



ESITI DELL'ATTIVITÀ DI *ADVOCACY* NEL BIENNIO 2018-2019

Roma, 16 novembre 2020

DIREZIONE STUDI E ANALISI DELLA LEGISLAZIONE

ESITI DELL'ATTIVITÀ DI *ADVOCACY* NEL BIENNIO 2018-2019

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 di altre normative settoriali e riguarda i dati relativi al biennio 2018 – 2019.

Si analizzano, 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 al 14 ottobre 2020.

I dati dell'ultimo dei due anni considerati, nel caso di specie il 2019, verranno riverificati nella successiva rilevazione periodica, che sarà effettuata nel corso del 2021: in particolare, saranno oggetto di rivalutazione tutti gli esiti parzialmente positivi, gli esiti negativi e quelli non valutabili.

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:

- a) segnalazioni *ex art. 21*;
- b) pareri *ex art. 22*;
- c) pareri *ex art. 22* resi ai sensi dell'art. 4 del Decreto Cresci Italia¹ (di seguito, 22PCM);
- d) pareri motivati *ex art. 21-bis* (compresi i pareri *ex art. 21-bis* inviati alle amministrazioni a seguito delle comunicazioni *ex art. 5*, comma 3, del d.lgs. 175/2016² (qui indicati come "21-bis TUSPP");
- e) pareri ai sensi di altre normative settoriali.

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

¹ Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1 – *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, Legge 24 marzo 2012, n. 27.

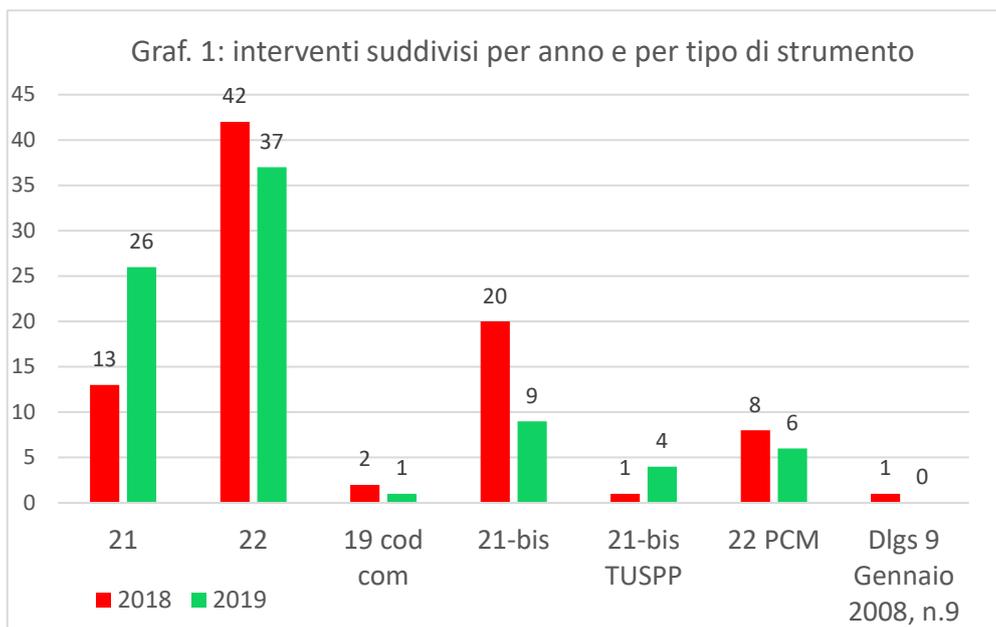
² Il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" dispone il riordino del comparto delle partecipazioni pubbliche, dando attuazione ad uno dei punti centrali della l. 124/2015, la c.d. "Riforma Madia". In particolare, all'art. 5, comma 3, prevede una nuova attribuzione in capo all'Autorità, alla quale deve essere trasmesso "l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta" ai fini dell'esercizio dei poteri di cui all'art. 21-bis della l. 287/90.

II. DATI DI SINTESI E ANALITICI 2018-2019

L'attività di monitoraggio ha riguardato tutti gli interventi di *advocacy* effettuati dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2019, per un totale di 170 delibere (87 nel 2018 e 83 nel 2019) adottate ai sensi degli articoli 21, 22 e 21-*bis* della legge n. 287/90, nonché ai sensi di altre normative settoriali. In allegato al presente documento sono riportati due elenchi relativi a tutti gli interventi considerati per il 2019 e il 2018 (**allegati A e B**), con l'indicazione sintetica degli esiti.

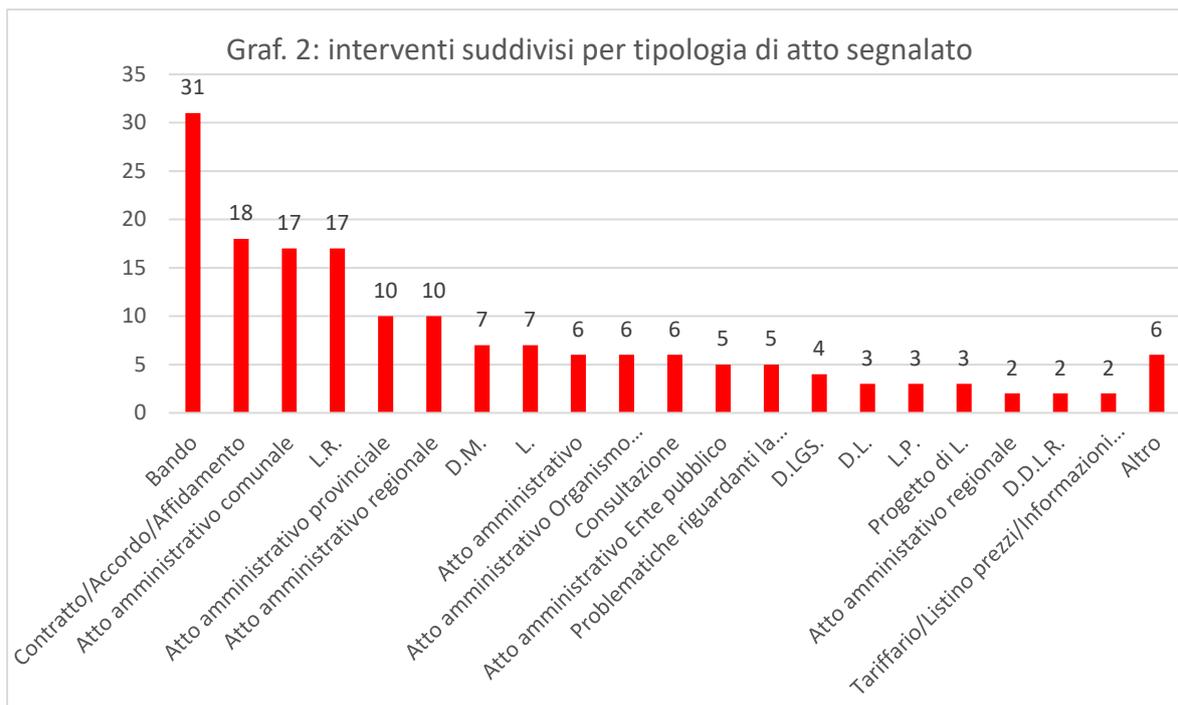
1. Alcuni dati generali relativi agli interventi (2018-2019)

Nel confronto fra il 2018 ed il 2019 si registra una lieve diminuzione complessiva del numero degli interventi di *advocacy*, passati da 87 a 83, dovuta ad una riduzione dei pareri *ex art. 22* (passati da 42 a 37), dei pareri 22PCM (da 8 a 6) e, soprattutto, delle segnalazioni ai sensi dell'art. 21-*bis* (ridotte, nel complesso, da 21 a 13, anche se i 21-*bis* TUSPP sono passati da 1 a 4), che non sono state compensate dall'aumento degli interventi effettuati ai sensi dell'art. 21 (passati da 13 a 26). Si veda il grafico 1.



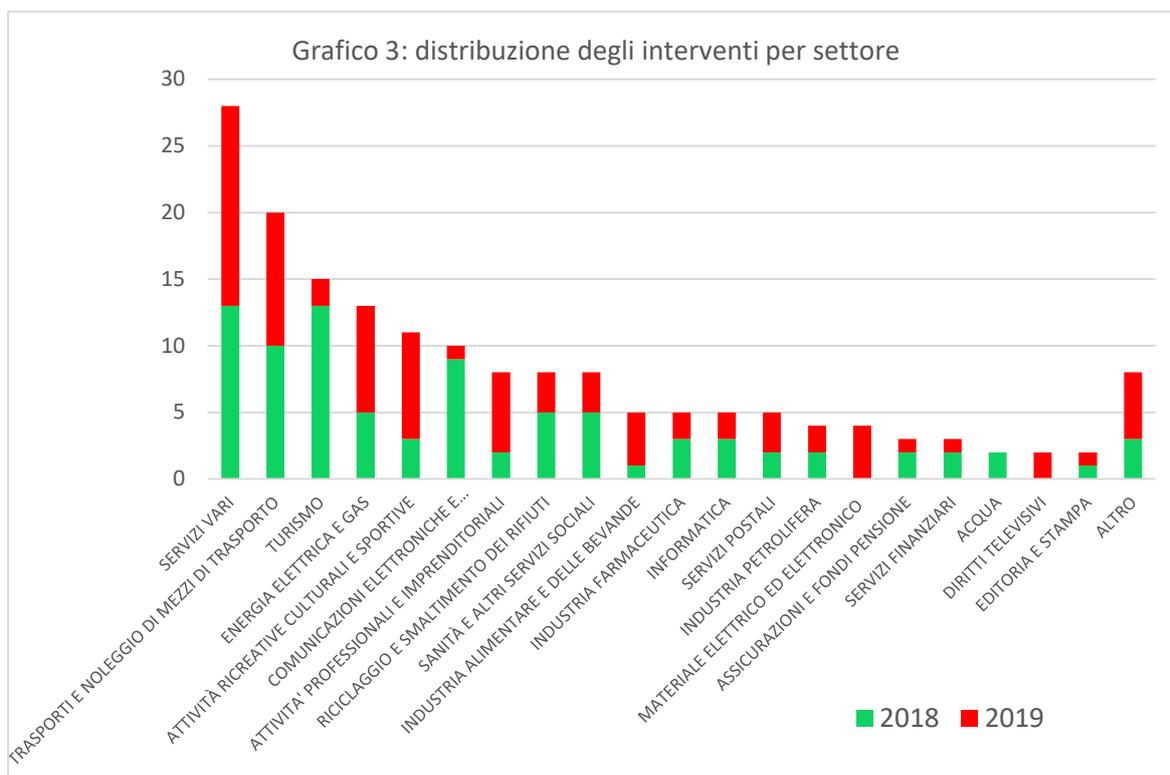
Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2018 e 2019

Per ciò che riguarda gli **atti segnalati** nel biennio, in 31 casi l'intervento di *advocacy* ha riguardato bandi di gara, in 18 casi ha avuto ad oggetto atti di affidamento diretto o contratti/accordi, in 17 casi ha avuto ad oggetto atti amministrativi comunali e, in altrettanti, leggi regionali; inoltre, sono stati 10 sia gli interventi aventi ad oggetto atti amministrativi regionali che quelli rivolti ad atti amministrativi provinciali (grafico 2).



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2018 e 2019

In merito ai **settori** oggetto di intervento (grafico 3), in 28 casi l'attività di *advocacy* ha riguardato il comparto dei servizi, in 20 casi i servizi di trasporto, mentre in 15 casi il settore del turismo; seguono i servizi energetici (13 casi), le attività ricreative, culturali e sportive (11 casi) e i servizi di TLC (10 casi).



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2018 e 2019

Inoltre, per ciò che concerne i **destinatari**, in 88 casi su 170 (51,7%) l'intervento di *advocacy* è stato indirizzato al Parlamento o ad una amministrazione centrale, in 77 casi (45,3%) ad una amministrazione locale o ad una Regione, mentre nei restanti 5 casi (3%) i destinatari erano misti (sia locali che centrali).

Infine, per ciò che riguarda i **profili maggiormente ricorrenti**, attraverso i 170 interventi effettuati nel biennio 2018-2019 sono state messe in rilievo 233 criticità concorrenziali (il numero risulta superiore agli interventi effettuati in quanto un intervento può segnalare anche più di una criticità); il maggior numero di interventi di *advocacy*, in particolare, ha inteso porre in evidenza criticità concorrenziali riconducibili a “**limitazioni all'esercizio dell'attività di impresa**” (113 casi, pari al 48% del totale delle restrizioni concorrenziali), fra cui spiccano le restrizioni relative a “leggi o provvedimenti amministrativi che alterano le condizioni di concorrenza” (95 casi, pari al 41% delle restrizioni concorrenziali): in particolare, all'interno di questa categoria, assumono un particolare rilievo le disposizioni discriminatorie (pari a circa il 15% delle restrizioni complessivamente segnalate), le disposizioni che vincolano l'offerta di beni e servizi nel tempo, nello spazio e/o nelle modalità (10%) o che introducono ostacoli all'avvio di nuove attività economiche (9%).

Al secondo posto troviamo le segnalazioni e i pareri che hanno rilevato restrizioni concorrenziali in tema di “**gare e appalti**” (91 casi, pari al 39% delle restrizioni concorrenziali), fra i quali, da un punto di vista quantitativo, assumono maggiore rilievo gli interventi relativi ad “affidamenti (di appalti, subappalti e concessioni) senza gara” (23 casi, pari al 10% delle restrizioni concorrenziali), quelli volti a segnalare “rinnovi automatici e proroghe di concessioni” (21 casi, pari al 9% delle restrizioni concorrenziali), mentre i restanti 47 casi (pari al 20% delle restrizioni concorrenziali) hanno riguardato le caratteristiche della gara (con interventi che hanno messo in rilievo problematiche legate ai requisiti di partecipazione e/o aggiudicazione, all'ampiezza dei lotti di gara, alle ATI, ecc.).

2. *Esito complessivo attività di advocacy (2018-2019)*

L'elaborazione dei dati nella presente sezione del monitoraggio ha riguardato soltanto i casi per i quali è stato possibile valutare l'esito, mentre sono stati esclusi i casi considerati “non valutabili”. Con tale criterio – già introdotto a partire dallo scorso monitoraggio, relativo al biennio 2017-2018³ – si è inteso rafforzare l'attendibilità dell'elaborazione, a fronte della consistenza numerica di detti casi registrata nell'attuale rilevazione (32 casi, pari a circa il 19% del totale degli interventi del biennio) che inciderebbe sulla proporzione dei risultati degli interventi che sono stati invece “valutati”, diluendone “il peso” relativo.

Dal totale dei 170 casi sono stati dunque sottratti i 32 casi non valutabili e l'elaborazione degli esiti ha preso a riferimento 138 interventi, di cui 71 nel 2018 e 67 nel 2019. Il tasso di successo del biennio è stato del **55%**: tale tasso è stato maggiore nel 2018, anno in cui ha raggiunto il valore del **56%**, mentre nel 2019 si è attestato al **54%**.

Rispetto al precedente biennio monitorato 2017-2018, il tasso di ottemperanza nel complesso si mantiene sostanzialmente stabile (era il 54%).

³ I dati sono stati pubblicati nel giugno 2019 sul sito dell'Autorità.

Tabella 1 – Esito complessivo

ESITI	Totale		2018		2019	
	n. casi	%	n. casi	%	n. casi	%
NEG	62	45%	31	44%	31	46%
P.POS.	33	24%	20	28%	13	20%
POS	43	31%	20	28%	23	34%
Totale complessivo	138	100%	71	100%	67	100%
Tasso di successo (POS + P.POS.)	76	55%	40	56%	36	54%

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2018 e 2019

Analizzando il tasso di efficacia degli interventi in base al **tipo di destinatario** cui sono stati rivolti (Tabella 2), emerge che quelli destinati al legislatore e alle amministrazioni centrali (“destinatario centrale”) hanno avuto un tasso di successo complessivo superiore rispetto a quelli con “destinatario locale”: i primi hanno infatti registrato un tasso di successo pari al 56%, mentre i secondi un tasso di successo pari al 53%.

Tabella 2 – Esito degli interventi, suddiviso per tipo di destinatario

Destinatario	NEG	P.POS.	POS	POS + P.POS	Totale complessivo
Centrale	44%	27%	29%	56%	100%
Misto	25%	50%	25%	75%	100%
Locale	47%	18%	35%	53%	100%
di cui					
<i>Comuni</i>	46%	17%	38%	54%	100%
<i>Province</i>	56%	33%	11%	44%	100%
<i>Regioni</i>	48%	22%	30%	52%	100%
<i>Autorità portuali</i>	33%	0%	67%	67%	100%
<i>ATO</i>	50%	50%	0%	50%	100%
Totale complessivo	45%	24%	31%	55%	100%

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2018 e 2019

Quanto al **livello di definitività** dell’atto segnalato (Tabella 3) il tasso di successo è maggiore per gli **atti non ancora definitivi**, come, ad esempio, bozze di bandi di gara, schemi di decreti, disegni di legge, atti amministrativi posti in consultazione, ecc.: in tali casi, infatti, il tasso di successo è stato **pari al 79%**, mentre nel caso di atti definitivi la percentuale di successo scende al **43%**.

Tabella 3 – Esito degli interventi, suddiviso per livello di definitività degli atti segnalati

	NEG	P.POS.	POS	POS + P.POS	Tot. complessivo
Atti definitivi	57%	18%	25%	43%	100%
Atti non definitivi	21%	36%	43%	79%	100%
Totale complessivo	45%	24%	31%	55%	100%

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2018 e 2019

3. Risultati distinti per base giuridica

Nel biennio 2018-2019 i 138 interventi considerati ai fini della rilevazione, al netto dei casi non valutabili come indicato sopra, sono così distinti:

- (i) 32 (su 39 casi totali) ai sensi dell'art. 21;
- (ii) 64 (su 79 casi totali) ai sensi dell'art. 22 (compresi 16 pareri a Mef/Consip, al netto dei pareri alla PCM);
- (iii) 14 (su 14 casi totali) ai sensi dell'art. 22 su richiesta della PCM;
- (iv) 24 (su 34 casi totali) ai sensi dell'art. 21-bis (inclusi i pareri ai sensi del TUSPP);
- (v) 4 (su 4 casi totali) ai sensi di altre normative.

Di seguito si riportano le analisi dei dati e le considerazioni relative agli interventi di *advocacy* suddivisi in base allo strumento giuridico utilizzato dall'Autorità.

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

Rispetto alle 32 segnalazioni ai sensi dell'**art. 21** (11 nel 2018 e 21 nel 2019), il tasso di successo globale (Tabella 4) è **pari al 47%**, a fronte di un 53% di esiti negativi.

In merito alla **tipologia di destinatario**, si rileva che: nei casi in cui l'intervento è rivolto ad una **amministrazione/istituzione centrale**, il tasso di successo è pari al **26%**, mentre nei casi in cui il destinatario è **un'amministrazione/istituzione locale**, il tasso di successo sale al **65%** (che diventa il 66% nei casi di destinatario misto).

Tabella 4 – Esito complessivo delle segnalazioni ex art. 21, suddiviso per tipo di impulso e tipo di destinatario

	NEG	P.POS	POS	POS + P.POS	Tot. complessivo
2018	46%	36%	18%	54%	100%
2019	57%	14%	29%	43%	100%
- Ad ammin./istituzioni centrali	74%	13%	13%	26%	100%
- Ad ammin./istituzioni locali	35%	29%	36%	65%	100%
- Ad ammin./istituzioni locali e centrali	34%	33%	33%	66%	100%
Totale complessivo	53%	22%	25%	47%	100%

Fonte: elaborazioni AGCM su dati 2018 e 2019

Nel confronto tra il 2018 e 2019, il tasso di successo è passato dal 54% al 43%. Rispetto al precedente monitoraggio, relativo al periodo 2017–2018, il tasso di successo è migliorato (era infatti pari al 28%), anche se si conferma inferiore a quello ottenuto con gli interventi ai sensi dell'art. 22 (vedi *infra*), presumibilmente anche in ragione della natura degli atti incisi, consistenti, in genere, in atti normativi o amministrativi definitivi.

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

I 64 pareri valutati ai sensi dell'art. 22 (di cui, 37 nel 2018 e 27 nel 2019) fanno registrare **un tasso di successo complessivo pari al 70%** (in questo conteggio sono compresi i 16 pareri rilasciati a MEF/Consip); i dati del monitoraggio rivelano anche che tale indice ha fatto segnare un miglioramento nel corso del biennio, passando dal 68% raggiunto nel 2018, al 74% del 2019 (Tabella 5).

Si evidenzia che rispetto al monitoraggio precedente (biennio 2017-2018), il tasso di successo è lievemente migliorato (era pari al 68%).

Distinguendo il dato sulla base degli interventi adottati dall'Autorità **su richiesta della pubblica amministrazione**, emerge un tasso di ottemperanza pari all'81%. Tale tasso di successo sale all'85% nei casi in cui la richiesta provenga da un'amministrazione/istituzione centrale, mentre si attesta al 77% quando la richiesta proviene da amministrazioni/istituzioni locali.

Il biennio 2017-2018 aveva mostrato dati leggermente migliori per ciò che riguarda il tasso complessivo di successo dei pareri chiesti all'Autorità, pari all'85%. Si rileva comunque un miglioramento per quanto riguarda i pareri richiesti dalle amministrazioni locali, per i quali il livello di ottemperanza registrato è del 77% (nel biennio precedente è stato del 67%).

Nel caso in cui l'intervento sia stato *ex officio*, il tasso di successo scende al 50%, ma si mantiene comunque decisamente più elevato rispetto allo stesso dato relativo al biennio 2017-2018 (pari al 31%). Contrariamente ai pareri adottati su richiesta, il tasso di successo risulta maggiore quando il destinatario è un'amministrazione locale (55%), rispetto ai casi con "destinatario centrale" (45%). Ciò si è verificato anche nel monitoraggio precedente, ma con percentuali più basse (rispettivamente, pari al 38% e al 23%).

Tabella 5 – Esito complessivo dei pareri ex art. 22, suddiviso per tipo di impulso e tipo di destinatario

	NEG	P.POS.	POS	POS + P.POS	Tot. complessivo
2018	32%	38%	30%	68%	100%
2019	26%	33%	41%	74%	100%
Chiesto	19%	23%	58%	81%	100%
- Da ammin./istituzioni centrali	15%	23%	62%	85%	100%
- Da ammin./istituzioni locali	23%	23%	54%	77%	100%
Ex officio	50%	41%	9%	50%	100%
- Ad ammin./istituzioni centrali	55%	45%	0%	45%	100%
- Ad ammin./istituzioni locali	45%	36%	19%	55%	100%
Totale complessivo	30%	36%	34%	70%	100%

Fonte: elaborazioni AGCM su dati 2018 e 2019

3.3. Esito pareri ex art. 22 alla PCM

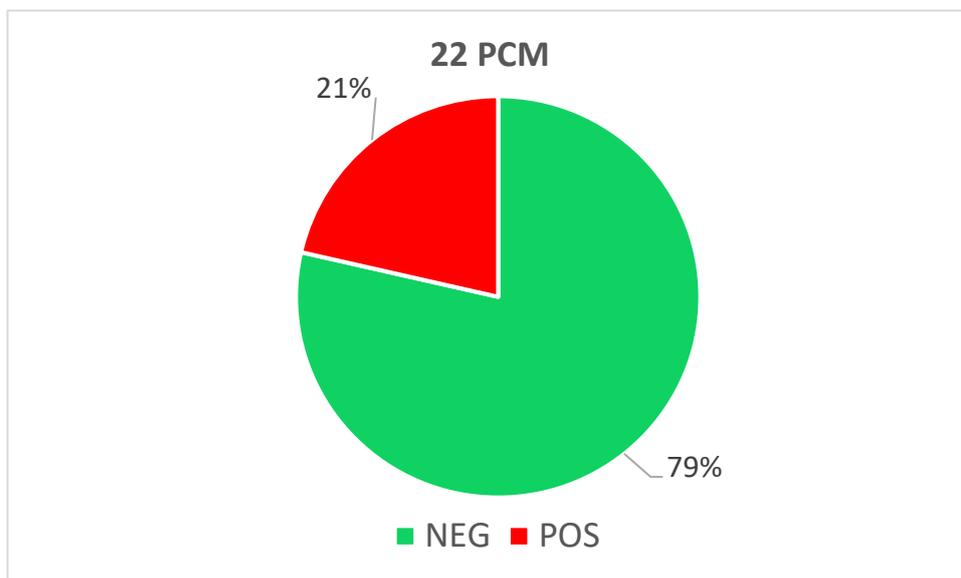
Per ciò che concerne i pareri ai sensi dell'art. 4 del Decreto Cresci Italia⁴ (**22 PCM**), nel periodo considerato sono state valutate 47 richieste di parere su leggi regionali provenienti dalla PCM, di cui 33 nel 2018 e 14 nel 2019. Rispetto a tali richieste, in 13 casi (pari al 28% delle richieste ricevute) l'Autorità ha ritenuto di esprimere un parere (di cui, 7 nel 2018 e 6 nel 2019); ai 7 pareri resi nel 2018, inoltre, si deve aggiungere un ulteriore parere reso alla PCM *ex officio*⁵.

Rispetto a tali pareri, la PCM ha impugnato la legge regionale di fronte alla Corte costituzionale in un solo caso, mentre in altri due ha indotto la Regione ad adeguarsi mediante *moral suasion* (considerati positivi per assimilazione, secondo un approccio sostanziale già seguito nei precedenti monitoraggi).

Gli esiti positivi sono dunque 3, corrispondenti a una percentuale di successo del 21%; nei restanti 11 casi (79%), invece, la PCM non ha accolto i suggerimenti dell'Autorità (Grafico 4).

I dati del presente monitoraggio confermano, inoltre, il *trend* discendente del tasso di successo registrato per questo strumento, che nel biennio 2017-2018 è stato pari al 25% e in quello precedente, 2016-2017, si era attestato al 27%.

Grafico 4 - Esito dei pareri 22PCM (biennio 2018-2019)



Fonte: elaborazioni AGCM su dati 2018 e 2019

⁴ Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1 – *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, Legge 24 marzo 2012, n. 27.

⁵ Si, tratta, in particolare, del parere AS1548 - REGIONE LAZIO - LEGGE 7/2018 - DISPOSIZIONI TRANSITORIE RELATIVE ALLE GUIDE TURISTICHE.

3.4. Pareri ex art. 21-bis

I pareri valutati ai sensi dell'art. 21-*bis* sono stati 24 (equamente suddivisi fra il 2018 e il 2019), compresi 4 pareri 21-*bis* TUSPP (di cui uno nel 2018 e tre nel 2019). Il tasso di successo registrato è stato del 38% (dato da 9 casi su 24 in cui l'atto è stato modificato a seguito del parere reso dall'Autorità o durante il ricorso davanti al giudice amministrativo), a fronte del 62% di esiti negativi (15 casi). La percentuale di casi positivi si è dunque ridotta rispetto al biennio 2017-2018, che aveva fatto registrare un tasso di esiti positivi pari al 57%. Nel confronto tra il 2018 e 2019, il tasso di successo è incrementato dal 25% al 50%, mentre il numero di casi con esito negativo si è ridotto dal 75% al 50% (Tabella 6).

Nei 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 dell'efficacia dello strumento sarà possibile soltanto al termine del contenzioso.

Tabella 6 – Esito complessivo delle segnalazioni ex art. 21-bis, suddiviso per tipo di intervento e anno

Periodo	NEG	POS	Totale complessivo
2018	75%	25%	100%
2019	50%	50%	100%
2018-2019	62%	38%	100%
2017-2018	43%	57%	100%

Fonte: elaborazioni AGCM su dati 2018 e 2019

3.5. Esito pareri ex art. 22 con normative settoriali

Sotto questa voce ricadono complessivamente 4 interventi, di cui uno in base alla normativa relativa ai diritti sportivi di cui al d.lgs. n. 9/2008, il c.d. "Decreto Melandri" (SR33, con esito positivo) e altri tre interventi resi ai sensi dell'art. 19, comma 1, del d.lgs. 259/2003 recante Codice delle comunicazioni elettroniche (tutti con esito parzialmente positivo).

III. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'attività di monitoraggio ha riguardato tutti gli interventi di *advocacy* effettuati dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2019, per un totale di 170 delibere (87 nel 2018 e 83 nel 2019); gli strumenti più utilizzati sono stati i pareri ai sensi dell'art. 22, seguiti dalle segnalazioni ai sensi dell'art. 21, dai pareri ai sensi degli artt. 21-*bis* e 22PCM. A questi si aggiungono ulteriori 4 pareri resi ai sensi di altre normative. Il 2019 ha fatto segnare un incremento delle segnalazioni *ex art.* 21 (da 13 a 26) e dei pareri art. 21-*bis* TUSPP, passati da 1 a 4, e una contemporanea riduzione del numero di tutte le altre tipologie di interventi.

L'**oggetto degli interventi**, nella maggior parte dei casi, ha riguardato i bandi di gara (31), seguiti dai contratti/affidamenti (18), dagli atti amministrativi comunali (17) e dalle leggi regionali (17).

Gli **ambiti settoriali** di intervento hanno interessato prevalentemente il comparto dei servizi (28 interventi), il trasporto (20), il turismo (15), i servizi energetici (13), le attività ricreative, culturali e sportive (11) e le TLC (10).

Per ciò che concerne il **tipo di restrizione segnalata**, nella maggior parte dei casi gli interventi dell'Autorità sono stati finalizzati a segnalare l'introduzione di "**limitazioni all'esercizio dell'attività di impresa**" (113 casi, pari al 48% del totale delle restrizioni concorrenziali).

Rilevanti per numero anche le segnalazioni e i pareri che hanno messo in evidenza restrizioni concorrenziali in tema di "**gare e appalti**" (91 casi, pari al 39% delle restrizioni segnalate).

Come già accaduto per il precedente biennio 2017-2018, non sono stati ricompresi in questa analisi degli esiti di 32 interventi classificati come "non valutabili". Pertanto, sono stati oggetto di valutazione 138 interventi, 71 nel 2018 e 67 nel 2019.

Su questa base, i risultati del monitoraggio hanno evidenziato un tasso di ottemperanza, considerata la totalità degli strumenti utilizzati, pari al 55% (31% esito positivo, 14% parzialmente positivo). Nelle rilevazioni precedenti il dato aggregato era 54% (biennio 2017-2018) e 53% (biennio 2016-2017).

Nel confronto tra il 2018 e 2019, il tasso di ottemperanza è in leggera diminuzione, passando dal 56% (28% esito positivo, 28% parzialmente positivo) del 2018 al 54% (34% esito positivo, 20% parzialmente positivo) del 2019. Peraltro, gli esiti parzialmente positivi, negativi e non valutabili degli interventi 2019 saranno aggiornati nel prossimo monitoraggio.

I risultati del monitoraggio confermano 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 70%.

Significativo è il fatto che il tasso di successo aumenti quando il parere è rilasciato in seguito ad una richiesta di una pubblica amministrazione (tasso di successo globale 81%), sia centrale (85%) che locale (77%).

L'attività di monitoraggio degli interventi di *advocacy* consente all'Autorità di valutare il livello di efficacia ed effettività raggiunto dal proprio operato, in linea con le migliori pratiche riscontrabili tra le Autorità nazionali che compongono l'*European Competition Network*.

Allegato A – Elenco degli interventi 2019 considerati, con i relativi esiti

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