

Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2017 – 2019

“La corruzione, male che inquina le fondamenta del vivere civile, va avversata senza equivoci o timidezze. Combattere la corruzione è un impegno di sistema, di tutte le istituzioni pubbliche e, al contempo, è compito che appartiene a ciascun individuo, alle organizzazioni economiche e sociali”

Sergio Mattarella, Presidente della Repubblica

Messaggio in occasione della Giornata internazionale contro la corruzione (9 dicembre 2016)



CONSOB

COMMISSIONE NAZIONALE
PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

Indice

1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO	3
1.1 Il contesto esterno	4
1.2 Il contesto interno: organizzazione e personale della Consob	7
1.3 Soggetti e ruoli ai fini della prevenzione della corruzione	10
1.4 Definizione del processo di adozione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPC)	12
1.5 Individuazione e descrizione della metodologia di analisi e valutazione del rischio	13
1.6 Individuazione e descrizione dei collegamenti del PTPC con gli altri strumenti di programmazione	14
2. OBIETTIVI DEL PIANO	14
3. ANALISI E VALUTAZIONE DEL RISCHIO: METODOLOGIA E TEMPSTICA	15
3.1 La mappatura dei processi Consob	15
3.1.1 Procedimenti <i>ex lege</i> n. 241/1990	16
3.2 Analisi e valutazione del rischio	17
3.3 Individuazione delle priorità di azione in base al <i>rating</i> di rischio	19
3.4 Gli eventi rischiosi	20
4. INTERVENTI PER LA RIDUZIONE DEL RISCHIO	21
4.1 Le misure “generali” (già “obbligatorie”)	23
4.1.1 Trasparenza	23
4.1.2 Codice di Comportamento	26
4.1.3 Rotazione del personale	28
4.1.4 Astensione in caso di conflitto di interessi	29
4.1.5 Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti.	30
4.1.6 Svolgimento incarichi d’ufficio, attività ed incarichi extra-istituzionali	31
4.1.7 Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali	32
4.1.8 Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro	32
4.1.9 Commissioni, assegnazioni uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la PA	33
4.1.10 Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. <i>whistleblower</i>)	33
4.1.11 Formazione	34
4.1.12 Patti di Integrità	36
4.1.13 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile	36
4.2 Le misure “specifiche” (ulteriori)	38
4.3 L’area dei contratti pubblici	39
4.4 Il programma di attuazione delle misure	40
4.4.1 Le misure generali	40
4.4.2 Le misure specifiche	43
5. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELL’ATTUAZIONE DEL PTPC	43
6. AGGIORNAMENTO DEL PIANO E INDIVIDUAZIONE DI AZIONI DI MIGLIORAMENTO	44
7. ALLEGATI TECNICI	44
Allegato 1 - Mappatura dei processi e valutazione dei rischi	44
Allegato 2 - Mappatura dei processi, degli eventi rischiosi e delle misure di prevenzione	44
Allegato 3 - Elenco degli obblighi di pubblicazione vigenti nel corso del triennio 2017-2019	44

1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

La legge n. 190/2012, contenente “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*” (di seguito anche “*Legge Anticorruzione*”) ed entrata in vigore il 28 novembre 2012, mira a rafforzare l’efficacia e l’effettività delle misure di contrasto del fenomeno corruttivo e ad uniformare l’ordinamento giuridico italiano agli strumenti sovranazionali di contrasto della corruzione già ratificati dal nostro Paese (Convezione ONU di Merida e Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo).

Tenendo conto delle raccomandazioni formulate all’Italia dai gruppi di lavoro in seno all’OCSE e al Consiglio d’Europa che monitorano la conformità agli *standard* internazionali della normativa interna, il legislatore italiano ha adottato una strategia di contrasto della corruzione articolata su tre nuclei: creare un contesto sfavorevole alla corruzione; aumentare la capacità di rilevare casi di corruzione; ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione.

Tale strategia prevede una doppia articolazione, a livello nazionale e a livello decentrato.

A livello nazionale, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha predisposto il Piano Nazionale Anticorruzione (nel seguito PNA), successivamente approvato dall’Autorità Nazionale AntiCorruzione (nel seguito ANAC), ai sensi dell’art. 1 della legge n. 190/2012. In seguito alle modifiche intervenute con il d.l. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014, l’ANAC ha approvato l’aggiornamento del Piano con la Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 e, successivamente, ha adottato il PNA 2016 (delibera n. 831 del 3 agosto 2016). L’obiettivo del PNA è garantire l’attuazione coordinata delle azioni mirate alla prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione.

Come specificato nel PNA, la nozione di corruzione deve essere intesa in senso lato, comprensiva delle varie situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono, quindi, evidentemente più ampie delle fattispecie a rilevanza penale e sono tali da comprendere non solo l’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla loro rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite.

Con la Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, l’ANAC ha ulteriormente chiarito che la definizione del fenomeno contenuta nel PNA, è “*non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la “maladministration”, intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell’interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell’interesse pubblico e pregiudicano l’affidamento dei cittadini nell’imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse*”.

A livello decentrato si colloca il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC), documento di natura programmatica predisposto da ciascuna pubblica amministrazione, avente ad oggetto il complesso delle misure obbligatorie per legge nonché le misure specifiche adottate in funzione delle peculiarità di ciascuna di esse. Il Piano, che ha durata triennale, persegue i seguenti obiettivi:

- individuare le attività nell’ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti;
- prevedere meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- prevedere obblighi di informazione nei confronti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull’osservanza del piano;

- monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
- individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

Ciò premesso, va rilevato che la Legge Anticorruzione (art. 1, comma 59, legge n. 190/2012) individua, quali amministrazioni pubbliche rientranti nel suo alveo applicativo, quelle di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, nel cui novero non rientra la Consob.

Ne è derivata la necessità di svolgere approfondimenti d'ordine legale e, in tale contesto, è stata anche inoltrata una richiesta di parere al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri che - dopo aver rilevato che il PNA raccomanda anche alle Autorità indipendenti di valutare l'adozione di iniziative per attuare un'adeguata politica di prevenzione del rischio di corruzione - si è così espresso: *“Il peculiare ruolo svolto dall’Autorità e le particolari funzioni spettanti, riconducibili agli artt. 47 e 97 della Costituzione, inducono a ritenere che la normativa in esame debba trovare applicazione anche nei confronti della Commissione, seppur tenendo conto degli adattamenti connessi alle specificità [...]”*; pertanto, è *“rimessa all’attenta valutazione e responsabilità della Commissione la decisione circa la portata e gli specifici contenuti dell’adeguamento alla normativa in esame [...]”*.

Preso atto dei contenuti di tale parere, con delibera n. 18784 del 5 febbraio 2014 la Commissione ha costituito un Comitato, presieduto dal Direttore Generale e composto dal Vice Direttore Generale, dal Responsabile della Divisione Amministrazione, dal Responsabile della Consulenza Legale e da un esperto esterno, avente lo specifico compito di individuare le prescrizioni della legge n. 190/2012 applicabili alla Consob e i conseguenti adempimenti.

Nella stesura del primo documento ci si è, dunque, avvalsi dei contributi e degli approfondimenti svolti dal suddetto Comitato. I successivi aggiornamenti del Piano sono stati, invece, predisposti dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione, nominato dalla Commissione con delibera n. 19127 del 18 marzo 2015 (cfr. *infra*), al quale sono state più di recente attribuite le funzioni di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (delibera n. 19816 del 13 dicembre 2016). Il Responsabile si avvale di un gruppo di supporto formato da dipendenti dell'Istituto (cfr. par. 1.3).

1.1 Il contesto esterno

In termini generali ed in linea con quanto precisato dall'ANAC (cfr., in particolare, aggiornamento 2015 del PNA, pagg. 16, ss.), l'analisi del contesto esterno a ciascuna amministrazione ha l'obiettivo di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale essa opera possa favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al suo interno. Ciò sia avuto riguardo a possibili variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio di riferimento, sia con riguardo a possibili relazioni con portatori di interessi esterni che possano influenzarne l'attività.

L'analisi del contesto specifico dell'amministrazione può realizzarsi, ancora, attraverso l'esame degli *stakeholder*, intesi come i soggetti che contribuiscono alla realizzazione della missione istituzionale, e che perciò sono in grado di influenzare il perseguimento degli obiettivi. Occorre, allora, ricordare, al fine di individuarne il contesto esterno di riferimento, le funzioni istituzionalmente assegnate alla Consob dall'ordinamento.

La CONSOB-Commissione Nazionale per le Società e la Borsa è l'autorità amministrativa indipendente preposta alla tutela del pubblico risparmio nel settore del mercato finanziario, a salvaguardia di valori costituzionalmente protetti (artt. 41 e 47, comma 1, Cost.).

Obiettivi della sua attività, oggi codificati nel d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 («*Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52*», c.d. «Testo Unico della Finanza»), sono la salvaguardia della fiducia nel sistema finanziario, la tutela degli investitori, il buon funzionamento e la competitività del sistema finanziario, l'efficienza e la trasparenza del mercato del controllo societario e del mercato del controllo dei capitali.

Istituita con la legge 7 giugno 1974, n. 216, la CONSOB ha assunto lo *status* di autorità amministrativa indipendente undici anni dopo, con la legge n. 281 del 4 giugno 1985, con cui le è stata riconosciuta la personalità giuridica di diritto pubblico ed un'ampia autonomia normativa, organizzativa e funzionale.

Le funzioni della CONSOB - come delineate dalla legge istitutiva, dal Testo Unico della Finanza e dalla disciplina di settore dell'Unione Europea - afferiscono ad ogni aspetto rilevante per l'adeguata tutela degli investitori e la salvaguardia dei mercati finanziari, concernendo i prodotti offerti ed i relativi emittenti/offertenti, gli intermediari dei quali i risparmiatori si avvalgono per effettuare i propri investimenti, i mercati nei quali le operazioni sono realizzate. La CONSOB persegue la propria *mission* istituzionale, in coerenza con il quadro normativo comunitario e nazionale che ne disciplina poteri e funzioni, mediante l'emanazione di atti di normazione secondaria (regolamenti) e amministrativi generali o individuali, lo svolgimento delle funzioni di vigilanza a cui è preposta, la collaborazione con altre autorità pubbliche del settore, la cooperazione internazionale.

In sintesi, essa vigila sui mercati regolamentati e sulle società di gestione; sul regolare svolgimento delle contrattazioni nei mercati regolamentati; sui sistemi di negoziazione diversi dai mercati regolamentati; sui sistemi di gestione accentrata e di compensazione, liquidazione e garanzia; sui servizi di diffusione e stoccaggio delle informazioni regolamentate; sugli intermediari autorizzati; sui promotori finanziari; sull'Organismo per la tenuta dell'Albo dei promotori finanziari; sull'Organismo dei consulenti finanziari; sulle società quotate; sui soggetti che promuovono offerte al pubblico di prodotti finanziari; sui revisori legali e sulle società di revisione legale presso enti di interesse pubblico, così come definiti dall'art. 16 del d.lgs. n. 39/2010.

Più in particolare, la Consob:

- regola la prestazione dei servizi e delle attività di investimento da parte degli intermediari, gli obblighi informativi degli emittenti quotati nei mercati regolamentati e le operazioni di appello al pubblico risparmio;
- autorizza i prospetti informativi relativi ad offerte pubbliche e i documenti d'offerta concernenti offerte pubbliche di acquisto, l'esercizio dei mercati regolamentati, le iscrizioni agli Albi delle imprese di investimento;
- vigila sulle società di gestione dei mercati, sulla trasparenza e sull'ordinato svolgimento delle negoziazioni nonché sulla trasparenza e sulla correttezza dei comportamenti degli intermediari, dei promotori e dei consulenti finanziari;
- controlla le informazioni fornite al mercato dai soggetti vigilati nonché le informazioni contenute nei documenti contabili delle società quotate;
- accerta eventuali andamenti anomali delle contrattazioni su titoli quotati e compie ogni altro atto di verifica di eventuali violazioni delle norme in materia di abuso di informazioni privilegiate (*insider trading*) e di manipolazione del mercato;
- sanziona i soggetti che violano disposizioni di legge e regolamentari nelle materie di competenza¹;

¹ L'esercizio delle competenze di vigilanza mira, in primo luogo, a far sì che i soggetti vigilati divulgino nei modi e nei tempi opportuni tutte le informazioni necessarie affinché investitori e analisti possano pervenire ad una compiuta valutazione delle caratteristiche e dei rischi degli investimenti; mira anche ad assicurare che gli operatori tengano comportamenti corretti nei confronti dei propri clienti/investitori. Tali competenze sono esercitate attraverso la **vigilanza regolamentare, informativa e ispettiva** e, solo in seconda battuta, la vigilanza della Consob assume i connotati della vigilanza **sanzionatoria**.

- comunica con gli operatori e il pubblico degli investitori per un più efficace svolgimento dei propri compiti e per lo sviluppo della cultura finanziaria tra i risparmiatori;
- collabora con le autorità nazionali e con gli organismi sovranazionali preposti all'organizzazione e al funzionamento dei mercati finanziari. Nel contesto europeo ed internazionale mette conto rilevare che la Consob partecipa, insieme con le altre Autorità di vigilanza del settore aventi sede negli Stati membri dell'Unione Europea (e, segnatamente, con la Banca d'Italia, con cui la Consob svolge, in via paritetica, funzioni di vigilanza regolamentare, ispettiva, informativa sugli intermediari finanziari), alla AESFEM - Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, istituita con Regolamento UE n. 1095/2010 (denominata, in ambito internazionale, *European Securities and Markets Authority, ESMA*) che, dal 1° gennaio 2011, ha sostituito il CESR (*Committee of European Securities Regulators*), istituito nel giugno 2001 dalla Commissione Europea con il compito di approfondire materie di interesse comune ai Paesi membri dell'Unione e di altri stati dello Spazio Comune Europeo - così come alla IOSCO (*International Organization of Securities Commissions*), di cui fanno parte attualmente le Autorità di controllo dei mercati finanziari di oltre 100 Paesi.

Alla luce delle attività poste in essere dalla Consob per il perseguimento dei propri fini istituzionali, il contesto esterno di riferimento della Consob può essere individuato, anzitutto, nei soggetti con i quali essa interagisce per lo svolgimento della sua attività di vigilanza (quali, a titolo esemplificativo, le imprese di investimento, le società quotate, gli operatori del mercato).

Oltre a questi occorre considerare, altresì, le associazioni di categoria dei soggetti vigilati con le quali la Consob si rapporta, sia nell'ambito dell'attività di interpretazione della normativa di settore, sia in sede di consultazione finalizzata alla predisposizione della normativa secondaria².

Ad essi vanno aggiunti i privati (investitori/risparmiatori) i quali, singolarmente ovvero in forma associata (ad esempio, mediante associazioni di tutela dei consumatori e dei risparmiatori), si rapportano quotidianamente con la Consob, trasmettendo esposti/segnalazioni nelle varie materie di sua competenza

Inoltre, in considerazione del ruolo svolto dalla Consob nell'ambito interno ed internazionale quale autorità di vigilanza del mercato finanziario, occorre considerare i rapporti di collaborazione che la Consob ha con le altre autorità di vigilanza del settore, sia nazionali (in primo luogo la Banca d'Italia) sia internazionali ed estere (in primo luogo AESFEM e altre autorità di vigilanza dei mercati finanziari dell'Unione Europea e degli altri Stati)³.

Sempre in considerazione del ruolo assegnato alla Consob dall'ordinamento non vanno sottaciuti i frequenti contatti della Commissione con il Parlamento e il Governo, in particolare con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Si aggiunge, poi, che una particolare categoria di soggetti pubblici con i quali la Consob si relaziona in funzione delle sue competenze di vigilanza sono la Magistratura penale e la Guardia di Finanza; con la prima la Commissione, oltre a comunicare l'esito delle attività di vigilanza svolte, quando da queste emergano ipotesi di reato (art. 331, c.p.p.), ha frequenti rapporti di collaborazione in relazione ad indagini penali

²Ai sensi dell'art. 23 della legge n. 262/2005 (c.d. legge sul risparmio) «*I provvedimenti della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'ISVAP e della COVIP aventi natura regolamentare o di contenuto generale, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna, devono essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore ovvero della materia su cui vertono. 2. Gli atti di cui al comma 1 sono accompagnati da una relazione che ne illustra le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori. Nella definizione del contenuto degli atti di regolazione generale, le Autorità di cui al comma 1 tengono conto in ogni caso del principio di proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari. A questo fine, esse consultano gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori*» Taluni principi, infatti, quali l'obbligo di effettuare procedure di consultazione e il principio di proporzionalità erano già contenuti, rispettivamente nell'art. 187-*quaterdecies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (TUF) e nell'art. 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229, che detta una disciplina in materia di impatto delle funzioni di vigilanza e regolazione delle autorità amministrative indipendenti.

³ Cfr., sul punto, art. 4, d.lgs n. 58/1998.

riguardanti soggetti vigilati. Con la Guardia di Finanza la Consob ha rapporti finalizzati allo svolgimento delle indagini previste dal Testo Unico della Finanza⁴.

Ne risulta un contesto esterno piuttosto vasto e variegato di soggetti di diversa natura con i quali la Consob intrattiene rapporti ai fini dello svolgimento delle sue competenze.

Si tratta di rapporti spesso “codificati” in norme, anzitutto legislative, che ne prevedono e regolano lo svolgimento (cfr. ad esempio gli artt. 4 e 5, d.lgs. n. 58/1998, in materia di collaborazione fra Autorità e di cooperazione internazionale), cui fanno seguito, in taluni casi, anche appositi “protocolli di intesa” (quali, ad esempio, quelli stipulati con la Banca d’Italia per l’esercizio congiunto di talune competenze di vigilanza e con la Guardia di Finanza) di cui viene data comunicazione nel sito istituzionale⁵.

Occorre sul punto ricordare che da sempre la Consob, pur nei limiti imposti dal segreto d’ufficio cui risulta vincolata per tutto ciò che attiene alle informazioni concernenti l’attività di vigilanza, ha attribuito massimo rilievo alla diffusione ed informativa della propria attività istituzionale, sia attraverso la pubblicazione dei provvedimenti assunti (Bollettino mensile) sia mediante la diffusione attraverso il sito *internet* di notizie rilevanti per tutto il settore (operatori, soggetti vigilati, risparmiatori); informazioni che, nel perseguimento istituzionale degli obiettivi di tutela del risparmio, si sono via via estese ad iniziative di vario tipo, quali l’attività di *investor education*, la collaborazione e l’interlocuzione con le associazioni di categoria dei consumatori e dei risparmiatori.

Inoltre, fin dalla sua istituzione, la diffusa e compiuta descrizione dell’attività svolta dalla Consob in tutti i settori istituzionali è racchiusa nella Relazione che, ai sensi dell’art. 1/1, comma 13, della legge n. 216/1974, la Commissione trasmette al Ministro dell’Economia e delle Finanze entro il 31 marzo di ogni anno e che concerne l’attività svolta, le questioni in corso e gli indirizzi e linee programmatiche che l’Istituto intende seguire. Detta Relazione viene trasmessa dal Ministro al Parlamento entro il 31 maggio successivo con le proprie eventuali valutazioni ed è oggetto di presentazione al pubblico nell’ambito di un incontro annuale.

La relazione e il testo del discorso al mercato sono pubblicati sul sito *internet* della Consob e ciò sempre nell’ottica di fornire al pubblico, ai risparmiatori, ai soggetti vigilati e a tutti gli *stakeholder* la massima informazione sull’attività svolta dall’Istituto, nella convinzione che solo attraverso un’efficace e trasparente interlocuzione con tutti i soggetti che compongono il contesto esterno di riferimento della Consob sia possibile perseguire gli obiettivi di efficienza e trasparenza del mercato finanziario, strumentali alla salvaguardia della fiducia dei risparmiatori verso il mercato e, in ultimo, all’incoraggiamento e alla tutela del risparmio.

1.2 Il contesto interno: organizzazione e personale della Consob

La legge n. 216/1974 conferisce alla CONSOB la potestà di disciplinare, con propri regolamenti, l’organizzazione ed il funzionamento interni⁶, il trattamento giuridico ed economico del personale e l’ordinamento delle carriere⁷, nonché la gestione delle proprie spese, al cui finanziamento concorrono in via

⁴ Cfr. art. 22 legge n. 262/2005 e art. 187-*octies* d.lgs. n. 58/1998

⁵ Ai sensi dell’art. 4 del d.lgs. n. 58/1998, “(...) 10. *Tutte le notizie, le informazioni e i dati in possesso della Consob in ragione della sua attività di vigilanza sono coperti dal segreto d’ufficio anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni, a eccezione del Ministro dell’Economia e delle Finanze. Sono fatti salvi i casi previsti dalla legge per le indagini relative a violazioni sanzionate penalmente. 11. I dipendenti della Consob, nell’esercizio delle funzioni di vigilanza, sono pubblici ufficiali e hanno l’obbligo di riferire esclusivamente alla Commissione tutte le irregolarità constatate, anche quando integrino ipotesi di reato. 12. I dipendenti della Consob, i consulenti e gli esperti dei quali la stessa si avvale sono vincolati dal segreto d’ufficio (...)*”. Sul punto cfr. oltre.

⁶ Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (adottato dalla Consob con deliberazione n. 8674 del 17 novembre 1994 e successivamente modificato con delibere n. 13195 dell’11 luglio 2001, n. 15551 dell’11 settembre 2006, n. 17682 del 1° marzo 2011, n. 17912 del 1° settembre 2011, n. 18503 del 20 marzo 2013 e n. 18591 del 26 giugno 2013).

⁷ Regolamento disciplinante il trattamento giuridico ed economico e l’ordinamento delle carriere del personale di ruolo della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (adottato dalla Commissione con delibera n. 13859 del 4 dicembre 2002 e successivamente modificato con delibere n. 14604 del 16 giugno 2004, n. 15091 del 22 giugno 2005, n. 15252 del 14 dicembre 2005, n. 15548 del 7 settembre 2006, n. 16782 del 2 febbraio 2009, n. 17832 e n. 17833 del 22 giugno 2011). Mette conto ricordare, per

esclusiva i soggetti vigilati tramite contribuzioni annuali (art. 40, legge 23 dicembre 1994, n. 724). L'adozione di tali regolamenti e le successive modifiche sono sottoposti a controllo di legittimità da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, che li rende esecutivi con proprio decreto.

E', inoltre, previsto il controllo della Corte dei Conti sul rendiconto annuale della gestione finanziaria. Quanto all'autonomia funzionale, la CONSOB persegue la propria *mission* istituzionale, in coerenza con il quadro normativo comunitario e nazionale che ne disciplina poteri e funzioni, mediante l'emanazione di atti di normazione secondaria (regolamenti) e amministrativi generali o individuali, lo svolgimento delle funzioni di vigilanza a cui è preposta, la collaborazione con altre autorità pubbliche, la cooperazione internazionale.

La Commissione è l'organo di vertice della CONSOB, ha natura collegiale ed è composta dal Presidente e da quattro membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso (con una procedura che prevede il parere obbligatorio delle competenti Commissioni parlamentari), tra persone «*di specifica e comprovata competenza ed esperienza e di indiscussa moralità ed indipendenza*» (art. 1/1, comma 3, legge n. 216/1974, cit.). I componenti durano in carica sette anni e non possono essere riconfermati. Il presidente e i membri della Commissione non possono esercitare, a pena di decadenza dall'ufficio, alcuna attività professionale, né essere amministratori, ovvero soci a responsabilità illimitata, di società commerciali, sindaci, revisori o dipendenti di imprese commerciali o di enti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, né essere imprenditori commerciali. Per tutta la durata del mandato i dipendenti statali sono collocati fuori ruolo e i dipendenti di enti pubblici sono collocati d'ufficio in aspettativa. Il rapporto di lavoro dei dipendenti privati è sospeso ed i dipendenti stessi hanno diritto alla conservazione del posto (art. 1/1, comma 5, legge n. 216/1974).

La Consob esercita collegialmente le sue attribuzioni nonché ogni altro compito finale ad essa assegnato, salvo i casi di urgenza previsti dalla legge. Le deliberazioni della Commissione sono assunte a maggioranza dei componenti presenti, salvi i casi di maggioranza qualificata previsti in riferimento ai regolamenti concernenti l'organizzazione ed il funzionamento, il trattamento giuridico ed economico del personale, l'ordinamento delle carriere e la gestione delle spese nonché per la nomina del direttore generale, del vicedirettore generale, del segretario generale e per l'assunzione di dipendenti a tempo determinato.

Il Presidente rappresenta la Commissione, mantiene i rapporti con gli organi di Governo, con il Parlamento e con le altre istituzioni nazionali e internazionali; sovrintende all'attività istruttoria; convoca le riunioni della Commissione, stabilendone l'ordine del giorno e dirigendone i lavori; dà istruzioni sul funzionamento degli uffici e direttive per il loro coordinamento.

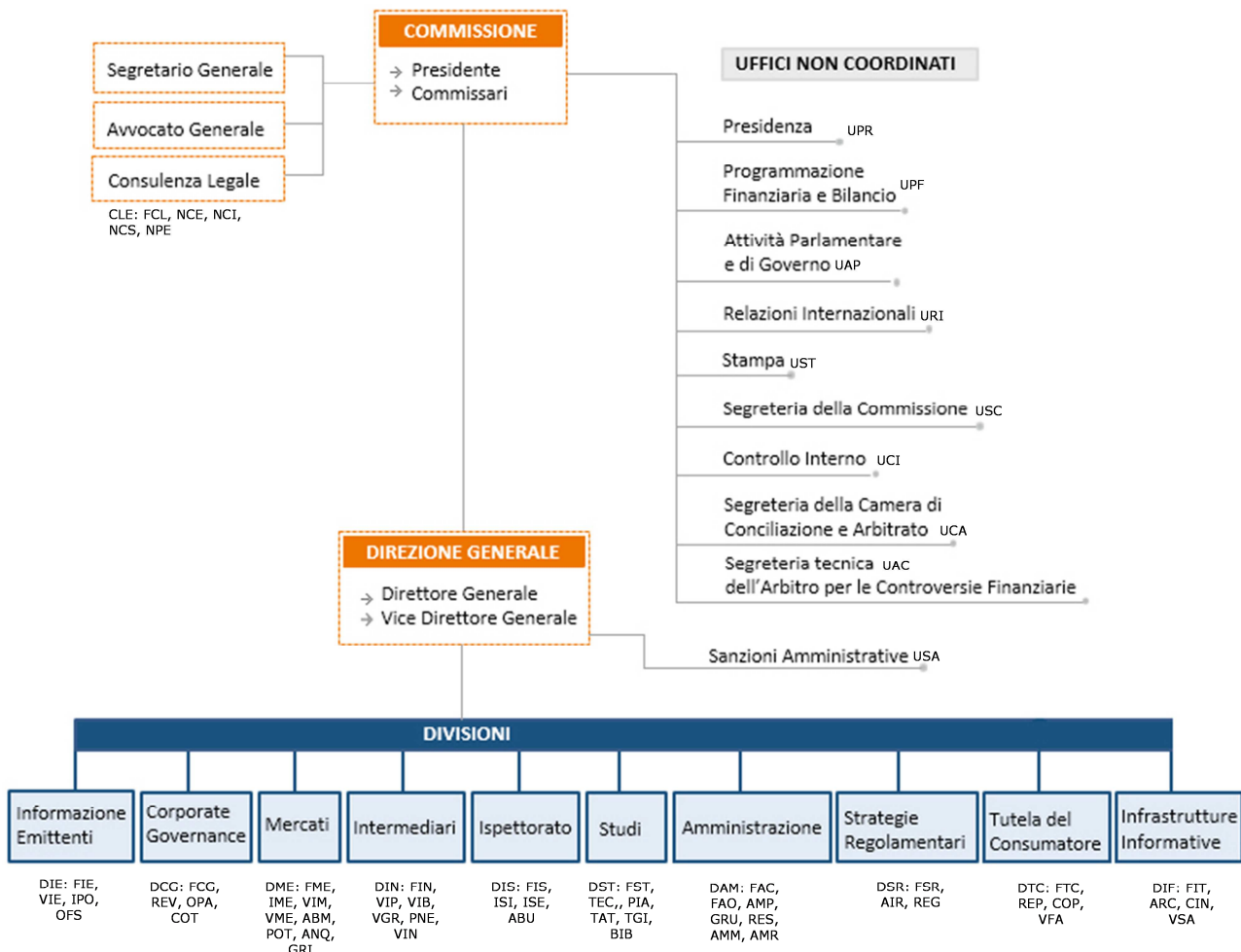
I Commissari partecipano alla discussione collegiale e all'assunzione delle deliberazioni; presentano proposte sull'attività della Commissione e sul funzionamento della struttura organizzativa, della quale verificano collegialmente l'attività. Non è ammessa delega permanente di funzioni ai Commissari.

Il Segretario Generale supporta il Presidente ed i Commissari nei rapporti istituzionali, in coordinamento con il Direttore Generale, nonché nel monitoraggio dell'attività normativa del Parlamento e dell'attuazione normativa di atti dell'Unione Europea, oltre che nello svolgimento delle funzioni di indirizzo e controllo.

Il Direttore Generale assiste la Commissione nell'esercizio delle sue funzioni, verificando l'attuazione delle delibere assunte. Assicura lo svolgimento delle attività strumentali, impartendo a questo fine istruzioni e direttive, ed è responsabile dei relativi risultati nei confronti del Presidente e della Commissione.

Il Vice Direttore Generale coadiuva il Direttore Generale nell'esercizio delle sue funzioni e lo sostituisce in caso di assenza o impedimento; può essere oggetto di funzioni, incarichi e compiti specifici da parte della Commissione e di apposita delega di proprie funzioni da parte del Direttore Generale.

La struttura organizzativa interna si articola in Divisioni e Uffici, il cui coordinamento complessivo è affidato al Direttore Generale: l'attuale struttura interna è incentrata su 10 Divisioni, nell'ambito delle quali sono coordinati 40 Uffici, a cui si aggiungono l'Avvocato Generale, la Consulenza Legale, nell'ambito della quale sono coordinati 4 Uffici, e 10 Uffici non coordinati.



Il personale della Consob è assunto, di norma, tramite concorso pubblico secondo rigorosi requisiti di competenza ed esperienza nei settori di attività istituzionale della Commissione. I concorsi sono indetti dalla Commissione e si svolgono secondo quanto previsto nei bandi appositamente emanati. La Commissione, per l'esercizio delle proprie attribuzioni, può anche assumere direttamente dipendenti con contratto di lavoro a tempo determinato, disciplinato dalle norme di diritto privato.

Al personale in servizio presso la Commissione è in ogni caso fatto divieto di assumere altro impiego o incarico o di esercitare attività professionali, commerciali o industriali.

A dicembre 2016 l'organico dell'Autorità, tra dipendenti di ruolo e a tempo determinato, ammonta a 602 unità di personale, di cui 403 appartenenti alla carriera direttiva, 186 alla carriera operativa e 13 alla carriera dei servizi generali.

Tra i dipendenti con contratto di lavoro a tempo determinato (5), 3 ricoprono funzioni direttive e 2 svolgono funzioni operative; sono, inoltre, presenti 2 dipendenti distaccati da pubbliche amministrazioni. A dicembre 2016, 8 dipendenti risultano distaccati o comandati in qualità di esperti presso istituzioni nazionali, comunitarie o internazionali.

1.3 Soggetti e ruoli ai fini della prevenzione della corruzione

In base a quanto previsto dalla legge istitutiva, alla Commissione competono sia l'indirizzo politico-amministrativo sia lo svolgimento dei compiti di amministrazione attiva dell'ente. Ciò implica che le Unità Organizzative in cui si articola la struttura della Consob assumono, di norma, la veste di unità istruttorie e/o proponenti rispetto all'atto finale (delibera del Collegio), che compete alla Commissione.

Allo stesso tempo la Commissione, quale soggetto che adotta collegialmente decisioni di amministrazione attiva, partecipa all'individuazione dei presidi atti a contrastare i fenomeni corruttivi.

Tale connotazione assume indubbio rilievo anche in termini di prevenzione della corruzione, stante, da un lato, la "strutturale" attribuzione a più soggetti/uffici di attività funzionali all'adozione degli atti finali; dall'altro, l'attribuzione in via collegiale delle funzioni della Commissione, che - come sopra descritto - non prevede la possibilità di conferire deleghe permanenti ai singoli commissari.

I suddetti connotati costituiscono, per così dire, presidio "strutturale" della prevenzione della corruzione in Consob, in quanto evitano il tendenziale accentramento, in capo ad un unico soggetto ovvero Unità Organizzativa, della potestà decisionale in ordine alle funzioni attribuite alla Consob.

Ciò rilevato, la strategia di prevenzione della corruzione in Consob, coerentemente con quanto definito nell'allegato 1 del PNA e tenuto conto del peculiare assetto contestuale organizzativo sopra richiamato, prevede sinergie e collaborazione tra una pluralità di soggetti, nei termini di seguito illustrati.

- La Commissione quale "autorità di indirizzo politico-amministrativo" per le finalità di cui alla legge n. 190/2012:
 - nomina il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della trasparenza⁸;
 - adotta, su proposta del RPCT, il PTPC da pubblicare sul sito istituzionale nella sezione "Autorità trasparente", sottosezione "Altri contenuti - Corruzione"⁹;
 - adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione.

- Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (nel seguito RPCT), individuato dalla Commissione nella persona del Segretario Generale, dott. Guido STAZI (delibera n.19816 del dicembre 2016):
 - propone l'adozione del PTPC alla Commissione;
 - verifica l'efficace attuazione del PTPC e propone eventuali modifiche;
 - presenta alla Commissione, entro il 14 dicembre di ogni anno, una relazione sui risultati dell'attività svolta e la pubblica sul sito istituzionale nella sezione "Autorità trasparente", sottosezione "Altri contenuti - Corruzione";
 - decide, con provvedimento motivato, sulle richieste di riesame presentate in caso di diniego totale o parziale dell'accesso civico o di mancata risposta entro il termine¹⁰;

⁸ Il d.lgs. n. 97/2016 ("Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"), nel modificare, all'art. 41, il comma 7 dell'art. 1 della legge n. 190/2012, ha previsto che "l'organo di indirizzo individua (...) il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza", unificando così in capo ad un unico soggetto i relativi incarichi. Sul punto cfr. anche p. 17 della Delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016, PNA 2016.

⁹ L'art. 10 del d.lgs. n. 97/2016 nel modificare l'art. 10 del d.lgs. n. 33/2013 ha, tra l'altro, previsto che "ogni amministrazione indica, in un'apposita sezione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (...) i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del presente decreto", come chiarito dall'ANAC nella Delibera n. 831 del 3 agosto 2016, PNA 2016, è stata così "disposta la confluenza dei contenuti del PTTI all'interno del PTPC"

¹⁰ Si tratta di nuova competenza attribuita a seguito delle modifiche apportate al d.lgs. n. 33/2013 (art. 5, comma 7) dal d.lgs. n. 97/2016.

- svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'Istituto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, segnalando alla Commissione e, nei casi più gravi, all'ufficio competente all'avvio dei procedimenti disciplinari, i casi di mancato o ritardato adempimento;
- controlla e assicura la regolare attuazione dell'accesso civico.
- *Il Gruppo di Supporto*: l'ampiezza e delicatezza dei compiti attribuiti, originariamente, al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e al Responsabile della Trasparenza, ed attualmente concentrati in capo al RPCT, ha richiesto la costituzione (già a partire dal luglio 2015)¹¹ di un Gruppo di Supporto, costituito da n. 5 dipendenti¹², il quale:
 - assicura un adeguato supporto tecnico al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza;
 - favorisce il più ampio coinvolgimento delle strutture interne nella fase attuativa del PTPC.

Il Gruppo di supporto opera secondo modalità e tempistiche definite dal RPCT in funzione dello stato di avanzamento delle attività pianificate. Tale scelta organizzativa risulta, tra l'altro, in linea con quanto previsto dal PNA 2016.

Anche al fine di favorire il più ampio coinvolgimento delle strutture interne nella fase attuativa del PTPC, il predetto gruppo è stato sin dall'origine composto da risorse appartenenti a diverse unità organizzative.

Nel frattempo sono intervenute alcune innovazioni. Innanzitutto, l'unificazione prevista dal d.lgs. n. 97/2016 in capo ad un unico soggetto dell'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e di Responsabile della trasparenza; le ulteriori previsioni del medesimo decreto in base alle quali, in considerazione del progressivo incremento delle incombenze prescritte dalla normativa in materia di anticorruzione e trasparenza, l'organo di indirizzo dispone "*le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei [al RPCT] per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività*"; infine, quanto previsto dal PNA 2016 che ritiene "*altamente auspicabile che il RPCT sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere*". Allo stesso tempo, è previsto che, ove non sia possibile la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al RPCT, è "*opportuno rafforzare la struttura di supporto mediante appositi atti organizzativi che consentano al RPCT di avvalersi di personale di altri uffici. A tal riguardo, è opportuno prevedere un'integrazione di differenti competenze multidisciplinari di supporto al RPCT. La necessità di rafforzare il ruolo e la struttura organizzativa a supporto del RPCT è tanto più evidente anche alla luce delle ulteriori e rilevanti competenze in materia di accesso civico attribuite al RPCT dal d.lgs. 97/2016*".

In base a quanto sopra rappresentato, al fine di pervenire ad una stesura di un PTPC ancora più accurata e aderente alle indicazioni fornite dalla normativa e dalle linee guida, sono stati individuati ulteriori n. 4 dipendenti che, per formazione ed esperienza professionale, appaiono idonei ad apportare un adeguato contributo alle attività del gruppo di supporto, le cui le incombenze, come sopra esposto, vanno sempre più incrementandosi.

A regime il RPCT si avvarrà, quindi, di un Gruppo di supporto composto da n. 9 dipendenti.

- I *referenti*, individuati all'interno del PTPC e corrispondenti in Consob a un dirigente/funziionario assegnato all'unità organizzativa (Divisione, Ufficio non coordinato):
 - svolgono attività informativa nei confronti del RPCT, affinché questi riceva adeguati elementi e riscontri sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione;

¹¹ Il gruppo è stato costituito con lettera del Direttore Generale del 3 luglio 2015.

¹² Il gruppo è composto da dipendenti assegnati a diverse U.O. per garantire, in conformità a quanto previsto dallo stesso PNA 2016, "*un'integrazione di differenti competenze multidisciplinari di supporto al RPCT*".

- supportano il Responsabile nel costante monitoraggio sull'attività svolta ai fini dell'attuazione del PTPC.
- *I responsabili della pubblicazione*, nuova figura soggettiva introdotta dal d.lgs. n. 97/2016 che, richiedendo la espressa indicazione nel PTPC dei nominativi dei soggetti cui compete la trasmissione e la pubblicazione dei dati, ha lo scopo di responsabilizzare le strutture interne ai fini dell'effettiva realizzazione di elevati standard di trasparenza. Tali figure:
 - individuano le informazioni oggetto di pubblicazione;
 - trasmettono le informazioni oggetto di pubblicazione all'unità deputata alla effettiva pubblicazione on line;
 - monitorano l'avvenuta pubblicazione di quanto trasmesso.
- *I dirigenti*, da identificare in ambito Consob nei responsabili di unità organizzativa (Divisione, Ufficio non coordinato), ciascuno per l'area di competenza:
 - svolgono attività informativa nei confronti del responsabile e dei referenti;
 - partecipano al processo di gestione del rischio e propongono le misure di prevenzione;
 - assicurano l'osservanza delle disposizioni disciplinanti il personale della Consob¹³;
 - osservano le misure contenute nel PTPC;
 - controllano e assicurano la regolare attuazione dell'accesso civico.

Come già richiamato dall'aggiornamento 2015 del PNA, i dirigenti, che svolgono sia fondamentali compiti di supporto conoscitivo e di predisposizione degli schemi di atti per gli organi di indirizzo, sia compiti di coordinamento e di interpretazione degli atti di indirizzo emanati nei confronti degli organi amministrativi, rivestono un ruolo chiave per il successo delle politiche di prevenzione della corruzione.

- *I dipendenti della Consob (di ruolo e a contratto)*:
 - partecipano al processo di gestione del rischio, con particolare riferimento ad un attivo coinvolgimento nel processo di autoanalisi organizzativa e di mappatura dei processi, alla definizione delle misure di prevenzione ed in sede di attuazione delle misure;
 - osservano le misure contenute nel PTPC;
 - segnalano situazioni di possibile illecito al proprio dirigente ed i casi di personale conflitto di interessi.
- *I consulenti e collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione*:
 - osservano le misure contenute nel PTPC;
 - conformano il proprio comportamento alle disposizioni disciplinanti il personale della Consob;
 - segnalano situazioni di illecito.

1.4 Definizione del processo di adozione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPC)

La legge n. 190/2012 ha attribuito alla trasparenza un ruolo importante nell'ambito delle politiche di prevenzione della corruzione all'interno delle pubbliche amministrazioni; ciò sulla base dell'assunto che l'opacità dei relativi meccanismi organizzativi e decisionali ne favoriscono il radicamento. In linea con le indicazioni del legislatore il PNA annovera la "Trasparenza", proprio in quanto valido strumento di diffusione e di affermazione della cultura delle regole, tra le misure obbligatorie, ora definite "generalì", che le amministrazioni sono chiamate ad adottare per prevenire i fenomeni corruttivi.

¹³ In ordine alla materia del Codice di comportamento, si rinvia al par. 4.1.2.

Pertanto, il PTTI 2016-2018 era integrato nel PTPC 2016-2018, di cui costituiva un allegato: l'integrazione ed il coordinamento tra il PTTI ed il PTPC è stata, in precedenza, costantemente assicurata dalla collaborazione tra il Responsabile della Trasparenza ed il Responsabile della Prevenzione della Corruzione.

La trasparenza, quale strumento di prevenzione della corruzione, richiede alle pubbliche amministrazioni, da un lato, l'approntamento di un'organizzazione idonea a soddisfare le richieste dei cittadini di accesso al patrimonio informativo disponibile e, dall'altro, di predisporre una rendicontazione pubblica delle proprie azioni, basata su sistemi di *accountability* in grado di limitare il rischio di situazioni di illiceità amministrativa. Al fine di garantire la massima sinergia con gli altri strumenti organizzativi, è previsto che le linee di azione individuate nel PTPC confluiscono nel ciclo di pianificazione strategica triennale e operativa annuale dell'Istituto. In particolare, le misure la cui attivazione è programmata nel triennio di riferimento del presente PTPC sono inserite quali obiettivi all'interno del corrispondente Piano gestionale pluriennale e, a livello annuale, dei Piani di servizio a supporto degli obiettivi operativi delle unità organizzative sulle quali incidono.

Da ultimo, il d.lgs. n. 97/2016, prima, ed il PNA 2016, poi, come già detto sopra, hanno reimpostato i rapporti tra PTPC e PTTI. Come emerge dalla relazione illustrativa al d.lgs. n. 97/2016, la soppressione dell'obbligo per le pubbliche amministrazioni di redigere il programma triennale per la trasparenza e l'integrità costituisce infatti "una rilevante misura di semplificazione"¹⁴, determinando la confluenza dei contenuti del PTTI all'interno del PTPC (cfr. § 1.4 e § 4.1.1).

1.5 Individuazione e descrizione della metodologia di analisi e valutazione del rischio

La redazione del PTPC, secondo quanto previsto dalla legge n. 190/2012, si ispira ai principi di *risk management* o *gestione del rischio* per individuare, mappare e valutare il rischio corruttivo cui l'Amministrazione è potenzialmente esposta e per individuare misure di correzione e prevenzione dedicate e adeguate al proprio contesto operativo.

In linea generale, quindi, il processo di gestione del rischio corruttivo deve essere mirato:

- all'individuazione degli eventi rischiosi, il cui verificarsi incide sulle attività, generando conseguenze di varia natura;
- all'identificazione del grado di esposizione al rischio corruttivo.

A tale fine, è necessario fare ricorso ad una metodologia capace di intercettare e valutare in maniera adeguata il grado di esposizione al rischio, all'uopo traendo spunto dalla pluralità di metodologie collaudate e disponibili nel panorama internazionale. Tra queste, il Piano Nazionale Anticorruzione suggerisce l'utilizzo dello standard ISO 31000:2009, in quanto in grado di fornire un approccio rigoroso all'identificazione, valutazione e gestione dei rischi.

Le fasi nelle quali si articola tale approccio sono:

- analisi del contesto esterno ed interno;
- identificazione degli eventi rischiosi che possono verificarsi durante lo svolgimento delle attività poste in essere dall'organizzazione;
- analisi e valutazione del rischio, prendendo in considerazione una pluralità di variabili connesse alla probabilità e all'impatto di accadimento degli eventi rischiosi individuati;
- valutazione del rischio cui è esposta l'organizzazione in termini di ammissibilità;
- identificazione delle modalità più opportune di trattamento del rischio valutato come inaccettabile. A tali fasi consequenziali, si aggiungono due fasi trasversali, quella della comunicazione e quella del monitoraggio, indispensabili per assumere corrette e tempestive decisioni sulla gestione del rischio all'interno dell'organizzazione. Coerentemente con tale impostazione ed in linea con i contenuti del

¹⁴ La soppressione del predetto obbligo si ricava dalla previsione, contenuta nell'art. 10 del d.lgs. n. 97/2016, che modificando l'art. 10 del d.lgs. n. 33/2013, ha disposto che in una apposita sezione del PTPC siano indicati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati.

Piano Nazionale Anticorruzione, il processo di gestione del rischio corruttivo in Consob si articola nelle fasi sopra descritte.

Inoltre, l'identificazione della concreta misura di trattamento del rischio risponde a tre requisiti:

1. efficacia nella neutralizzazione delle cause del rischio;
2. sostenibilità economica e organizzativa delle misure;
3. adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione.

Poiché la gestione del rischio è parte integrante del processo decisionale, essa supporta concretamente la gestione, con particolare riferimento all'introduzione di efficaci strumenti di prevenzione a tutti i livelli organizzativi.

1.6 Individuazione e descrizione dei collegamenti del PTPC con gli altri strumenti di programmazione

Al fine di garantire la massima sinergia con gli altri strumenti organizzativi, è previsto che le linee di azione in materia di anticorruzione e trasparenza confluiscono nel ciclo di pianificazione strategica 2016-2018 e operativa annuale dell'Istituto. In particolare, le misure la cui attivazione è programmata nel triennio di riferimento del presente PTPC sono inserite quali obiettivi all'interno del Piano gestionale pluriennale 2016-2018 e, a livello annuale, dei Piani di servizio a supporto degli obiettivi operativi delle unità organizzative sulle quali incidono (in particolare in quello di sviluppo organizzativo 2017).

2. OBIETTIVI DEL PIANO

Il PTPC della Consob intende rafforzare e diffondere la cultura della legalità e, in linea con i fini istituzionali, perseguire comportamenti improntati alla correttezza ed alla trasparenza dell'azione amministrativa, mediante il perseguimento di tre macro-obiettivi:

1. ridurre le opportunità che si manifestino rischi di corruzione;
2. aumentare la capacità di intercettare casi di corruzione;
3. creare un contesto sfavorevole al fenomeno corruttivo, in quanto ispirato ai principi dell'etica, dell'integrità e della trasparenza.

Il perseguimento di tali obiettivi non può, peraltro, prescindere da un attento esame dei presidi di legalità e di buon andamento dell'azione amministrativa già esistenti, rivenienti dal contesto normativo ed organizzativo della Consob, come delineato dalla sua legge istitutiva, dal Testo Unico della Finanza, dai regolamenti concernenti l'organizzazione e il funzionamento e la disciplina del personale, dai codici etici e dalle procedure, anche informatiche, dei quali si è dotata nel corso del tempo.

Come chiarito, infatti, dall'ANAC nell'aggiornamento al PNA del 28 ottobre 2015, *“Le misure di prevenzione hanno un contenuto organizzativo. Con esse vengono adottati interventi che toccano l'amministrazione nel suo complesso (si pensi alla riorganizzazione dei controlli interni), ovvero singoli settori (la riorganizzazione di un intero settore di uffici, con redistribuzione delle competenze), ovvero singoli processi/procedimenti tesi a ridurre le condizioni operative che favoriscono la corruzione nel senso ampio prima indicato.*

Sono misure che riguardano tanto l'imparzialità oggettiva (volte ad assicurare le condizioni organizzative che consentono scelte imparziali) quanto l'imparzialità soggettiva del funzionario (per ridurre i casi di ascolto privilegiato di interessi particolari in conflitto con l'interesse generale). Se non si cura l'imparzialità fin dall'organizzazione, l'attività amministrativa o comunque lo svolgimento di attività di pubblico interesse, pur legittimi dal punto di vista formale, possono essere il frutto di un pressione corruttiva”.

3. ANALISI E VALUTAZIONE DEL RISCHIO: METODOLOGIA E TEMPSTICA

La prima fase del processo di gestione del rischio è quella della mappatura dei processi, così come previsto dall'allegato 1 del Piano Nazionale Anticorruzione. Per mappare i processi occorre individuare e rappresentare, per ciascun processo identificato, le sue componenti, ovverosia gli *input*, gli *output*, le unità organizzative coinvolte e le principali fasi delle quali si compone. Ciò rende la rilevazione dei processi un'attività complessa.

La Consob, come sopra richiamato, ha avviato fin dal 2014 un progetto di mappatura dei processi. Il completamento del progetto, in considerazione della sua complessità e inevitabile capillarità, ha richiesto lo svolgimento di una serie articolata di attività che si sono protratte nel tempo.

Al fine di attivare il processo di analisi e valutazione del rischio nel breve-medio termine, nell'avviare il sistema di prevenzione della corruzione d'Istituto, con il primo PTPC 2015-2017 si è ritenuto di concentrare l'attività - seguendo un percorso incrementale, come suggerito dallo stesso Piano Nazionale Anticorruzione - partendo da un catalogo dei processi "predefinito", vale a dire analizzando in prima battuta le aree e i processi che già la legge n. 190/2012 considera più rilevanti, per poi progressivamente ampliare il perimetro di analisi e intervento a tutti i processi dell'Istituto, sulla base degli esiti del progetto di mappatura di tutti i processi dell'Istituto.

Nel frattempo è proseguita l'attività di mappatura dei processi che, come rammentato dall'aggiornamento 2015 al PNA, "*è un modo "razionale" di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente per fini diversi*" e, conseguentemente, assume carattere strumentale ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

Nel corso del 2016, anche a seguito dell'opportuna attività formativa di tutto il personale ed in particolar modo dei "referenti", è proseguita l'attività di mappatura dei processi, grazie al fattivo contributo di tutti i soggetti coinvolti nella predisposizione del PTPC.

Considerando anche la pubblicazione dell'aggiornamento al PNA, è stata data priorità nel processo di mappatura dei processi dell'Istituto a tutte le aree di rischio generali e specifiche ed alla conseguente valutazione e trattamento del rischio.

3.1 La mappatura dei processi Consob

In considerazione dell'importanza attribuita dal PNA alla realizzazione di una completa mappatura dei processi dell'Istituto, tale attività è stata inclusa tra i progetti strategici oggetto di programmazione nell'ambito delle procedure di pianificazione strategica e operativa dell'Istituto e, in particolare, nel Piano Gestionale Pluriennale 2016-2018 e nel Piano di sviluppo organizzativo 2016.

L'attività di censimento dei processi, avviata nel 2014, è stata completata nel 2015, con l'individuazione di 200 processi di primo livello Consob, elenco portato all'attenzione della Commissione nel luglio dello stesso anno.

In considerazione dei lunghi tempi necessari per la corretta scomposizione in fasi di ciascun processo e per la valutazione dell'esposizione al rischio di corruzione dei vari processi, inizialmente ci si è concentrati sui processi afferenti alle cd. aree comuni e obbligatorie, come individuati dal PNA del settembre 2013 (acquisizione e progressione del personale; affidamento di lavori, servizi e forniture; provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con / privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario), procedendo, per ciascuna delle fasi identificate, all'analisi e alla valutazione dell'esposizione al rischio di corruzione e alla conseguente individuazione e programmazione delle relative misure da attivare ai fini della prevenzione.

Il successivo aggiornamento del PNA, di fine ottobre 2015, ha indicato, estendendo l'ambito di azione prioritaria, le cd. Aree generali, che includono i processi afferenti a:

- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- incarichi e nomine;
- affari legali e contenzioso.

E' stata coerentemente individuata come prioritaria, nella prosecuzione del lavoro di mappatura, l'individuazione dei processi che in Istituto sono riconducibili a tali aree generali, per poi focalizzarsi sulla mappatura delle relative fasi e la successiva valutazione del rischio corruttivo.

A partire dalla mappatura dei 200 processi individuati, in prima battuta sono stati quindi identificati (cfr. **Allegato 1 - Mappatura dei processi e valutazione dei rischi**):

- a) 75 processi afferenti alle aree generali con un'ipotesi di esposizione a rischio di corruzione *alto* (corrispondente a rischio critico e rilevante secondo il *rating* di valutazione utilizzato nel PTPC), classificati nelle categorie sopra richiamate, ovvero controlli (2 processi), affari legali (3 processi), gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio (8 processi), verifiche, ispezioni e sanzioni (62 processi);
- b) 37 processi afferenti alle aree comuni e obbligatorie con un'esposizione a rischio di corruzione critico e rilevante (secondo il *rating* di valutazione utilizzato nel PTPC), già inseriti, come sopra ricordato, nel sistema di prevenzione della corruzione Consob a partire dal 2015;
- c) 88 processi con un'ipotesi di esposizione a rischio di corruzione *medio* o *basso* (corrispondente a marginale e trascurabile secondo il *rating* di valutazione utilizzato nel PTPC).

Con particolare riguardo all'area dei controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni, in considerazione delle peculiari attività istituzionali che caratterizzano la Consob si è ritenuto di poter assimilare i processi afferenti alle cd. "verifiche" a quelli tipici dell'azione di vigilanza posta in essere dall'Istituto.

Con riferimento alle attività relative a ispezioni, sanzioni e deliberazione, che nelle mappatura Consob non rappresentano processi *ad hoc* ma fasi potenzialmente presenti su quasi tutti i 75 processi in parola, si è ritenuto opportuno identificarle come sotto-processi dedicati, in modo da dare il corretto risalto a tali delicate fasi dell'operatività dell'Istituto.

Nel corso del 2016 le unità organizzative della Consob interessate sono state impegnate nell'attività di mappatura delle fasi di ciascun processo di cui al punto a), così da poter procedere, per ciascuna delle fasi individuate, con l'attività di valutazione del rischio e di individuazione delle misure di prevenzione. Inoltre, si è proceduto ad avviare il completamento della mappatura delle fasi con riferimento ai processi di cui al punto c).

Il lavoro sopra illustrato deve essere considerato una prima stesura, oggetto di periodici affinamenti e revisioni al fine di garantire il costante allineamento della rappresentazione delle attività della Consob e dei rischi corruttivi ai quali sono potenzialmente esposte con le modifiche normative e organizzative che via via si potranno produrre.

3.1.1 Procedimenti *ex lege* n. 241/1990

Come illustrato nell'aggiornamento del PNA dell'Ottobre 2015, considerato il rilievo dei procedimenti nello svolgimento di funzioni amministrative, accanto all'attività di mappatura dei processi è opportuno realizzare anche la mappatura dei procedimenti, già oggetto di specifici obblighi di trasparenza ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 (art. 35), oltre che essere stata esplicitamente prevista già dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

La Consob ha da tempo effettuato la ricognizione dei procedimenti e l'individuazione dei loro principali profili organizzativi, inserendola all'interno del proprio Regolamento sui procedimenti

amministrativi (adottato con delibera n. 18388 del 28 novembre 2012 e successivamente modificato con delibera n. 18628 del 31 luglio 2013), consultabile sul proprio sito, a cui è allegata una tabella che individua per ciascuna tipologia di procedimento il termine di conclusione, l'unità organizzativa responsabile nonché la fonte normativa di riferimento.

3.2 Analisi e valutazione del rischio

Come anticipato sopra, il processo di gestione del rischio in Consob ha avuto avvio con un'analisi del contesto esterno e interno, nonché del quadro normativo di riferimento.

Con riguardo a quest'ultimo, nel corso dell'analisi si è fatto riferimento, tenuto conto di quanto prescritto dal Piano Nazionale Anticorruzione, ad un'accezione ampia di corruzione, prendendo in considerazione non solo le varie fattispecie di reato contro la Pubblica Amministrazione disciplinate nel Titolo II, Capo I, del codice penale ma, più in generale, tutte quelle situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale di comportamenti dei singoli, potrebbe emergere un malfunzionamento della Consob, a causa di un uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo ("*maladministration*").

Sulla base delle risultanze dell'analisi condotta, nel corso dei lavori di stesura del primo PTCP 2015-2017 è stata impostata la mappatura dei processi e degli eventi rischiosi, a valle della quale è stato predisposto il Catalogo dei processi e degli eventi rischiosi a essi associati contenente le specificità della Consob, basandosi sulle attività afferenti alle aree a rischio "obbligatorie", già identificate dall'art. 1, comma 16, della legge n. 190/2012.

In linea con quanto chiarito nell'Aggiornamento 2015 al PNA, l'attività di mappatura dei processi, la valutazione del rischio e l'individuazione delle misure, è stata estesa anche a tutte le altre aree con alto livello di probabilità di eventi rischiosi (quali ad esempio quelle relative: (i) alla gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; (ii) ai controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni; (iii) agli incarichi e nomine e (iv) agli affari legali e contenzioso).

Nella realizzazione di tali attività sono stati coinvolti i responsabili degli uffici e sono state oggetto di esame le aree di rischio già identificate da amministrazioni similari per tipologia e complessità organizzativa.

La fase di analisi e valutazione del rischio, finalizzata all'individuazione delle aree della Consob maggiormente esposte al rischio di corruzione e da sottoporre a monitoraggio e presidio attraverso specifiche misure di trattamento del rischio, è stata articolata in due sotto-fasi:

- la rilevazione delle informazioni e dei dati, attraverso la compilazione di un questionario, costruito sulla falsariga di quello previsto nell'Allegato 5 del Piano Nazionale Anticorruzione;
- la ponderazione e la valutazione dei rischi.

Al fine di stimare il livello di esposizione al rischio, per ciascun processo mappato è stata valutata la probabilità che si possano realizzare i comportamenti a rischio ipotizzati nella fase precedente e sono state considerate le conseguenze che tali comportamenti potrebbero produrre. Nel compiere queste valutazioni, è stata utilizzata la metodologia prevista nell'Allegato 5 del Piano Nazionale Anticorruzione per stimarne la probabilità e l'impatto. Per la valutazione della probabilità sono stati considerati i fattori: discrezionalità del processo, rilevanza esterna, frazionabilità, valore economico, complessità, tipologia di controllo applicato al processo. Per la valutazione dell'impatto sono stati considerati: l'impatto organizzativo, l'impatto economico, l'impatto reputazionale nonché l'impatto organizzativo e sull'immagine.

Così operando, si è pervenuti alla definizione del livello di rischio di corruzione cosiddetto residuale, considerando il livello di affidabilità delle misure di controllo già presenti in Istituto e tenendo conto dei controlli e delle misure anticorruzione già poste in essere ovvero di tutti gli strumenti, le azioni e i presidi che possono contribuire a ridurre la probabilità del verificarsi di pratiche di corruzione oppure a contenerne l'impatto.

Il livello di esposizione al rischio per ciascun processo oggetto di analisi è stato valutato combinando probabilità e impatto: in funzione del livello di esposizione al rischio di corruzione di ciascun processo è stata, quindi, individuata una graduatoria dei processi in termini di rischiosità.

Per il calcolo del valore delle due dimensioni - impatto e probabilità - inizialmente si è optato per il criterio del cd. “valore massimo”, secondo cui il valore finale della probabilità e quello dell’impatto assumono il valore della variabile che ha ricevuto il punteggio più alto e ciascun processo viene valutato in termini di rischio moltiplicando il valore massimo assegnato nella dimensione probabilità per il valore massimo assegnato nella dimensione impatto.

Tale scelta è stata effetto della constatazione desunta dalla prima applicazione di quanto previsto dall’Allegato 5 del Piano Nazionale Anticorruzione: il ricorso al metodo (diffusamente utilizzato dalle amministrazioni pubbliche) della media per il calcolo del valore della probabilità e per quello del valore dell’impatto conduceva a un profilo di rischio tendenzialmente basso e medio basso per tutti i processi inclusi nelle cd. aree obbligatorie. Tale approccio prudenziale era sotteso all’impostazione del primo sistema di prevenzione della corruzione in Consob adottato nel PTPC 2015-2017 e, successivamente, nel suo aggiornamento 2016-2018.

Sulla base dei risultati conseguenti all’attività di valutazione del rischio corruttivo sui 200 processi di cui si compone l’attività dell’Istituto conclusa nel 2016, l’approccio prudenziale è stato riconsiderato al fine di evitare, pur nell’estrema prudenza, la creazione di un sistema di prevenzione sovra-dimensionato rispetto all’effettivo rischio, con un eccesso di burocratizzazione del sistema a scapito della sua efficacia.

I 200 processi sono stati pertanto valutati ricorrendo, per il calcolo del valore delle due dimensioni - impatto e probabilità - al criterio del cd. “valore medio”, secondo quanto suggerito dallo stesso PNA del 2013, in base al quale il valore finale della probabilità e quello dell’impatto assumono il valore della media dei valori ottenuti da ciascuna variabile oggetto di valutazione. La successiva valutazione di ciascun processo in termini di rischio è stata effettuata utilizzando il prodotto tra i due valori medi assegnati alla dimensione probabilità e alla dimensione impatto, in modo da calcolare un *rating* sintetico che colloca ogni processo all’interno di una griglia di rischio.

In linea generale, la metodologia di analisi è stata basata sui seguenti criteri:

- utilizzo di un approccio prudenziale per la valutazione del rischio, in base al quale è preferibile sovrastimare il rischio, piuttosto che sottostimarlo: in presenza di molteplici valori possibili per una variabile, scelta del valore più alto in quanto maggiormente prudenziale;
- impiego di una procedura di aggregazione dei dati di tipo compensativo (media aritmetica), in luogo di una procedura di aggregazione dei dati di natura non compensativa (operatore aggregativo massimo);
- aggregazione dei dati in due indici, uno relativo alla probabilità e l’altro all’impatto;
- valutazione del grado di esposizione al rischio di ogni processo attraverso la combinazione dei valori di impatto e probabilità, secondo lo schema che segue. Questo è stato riadattato e ampliato, rispetto alla versione maggiormente sintetica utilizzata nei precedenti PTPC, così da renderlo maggiormente aderente al possibile spettro di valori dell’indice e così da dare il corretto peso alla combinazione di valori di probabilità e impatto, laddove l’indice di *rating* calcolato come prodotto dei due valori portasse ad un medesimo valore pur con una diversa combinazione dei due elementi. In particolare, è stato considerato un indice di maggior rischio quell’indice nel quale risultasse più alto il valore dell’impatto (in grassetto nella tabella seguente).

Rating globale		Combinazioni Valutazioni finali IMPATTO - PROBABILITA'				
Giudizio	Valore	Probabilità		Rischio		
Critico	IV	Alto	5	Alto	5	25
		Alto	5	Medio	4	20
		Alto	4	Alto	5	20
		Alto	4	Alto	4	16
		Alto	5	Medio	3	15
		Medio	3	Alto	5	15
Rilevante	III	Alto	4	Medio	3	12
		Medio	3	Alto	4	12
		Alto	5	Basso	2	10
		Basso	2	Alto	5	10
		Medio	3	Medio	3	9
		Basso	2	Alto	4	8
Marginale	II	Alto	4	Basso	2	8
		Medio	3	Basso	2	6
		Basso	2	Medio	3	6
		Basso	1	Alto	5	5
		Alto	5	Basso	1	5
		Basso	2	Basso	2	4
		Basso	1	Alto	4	4
Trascurabile	I	Alto	4	Basso	1	4
		Basso	1	Medio	3	3
		Medio	3	Basso	1	3
		Basso	2	Basso	1	2
		Basso	1	Basso	2	2
		Basso	1	Basso	1	1

È importante sottolineare che un *rating* di rischiosità elevata non va interpretato come indicativo di una qualche forma di corruzione in atto; diversamente da ciò, esso segnala, piuttosto, una criticità “potenziale” di cui l’organizzazione assume adeguata e prudente consapevolezza e che si impegna a presidiare attraverso la pianificazione di opportuni interventi organizzativi, nel quadro della strategia di prevenzione della corruzione.

3.3 Individuazione delle priorità di azione in base al *rating* di rischio

I risultati dell’analisi, effettuata secondo la metodologia descritta nel precedente paragrafo, sono di seguito presentati in forma sintetica (per un maggior livello di dettaglio si rimanda all’**Allegato 1 - Mappatura dei processi e valutazione dei rischi**).

In particolare, è stato possibile identificare la valutazione del livello di esposizione al rischio per ciascun processo organizzativo tra quelli individuati nel Catalogo dei processi, seguendo un ordine decrescente.

Come si evince dalla tabella seguente, su un totale di 200 processi analizzati, nessun processo risulta classificabile come a rischio “critico” e solo 6 processi risultano classificati a rischio “rilevante”; questi riguardano l’area delle attività di vigilanza (7 processi: Approvazione dei prospetti e vigilanza sull’offerta/quotazione di strumenti finanziari comunitari, Determinazione del corrispettivo dell’obbligo/diritto di acquisto in caso di OPA/OPS, Riduzione /aumento del prezzo dell’OPA obbligatoria, Vigilanza sull’offerta/quotazione di OICR aperti armonizzati, Vigilanza sulla completezza e correttezza dell’informazione fornita al pubblico da emittenti titoli quotati o diffusi e sulla corretta applicazione delle norme contabili, Vigilanza sull’attività degli intermediari, Vigilanza sull’operato dei revisori) e l’area delle attività strumentali (1 processo: Gestione degli avanzamenti). Sul totale dei processi, infine, 8 non risultano classificabili in quanto riferiti ad attività ancora da attivare (vigilanza sull’operato dell’APF) o non più svolte (gestione della Camera di Conciliazione ed Arbitrato).

Rating globale	Nr. Processi
Rilevante	8
Marginale	73
Trascurabile	110
N.A.	9
Totale	200

Sulla base del risultato del monitoraggio dei processi e delle risultanze delle analisi che saranno svolte, nel corso dei prossimi anni sarà possibile aggiornare la Tabella.

Al fine di individuare le priorità di azione e pianificare, coerentemente, le azioni per la riduzione dell'esposizione al rischio corruttivo, non solo è stato preso in considerazione il risultato della valutazione sopra illustrata, ma è stato deciso di fare comunque riferimento alle indicazioni presenti nel Piano Nazionale Anticorruzione (nei suoi vari aggiornamenti), al fine di costruire un sistema di prevenzione della corruzione basato su un **approccio prudentiale** e non burocratico.

Conseguentemente, pur non intendendo pervenire alla costruzione di un sistema ingiustificatamente ampio e capillare, è stata condotta una **puntuale valutazione dei rischi ai quali sono potenzialmente esposti tutti i processi che afferiscono alle aree cd. generali**. Tale scelta si ritiene possa consentire alla Consob di avviare un processo virtuoso di monitoraggio circa l'efficacia del sistema di prevenzione in essere su tale novero di processi che rappresentano gli ambiti di azione dell'Istituto maggiormente esposti al rischio reputazionale.

3.4 Gli eventi rischiosi

Ai fini della valutazione dei rischi ai quali sono potenzialmente esposti i processi afferenti alle cd. aree generali è stata svolta una verifica delle principali possibili cause degli eventi rischiosi, ovvero delle circostanze che favoriscono il verificarsi dell'evento.

Grazie all'analisi del contesto nel quale opera la Consob e della storia recente dell'Amministrazione, alla valutazione dei casi giudiziari, di eventuali rilievi della Corte dei Conti, dei ricorsi amministrativi in tema di affidamento dei contratti pubblici, dei procedimenti disciplinari e delle considerazioni emerse nel corso di riunioni svolte con i vertici della struttura e la dirigenza, oltre che sulla base dell'analisi delle attività svolte dalla Consob, è stato possibile individuare alcune potenziali cause di eventi rischiosi e, in particolare, l'eventuale mancanza di controlli, l'assenza di adeguata trasparenza dell'azione amministrativa, la sostanziale complessità o scarsa chiarezza della normativa di riferimento (sia esterna che interna), l'eventuale esercizio della responsabilità di un processo da parte di un unico soggetto.

Tali considerazioni hanno portato alla individuazione *ex ante* delle principali categorie di evento rischioso che caratterizzano l'attività dell'Istituto:

- Alterazione / manipolazione / utilizzo improprio di informazioni e documentazione;
- Alterazione (+/-) delle tempistiche previste;
- Elusione delle procedure di svolgimento delle attività di controllo;
- Pilotamento di procedure ai fini della concessione di privilegi/favori;
- Rivelazione di notizie riservate / violazione del segreto d'ufficio;
- Uso improprio o distorto della discrezionalità.

Tale classificazione è stata, quindi, utilizzata dalle diverse unità organizzative nel corso della valutazione del rischio sui singoli processi oggetto di analisi. Ad esito di tale attività, l'elenco delle categorie di evento rischioso, contestualizzato ai vari processi, è il seguente:

- Alterazione (+/-) delle tempistiche previste;
- Alterazione dei contenuti del verbale;
- Alterazione/manipolazione/utilizzo improprio di informazioni e documentazione;
- Attenuazione esiti;
- Attenuazione misure;
- Elusione delle procedure di gestione delle acquisizioni di beni e servizi, mancato rispetto del vincolo della copertura finanziaria, anomalie significative nelle note di richiesta di impegno;
- Elusione delle procedure di svolgimento delle attività di controllo;
- Errata determinazione delle esigenze di spesa/carente analisi di conformità con il piano delle acquisizioni e/o con la pianificazione operativa/inserimento di spese non più attuali o di iniziative impossibili da attuare;
- Esercizio abusivo/fraudolento di un potere discrezionale;
- Non coerenza atti firmati con deliberazioni del collegio/ non firma di atti conseguenti a decisioni di commissione;
- Omissione intenzionale per motivi personali del necessario controllo su attività e dipendenti;
- Pilotamento delle decisioni ai fini della concessione di privilegi/favori;
- Pilotamento di procedure ai fini della concessione di privilegi / favori;
- Richiesta o riconoscimento illecito di benefici a gruppi di interesse ai quali è direttamente o indirettamente collegato;
- Rivelazione di notizie riservate/violazione del segreto di ufficio;
- Sottovalutazione/alterazione/ informazioni disponibili;
- Uso improprio o distorto della discrezionalità;
- Utilizzo strumenti di pagamento per fini personali.

Secondo la logica incrementale suggerita nell'approcciare la materia, nel corso del tempo e sulla base dell'esperienza che si andrà maturando in materia di anticorruzione si prevede di pervenire ad un elenco di categorie maggiormente omogeneo ed esaustivo.

4. INTERVENTI PER LA RIDUZIONE DEL RISCHIO

Ai fini della prevenzione della corruzione devono essere poste in essere azioni concrete nell'ambito di quei processi risultati maggiormente esposti al rischio corruttivo. Tali azioni, come disposto dal Piano Nazionale Anticorruzione, devono sostanziarsi nell'implementazione di misure di prevenzione da individuare sulla base degli eventi rischiosi che potenzialmente possono riguardare le varie fasi dei processi dell'Istituto.

A partire dunque dall'analisi condotta su ciascun processo dalle unità organizzative "owner" dello stesso, è stato possibile individuare le misure di prevenzione idonee a rappresentare un presidio del rischio individuato. Per un maggior dettaglio si rimanda all'**Allegato 2 - Mappatura dei processi, degli eventi rischiosi e delle misure di prevenzione**. Sul punto si precisa che nel procedere alla **pubblicazione sul sito internet della Consob**, nell'apposita sezione dell'Autorità trasparente, del medesimo allegato **si avrà cura di omettere quanto riportato nell'Allegato 2 con riferimento ai processi di vigilanza**.

Si ritiene che una scelta prudenziale rispetto alla ostensione di informazioni afferenti alla attività *core* dell'Istituto trovi fondamento e giustificazione nel ruolo assegnato alla Consob nell'ordinamento nazionale e sovranazionale (cfr. quanto ampiamente indicato *supra*) e nelle norme che ne disciplinano l'attività.

Come già ricordato l'art. 4, comma 10, d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, (c.d. Testo Unico della Finanza) dispone che *"tutte le notizie, le informazioni e i dati in possesso della Consob in ragione della sua attività di vigilanza sono coperti dal segreto d'ufficio anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni, a eccezione*

del Ministro dell'economia e delle finanze. Sono fatti salvi i casi previsti dalla legge per le indagini relative a violazioni sanzionate penalmente”.

Ancorchè la norma si riferisca alle informazioni di vigilanza, si ritiene che l'eventuale ostensione generalizzata di informazioni afferenti alla descrizione delle concrete modalità di svolgimento dell'attività di vigilanza della Consob possa essere senz'altro idonea a produrre effetti pregiudizievoli agli interessi tutelati dal cennato segreto d'ufficio; segreto che, tra l'altro, trova fondamento e giustificazione nel peculiare ruolo assegnato alla Consob nell'ordinamento nazionale e sovranazionale (cfr. quanto indicato *supra*) e nei rapporti con le altre Autorità.

La scelta appena sopra descritta trova conforto anche negli orientamenti espressi dall'ANAC nelle Linee Guida *“recanti indicazioni operative ai fini della determinazione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013”* (Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016).

Si tratta di considerazioni che, sebbene riferite alla possibilità di accogliere eventuali istanze di accesso civico generalizzato, valgono *a fortiori* per una eventuale ostensione volontaria e preventiva delle informazioni di cui si discute.

In particolare, con specifico riferimento alla tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, l'ANAC ritiene potenzialmente pregiudizievole la conoscenza generalizzata di atti, documenti e informazioni su azioni inerenti alla prevenzione e alla repressione *“con particolare riguardo alle tecniche investigative”* e alla *“conduzione delle indagini”* (pag. 16).

Nel richiamare, inoltre (pag. 18), l'importanza di prestare particolare attenzione relativamente ai temi di politica monetaria e valutaria e al connesso rischio che la pubblicazione, in quel settore, di documenti, dati e informazioni possa determinare *“turbative sui mercati valutari e dei capitali”*, l'ANAC precisa che *“particolare attenzione”* va prestata, tra l'altro, alle informazioni in possesso della Consob *“per la salvaguardia della stabilità del sistema finanziario italiano, la prevenzione e la gestione delle crisi finanziarie con potenziale effetto di natura sistemica”*. Tra le predette informazioni possono ritenersi incluse anche quelle concernenti i processi di definizione delle scelte strategiche dell'Istituto in materia di vigilanza.

Inoltre, con specifico riferimento all'attività ispettiva (pag. 20), l'ANAC richiama anche l'esigenza di *“evitare il pregiudizio al regolare svolgimento della stessa”* potenzialmente riconducibile alla conoscenza di *notizie sulla programmazione dell'attività di vigilanza, sulle modalità e i tempi del suo svolgimento”*.

Conclusivamente la stessa ANAC ritiene che la conoscenza generalizzata di *“tecniche informative e operative”* possa pregiudicare le finalità di prevenzione e la repressione connesse alle attività ispettive.

Sulla base degli orientamenti sopra riportati e tenuto conto del divieto di divulgazione imposto dall'art. 4, comma 10, d.lgs. n. 58/1998 si è ritenuto di non pubblicare i processi afferenti alle aree di svolgimento di attività di vigilanza, fermo restando che essi sono stati comunque descritti ed analizzati dal RPCT.

Come noto, alcune delle misure individuate dal legislatore risultano obbligatorie. Si tratta di misure che, per la loro natura e per il loro carattere trasversale, sono in grado di per sé, indipendentemente dal processo sul quale incidono, di ridurre efficacemente il rischio di corruzione. In particolare, queste sono:

- Trasparenza;
- Codice di comportamento;
- Rotazione del personale;
- Astensione in caso di conflitto di interessi;
- Svolgimento incarichi d'ufficio, attività ed incarichi extra-istituzionali;
- Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti;
- Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali;
- Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro;

- Commissioni, assegnazioni uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la PA;
- Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower)
- Formazione;
- Patti di integrità negli affidamenti;
- Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile.

E', tuttavia, non solo possibile, ma anche necessario, individuare e attuare misure ulteriori avuto riguardo al contesto di riferimento e alle peculiarità di ciascun processo.

In sede di prima stesura del PTPC era stata prevista l'adozione delle sole misure obbligatorie, attivandole su quei processi risultati prioritari in base al livello di rischio rilevato: a rischio più elevato corrisponde una maggiore priorità di trattamento. A seguito del completamento della mappatura dei processi e dell'analisi delle singole aree di rischio, sono state ora individuate ulteriori misure specifiche, le quali possono risultare già oggetto di adozione in Istituto ovvero ancora da adottare così da ridurre il rischio corruttivo nell'Istituto.

Giova qui evidenziare, peraltro, che il Piano Nazionale Anticorruzione, come aggiornato nel 2015, prevede (Allegato 1, pag. 15), nell'ambito delle "misure trasversali" di prevenzione della corruzione, la trasparenza e l'informatizzazione dei processi e l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti. In proposito, oltre alle iniziative attuative della trasparenza, di cui si dà conto in seguito, l'Istituto negli ultimi anni si è dotato di strumenti in materia di dematerializzazione di processi e di accesso telematico a documenti la cui presenza rafforza le ulteriori azioni che si intende mettere in campo.

Nel considerare le misure da attivare sono stati presi in considerazione anche gli aspetti di carattere organizzativo e finanziario connessi con la loro implementazione, per valutarne la fattibilità in termini di efficacia rispetto ai costi di implementazione.

4.1 Le misure "generali" (già "obbligatorie")

A partire dalle prime versioni del PTPC, per ciascuno dei processi risultati maggiormente esposti a rischio, si è proceduto a verificare quali misure, tra quelle obbligatorie previste dal Piano Nazionale Anticorruzione, risultassero già esistenti oppure si potessero ritenere applicabili in via prioritaria, in quanto in grado di prevenire o attenuare la possibilità che si verificassero eventi corruttivi sulla base delle caratteristiche di ciascun processo risultato a rischio.

Tra le misure obbligatorie, in effetti, alcune risultavano essere già attive in Consob grazie a specifica normativa interna (regolamenti, Ordini di Servizio, procedure organizzative, ecc.). Altre, invece, risultavano da attivare in base ad una pianificazione che prevedesse tempi certi e responsabilità chiare per garantirne l'effettiva attuazione e che, nel contempo, individuasse indicatori attraverso cui verificarne la realizzazione e, quindi, assicurare l'efficacia dell'intervento stesso (cfr. § 4.2).

Di seguito è richiamato quanto individuato in termini di misure obbligatorie corrispondenti alle aree a maggior rischio, riportando anche quanto emerso nel corso degli approfondimenti e delle attività svolte nel corso del 2015 e del 2016.

In sede di aggiornamento al PNA, nell'ottobre 2015, con la Determinazione 12/2015, l'ANAC ha ritenuto importante distinguere anche tra "misure generali", che incidono "sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione, intervenendo in materia trasversale" e "misure specifiche" che incidono "su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio".

4.1.1 Trasparenza

La trasparenza è volta alla realizzazione di una amministrazione pubblica aperta e al servizio del cittadino e va intesa nei termini di "accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni,

allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"¹⁵.

Per quanto attiene alle misure già in passato adottate in tema di trasparenza, si ricorda che essa risulta pienamente attuata fin dal 2014 in quanto:

- con la delibera n. 18887 del 23 aprile 2014 la Commissione ha nominato il Responsabile della Trasparenza, individuandolo nella persona del dott. Gianpaolo Eduardo BARBUZZI, responsabile della Divisione Amministrazione;
- dal 10 marzo 2014 è attiva la sezione "Autorità trasparente" sul sito istituzionale dell'Istituto;
- in data 7 maggio 2014 è stato adottato il primo Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016 ove sono state definite le misure, i modi e le iniziative per l'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi;
- in data 31 luglio 2014 è stata pubblicata la "*Procedura per l'adempimento degli obblighi di pubblicazione ai sensi del d.lgs. n. 33/2013*", che elenca la tipologia di dati ed informazioni contenuti in ciascuna area della sezione "Autorità trasparente" del sito, indica le Unità Organizzative che li detengono e disciplina le azioni da intraprendere per le attività di pubblicazione/aggiornamento delle informazioni ivi contenute, con la relativa tempistica. La Procedura è attualmente in fase di aggiornamento;
- ad aprile 2015 il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità è stato inserito tra gli allegati del PTPC, dopo aver adattato i contenuti al contesto delle misure e degli interventi previsti nel medesimo PTPC.

Il d.lgs. n. 33/2013 è stato recentemente modificato dal d.lgs. n. 97/2016 - attuativo della delega prevista nell'art. 7 della legge n. 124/2015 - al fine di rafforzare la trasparenza di cui è stata introdotta la definizione sopra riportata che enfatizza l'introduzione di forme diffuse di controllo da parte dei cittadini, nonché di misure che consentano una più efficace azione di contrasto alle condotte illecite nelle pubbliche amministrazioni. Il d.lgs. n. 97/2016 ha, inoltre, provveduto a semplificare e razionalizzare gli obblighi pubblicitari attraverso abrogazioni e integrazioni, rivedendo anche i poteri regolatori e sanzionatori attribuiti all'ANAC. Quest'ultima ha recentemente adottato le "*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*" (Delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016) mentre non è stata ancora pubblicata la versione definitiva delle "*Linee guida recanti indicazioni sull'applicazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 (come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016), relativo agli obblighi di trasparenza riguardanti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali nelle amministrazioni pubbliche*", poste in consultazione dal 20 dicembre 2016 al 12 gennaio 2017.

Il d.lgs. n. 97/2016 e il PNA 2016 hanno, inoltre, reimpostato i rapporti tra PTPC e PTTI, determinando la confluenza dei contenuti di quest'ultimo all'interno del PTPC e, nel contempo, hanno previsto l'unificazione in capo ad un unico soggetto dei due ruoli di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e di Responsabile della Trasparenza. Sulla base di tali indicazioni data 13 dicembre 2016 la Commissione, come già detto, ha adottato la delibera n. 19816 con cui ha affidato al Dott. STAZI anche i compiti di Responsabile della Trasparenza ("RPCT").

Considerate le modifiche intervenute nel panorama normativo di riferimento è stata condotta un'ampia riflessione circa la compatibilità dei nuovi obblighi pubblicitari alla specificità ordinamentale e funzionale dell'Istituto, nonché circa le modalità di organizzazione dei flussi informativi finalizzati alla corretta individuazione / elaborazione, alla trasmissione e alla pubblicazione di dati, informazioni e documenti.

¹⁵ Questa è la definizione di trasparenza contenuta nell'art. 1 del d.lgs. n. 33/2013, in seguito alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 97/2016.

All'esito delle analisi condotte sono stati individuati gli obblighi pubblicitari applicabili alla Consob (cfr. **Allegato 3 - Elenco degli obblighi di pubblicazione vigenti nel corso del triennio 2017-2019**) tra i quali, considerato il loro contenuto di novità, si segnalano:

- l'obbligo di pubblicazione delle dichiarazioni di cui all'art. 2 della legge n. 441/1982 nonché delle attestazioni e delle dichiarazioni di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge, relativamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano, oltre che in riferimento ai titolari di incarichi politici, anche in riferimento ai titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito, nonché ai titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione (cfr. art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 33/2013);
- l'obbligo di pubblicazione dei dati sui pagamenti in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari e, accanto all'indicatore trimestrale ed annuale di tempestività dei pagamenti (da calcolare tenendo conto anche dei pagamenti relativi alle prestazioni professionali), anche dell'ammontare annuale complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici (cfr. artt. 4-*bis*, comma 2, e 33 del d.lgs. n. 33/2013).

Si è proceduto, inoltre, ad individuare per ciascun obbligo:

- l'unità organizzativa responsabile della pubblicazione in quanto *owner* delle informazioni oggetto dell'obbligo di pubblicazione ovvero in quanto unità organizzativa che storicamente ha in carico la pubblicazione dell'informazione; dal momento che a ciascun obbligo sono connesse specifiche responsabilità ed eventuali sanzioni in caso di mancato adempimento, si è ritenuto opportuno identificare le figure di "Responsabile della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del d.lgs. n. 33/2013" (art. 10, comma 1, d.lgs. n. 33/2013) nei responsabili degli Uffici *owner* delle informazioni ovvero in risorse con qualifica dirigenziale;
- lo stato di effettiva pubblicazione di dati, informazioni e documenti nella sezione "Autorità trasparente" del sito internet della Consob, al momento della pubblicazione del PTPC 2017-2019;
- i tempi previsti per la pubblicazione del dato in corso d'anno e qualunque ulteriore annotazione utile all'efficiente ed efficace svolgimento della procedura di pubblicazione (colonna "Note").

Sono state, infine, definite le seguenti modalità procedurali per la pubblicazione di dati, informazioni e documenti nella sezione "Autorità trasparente" del sito istituzionale:

- ciascuna UO responsabile della pubblicazione / risorsa con qualifica dirigenziale che è responsabile della pubblicazione invia i dati da pubblicare alla Divisione Tutela del Consumatore / Ufficio Relazioni con il Pubblico e in copia conoscenza al RPCT, tramite compilazione di un *format* trasmesso via DEMACO (piattaforma di dematerializzazione dei flussi documentali che consente la tracciatura di chi tutte le attività svolte sul documento digitale);
- la Divisione Tutela del Consumatore / Ufficio Relazioni con il Pubblico procede agli adempimenti operativi necessari per la pubblicazione, inserisce un'annotazione di avvenuta pubblicazione nella scheda documentale in DEMACO ed, infine, invia la scheda documentale per conoscenza e notifica al responsabile della pubblicazione richiedente e al RPCT al fine di consentire le attività di monitoraggio.

Tra le novità introdotte dal d.lgs. n. 97/2016 sicuramente la più significativa è rappresentata dalla nuova forma di **accesso civico** (art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33/2013) che potrà riguardare tutti i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, diversi e ulteriori rispetto ai documenti, alle informazioni e ai dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi dello stesso d.lgs. n. 33/2013. A differenza dell'accesso civico previsto dall'art. 5, comma 1, che può essere esercitato da chiunque per richiedere la pubblicazione di tali ultimi documenti, informazioni o dati, nel caso in cui questa sia stata omessa, il nuovo accesso civico equivale al *Freedom of information act* (Foia) dei sistemi anglosassoni e consente a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti e senza obbligo di motivazione, di

accedere ai dati e ai documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti tassativamente indicati dalla legge.

In attuazione di quanto previsto dall'art. 5-bis, comma 6, del d.lgs. n. 33/2013, l'ANAC ha adottato "*Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013*" (Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016), predisposte con la partecipazione del Garante per la protezione dei dati personali ed aventi ad oggetto indicazioni operative in merito alla definizione delle esclusioni e dei limiti previsti dalla legge all'accesso civico.

Tali Linee guida precisano che il legislatore ha temperato la regola della generale accessibilità prevedendo due ordini di eccezioni poste a tutela di interessi pubblici e privati che potrebbero subire un pregiudizio dalla diffusione generalizzata di talune informazioni:

- le eccezioni assolute che ricorrono nei casi in cui una norma di legge, sulla base di una valutazione preventiva e generale, dispone la non ostensibilità di dati, documenti e informazioni per tutelare interessi prioritari e fondamentali (in tale ambito rientrano, ad esempio, le informazioni coperte dal segreto d'ufficio previsto dall'art. 4, comma 10, d.lgs. n. 58/1998 secondo cui "*Tutte le notizie, le informazioni e i dati in possesso della Consob in ragione della sua attività di vigilanza sono coperti dal segreto d'ufficio anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni, a eccezione del Ministro dell'economia e delle finanze. Sono fatti salvi i casi previsti dalla legge per le indagini relative a violazioni sanzionate penalmente*");
- le eccezioni relative che si configurano laddove le amministrazioni dimostrino che la diffusione dei dati, documenti e informazioni richiesti possa determinare un probabile pregiudizio concreto ad alcuni interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico, individuati dal legislatore ed elencati all'art. 5-bis, commi 1 e 2, del d.lgs. 33/2013. A questo proposito si rammenta che l'ANAC, come già detto sopra, invita a prestare "*particolare attenzione*" in riferimento all'accesso generalizzato alle informazioni di cui la Consob è in possesso "*per la salvaguardia della stabilità del sistema finanziario italiano, la prevenzione e la gestione delle crisi finanziarie con potenziale effetto di natura sistemica*", considerato che la pubblicazione di tali informazioni può comportare il rischio di "*turbative sui mercati valutari e dei capitali*" (cfr. pagg. 18 e 19 delle Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013).

L'ANAC ha poi sottolineato l'opportunità che le amministrazioni adottino soluzioni organizzative al fine di coordinare la coerenza delle risposte sui diversi tipi di accesso e una disciplina interna sugli aspetti procedurali dell'esercizio dell'accesso, oltre all'istituzione del registro delle richieste di accesso presentate.

Tenuto conto di ciò, tra gli obiettivi prioritari del presente Piano si collocano:

- la definizione di una procedura interna in tema di accesso civico che tenga conto delle indicazioni contenute nelle Linee Guida ANAC;
- la valutazione di eventuali modifiche organizzative al fine di garantire l'applicazione delle previsioni in tema di accesso civico generalizzato;
- l'istituzione del registro delle richieste di accesso presentate.

4.1.2 Codice di Comportamento

Come già rilevato nelle premesse, la legge istitutiva della Consob prescrive, per i componenti della Commissione, l'osservanza di rigorose incompatibilità, pena la decadenza dall'ufficio. Inoltre, ai sensi dell'art. 4, comma 10, del d.lgs. n. 58/1998, tutte le notizie, le informazioni e i dati in possesso della Consob in ragione della sua attività di vigilanza sono coperti dal segreto d'ufficio anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni, ad eccezione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, fatti salvi i casi previsti dalla legge per le indagini relative a violazioni sanzionate penalmente. Detto obbligo è imposto, in primo luogo, alla Commissione ed ai suoi componenti.

Nel 2010 la Commissione ha, inoltre, adottato, con delibera n. 17444 del 4 agosto 2010 il "*Codice Etico per i*

Componenti della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa” che definisce direttive di comportamento e stabilisce regole deontologiche per i componenti del Collegio. Il testo, che si compone di dieci articoli, indica i principi generali cui si attengono i membri della Commissione nell’assolvimento dei relativi compiti (art. 2), con specifico riguardo all’indipendenza e alla neutralità (art. 3), all’integrità (art. 4) ed alla riservatezza (art. 6). Particolare rilievo riveste nel codice la gestione dei conflitti d’interesse, anche solo apparenti (art. 5); è prevista l’osservanza di tali prescrizioni anche per il primo anno successivo alla cessazione del mandato dei componenti la Commissione (art. 7). E’ prevista, inoltre, la figura del Garante etico (art. 8) che ha il compito di fornire pareri sull’interpretazione e sull’applicazione delle disposizioni del codice. Il Garante può avvalersi del supporto tecnico del “nucleo di valutazione”, costituito all’interno dell’Istituto e previsto dallo stesso codice (art. 9).

L’attuale Garante Etico è stato nominato con delibera n. 18548 del 16 maggio 2013, nella persona del Presidente Emerito della Corte Costituzionale dott. Alfonso QUARANTA.

Il personale in servizio presso la Consob (pure vincolato, come già ricordato, dalla legge istitutiva al rispetto di rigorosi vincoli di incompatibilità) è tenuto al rispetto del segreto d’ufficio, imposto in termini generali dall’art. 4, comma 12, del d.lgs. n. 58/1998, che estende il suddetto obbligo ai consulenti ed agli esperti di cui la Consob si avvale. La legge prescrive, altresì, che i dipendenti che svolgono funzioni di vigilanza riferiscano esclusivamente alla Commissione tutte le irregolarità constatate, anche quando integrino ipotesi di reato (art. 4, comma 11, d.lgs. n. 58/1998).

La rigorosa disciplina legislativa prevista per il personale della Consob, utile a fornire valido presidio anche ai fini della prevenzione di fenomeni corruttivi, è integrata dalle norme del Regolamento del Personale (artt. 19-20, Regolamento del Personale della Consob, Parte I, artt. 20-21, Parte II, stesso Regolamento) e dal *Codice Etico per il Personale della Consob*, adottato dalla Commissione con delibera n. 17832 del 22 giugno 2011. Il testo, che si compone di nove articoli, indica i principi generali a cui il personale si deve attenere nello svolgimento delle proprie funzioni (art. 2), con particolare riguardo all’indipendenza e all’imparzialità (art. 4), ai conflitti d’interesse (art. 5) e alla riservatezza (art. 6). Il quadro è completato altresì da disposizioni procedurali interne che disciplinano aspetti rilevanti anche in termini di prevenzione di fenomeni di corruzione (si ha riguardo, in via esemplificativa, alla *Procedura di segnalazione di situazioni di conflitto di interessi*”, adottata con Ordine di servizio 24/2014 in data 16 luglio 2014, su cui cfr. oltre, par. 4.1.4 e a quella in materia di adempimento degli obblighi di pubblicazione ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, adottata il 31 luglio 2014). Tenuto conto del descritto quadro normativo, nel corso del 2015 si è proceduto ad operare un raffronto tra il quadro normativo di riferimento sopra richiamato e le previsioni del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, le cui disposizioni, in virtù di quanto previsto dall’art. 2, co. 2, «*costituiscono principi di comportamento [...], in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti*».

Dagli approfondimenti svolti, che hanno coinvolto anche il garante etico dott. QUARANTA, è emersa allo stato la sostanziale rispondenza delle norme disciplinanti obblighi e divieti per il personale della Consob con quelle dettate in termini generali dal suddetto codice.

In questo contesto, anche nel corso della specifica attività di formazione in materia di anticorruzione svolta nei confronti dei dipendenti, non si è mancato di rilevare come numerose disposizioni disciplinanti i doveri del personale Consob rilevino anche in termini di disciplina anticorruzione.

Sull’argomento è opportuno rilevare come l’ANAC, in più di un’occasione e anche di recente, abbia svolto considerazioni critiche in ordine all’adozione, da parte delle amministrazioni pubbliche a ciò tenute, di codici di comportamento meramente riproduttivi del codice approvato in termini generali dal DPR n. 62/2013, evidenziando, in un’ottica sostanzialistica, l’esigenza che ciascuna di esse individui gli specifici comportamenti anticorruzione adattati al contesto di riferimento ed alle peculiarità dell’attività svolta; al contempo l’ANAC si è riservata di adottare, sul punto, specifiche linee guida¹⁶.

¹⁶ Cfr., in tal senso, l’Aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione dell’ottobre 2015, pag. 52. Cfr., altresì, il PNA 2016, pag. 24: «*Per quel che concerne i codici di comportamento, si richiama quanto già previsto nell’Aggiornamento 2015 al PNA circa i loro contenuti e la loro valenza. In particolare si ribadisce che gli enti sono tenuti all’adozione di codici che contengano norme e doveri di comportamento destinati a durare nel tempo, da calibrare in relazione alla peculiarità delle finalità istituzionali perseguite dalle*

Avuto riguardo a questo elemento, le disposizioni contenute nel Regolamento del personale Consob e nel Codice Etico, nonché le vigenti procedure interne (prima fra tutte quella in materia di conflitti di interesse), in quanto adatte al contesto di riferimento Consob, appaiono rispondenti all'esigenza evidenziata dall'Autorità anticorruzione. E' attualmente allo studio l'opportunità di integrare ed aggiornare, ai fini di una più efficace azione di prevenzione della corruzione, le norme interne mediante ulteriori previsioni e procedure, utili a prevenire l'insorgere di comportamenti anche solo potenzialmente connessi a fenomeni corruttivi nell'ambito di specifici processi considerati a rischio, tenendo conto, tra l'altro, delle modifiche che, anche in punto di norme di comportamento, la Banca d'Italia dovesse apportare al proprio ordinamento del personale (oggetto, nel corrente anno 2016, di un processo di ampia riforma) e che la Consob stessa dovrà recepire, come previsto dalla sua legge istitutiva¹⁷.

4.1.3 Rotazione del personale

La rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione, cui fa riferimento la legge n. 190/2012, è tra le misure di prevenzione della corruzione individuate dal PNA, già nella versione adottata con delibera Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) n. 72 dell'11 settembre 2013.

Il nuovo PNA 2016, deliberato dall'ANAC nell'agosto 2016, dedica ampio spazio al tema fornendo ulteriori precisazioni in proposito, di seguito sinteticamente illustrate.

Nel documento viene preliminarmente ribadita la funzione preventiva della misura, *“finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione”*. Vengono, altresì, evidenziate le implicazioni formative della rotazione medesima. E ciò in un duplice senso: in primo luogo, la rotazione costituisce anche *“un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale”* e, al contempo, la rotazione, *“quale strumento ordinario di organizzazione e utilizzo ottimale delle risorse umane”*, va *“sostenuta anche da percorsi di formazione”*.

In ordine all'ambito soggettivo di applicazione della misura, premesso che lo schema di PNA fa riferimento alle *“pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001”* (tra le quali, come è noto, non è ricompresa la Consob), lo stesso documento evidenzia i *“vincoli soggettivi e oggettivi”* alla rotazione. Va tenuta in considerazione l'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa, anche garantendo la qualità delle competenze professionali necessarie a svolgere determinate attività. In proposito può infatti acquisire rilevanza la *“infungibilità, derivante dalla appartenenza a categorie o professionalità specifiche”*. Al di fuori di questa ipotesi, invece, le amministrazioni dovrebbero programmare e preparare la rotazione, con adeguate e tempestive attività di affiancamento e di *“condivisione delle conoscenze professionali”*, al fine di rendere fungibili le competenze.

Resta fermo, peraltro, che l'attuazione della rotazione può trovare ostacoli oggettivi, che spetta alla amministrazione evidenziare con adeguata motivazione. In tali casi, inoltre, andranno applicate altre misure di prevenzione al fine di contrastare il rischio di concentrazione di competenze e rapporti in capo al medesimo soggetto. Potrebbero risultare a tal fine utili meccanismi di condivisione e compartecipazione, nonché meccanismi organizzativi di distribuzione di compiti e responsabilità. Anche i recenti provvedimenti di attribuzione di incarichi dirigenziali tengono conto dell'importanza che l'avvicendamento nei ruoli di responsabilità assume anche ai fini della normativa anticorruzione.

single amministrazioni: non quindi una generica ripetizione dei contenuti del codice di cui al d.p.r. 62/2013, ma una disciplina che, a partire da quella generale, diversifichi i doveri dei dipendenti e di coloro che vi entrino in relazione, in funzione delle specificità di ciascuna amministrazione. Al riguardo l'Autorità si riserva di adottare linee guida di carattere generale, ove ritenuto necessario procedere a modifiche della delibera n. 75 del 24 ottobre 2016, e linee guida per tipologia di amministrazioni e enti».

¹⁷ Cfr. art. 1/2, comma 3, *«Il trattamento giuridico ed economico del personale e l'ordinamento delle carriere sono stabiliti dal regolamento di cui al precedente articolo 1, ottavo comma, in base ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per la Banca d'Italia, tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative della Commissione. Il regolamento detta altresì norme per l'adeguamento alle modificazioni del trattamento giuridico ed economico che intervengano nel predetto contratto collettivo, in quanto applicabili».*

Non di meno, l'attuazione della rotazione richiede una programmazione anche nell'ambito del PTPC, in cui andranno altresì chiariti i criteri di riferimento¹⁸, previa utile informativa sindacale¹⁹.

Ulteriori indicazioni desumibili dallo schema di PNA attengono alla modulabilità della rotazione che “*deve essere calibrata in relazione alle caratteristiche peculiari di ogni struttura*” ed alla gradualità nella attuazione della stessa, in considerazione dell'impatto che può avere sulla struttura organizzativa nella sua interezza. Il che, peraltro, implica anche una prioritaria considerazione degli uffici maggiormente a rischio ed una successiva valutazione dei restanti uffici.

Spetta infine al RPCT monitorare sulla attuazione della misura e sul coordinamento con le misure formative, dandone conto nella Relazione annuale.

Altro elemento di rilievo è la previsione per cui sarebbe opportuno programmare la rotazione nell'atto generale con cui l'organo di indirizzo fissa i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali, atto non previsto nell'ordinamento Consob.

Quanto sopra premesso e coerentemente con la logica di gradualità nell'attuazione della misura il PTPC Consob per il 2016-2018 prevedeva per il 2016 di procedere alla mappatura delle professionalità dei ruoli di responsabile di UO, preliminare alle successive attività.

Tale attività, propedeutica per un'efficace e corretta rotazione del personale, è necessaria al fine individuare le competenze indispensabili per il proficuo esercizio dei ruoli mappati oggetto di rotazione e di impostare coerentemente iniziative di formazione tecnico-specialistica nonché tempi e modalità di realizzazione del periodo di affiancamento utile ad un corretto passaggio di consegne.

Tuttavia, nel corso del 2016 le unità organizzative preposte a tale linea di azione sono state fortemente impegnate nelle attività necessarie al “recepimento” degli Accordi siglati da Banca d'Italia e Organizzazioni Sindacali nel corso del primo semestre. L'art. 2 della legge istitutiva prevede, infatti, che “*il trattamento giuridico ed economico (...) e l'ordinamento delle carriere*” per il personale d'Istituto “*sono stabiliti*” da apposito regolamento “*in base ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per la Banca d'Italia, tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative della Commissione*”.

La Banca d'Italia, al termine di un processo avviato nel 2012 e attraverso preliminari intese sindacali formalizzate il 29 febbraio e il 22 marzo scorsi, è pervenuta alla definizione di una “*riforma delle carriere*” sostanziata, sotto il profilo normativo, in appositi articolati modificativi del trattamento e dell'ordinamento delle carriere del personale, sottoscritti con le Organizzazioni Sindacali il 23 giugno 2016.

Peraltro, l'impianto regolamentare varato in Banca d'Italia, grazie al forte *focus* sulle competenze del personale, non solo consente di pervenire a modalità gestionali in grado di facilitare l'attuazione della rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione ma introduce la temporaneità per gli incarichi di responsabilità, con ciò determinando una sistematica rotazione del personale sulle posizioni che sono oggetto di nuovo incarico dopo un minimo di quattro anni e un massimo di sei anni.

Preme, comunque, evidenziare che i criteri in base ai quali avviare la misura della rotazione, da definire nel corso del 2017, terranno in particolare considerazione aspetti di carattere squisitamente gestionale accanto a quelli di prevenzione della corruzione, ciò anche in considerazione degli esiti della mappatura dei processi dell'Istituto e della valutazione del rischio corruttivo al quale essi sono potenzialmente esposti, esiti che ha ristretto l'ambito dei processi sui quali risulta opportuno avviare la rotazione.

4.1.4 Astensione in caso di conflitto di interessi

¹⁸ Rilevano, ad esempio, i criteri di selezione degli uffici da sottoporre a rotazione, per definirne la periodicità, nonché la natura (funzionale o territoriale).

¹⁹ Lo schema di PNA tuttavia precisa che “*ciò non comporta un'apertura di una fase di negoziazione in materia*”.

Si è già detto delle specifiche incompatibilità previste dalla legge istitutiva per i Componenti del Collegio, oltre che della regolamentazione relativa alle ipotesi di astensione in caso di conflitto di interessi, anche apparente, per essi contenuta nel Codice Etico.

Con riferimento ai dipendenti della Consob, alle già richiamate disposizioni contenute nella legge istitutiva e nel Regolamento del Personale, improntate a scongiurare lo svolgimento di attività incompatibili con gli interessi dell'Amministrazione, si aggiungono quelle del Codice Etico e, ancora più analiticamente, le regole inserite nella recente *“Procedura di segnalazione di situazioni di conflitto di interessi”*, adottata con Ordine di servizio 24/2014 in data 16 luglio 2014, con cui sono state specificamente disciplinate le modalità di segnalazione di situazioni di possibile conflitto di interessi da parte dei dipendenti della Consob, ritenendo, tra l'altro, sussistente - salvo prova contraria - una situazione di conflitto di interessi qualora sia trascorso meno di un anno dalla cessazione di ogni rapporto, diretto o indiretto, di collaborazione, consulenza, impiego o di altra natura professionale, ivi compresa l'assunzione di cariche sociali, tra il dipendente assegnatario di un'istruttoria e il soggetto cui l'istruttoria è riferita (cfr. punto successivo).

La misura in questione risulta tra quelle già in vigore in Consob fin dal PTPC 2015-2017. Come indicato nel documento, quindi, i dipendenti (di ruolo e a contratto) devono segnalare al proprio dirigente i casi di personale conflitto di interessi, in linea con la *“Procedura di segnalazione di situazioni di conflitto di interessi”* attualmente in vigore. Il programma di attuazione delle misure anticorruzione del PTPC 2016-2018 prevede il monitoraggio e lo svolgimento di controlli in merito all'efficacia della misura concernente l'astensione in caso di conflitto di interessi, in vigore dal 2015.

A tal fine, per verificare l'effettiva applicazione della misura ed eventualmente procedere ad ulteriori indagini, sono state richieste a tutti i soggetti espressamente individuati della citata Procedura, informazioni statistiche concernenti il numero e la tipologia di segnalazioni di conflitto di interessi, con evidenza dell'esito delle stesse, pervenute al 31 dicembre 2015.

Il monitoraggio ha evidenziato che nell'anno 2015 sono state segnalate diverse situazioni di conflitto di interessi, il cui esito non ha mostrato aspetti critici, con riferimento alla procedura in essere.

Sempre con riferimento alle azioni di monitoraggio della misura, si segnala che è in corso di aggiornamento la citata *“Procedura di segnalazione di situazioni di conflitto di interessi”*, per adeguarla alle intervenute modifiche legislative e regolamentari, nonché ai recenti orientamenti emanati dall'ANAC. Il nuovo documento sarà sottoposto ad approvazione entro il 2017 e sarà integrato all'interno di un sistema di procedure per la gestione dell'affidamento di incarichi in senso lato.

4.1.5 Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti.

In attuazione della legge n. 190/2012, il d.lgs. n. 39/2013 (Capi II, III e IV) ha identificato sia le ipotesi di inconferibilità degli incarichi dirigenziali (in caso di pregresso svolgimento di determinate attività o incarichi e nel caso in cui i soggetti chiamati ad assumere l'incarico siano stati condannati penalmente per delitti contro la pubblica amministrazione), sia le ipotesi di incompatibilità (relative al contemporaneo svolgimento di più attività/incarichi).

Secondo le definizioni contenute nell'art. 1 del predetto d.lgs. n. 39/2013 si intende per “inconferibilità” la preclusione, permanente o temporanea, di conferire incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali per reati previsti dal Capo I del titolo II del libro secondo del codice penale ovvero abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o, ancora, abbiano svolto attività professionali in favore di questi ultimi, o, infine, siano stati componenti di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 39/2013).

Diversamente, per incompatibilità si intende l'obbligo, per il soggetto cui è stato conferito l'incarico, di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero

l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 39/2013).

L'accertamento dell'esistenza di situazioni di inconferibilità dopo l'affidamento dell'incarico non lascia la possibilità di risolvere diversamente la situazione se non facendo ricorso alla rimozione dall'incarico stesso per il soggetto interessato. Diversamente, la situazione di incompatibilità può essere sanata mediante la rinuncia dell'interessato ad uno degli incarichi considerati dalla legge tra loro incompatibili.

Ciò premesso in termini generali e venendo alla prima delle ipotesi di inconferibilità previste dal d.lgs. n. 39/2013 (e, cioè, l'inconferibilità per il caso di condanna penale - art. 3, del d.lgs. n. 39/2013), il Regolamento del Personale della Consob prevede la sospensione in via cautelare dal servizio e dalla retribuzione nei confronti del dipendente sottoposto ad azione penale «*quando la natura dell'imputazione sia particolarmente grave*». Inoltre, il Regolamento del personale della Consob prevede la destituzione in caso di condanna penale (peraltro, solo se passata in giudicato) subita per reati commessi anche precedentemente all'assunzione, che rendano incompatibile la permanenza del dipendente in servizio.

Si valuterà, ove necessario, la predisposizione di una procedura che preveda, tenuto conto di quanto previsto nel citato d.lgs. n. 39/2013 e delle linee guida adottate dall'ANAC con delibera n. 833 dell'agosto 2016, di misure idonee al rispetto delle norme in esso previste in materia di inconferibilità in caso di condanna penale, anche non passata in giudicato.

Quanto, poi, alla diversa ipotesi di inconferibilità connessa allo svolgimento di precedenti incarichi o attività, di cui all'art. 4, d.lgs. n. 39/2013, si rileva che la disposizione, per come formulata, sembrerebbe in astratto applicabile anche agli eventuali incarichi che la Commissione intenda conferire a soggetti esterni, provenienti da enti appartenenti al settore regolato dalla Consob, ovvero che, sempre per la Consob, abbiano svolto attività professionale. Ciò rende necessario predisporre procedure idonee ad attuare la predetta misura. In tale contesto non potrà, peraltro, prescindersi dalla circostanza che, come imposto dalla legge istitutiva, l'assunzione del personale avviene con richiesta di rigorosi requisiti di competenza ed esperienza nei settori di attività istituzionali della Commissione e che tale competenza potrebbe essere stata acquisita proprio nello svolgimento di pregresse attività lavorative nel settore regolato dalla Consob.

La definizione di un sistema di procedure dedicate alla regolazione delle corrette modalità di attribuzione di incarichi sarà oggetto di realizzazione nel 2017.

4.1.6 Svolgimento incarichi d'ufficio, attività ed incarichi extra-istituzionali

L'art. 53, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dalla legge n. 190/2012, prevede che *“il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgono attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente”*.

La *ratio* della norma, per come innovata, è quella di disciplinare il conferimento di incarichi istituzionali ed extra-istituzionali in capo ad un medesimo soggetto, sia esso dirigente o funzionario, al fine di evitare che l'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale indirizzi l'attività amministrativa verso fini che possono ledere l'interesse pubblico, compromettendone il buon andamento. A tale scopo, il dipendente è sempre tenuto a comunicare formalmente all'amministrazione l'attribuzione di incarichi (anche se a titolo gratuito) e l'amministrazione ha la facoltà di accordare (o meno), previa valutazione delle circostanze, l'autorizzazione a svolgere o meno l'incarico in oggetto.

Tutti i dipendenti della Consob, come già ricordato, sono tenuti ad osservare, in costanza del rapporto di lavoro, rigorosi vincoli di “esclusività” previsti dalla legge e specificati dal Regolamento del Personale, oltre che dal codice etico e dalle disposizioni procedurali in materia di conflitto di interessi. Le limitate eccezioni

previste dal Regolamento del Personale e la conseguente possibilità di esercizio di attività di carattere "extraistituzionale" (art. 20, Parte I; art. 19, parte II) sono sottoposte a preventiva autorizzazione e/o ad obblighi di preventiva segnalazione da parte dei dipendenti nei confronti dell'Amministrazione.

In sede di predisposizione delle misure di prevenzione in materia di inconfiribilità/incompatibilità nello svolgimento degli incarichi, ovvero di definizione di un sistema di procedure dedicate alla regolazione delle corrette modalità di attribuzione di incarichi, da realizzare nel 2017, saranno approntate anche misure utili a prevenire i rischi connessi con lo svolgimento di incarichi d'ufficio, attività e incarichi extra-istituzionali.

4.1.7 Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali

I Capi V e VI del d.lgs. n. 39/2013 disciplinano le situazioni di incompatibilità per le posizioni dirigenziali. In particolare, l'incarico dirigenziale nell'ambito di una amministrazione pubblica è incompatibile con incarichi in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico dirigenziale, oppure con lo svolgimento in proprio, da parte del soggetto incaricato, di attività professionali o, da ultimo, con qualsiasi carica di componente di organi di indirizzo politico.

Se l'inconfiribilità non può essere sanata, la situazione di incompatibilità può essere rimossa con la rinuncia, da parte del soggetto interessato, a svolgere uno degli incarichi dichiarati tra loro incompatibili.

Tenuto conto, pertanto, della circostanza che le situazioni di incompatibilità previste dal d.lgs. n. 39/2013 - che, in termini astratti, potrebbero configurarsi anche nel contesto della Consob - risultano già in buona parte "assorbite" e contemplate nelle fattispecie previste dalla legge istitutiva e dal Regolamento del Personale e sono, altresì, rilevanti sul piano disciplinare, in sede di predisposizione delle misure anticorruzione specificamente previste nel presente paragrafo si avrà cura di coordinare la normativa speciale esistente con le disposizioni del decreto legislativo, anche alla luce dei chiarimenti contenuti nella delibera ANAC n. 833/2016. Ciò nell'ambito delle attività di definizione di un sistema di procedure dedicate alla regolazione delle corrette modalità di attribuzione di incarichi, da realizzare nel 2017.

4.1.8 Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

Con riguardo alla Consob, lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro è disciplinato da una norma speciale, l'art. 29-bis L. n. 262/2005, inserito dall'art. 22, comma 2, D.lgs. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, nella L. n. 114/2014, secondo cui «*1. I componenti degli organi di vertice e i dirigenti della Commissione nazionale per le società e la borsa, nei due anni successivi alla cessazione dell'incarico, non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con i soggetti regolati né con società controllate da questi ultimi. I contratti conclusi in violazione del presente comma sono nulli. Le disposizioni del presente comma non si applicano ai dirigenti che negli ultimi due anni di servizio sono stati responsabili esclusivamente di uffici di supporto*».

La disposizione, per come formulata, non pare postulare, in riferimento alla Consob, la necessità di una disciplina attuativa (come, invece, è espressamente previsto dall'ultimo periodo per la Banca d'Italia e l'IVASS).

Tuttavia, nel suddetto quadro, è venuta ad inserirsi la L. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), il cui art. 1, co. 40, prevede che «*L'organismo di cui al comma 36 [organismo di vigilanza e tenuta dell'albo unico dei consulenti finanziari, n.d.r.] si avvale del proprio personale e di un contingente di personale anche con qualifica dirigenziale posto in posizione di distacco, comando o altro analogo istituto da amministrazioni pubbliche, incluse le autorità amministrative indipendenti. L'organismo rimborsa alle amministrazioni di appartenenza gli oneri relativi al citato personale; resta a carico dell'organismo anche l'eventuale attribuzione di un compenso aggiuntivo. Al termine del periodo di distacco, comando o altro analogo istituto e degli eventuali rinnovi, il predetto personale rientra nell'amministrazione di appartenenza, salvo che, a richiesta del personale interessato, l'organismo non lo immetta nel proprio*

organico a tempo indeterminato. A tal fine le disposizioni occorrenti per l'attuazione della disposizione di cui al primo periodo del comma 1 dell'articolo 29-bis della legge 28 dicembre 2005, n. 262, sono stabilite, in coerenza con il provvedimento di cui al quarto periodo del comma 1 del citato articolo 29-bis della legge n. 262 del 2005, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Si applica l'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127».

Sebbene tale disposizione, nel prevedere che un emanando decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri stabilisca le norme di attuazione del «primo periodo del comma 1 dell'articolo 29-bis della legge 28 dicembre 2005, n. 262», testualmente ciò faccia «a tal fine», vale a dire in relazione alle finalità perseguite da quanto stabilito nello stesso art. 1, comma 40 (e, segnatamente, allo scopo di superare la situazione di incompatibilità che si determinerebbe per i dipendenti della Consob «anche con qualifica dirigenziale» nella fattispecie ivi contemplata), la sua introduzione nell'ordinamento potrebbe anche far dubitare dell'attuale efficacia, su un piano più generale, dell'art. 29-bis, legge n. 262/2005 con riguardo ai dipendenti della Commissione.

Il dubbio pare confermato dalla lettura della Relazione tecnica, predisposta dal Governo, accompagnatoria dell'allora disegno di legge (poi divenuto, appunto, legge n. 208/2015) in cui è inserito l'art. 1, comma 40. Nella Relazione si afferma, in particolare, che «Tra l'altro, la previsione dell'adozione di un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ai fini dell'applicazione della disposizione di cui al primo periodo del citato art. 29-bis della legge 28 dicembre 2005, n. 262 consente anche di superare, in via generale le criticità connesse alla diversa disciplina che la disposizione prevedeva con riguardo alle analoghe fattispecie di cui al quarto periodo del medesimo articolo 29-bis della legge n. 262 del 2005»²⁰.

L'adozione del dpcm in discorso parrebbe, dunque, dirimente al fine di risolvere i dubbi interpretativi sorti per effetto della successione delle due norme. Da esso potrebbero trarsi utili indicazioni, tra l'altro, anche in ordine al novero dei soggetti con qualifica dirigenziale cui si applicano le disposizioni in materia di *cooling off* di cui l'art. 29-bis, legge n. 262/2005.

Deve, comunque, rilevarsi che, anche prima della predetta disposizione, il Codice Etico per i membri della Commissione (art. 7) e quello del personale (art. 7) hanno previsto una misura simile, sia pure per un periodo inferiore (un anno).

4.1.9 Commissioni, assegnazioni uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la PA

La sussistenza di condanne penali, anche non passate in giudicato, per delitti contro la p.a. non rileva solo in caso di conferimento di incarichi dirigenziali ma, altresì, al momento della formazione di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi, così come di commissioni per la scelta del contraente e all'atto dell'assegnazione di funzioni direttive di uffici operanti nelle c.d. aree a rischio a funzionari o ad altri collaboratori. Ciò, fatta salva la successiva pronuncia di assoluzione per lo stesso reato.

In sede di predisposizione delle misure di attuazione del d.lgs. n. 39/2013 in materia di inconfiribilità di incarichi, saranno previste, altresì, misure specifiche utili a prevenire il rischio di attribuzione dei compiti sopra specificati a soggetti nei confronti dei quali sia stata emessa condanna penale, tenuto conto, altresì, di quanto precisato dall'ANAC nella delibera n. 833/2016 in materia di verifica preventiva sulla insussistenza di cause di inconfiribilità.

4.1.10 Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*)

²⁰ Nella stessa Relazione si precisa, in commento alla norma, che «[...] ai fini della prima applicazione del complesso normativo di cui al primo periodo dell'art. 29-bis della legge 28 dicembre 2005 b, 262 [...] occorre l'adozione di un apposito decreto del Presidente del consiglio dei ministri da adottare successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge nonché in analogia al provvedimento già previsto nella citata disposizione per le altre autorità di vigilanza finanziaria [...]».

L'art. 1, comma 51, della legge n. 190/2012 ha introdotto l'art. 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*" (c.d. *whistleblower*), nel quale è prevista la tutela dell'anonimato, il divieto di discriminazione nei confronti del *whistleblower* e la previsione che la denuncia è sottratta al diritto di accesso, fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 dello stesso art. 54-bis correlate alla necessità di disvelare l'identità del denunciante. Inoltre, è attualmente in discussione al Senato un disegno di legge, già approvato alla Camera dei Deputati, avente ad oggetto "*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*", che prevede la modifica dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 con riferimento al settore del pubblico impiego e dell'art. 6 del d.lgs. n. 231/2001 con riferimento al settore privato.

Le previsioni normative determinano la necessità di dotarsi, tra le misure obbligatorie di prevenzione del rischio, di un sistema (canali di comunicazione, persone dedicate alla gestione delle segnalazioni, ecc.) in grado di assicurare il rispetto di tali previsioni normative nonché, in linea con quanto stabilito dal Piano Nazionale Anticorruzione, di realizzare attività di sensibilizzazione, comunicazione e formazione all'interno dell'amministrazione. Occorre, pertanto, redigere una procedura (organizzativa, supportata da una procedura informatica) per la gestione delle segnalazioni che stabilisca le modalità e i mezzi di inoltro delle stesse da parte dei dipendenti e di altri soggetti interessati, i ruoli e le responsabilità dei soggetti coinvolti e le misure da attuare per ottemperare agli obblighi di riservatezza.

Tale misura ha carattere trasversale e si attua in tutti i processi analizzati nell'ambito della mappatura del rischio, dal momento che intende evitare innanzitutto che i dipendenti possano non sentirsi liberi di segnalare situazioni anche solo potenzialmente illecite o dannose per l'Istituto.

In linea con quanto programmato nel PTPC 2016-2018 per l'anno 2016, sono state realizzate le attività necessarie alla definizione di una procedura per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni di violazione nella materia dell'anticorruzione da parte dei dipendenti della Consob.

La gestione informatizzata del processo sarà realizzata, garantendo la tutela della riservatezza e la contestuale tracciabilità (anche ai fini di monitoraggio) delle segnalazioni, attraverso un'applicazione informatica concessa dall'ANAC in riuso gratuito. Al riguardo, nel corso della presentazione di tale Autorità alla stampa, il 22 giugno 2016, dello stato dell'arte del *whistleblowing* a un anno e mezzo dall'introduzione della possibilità di inviare all'ANAC le relative segnalazioni, è stata annunciata la predisposizione della piattaforma informatica di ricezione delle segnalazioni di *whistleblowing*. Tale piattaforma sarà utilizzata dall'ANAC e sarà messa in *open source*, così da consentire a ogni pubblica amministrazione di risparmiare sull'investimento di risorse umane e finanziarie per dotarsi di uno strumento che la Legge 190/2012 impone come obbligatorio. Secondo quanto comunicato, la piattaforma dovrebbe essere resa disponibile alle altre amministrazioni entro i primi mesi del 2017.

Nelle more dell'attivazione dell'applicazione informatica dedicata, è stato comunque possibile coadiuvare la procedura interna definita attraverso uno snello adeguamento della piattaforma in uso per la gestione dematerializzata dei flussi documentali e l'attivazione di una casella mail dedicata. Entrambe le soluzioni, infatti, hanno consentito di definire e rispettare diritti di accesso esclusivo al personale addetto.

4.1.11 Formazione

La formazione è indubbiamente la misura di maggior rilievo in quanto consente a tutto il personale (indipendentemente dall'ufficio di assegnazione e, dunque, anche se non appartenente alle Unità Organizzative incaricate dello svolgimento di compiti rientranti nell'ambito delle c.d. "aree di rischio") di prevenire, gestire o scongiurare il manifestarsi di fenomeni corruttivi anche nel quotidiano svolgersi dell'attività amministrativa.

L'indicazione generale del Piano Nazionale Anticorruzione prevede la progettazione e l'erogazione di attività di formazione su due livelli, tra loro complementari:

- un livello generale, rivolto a tutto il personale, per diffondere e potenziare le conoscenze in tema di prevenzione della corruzione e, allo stesso tempo, diffondere i principi dell'etica e della legalità;
- un livello specifico, mirato a fornire strumenti e indicazioni sull'adozione delle pratiche di prevenzione della corruzione, per il Responsabile della prevenzione, i referenti, i componenti degli organismi di controllo, i dirigenti, i funzionari addetti alle aree maggiormente esposte a rischio.

L'applicazione di tale misura consente di intervenire, tra l'altro, sui cd. fattori individuali che tendono ad abilitare comportamenti potenzialmente a rischio e, pertanto, la misura risulta utile trasversalmente in tutti i processi.

Nel corso del 2015 è stata data piena attuazione alla misura, sia per gli aspetti connessi al livello generale sia con riferimento a quello specifico. L'attività formativa ha interessato, infatti, con approcci differenziati, tutti i soggetti che partecipano, a vario titolo, alla definizione e attuazione delle misure anticorruzione: RPC, referenti, dipendenti (inclusi i responsabili degli uffici).

Nell'organizzazione della formazione si è tenuto conto delle esigenze formative delle diverse categorie dei destinatari, in linea con le previsioni normative e, in particolare:

- quanto al livello generale, rivolto a tutto il personale, è stato organizzato ed erogato *in house* il "Primo ciclo di formazione in materia di anticorruzione" (più del 90% del personale della Consob ha seguito i corsi)
- quanto al livello specifico, la formazione è stata rivolta a figure determinate, così come previsto e, in particolare, ai referenti, con l'approfondimento di temi specifici del sistema di prevenzione della corruzione (dal punto di vista normativo, organizzativo, di analisi e valutazione del rischio corruttivo, di identificazione delle misure); agli addetti al settore amministrazione e contratti sulle novità giurisprudenziali in materia di affidamento di commesse pubbliche 2015"; ai componenti del gruppo di supporto al RPCT su temi di aggiornamento in materia anticorruzione e trasparenza.

L'attività di formazione, già avviata nel corso del 2015, è proseguita nel corso del 2016, con riferimento innanzitutto alle innovazioni normative introdotte dai recenti decreti attuativi della cd. Legge Madia (L. 124/2015) e, conseguentemente, è stata rivolta al personale del gruppo di supporto al RPC, oltre che ad alcuni dipendenti maggiormente coinvolti nel processo di definizione e aggiornamento del sistema di prevenzione della corruzione Consob.

Inoltre, nel corso dell'anno è stata condotta un'intensa attività di *training on the job* ai referenti in materia di anticorruzione e al personale delle unità organizzative coinvolto nel processo di mappatura dei processi e di valutazione del relativo rischio corruttivo, mirata a correttamente indirizzare le attività da svolgere e garantire l'efficace costruzione dell'apparato delle misure atte a prevenire i rischi di corruzione. Tale tipologia di formazione rientra a pieno titolo nella categoria formazione specialistica (da erogare secondo le previsioni del PNA al personale addetto alle aree di rischio).

Stanti le novità normative, nel 2017 si intende erogare un nuovo ciclo di formazione rivolta a tutto il personale dell'Istituto, così da consentire un esaustivo aggiornamento in merito al sistema di prevenzione della corruzione adottato in Consob. Oltre a dar conto delle innovazioni introdotte nel sistema dalla normativa e dell'evoluzione del documento PTPC nel tempo, un particolare *focus* sarà fornito sul sistema delle fonti vigenti in Istituto dedicate alle regole di condotta del dipendente Consob oltre che all'illustrazione della procedura di *whistleblowing* definita per l'inoltro di segnalazioni da parte del personale interno e dei flussi informativi previsti per gli obblighi di pubblicità.

Inoltre, sarà valutata la possibilità di adottare modalità formative online, in grado di erogare la prevista formazione generalista sui temi dell'etica e della legalità ad un esteso pubblico, con vantaggi certi dal punto di vista logistico-organizzativo. Ad esito di tale valutazione, si potrà procedere con le necessarie procedure di acquisizione del programma di corsi utile a garantire l'erogazione a regime di una formazione generale per gli anni a venire.

4.1.12 Patti di Integrità

Tra gli strumenti di prevenzione e contrasto alla corruzione figurano anche i cc.dd. patti di integrità (o protocolli di legalità), elaborati già negli anni 90 dalla organizzazione no profit Transparency-It e adottati da anni da alcuni enti locali (ad es. dal Comune di Milano a partire dal 2002). Tale misura è prevista dalla legge n. 190/2012 che all'art. 1, comma 17, dispone *“Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute dei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara”*.

Puntualizzazioni in proposito sono state fornite dall'allora Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (di seguito AVCP) con determinazione n. 4/2012 in tema di bandi tipo, secondo cui i protocolli *“sanciscono un comune impegno ad assicurare la legalità e la trasparenza nell'esecuzione di un dato contratto pubblico”* e, pertanto, la configurazione della mancata accettazione dei protocolli di legalità quale causa di esclusione del concorrente dalla selezione pubblica è giustificata dalla natura degli interessi tutelati²¹.

In proposito, è stato elaborato, in collaborazione con gli uffici preposti alle acquisizioni dell'Istituto (vale a dire gli uffici Amministrazione e Contratti di Roma e Milano coordinati nell'ambito della Divisione Amministrazione), una bozza di testo standard di patto di integrità.

Il predetto documento (che dovrà essere sottoscritto dal responsabile della Divisione Amministrazione e dal rappresentante legale di ciascun operatore economico partecipante alle procedure selettive indette dall'Istituto), stabilisce le reciproche obbligazioni delle parti a *“conformare i rispettivi comportamenti ai principi di lealtà, trasparenza e correttezza”*, con il chiaro avvertimento che la sottoscrizione e consegna del medesimo, unitamente all'offerta, è obbligatoria, a pena di esclusione dalla procedura, nonché impegna l'operatore economico a *“segnalare alla Consob qualsiasi tentativo di turbativa irregolarità o distorsione nelle fasi di svolgimento della gara e/o durante l'esecuzione del contratto”*.

Si prevede che, a partire dal mese di Gennaio 2017, le procedure selettive esperite dalla Consob conterranno nel Capitolato *standard* la clausola del patto di integrità e il Patto di integrità dovrà essere sottoscritto dai partecipanti alle procedure. In tali documenti si richiama l'attenzione sulla circostanza che la Consob ha introdotto per tutti gli operatori economici concorrenti l'obbligo, a pena l'esclusione dalla gara, di sottoscrivere e consegnare, congiuntamente all'offerta, un patto di integrità il cui testo è parte integrante e sostanziale della documentazione di gara.

4.1.13 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

La Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione - Titolo II (Misure preventive), artt. 5 *“Preventive anticorruption policies and practices”* e 13 *“Participation of society”* - dispone che le amministrazioni pubbliche devono, al duplice fine di creare un rapporto fiduciario con i propri *stakeholder* (siano essi cittadini, imprese, ecc.) e di promuovere la cultura della legalità nel contesto di riferimento, dotarsi di un sistema che favorisca le segnalazioni di casi di corruzione, di cattiva gestione o di eventuali conflitti di interesse. L'attuazione di questa misura prevede la predisposizione di un buon sistema di comunicazione e di diffusione della strategia di prevenzione posta in essere dall'amministrazione e dichiarata in questo stesso Piano - nonché successivamente attuata secondo le modalità descritte - e la progettazione di soluzioni organizzative atte a creare e a gestire il dialogo con la società civile.

Stante la sua natura, tale misura risulta utile in modo trasversale nell'ambito di tutti i processi a rischio che prevedono un contatto diretto tra l'amministrazione e i soggetti esterni con i quali la stessa interagisce a vario titolo.

²¹ In tema, può anche richiamarsi la Sentenza Corte di Giustizia Europea n. 425 del 22 ottobre 2015 che ha affermato il principio secondo cui non vi sono cause ostative che vietino agli Stati membri di inserire nei loro ordinamenti, quale condizione di ammissibilità alla gara, l'accettazione degli impegni contenuti nei c.d. protocolli di legalità da parte dei partecipanti ad una pubblica gara. La Corte ha, tuttavia, anche precisato che gli impegni assunti nei protocolli non devono eccedere quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito, conformemente al principio di proporzionalità.

Il Piano Nazionale Anticorruzione prevede anche la realizzazione di azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile al fine di promuovere la cultura della legalità e di coinvolgere la cittadinanza attraverso una efficace comunicazione della strategia di prevenzione dei fenomeni di corruzione.

In particolare, come ribadito nel PNA 2016, riveste particolare importanza la partecipazione degli *stakeholder* nella elaborazione e nell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, anche attraverso comunicati mirati, in una logica di sensibilizzazione dei cittadini alla cultura della legalità.

Tra le misure previste dal PNA e inserite nel PTPC dell'Istituto è inclusa la realizzazione di azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile al fine di promuovere la cultura della legalità e di coinvolgere la cittadinanza attraverso una efficace comunicazione della strategia di prevenzione dei fenomeni di corruzione.

Come già avvenuto nel corso del 2015, anche nel 2016 in occasione di incontri con i rappresentanti delle associazioni dei risparmiatori partecipanti al Tavolo di lavoro congiunto permanente con la Consob, sono stati illustrati gli aggiornamenti apportati al PTPC 2016-2018.

Già dal 2014, d'altronde, la Consob ha avviato un articolato progetto denominato "Carta degli Investitori", volto - tra l'altro - a promuovere la più ampia diffusione delle competenze e conoscenze necessarie ai cittadini in campo finanziario. La creazione di una relazione stabile tra la Consob e le principali Associazioni dei consumatori costituisce un importante tassello nella strategia di contrasto e repressione legale delle pratiche scorrette (e, implicitamente, di evidenziazione delle pratiche virtuose, per un loro apprezzamento e diffusione), nell'ambito delle iniziative di educazione finanziaria. In tal senso, il progetto si iscrive a pieno titolo tra le attività mirate all'attuazione della misura in parola.

Tale progetto si è articolato in tre distinti sotto-progetti, strettamente interrelati: 1) l'organizzazione da parte della Consob di un portale-*web* dedicato al tema dell'*Investor Education* unitamente alla creazione di un *network* informativo/formativo tra Consob e Associazioni dei Consumatori; 2) l'introduzione, nelle materie di competenza della Consob, di un Organismo di risoluzione stragiudiziale delle controversie a partecipazione obbligatoria (e non più volontaria) degli intermediari, istituito con la delibera n. 19602 del 4 maggio 2016 e denominato Arbitro per le Controversie Finanziarie (ACF); 3) il perfezionamento dell'applicativo-*web* di acquisizione degli esposti e delle segnalazioni presentati alla Consob dai risparmiatori, in modo da migliorare la capacità di filtro e di selezione delle informazioni utili a orientare possibili azioni di vigilanza.

Nel corso del 2016, inoltre, la Consob ha stipulato molteplici Convenzioni quadro con diversi Atenei italiani, in cui sono stati definiti, all'interno di una cornice di riferimento comune, i principi che sovrintendono alla reciproca collaborazione. L'apertura verso l'esterno consente di realizzare un più efficiente monitoraggio della realtà economica e interpretare con maggiore velocità e precisione le dinamiche dei fenomeni incidenti sullo svolgimento delle attività istituzionali.

Questo collegamento con le Università favorisce sinergie per la produzione di materiale utilizzabile anche nell'ambito della formazione in tema di educazione finanziaria. Allo stato, sono in programma taluni progetti speciali caratterizzati da particolare complessità, in ragione di una molteplicità di temi interdisciplinari.

La Consob ha dedicato, altresì, grande attenzione alle applicazioni dell'economia comportamentale alla regolamentazione dei mercati finanziari e, in particolare, all'educazione finanziaria. Gli strumenti tradizionali di tutela del consumatore/investitore (ossia trasparenza, regole di condotta, educazione finanziaria) si basano sull'ipotesi che gli individui siano razionali, ossia in grado di apprendere ed elaborare correttamente tutte le informazioni disponibili per poi scegliere, consapevolmente, nel modo migliore possibile. In questo contesto, la didattica tradizionale di temi economico-finanziari tende alla somministrazione di nozioni che, una volta acquisite, dovrebbero migliorare la qualità delle decisioni.

Peraltro, allo scopo di acquisire riscontri dal pubblico e per rilevare eventuali ulteriori esigenze, sono in corso di attuazione nuove iniziative informative e formative concernenti il contrasto della corruzione.

In particolare, nel corso del 2016, nell'ambito di un progetto di collaborazione con Università ed Enti di ricerca, sono stati avviati contatti con l'Università "Tor Vergata" di Roma, in base ai quali esponenti della Consob hanno preso parte a specifiche sessioni del "Master Anticorruzione" per approfondire le tematiche inerenti all'applicazione delle norme anticorruzione nelle Autorità indipendenti.

Inoltre, tenuto conto della trasversalità della tematica dell'anticorruzione rispetto anche ad altre autorità, sono state avviate iniziative di confronto ad esito delle quali è in fase di organizzazione presso la sede della Consob un convegno, che si terrà nei primi mesi del 2017, aperto al pubblico in collaborazione con i docenti del Master Anticorruzione dell'Università Tor Vergata e con esponenti dell'ANAC e di altre Autorità, avente ad oggetto l'attuazione del Piano Anticorruzione nelle Autorità indipendenti.

4.2 Le misure "specifiche" (ulteriori)

La realizzazione della mappatura dei processi e la conseguente valutazione del rischio corruttivo al quale questi sono potenzialmente esposti ha permesso di individuare e formalizzare le misure specifiche utili a contenere e prevenire eventuali eventi rischiosi.

Le misure specifiche individuate afferiscono a specifici ambiti, così sintetizzabili:

- Controlli e verifiche;
- Flussi informativi;
- Formazione;
- Informatizzazione;
- Standardizzazione.

L'individuazione delle misure specifiche ha consentito, infatti, di pervenire ad una mappatura delle stesse e di distinguere tra quelle già attuate e in vigore e quelle che devono essere poste in essere. Per le varie misure sono stati individuati indicatori utili al monitoraggio annuale.

In estrema sintesi **molte sono le misure specifiche che risultano già attuate ed efficaci** nel sistema di prevenzione dell'Istituto. Un puntuale apparato ordinamentale affiancato da un solido corpo di normative interne (costituito da regolamenti interni, *policy*, procedure e prassi) consentono, infatti, ad oggi di ritenere la maggior parte dei processi dotati di presidi di prevenzione e controllo.

In particolare, le misure specifiche che risultano in vigore sono:

- nell'ambito dei controlli e delle verifiche
 - Coinvolgimento dell'intero Team ispettivo
 - Collegialità delle decisioni
 - Compresenza di almeno due ispettori presso il soggetto ispezionato durante gli accertamenti
 - Condivisione dei documenti del fascicolo istruttorio tramite DEMACO
 - Meccanismi di controllo su più livelli: duplice valutazione (del dirigente responsabile e del responsabile di divisione; del funzionario e del dirigente; ecc.)
 - Partecipazione di più UU.OO. nel processo
 - Presidi di controllo intermedi (i.e. funzionari incaricati della supervisione)
 - Realizzazione di Audit interni
 - Reportistica periodica informatizzata
 - Resoconto periodico per la Commissione sull'istruttoria svolta
 - Secretazione proposte
 - Segregazione di compiti ai fini della sottoposizione delle richieste istruttorie e della proposta di provvedimento finale, comprensivi di presidi di controllo intermedi (i.e. funzionari incaricati della supervisione)
 - Trattazione del contenzioso da parte di almeno due avvocati
 - Trattazione delle risposte congiuntamente da parte di almeno tre avvocati
 - Verifica preventiva della coerenza con le deliberazioni da parte verbalizzante

- nell'ambito dei flussi informativi
 - Acquisizione di elementi informativi da altre Autorità / UU.OO. interne all'Istituto
- nell'ambito della formazione
 - Formazione specifica e aggiornamento sulla materia oggetto di vigilanza
- nell'ambito dell'informatizzazione
 - Informatizzazione del processo
 - Modalità informatizzate di trasmissione della documentazione e del relativo flusso di informazioni strutturate
 - Protocollo informatizzato dei documenti interno all'Istituto
 - Utilizzo di caselle di posta elettronica istituzionali per la trasmissione della documentazione, sulle quali sovrintendono varie UU.OO. interne dell'Istituto
- nell'ambito della standardizzazione
 - Adozione di format ed elaborazione di disposizioni e linee guida di carattere generale e ad hoc su specifici argomenti, anche con l'ausilio di team specialistici
 - Creazione di flussi informativi su deroghe e scostamenti
 - Definizione di un piano di vigilanza comune a tutti i destinatari della disciplina
 - Delibere, disposizioni e procedure interne
 - Disposizioni regolamentari che indicano la documentazione da produrre / fornire
 - Elaborazione report periodici concernenti le principali caratteristiche delle operazioni della specie
 - Formalizzazione di tutte le richieste
 - Gestione dei flussi di cassa
 - Policy di vigilanza
 - Prassi procedurali
 - Regolamentazione specifica di settore
 - Tempi predefiniti per la definizione dell'Ordine del Giorno

Sono, inoltre, emerse alcune misure specifiche la cui adozione potrebbe risultare utile alla creazione di ulteriori presidi di prevenzione di eventi di rischio, tanto con riferimento a controlli e verifiche ulteriori, ad una più spinta informatizzazione dei processi e standardizzazione delle modalità operative.

4.3 L'area dei contratti pubblici

Come noto, nell'aggiornamento al PNA 2015 (Determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015), l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha fornito indicazioni specifiche in tema di predisposizione e gestione delle misure di prevenzione con riferimento all'area di rischio dei contratti pubblici. In tale contesto, l'Autorità ha individuato, per ogni processo rilevante nell'ambito del sistema di affidamento, delle *“anomalie significative”* (e i correlati *“indicatori”*), *“che, in sede di monitoraggio, possono considerarsi sintomatiche di una particolare permeabilità a fenomeni corruttivi”*.

Applicando il suddetto schema di valutazione alla analisi dell'area dei contratti pubblici della Consob, emerge, da un lato, la sostanziale assenza delle predette anomalie e, dall'altro, la già consolidata adozione di molte tra le misure di prevenzione esemplificate dall'ANAC.

Esemplificativa in tal senso è la fase di *“selezione del contraente”*, da sempre presidiata da adeguate misure, quali la piena accessibilità (negli anni più recenti anche mediante disponibilità *“on line”*) della documentazione di gara e delle informazioni complementari; l'adozione di idonei ed inalterabili sistemi di protocollazione delle offerte; la adozione di direttive interne per la corretta conservazione della documentazione di gara e per la menzione nei verbali di gara delle specifiche cautele adottate; l'acquisizione di specifiche dichiarazioni da parte dei componenti delle commissioni di gara; l'adozione di misure atte a documentare la valutazione delle offerte anormalmente basse e di verifica della congruità della anomalia; la menzione nei verbali delle cautele adottate per la conservazione delle buste contenenti offerte; l'adozione di

appositi archivi per la conservazione della documentazione; la pubblicazione *on line* del calendario delle sedute di gara.

A riconferma della consolidata adozione di appropriate misure di presidio contro fenomeni corruttivi è possibile richiamare l'assenza di quelle che ANAC definisce “*anomalie significative*”, “*elementi rivelatori di una non corretta gestione della procedura*”, quali esemplificativamente: l'assenza di pubblicità del bando e dell'ulteriore documentazione rilevante; l'immotivata concessione di proroghe rispetto al termine previsto dal bando; il mancato rispetto delle disposizioni che regolano la nomina della commissione; l'elevato numero di concorrenti esclusi; la presenza di reclami o ricorsi da parte di offerenti esclusi; la carenza motivazionale con riguardo alla attribuzione dei punteggi, alla valutazione delle offerte, alla valutazione di congruità; la presenza di gare aggiudicate con frequenza agli stessi operatori o gare con ristretto numero di partecipanti o con un'unica offerta valida.

Ciò non esclude che la Consob continui ad osservare elevati standard di attenzione ai fini della prevenzione di fenomeni corruttivi ed, anzi, obiettivo dell'Istituto è quello di migliorare sempre più il sistema di prevenzione della corruzione. A tal fine, tra le attività programmate per l'anno 2017 rientra l'elaborazione di “*indicatori*” per le diverse fasi in cui si articola il sistema di affidamento. Si tratta sostanzialmente dell'elaborazione di dati, già nella disponibilità dell'Istituto, al fine di dare ulteriormente conto, in forma sintetica ed immediata, del grado di esposizione al rischio corruttivo. Un indicatore, ritenuto utile dall'ANAC, è ad esempio dato dal calcolo, per ciascuna procedura attivata in un determinato arco temporale, del numero medio delle offerte escluse rispetto alle offerte presentate.

4.4 Il programma di attuazione delle misure

Di seguito si riporta una sintesi del programma di attuazione delle misure, nella quale si dà conto dello stato di attuazione di ciascuna delle misure ad oggi individuate.

4.4.1 Le misure generali

Le misure generali (precedentemente definite come “obbligatorie”) sono state le prime ad essere oggetto di programmazione nel PTPC dell'Istituto. Con ciascun aggiornamento viene dato conto dell'evoluzione nell'attuazione della misura (cfr. par. 4.1) e delle attività programmate, secondo un approccio cd. *rolling*.

Per ciascuna misura generale sono individuate: la tempistica di attuazione, la struttura responsabile della realizzazione ed è fornito un indicatore in grado di attestarne l'effettiva attivazione.

Misura	UO Resp.	Target 2016 (Indicatori)	Target 2017 (Indicatori)	Target 2018 (Indicatori)	Target 2019 (Indicatori)
• Trasparenza	DAM	Pubblicazione dati aggiornati Integrazione del PTTI all'interno del PTPC 2017-2019 Adozione della procedura di pubblicazione e monitoraggio dell'operato dei responsabili della pubblicazione	Pubblicazione dati aggiornati Pubblicazione dati ex art. 14 (entro il mese di marzo 2017) Attivazione della procedura di pubblicazione e del monitoraggio dell'operato dei responsabili della pubblicazione predisposizione e pubblicazione del Registro degli accessi	Pubblicazione dati aggiornati	Pubblicazione dati aggiornati

Misura	UO Resp.	Target 2016 (Indicatori)	Target 2017 (Indicatori)	Target 2018 (Indicatori)	Target 2019 (Indicatori)
• Codice di Comportamento	DAM	elaborazione disciplina sul <i>whistleblowing</i>	Monitoraggio efficacia misura Eventuale “recepimento” innovazioni Banca d’Italia (in alternativa, ricognizione delle varie fonti disciplinanti il comportamento dei dipendenti) e conseguente formazione interna sul tema	Monitoraggio efficacia misura	Monitoraggio efficacia misura
• Rotazione del personale	DAM		Mappatura delle professionalità dei ruoli di responsabile di UO Definizione modalità e criteri di attuazione Avvio attuazione sui responsabili di UO	Monitoraggio attuazione misura Mappatura delle professionalità dei restanti ruoli Attuazione su ulteriori responsabili di UO e su parte del personale secondo le modalità di attuazione definite	Monitoraggio attuazione misura e individuazione eventuali correttivi
• Astensione in caso di conflitto di interessi	DAM	Monitoraggio e controlli su efficacia misura	Monitoraggio e controlli su efficacia misura e individuazione eventuali correttivi	Monitoraggio e controlli su efficacia misura e individuazione eventuali correttivi	Monitoraggio e controlli su efficacia misura e individuazione eventuali correttivi
• Svolgimento incarichi d’ufficio attività ed incarichi extra-istituzionali	DAM	Misura inizialmente pianificata per l’anno ma riprogrammata	Adozione Procedura “incarichi”	Monitoraggio efficacia misura” e individuazione eventuali correttivi	Monitoraggio efficacia misura” e individuazione eventuali correttivi
• Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti	DAM	Misura inizialmente pianificata per l’anno ma riprogrammata	Adozione Procedura “incarichi”	Monitoraggio efficacia misura e individuazione eventuali correttivi	Monitoraggio efficacia misura e individuazione eventuali correttivi
• Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali	DAM	Misura inizialmente pianificata per l’anno ma riprogrammata	Adozione Procedura “incarichi” (area comunque presidiata dalle rigorose incompatibilità previste per tutto il personale Consob dalla legge istitutiva e dal regolamento del personale)	Monitoraggio efficacia misura e individuazione eventuali correttivi	Monitoraggio efficacia misura e individuazione eventuali correttivi
• Svolgimento di	DAM	IN VIGORE (Art. 29-	-	-	-

Misura	UO Resp.	Target 2016 (Indicatori)	Target 2017 (Indicatori)	Target 2018 (Indicatori)	Target 2019 (Indicatori)
attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro		bis, Legge n. 262/2005) Cfr. par. 4.1.8			
• Impossibilità conferimento incarico di responsabilità in caso di condanna	RPC DAM UCI	Misura non pianificata per l'anno	Adozione Procedura "incarichi" (area parzialmente già presidiata dalle previsioni dettate dal regolamento del personale con riferimento all'ipotesi di condanne passate in giudicato)	Monitoraggio efficacia misura e individuazione eventuali correttivi	Monitoraggio efficacia misura e individuazione eventuali correttivi
• <i>Whistleblowing</i>	DAM	Adozione Procedura organizzativa "Whistleblowing"	Adozione di Procedura informatica per la gestione del "Whistleblowing" (in attesa che Anac conceda in riuso gratuito la piattaforma dalla stessa adottata) Monitoraggio attuazione procedura	Monitoraggio efficacia misura e individuazione eventuali correttivi	Monitoraggio efficacia misura e individuazione eventuali correttivi
• Formazione	DAM	Aggiornamento formazione generale e specifica erogata	Aggiornamento formazione generale e specifica erogata Eventuale formazione specifica su temi di carattere etico	Aggiornamento formazione generale e specifica erogata	Aggiornamento formazione generale e specifica erogata
• Patti di integrità	DAM	Definizione di Clausola di salvaguardia da inserire nei documenti di gara e del testo del patto di legalità	Inserimento della clausola di salvaguardia nei documenti di gara e obbligo di sottoscrizione del patto di legalità per i partecipanti alle gare indette dalla Autorità	Monitoraggio efficacia misura e individuazione eventuali correttivi	Monitoraggio efficacia misura e individuazione eventuali correttivi
• Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile	DAM DTC	Realizzazione di iniziative implementative della sezione Autorità trasparente Incontri con associazioni di categoria Iniziative per la diffusione della cultura finanziaria tra i risparmiatori e iniziative di alfabetizzazione finanziaria delle nuove generazioni (sottoscrizione di accordi con Atenei e con alcuni Istituti	Consolidamento dei rapporti e delle iniziative avviate (partecipazione del gds al master anticorruzione in qualità di docenti) Organizzazione di un convegno in tema anticorruzione con la partecipazione di altre Authorities e dell'Università Tor Vergata) Programma di eventi in tema di <i>investor education</i> , in collaborazione con le Associazioni dei	Consolidamento dei rapporti e delle iniziative avviate Studio e predisposizione di eventuali strumenti ulteriori	Consolidamento dei rapporti e delle iniziative avviate Studio e predisposizione di eventuali strumenti ulteriori

Misura	UO Resp.	Target 2016 (Indicatori)	Target 2017 (Indicatori)	Target 2018 (Indicatori)	Target 2019 (Indicatori)
		scolastici) Avvio di rapporti di collaborazione con l'Università Tor Vergata	consumatori		

4.4.2 Le misure specifiche

L'individuazione degli indicatori, utili alla verifica nel tempo dell'efficacia delle misure poste in essere, consentirà già a partire dal 2017 di avere conferma circa le misure adottate e di attivare un sistema di eventuale allerta laddove le misure risultassero non più efficaci.

In considerazione dello scarso livello di effettiva esposizione al rischio di corruzione rilevato in Consob, si ritiene utile graduare l'inserimento di nuove misure ed indicatori e solo una volta che si sarà consolidato il processo di monitoraggio delle misure esistenti. Si rimanda all'**Allegato 2 - Mappatura dei processi, degli eventi rischiosi e delle misure di prevenzione** per il dettaglio delle misure in vigore che saranno sottoposte per il primo anno a monitoraggio annuale e semestrale per gli anni successivi.

Si prevede di procedere negli anni a venire, e non prima del 2019, all'avvio dell'inserimento nella programmazione pluriennale inserita nel PTPC di eventuali misure specifiche non ancora attivate in Consob.

Misura	UO Resp.	Target 2016 (Indicatori)	Target 2017 (Indicatori)	Target 2018 (Indicatori)	Target 2019 (Indicatori)
• Misure ulteriori in vigore	UU.OO.	-	Avvio del monitoraggio con cadenza annuale	Monitoraggio semestrale e annuale	Monitoraggio semestrale e annuale
• Misure ulteriori da attuare	UU.OO.	-	-	-	Programmazione della loro attuazione

5. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELL'ATTUAZIONE DEL PTPC

Ai fini dell'efficace attuazione di quanto previsto nel PTPC è indispensabile prevedere un puntuale monitoraggio circa lo stato di avanzamento delle azioni incluse nel Piano, da attivare nell'intero arco temporale coperto dallo stesso.

La responsabilità del monitoraggio del PTPC è attribuita al RPCT che, ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012 e di quanto disposto dal PNA, annualmente predispone una relazione sulle attività di monitoraggio svolte, sugli esiti delle stesse, sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dal Piano, secondo il formato *standard* definito dall'ANAC. La relazione è pubblicata sul sito internet della Consob, nella sezione "Autorità trasparente", sottosezione "Altri contenuti - Corruzione".

I dati sono raccolti dal RPCT avvalendosi del contributo dei dirigenti responsabili dell'attuazione delle misure e delle strutture preposte per gli ambiti di rispettiva competenza.

Alla luce di quanto indicato nell'Aggiornamento 2015 al PNA, nell'attività di monitoraggio, il RPCT si è avvalso a tali fini anche di altre strutture interne.

Come rammentato nell'aggiornamento al PNA del 3 agosto 2016, infatti, "*nelle modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 risulta evidente l'intento di rafforzare i poteri di interlocuzione e di controllo del RPCT nei*

confronti di tutta la struttura. Emerge più chiaramente che il RPCT deve avere la possibilità di incidere effettivamente all'interno dell'amministrazione o dell'ente e che alla responsabilità del RPCT si affiancano con maggiore decisione quelle dei soggetti che, in base alla programmazione del PTPC, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione. Lo stesso d.lgs. 165/2001 all'art. 16, co. 1 lett. l-bis) l-ter) e l-quater), prevede, d'altra parte, tra i compiti dei dirigenti di uffici dirigenziali generali quello di concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e a contrastare i fenomeni di corruzione fornendo anche informazioni necessarie per l'individuazione delle attività nelle quali è più elevato il rischio corruttivo e provvedendo al loro monitoraggio".

6. AGGIORNAMENTO DEL PIANO E INDIVIDUAZIONE DI AZIONI DI MIGLIORAMENTO

Il PTPC ha, come evidenziato, un'estensione temporale triennale.

E' previsto che annualmente esso sia aggiornato, sia sulla base degli esiti del monitoraggio effettuato circa la sua attuazione, sia in conseguenza di importanti cambiamenti organizzativi all'interno dell'Istituto ovvero di modifiche normative o nuove procedure anticorruzione, nonché nel caso in cui siano emersi rischi non considerati in fase di predisposizione. Inoltre, impulso all'individuazione di modifiche o di nuove misure potrà discendere dalla valutazione dell'efficacia delle misure già adottate.

A tale riguardo, si sottolinea che le misure individuate, costituiscono oggetto anche dei Piani pluriennali ed operativi predisposti annualmente dall'Istituto.

Per l'aggiornamento del Piano, infine, potranno essere prese in considerazione anche osservazioni, suggerimenti e istanze che perverranno dagli *stakeholder* interni ed esterni all'Amministrazione. La raccolta di tali spunti avverrà tramite apposito indirizzo *e-mail* pubblicato sul sito istituzionale.

Il Piano aggiornato sarà sottoposto all'approvazione del Collegio entro il 31 gennaio di ciascun anno e pubblicato sul sito istituzionale della Consob entro la fine del successivo mese di febbraio.

7. ALLEGATI TECNICI

Allegato 1 - Mappatura dei processi e valutazione dei rischi

Allegato 2 - Mappatura dei processi, degli eventi rischiosi e delle misure di prevenzione

Allegato 3 - Elenco degli obblighi di pubblicazione vigenti nel corso del triennio 2017-2019