



ESITI DELL'ATTIVITÀ DI *ADVOCACY* NEL BIENNIO 2020-2021

Roma, 6 dicembre 2022

DIREZIONE STUDI E ANALISI DELLA LEGISLAZIONE

ESITI DELL'ATTIVITÀ DI *ADVOCACY* NEL BIENNIO 2020-2021

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 2020 – 2021.

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 30 settembre 2022.

I dati dell'ultimo dei due anni considerati, nel caso di specie il 2021, verranno riverificati nella successiva rilevazione periodica, che sarà effettuata nel corso del 2023.

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 o comunque relativi all'applicazione del TUSPP, 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.

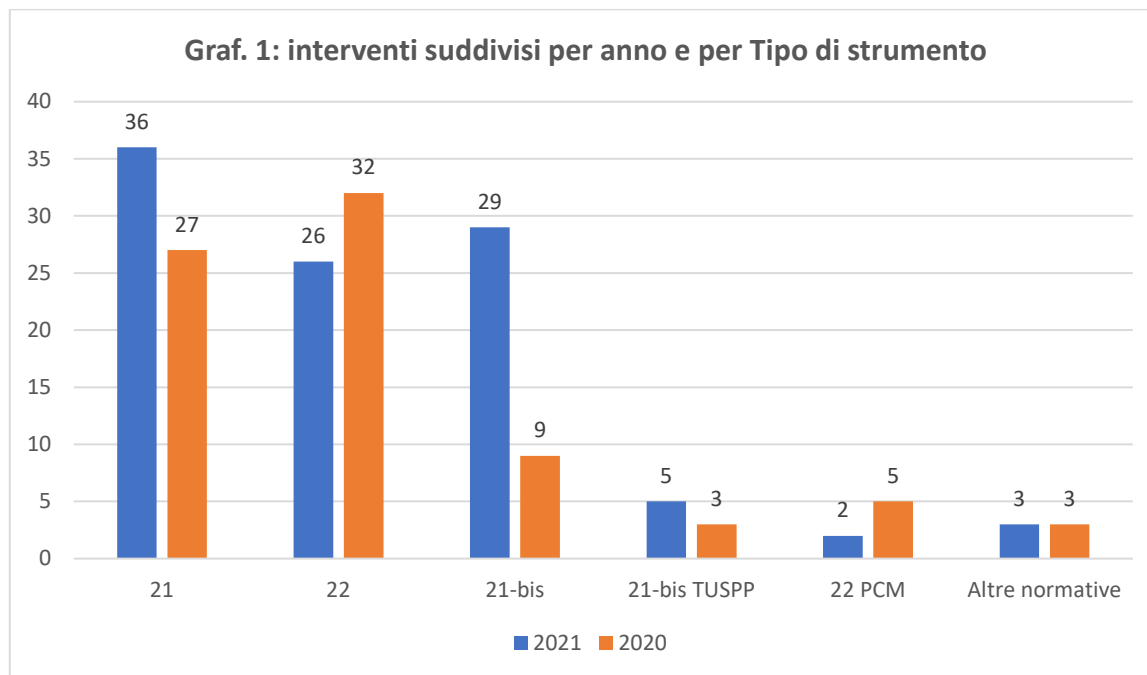
² Il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" dispone il riordino del settore, dando attuazione ad uno dei punti centrali della l. 124/2015, c.d. "Riforma Madia". In particolare, all'art. 5, comma 3, prevede una nuova attribuzione in capo all'Autorità, 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. 287/90.

II. DATI DI SINTESI E ANALITICI 2020-2021

L'attività di monitoraggio ha riguardato tutti gli interventi di *advocacy* effettuati dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2021, per un totale di n. 180 decisioni (101 nel 2021 e 79 nel 2020) adottate ai sensi degli articoli 21, 22 e 21-*bis* della legge n. 287/90, oppure ai sensi di altre normative settoriali. In allegato al presente documento sono riportati due elenchi relativi a tutti gli interventi considerati per il 2020 e il 2021, con l'indicazione sintetica degli esiti.

1. Alcuni dati generali relativi agli interventi (2020-2021)

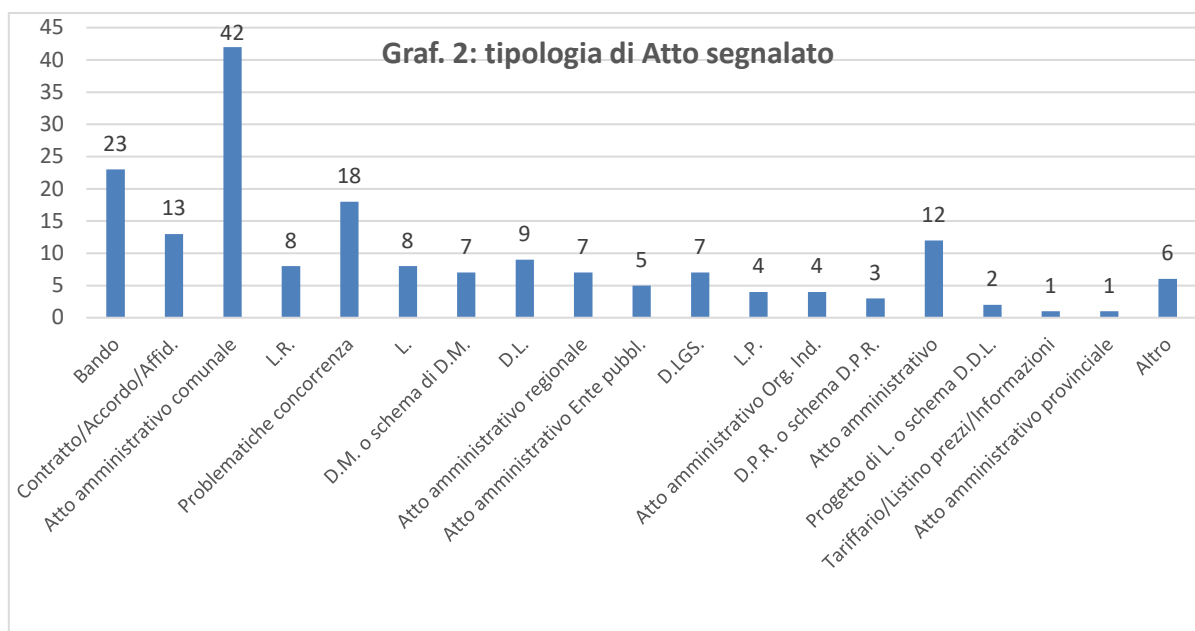
Nel confronto fra il 2020 e il 2021 si registra un consistente aumento del numero degli interventi di *advocacy*, passati 79 a 101, dovuto sostanzialmente al significativo incremento dei casi ai sensi dell'art. 21-*bis*, comprensivi dei 21-*bis* TUSPP (passati a 34 del 2021 da 12 del 2020, soprattutto in ragione dell'elevato numero di casi riguardanti le concessioni demaniali marittime). Si veda il Grafico 1.



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2020 e 2021

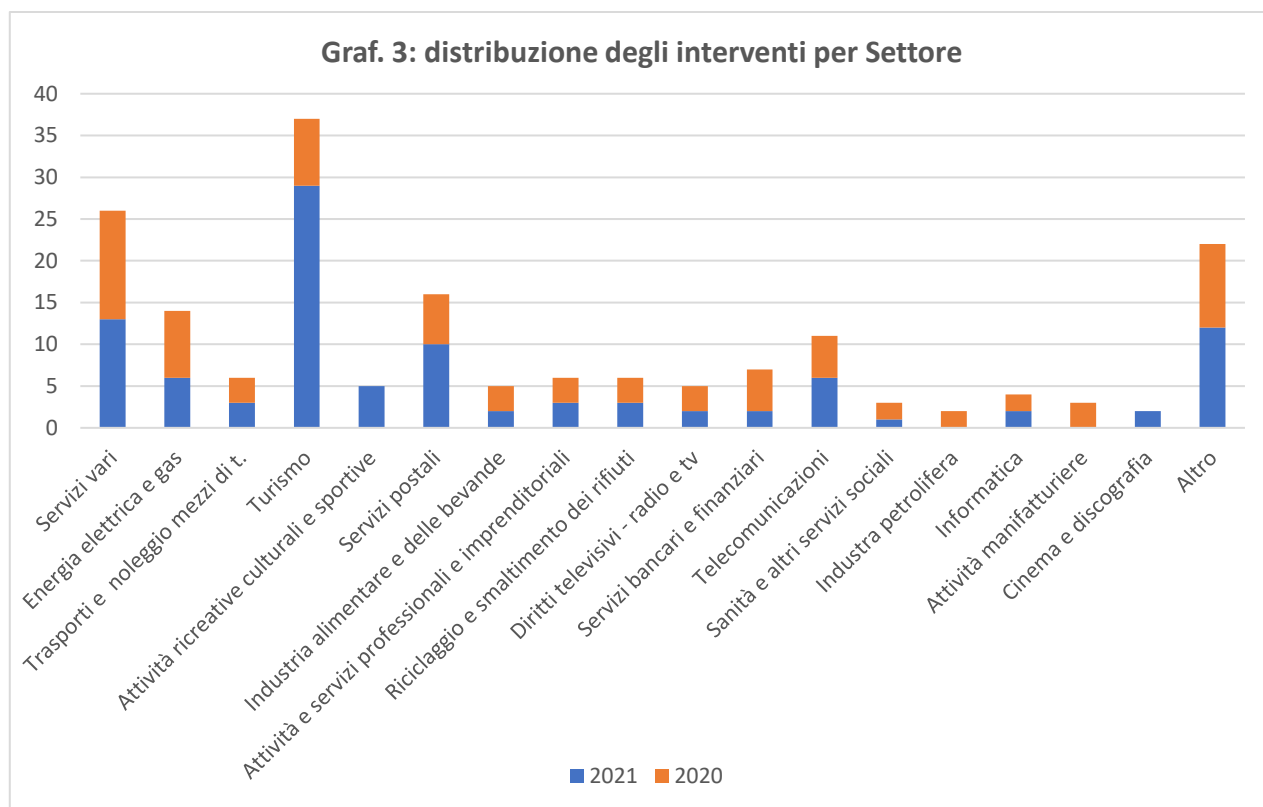
1. Per ciò che riguarda la **tipologia di atti segnalati** nel biennio, in 42 casi l'intervento di *advocacy* ha riguardato atti amministrativi comunali, in 23 casi bandi di gara e in 18 gli interventi sono stati finalizzati a segnalare problematiche concorrenziali (per le ulteriori tipologie di atti (cfr. Grafico 2)³.

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



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2020 e 2021

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



Per ciò che concerne i **destinatari**, su 180 casi, in 69 casi (38,3%) l'intervento di advocacy è stato indirizzato al Parlamento o ad un'amministrazione o ente centrale, in 102 casi (56,7%) ad una amministrazione locale, e nei restanti 9 casi (5%) i destinatari erano misti (sia locali che centrali).

Infine, per ciò che riguarda i **profili maggiormente ricorrenti**, nel complesso, attraverso i 180 interventi complessivi, sono stati messi in rilievo 236 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 concorrenziali in tema di “gare e appalti” e “affidamenti senza gara” (pari al 61% circa del totale delle restrizioni riscontrate); “limitazioni all’esercizio dell’attività di impresa” (pari al 31% del totale delle restrizioni segnalate). 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 (2020-2021)

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 180 casi sono stati dunque sottratti i 19 casi non valutabili e l’elaborazione degli esiti ha preso a riferimento 161 interventi, di cui 71 nel 2020 e 90 nel 2021. Il tasso di successo del biennio è stato del **66%**: tale tasso è stato maggiore nel 2020, anno in cui ha raggiunto il valore del 69%, mentre nel 2021 si è attestato al 63%. Rispetto al precedente biennio monitorato (2019-2020), il tasso di ottemperanza nel complesso cresce (era pari al 61%).

Tabella 1-A – Esiti complessivi e per singolo anno (2020-2021)

ESITI	Totale		Casi 2020		Casi 2021	
	n. casi	%	n. casi	%	n. casi	%
NEG	55	34%	22	31%	33	37%
P.POS.	44	27%	17	24%	27	30%
POS	62	39%	32	45%	30	33%
Totale complessivo	161	100%	71	100%	90	100%
Tasso di successo (POS + P.POS.)	106	66%	49	69%	57	63%

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2020 e 2021

Analizzando il tasso di efficacia degli interventi in base al tipo di destinatario cui sono stati rivolti (Tabella 2), emerge – rispetto ai precedenti monitoraggi – una sostanziale equivalenza tra quelli destinati alle amministrazioni centrali e al legislatore (“destinatario centrale”) e quelli con “destinatario locale”: i primi hanno, infatti, registrato un tasso di successo pari al 66%, mentre i secondi un tasso di successo pari al 65%.

Tabella 2 – Esiti complessivi, suddivisi per tipo di destinatario

Destinatario	NEG	P.POS.	POS	POS + P.POS	Totale complessivo
Centrale (61 casi)	34%	25%	41%	66%	100%
Misto (6 casi)	17%	66%	17%	83%	100%

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

Locale	(94 casi)	35%	27%	38%	65%	100%
...tra questi, in particolare*:						
	Comuni (57 casi)	37%	37%	26%	63%	100%
	Province (8 casi)	37,5%	12,5%	50%	62,5%	100%
	Regioni (19 casi)	26%	37%	37%	74%	100%
Tasso complessivo		34%	27%	39%	66%	100%

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2020 e 2021

Quanto al **livello di definitività** dell'atto segnalato (Tabella 3), i dati mostrano chiaramente che il tasso di successo è di gran lunga maggiore (89%) quando l'Autorità interviene su **atti non definitivi** (es. bozze di bandi di gara, schemi di decreti, disegni di legge) rispetto agli atti definitivi (60%).

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

	NEG	P.POS.	POS	POS + P.POS	Tot. complessivo
Atti definitivi (126 casi)	40%	28%	32%	60%	100%
Atti non definitivi (35 casi)	11%	26%	63%	89%	100%
Tasso complessivo	34%	27%	39%	66%	100%

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2020 e 2021

2. Risultati distinti per base giuridica dello strumento di intervento

La Tabella 4 illustra, per il biennio 2020-2021 la ripartizione dei 161 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	33%	53%	14%	67%	57	63	100%
22	15%	24%	61%	85%	46	58	100%
21-bis	55%	0%	45%	45%	38	38	100%
21-bis (TUSPP)	87,5%	0%	12,5%	12,5%	8	8	100%
22 PCM	17%	33%	50%	83%	6	7	100%
Altre normative*	0%	17%	83%	100%	6	6	100%
Tasso complessivo	34%	27%	39%	66%	161	180	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 57 segnalazioni ai sensi dell'art. 21 (25 nel 2020 e 32 nel 2021), considerate valutabili, il tasso di successo globale (tabella 6) è stato **pari al 67%**.

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 26%, mentre nei casi in cui il destinatario è un'amministrazione/istituzione locale, il tasso di successo sale al 88% (e pari al 75% 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*, la tabella 3).

Tabella 6 – Esiti complessivi segnalazioni ex art. 21, suddivisi per tipo di impulso e tipo di destinatario

	NEG	P.POS.	POS	Tot. complessivo	POS + P.POS
2020 (25 casi)	40%	40%	20%	100%	60%
2021 (32 casi)	28%	63%	9%	100%	72%
- Ad ammin./istituzioni centrali	74%	21%	5%	100%	26%
- Ad ammin./istituzioni locali	12%	67%	21%	100%	88%
- Ad ammin./istituzioni locali e centrali	25%	75%	0%	100%	75%
Tasso complessivo	33%	53%	14%	100%	67%

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2019 e 2020

2.2. Esito pareri ai sensi dell'art. 22

I 46 pareri considerati valutabili, rilasciati ai sensi dell'art. 22 - di cui 19 nel 2021 e 27 nel 2020 - hanno fatto registrare risultati migliori con **un tasso di successo complessivo pari al 85%** (sostanzialmente stabile nel confronto tra 2020 e 2021).

La Tabella 5 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 nell'88% dei casi (che sale all'90% 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 all'80%, dato comunque in crescita (rispetto al 70% dello scorso monitoraggio); anche in questi casi il tasso di successo risulta superiore quando il destinatario è un'amministrazione locale o mista (pari al 100% del totale).

I pareri relativi a bandi Consip hanno fatto registrare un tasso di successo pari al 100%, seppur con una significativa incidenza di risultati "parzialmente positivi".

Tabella 5 – 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
2020 (27 casi)	15%	22%	63%	100%	85%
2021 (19 casi)	16%	26%	58%	100%	84%
Tasso complessivo	15%	24%	61%	100%	85%
Dati disaggregati per atto di impulso/livello amministrativo del destinatario⁵					
Chiesto (26 casi)	12%	27%	61%	100%	88%
Da ammin./istituzioni centrali	13%	31%	56%	100%	87%
Da ammin./istituzioni locali o miste ¹⁰	10%	20%	70%	100%	90%
Ex officio (20 casi)	20%	20%	60%	100%	80%
Ad ammin./istituzioni centrali 14	29%	21%	50%	100%	71%
Ad ammin./istituzioni locali o miste 6	0%	17%	83%	100%	100%
di cui MEF/CONSIP (5 casi)	0%	60%	40%	100%	100%

2.3. Esito pareri ex art. 22 alla PCM

Infine, per ciò che riguarda i pareri resi alla Presidenza del Consiglio dei ministri (**22PCM**), nel periodo considerato sono pervenute 13 richieste di parere su leggi regionali da parte della PCM, di cui 8 nel 2020 e 5 nel 2021. Rispetto a tali richieste, in 7 casi l’Autorità ha ritenuto di esprimere un parere (di cui, 5 nel 2020 e 2 nel 2021). Di questi sono ritenuti “valutabili” n. 6 casi.

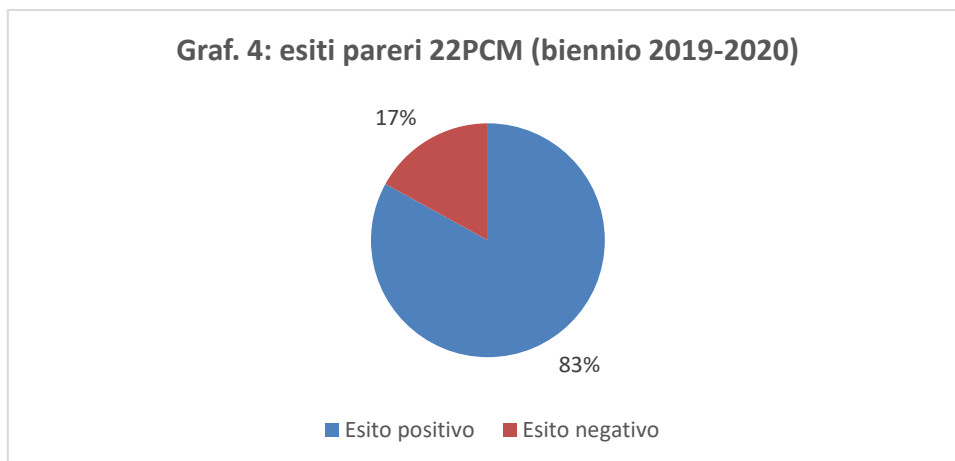
Nel biennio considerato, la PCM ha impugnato – per i profili oggetto del parere - la legge regionale di fronte alla Corte in 2 casi (entrambi nel 2020, uno dei quali ha portato alla pronuncia di illegittimità costituzionale⁶; nell’altro caso la legge regionale è stata comunque modificata⁷); in altri 3 casi (2 del 2020 e 1 del 2021) le disposizioni, seppur non impugunate, sono state comunque modificate, in tutto o in parte, nel senso auspicato dall’Autorità. Gli esiti positivi (o parzialmente positivi) sono stati dunque 5, pari a una percentuale di successo dell’83%.

La percentuale assoluta di successo, in forte crescita (83% rispetto al 50% del monitoraggio precedente), è comunque da considerare con prudenza alla luce del più ridotto numero di casi (Grafico 4).

⁵ Ai fini della classificazione disaggregata, i pareri MEF/Consip vengono considerati anche come categoria a sé stante.

⁶ AS1694 (S3949) *Legge provincia Trento n. 4/2020 - Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali* (2020).

⁷ S4025 *Legge regione Piemonte n. 26/2020-assegnazione grandi derivazioni uso idroelettrico* (2020).



Fonte: elaborazioni AGCM su dati 2020 e 2021

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 8 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 39%. La percentuale è del 45% per gli interventi ai sensi dell'art. 21-bis "ordinario", mentre scende al 12,5% 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 2020 è più basso (33%) di quello relativo al 2021 (41%).

Tabella 7 – Esiti delle segnalazioni ex art. 21-bis 2020-2021, suddivisi per tipo di intervento e anno

	NEG	POS	Totale complessivo
21-bis	55%	45%	100%
21-bis TUSPP	87,5%	12,5%	100%
Tasso medio complessivo	61%	39%	100%
2020	67%	33%	100%
2021	59%	41%	100%
Tasso medio complessivo	61%	39%	100%

2.5. Esito pareri ex art. 22 con normative settoriali

Sotto questa voce ricadono complessivamente 6 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. 9/2008⁸ e, per la prima volta, un caso ai sensi del nuovo art. 3, comma 3 del d.lgs. n. 142/2020⁹.

Tutti i casi hanno avuto esito positivo.

III. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

I dati del presente monitoraggio registrano un tasso di successo complessivo degli interventi di *advocacy* (66%) 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 è aumentato: dai 162 interventi realizzati nel biennio 2019-2020, si è passati ai 180 interventi nel biennio 2020-2021. All'interno di quest'ultimo, i casi sono passati dai 79 del 2020 ai 101 del 2021. Detto aumento è certamente ascrivibile all'elevato numero di segnalazioni che hanno riguardato le concessioni demaniali marittime e turistico-ricreative.

Quest'ultimo elemento ha inciso anche sulla tipologia di restrizioni più frequentemente riscontrate che, rispetto ai precedenti monitoraggi, ha visto prevalere i casi riguardati le gare e, in particolare, gli affidamenti senza gara (quali appunto le proroghe delle concessioni demaniali).

Si registra, inoltre, nel corso del 2021, una diminuzione del numero delle segnalazioni *ex art.* 21, rivolte al legislatore o alle amministrazioni centrali (passate da 42 nel 2020 a 27 nel 2021). Questo esito è probabilmente attribuibile al fatto che nel 2021 l'Autorità ha presentato la segnalazione per la legge annuale concorrenza (AS1730)¹⁰ nella quale sono state evidenziate numerose problematiche concorrenziali inerenti diversi settori.

Come già nel 2020¹¹, anche nel 2021¹² alcuni interventi hanno riguardato l'adozione di atti normativi o amministrativi funzionali a fronteggiare l'emergenza pandemica, in occasione dei

⁸ D.lgs. n. 9/2008 (*Disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e relativa ripartizione delle risorse* - c.d. decreto Melandri).

⁹ 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*).

¹⁰ Gli esiti della segnalazione AS1730 non sono oggetto del presente monitoraggio.

¹¹ Cfr. AS1684 *Osservazioni in merito alle disposizioni contenute nel decreto Rilancio (2020)*; AS1670 *Problematiche di carattere concorrenziale emerse nel mercato dell'editoria scolastica a seguito dell'emergenza COVID-19 (2020)*; AS1665 *Misure alternative al rimborso in caso di annullamento di pacchetti turistici causa emergenza Covid 19 (2020)*.

¹² Cfr. AS1717 *Modalità di erogazione degli stanziamenti a favore delle emittenti locali radiotelevisive del contributo per emergenza epidemiologica*; AS1815 *Protocollo di intesa della filiera lattiero-casearia nazionale per la salvaguardia degli allevamenti italiani*.

quali l'Autorità ha ribadito l'importanza, pur in detto contesto, del rispetto dei valori della concorrenza.

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 2021 considerati, con i relativi esiti

Allegato B – Elenco degli interventi 2020 considerati, con i relativi esiti