

# **ESITI DELL'ATTIVITÀ DI *ADVOCACY* NEL BIENNIO 2022-2023**

**Roma, 3 dicembre 2024**

***DIREZIONE STUDI GIURIDICI E ANALISI DELLA LEGISLAZIONE***

## ESITI DELL'ATTIVITÀ DI *ADVOCACY* NEL BIENNIO 2022-2023

### 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, riguardante i dati relativi al biennio 2022 – 2023.

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 2024. Gli esiti dell'ultimo dei due anni considerati, nel caso di specie il 2023, verranno riverificati nella successiva rilevazione periodica, che sarà effettuata nel corso del 2025.

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 d.l. n. 1/2012<sup>1</sup> (di seguito, 22PCM);
4. pareri motivati *ex art.* 21-*bis* (compresi i pareri *ex art.* 21-*bis* inviati a seguito delle comunicazioni *ex art.* 5, comma 3, del d.lgs. n. 175/2016<sup>2</sup>, 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.

### II. DATI DI SINTESI E ANALITICI 2022-2023

L'attività di monitoraggio ha riguardato tutti gli interventi di *advocacy* effettuati dal 1° gennaio 2022 al 31 dicembre 2023, per un totale di n. 137 decisioni adottate ai sensi degli

---

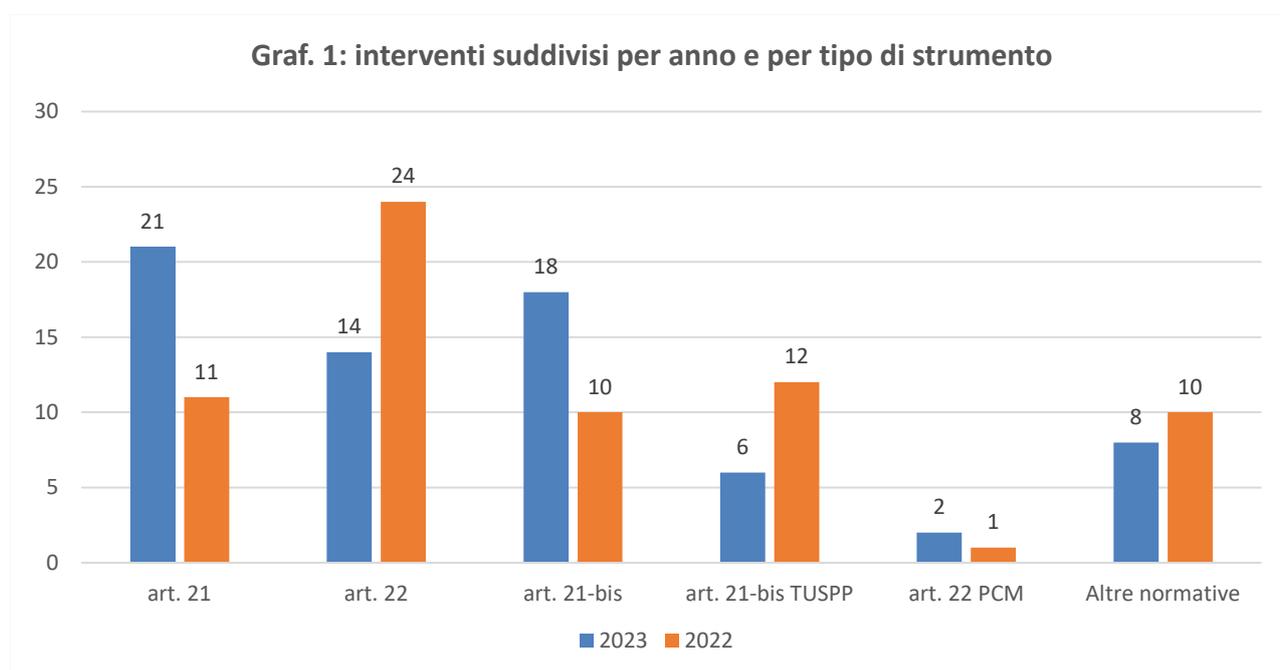
<sup>1</sup> Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1 (recante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, c.d. Cresci Italia) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, Legge 24 marzo 2012, n. 27.

<sup>2</sup> Il Decreto Legislativo 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.

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 2022 e il 2023, con l'indicazione degli esiti.

### 1. Alcuni dati generali relativi agli interventi (2022-2023)

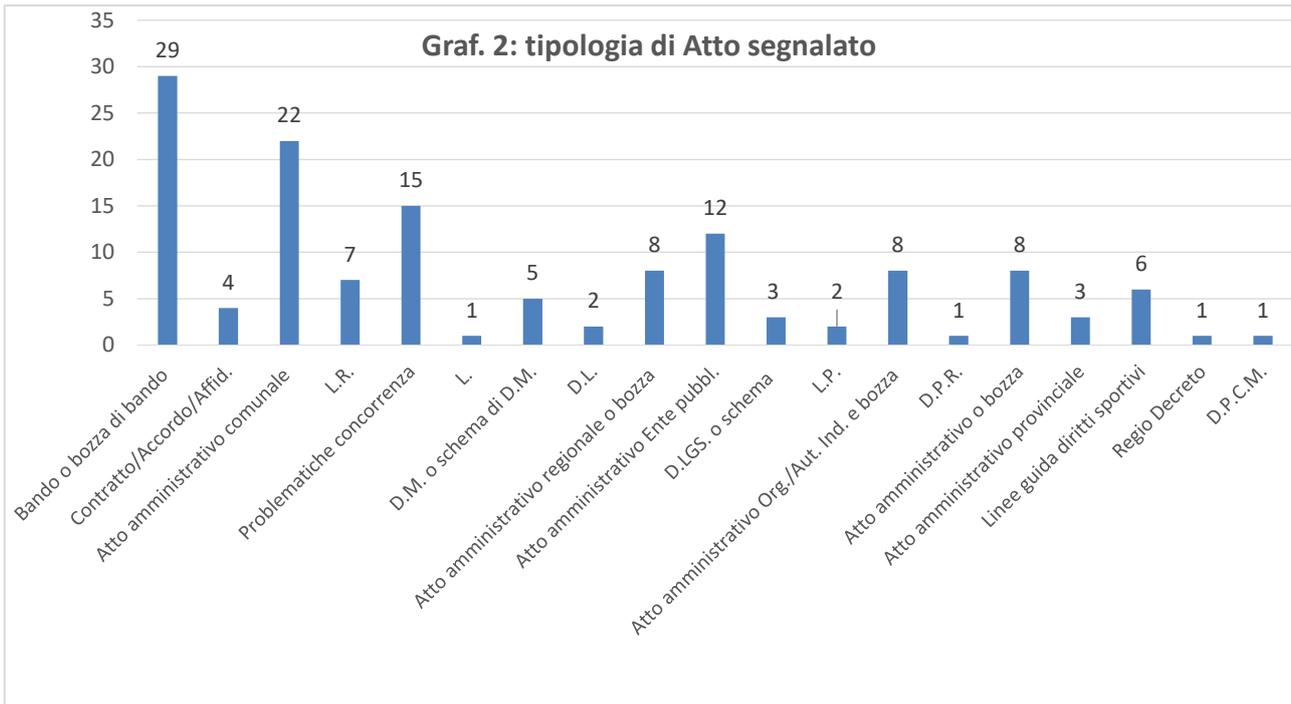
1. Nel confronto fra il 2022 e il 2023 si registra una sostanziale equivalenza del numero complessivo degli interventi di *advocacy* (**68** nel 2022 e **69** nel 2023), di cui **32** ex art. 21, **38** ex art. 22, **3** ex art. 22PMC, **28** ex art. 21-bis, **18** ex art. 21-bis TUSPP e **18** ai sensi di normative diverse (si veda il Grafico 1).



Fonte: elaborazioni AGCM su dati 2022 e 2023

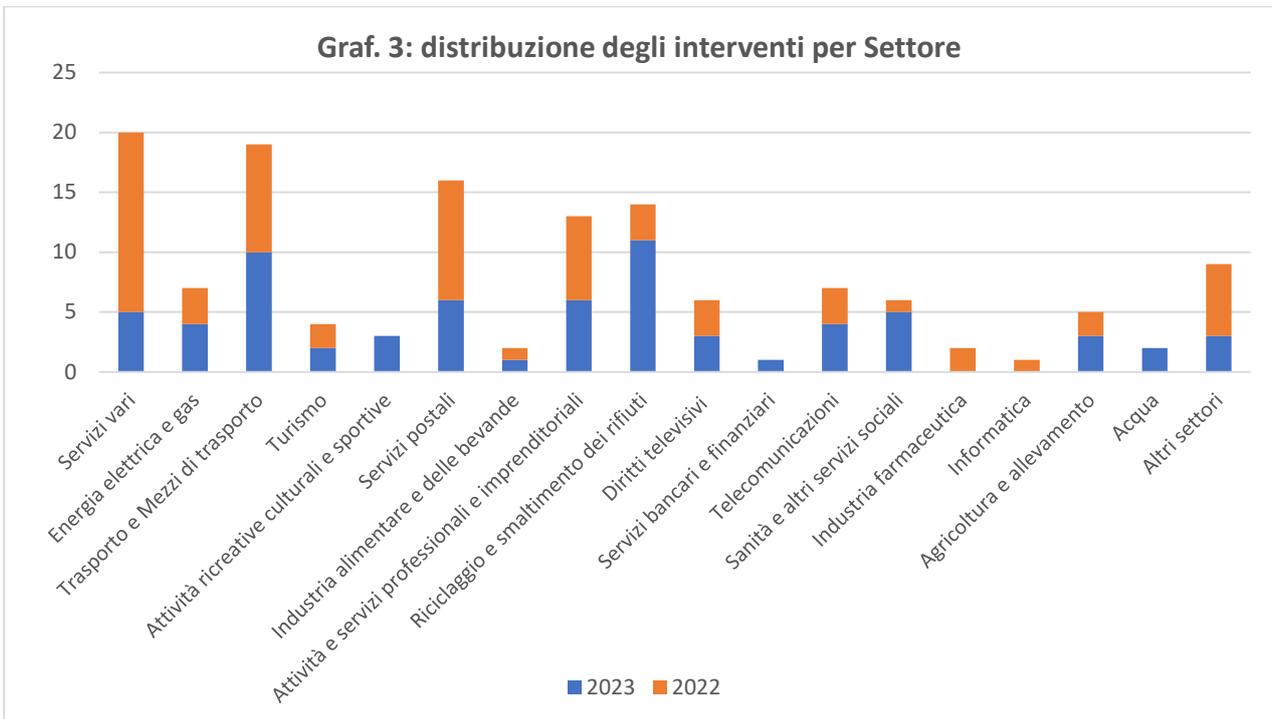
Per ciò che riguarda la **tipologia di atti segnalati** nel biennio in esame, gli interventi di *advocacy* hanno riguardato principalmente bandi di gara o relative bozze (29 casi), atti amministrativi comunali (22 casi), o sono stati finalizzati a segnalare problematiche concorrenziali (15 casi) (per le ulteriori tipologie di atti cfr. Grafico 2)<sup>3</sup>.

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



Fonte: elaborazioni AGCM su dati 2022 e 2023

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



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2022 e 2023

Per ciò che concerne i **destinatari**, su 137 casi, in 45 casi (33%) l'intervento di advocacy è stato indirizzato al Parlamento o ad un'amministrazione o ente centrale, in 90 casi (66%) ad una amministrazione locale, e nei restanti 2 casi (1%) i destinatari erano misti (sia locali che centrali).

Infine, per ciò che riguarda i **profili maggiormente ricorrenti**, attraverso i 137 interventi complessivi, le criticità concorrenziali più frequentemente riscontrate sono riconducibili a restrizioni in tema di “limitazioni all’esercizio dell’attività di impresa” (50 casi), “affidamenti senza gara” (37 casi) e “gare e appalti” (40 casi).

**Esito complessivo attività di advocacy (2022-2023)**

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 2017-2018.

Dal totale dei 137 casi sono stati dunque sottratti 8 casi non valutabili e l’elaborazione degli esiti ha preso a riferimento 129 interventi, di cui 64 del 2022 e 65 del 2023. Il tasso di successo del biennio è pari al **69%**: tale tasso è stato maggiore nel 2022, essendosi attestato a un valore del 73%, mentre nel 2023 è risultato pari al 65%. Questa percentuale di ottemperanza risulta costante rispetto a quella registrata nel Monitoraggio precedente, relativo agli anni 2021-2022.

*Tabella 1-A – Esiti complessivi e per singolo anno (2023-2022)*

ESITI	Totale		Casi 2023		Casi 2022	
	n. casi	%	n. casi	%	n. casi	%
NEG	40	31%	23	35%	17	27%
P.POS.	15	12%	8	12,5%	7	11%
POS	74	57%	34	52,5%	40	62%
<b>Totale complessivo</b>	<b>129</b>	<b>100%</b>	<b>65</b>	<b>100%</b>	<b>64</b>	<b>100%</b>
Tasso di successo (POS + P.POS.)	<b>89</b>	<b>69%</b>	<b>42</b>	<b>65%</b>	<b>47</b>	<b>73%</b>

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2022 e 2023

Analizzando il tasso di efficacia degli interventi in base al **tipo di destinatario** cui sono stati rivolti (Tabella 2), emerge una maggiore adesione da parte delle amministrazioni centrali e del legislatore (“destinatari centrali”) rispetto ai “destinatari locali”: i primi hanno, infatti, registrato un tasso di successo pari al 77%, mentre i secondi pari al 66%.

*Tabella 2 – Esiti complessivi, suddivisi per tipo di destinatario*

Destinatario	NEG	P.POS.	POS	POS + P.POS	Totale complessivo
Centrale (43 casi)	23%	16%	61%	77%	100%
Misto (1 casi)	100%	0%	0%	0%	100%
Locale (85 casi)	34%	9%	57%	66%	100%
<i>tra questi, in particolare*:</i>					
<i>Comuni (41 casi)</i>	34%	12%	54%	66%	100%
<i>Province (5 casi)</i>	40%	20%	40%	60%	100%
<i>Regioni (17 casi)</i>	23%	6%	71%	77%	100%
<b>Tasso complessivo</b>	<b>31%</b>	<b>12%</b>	<b>57%</b>	<b>69%</b>	<b>100%</b>

\*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 2022 e 2023

Quanto al **livello di definitività** dell'atto segnalato (Tabella 3), i dati mostrano chiaramente che il tasso di successo è di gran lunga maggiore (88%) 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 (97 casi)	37%	9%	54%	63%	100%
Atti non definitivi (32 casi)	12%	19%	69%	88%	100%
<b>Tasso complessivo</b>	<b>31%</b>	<b>12%</b>	<b>57%</b>	<b>69%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2022 e 2023

## 2. Risultati distinti per base giuridica dello strumento di intervento

La Tabella 4 illustra, per il biennio 2022-2023 la ripartizione dei 129 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
<b>21</b>	48%	21%	31%	<b>52%</b>	29	32	100%
<b>22</b>	26,5%	26,5%	47%	<b>73,5%</b>	34	38	100%
<b>21-bis</b>	36%	0%	64%	<b>64%</b>	28	28	100%
<b>21-bis (TUSPP)</b>	33%	0%	67%	<b>67%</b>	18	18	100%
<b>21-bis TOT</b>	35%	0%	65%	<b>65%</b>	46	46	100%
<b>22 PCM</b>	50%	0%	50%	<b>50%</b>	2	3	100%
<b>Altre normative*</b>	0%	0%	100%	<b>100%</b>	18	18	100%
<b>Tasso complessivo</b>	<b>31%</b>	<b>12%</b>	<b>57%</b>	<b>69%</b>	<b>129</b>	137	<b>100%</b>

\* 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** (10 nel 2022 e 19 nel 2023), 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 25%, mentre nei casi in cui il destinatario è un'amministrazione/istituzione

locale, il tasso di successo sale al 62%. 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*, tabelle 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
2022 (10 casi)	40%	40%	20%	100%	60%
2023 (19 casi)	53%	10%	37%	100%	47%
- Destinatario centrale (8)	75%	25%	0%	100%	25%
- Destinatario locale (21)	38%	19%	43%	100%	62%
<b>Tasso complessivo</b>	<b>48%</b>	<b>21%</b>	<b>31%</b>	<b>100%</b>	<b>52%</b>

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2022 e 2023

## 2.2. Esito pareri ai sensi dell'art. 22

I 34 pareri considerati valutabili, rilasciati ai sensi dell'art. 22 - di cui 21 nel 2022 e 13 nel 2023 - hanno fatto registrare risultati migliori con **un tasso di successo complessivo pari al 73,5%**.

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 89% dei casi (il valore sale al 93% se si considerano solo i casi in cui la richiesta provenga da un'amministrazione/istituzione centrale).

Nel caso in cui l'impulso dell'intervento sia stato *ex officio*, invece, il tasso di successo si colloca al 56%, mantenendosi sullo stesso livello rispetto allo scorso monitoraggio; anche in questi casi il tasso di successo risulta superiore quando il destinatario è un'amministrazione centrale (67%).

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
2022 (21 casi)	33%	14%	53%	100%	67%
2023 (13 casi)	15%	46%	39%	100%	85%
<b>Tasso complessivo</b>	<b>26,5%</b>	<b>26,5%</b>	<b>47%</b>	<b>100%</b>	<b>73,5%</b>
<b>Dati disaggregati per atto di impulso/livello amministrativo del destinatario</b>					
<b>Chiesto (18 casi)</b>	<b>11%</b>	<b>28%</b>	<b>61%</b>	100%	<b>89%</b>
Da ammin./istituzioni centrali (14)	7%	29%	64%	100%	93%
Da ammin./istituzioni locali o miste (4)	25%	25%	50%	100%	75%

<i>di cui MEF/CONSIP (4 casi)</i>	0%	25%	75%	100%	100%
<b>Ex officio (16 casi)</b>	<b>44%</b>	<b>25%</b>	<b>31%</b>	100%	<b>56%</b>
Ad ammin./istituzioni centrali (3)	33%	33,5%	33,5%	100%	67%
Ad ammin./istituzioni locali o miste (13)	46%	23%	31%	100%	54%

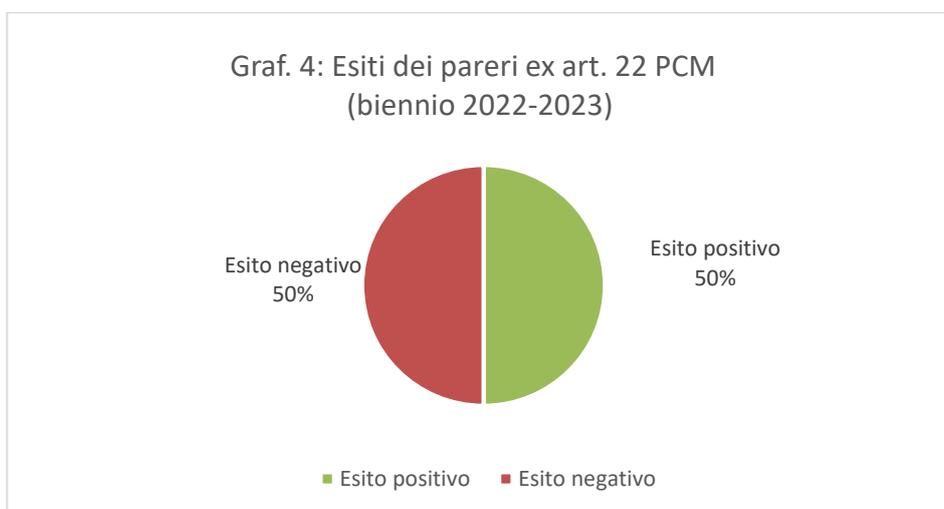
Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2022 e 2023

### 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 2023. Dei 3 pareri 2 sono stati 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 ha impugnato in un caso su due le leggi regionali oggetto dei pareri dinanzi alla Corte Costituzionale, segnando una percentuale di successo pari al 50%.

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.



Fonte: elaborazioni AGCM su dati 2022 e 2023

### 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, 46 (di cui 18 classificati come art. 21-bis TUSPP).

Si ricorda che, per questo strumento, il tasso di successo è dato dal numero dei casi in cui: *i*. 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; *ii.* l’amministrazione ha ottemperato in corso di giudizio e, pertanto, l’Autorità, ha rinunciato al ricorso; *iii.* 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 questi pareri (tabella 7), il tasso medio di successo complessivo è stato pari al 65%. La percentuale è del 64% per gli interventi ai sensi dell’art. 21-*bis* “ordinario”, mentre si attesta al 67% 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 2022 è più *alto* (77%) di quello relativo al 2023 (54%).

*Tabella 7 – Esiti delle segnalazioni ex art. 21-bis 2022-2023, suddivisi per tipo di intervento e anno*

	NEG	POS	Totale complessivo
21- <i>bis</i>	36%	64%	100%
21- <i>bis</i> TUSPP	33%	67%	100%
<b>Tasso medio complessivo</b>	<b>35%</b>	<b>65%</b>	<b>100%</b>
2022	23%	77%	100%
2023	46%	54%	100%
<b>Tasso medio complessivo</b>	<b>35%</b>	<b>65%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2022 e 2023

### 2.5. Esito pareri ai sensi di normative settoriali

Sotto questa voce ricadono complessivamente 18 interventi, di cui, in particolare, 9 ai sensi dell’art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 142/2020<sup>4</sup>, 6 ai sensi dell’art. 6 del d.lgs. n. 9/2008<sup>5</sup> e 3 ai sensi dell’art. 64 del d.lgs. n. 259/2003<sup>6</sup>.

Tutti i casi hanno avuto esito pienamente 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%) equivalente rispetto a quello riscontrato nel precedente monitoraggio.**

<sup>4</sup> Decreto legislativo 16 ottobre 2020, n. 142 *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.*

<sup>5</sup> Decreto legislativo 9 gennaio 2008, n. 9 *Disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e relativa ripartizione delle risorse* - c.d. decreto Melandri.

<sup>6</sup> Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 *Codice delle comunicazioni elettroniche.*

Quanto agli strumenti, si conferma la maggiore efficacia dei pareri resi ai sensi dell'art. 22 rispetto alle segnalazioni *ex art.* 21 e ai pareri *ex art.* 21-*bis*.

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

Il numero totale delle segnalazioni e dei pareri è leggermente diminuito: dai 169 interventi realizzati nel biennio 2021-2022, si è passati ai 137 interventi nel biennio 2022-2023, con una sostanziale equivalenza tra i due anni: 68 nel 2022 e 69 nel 2023.

Anche in questo monitoraggio, come nel precedente, quanto alla tipologia di restrizioni più frequentemente riscontrate, hanno prevalso i casi relativi agli affidamenti, con e senza gara, e, guardando al livello amministrativo del destinatario, i casi che hanno interessato le amministrazioni locali (in specie i Comuni).

La presentazione al Governo, sia nel 2022 che nel 2023, della segnalazione “*Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*” (rispettivamente, AS1824 e AS1893) può aver avuto un effetto “deflattivo” sul numero di interventi che, nel corso del biennio, sono stati rivolti al legislatore o all'amministrazione centrale (24 nel 2022 e 21 nel 2023); la presentazione di una segnalazione quadro al legislatore assorbe, infatti, di regola, singoli interventi che, diversamente, sarebbero stati assunti, separatamente, su specifiche questioni.

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*.

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

***Allegato B*** – Elenco degli interventi 2023 considerati, con i relativi esiti