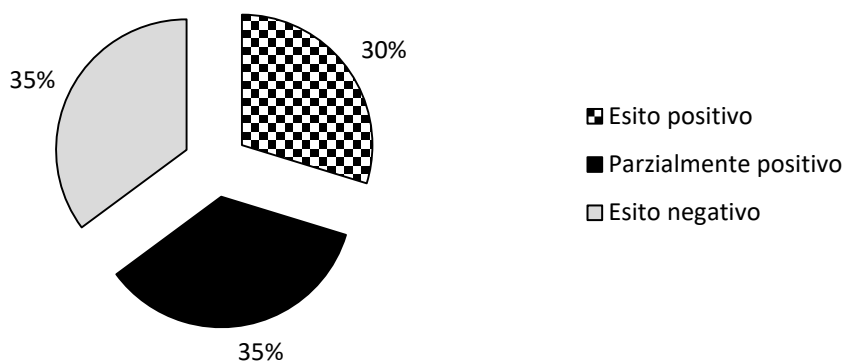
### Esito complessivo art. 22 (2017-2018)



### Esito complessivo pareri ex art. 22 (2017)



### Esito complessivo art. 22 (2018)



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2017 e 2018



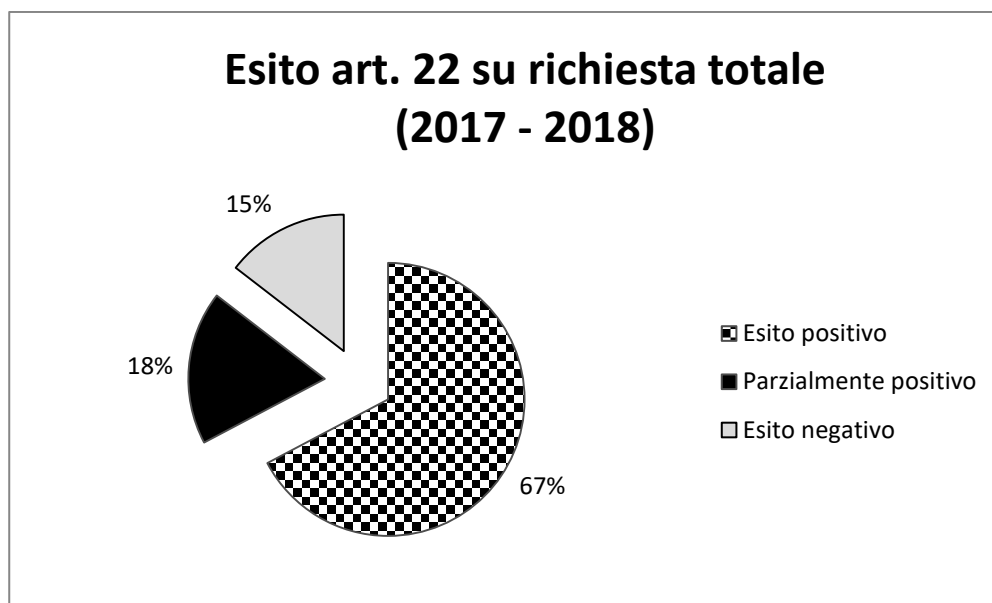
Nel confronto tra il 2017 e 2018 il tasso è diminuito dal 71% (64% esito positivo, 7% parzialmente positivo), al 65% (30% esito positivo, 35% parzialmente positivo). Invece, il dato relativo al biennio è coerente con quanto emerso nelle precedenti analisi (nel periodo 2016-2017 il tasso di successo è stato del 73% - 57% esito positivo e 16% esito parzialmente positivo).

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.

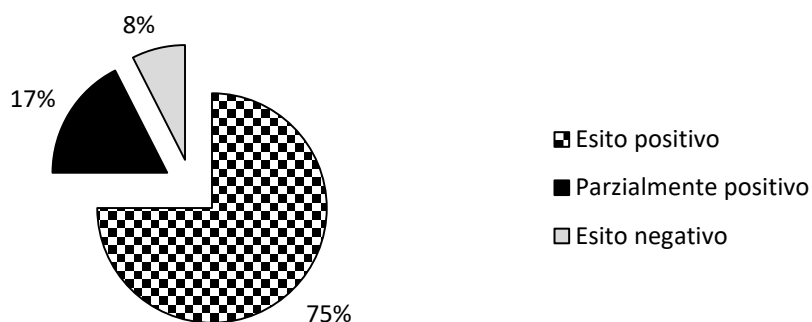
### *3.2.1. Esito pareri adottati ai sensi dell'art. 22 su richiesta della pubblica amministrazione*

Dei 55 pareri adottati nel biennio 2017-2018 su richiesta ai sensi dell'art. 22 (inclusi 30 pareri richiesti dal MEF per bandi Consip, ma al netto dei pareri alla PCM, considerati a parte), 40 provengono da amministrazioni centrali e 15 da amministrazioni locali.

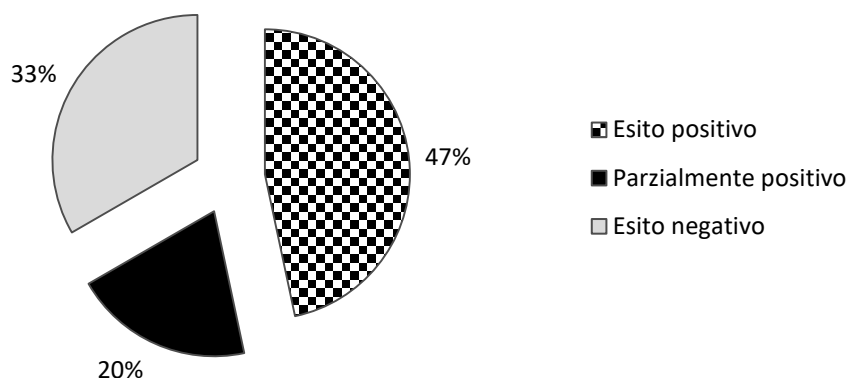
Considerando il dato su richiesta complessivo, su 55 pareri su richiesta, si registra un tasso di successo pari all'85% (67% esito positivo, 18% parzialmente positivo), a fronte del 15% negativo, come illustrato nel grafico che segue.



### Esito art. 22 su richiesta PA centrale (2017 - 2018)



### Esito art. 22 su richiesta PA locale (2017 - 2018)



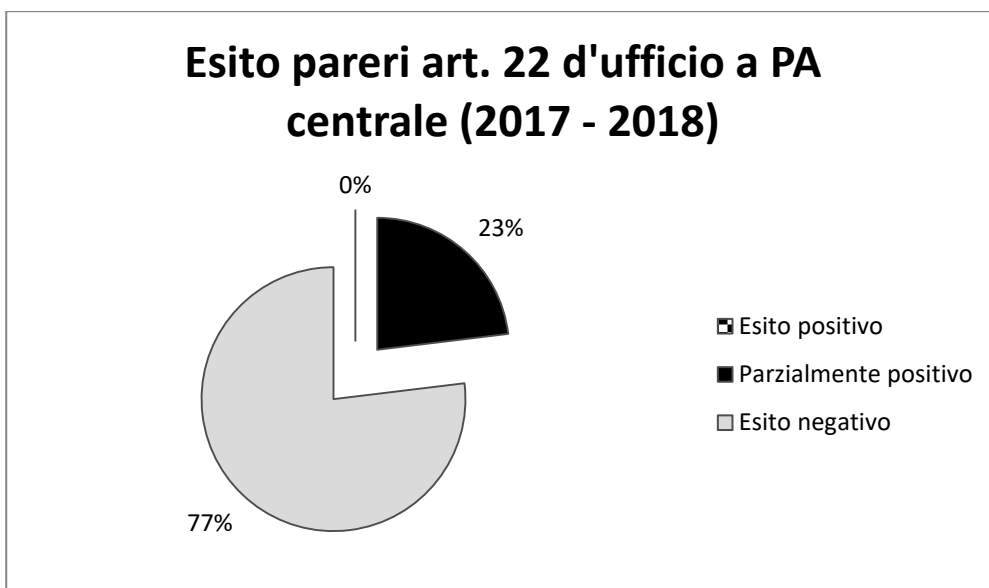
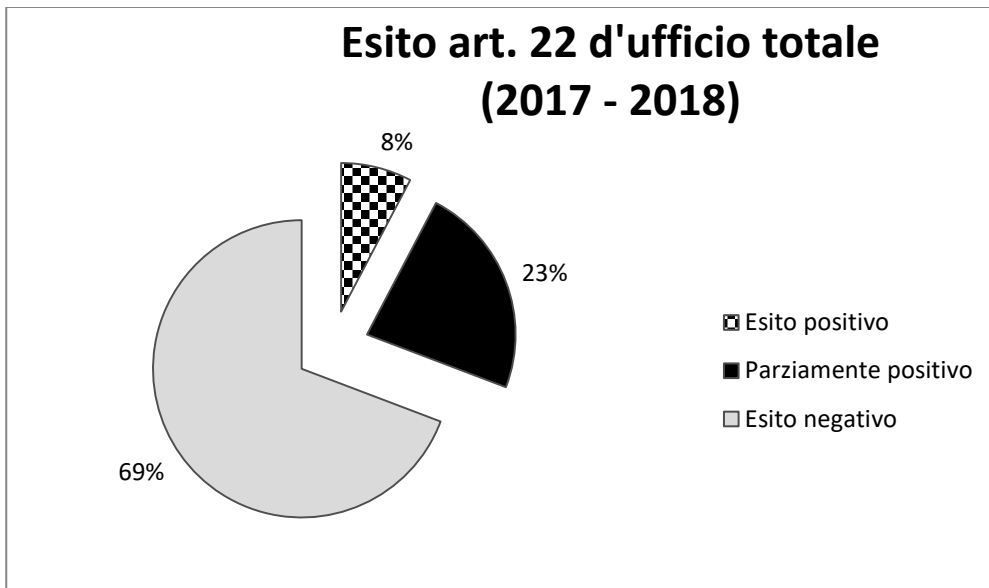
Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2017 e 2018

Il dato è stabile rispetto al biennio precedente 2016-2017, in cui parimenti si era registrato un tasso di successo dell'86% (76% esito positivo, 10% 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.

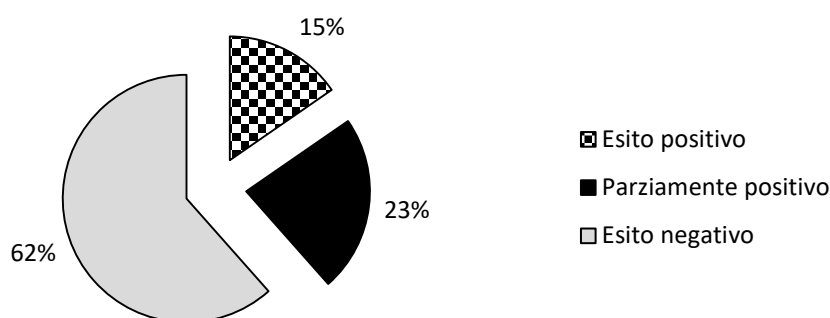
Considerando distintamente amministrazioni centrali e locali, per le prime il tasso di successo è del 92% (75% esito positivo, 18% parzialmente positivo), a fronte del 8% con esito negativo, per le seconde è del 67% (46% esito positivo, 20% parzialmente positivo), a fronte del 33% con esito negativo.

#### 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 26 pareri (13 alle amministrazioni centrali, 13 a quelle locali), il 31% dei casi ha avuto esito positivo (8% esito positivo, 23% parzialmente positivo), a fronte del 69% negativo.



### Esito pareri art. 22 d'ufficio a PA locale (2017 - 2018)



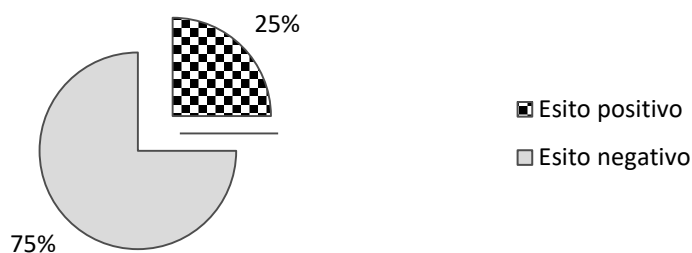
Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2017 e 2018

Considerando il dato distintamente per tipologia di amministrazione destinataria, il tasso di successo dei pareri rivolti alle amministrazioni centrali è del 23% (23% parzialmente positivo), a fronte del 77% di esiti negativi, ma il tasso di successo dei pareri rivolti alle amministrazioni locali è più alto, pari al 38% (15% esito positivo, 23% parzialmente positivo), a fronte di 62% di casi con esito negativo.

#### 3.3. Esito pareri ex art. 22 alla PCM

Nel periodo considerato, su 80 richieste di parere da parte della PCM (47 nel 2017, 33 nel 2018), in 20 casi l'Autorità ha ritenuto di esprimere un parere (12 nel 2017 e 8 nel 2018). La PCM ha impugnato la legge regionale di fronte alla Corte Costituzionale in 3 casi (2 nel 2017, 1 nel 2018), ai quali si possono aggiungere altri 2 casi positivi in cui la legge regionale è stata modificata per intervento di *moral suasion* della PCM a valle del parere (valutando l'effetto utile). In 15 casi invece la PCM non ha accolto i suggerimenti dell'Autorità. Gli esiti positivi sono stati dunque 5 (3 nel 2017, 2 nel 2018), pari a un tasso di successo del 25%.

### Esito pareri art. 22 a PCM (2017 - 2018)



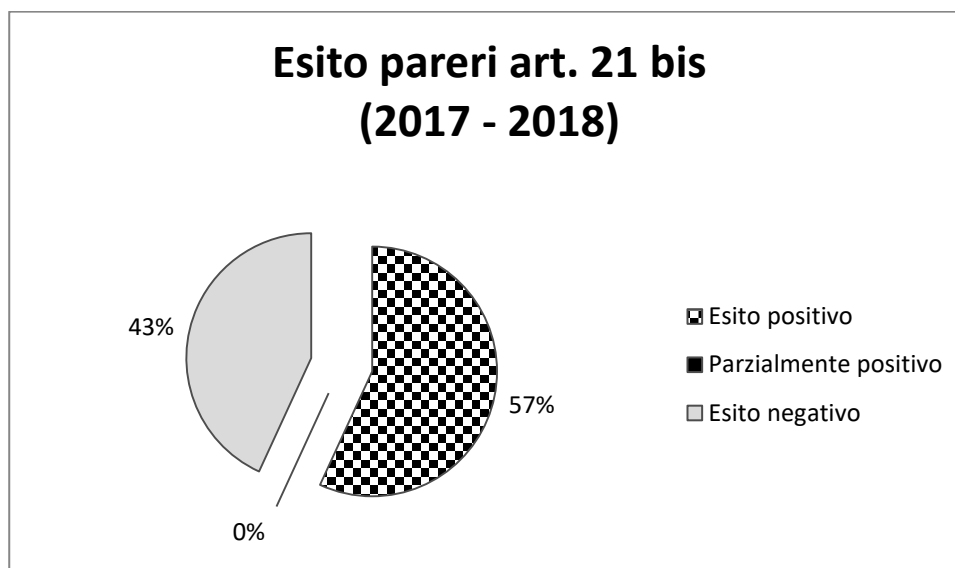
Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2017 e 2018

Mettendo a confronto 2017 e 2018, la ripartizione percentuale si ripete identica nel biennio (25% in entrambi gli anni). Rispetto ai risultati del monitoraggio condotto sul biennio precedente 2016-2017, si segnala che il dato si mantiene sostanzialmente stabile (un anno fa il tasso si attestava al 27%, mentre nel monitoraggio ancora precedente era il 39%).

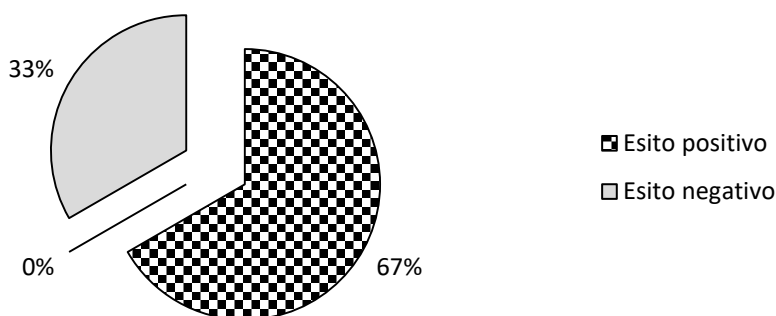
Per quanto riguarda l'esito dei ricorsi proposti dalla PCM relativamente ai profili segnalati dall'Autorità, nel 2017 la Corte Costituzionale ha accolto entrambi i ricorsi (sentenza n. 109 del 2018 e sentenza n. 1 del 2019), nel 2018, nell'unico caso di impugnativa, la Corte ha respinto il ricorso (sentenza n. 65 del 2019). In sintesi, nei 3 casi di ricorso, la Consulta ne ha accolti due, uno l'ha respinto.

### 3.4. Pareri ex art. 21 bis

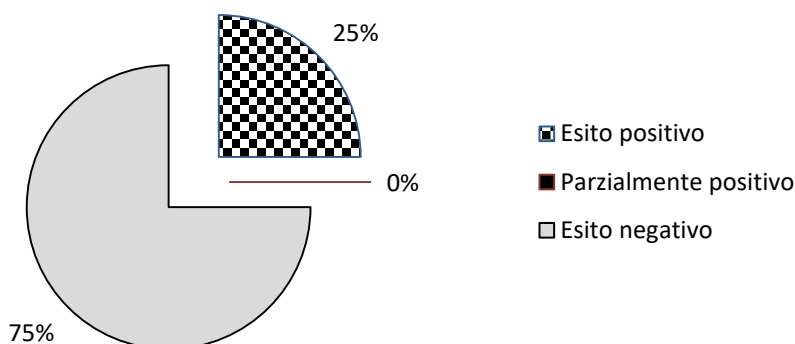
Nel periodo in esame, i pareri motivati ai sensi dell'art. 21-bis sono stati 51 (39 nel 2017, 12 nel 2018, tutti diretti ad amministrazioni locali, tranne uno), compresi 17 pareri TUSPP (nel 2017 a seguito della comunicazione ex art. 5, comma 3, del d.lgs. 175/2016). Il tasso di successo registrato è stato del 57% (29 esiti positivi, intesi nel senso che l'atto è stato modificato a seguito del parere reso dall'Autorità, oltre a 3 esiti positivi a seguito di contenzioso chiuso favorevolmente per l'Autorità: AS1382 Cineca, AS1484 Comune di Rovereto, AS1368 Regione Puglia), a fronte di 43% di esiti negativi (22 casi).



### Esito pareri art. 21 bis (2017)



### Esito pareri art. 21 bis (2018)



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2017 e 2018

Nel confronto tra il 2017 e 2018 il numero di interventi è diminuito (passando da 39 pareri nel 2017 ai 12 nel 2018); gli esiti hanno subito una flessione, passando da un 67% di esiti positivi nel 2017, a un 25% di esiti positivi nel 2018, a fronte rispettivamente di 33% e 75% di casi con esito negativi.

Nella gran parte dei casi con esito negativo l'Autorità ha impugnato l'atto dinanzi al giudice amministrativo. A seguito di tale contenzioso, l'esito del caso potrebbe passare da negativo a positivo e 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 ricadono 2 interventi in base alla normativa relativa ai diritti sportivi di cui al d.lgs. n. 9/2008 c.d. Decreto Melandri (SR28 e SR28B, con esito positivo), considerati nella base dati; altri due interventi sono stati resi ai sensi dell'art. 19, comma 1, del d.lgs. 259/2003

recante Codice delle comunicazioni elettroniche (non valutabili). Altri pareri “standard”, non inclusi nel monitoraggio, sono stati resi ai sensi dell’art. 14 dello stesso Codice delle Comunicazioni Elettroniche (78) o del Decreto Melandri (4 oltre ai già 2 considerati).

### III. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L’attività di monitoraggio ha riguardato tutti gli interventi di advocacy effettuati dal 1 gennaio 2017 al 31 dicembre 2018, per un totale di 216 delibere (130 nel 2017 e 86 nel 2018) adottate ai sensi degli articoli 21, 22 e 21 *bis* della legge n. 287/90, oppure ai sensi di normative settoriali.

Come nei precedenti monitoraggi, gli interventi sono concentrati prevalentemente nei settori dei trasporti (37 casi), turismo (28 casi), servizi vari (26 casi), rifiuti (24 casi) e sanità (16 casi), che da soli raggiungono più della metà degli interventi.

I profili di criticità concorrenziale maggiormente ricorrenti negli interventi nel biennio in esame hanno riguardano le restrizioni su gare appalti (112 casi), tra cui spicca quella relativa agli “*affidamenti senza gara*” (42 casi), e le limitazioni all’esercizio dell’attività di impresa (111 casi), tra le quali la più riscontrata riguarda quella attinente a “*leggi o provvedimenti amministrativi che alterano le condizioni di concorrenza*” (95 casi).

Nel confronto generale tra il 2017 e 2018 si nota che, a fronte di un decremento del numero degli interventi nel 2018 rispetto al 2017, ricorrono maggiormente delibere su tematiche di ampia portata e/o in settori particolarmente rilevanti o critici, con focalizzazione di problematiche complesse o profili qualificati e sostanziali (ad esempio, in materia di concessioni, di piattaforme digitali, di servizi di trasporto pubblico di linea e non di linea, di infrastrutture portuali e aeroportuali, di gare per le frequenze di TLC, di regolamentazione dei settore energetici, del criterio storico usato per la spesa sanitaria delle regioni).

Quanto agli esiti del monitoraggio, per le ragioni espresse sopra, l’elaborazione dei dati, diversamente dal passato, ha riguardato soltanto i casi per i quali è stato possibile valutare gli esiti, dunque ad esclusione dei 34 “non valutabili”. Pertanto, l’elaborazione degli esiti ha preso a riferimento 182 interventi (ossia 216 meno 34), 117 nel 2017 e 65 nel 2018.

Su questa base, i risultati del monitoraggio hanno evidenziato un tasso di ottemperanza, considerata la totalità degli strumenti utilizzati, pari al 54% (42% esito positivo, 12% parzialmente positivo). Nelle rilevazioni precedenti il dato aggregato era 53% (biennio 2016-2017) e 59% (biennio 2015-2016).

Nel confronto tra il 2017 e 2018, il tasso di ottemperanza è in leggera diminuzione, passando dal 57% (51% esito positivo, 6% parzialmente positivo) del 2017 al 49% (26% esito positivo, 23% parzialmente positivo) del 2018, Peraltro, gli esiti parzialmente positivi, negativi e non valutabili degli interventi 2018 saranno aggiornati nel prossimo monitoraggio.

Dall'analisi dello spaccato dei dati, in particolare, si conferma il ruolo di consulente in materia di concorrenza per le pubbliche amministrazioni in capo all'Autorità, con un tasso di successo dei pareri resi ai sensi dell'art. 22 pari al 68%. In particolare, il tasso di successo può considerarsi particolarmente soddisfacente quando l'intervento è stato richiesto dalla pubblica amministrazione (tasso di successo 85%), sia centrale (92%) sia locale (67%).

Il monitoraggio dell'attività di *advocacy* svolto dall'Autorità, ormai connotato da un carattere strutturale e sistematico, consente di verificare il livello di efficacia ed effettività e l'*accountability* del proprio operato. Sotto tale profilo, l'Autorità è in linea con le migliori pratiche riscontrabili tra le Autorità nazionali dell'European Competition Network.

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

***Allegato B*** – Elenco degli interventi 2018 considerati, con i relativi esiti