

ESITI DELL'ATTIVITÀ DI *ADVOCACY* NEL BIENNIO 2021-2022

Roma, 5 dicembre 2023

DIREZIONE STUDI GIURIDICI E ANALISI DELLA LEGISLAZIONE

ESITI DELL'ATTIVITÀ DI *ADVOCACY* NEL BIENNIO 2021-2022

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. 287/1990 e di altre normative settoriali e riguarda i dati relativi al biennio 2021 – 2022.

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 31 ottobre 2023. I dati dell'ultimo dei due anni considerati, nel caso di specie il 2022, verranno riverificati nella successiva rilevazione periodica, che sarà effettuata nel corso del 2024.

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 art. 22* resi ai sensi dell'art. 4 del Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1¹ (di seguito, 22PCM);
4. 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, TUSPP, o comunque relativi alla sua applicazione, qui indicati come “21-bis TUSPP”);
5. 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 (recante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, c.d. Cresci Italia) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, Legge 24 marzo 2012, n. 27.

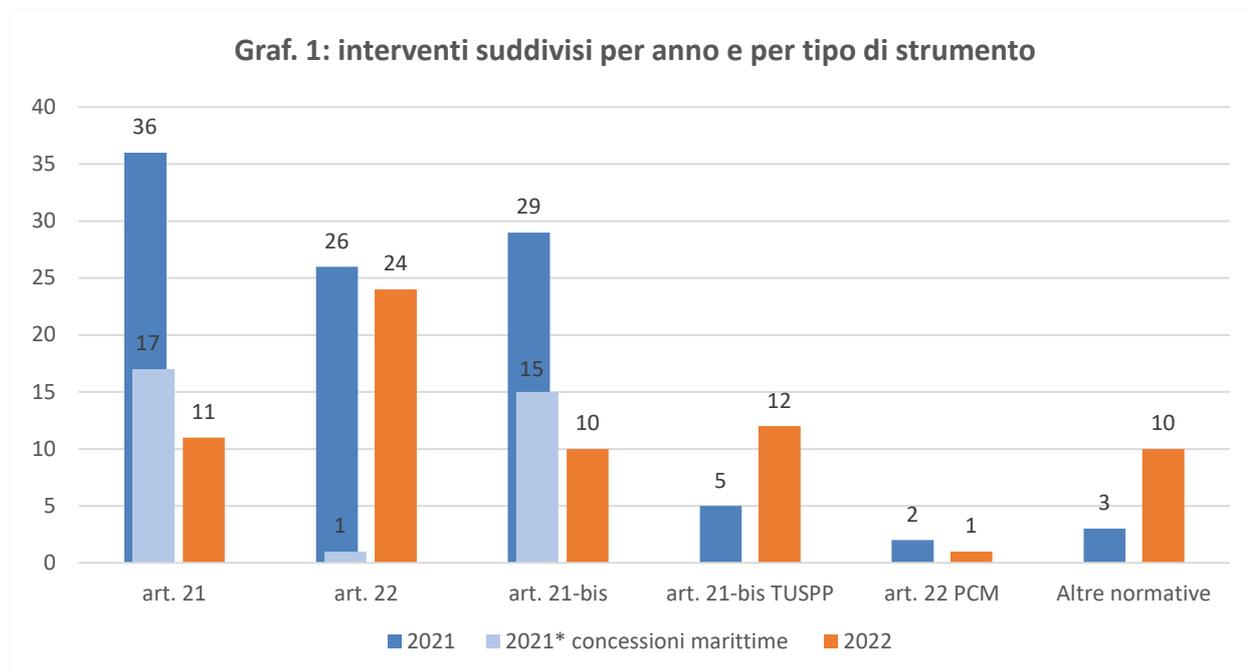
² Il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*” dispone il riordino del settore, dando attuazione ad uno dei punti centrali della l. 124/2015, c.d. “Riforma Madia”. In particolare, all'art. 5, comma 3, prevede una nuova attribuzione in capo all'Autorità, 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. 287/1990.

II. DATI DI SINTESI E ANALITICI 2021-2022

L'attività di monitoraggio ha riguardato tutti gli interventi di *advocacy* effettuati dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2022, per un totale di n. 169 decisioni (101 nel 2021 e 68 nel 2022) adottate ai sensi degli articoli 21, 22 e 21-*bis* della legge n. 287/1990, oppure ai sensi di altre normative settoriali. In allegato al presente documento sono riportati due elenchi relativi a tutti gli interventi considerati per il 2021 e il 2022, con l'indicazione sintetica degli esiti.

1. Alcuni dati generali relativi agli interventi (2021-2022)

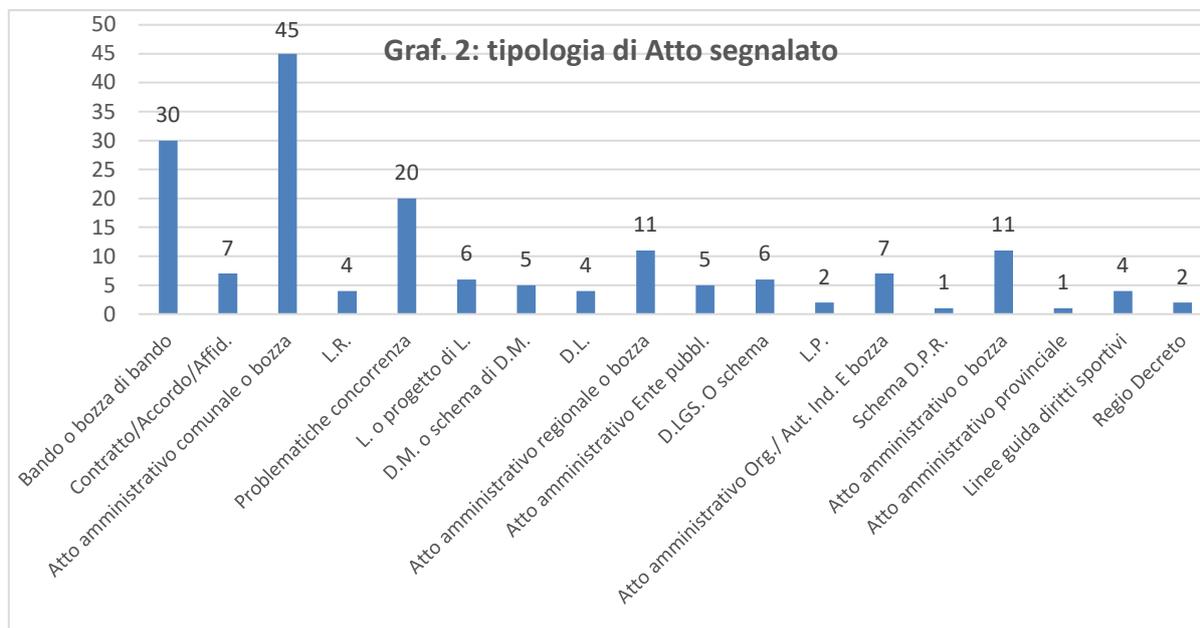
Nel confronto fra il 2022 e il 2021 si registra una riduzione complessiva del numero degli interventi di *advocacy*, passati da n. 101 a n. 68; ciò appare riconducibile sostanzialmente al significativo decremento sia dei pareri ex art. 21-*bis* che delle segnalazioni ex art. 21 (rispettivamente da n. 29 a n. 10 e da n. 36 a n. 11). Si noti, in proposito, che nel 2021 la gran parte di questi pareri/segnalazioni ha riguardato la proroga delle concessioni demaniali marittime, in relazione alle quali l'Autorità ha adottato un totale di 33 delibere (di cui 17 ex art. 21, 15 ex art. 21-*bis* e 1 ex art. 22). Tale filone di intervento si è esaurito nel 2022 (Si veda il [Grafico 1](#)).



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2021 e 2022

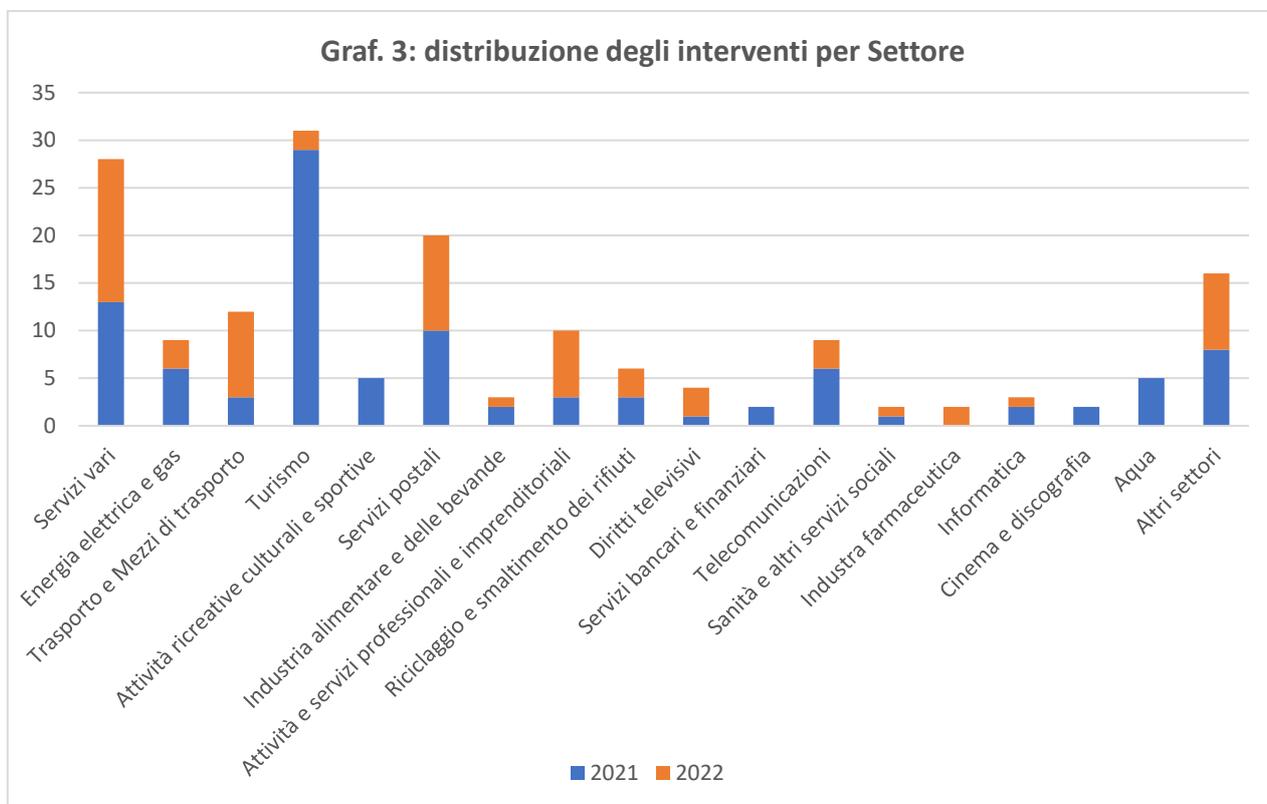
Per ciò che riguarda la **tipologia di atti segnalati** nel biennio in esame, gli interventi di *advocacy* hanno riguardato principalmente atti amministrativi comunali o relative bozze (45

casi), bandi di gara o relative bozze (30 casi) o sono stati finalizzati a segnalare problematiche concorrenziali (20 casi) (per le ulteriori tipologie di atti cfr. Grafico 2)³.



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2021 e 2022

Il Grafico 3 illustra la distribuzione degli interventi in base ai **settori interessati**:



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2021 e 2022

³ Si precisa che una stessa segnalazione/parere può avere a oggetto anche una pluralità di atti di diversa natura.

Per ciò che concerne i **destinatari**, su 169 casi, in 51 casi (30%) l'intervento di advocacy è stato indirizzato al Parlamento o ad un'amministrazione o ente centrale, in 111 casi (66%) ad una amministrazione locale, e nei restanti 7 casi (4%) i destinatari erano misti (sia locali che centrali).

Infine, per ciò che riguarda i **profili maggiormente ricorrenti**, attraverso i 169 interventi complessivi, sono stati messi in rilievo 341 profili di criticità concorrenziale (si intende che uno stesso intervento può segnalare anche più di un profilo di criticità). Le criticità concorrenziali più frequentemente riscontrate sono riconducibili a restrizioni in tema di "gare e appalti" (82) e "affidamenti senza gara" (131) (pari al 62% circa del totale delle restrizioni); nonché di "limitazioni all'esercizio dell'attività di impresa" (114) (pari al 33% del totale delle restrizioni). Da notarsi che gli affidamenti senza gara pesano da soli per circa il 38% del totale, in ragione dell'ampio numero di casi che, nel 2021, hanno riguardato le proroghe delle concessioni demaniali marittime.

Esito complessivo attività di advocacy (2021-2022)

L'elaborazione dei dati nella presente sezione del monitoraggio ha riguardato, al fine di rafforzarne l'attendibilità, soltanto i casi per i quali è stato possibile valutare l'esito, mentre sono stati esclusi i casi considerati "non valutabili", secondo il criterio già introdotto a partire dal monitoraggio relativo al biennio 2017-2018⁴.

Dal totale dei 169 casi sono stati dunque sottratti i 26 casi non valutabili e l'elaborazione degli esiti ha preso a riferimento 143 interventi, di cui 79 nel 2021 e 64 nel 2022. Il tasso di successo del biennio è pari al **69%**: tale tasso è stato maggiore nel 2022, essendosi attestato a un valore del 72%, mentre nel 2021 è risultato pari al 67%. Rispetto al precedente biennio monitorato (2020-2021), il tasso di ottemperanza nel complesso è cresciuto, posto che dalle stime del precedente monitoraggio risultava pari al 66%.

Tabella 1-A – Esiti complessivi e per singolo anno (2021-2022)

ESITI	Totale		Casi 2021		Casi 2022	
	n. casi	%	n. casi	%	n. casi	%
NEG	44	31%	26	33%	18	28%
P.POS.	15	10%	9	11%	6	9%
POS	84	59%	44	56%	40	63%
Totale complessivo	143	100%	79	100%	64	100%
Tasso di successo (POS + P.POS.)	99	69%	53	67%	46	72%

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2021 e 2022

Analizzando il tasso di efficacia degli interventi in base al tipo di destinatario cui sono stati rivolti (Tabella 2), emerge – analogamente al precedente monitoraggio – una sostanziale equivalenza tra quelli destinati alle amministrazioni centrali e al legislatore ("destinatario

⁴ I dati sono stati pubblicati nel giugno 2019 sul sito dell'Autorità.

centrale”) e quelli con “destinatario locale”: i primi hanno, infatti, registrato un tasso di successo pari al 69%, mentre i secondi un tasso di successo pari al 70%.

Tabella 2 – Esiti complessivi, suddivisi per tipo di destinatario

Destinatario	NEG	P.POS.	POS	POS + P.POS	Totale complessivo
Centrale (48 casi)	31%	19%	50%	69%	100%
Misto (4 casi)	50%	25%	25%	50%	100%
Locale (91 casi)	30%	5%	65%	70%	100%
...tra questi, in particolare*:					
Comuni (50 casi)	32%	6%	62%	68%	100%
Province (7 casi)	43%	14%	43%	57%	100%
Regioni (17 casi)	24%	0%	76%	76%	100%
Tasso complessivo	31%	10%	59%	69%	100%

*si riportano, in dettaglio, soltanto i livelli locali più ricorrenti (non ad esempio, ATO, CCIAA, pur ricompresi nel livello “locale”).

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2021 e 2022

Quanto al **livello di definitività** dell’atto segnalato (Tabella 3), i dati mostrano chiaramente che il tasso di successo è di gran lunga maggiore (87%) quando l’Autorità interviene su **atti non definitivi** (es. bozze di bandi di gara, schemi di decreti, disegni di legge) rispetto agli atti definitivi (63%).

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

	NEG	P.POS.	POS	POS + P.POS	Tot. complessivo
Atti definitivi (104 casi)	37%	6%	57%	63%	100%
Atti non definitivi (39 casi)	13%	23%	64%	87%	100%
Tasso complessivo	31%	10%	59%	69%	100%

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2021 e 2022

2. Risultati distinti per base giuridica dello strumento di intervento

La Tabella 4 illustra, per il biennio 2021-2022 la ripartizione dei 143 interventi considerati valutabili, a seconda dello strumento giuridico utilizzato:

Tabella 4 – Esiti complessivi, suddivisi per tipo di strumento di intervento

Strumento di intervento	NEG	P.POS.	POS	POS + P.POS	n. casi valutati**	n. casi totali	Tot. complessivo
21	48%	14%	38%	52%	29	47	100%
22	24%	19%	57%	76%	42	50	100%
21-bis	33%	0%	67%	67%	39	39	100%
21-bis (TUSPP)	35%	0%	65%	65%	17	17	100%
22 PCM	33%	67%	0%	67%	3	3	100%
Altre normative*	0%	8%	92%	100%	13	13	100%
Tasso complessivo	31%	10%	59%	69%	143	169	100%

* Interventi ai sensi del Codice delle comunicazioni elettroniche; del c.d. “decreto Melandri”; del d.lgs. n. 142/2020 in materia di regolamentazione delle professioni.

** Numero di casi al netto degli interventi classificati come “non valutabili”.

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.

2.1. Esito segnalazioni adottate ai sensi dell’art. 21

Per ciò che riguarda le 29 segnalazioni ai sensi dell’**art. 21** (19 nel 2021 e 10 nel 2022), considerate valutabili, il tasso di successo globale è stato **pari al 52%** (tabella 5).

La percentuale di successo delle segnalazioni varia sensibilmente in base al tipo di destinatario: nei casi in cui l’intervento è rivolto a una amministrazione/istituzione centrale, essa è pari al 20%, mentre nei casi in cui il destinatario è un’amministrazione/istituzione locale, il tasso di successo sale al 71% (e pari al 50% nei casi di destinatario misto). I risultati del monitoraggio confermano un **minor tasso di successo per tale strumento**, presumibilmente anche in ragione della natura degli atti incisi, consistenti di regola in atti normativi o amministrativi definitivi (cfr. *supra*, tabella 3 e 4).

Tabella 5 – Esiti complessivi segnalazioni ex art. 21, suddivisi per tipo di impulso e tipo di destinatario

	NEG	P.POS.	POS	Tot. complessivo	POS + P.POS
2021 (19 casi)	53%	5%	42%	100%	47%
2022 (10 casi)	40%	30%	30%	100%	60%
- Destinatario centrale	80%	10%	10%	100%	20%
- Destinatario locale	29%	12%	59%	100%	71%
- Destinatario misto	50%	50%	0%	100%	50%
Tasso complessivo	48%	14%	38%	100%	52%

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2021 e 2022

2.2. Esito pareri ai sensi dell’art. 22

I 42 pareri considerati valutabili, rilasciati ai sensi dell’**art. 22** - di cui 21 nel 2021 e 21 nel 2022 - hanno fatto registrare risultati migliori con **un tasso di successo complessivo pari al 76%**.

La Tabella 6 illustra gli esiti anche in base all’atto di impulso e al livello amministrativo del destinatario.

Come emerso dagli altri monitoraggi, i dati confermano che il tasso di successo degli interventi dell’Autorità è superiore nei casi in cui l’intervento viene richiesto dal destinatario, che poi ottempera nel 92% dei casi (che sale al 100% se si considerano solo i casi in cui la richiesta provenga da un’amministrazione/istituzione locale o mista).

Nel caso in cui l’impulso dell’intervento sia stato *ex officio*, invece, il tasso di successo si colloca al 56%, dato decrescente rispetto al 70% dello scorso monitoraggio; diversamente da

quanto registrato per gli interventi richiesti, in questi casi il tasso di successo risulta superiore quando il destinatario è un'amministrazione centrale (pari al 67% del totale).

I pareri relativi a bandi Consip hanno fatto registrare un tasso di successo pari al 100%.

Tabella 6 – Esiti dei pareri ex art. 22, complessivi e suddivisi per tipo di impulso e tipo di destinatario

	NEG	P.POS.	POS	Tot. complessivo	POS + P.POS
2021 (21 casi)	14%	24%	62%	100%	86%
2022 (21 casi)	33%	14%	53%	100%	67%
Tasso complessivo	24%	19%	57%	100%	76%
Dati disaggregati per atto di impulso/livello amministrativo del destinatario					
Chiesto (24 casi)	8%	25%	67%	100%	92%
Da ammin./istituzioni centrali (15)	13%	20%	67%	100%	87%
Da ammin./istituzioni locali o miste (9)	0%	33%	67%	100%	100%
Ex officio (18 casi)	44%	11%	45%	100%	56%
Ad ammin./istituzioni centrali (9)	33%	22%	45%	100%	67%
Ad ammin./istituzioni locali o miste (9)	56%	0%	44%	100%	44%
di cui MEF/CONSIP (4 casi)	0%	25%	75%	100%	100%

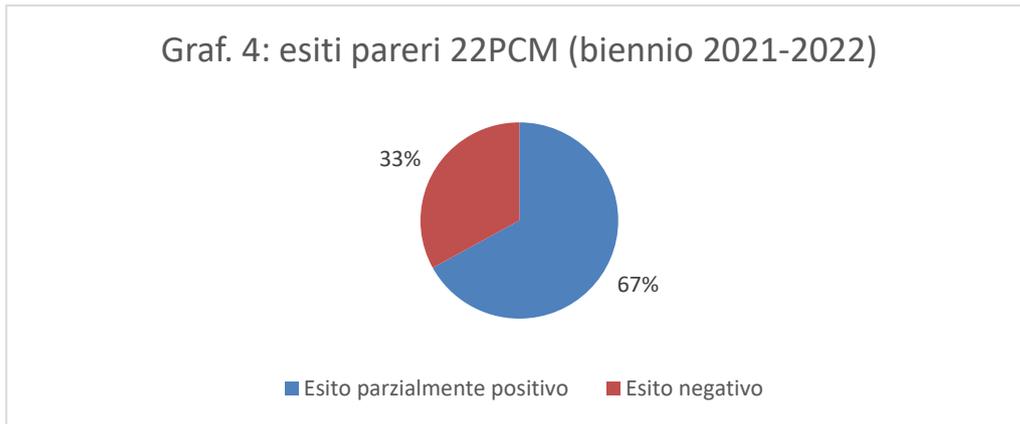
Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2021 e 2022

2.3. Esito pareri ex art. 22 alla PCM

Per ciò che riguarda i pareri resi alla Presidenza del Consiglio dei ministri (**22PCM**), nel periodo considerato l'Autorità ha espresso 3 pareri, di cui 1 nel 2022 e 2 nel 2021. Tutti e tre i pareri sono ritenuti "valutabili". Rispetto ai pareri resi, il tasso di successo viene misurato in base al numero di volte in cui la PCM, ricevuto il parere dell'Autorità, decide di impugnare la legge regionale davanti alla Corte costituzionale, per i profili oggetto del parere stesso, oppure la legge regionale viene comunque modificata.

Nel biennio considerato, la PCM non ha impugnato le leggi regionali oggetto dei pareri dinanzi alla Corte Costituzionale. Tuttavia, nei due casi del 2021 le disposizioni, seppur non impugnate, sono state in parte modificate nel senso auspicato dall'Autorità. Gli esiti parzialmente positivi sono stati dunque 2, pari a una percentuale di successo del 67%.

I dati del biennio confermano la tendenza – già in atto da qualche anno – che vede ridursi il numero di pareri resi dall'Autorità alla PCM sulla costituzionalità delle leggi regionali, che nel precedente monitoraggio ammontava a sette e faceva registrare un tasso di successo dell'83%.



Fonte: elaborazioni AGCM su dati 2021 e 2022

2.4. Pareri ex art. 21 bis

Gli interventi compiuti ai sensi dell'art. 21-bis che hanno ricevuto una valutazione sono stati, nel biennio esaminato, 56 (di cui 17 classificati ex art. 21-bis TUSPP).

Si ricorda che, per questo strumento, il tasso di successo è dato dal numero dei casi in cui l'amministrazione ha dato seguito alle richieste dell'Autorità sul totale degli interventi effettuati ai sensi dell'art. 21-bis. In particolare, vengono valutati positivamente i casi in cui: l'atto è stato modificato a seguito del parere reso o comunque le osservazioni espresse dalle amministrazioni sono state ritenute idonee a chiarire le preoccupazioni concorrenziali rilevate dall'Autorità che, pertanto, non ha impugnato l'atto segnalato di fronte al Tar competente; quelli in cui l'amministrazione ha ottemperato in corso di giudizio e, pertanto, l'Autorità, ha rinunciato al ricorso; quelli in cui il giudice amministrativo ha accolto il ricorso dell'Autorità, con pronuncia passata in giudicato. Una valutazione esaustiva dello strumento può essere compiutamente operata solo all'esito dei ricorsi relativi ai casi interessati.

Per questo strumento (tabella 7), il tasso medio di successo complessivo è stato pari al 66%. La percentuale è del 67% per gli interventi ai sensi dell'art. 21-bis "ordinario", mentre si attesta al 65% per quelli ai sensi dell'art. 21-bis TUSPP.

Suddividendo gli interventi per anno, emerge che il tasso di successo complessivo di quelli effettuati nel 2021 è più basso (62%) di quello relativo al 2022 (73%).

Tabella 7 – Esiti delle segnalazioni ex art. 21-bis 2021-2022, suddivisi per tipo di intervento e anno

	NEG	POS	Totale complessivo
21-bis	33%	67%	100%
21-bis TUSPP	35%	65%	100%
Tasso medio complessivo	34%	66%	100%
2021	38%	62%	100%
2022	27%	73%	100%
Tasso medio complessivo	34%	66%	100%

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2021 e 2022

2.5. Esito pareri ai sensi di normative settoriali

Sotto questa voce ricadono complessivamente 13 interventi, di cui, in particolare, uno ai sensi del d.lgs. n. 259/2003 - *Codice delle comunicazioni elettroniche*, quattro ai sensi del d.lgs. n. 9/2008⁵ e otto casi ai sensi dell'art. 3, comma 3 del d.lgs. n. 142/2020⁶.

Dodici casi hanno avuto esito positivo e un solo caso ha avuto esito parzialmente positivo, con un tasso globale di successo pari al 100%.

III. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

I dati del presente monitoraggio registrano un tasso di successo complessivo degli interventi di *advocacy* (69%) ulteriormente in crescita, rispetto ai precedenti monitoraggi.

Quanto agli strumenti, si conferma la maggiore efficacia degli strumenti consultivi (pareri ai sensi dell'art. 22) rispetto alle segnalazioni *ex art.* 21.

Dal punto di vista sistematico ed evolutivo, per il biennio di riferimento, appaiono meritevoli di considerazione i seguenti aspetti.

Il numero totale delle segnalazioni e dei pareri è leggermente diminuito: dai 180 interventi realizzati nel biennio 2020-2021, si è passati ai 169 interventi nel biennio 2021-2022. All'interno di quest'ultimo, i casi sono passati dai 101 del 2021 ai 68 del 2022. Quest'ultima diminuzione è certamente ascrivibile all'elevato numero di interventi che nel 2021 hanno riguardato le concessioni demaniali marittime e turistico-ricreative.

Tale elemento ha inciso anche sulla tipologia di restrizioni più frequentemente riscontrate che ha visto prevalere i casi riguardanti le gare e, in particolare, gli affidamenti senza gara (quali appunto le proroghe delle concessioni demaniali).

Inoltre, la presentazione al Governo, sia nel 2021 che nel 2022, della segnalazione "*Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*" (rispettivamente, AS1730 e AS1824) può aver avuto un effetto "deflattivo" sul numero di interventi che, nel corso del biennio, sono stati rivolti al legislatore o all'amministrazione centrale (27 nel 2021 e 24 nel 2022); la presentazione di una segnalazione quadro al legislatore assorbe, infatti, di regola, singole interventi che, diversamente, sarebbero stati assunti, separatamente, su specifiche questioni.

Di particolare rilievo è, infine, la considerazione degli esiti dei pareri ai sensi dell'art. 21-bis, che, a differenza di quanto emerso dal monitoraggio precedente, in cui la percentuale complessiva di successo era pari al 39%, fanno registrare un tasso di adesione pari al 66%.

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

⁵ D.lgs. n. 9/2008 (*Disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e relativa ripartizione delle risorse* - c.d. decreto Melandri).

⁶ D.lgs. n. 142/2020 (*Attuazione della direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018 relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni*).

Allegato A – Elenco degli interventi 2021 considerati, con i relativi esiti

Allegato B – Elenco degli interventi 2022 considerati, con i relativi esiti