

*Piano Triennale di Prevenzione  
della Corruzione e della  
Trasparenza  
2023 – 2025*

# Sommario

|   |  |
|---|--|
| <b>1. PREMESSA</b>  | <b>3</b>                                     |
| <b>2. LA CONSOB – FUNZIONI E STRUTTURA</b>  | <b>4</b>                                     |
| <b>3. IL PROCESSO DI ADOZIONE DEL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (PTPCT) ED I SOGGETTI COINVOLTI</b> | <b>8</b>                                     |
| <b>4. LA GESTIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO</b>  | <b>13</b>                                    |
| 4.1 Il contesto esterno   | 14   |
| 4.2 Il contesto interno   | 16   |
| 4.2.1 La mappatura dei processi   | 16   |
| 4.2.2 Procedimenti ex lege n. 241/1990 e procedimenti per l’adozione di atti di regolazione generale e di atti sanzionatori.              | 19   |
| 4.3 Gli eventi rischiosi  | 20   |
| 4.4 La valutazione del rischio corruttivo   | 20   |
| <b>5. INTERVENTI PER LA RIDUZIONE DEL RISCHIO – LE MISURE “GENERALI” E LE MISURE “SPECIFICHE”</b>   | <b>24</b>                                    |
| 5.1 Le misure “generali”  | 25   |
| 5.1.1 Trasparenza e accesso civico  | 26   |
| 5.1.1.1 Trasparenza   | 26   |
| 5.1.1.2 Accesso civico  | 28   |
| 5.1.1.3 Trasparenza, accessi e disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)  | 29   |
| 5.1.2 Codice di Comportamento   | 30   |
| 5.1.3 Rotazione del personale   | 31   |
| 5.1.4 Astensione in caso di conflitto di interessi  | 35   |
| 5.1.5 Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti                                       | 36   |
| 5.1.6 Svolgimento incarichi d’ufficio, attività ed incarichi extra-istituzionali  | 37   |
| 5.1.7 Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali   | 38   |
| 5.1.8 Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro   | 38   |
| 5.1.9 Commissioni, assegnazioni uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la PA                           | 40   |
| 5.1.10 Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. <i>whistleblower</i> )   | 41   |
| 5.1.11 Formazione   | 43   |
| 5.1.12 Patti di integrità   | 44   |
| 5.1.13 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile   | 46   |
| 5.2 Le misure “specifiche”  | 48   |
| 5.3 L’area dei contratti pubblici   | 50   |
| <b>6. PROGRAMMAZIONE PER IL TRIENNIO 2023-2025</b>  | <b>ERRORE. IL SEGNALIBRO NON È DEFINITO.</b> |
| 6.1 Il monitoraggio del rischio corruttivo  | 67   |
| 6.2 Il monitoraggio degli obblighi di trasparenza   | 68   |
| <b>7. ALLEGATI TECNICI</b>  | <b>68</b>                                    |

## 1. Premessa

Il presente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa - triennio 2023-2025 - si colloca in una linea di tendenziale coerenza con le indicazioni contenute nel PNA 2022, approvato dall'ANAC il 17 gennaio 2023.<sup>1</sup>

Il PTPCT 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, dell'imparzialità e della trasparenza.

Come chiarito dall'ANAC nell'allegato n. 1 al PNA 2019 «*Il processo di gestione del rischio corruttivo deve essere progettato ed attuato tenendo presente le sue principali finalità, ossia favorire, attraverso misure organizzative sostenibili, il buon andamento e l'imparzialità delle decisioni e dell'attività amministrativa e prevenire il verificarsi di eventi corruttivi. La mappatura dei processi, l'analisi e la valutazione del rischio, accrescendo la conoscenza dell'amministrazione, consentono di alimentare e migliorare il processo decisionale alla luce del costante aggiornamento delle informazioni disponibili*».

Nell'elaborazione della strategia di prevenzione della corruzione per il triennio 2023-2025 si è tenuto conto di quattro fattori:

- la *mission* istituzionale dell'Autorità;
- la sua struttura organizzativa e l'articolazione funzionale;

---

<sup>1</sup> Come noto, il PNA 2022 è stato approvato dall'ANAC con delibera n. 7 del 17 gennaio 2023 e pubblicato nella G.U. del 30 gennaio 2023, allorché la Consob aveva già adottato e pubblicato (nel termine previsto dall'art. 1, co. 8, l. n. 190/2012) il PTPCT 2023-2025. Per tale motivo, anche tenendo conto del differimento disposto dalla l. n. 14/2023, la Consob ha nuovamente approvato il PTPCT 2023-2025, al fine di operare in un quadro di massima conformità con le indicazioni contenute nel PNA 2022; ciò, ancorché su alcune tematiche anche il PTPCT di gennaio teneva conto degli indirizzi contenuti nella bozza di PNA 2022.

- la metodologia utilizzata nello svolgimento del processo di gestione del rischio;
- le modalità di effettuazione del monitoraggio.

Il perseguimento degli obiettivi sopra individuati non può prescindere da un attento esame dei presidi 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; ciò tenendo altresì conto delle linee di indirizzo e degli obiettivi delineati dalla Commissione nel Piano strategico triennale dell'Istituto (cfr. da ultimo il Piano Strategico della Consob 2022-2024).

Detto esame rappresenta il punto di partenza per l'individuazione di eventuali ulteriori misure organizzative volte a migliorare l'imparzialità dell'azione amministrativa e, quindi, a prevenire il rischio di corruzione.

Il Piano è destinato a dipendenti e collaboratori che prestano servizio presso la Consob ed è reso pubblico, affinché ne abbiano conoscenza tutti gli *stakeholders* interni ed esterni; nel sito dell'Istituto è stato altresì segnalato che, nell'intento di favorire il più ampio coinvolgimento degli *stakeholder* (portatori d'interesse), i cittadini e tutte le associazioni e/o organizzazioni portatrici di interessi collettivi, possono presentare proposte e/o osservazioni, mediante mail, al seguente indirizzo di posta elettronica: [rpct@consob.it](mailto:rpct@consob.it).

## **2. La Consob – funzioni e struttura**

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

Istituita con la legge 7 giugno 1974, n. 216, la CONSOB ha assunto pienamente 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 sue finalità istituzionali sono delineate dalla legge istitutiva e codificate 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»), e si inscrivono nel quadro normativo eurounitario della disciplina dei mercati finanziari, ove la CONSOB riveste il ruolo di Autorità nazionale di vigilanza del settore. La Consob è, infatti, l'organo di controllo del mercato finanziario italiano. Verifica la trasparenza e la correttezza dei comportamenti degli operatori per la salvaguardia della fiducia e la competitività del sistema finanziario, la tutela degli investitori, l'osservanza delle norme in materia finanziaria. Vigila per prevenire e, ove occorra, sanzionare eventuali comportamenti scorretti; esercita i poteri attribuiti dalla legge affinché siano messe a disposizione dei risparmiatori le informazioni necessarie per poter effettuare scelte di investimento consapevoli. Opera per garantire la massima efficienza delle contrattazioni, assicurando la qualità dei

prezzi nonché l'efficienza e la certezza delle modalità di esecuzione dei contratti conclusi sui mercati regolamentati.

Più in particolare, l'esercizio delle funzioni di vigilanza in materia di trasparenza dei mercati finanziari mira in primo luogo a far sì che i soggetti vigilati (emittenti strumenti finanziari, operatori dei mercati) 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 dei prodotti finanziari oggetto di contrattazione e mira, al contempo, ad assicurare che i soggetti autorizzati alla prestazione dei servizi di investimento tengano comportamenti corretti nei confronti dei propri clienti/investitori. Tali funzioni sono esercitate attraverso la vigilanza regolamentare, informativa e ispettiva e prevedono un articolato complesso di provvedimenti, anche sanzionatori, che la Consob può assumere a tutela del mercato e degli investitori.

La legge n. 216/1974, sopra citata, conferisce alla CONSOB la potestà di disciplinare, con propri regolamenti, l'organizzazione ed il funzionamento interni<sup>2</sup>, il trattamento giuridico ed economico del personale e l'ordinamento delle carriere<sup>3</sup>, nonché la gestione delle proprie spese<sup>4</sup>, al cui finanziamento concorrono in via esclusiva i soggetti vigilati, anche 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.

Si fornisce, di seguito, una breve descrizione della struttura organizzativa dell'Autorità e del connesso sistema di adozione delle decisioni.

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

---

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> Regolamento del personale della Consob, adottato dalla Commissione con delibera n. 21621 del 10 dicembre 2020, resa esecutiva con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 marzo 2021, in vigore dal 1° luglio 2021. Cfr. altresì Codice etico del personale della Consob. Mette conto ricordare, per completezza, che il personale della Consob rientra tra le categorie di dipendenti che, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 165/2001, «*restano disciplinati dai rispettivi ordinamenti*».

<sup>4</sup> Regolamento per l'amministrazione e la contabilità della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (adottato con delibera n. 18540 del 24 aprile 2013, reso esecutivo con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 maggio 2013, e successivamente modificato con delibera n. 20991 del 5 luglio 2019).

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 assegnatole, 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.

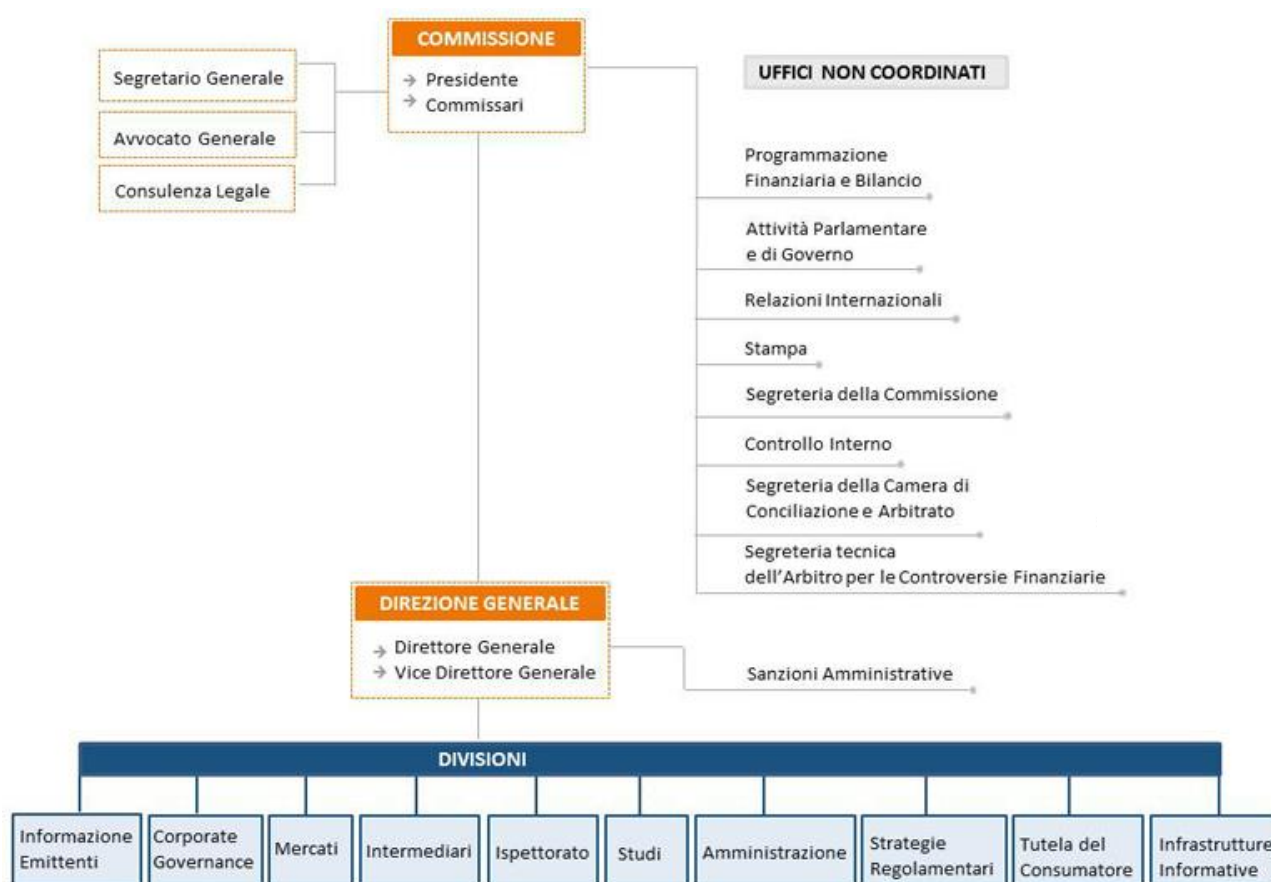
Al Segretario Generale della Consob è altresì attualmente attribuito l'incarico di Responsabile della Protezione Dati Personali, in ossequio a quanto previsto dalla normativa di riferimento (Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, c.d. Regolamento generale sulla protezione dei dati – cfr. delibera n. 21495/2020).

Il Direttore Generale assiste la Commissione nell'esercizio delle sue funzioni, verificando l'attuazione delle deliberazioni 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 prevede 10 Divisioni (nell'ambito delle

quali sono coordinati 41 Uffici), a cui si aggiungono l'Avvocato Generale, la Consulenza Legale (articolata in 4 Uffici), e 9 Uffici non coordinati (cfr. l'organigramma seguente):



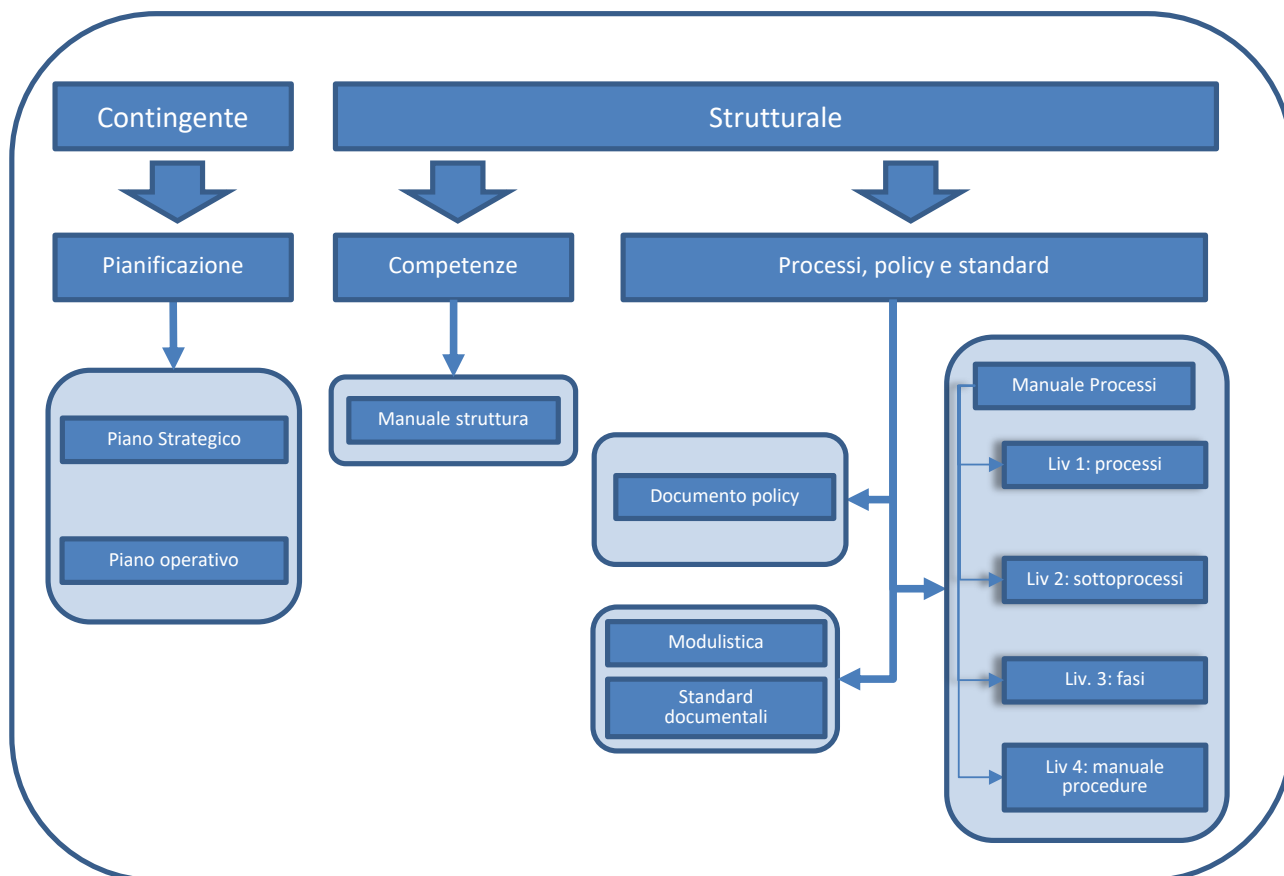
Il personale della Consob è assunto, di norma, tramite concorso pubblico secondo rigorosi requisiti di competenza ed esperienza nei settori di attività istituzionale della Commissione. I concorsi sono indetti dalla Commissione e si svolgono secondo quanto previsto nei bandi appositamente emanati. La 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 2022 l'organico dell'Autorità, tra dipendenti di ruolo, a tempo determinato e distaccati da altre amministrazioni, ammonta a 650 unità di personale, di cui 556 appartenenti all'Area Manageriale e Alte Professionalità e 94 all'Area Operativa.

Tra i dipendenti con contratto di lavoro a tempo determinato (10), 7 ricoprono funzioni direttive e 3 svolgono funzioni operative; sono, inoltre, presenti 3 dipendenti distaccati da pubbliche amministrazioni. A dicembre 2022, 8 dipendenti risultano distaccati presso istituzioni nazionali o comunitarie e 11 in aspettativa per assunzione di impiego in Italia o all'estero.

Dal punto di vista della *governance* interna, l'Istituto è dotato di una serie di misure finalizzate a standardizzare le modalità di gestione operativa e a garantire il raggiungimento della missione istituzionale, tenendo conto anche dei vincoli esterni e interni. Tali misure riducono la discrezionalità

nella gestione operativa e, conseguentemente, attenuano fortemente il rischio che l'attività concreta svolta dagli uffici possa essere minata da fenomeni di tipo distortivo.



In particolare, la Consob è sottoposta a un sistema di norme ed è dotata di strumenti di regolazione interna (regolamenti, *policy*, procedure, prassi ecc.) a supporto della *governance* dell'Istituto, finalizzati alla migliore e più efficace realizzazione delle attività di competenza.

Negli allegati al presente Piano, tra le misure di attenuazione del rischio corruttivo, si trovano elencate modalità operative e strumenti che garantiscono il controllo e la standardizzazione dell'azione amministrativa posta in essere dall'Istituto.

### 3. Il processo di adozione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) ed i soggetti coinvolti

Il processo di adozione del Piano triennale della Consob, quale strumento di prevenzione della corruzione, prevede un consistente coinvolgimento di tutte le Unità Organizzative della Consob “*owner*” dei processi nei quali si articolano le attività dell'Istituto, come si dirà più diffusamente nei successivi paragrafi.



Attraverso il supporto dei referenti di ciascuna Unità organizzativa, è stato possibile raccogliere le informazioni necessarie alla creazione di un sistema di prevenzione capillare ed efficace, costruito su misura rispetto alle specificità di ciascun processo. L'attività di valutazione del rischio e di individuazione delle misure a presidio dello stesso è stata realizzata dal personale delle Unità Organizzative *owner*, con il supporto dei referenti e dei componenti del gruppo di supporto al RPCT.

Come noto, quale strumento di programmazione triennale “*rolling*”, il PTPC comporta un'attività annuale di aggiornamento, da effettuare al fine di dare conto di quanto accaduto nel corso dell'anno in tema di prevenzione della corruzione e per consentire di attualizzare quanto già programmato, estendendo la pianificazione anche all'anno aggiuntivo del Piano.

L'attività di aggiornamento è curata in particolare dai componenti del gruppo di supporto al RPCT, i quali coinvolgono le strutture di volta in volta competenti e i loro referenti. L'eterogeneità delle unità organizzative cui appartengono i componenti del gruppo di supporto assicura una particolare fluidità operativa, in quanto essi conoscono i procedimenti della struttura di appartenenza e forniscono un apporto variegato di esperienze.

Si rammenta che nel 2016 il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità è stato ricompreso nel PTPC, costituendone un allegato e, successivamente, è stato fatto confluire nel PTPCT. Ciò con l'obiettivo di semplificare le attività dell'Amministrazione nel dare attuazione alla normativa di prevenzione della corruzione (cfr. d.lgs. n. 97/2016, che ha novellato l'art. 10 del d.lgs. 33/2013). Nel PTPCT viene identificata la specifica sezione relativa alla trasparenza, in linea con quanto anche stabilito dall'ANAC (cfr. sul punto, PNA 2019, pag. 20).

Il documento di Piano viene portato ciascun anno all'attenzione dell'organo di vertice, la Commissione, in tempo utile per la sua approvazione e per la successiva pubblicazione nei tempi prescritti.

Il Piano è corredato da uno specifico allegato, volto ad esporre nel dettaglio gli esiti dello svolgimento del processo di gestione del rischio dei processi dell'Istituto.

Nell'ottica del principio della “responsabilità diffusa”, tutta la struttura organizzativa dell'Istituto è fattivamente coinvolta nel processo di gestione del rischio corruttivo, collaborando alla realizzazione della c.d. mappatura dei processi dell'Istituto e contribuendo, nella fase di valutazione del rischio, alla individuazione degli eventi rischiosi, dei fattori abilitanti, delle criticità e delle caratteristiche di ciascuno dei processi utili ad una più puntuale valutazione dell'esposizione al rischio, nonché partecipando alla identificazione e progettazione delle misure di prevenzione della corruzione.

In base a quanto previsto dalla legge istitutiva, alla Commissione, quale organo collegiale decidente, competono sia l'indirizzo politico-amministrativo sia lo svolgimento dei compiti di amministrazione attiva dell'ente. Ciò implica che le Unità Organizzative (Divisioni e Uffici) 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<sup>5</sup>. Dunque, anche i presidi atti a contrastare i fenomeni corruttivi, posti in essere dagli Uffici, sono valutati ed approvati dalla Commissione, quale soggetto che adotta collegialmente decisioni di amministrazione attiva.

La “strutturale” attribuzione a più soggetti/uffici di attività funzionali alla proposta di adozione degli atti finali, nonché l’attribuzione in via collegiale delle funzioni della Commissione, che non prevede la possibilità di conferire deleghe permanenti ai singoli Commissari, rappresentano elementi di indubbio rilievo anche in termini di prevenzione della corruzione. Infatti, i suddetti connotati costituiscono un presidio “strutturale” a quest’ultima, in quanto evitano il tendenziale accentramento, in capo ad un unico soggetto/ Unità Organizzativa, della potestà decisionale in ordine alle funzioni attribuite alla Consob.

Ciò rilevato, la strategia di prevenzione della corruzione in Consob, tenuto conto del peculiare contesto 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 trasparenza e assicura che esso disponga di funzioni e di poteri idonei allo svolgimento dell’incarico con piena autonomia ed effettività (Cfr. pag. 23 del PNA 2019, Allegato 3 al PNA 2022);
- condivide con le strutture l’adozione di misure che siano direttamente o indirettamente finalizzate alla prevenzione della corruzione;
- adotta, su proposta del RPCT, il PTPC da pubblicare sul sito istituzionale nella sezione “Autorità trasparente”, sottosezione “Altri contenuti - Corruzione”.

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (nel seguito RPCT), è stato individuato dalla Commissione nella persona della dott.ssa Marina Cicchetti (delibera n. 21298 del 12 marzo 2020, con decorrenza dell’incarico dallo stesso giorno). L’individuazione è stata effettuata sulla base della considerazione che le funzioni di RPCT devono essere preferibilmente assegnate a dirigenti non titolari di uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva. L’obiettivo principale assegnato al RPCT è quello della predisposizione del sistema di prevenzione della corruzione e della verifica della tenuta di tale sistema al fine di contenere fenomeni di cattiva amministrazione. A questo scopo il RPCT:

- propone l’adozione del PTPCT alla Commissione;
- vigila sull’attuazione, da parte di tutti i destinatari, delle misure di prevenzione del rischio contenute nel Piano;

---

<sup>5</sup> Una parziale e limitata eccezione a questo principio è stata introdotta dalla delibera Consob n. 20448/2018 (aggiornata con delibera Consob n. 21358/2020), che, al fine – tra l’altro - di migliorare l’efficienza dei procedimenti istruttori e di ridurre i tempi operativi, ha attribuito ai responsabili delle Divisioni la competenza ad assumere l’atto finale con riferimento ad una serie di attività, specificamente individuate, comportanti esclusivamente giudizi tecnici non discrezionali. Ciò sempre nel rispetto della coerenza della ripartizione di funzioni tra struttura e organo collegiale, quale risulta dal quadro regolatorio nell’ambito del quale opera l’Istituto.

- verifica l'efficace attuazione del PTPCT e propone eventuali modifiche;
- presenta alla Commissione una relazione annuale sui risultati dell'attività svolta e la pubblica sul sito istituzionale nella sezione "Autorità trasparente", sottosezione "Altri contenuti - Corruzione";
- 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;
- è destinatario delle istanze di accesso civico «semplice»: entro trenta giorni dalla richiesta, ha cura di pubblicare sul sito dati, informazioni o documenti richiesti e comunica all'istante l'avvenuta pubblicazione;
- riceve e tratta le richieste di riesame in caso di diniego dell'istanza di accesso generalizzato o di mancata risposta. La decisione deve intervenire con provvedimento motivato entro venti giorni. In caso di accesso negato o differito per motivi relativi alla protezione dei dati personali, provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali;
- ai sensi della legge 179/2017 (*whistleblowing*) ha il compito di ricevere le segnalazioni; valutare la sussistenza dei requisiti essenziali; verificare e analizzare la fondatezza della segnalazione per disporre il trasferimento agli organi competenti o l'archiviazione con adeguata motivazione.

Il Gruppo di Supporto: l'ampiezza e delicatezza dei compiti attribuiti al RPCT, ha richiesto la costituzione (a partire dal luglio 2015)<sup>6</sup> di un Gruppo di Supporto, attualmente costituito da n. 10 dipendenti, 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 PTPCT.

Il Gruppo di supporto opera secondo modalità e tempistiche definite dal RPCT in funzione dello stato di avanzamento delle attività pianificate.

Al fine di favorire il più ampio coinvolgimento delle strutture interne nella fase attuativa del PTPCT, il predetto gruppo è stato sin dall'origine composto da risorse appartenenti a diverse unità organizzative, anche al fine di garantire, in conformità a quanto previsto già dal PNA 2016, un'integrazione di differenti competenze multidisciplinari di supporto al RPCT.

I referenti, individuati all'interno del PTPCT e corrispondenti in Consob a un dipendente assegnato a ciascuna unità organizzativa (Divisione, Ufficio non coordinato) di cui si compone la struttura dell'Istituto:

- svolgono attività informativa nei confronti del RPCT, affinché questi riceva adeguati elementi e riscontri sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione;
- supportano il Responsabile nel costante monitoraggio sull'attività svolta ai fini dell'attuazione del PTPCT.

---

<sup>6</sup> Il gruppo è stato costituito dal Direttore Generale il 3 luglio 2015.

I responsabili della pubblicazione sono espressamente indicati nell'Allegato 2 del PTPCT e, in particolare:

- 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 Consob<sup>7</sup>;
- osservano le misure contenute nel PTPCT;
- controllano e assicurano la regolare attuazione dell'accesso civico.

Come già richiamato fin 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 norme interne (e, in particolare, i doveri previsti dalla legge istitutiva, dal Regolamento del Personale e dalle altre disposizioni interne, tra cui il codice etico del personale della Consob e la procedura in materia di segnalazione di illecito "whistleblowing");
- segnalano i casi di personale conflitto di interessi.

I consulenti e collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione:

- osservano le misure contenute nel PTPCT;
- conformano il proprio comportamento alle disposizioni disciplinanti il personale della Consob;
- segnalano situazioni di illecito.

Il Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante, individuato nel Responsabile dell'Ufficio Amministrazione e Contratti di Roma, dott.ssa Barbara Catania (nomina con Atto del Presidente prot. 0559393/19 del 18/09/2019):

---

<sup>7</sup> In ordine alla materia del Codice di comportamento, si rinvia al par. 4.1.2.

- è incaricato della verifica e/o della compilazione e del successivo aggiornamento, almeno annuale, delle informazioni e dei dati identificativi della Stazione Appaltante, secondo quanto previsto dal Comunicato del Presidente dell'allora Autorità per la Vigilanza sui Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (oggi ANAC) 16 maggio 2013, a seguito dell'istituzione dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti ai sensi dell'art. 33-ter, comma 1, del D.L. 179/2012, convertito in L. 221/2012.

#### 4. La gestione del rischio corruttivo

La redazione del PTPCT, 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, traendo spunto dalla pluralità di metodologie collaudate e disponibili nel panorama internazionale. Ispirandosi a queste, nel Piano Nazionale Anticorruzione 2019 sono state elaborate precise indicazioni metodologiche (cfr. Allegato 1 al PNA 2019) che forniscono un approccio rigoroso per l'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 esterne ed interne (fattori abilitanti e *key risk indicator*)<sup>8</sup>;
- identificazione delle modalità più opportune di trattamento del rischio attraverso misure, sia di carattere generale che specifico, atte a ridurre l'esposizione al rischio corruttivo.

---

<sup>8</sup> Al riguardo, si precisa che con le citate "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi" dell'allegato n. 1 al PNA 2019, l'ANAC ha prescritto di abbandonare la metodologia a suo tempo indicata nell'Allegato 5 al PNA 2013 (più di tipo quantitativo), a favore di "un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza". In particolare, nell'approccio qualitativo "l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni [che ...], anche se supportate da dati, non prevedono (o non dovrebbero prevedere) la loro rappresentazione finale in termini numerici" ricorrendo, per la formulazione di un giudizio sintetico sul rischio, all'applicazione di una scala di misurazione ordinale.

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 della misura stessa;
3. adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione.

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.

La descritta metodologia indicata dall'ANAC prevede che il processo di gestione del rischio si sviluppi secondo una logica sequenziale e ciclica che ne favorisca il continuo miglioramento.

Coerentemente con tale impostazione, il processo di gestione del rischio corruttivo in Consob – descritto nei successivi paragrafi, si articola nelle fasi sopra descritte.

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.

## 4.1 Il contesto esterno

L'analisi del contesto esterno ha l'obiettivo di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'Autorità opera possano incidere sul verificarsi di fenomeni corruttivi. Ciò in relazione sia al territorio di riferimento, sia a possibili relazioni con portatori di interessi esterni che possono influenzarne l'attività.

Per il perseguimento dei propri fini istituzionali, la CONSOB si muove in un contesto molto esteso – territorialmente non limitato all'ambito nazionale - sia per quanto riguarda i soggetti vigilati e regolati, sia per ciò che attiene all'oggetto delle attività. Il contesto esterno di riferimento della Consob può essere così individuato:

- soggetti con i quali essa interagisce per lo svolgimento della sua attività di vigilanza (a titolo esemplificativo, le imprese di investimento, le società quotate, gli operatori del mercato);
- *stakeholder*, intesi come i soggetti che contribuiscono alla realizzazione della missione istituzionale;
- 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 secondaria<sup>9</sup>;

---

<sup>9</sup>Ai 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

- privati (investitori/risparmiatori) i quali, singolarmente ovvero in forma associata (ad esempio, mediante associazioni di tutela dei consumatori e dei risparmiatori), possono, tra le altre cose, trasmettere esposti/segnalazioni nelle varie materie di competenza;
- il Parlamento (mediante partecipazione alle audizioni in caso di approfondimento di specifici temi) e il Governo, in particolare il Ministero dell'Economia e delle Finanze. L'attività svolta dalla CONSOB in tutti i settori istituzionali è riportata 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 è pubblicata sul sito internet della Consob e ciò sempre nell'ottica di fornire al pubblico, ai risparmiatori, ai soggetti vigilati e a tutti gli *stakeholder* in modo sistematico le informazioni sulle attività svolte dall'Istituto nel corso dell'ultimo anno;
- Magistratura penale e Guardia di Finanza: con la prima, oltre a segnalare ipotesi di reato emergenti dalla propria attività di vigilanza (art. 331, c.p.p.), ha frequenti rapporti di collaborazione in relazione ad indagini penali riguardanti soggetti vigilati; con la seconda, ha rapporti finalizzati allo svolgimento delle indagini previste dal Testo Unico della Finanza<sup>10</sup>, disciplinati da apposito protocollo d'intesa;
- Autorità di vigilanza del settore, sia nazionali (in primo luogo, la Banca d'Italia, anche mediante appositi protocolli d'intesa) sia internazionali ed estere (anche mediante accordi di cooperazione)<sup>11</sup>. Più specificamente, nel contesto europeo ed internazionale, la Consob partecipa, insieme con altre Autorità nazionali (segnatamente con la Banca d'Italia, con cui la Consob svolge, in via paritetica, funzioni di vigilanza regolamentare, ispettiva, informativa sugli intermediari finanziari) e organismi sovranazionali preposti all'organizzazione e al funzionamento dei mercati finanziari, aventi sede negli Stati membri dell'Unione Europea: a) 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*) autorità di riferimento dell'Unione Europea per la regolazione e, in taluni ambiti, la vigilanza diretta dei mercati finanziari; b) alla IOSCO (*International Organization of Securities Commissions*), di cui fanno parte attualmente le Autorità di controllo dei mercati finanziari di oltre 100 Paesi; c) al CEAOB (*Committee of European Auditing Oversight Bodies*), istituito in ambito europeo al fine di realizzare, mediante la cooperazione tra le autorità nazionali di vigilanza competenti, l'efficace ed uniforme applicazione della normativa europea in materia di revisione contabile, e aderisce, in veste di membro fondatore; d) all'IFIAR (*International Forum of Independent Audit Regulators*), organismo la cui attività è diretta a facilitare lo scambio di conoscenze ed esperienze in tema di vigilanza sui revisori e a promuovere la collaborazione tra gli organismi competenti in materia.

---

*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.

<sup>10</sup> Cfr. art. 22 L. n. 262/2005 e art. 187-*octies* d.lgs. n. 58/1998.

<sup>11</sup> Cfr., sul punto, art. 4, d.lgs n. 58/1998.

In tempi più recenti (con delibera n. 20477 del 12 giugno 2018) è stato istituito, presso la Consob, il Comitato degli Operatori di Mercato e degli Investitori (COMI). Il Comitato si riunisce periodicamente e costituisce una sede permanente di confronto e dialogo tra i soggetti interessati, per accrescere il coinvolgimento degli operatori di mercato e degli investitori nell'attività di predisposizione dei regolamenti, agevolandone il processo di consultazione, nonché degli altri documenti a contenuto generale afferenti ai compiti istituzionali della Consob. Con delibera n. 20824 del 20 febbraio 2019 la Commissione ha nominato i trenta componenti del COMI, tra cui il presidente; con delibera n. 21861 del 26 maggio 2021 sono stati nominati i nuovi trenta membri del COMI per il biennio 2021/2023. Il mandato ha durata biennale e può essere rinnovato una sola volta.

In tema di *investor education*, la Consob, tramite suoi esponenti, è parte del “Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria”, istituito presso il MEF, con il compito di programmare e promuovere iniziative di sensibilizzazione ed educazione finanziaria per migliorare in modo misurabile le competenze dei cittadini italiani in materia di risparmio, investimenti, previdenza, assicurazione<sup>12</sup>.

Da quanto sopra esposto, risulta un contesto esterno composto da soggetti di diversa natura, con i quali la Consob intrattiene rapporti ai fini dello svolgimento delle attività di sua competenza, anche mediante occasioni di confronto funzionali a raccogliere utili suggerimenti e proposte in un'ottica di miglioramento dell'efficacia della sua azione amministrativa.

Ciò è in linea con quanto indicato nell'allegato 1 del PNA 2019, ove - con riferimento all'analisi del contesto esterno - si sottolinea la rilevanza del contributo (anche mediante forme di coinvolgimento strutturate) dei cittadini/utenti dell'amministrazione, la cui percezione, opinione ed esperienza diretta possono fornire utili spunti al fine di comprendere meglio le dinamiche relazionali che possono influenzare, in termini di rischio corruttivo, l'amministrazione stessa.

## **4.2 Il contesto interno**

### **4.2.1 La mappatura dei processi**

L'analisi del contesto interno riguarda gli aspetti connessi alla gestione per processi dell'Istituto, i quali sono strettamente legati alla struttura organizzativa della Consob, descritta nel capitolo precedente.

L'attività che la Consob svolge per adempiere ai propri compiti di Authority di vigilanza e per assicurare il corretto funzionamento della "macchina" interna è frutto di filiere produttive, cioè di processi.

La conoscenza dei processi interni rappresenta, dunque, un elemento fondamentale, in quanto consente di realizzare interventi correttivi/adattativi ritenuti opportuni per il miglioramento

---

<sup>12</sup> D.M. 3 agosto 2017, in attuazione dell'art. 24 bis del decreto-legge 23 dicembre 2016, n. 237, convertito in legge con modificazioni dalla Legge 17 febbraio 2017, n. 15, recante "*Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio*".



dell'efficacia/efficienza dell'azione amministrativa, ovvero di definire nuove modalità di vigilanza (policy).

Il processo rappresenta un fondamentale e stabile elemento organizzativo, ideale punto di riferimento per la comprensione approfondita dell'attività. Il censimento di tutti i processi consente, infatti, di effettuare un'analisi dettagliata dell'intera organizzazione.

Il prodotto del censimento, che viene svolto secondo una specifica metodologia di analisi, consiste nella "Mappa dei processi".

La Mappa dei processi identifica e censisce i processi produttivi attraverso alcuni elementi identificativi primari, quali:

- gli obiettivi del processo;
- la Unità Organizzativa (di seguito, per brevità, anche "UO") che funge da responsabile/"owner" del processo;
- gli input;
- i prodotti finali;
- i partecipanti al processo, ossia le altre UO che, a vario titolo, contribuiscono al processo stesso.

L'individuazione ed il censimento di tutti i processi costituisce il primo passo per il miglioramento del funzionamento complessivo dell'attività, in quanto la conoscenza dei meccanismi produttivi e delle loro interdipendenze consente di individuare eventuali problemi e di intervenire su di essi in modo sistematico.

Il primo censimento dei processi della Consob risale al 2014. Il censimento ha portato alla predisposizione della "mappa dei processi" di livello 1, disponibile in due versioni:

- a) la Mappa dei processi per tassonomia, nella quale viene evidenziata la classificazione dei processi in termini di aree, macroprocessi e settori, evidenziando anche le UO *owner* e *co-owner*;
- b) la Mappa dei processi per *owner*, nella quale l'elenco dei processi è ordinato in base alla UO *owner*.

La "Mappa dei processi" rappresenta un presupposto indispensabile per la definizione di un compiuto disegno funzionale e per la realizzazione di molteplici obiettivi propri della funzione organizzativa, di seguito indicati:

a) Rappresentazione e codifica delle attività

La mappa dei processi ha un importante valore di rappresentazione, in quanto contiene un'ordinata codificazione di tutte le attività svolte dall'Istituto. Si tratta, pertanto, di un "alfabeto" organizzativo unico e condiviso, che riguarda sia le funzioni di vigilanza che le funzioni di supporto e strumentali.

#### b) Dimensionamento dell'organico

La conoscenza dei processi consente di avviare l'analisi di una delle principali risorse chiave dell'Istituto: le risorse umane. Il dimensionamento quali-quantitativo oggettivo consente di definire il c.d. "carico di lavoro" e di individuare, con buona approssimazione, il dimensionamento ottimale di uno specifico processo. Anche qualora non fosse possibile soddisfare tale dimensionamento in base alle risorse disponibili, resta tuttavia fondamentale conoscere l'obiettivo di ottimalità al fine di porre in atto specifiche politiche di gestione del personale (piano delle assunzioni, *job rotation*, formazione, costituzione di *task force*, ...) atte a ridurre le carenze individuate.

#### c) Valutazione delle *performance*

Il censimento, tra le altre informazioni, punta a raccogliere indicatori oggettivi che consentano di misurare la performance di ogni processo. Tali indicatori, detti KPI ("*Key Performance Indicator*"), sono indici numerici che, in estrema sintesi, forniscono indicazioni sull'efficienza, efficacia e qualità del processo. I KPI sono utilizzati come metriche standard delle performance dei processi aziendali non solo in ambito privato, ma anche nell'ambito delle Authority di vigilanza.

#### d) Revisione della struttura organizzativa

La mappa dei processi permette alla funzione organizzativa di valutare i legami e le relazioni tra processi per individuare i c.d. macro-processi, ossia insiemi di processi legati tra loro da obiettivi comuni (ad esempio, la vigilanza sull'informazione societaria) e che pertanto collaborano, nel loro insieme, per il raggiungimento di obiettivi di maggiore respiro e strategicità. Sulla base dei macro-processi è più semplice progettare e proporre interventi di revisione della struttura organizzativa che tengano conto dei processi, dei flussi informativi e delle interazioni tra unità organizzative e che, pertanto, meglio si attagliano alle esigenze di efficienza/efficacia dell'attività.

#### e) Gestione del rischio corruttivo

L'analisi dei processi interni rappresenta un elemento di rilievo anche nell'ambito della strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo delineata dalla legge 6 novembre 2012, n. 190. La rilevazione del sistema dei processi organizzativi rappresenta, infatti, come vedremo meglio di seguito, il presupposto per l'individuazione del rischio di emersione di possibili fenomeni corruttivi sui singoli processi svolti dall'Istituto, così da individuare i processi che più di altri devono essere presidiati mediante misure di prevenzione.

La mappa è da considerarsi una sorta di "*work in progress*" permanente, dovendo necessariamente essere aggiornata in conseguenza di sopravvenute modifiche normative o di assetto interno che incidano sulla struttura dei processi lavorativi dell'Istituto.

La mappa dei processi dell'Istituto, aggiornata al 30 giugno 2022, contiene un elenco di 228 processi, oggetto di gestione del rischio corruttivo nel corso del 2022<sup>13</sup>, cui vanno aggiunti 4 sottoprocessi<sup>14</sup>.

#### **4.2.2 Procedimenti ex lege n. 241/1990 e procedimenti per l'adozione di atti di regolazione generale e di atti sanzionatori.**

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. E' attualmente in corso l'aggiornamento del Regolamento e della relativa tabella, anche in considerazione delle modifiche intervenute alla l. n. 241/1990.

Specifiche norme, contenute nella l. 28 dicembre 2005, n. 262 – *“Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari”* disciplinano, anche sotto il profilo procedimentale, gli atti delle Autorità indipendenti operanti nel settore del risparmio e, tra queste, della Consob.

In particolare l'art. 23, l. n. 262/2005, cit., prevede che gli atti di regolazione generale *“devono essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore ovvero della materia su cui vertono”* e devono essere *“[...] 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”*, aggiungendo che *“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”*, demandando alle singole Autorità l'adozione di norme regolamentari disciplinanti il procedimento di adozione degli atti in questione.

In attuazione di tale articolo, il Regolamento concernente i *“procedimenti per l'adozione di atti di regolazione generale”*, adottato dalla Consob con delibera n. 19654 del 5 luglio 2016 e successive modificazioni, pone un'articolata disciplina procedimentale degli atti della specie, implicante anche la partecipazione degli interessati, mediante forme di consultazione pubblica, nonché la revisione periodica degli atti regolamentari adottati.

Con riferimento ai procedimenti volti alla emanazione degli atti individuali e, tra questi, degli atti sanzionatori, l'art. 24 della stessa l. n. 262/2005 stabilisce, tra l'altro, che essi *“sono svolti nel rispetto dei principi della piena conoscenza degli atti istruttori, del contraddittorio, della verbalizzazione*

---

<sup>13</sup> Si precisa che 6 processi sono stati ritenuti non rilevanti ai fini del rischio corruttivo in quanto relativi all'Organo di vertice, o a unità organizzative ancora non operative o per la natura dell'attività svolta.

<sup>14</sup> Si tratta di 3 sottoprocessi ispettivi e del sottoprocesso sanzionatorio.

*nonché della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie rispetto all'irrogazione della sanzione”.*

In attuazione di questa norma la Consob ha adottato il Regolamento concernente il “*procedimento sanzionatorio della Consob*” (delibera n. 18750 del 19 dicembre 2013 e successive modificazioni).

Ne risulta un complessivo quadro di regole procedurali sottoposte a continua verifica della loro efficace attuazione, e ciò anche in funzione dei frequenti interventi normativi, anche di matrice eurounitaria, che riguardano il settore dell'attività istituzionale della Consob (si rinvia, per un inquadramento generale, al sito istituzionale della Consob [www.consob.it](http://www.consob.it)., ove, in apposite Sezioni, sono illustrate le funzioni svolte in relazione ai singoli soggetti vigilati, al mercato e agli operatori, con le relative fonti normative).

### **4.3 Gli eventi rischiosi**

Con riferimento alla mappa dei processi al 30 giugno 2022, nell'ambito della gestione del rischio corruttivo si è proceduto ad individuare, in relazione a ciascun processo, gli eventi rischiosi, ossia quei comportamenti o fatti tramite i quali si concretizza il rischio corruttivo.

L'identificazione degli eventi rischiosi è una fase particolarmente delicata, in quanto un evento rischioso non identificato è un evento che non sarà gestito: è necessario, quindi, prendere in considerazione gli eventi che potrebbero verificarsi anche solo ipoteticamente.

Inoltre, l'identificazione dei rischi può rappresentare una fase “costosa”, in quanto richiede il coinvolgimento delle Strutture competenti - in modo che tale attività possa essere facilitata dall'intervento dei responsabili dei singoli processi – ed il coinvolgimento del RPCT e del relativo gruppo di supporto, che assumono un ruolo «attivo», verificando la completezza dell'analisi svolta dalla Struttura ed integrandola, ove necessario.

Grazie all'analisi del contesto nel quale opera la Consob, 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 tipologie di eventi rischiosi che caratterizzano l'attività dell'Istituto<sup>15</sup>. Per ogni processo è stato individuato almeno un evento rischioso.

Preliminarmente alla definizione degli eventi rischiosi, è stata effettuata l'analisi dei fattori abilitanti, ossia quei fattori di contesto che agevolano il verificarsi degli eventi corruttivi.

### **4.4 La valutazione del rischio corruttivo**

---

<sup>15</sup> A titolo di esempio, si tratta di: 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.

In merito alla gestione del rischio corruttivo, la strategia della Consob adottata in passato, prevedeva una puntuale trattazione dei rischi ai quali sono potenzialmente esposti tutti i processi che afferiscono alle cc.dd. “aree generali” (cioè riconducibili ai seguenti ambiti di attività: acquisizione di beni, servizi e lavori; affari legali; controlli interni; gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; personale; provvedimenti ampliativi; risoluzione controversie; verifiche, ispezioni e sanzioni). Tale scelta si ritiene abbia consentito alla Consob di avviare un processo virtuoso di monitoraggio circa l’efficacia del sistema di prevenzione in essere sui processi che rappresentano gli ambiti di azione dell’Istituto maggiormente esposti al rischio in questione. Per tali processi, il sistema di gestione del rischio corruttivo adottato nell’Istituto prevedeva per *default* un’esposizione al rischio di corruzione “Alta”.

Per ciascuno dei processi a rischio “Alto” era stata effettuata una dettagliata scomposizione in fasi e l’analisi e la trattazione del rischio corruttivo erano state svolte con riferimento a ciascuna fase. Ciò ha consentito di ottenere una [prima] panoramica su analisi e trattazione del rischio molto puntuale. [Tuttavia] Con particolare riguardo ai processi afferenti alle aree di svolgimento di attività di vigilanza, l’elevato livello di dettaglio dei dati raccolti ha comportato la necessità di operare la scelta prudenziale di omettere - in sede di pubblicazione sul sito *internet* della Consob nell’apposita sezione dell’Autorità trasparente - tutte le informazioni relative all’analisi svolta in relazione a tali processi<sup>16</sup>.

Successivamente, a seguito dell’emanazione delle citate “Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi” dell’allegato n. 1 al PNA 2019, con le quali l’ANAC ha prescritto di abbandonare la metodologia a suo tempo indicata nell’Allegato 5 al PNA 2013 a favore di “*un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza*”, si è reso necessario ripensare alla strategia di valutazione precedentemente adottata, rendendola coerente con le nuove indicazioni. Ciò ha comportato la necessità di ricorrere, per la formulazione di un giudizio sintetico sul rischio, all’applicazione di una scala di misurazione ordinale (alto, medio, basso), nonché di individuare i criteri per la valutazione dell’esposizione al rischio di eventi corruttivi da tradurre operativamente, come suggerito dal citato Allegato 1, in indicatori di rischio (*key risk indicators*) in grado di fornire elementi segnaletici del livello di esposizione al rischio del singolo processo. Questa metodologia è stata applicata per tutti i processi non appartenenti alle “aree generali”.

Nel corso del 2022 si è proceduto a un’ulteriore rivisitazione dell’approccio applicato, sempre mantenendosi in linea con le indicazioni del PNA 2019, secondo le direttrici di seguito esposte.

In primo luogo, si è inteso sistematizzare e valorizzare la grande quantità di dati finora raccolti. Ciò è stato realizzato uniformando la metodologia seguita per la gestione del rischio corruttivo in relazione a tutti i processi dell’Istituto, a prescindere dalla loro appartenenza o meno alla categoria delle “aree generali”. In tal modo, gli esiti della gestione del rischio, essendo stati conseguiti con modalità omogenee per tutti i processi, risultano più agevolmente comparabili.

---

<sup>16</sup> Fermo restando che tali processi sono stati comunque sempre ricompresi nella gestione del rischio corruttivo dell’Istituto e analizzati dal RPCT. Per una dettagliata esposizione delle motivazioni che hanno condotto alla decisione di non pubblicare le informazioni relative ai processi di vigilanza, si veda il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2022 – 2024 della Consob, paragrafo 4.3.

In secondo luogo, in un'ottica di semplificazione e anche ai fini di una maggiore fruibilità delle informazioni disponibili, per tutte le tipologie di processo dell'Istituto l'oggetto di analisi – ossia l'unità di riferimento rispetto alla quale individuare gli eventi rischiosi – è stato identificato nel processo, anziché nelle sue fasi. Ciò ha consentito di semplificare la tabella contenente gli esiti della gestione del rischio, rispetto alle versioni degli anni precedenti, rendendo più facilmente accessibili i dati in essa presenti e le loro interrelazioni, senza tuttavia perdere alcuna informazione rilevante.

Tale approccio ha consentito, seppure in parte, di superare il problema della non ostensibilità delle informazioni relative all'analisi, alla valutazione e alla trattazione del rischio corruttivo riferite ai processi di vigilanza, come meglio illustrato oltre, considerato che tali processi rappresentano l'attività *core* dell'Istituto.

Da ultimo, sempre coerentemente con le indicazioni del PNA 2019 e con quelle contenute nel PNA 2022, è stato adottato un approccio metodologico per la valutazione del rischio associato ad ogni processo, che tenesse conto anche delle misure di trattazione del rischio già implementate, sia di carattere generale che specifico.

La Consob, infatti, si è dotata nel tempo di numerose e rilevanti misure volte principalmente a migliorare l'efficienza e l'efficacia della sua azione, ma che hanno significativi effetti anche in termini di mitigazione del rischio corruttivo, per la loro idoneità a fronteggiare i fattori abilitanti degli eventi rischiosi.

Questo ha comportato, a livello complessivo, la rilevazione di un grado di rischio associato ai processi dell'Istituto basso o medio, dovuta proprio al fatto che il rischio considerato non è un rischio *ex ante*, legato esclusivamente alla natura del processo, ma un "rischio residuo", ossia al netto degli effetti di mitigazione operati dalle misure di trattazione del rischio già esistenti. Infatti, dei n. 226 processi e sottoprocessi osservati, n. 212, pari al 94%, sono risultati a rischio residuo basso e n. 14, pari al 6%, a rischio residuo medio.

Utilizzando come indicatori quelli esemplificati dal PNA, i processi sono stati valutati sulla base dei seguenti elementi:

- livello di interesse "esterno" (la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio);
- grado di discrezionalità del decisore interno alla PA (la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato);
- manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo esaminato (se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono più facilmente attuabili gli eventi corruttivi);
- opacità del processo decisionale (l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio);
- grado di attuazione delle misure di trattamento (l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi).

Le informazioni sono state rilevate attraverso forme di autovalutazione da parte dei responsabili delle unità organizzative *owner* del processo (c.d. *self assessment*). Detta attività ha comportato il coinvolgimento attivo di tutte le Strutture dell'Istituto, che hanno mostrato un buon livello di collaborazione nella costruzione, l'aggiornamento e il monitoraggio del piano.

Per ogni processo si è quindi proceduto alla valutazione dei criteri sopra illustrati, applicando una scala di misurazione, come detto, ordinale (alto, medio, basso). Ogni misurazione è stata altresì adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte.

Gli esiti di tali valutazioni sono riportati nell'**Allegato 1** - Gestione del rischio.

Sul punto, si precisa che, nel procedere alla pubblicazione di tale allegato nell'apposita sezione dell'Autorità trasparente nel sito internet della Consob, sono omissate alcune informazioni relative ai processi afferenti alle aree di svolgimento di attività di vigilanza (segnatamente, quelle presenti nelle colonne recanti informazioni sui fattori abilitanti il rischio corruttivo e sulle misure specifiche adottate per la sua mitigazione), in quanto contenenti informazioni afferenti le specifiche modalità di esercizio della vigilanza della Consob.

Sul punto, si ritiene che una scelta prudenziale rispetto alla ostensione di informazioni afferenti 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.

Deve infatti rilevarsi che, secondo l'art. 4, comma 10, d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, (c.d. Testo Unico della Finanza), *“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”*.

Ancorché 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 risulti 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); 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 tale sede, 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*”.

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 quindi di non pubblicare le informazioni inserite nelle sopra indicate colonne, fermo restando che i processi afferenti alle aree di svolgimento di attività di vigilanza sono ricompresi nella gestione del rischio corruttivo dell'Istituto ed analizzati dal RPCT e che, come sopra anticipato, sono resi pubblici, per ciascuno di essi, gli eventi rischiosi, il livello del rischio residuo e le relative motivazioni.

Si evidenzia infine che sulla base del risultato del monitoraggio dei processi e delle risultanze delle analisi che saranno svolte nel corso dei prossimi anni sarà possibile, se necessario, aggiornare la valutazione del rischio e il PTPCT in coerenza con i risultati di tali valutazioni.

## **5. Interventi per la riduzione del rischio – le misure “generalì” e le misure “specifiche”**

Ai fini della prevenzione della corruzione devono essere realizzate 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 i processi dell'Istituto.



Il sistema di prevenzione della corruzione prevede quindi l'individuazione di misure che siano in grado di mitigare l'esposizione al rischio di corruzione di ciascun processo.

Si distinguono due tipologie di misure:

- le misure “generali”, che intervengono in maniera trasversale sull'intera Amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione; tra queste figurano: la trasparenza, 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 è ormai dotato da anni di strumenti in materia di dematerializzazione dei processi e di accesso telematico a documenti, la cui presenza rafforza i presidi in campo;
- le misure “specifiche”, che incidono sui rischi di specifici processi.

Le misure individuate per ciascun processo possono risultare già in vigore nell'operatività quotidiana dell'Istituto, essere ancora da implementare, ovvero risultare superate. E' quindi importante procedere periodicamente all'aggiornamento delle misure da implementare/implementate, così da poter valutare il loro livello di effettiva attuazione, ovvero individuare nuove misure laddove le esistenti non si ritengano più sufficienti per un'efficace riduzione dell'esposizione al rischio corruttivo. Nel considerare le misure da attivare si è tenuto conto anche di aspetti di carattere organizzativo e finanziario connessi con la loro implementazione, per valutarne la fattibilità in termini di efficacia rispetto ai relativi costi.

Nel corso del 2022 è stato effettuato tale aggiornamento, con riferimento a tutti i processi dell'Istituto.

Si è quindi proceduto ad aggiornare la colonna dedicata alle misure in vigore del citato Allegato 1, per tener conto delle nuove misure implementate, ovvero di quelle non più in uso.

## **5.1 Le misure “generali”**

Per quanto riguarda le misure “generali”, a partire dalle prime versioni del PTPCT, per ciascuno dei processi risultati maggiormente esposti al rischio corruttivo, 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 verificano eventi corruttivi sulla base delle caratteristiche di ciascun processo risultato a rischio.

Tra le misure obbligatorie, in effetti, alcune (la maggior parte) 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.

Nel tempo, le misure di carattere generale hanno trovato applicazione; nei paragrafi successivi viene fornita un'apposita descrizione ed un aggiornamento del loro stato di attuazione.

## 5.1.1 Trasparenza e accesso civico

### 5.1.1.1 Trasparenza

A partire dal decreto legislativo n. 97/2016, che ha modificato e integrato il decreto legislativo n. 33/2013, il nostro Paese si è dotato di un concetto di trasparenza allineato a quello presente negli ordinamenti più evoluti. In forza della normativa citata, oggi la trasparenza va intesa come *“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”*<sup>17</sup>. Questa definizione rende palese la *“ratio”* della legge che, in ultima istanza, può essere sintetizzata come la realizzazione di un’amministrazione pubblica maggiormente aperta - in più di un senso, come si vedrà in prosieguo - verso la collettività.

Già prima della disciplina del 2016, e cioè fin dal 2014, la Consob ha adottato misure finalizzate ad elevare il livello di trasparenza dell’Istituto:

- con la delibera n. 18887 del 23 aprile 2014 la Commissione ha nominato il Responsabile della Trasparenza;
- 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;
- 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; tenuto conto del tempo intercorso, è prevista per il 2023 un’analisi della procedura vigente per procedere al suo aggiornamento;
- a partire dal 2016 il Programma triennale per la trasparenza e l’integrità è stato integrato nel PTPC e dal 13 dicembre 2016 il ruolo di Responsabile della Trasparenza è stato unificato in capo al Responsabile della Prevenzione della Corruzione.

Il d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, come detto, ha fornito la definizione di trasparenza sopra riportata, che è volta a porre in rilievo, da un lato, l’introduzione di forme diffuse di controllo da parte dei cittadini, dall’altro lato, l’implementazione 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 originariamente previsti dal d.lgs. n. 33/2013, rivedendo anche i poteri regolatori e sanzionatori attribuiti all’ANAC.

Quest’ultima ha 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) e successivamente le *“Linee guida recanti*

---

<sup>17</sup> 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.

*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"* (Delibera n. 241 dell'8 marzo 2017). Con la Delibera n. 586 del 26 giugno 2019 l'ANAC ha fornito integrazioni e modifiche della predetta delibera dell'8 marzo 2017, n. 241, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019 che si è pronunciata sulla questione di legittimità dell'art. 14.

Anche il 2022 ha previsto l'aggiornamento puntuale della sezione "Autorità trasparente" del sito istituzionale (cfr. Allegato 2 - Elenco degli obblighi di pubblicazione), mediante l'inserimento dei dati richiesti dalla normativa, come modificata dall'intervento della Corte Costituzionale.

In particolare, con riguardo ai "dirigenti apicali", per i quali la sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019 ha confermato la legittimità dell'obbligo previsto dall'art. 14 co. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013, l'unica figura in Consob ritenuta tale, è il Direttore Generale.

Pertanto, per tale "dirigente apicale" si è proceduto alla pubblicazione dei dati previsti dall'art. 14, co. 2, d.lgs. n. 33/2013, dopo la nomina dello stesso.

Per tutti gli altri dirigenti della Consob, sono stati adempiuti gli altri obblighi di pubblicazione previsti dal medesimo art. 14, co. 1, nonché quello previsto dall'art. 14, co. 1-ter, concernente l'indicazione degli emolumenti complessivamente percepiti nell'anno di riferimento, a carico della finanza pubblica.

Nel corso del 2022 la sezione "Autorità trasparente" del sito istituzionale è stata, inoltre, aggiornata come segue:

il 25 gennaio 2022 è stata pubblicata, nella sottosezione "Altri contenuti-Corruzione", la relazione del RPCT sull'attività svolta nell'anno 2021 per l'adozione, l'attuazione e l'efficacia delle misure di prevenzione della corruzione; ciò nel rispetto del termine fissato dall'ANAC con comunicato del 17 dicembre 2021, posticipato, a causa dell'emergenza sanitaria, al 31 gennaio 2022;

- il 30 marzo 2022, nella sottosezione "Organizzazione - Commissione", sono stati pubblicati gli emolumenti e le spese per viaggi di servizio del Presidente e dei Commissari relativamente all'anno 2021;
- il 30 marzo 2022, nella sottosezione "Personale - Dirigenti", sono stati pubblicati, per ciascun dirigente, gli emolumenti corrisposti dalla Consob nel 2021, con separata indicazione degli importi corrisposti a titolo di diaria e contributo di viaggio, le spese sostenute per viaggi di missioni e gli emolumenti complessivi con oneri a carico della finanza pubblica;
- il 27 giugno 2022, nella sottosezione "Controlli e rilievi sull'amministrazione", è stata pubblicata l'attestazione - al 31 maggio 2022 - relativa all'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, alla completezza, all'aggiornamento e all'apertura del formato di ciascun documento, dato ed informazione elencati nell'Allegato 3 al Piano 2022 - 2024, ai sensi della delibera ANAC n. 201

del 13 aprile 2022, unitamente alla griglia di valutazione ed alla scheda di sintesi sulle rilevazioni, annesse a tale documento;

- il 17 ottobre 2022, nelle sottosezioni “Organizzazione - Commissione”, è stata completata la pubblicazione delle dichiarazioni dei redditi e le attestazioni concernenti le variazioni della situazione patrimoniale, intervenute rispetto all’anno precedente, del Presidente e dei Commissari.

La trasparenza dell’azione amministrativa della Consob viene più in generale garantita attraverso la pubblicazione e l’aggiornamento di dati ed informazioni all’interno della Sezione “Autorità trasparente”. Pertanto si conferma, per il triennio di vigenza del presente Piano, il monitoraggio periodico da parte del RPCT sul rispetto degli adempimenti di pubblicazione nella predetta Sezione.

### **5.1.1.2 Accesso civico**

L’istituto dell’accesso civico generalizzato, introdotto con il d.lgs. n. 97 del 2016 nell’ambito della citata “apertura” della pubblica amministrazione ai cittadini, attribuisce a “chiunque” il “diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione (...), nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall’articolo 5-bis” (art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33 del 2013).

A differenza dell’accesso civico semplice, previsto dall’art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, che può essere esercitato da chiunque per richiedere la pubblicazione di documenti, informazioni o dati previsti nel medesimo decreto, nel caso in cui questa sia stata omessa, il nuovo accesso civico - in conformità a quello previsto dal *Freedom of information act* (FOIA) dei sistemi anglosassoni - 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. Dal 23 dicembre 2016 - data di pubblicazione delle Linee Guida ANAC che hanno dato attuazione alla nuova normativa, di cui in prosieguo - chiunque può far valere questo diritto nei confronti delle pubbliche amministrazioni e degli altri soggetti indicati all’art. 2-bis del d.lgs. n. 33 del 2013.

Come accennato, con delibera n. 1309/2016 l’ANAC ha adottato, d’intesa con il Garante per la protezione dei dati personali, ai sensi dell’art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013, le “Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico”. Al fine di promuovere una coerente e uniforme attuazione della disciplina sull’accesso civico generalizzato il Dipartimento della funzione pubblica, in raccordo con l’ANAC, ha adottato la Circolare FOIA n. 2/2017.

Le Linee guida precisano che il legislatore ha contemperato la regola della generale accessibilità con gli altri interessi eventualmente coinvolti in una istanza di trasparenza, mediante la previsione di 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. In linea con le suddette indicazioni, la Consob nel 2019 ha adottato una procedura interna che disciplina le modalità di gestione delle due forme di accesso civico, semplice e generalizzato.

Nel 2022 è stato aggiornato il registro delle richieste di accesso mediante l'inserimento dei riferimenti e della sintetica descrizione delle istanze pervenute e l'indicazione del loro esito; nel corso dell'anno è pervenuta una sola richiesta di accesso civico generalizzato concernente l'attività normativa. In un registro apposito sono pubblicate anche le richieste di accesso documentale, ricevute ai sensi della legge n. 241/1990.

In linea con le previsioni e le indicazioni operative fornite dal Dipartimento della funzione pubblica (cfr. anche circolare n. 1/2019 *“Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato”* (c.d. FOIA)), il sistema informatico sviluppato nel 2020, consente di migliorare la gestione delle istanze di accesso civico e di estrapolare i dati per costituire il Registro degli accessi.

### ***5.1.1.3 Trasparenza, accessi e disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)***

La materia della trasparenza e dell'accesso civico presenta interconnessioni con la normativa in materia di trattamento dei dati personali, come modificata a seguito dell'entrata in vigore del RGPD (UE) n. 2016/679 del 27 aprile 2016 (GDPR). Infatti, l'accessibilità totale agli atti e alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni - che garantisce, come previsto dal d.lgs. n. 33/2013, un controllo diffuso dell'esercizio del potere pubblico - deve tuttavia tenere conto della necessità di assicurare una proporzionata protezione delle informazioni personali dalla eccessiva intrusione nella riservatezza degli interessati.

Il GDPR ha introdotto, tra l'altro, la figura del Responsabile della protezione dei dati (RPD), il quale se individuato in una professionalità interna all'amministrazione non dovrebbe coincidere con il RPCT (cfr. sul punto l'Aggiornamento 2018 al PNA). La sovrapposizione dei due ruoli si ritiene infatti possa rappresentare un potenziale limite all'effettività dello svolgimento delle attività riconducibili alle due diverse funzioni, in considerazione dei numerosi compiti e responsabilità attribuiti dalla normativa alle due figure.

Nondimeno, date le interconnessioni tra le due materie, il RPD e il RPCT possono coadiuvarsi nell'esercizio delle funzioni loro attribuite.

### 5.1.2 Codice di Comportamento

Come già rilevato (cfr. par. 2, pag. 3), 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, pure già richiamato, 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. Si tratta di un obbligo imposto, in primo luogo, alla Commissione ed ai suoi componenti.

La Commissione si è inoltre da tempo dotata di un "*Codice Etico per i Componenti della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa*", (adottato con delibera n. 17444 del 4 agosto 2010) 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).

Anche il personale in servizio presso la Consob (pure vincolato dalla legge istitutiva al rispetto di rigorosi vincoli di incompatibilità come già ricordato nello stesso par. 2, pag. 5,) 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. 15 e 17, Regolamento del Personale della Consob, Parte I, artt. 14-15, 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 meramente 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. 5.1.4 e a quella in materia di adempimento degli obblighi di pubblicazione ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, adottata il 31 luglio 2014, nonché alle procedure in materia di trattazione delle istanze di accesso e di accesso civico e di *whistleblowing*, adottate nel 2019).

In virtù di quanto previsto dall'art. 2, co. 2, del Dpr n. 62/2013, le previsioni del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici non trovano diretta applicazione nei confronti del c.d. “personale in regime di diritto pubblico” tra cui rientrano, ai sensi dell'art. 2, co. 3, del d.lgs. n. 165/2001, anche i dipendenti della Consob. Invero, dette previsioni *«costituiscono principi di comportamento [...], in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti»*. Ciò, come osservato dall'ANAC, in ragione della peculiarità delle funzioni svolte dai soggetti pubblici cui appartiene il predetto personale (ANAC, PNA 2019, pag. 43).

Nondimeno, come si è già avuto modo di precisare nei precedenti Piani, il raffronto tra i principi contenuti nel codice di comportamento e il quadro normativo sopra richiamato in materia di disciplina del personale della Consob ha fatto emergere la sostanziale rispondenza delle norme disciplinanti obblighi e divieti per il personale della Consob con i principi contenuti nel suddetto codice.

### **5.1.3 Rotazione del personale**

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione è misura di prevenzione della corruzione introdotta dalla legge n. 190/2012 – art. 1, co. 4, lett. e), co. 5 lett. b) e co.10 lett. b – e individuata dal PNA sin dalla versione adottata con delibera della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) n. 72 dell'11 settembre 2013.

Il PNA 2019 dedica ampio spazio al tema ed una trattazione specifica è poi contenuta nell'*Allegato 2* al Piano, intitolato *“La rotazione ‘ordinaria’ del personale”*, del quale di seguito si illustrano sinteticamente i contenuti.

In tale sede viene preliminarmente precisato che *“le amministrazioni sono tenute a indicare nel PTPCT come e in che misura fanno ricorso alla misura”* e che il PTPCT stesso *“può rinviare a ulteriori atti organizzativi che disciplinano nel dettaglio l'attuazione della misura”*. Al riguardo, è

chiarito che a tal fine *“possono essere utili i regolamenti di organizzazione del personale o altri provvedimenti di carattere generale”* e che è *“comunque necessario che il PTPCT chiarisca sempre qual è l’atto a cui si rinvia”*.

Viene fatta distinzione tra la rotazione ordinaria e il diverso istituto della rotazione straordinaria, prevista dal d.lgs. n. 165/2001 (art. 16, co. 1, lett. 1-*quater*) come misura successiva al verificarsi di fenomeni corruttivi (ossia nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva).

Ciò premesso, è confermata la funzione preventiva della misura organizzativa, *“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”*.

Il documento evidenzia altresì le implicazioni formative della rotazione, in un duplice senso: da un lato, la rotazione costituisce anche *“un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore”*; dall’altro, la rotazione va vista come *“strumento ordinario di organizzazione e utilizzo ottimale delle risorse umane da non assumere in via emergenziale o con valenza punitiva”* e dunque va *“accompagnata e sostenuta anche da percorsi di formazione che consentano una riqualificazione professionale”*. D’altro canto, come meglio precisato nell’*Allegato 2* al PNA 2019, *“una formazione di buon livello (...) può contribuire (...) [a] instaurare un processo di pianificazione volto a rendere fungibili le competenze, che possano porre le basi per agevolare nel lungo periodo il processo di rotazione [stesso]”*.

Viene poi precisato che la rotazione del personale va considerata *“in una logica di necessaria complementarità con le altre misure di prevenzione della corruzione”*, specie nei casi di difficoltà applicative sul piano organizzativo: in tale prospettiva, il PNA 2019 chiarisce che la misura *“deve essere impiegata correttamente (...) senza determinare inefficienze e malfunzionamenti”*. Ne consegue l’indicazione per cui *“ove non sia possibile utilizzare la rotazione (...), le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possano avere effetti analoghi”*, tra le quali il Piano suggerisce, a titolo esemplificativo *“la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscano una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l’isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza interna delle attività (...); l’articolazione delle competenze”*.

Il Piano 2019 conclude precisando che *“restano (...) ferme le discipline speciali di rotazione previste per particolari categorie di personale non contrattualizzato”*, personale nel cui ambito, come noto, rientrano anche i dipendenti della Consob (art. 3, co. 2, d.lgs. n. 165/2001).

Nel precisare meglio i riferiti concetti, l’*Allegato 2* al PNA 2019, dopo aver premesso che, nell’ipotesi in cui non sia possibile realizzare la rotazione, *“è necessario che le amministrazioni motivino adeguatamente nel PTPCT le ragioni della mancata applicazione dell’istituto”*, specifica che *“le amministrazioni sono comunque tenute ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di*



*corruzione (...) [implementando] altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione (...)*”.

Sul punto, a mero titolo di esempio, il predetto *Allegato* suggerisce modalità operative poste in essere dal dirigente “*che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio*”, meccanismi di condivisione delle fasi procedurali “*nelle aree identificate come più a rischio e per le istruttorie più delicate*” e l’attuazione di una corretta articolazione dei compiti e delle competenze “*per evitare che l’attribuzione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto non finisca per esporre l’amministrazione a rischi di errori o comportamenti scorretti (...) avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente, cui compete l’adozione del provvedimento finale*”.

In ordine all’ambito soggettivo di applicazione della misura, premesso che il PNA 2019 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 precisa che “*dalla lettura sistematica delle disposizioni normative e tenuto conto della finalità sostanziale e dello scopo della norma e (...) in continuità con le indicazioni già fornite dall’Autorità (...) l’ambito soggettivo sia riferito a tutti i pubblici dipendenti*”.

Il suddetto *Allegato 2* al PNA 2019 evidenzia poi 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, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. In proposito va escluso “*che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell’azione amministrativa*”; inoltre, può 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 “*propedeutiche alla rotazione*”.

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.

Nondimeno, l’attuazione della rotazione richiede una programmazione anche nell’ambito del PTPCT, in cui andranno altresì chiariti i criteri di riferimento<sup>18</sup>, previa utile informativa sindacale<sup>19</sup>. Interessante, al riguardo, rilevare che l’*Allegato 2* al PNA 2019 chiarisce, come sopra anticipato, che “*se è necessario che il PTPCT di ogni amministrazione contenga i criteri di rotazione, lo stesso, invece, può rinviare la disciplina della rotazione a ulteriori atti organizzativi*”, precisando che, “*a tal fine possono essere utili i regolamenti di organizzazione sul personale o altri provvedimenti di*

---

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

<sup>19</sup> L’ANAC tuttavia precisa che “*ciò non comporta un’apertura di una fase di negoziazione in materia*”.

*carattere generale già adottati*”, essendo comunque necessario che *“il PTPCT (...) chiarisca sempre qual è l’atto a cui si rinvia”*. Come appresso si specificherà, la rotazione del personale trova adeguata e puntuale declinazione nel nuovo ordinamento delle carriere in vigore presso l’Istituto di riferimento dal 2016, recepito dalla Consob con il nuovo Regolamento del personale (approvato con delibera 21621/2020, resa esecutiva con d.p.c.m. del 18 marzo 2021) in vigore a far data dal 1° luglio 2021. Spetta infine al RPCT monitorare l’attuazione della misura e il coordinamento con le misure formative, dandone conto nella Relazione annuale.

Quanto sopra premesso, l’art. 2 del d.l. n. 95 del 1974 (conv. dalla l. n. 216/1974) prevede 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”*.

Come già precisato, la Consob, con delibera n. 21621/2020 ha approvato il nuovo Regolamento del personale, con cui ha recepito la *“riforma delle carriere”* adottata dalla Banca d’Italia nel 2016. Le disposizioni del nuovo Regolamento, in vigore dal 1° luglio 2021, prevedono di pervenire a modalità gestionali in grado di facilitare l’attuazione della rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione, introducendo, tra l’altro, la temporaneità per gli incarichi di responsabilità organizzativa (con ciò favorendo la sistematica rotazione del personale sulle posizioni oggetto di nuovo incarico mediante un sistema di *vacancy*) e, del pari, prevedendo un analogo sistema (denominato *job posting*) per le posizioni cui non corrisponde l’assunzione di responsabilità organizzativa.

Peraltro, i criteri in base ai quali avviare la misura della rotazione terranno in particolare considerazione aspetti di carattere squisitamente gestionale, accanto a quelli di prevenzione della corruzione. Al riguardo, sono stati avviati studi volti a definire un modello operativo per procedere all’avviatori una prima fase della rotazione del personale.

Un cenno a parte merita poi l’istituto della cd. *“rotazione straordinaria”*, prevista dall’art. 16, co. 1, lett. l-*quater* del d.lgs. n. 165/2001, *“come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi”*, adottata *“in una fase del tutto iniziale del procedimento penale”*; la norma *de qua* prevede la rotazione *“del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva”*.

L’ANAC, sul punto, ha adottato la delibera 215/2019, recante *“Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all’art. 16, comma 1, lettera l-*quater*, del d.lgs. n. 165 del 2001”*.

La disposizione in discorso, prevista per i dipendenti il cui rapporto di pubblico impiego è disciplinato dallo stesso d.lgs. n. 165/2001, non trova diretta applicazione nei confronti del c.d. *“personale in regime di diritto pubblico”*, cui appartengono anche i dipendenti della Consob (art. 3, co. 1, dello stesso d.lgs. n. 165/2001).

Nondimeno, il Regolamento del personale della Consob prevede norme a presidio dell’Istituto nel caso di dipendenti sottoposti a procedimenti penali.

#### 5.1.4 Astensione in caso di conflitto di interessi

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 relativo 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 per il personale. Quest'ultimo prevede che “[I]l dipendente evita qualsiasi situazione che possa dar luogo a conflitti d'interesse” e che in ogni caso “[S]ituazioni di potenziale conflitto d'interesse vengono portate a conoscenza dei diretti superiori”, altresì disponendo la continuazione dei doveri in materia anche nell'anno successivo alla cessazione del rapporto di impiego con la Consob.

A queste disposizioni si aggiungono poi, ancora più analiticamente, le regole inserite nella “Procedura di segnalazione di situazioni di conflitto di interessi”, adottata con Ordine di servizio 24/2014 in data 16 luglio 2014.

Nella citata Procedura 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, già in vigore in Consob fin dal PTPCT 2015-2017, è oggetto di costante attenzione per assicurarne l'allineamento con le modifiche legislative e regolamentari, nonché con gli orientamenti emanati dall'ANAC, tenuto conto delle precisazioni contenute nel PNA 2019.

Con riferimento al tema del conflitto di interessi nell'ambito dei contratti pubblici, si segnala che l'art. 42 del Codice dei contratti (d.lgs. 50/2016 s.m.i.) prevede specifiche disposizioni volte a prevenire e risolvere in modo efficace ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure ad evidenza pubblica.

In adempimento delle predette previsioni, il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) e i soggetti coinvolti nelle procedure acquisitive sono tenuti ad astenersi in caso di conflitto di interessi; sono, inoltre, acquisite e conservate agli atti (con menzione nei verbali di gara) le dichiarazioni dei componenti dei seggi e delle commissioni giudicatrici circa l'insussistenza delle cause di incompatibilità e di astensione di cui agli artt. art. 42 e 77, commi, 5 e 6 del d.lgs. 50/2016 s. m. i. (oltre che le dichiarazioni circa la mancanza di condanne, con sentenza passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 35 -bis del d.lgs. 165/2001 s.m.i.).

### 5.1.5 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.

Il PNA 2019 richiama l'attenzione sulla "*necessità di inserire nel PTPCT una specifica misura volta a garantire che la dichiarazione sia acquisita tempestivamente, in tempo utile per le dovute verifiche ai fini del conferimento dell'incarico*". In particolare, il PNA 2019 suggerisce l'individuazione, all'interno del PTPCT, di una "*specifica procedura di conferimento degli incarichi tale da garantire:*

- *la preventiva acquisizione della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità da parte del destinatario dell'incarico;*
- *la successiva verifica entro un congruo arco temporale da predefinire;*
- *il conferimento dell'incarico solo all'esito positivo della verifica (...);*
- *la pubblicazione contestuale dell'atto di conferimento dell'incarico, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 e della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità ai sensi dell'art. 20, co. 3, del d.lgs. 39/2013*".

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, l'introduzione di misure, ulteriori rispetto a quelle già in essere, 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 presidi ulteriori rispetto a quelli già esistenti, idonei ad attuare la predetta misura.

Sul punto non va tuttavia trascurata la 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.

### **5.1.6 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. 17, Parte I; art. 15, Parte II) sono sottoposte a preventiva autorizzazione e/o ad obblighi di preventiva segnalazione da parte dei dipendenti nei confronti dell’Amministrazione. Le cennate disposizioni, peraltro, declinano la tipologia delle attività ammesse ovvero precluse ai dipendenti, in linea con quanto suggerito dal PNA 2019, per cui la possibilità di svolgere incarichi extra-istituzionali assolve una funzione *“di crescita professionale, culturale e scientifica nonché di valorizzazione di un’opportunità personale che potrebbe avere ricadute positive sullo svolgimento delle funzioni istituzionali ordinarie da parte del dipendente”*.

### **5.1.7 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’inconferibilità 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 vigente 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, ove necessario, la normativa speciale esistente con le disposizioni del decreto legislativo.

### **5.1.8 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 della 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. Le disposizioni del presente articolo si applicano ai componenti degli organi di vertice e ai dirigenti della Banca d'Italia e dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni per un periodo, non superiore a due anni, stabilito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare previo parere della Banca centrale europea, che viene richiesto entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione».*

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»<sup>20</sup>.*

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 all'art. 29-bis, legge n. 262/2005.

Va precisato, per completezza, che sulla materia sono in corso progetti di complessiva rivisitazione nell'ambito di un più ampio progetto volto ad innovare e semplificare la legislazione esistente in materia di mercati finanziari, ivi inclusa la disciplina del personale delle Autorità di vigilanza del settore, allo studio presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze; quest'ultimo, nel corso del 2022, anche tenuto conto delle indicazioni provenienti da istituzioni internazionali (cfr., in punto, il rapporto *OECD Capital Market Review of Italy 2020*, disponibile nel sito internet <https://www.oecd.org/corporate/ca/OECD-Capital-Market-Review-Italy.pdf>), ha posto in consultazione un documento denominato "*Libro verde sulla competitività dei mercati finanziari italiani a supporto della crescita*" (disponibile all'indirizzo [https://www.dt.mef.gov.it/it/dipartimento/consultazioni\\_pubbliche/consultazione\\_libro\\_verde.html](https://www.dt.mef.gov.it/it/dipartimento/consultazioni_pubbliche/consultazione_libro_verde.html); gli esiti della consultazione sono stati anch'essi pubblicati all'indirizzo [https://www.dt.mef.gov.it/it/dipartimento/consultazioni\\_pubbliche/consultazione\\_libro\\_verde.html](https://www.dt.mef.gov.it/it/dipartimento/consultazioni_pubbliche/consultazione_libro_verde.html)).

Deve, comunque, rilevarsi che, anche prima della predetta disposizione legislativa, 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).

### **5.1.9 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.

Peraltro, il PNA 2019 fa presente che "*l'ordinamento ha predisposto, con ritmo crescente, tutele di tipo preventivo e non sanzionatorio, volte a impedire (...) la permanenza delle cariche pubbliche di persone coinvolte in procedimenti penali, nelle diverse fasi di tali procedimenti*", in tal senso procedendo alla disamina delle diverse disposizioni normative in materia (in particolare, legge n. 97 del 2001, nuovo art. 35-bis del d.lgs. n. 165 del 2001 – che, tuttavia, "*si rivolge alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001*" – e d.lgs. n. 39 del 2013).

---

<sup>20</sup> 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 [...]».



Al riguardo, mentre per quel che concerne le statuizioni della legge n. 97 del 2001 l'ordinamento del personale dell'Istituto già prevede disposizioni in linea con le statuizioni stesse, si valuterà, ove necessario, l'adozione di misure specifiche, ulteriori rispetto a quelle già in essere, utili a prevenire il rischio di attribuzione dei compiti sopra specificati a soggetti nei confronti dei quali sia stata emessa condanna penale.

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

L'art. 1, comma 51, della legge n. 190/2012 ha introdotto l'art. 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001<sup>21</sup>, 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.

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. Inoltre le "Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. *whistleblowing*)" (adottate dall'ANAC con determina 6/2015) hanno aggiunto la previsione, sebbene in via solo preferenziale, di procedure informatizzate per la ricezione e gestione delle segnalazioni.

Il *whistleblowing* è una misura di carattere trasversale che 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 PTPCT 2019/2021, nel 2019 è stata adottata la procedura organizzativa per il *whistleblowing*, cioè per la ricezione e la gestione delle segnalazioni di violazioni da parte dei dipendenti della Consob. La procedura - pubblicata sulla rete intranet dell'Istituto - prevede l'acquisizione delle segnalazioni suddette in formato cartaceo. Ciò peraltro in conformità a quanto previsto nelle stesse Linee guida sopra richiamate recanti, come detto, una indicazione meramente preferenziale (e non obbligatoria) per l'adozione di una procedura informatizzata. Inoltre, la procedura cartacea adottata dalla Consob per la gestione delle segnalazioni risponde alle indicazioni dell'ANAC, prevedendo la "*trasmissione cartacea della segnalazione in busta chiusa indirizzata al RPCT con la dicitura riservata personale*".

---

<sup>21</sup> Il contenuto dell'art. 54-bis è stato poi modificato dall' art. 1, comma 1, della legge 30 novembre 2017 n.179.

Nel 2019 l'ANAC aveva già reso disponibile per il riuso l'applicazione informatica “*Openwhistleblower*” per l'acquisizione e la gestione - nel rispetto delle garanzie di riservatezza previste dalla normativa vigente - delle segnalazioni di illeciti da parte dei pubblici dipendenti, così come raccomandato dal disposto dell'art. 54-*bis*, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001 e previsto dalle Linee Guida di cui alla Determinazione n. 6 del 2015.

Tuttavia il test dell'applicazione informatica resa disponibile da ANAC, al fine di verificare la fattibilità di un eventuale riuso della stessa, non ha dato esito positivo, essendosi riscontrati problemi tecnici relativamente alla gestione e alla visualizzazione delle segnalazioni ricevute. L'esito della prova ha pertanto suggerito l'opportunità di attendere il rilascio di eventuali aggiornamenti software e di continuare ad impiegare il solo canale cartaceo per la ricezione delle segnalazioni.

Nella seconda metà del 2020 l'ANAC ha rilasciato una nuova *release software* della piattaforma e la Consob ha deciso di avviare le attività informatiche per la sua installazione e una nuova fase di sperimentazione.

Nella prima metà del 2021 è stata installata la piattaforma. Si è pertanto proceduto ad una nuova sperimentazione che ha anche condotto all'adozione di talune modifiche (come ad es. l'eliminazione della possibilità di selezionare l'istruttore cui inoltrare la segnalazione, per mantenere il RPCT quale unico canale di ricezione).

A breve distanza di tempo l'ANAC ha poi emanato le nuove Linee Guida in materia (delibera n. 469 del 9 giugno 2021) contenenti previsioni non totalmente in linea con alcune impostazioni della summenzionata piattaforma. In aggiunta, nelle premesse delle stesse Linee Guida è contenuto l'avvertimento del “*carattere transitorio*” delle stesse “*nei limiti in cui potranno essere successivamente adeguate rispetto al recepimento della ... Direttiva [2019/1937]<sup>22</sup>”, riservandosi pertanto “di adeguare, eventualmente, il [presente] documento al contenuto della legislazione di recepimento da adottarsi entro il 17 dicembre 2021”<sup>23</sup>.*

Il 9 dicembre 2022, il Governo ha approvato, in esame preliminare, uno schema di decreto legislativo, in attuazione della legge 4 agosto 2022, n. 127, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea (legge di delegazione europea 2021). L'atto intende trasporre nel nostro ordinamento la sopracitata direttiva (UE) 2019/1937.

L'atto del Governo, successivamente all'esame e al rilascio del parere da parte delle Commissioni parlamentari, sarà poi adottato tramite decreto legislativo.

Sarà pertanto necessario riesaminare la procedura organizzativa per il *whistleblowing*, alla luce delle novità normative che interverranno nel corso dell'anno, tenuto altresì conto degli orientamenti espressi dall'ANAC nelle relative Linee Guida.

---

<sup>22</sup> Trattasi della Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (in G.U.U.E. L 305, 26.11.2019, p. 17–56).

<sup>23</sup> Termine previsto dalla legge di delegazione europea 2019-2020 (legge n. 53 del 22 aprile 2021).

Nel mese di ottobre, in conformità a quanto previsto dal punto 2.4 (Report e controllo) della Procedura per la gestione delle segnalazioni interne - a tenore del quale «[a]l fine di sensibilizzare i dipendenti, il RPCT pubblica nel sito intranet e invia a tutto il personale, una volta all'anno, una comunicazione in cui sono illustrate la finalità dell'istituto del "whistleblowing" e il link alla procedura per il suo utilizzo» - si è proceduto a pubblicare nella pertinente sezione del sito intranet dell'Istituto, una comunicazione del RPCT che ha richiamato l'attenzione sull'esistenza della disciplina vigente (anche mediante pubblicazione del link alla normativa interna).

Anche nel 2022, così come negli anni precedenti, il RPCT non ha ricevuto segnalazioni di condotte illecite riconducibili al cd. *whistleblowing*.

### 5.1.11 Formazione

La formazione "in materia di etica, integrità ed altre tematiche inerenti al rischio corruttivo" 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.

Al riguardo, il PNA 2019 precisa che "l'incremento della formazione dei dipendenti, l'innalzamento del livello qualitativo e il monitoraggio sulla qualità della formazione erogata in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza possono costituire obiettivi strategici che gli organi di indirizzo dell'amministrazione sono tenuti a individuare quale contenuto necessario del PTPCT".

Più nello specifico, la legge n. 190 del 2012 prescrive all'RPCT la definizione di "procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione", a tal fine stabilendo che "il Piano debba prevedere, per le attività a più elevato rischio di corruzione, percorsi e programmi di formazione, anche specifici e settoriali (...) sui temi dell'etica e della legalità". Peraltro, in aggiunta al "modello tradizionale di lezione frontale" secondo il quale è normalmente impostata l'attività formativa in materia di prevenzione della corruzione, il PNA 2019 suggerisce di arricchire la programmazione e attuazione della formazione affinché questa "sia sempre più orientata all'esame di casi concreti calati nel contesto delle diverse amministrazioni e costruisca capacità tecniche e comportamentali nei dipendenti pubblici".

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 2022 è stata data attuazione alla misura, sia con riferimento alla formazione di livello generale rivolta a tutto il personale, sia con riferimento alla formazione specifica, in particolare rivolta ai componenti del Gruppo di Supporto al RPCT.

Per quanto concerne la formazione di livello generale, si sono tenute due iniziative rivolte a tutto il personale della Consob: l'evento "*Autorità Indipendenti, Anticorruzione e Whistleblowing: le questioni aperte*", organizzato in collaborazione con l'Università degli Studi Tor Vergata e con la presenza, tra le Autorità Indipendenti, di Banca d'Italia, ANAC, AGCM, AGCOM e Garante Privacy. La seconda iniziativa per la formazione generale è stata il seminario interno, organizzato dalla Consulenza Legale della Consob ed aperto a tutto il personale, sulla materia dell'accesso documentale e dell'accesso civico generalizzato, con riferimento particolare agli atti della Consob.

Per quanto riguarda la formazione di livello specifico, nel corso dell'anno 2022 è stata erogata formazione ai componenti del Gruppo di Supporto al RPCT su molteplici temi, quali quelli relativi alla costruzione di un sistema di indicatori di esposizione al rischio corruttivo, alla mappatura integrata dei processi e alla valutazione del rischio corruttivo, alla trasparenza e all'anticorruzione nell'ambito specifico degli appalti pubblici, al *whistleblowing*, agli orientamenti per la pianificazione dell'anticorruzione e della trasparenza nel solco della semplificazione, all'assolvimento degli obblighi di pubblicazione sui siti web della PA. È stata altresì realizzata la partecipazione all'ottava edizione della giornata RPCT dal titolo "*Valore pubblico, Pnrr e Pna 2022*", alla quale hanno preso parte, oltre al Responsabile RPCT Consob, alcuni componenti del Gruppo di Supporto.

Nel corso del 2023 è intendimento di dare attuazione alla misura prevedendo la partecipazione - sia del Gruppo di Supporto al RPCT, sia dei referenti delle Unità Organizzative - ad interventi formativi principalmente focalizzati sui temi oggetto di aggiornamento.

### **5.1.12 Patti di integrità**

Tra gli strumenti di prevenzione e contrasto alla corruzione figurano anche i cosiddetti Patti di integrità.

Prima dell'entrata in vigore della l. 190/2012 s.m.i. i predetti strumenti, unitamente ai Protocolli di legalità, trovavano fondamento normativo nell'art. 176, comma 3, lett. e) del previgente Codice degli appalti di cui al d.lgs. 163/2006 sm.i., che, con specifico riferimento agli appalti di infrastrutture strategiche e, dunque, agli appalti connessi alla realizzazione di "grandi opere", disponeva che il soggetto aggiudicatore provvedesse alla stipula "*[...] di appositi accordi con gli organi competenti in materia di sicurezza nonché di prevenzione e repressione della criminalità, finalizzati alla verifica preventiva del programma di esecuzione dei lavori in vista del successivo monitoraggio di tutte le fasi di esecuzione delle opere e dei soggetti che le realizzano*".

Successivamente, constatata l'efficacia deterrente di tali Accordi, analoghe clausole sono state inserite nella documentazione di gara relativamente ad altre tipologie di appalto (e, dunque, non solo agli appalti connessi alla realizzazione di "grandi opere"), con il dichiarato intento di arginare i tentativi

di illecite interferenze anche nelle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture di impatto economico minore. Tuttavia, la mancanza di una espressa previsione normativa per tali clausole ha reso, negli anni, non univoco l'indirizzo giurisprudenziale in merito alla legittimità della introduzione delle stesse nella *lex specialis*.

L'entrata in vigore della l. 190/2012 s.m.i., dettando disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione, ha di fatto dato veste normativa ai Protocolli di legalità ed ai Patti di Integrità<sup>24</sup>.

Più specificamente, con l'art. 1, comma 17, della predetta l. 190/2012 s.m.i. il legislatore ha disposto che *“le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara”*, recependo, di fatto, l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui *“[...] tali mezzi sono posti a tutela di interessi di rango sovraordinato e gli obblighi in tal modo assunti discendono dall'applicazione di norme imperative di ordine pubblico, con particolare riguardo alla legislazione in materia di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata nel settore degli appalti.”* (cfr., *ex multis* Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066; Cons. St., 8 maggio 2012, n. 2657”).

Da ultimo il d.l. 76/2020, conv. in l. 120/2020 s.m.i.<sup>25</sup>, introducendo l'art. 83 *bis* nell'ambito del d.lgs. 159/2011 s.m.i. (recante *“Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136”*), nel disciplinare i Protocolli di legalità ha introdotto una nuova causa di esclusione o di risoluzione facoltativa, rappresentata dal mancato rispetto di detti Protocolli.

I Bandi-tipo dell'Anac (da ultimo, in particolare, il Bando-tipo n. 1/2022<sup>26</sup>) hanno, dunque, espressamente annoverato il mancato rispetto dei Protocolli di legalità/Patti di integrità tra le cause tassative di esclusione.

Si evidenzia, inoltre, che nella fase esecutiva dell'appalto i Patti di che trattasi esplicano i tipici effetti contrattuali, determinando, in caso di inadempimento, l'esperibilità dei relativi rimedi (risoluzione

---

<sup>24</sup> Sebbene entrambi gli istituti (Protocolli di legalità e Patti di integrità) richiamati dal citato art. 1, comma 17, della l. 190/2012 s.m.i. e nel Bando-tipo n. 1/2022 siano riconducibili al più ampio *genus* degli accordi, essi, tuttavia, sono contraddistinti da alcune significative differenze.

I protocolli di legalità sono stati ricondotti dalla giurisprudenza prevalente nell'alveo degli accordi tra Amministrazioni pubbliche (disciplinati dall'art. 15 della l. 241/1990 s.m.i.), stipulati, nello specifico, tra quelle competenti in materia di sicurezza (solitamente le Prefetture - U.T.G) e le Amministrazioni aggiudicatrici, ai fini del contenimento dell'illegalità e del controllo delle opere pubbliche; nell'ambito di tali Protocolli sono concordate apposite clausole di integrità, unitamente all'obbligo per le Amministrazioni stipulanti di recepirle nelle proprie procedure di gara.

Diversamente, i Patti di integrità - pur essendo qualificabili come accordi aventi ad oggetto, al pari dei Protocolli di legalità, la regolamentazione di comportamenti ispirati ai principi di legalità, lealtà, trasparenza e correttezza - sono documenti contenenti apposite clausole (definite unilateralmente da una Amministrazione/Stazione Appaltante o recepite da precedenti Protocolli di legalità) che, a seguito dell'inserimento tra gli atti di gara, assumono la connotazione di *lex specialis* di gara e, per l'effetto, costituiscono la condizione per la partecipazione alla gara stessa o una causa di esclusione, i cui effetti si verificano in caso di mancata accettazione dell'operatore economico concorrente.

<sup>25</sup> Il d.l. 76/2020, convertito in l. 120/2020 s.m.i., recante *“Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali”* noto anche come *“Decreto semplificazioni”*, riporta, tra le altre, anche talune disposizioni in materia di contratti pubblici; in particolare, detto decreto, in forza anche delle modifiche intervenute dapprima con il d.l. 77/2021, conv. in l. 108/2021 e, poi, con la l. 79/2022, oltre ad apportare talune modifiche al Codice dei contratti di cui al d.lgs. 50/2016 s.m.i. ha introdotto una disciplina transitoria (fino al 30 giugno 2023) e derogatoria al Codice dei contratti stesso con riferimento, in particolare, alle *“procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici durante il periodo emergenziale in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia”* (art. 1) e alle *“procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sopra soglia”* (Art. 2).

<sup>26</sup> Tale Bando-tipo, da ultimo aggiornato in forza della Delibera n. 154 del 16 marzo 2022, tipizza la disciplina della procedura aperta telematica per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari sopra soglia comunitaria con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo,

del contratto, risarcimento del danno), fatta salva l'adozione delle cautele previste dalla normativa vigente ed indicate da A.N.AC.

In Consob è stato a suo tempo elaborato, in collaborazione con gli uffici Amministrazione e Contratti di Roma e Milano coordinati nell'ambito della Divisione Amministrazione, un testo standard di Patto di integrità. Il predetto documento (che viene sottoscritto dal Responsabile della Divisione Amministrazione e dal legale rappresentante 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 la espressa previsione che la sottoscrizione e consegna del medesimo, unitamente all'offerta, è obbligatoria e prevista a pena di esclusione dalla procedura. Tale documento impegna, altresì, 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”*.

A partire dal mese di gennaio 2017, dunque, nell'ambito delle procedure selettive indette dalla Consob è stata inserita nei Capitolati una clausola *ad hoc* contenente il riferimento al Patto di Integrità ed il vincolo ad attenersi alle relative disposizioni. Inoltre, nella documentazione di ciascuna gara è sancito l'obbligo per tutti gli operatori economici concorrenti - pena l'esclusione dalla gara<sup>27</sup> - di sottoscrivere e consegnare, congiuntamente all'offerta, il Patto di Integrità, che, previamente sottoscritto dalla Consob, costituisce parte integrante e sostanziale della documentazione di gara stessa.

L'obbligo di sottoscrizione del Patto di Integrità è stato, altresì, inserito nelle procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara con un unico operatore economico (ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. b) d.lgs. 50/2016 s.m.i.) nonché negli affidamenti diretti (attualmente disciplinati dall'art. 1, comma 2, lett. a), d.l. 76/2020 conv. in l. 120/2020 s.m.i.) ed è tradotto anche in inglese per consentirne la sottoscrizione da parte di operatori esteri.

Detto obbligo è, altresì, previsto nell'ambito della documentazione di gara relativa alle procedure acquisitive espletate dalla Consob congiuntamente ad altre Autorità, quali Agcm, Banca d'Italia, Ivass, Anac, Acn, di cui si dirà più diffusamente nella sezione *“Area di rischio contratti pubblici”*.

In tutti i contratti è, inoltre, inserita una clausola risolutiva espressa per l'ipotesi di violazione delle disposizioni contenute nel Patto di integrità di che trattasi.

L'attuazione della misura è stata oggetto di monitoraggio e non sono stati rinvenuti casi di mancata attuazione.

### **5.1.13 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile**

Il PNA 2019 raccomanda alle amministrazioni di realizzare forme di consultazione volte a sollecitare la società civile e le organizzazioni portatrici di interessi collettivi a formulare proposte da valutare in sede di elaborazione del PTPCT. A partire dal 2022 la Consob dà attuazione a questa raccomandazione prevedendo che i soggetti interessati possano formulare le proprie proposte in tema di Piano Anticorruzione mediante mail da inviare all'indirizzo [rpct@consob.it](mailto:rpct@consob.it).

---

<sup>27</sup> Fatta salva la possibilità di sanare l'eventuale mancata allegazione del Patto di integrità in sede di presentazione dell'offerta mediante l'istituto del soccorso istruttorio di cui all'art. 83, comma 9, d.lgs. 50/2016 s.m.i.

In via più generale, il PNA 2019 evidenzia il ruolo della società civile nel sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza, sotto il duplice profilo di diritto e dovere alla partecipazione. Del resto, l'attivo coinvolgimento e la partecipazione consapevole della società civile sono richiamati anche in molte norme sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione di più alti livelli di trasparenza. Ad esempio, il d.lgs. 33/2013 (art. 1 co. 2), nel riferirsi alla normativa sulla trasparenza sancisce che essa è “*condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di un'amministrazione aperta al servizio del cittadino*”. In quest'ottica, il Piano Nazionale Anticorruzione prevede la realizzazione di azioni di sensibilizzazione e contatto con la società civile al fine di promuovere la cultura della legalità e di coinvolgere la cittadinanza - attraverso una efficace comunicazione - nella strategia di prevenzione dei fenomeni di corruzione.

Nel Piano sono stati indicati gli *stakeholder* con i quali la Consob intrattiene contatti istituzionali. Ma stakeholder sono anche i cittadini.

Nel più ampio quadro dei rapporti con i cittadini si colloca l'istituzione da parte della Consob dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie (ACF), in linea con il progetto denominato “Carta degli Investitori” avviato nel 2014 e in attuazione del d.lgs. n. 130/2015, adottato in recepimento della Direttiva 2013/11/UE (cd. Direttiva sull'ADR - *Alternative Dispute Resolution*).

L'ACF è un organismo di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra investitori “retail” e intermediari, in caso di violazione degli obblighi di diligenza, correttezza, informazione e trasparenza nella prestazione dei servizi di investimento o del servizio di gestione collettiva del risparmio: esso è operativo dal 9 gennaio 2017.

I risultati dei primi anni di attività consentono di affermare che l'ACF ha contribuito con i propri orientamenti - pubblicati, oltre che nelle Relazioni Annuali, anche mensilmente in formato di “Pillole dell'Arbitro” sul proprio sito istituzionale - a favorire, da una parte, una maggiore consapevolezza da parte degli investitori nelle proprie scelte di investimento, non abdicando *ex ante* al proprio diritto di chiedere ed ottenere ogni informazione ritenuta utile e, dall'altra parte, a garantire una maggiore responsabilizzazione da parte degli intermediari, contribuendo ad elevare la qualità delle procedure di trattamento dei reclami.

Per il futuro è intendimento dell'ACF realizzare più frequenti iniziative di confronto con gli *stakeholders* e con le associazioni rappresentative, al fine di ricevere *feedback* sull'attività sinora svolta e sulla qualità percepita dei servizi erogati, nonché iniziative formative e informative modellate sul profilo e sulle esigenze degli investitori *retail*.

Analoghe iniziative di educazione finanziaria sono promosse dalla Consob che dedica grande attenzione alle applicazioni dell'economia comportamentale alla regolamentazione dei mercati finanziari. In particolare, nel mese di ottobre 2022 si è svolta la quinta edizione del Mese dell'educazione finanziaria, organizzata dal Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria.

Dal 3 al 9 ottobre, inoltre, su è svolta la sesta edizione della Settimana Mondiale dell'Investitore (*World Investor Week 2022*), evento promosso dall'*International Organization of Securities Commissions* (IOSCO) con l'obiettivo di sensibilizzare il pubblico sull'importanza dell'educazione

finanziaria, al fine di promuovere capacità di comprensione e autonomia di giudizio nell'assumere decisioni finanziarie nel contesto della vita reale, soprattutto in fasi di incertezza come quella vissuta negli ultimi anni a causa della pandemia.

Inoltre, nell'ambito della interlocuzione con le associazioni di categoria dei soggetti vigilati, sia nell'ambito dell'attività di interpretazione della normativa di settore, sia in sede di consultazione finalizzata alla predisposizione della normativa secondaria, come illustrato nel paragrafo dedicato al contesto esterno, nel mese di giugno 2018 è stato anche istituito, presso la Consob, il Comitato degli Operatori di Mercato e degli Investitori (COMI).

Negli ultimi anni, nel perseguimento istituzionale degli obiettivi di tutela del risparmio, è stata intensificata l'attività di diffusione delle informazioni circa i temi istituzionali mediante 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 anche attraverso incontri sul territorio.

In tema di *investor education*, la Consob, tramite suoi esponenti, è parte del “Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria”, istituito presso il MEF, con il compito di programmare e promuovere iniziative di sensibilizzazione ed educazione finanziaria per migliorare in modo misurabile le competenze dei cittadini italiani in materia di risparmio, investimenti, previdenza, assicurazione.

Il comitato è composto da: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Istruzione, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero del Lavoro, Banca d'Italia, Consob, Covip, Ivass, Ocf, Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti.

## 5.2 Le misure “specifiche”

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 particolari ambiti, così sintetizzabili:

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

L'individuazione delle misure specifiche ha consentito di pervenire ad una mappatura delle stesse e di distinguere tra quelle già attuate e in vigore e quelle che devono essere ancora implementate. 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 adeguati.

A titolo esemplificativo, di seguito sono elencate alcune delle misure specifiche adottate all'interno dell'Istituto:

- Controlli e verifiche:
  - Coinvolgimento dell'intero Team ispettivo
  - Collegialità delle decisioni
  - Presenza 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 più avvocati
  
- Flussi informativi:
  - Acquisizione di elementi informativi da altre Autorità / UU.OO. interne all'Istituto
  - Formalizzazione delle richieste.
  
- Formazione:
  - Formazione specifica e aggiornamento sulla materia oggetto di vigilanza.
  
- 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.

- Standardizzazione:
  - Adozione di format, elaborazione di disposizioni e linee guida di carattere generale e ad hoc su specifici argomenti, anche con l'ausilio di team specialistici
  - Delibere e disposizioni
  - Regolamentazione della documentazione da produrre / fornire
  - Elaborazione di report periodici concernenti le principali caratteristiche di specifiche operazioni
  - Policy di vigilanza
  - Prassi e procedure interne
  - Regolamentazione specifica di settore
  - Tempi predefiniti per lo svolgimento di attività

La realizzazione di alcune ulteriori misure specifiche ancora da attuare, principalmente di natura organizzativa e informatica - che riguardano solo 12 processi (pari a circa il 5% del totale) - è prevista prevalentemente entro la fine del 2023 e sarà oggetto di specifico monitoraggio.

### 5.3 L'area dei contratti pubblici

Nell'ambito della specifica «Area di rischio contratti pubblici», a seguito dell'aggiornamento dei processi dell'Istituto alla data del 30 giugno 2022, i principali processi relativi a detta Area - rientrante nelle cosiddette «Aree generali» - di cui sono *owner* sia l'Ufficio Amministrazione e Contratti di Roma sia l'Ufficio Amministrazione e Contratti di Milano<sup>28</sup>, sono i seguenti:

- “*Gestione gare comunitarie e nazionali*” (nel cui novero sono ricomprese le procedure aperte, ristrette, competitive con negoziazione, dialoghi competitivi sopra e sotto soglia comunitaria);
- “*Gestione procedure negoziate con invito a più operatori economici*” (nel cui novero sono ricomprese le procedure negoziate sotto soglia comunitaria *ex art. 36, comma 2, d.lgs. 50/2016 s.m.i.*, le procedure negoziate sotto soglia comunitaria attualmente disciplinate dall'art. 1, comma 2, lett. b) del d.l. 76/2020, convertito in l. 120/2020 s.m.i. nonché le procedure negoziate *ex art. 63 del d.lgs. 50/2016 s.m.i.*, che prevedono l'invito a più operatori economici);
- “*Gestione di procedure di acquisto negoziate senza bando con un unico operatore economico*” (nel cui novero sono ricomprese le procedure *ex art. 63, comma 2, lett. b), d.lgs. 50/2016 s.m.i.* o le procedure di estrema urgenza che non consentono l'invito a più operatori economici);
- “*Affidamenti diretti con/senza previa indagine di mercato*” (nel cui novero sono ricomprese le procedure di affidamento diretto previste dall'art. 36, comma 2, lett. a), d.lgs. 50/2016 s.m.i. nonché le procedure di affidamento diretto attualmente disciplinate dall'art. 1, comma 2, lett. a) d.l. 76/2020, convertito in l. 120/2020 s.m.i.);
- “*Adesioni a convenzioni Consip*”;

---

<sup>28</sup>Si precisa, per completezza, che anche l'Ufficio Biblioteca, nei limiti di spesa di competenza, è *owner* del processo “*Affidamenti diretti con/senza previa indagine di mercato*”.

- “*Gestione procedure di affidamento di concessioni o convenzioni*” (si tratta di un ambito residuale rispetto alle procedure di cui sopra, come concessione di distributori o Convenzionamento asili nido);
- “*Gestione di contratti di fornitura, servizi e lavori*” (nel cui novero è ricompresa la fase esecutiva e la rendicontazione di tutti i contratti discendenti da ciascuna delle procedure ad evidenza pubblica di cui ai processi sopra descritti).

Nell’ambito dell’aggiornamento, operato dall’Istituto, della mappatura dei processi e della relativa valutazione dei rischi corruttivi, come descritto nel cap. 4 del presente Piano, si è proceduto anche alla valutazione dei rischi corruttivi afferenti i suddetti processi rientranti nell’«Area di rischio contratti pubblici», considerata per definizione dal legislatore ad “Alto” rischio di corruzione, al fine di valutare il rischio corruttivo residuo, alla luce delle misure di prevenzione adottate nel concreto contesto della Consob<sup>29</sup>.

Detta valutazione è stata operata tenendo conto, oltre che dell’approccio metodologico indicato nel PNA 2019, anche delle indicazioni rivenienti, per la specifica «Area di rischio contratti pubblici», dalla Determinazione dell’ANAC n. 12/2015, recante l’Aggiornamento per il 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione 2013/2016, nonché degli indirizzi del PNA 2022 (su cui ci si sofferma anche *infra*).

Si è quindi tenuto conto, nell’individuazione degli eventi rischiosi, delle diverse fasi di: «programmazione», «progettazione», «selezione del contraente», «verifica aggiudicazione e stipula del contratto»; la fase di «esecuzione e rendicontazione del contratto», relativa a tutti i contratti discendenti da ciascuna procedura a evidenza pubblica, è stata mappata e valutata nell’ambito dello specifico processo “*Gestione di contratti di fornitura di beni, servizi e lavori*”.

Rinviando per le relative risultanze a quanto analiticamente indicato nel citato **Allegato 1 – Gestione del rischio**, è emerso, per la maggior parte dei processi afferenti all’«Area di rischio contratti pubblici», un rischio residuo di corruzione di livello basso.

Benché, infatti, i rilevanti interessi economici connessi agli appalti pubblici rendano alto il livello di interesse “esterno”, tuttavia, il rispetto dei vincoli normativi e la stringente motivazione di tutti gli atti da parte degli Uffici preposti, unitamente ad un sistema di controlli molto strutturato, consentono di ridurre l’ambito discrezionale in tutte le fasi in cui si articolano i processi stessi, secondo le specificità proprie di ciascuno di essi.

Detti processi, inoltre, appaiono connotati da un altissimo livello di trasparenza, anche grazie alla informatizzazione ed alla tracciabilità delle attività sottostanti, oltre che in virtù del costante controllo degli atti e del presidio sul rispetto degli adempimenti degli obblighi di pubblicazione. La totale assenza di eventi corruttivi in passato, unitamente ad un sistema di misure generali e specifiche capillare e consolidato, presidiato anche dalla applicazione costante di numerosi indicatori di

---

<sup>29</sup> Si fa presente, per completezza, che sono stati mappati e valutati anche i seguenti processi, di cui sono *owner* sempre gli Uffici Amministrazione e Contratti di Roma e Milano, caratterizzati da minor grado di complessità rispetto a quelli strettamente afferenti alle procedure ad evidenza pubblica sopra indicati, e non rientranti (ad eccezione delle “*Acquisizioni da fondo economato*”) nelle cosiddette “Aree generali”:

“*Acquisizioni da fondo economato*”; “*Gestione anticipo fondi missione*”; “*Gestione dei beni immobili*”, “*Gestione dei beni immobili*”, “*Gestione Archivio centrale*”, “*Gestione dei servizi generali*”, “*Predisposizione della documentazione contabile*”, “*Gestione degli obblighi di trasparenza*”; “*Gestione delle richieste di accesso agli atti*”, “*Gestione delle istanze di accesso generalizzato*”. Per le relative risultanze si rimanda a quanto indicato nel citato **Allegato 1 – Gestione del rischio**.

attuazione (di cui si riferirà analiticamente nel prosieguo), strutturati tenendo conto delle linee di indirizzo dell'ANAC, hanno consentito di valutare, come detto, il rischio residuo di corruzione di livello per lo più basso.

In relazione alla fase di programmazione si segnala che la Consob elabora gli strumenti di programmazione previsti *ex lege* e, dunque, ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 50/2016 s.m.i. il Programma biennale delle acquisizioni di beni e servizi di importo superiore a euro 40.000,00 nonché il Programma Triennale dei lavori di importo superiore a euro 100.000,00 ai sensi della medesima disposizione codicistica. Inoltre, per finalità di gestione interna l'Ufficio AMR si dota anche di un foglio di lavoro riepilogativo delle acquisizioni di importo inferiore alle predette soglie, che costituisce uno strumento di lavoro organizzativo, anche se non uno "strumento di programmazione degli acquisti" in senso proprio. Si segnala, al riguardo, la particolare attenzione posta dagli Uffici al coinvolgimento delle strutture richiedenti per la comunicazione dei fabbisogni e l'inserimento nella programmazione delle acquisizioni, al fine di scongiurare il rischio di operare frazionamenti, di non accorpate acquisizioni omogenee, di sottostimare il valore delle acquisizioni, di ricorrere a procedure d'urgenza o proroghe contrattuali.

Anche la fase di progettazione è da anni presidiata dalle misure analiticamente indicate nel citato **Allegato 1 – Gestione del rischio** del Piano, quali, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, l'adozione di specifici criteri per determinare il valore stimato dell'acquisizione; l'obbligo del RUP e dei soggetti coinvolti di astenersi in caso di conflitto di interessi; il ricorso, ove possibile, agli strumenti messi a disposizione da Consip; l'accorpamento di prestazioni omogenee; la redazione di determine a contrarre adeguatamente motivate in ordine alla scelta della procedura, ai criteri di aggiudicazione, ai criteri valutativi; il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nei casi di acquisiti di lavori, servizi e forniture non standardizzati o non caratterizzati da elevata ripetitività; l'utilizzo di clausole standard con riguardo alle garanzie a corredo dell'offerta, alla tracciabilità dei flussi finanziari ed alle modalità di pagamento; l'inserimento, già nei capitolati e nei disciplinari, dell'obbligo – prescritto a pena di esclusione dalla gara - di sottoscrivere il Patto di Integrità.

Si segnala, inoltre, l'adozione di precise cautele, attuate dagli Uffici, in relazione alle procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara con un unico operatore economico ex art. 63, comma 2, lett. b) del d.lgs. 50/2016 s.m.i.; dette procedure (già antecedentemente all'adozione delle Linee Guida dell'ANAC 8/2017), sono, di norma, precedute da un Avviso esplorativo di mercato ex art. 66 del d.lgs. 50/2016 s.m.i. pubblicato nella sezione del sito Autorità Trasparente; la relativa determina a contrarre è adottata solo all'esito del decorso di almeno 15 giorni da detta pubblicazione e riporta una adeguata motivazione in ordine al ricorrere dei presupposti giuridici per l'avvio di tale tipologia di procedura.

Peculiari cautele sono, altresì, utilizzate in relazione alle procedure negoziate con invito a più operatori economici sotto soglia comunitaria, la cui disciplina, di carattere derogatorio al Codice dei contratti, è attualmente (e fino al 30 giugno 2023) dettata dall'art. 1, comma 2, lett. b) del d.l. 76/2020 convertito in l. 120/2020 s.m.i. Al riguardo, si segnalano, ad esempio, l'analitica motivazione in ordine al ricorrere dei presupposti giuridici per l'indizione delle procedure, la predeterminazione dei criteri utilizzati per l'individuazione degli operatori economici da invitare, l'applicazione del

principio di rotazione, il ricorso sempre più frequente a R.D.O. (Richiesta di Offerta) sul Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (M.E.P.A.) “aperte” a tutti gli operatori iscritti alla specifica categoria merceologica di riferimento.

Precipua attenzione degli Uffici preposti viene, altresì, posta in relazione agli affidamenti diretti, sempre assistiti da stringente motivazione in ordine ai presupposti giuridici per la relativa attivazione, specie ove non preceduti da indagine di mercato con richiesta di un preventivo ad almeno tre operatori economici e soprattutto considerato che, nell’ambito della disciplina derogatoria di cui al d.l 76/2020, convertito in l. 120/2020 s.m.i. la soglia per l’affidamento diretto è stata innalzata a euro 139.000,00 (IVA esclusa) per i servizi e le forniture ed a euro 150.000,00 (IVA esclusa) per i lavori.

Anche le delicate fasi di selezione del contraente, di verifica di aggiudicazione e di stipula dei contratti sono, tradizionalmente, presidiate da adeguate misure, quali, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, l’utilizzo ormai pressoché totale delle piattaforme telematiche messe a disposizione da Consip e di altre piattaforme telematiche di negoziazione; la contestualità degli inviti e delle informazioni complementari; la fissazione di termini di ricezione delle offerte conformi alla legge; l’adozione di misure atte a documentare la verifica di offerte anormalmente basse e la congruità delle offerte; la nomina del seggio di gara e della commissione giudicatrice dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte; la scelta dei componenti delle commissioni giudicatrici tra i componenti in possesso di specifici requisiti di professionalità e privi delle incompatibilità previste dalla legge; l’acquisizione da parte dei commissari delle dichiarazioni attestanti l’assenza di cause di incompatibilità previste *ex lege* e di conflitti di interesse; l’adeguata motivazione negli atti in relazione ad esclusioni, anomalie, congruità delle offerte; la stipula del contratto previa acquisizione delle certificazioni attestanti il possesso dei requisiti previsti dalla normativa di riferimento e dalla *lex specialis*; l’effettuazione delle comunicazioni ai concorrenti non aggiudicatari nei termini di legge; il rispetto dei termini per addivenire all’aggiudicazione della procedura, previsti dalla normativa di riferimento (sei mesi per le procedure aperte, quattro mesi per le procedure negoziate con invito a più operatori economici, due mesi per le procedure di affidamento diretto), la formalizzazione del contratto entro i termini previsti dalla normativa di riferimento.

Anche la fase esecutiva, la cui valutazione è stata effettuata nell’ambito dello specifico processo “*Gestione di contratti di fornitura, servizi e lavori*”, è caratterizzata dall’adozione delle misure menzionate nella citata determinazione 12/2015 con riferimento, esemplificativamente, all’applicazione delle penali, alla verifica del rispetto dei tempi di esecuzione, alle particolari cautele in materia di subappalto, al ricorso alle varianti o al cosiddetto “quinto d’obbligo” nei casi tassativamente indicati dalla normativa di riferimento.

Oltre a tali misure strettamente afferenti alle singole fasi in cui si articolano le procedure ad evidenza pubblica si segnalano le misure specifiche adottate dall’Istituto, quali la doppia firma degli atti da parte del Responsabile dell’Ufficio e della Divisione, l’apposizione del visto del Responsabile dell’Ufficio sugli atti autorizzatori a firma unica del Responsabile della Divisione, l’apposizione del visto del Responsabile dell’Ufficio e del Responsabile della Divisione sugli atti autorizzatori a firma unica del Direttore Generale, il controllo del Collegio dei Revisori, la rotazione dei Responsabili degli Uffici preposti al ciclo degli Acquisti, nonché dei funzionari preposti alle singole pratiche.

Al fine di continuare a garantire un elevato *standard* di attenzione per la prevenzione di fenomeni corruttivi in tale area, nel corso degli anni, oltre all'utilizzo dei Patti di Integrità, è stata posta particolare attenzione da parte degli Uffici preposti alle acquisizioni, agli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dalla normativa di riferimento. Vengono, infatti, annualmente assolti gli obblighi di cui dall'art. 1, comma 32, della l. 190/2012, tramite pubblicazione (entro il 31 gennaio di ogni anno) del cosiddetto «*dataset appalti*».

Il ciclo degli acquisti è, inoltre, presidiato da una reportistica trimestrale dei dati relativi alle procedure e ai contratti. In ciascun anno, sono pubblicati, infatti, con cadenza trimestrale, i dati relativi alle procedure e ai contratti previsti dal citato art. 1, comma 32, della l. 190/2012 e dalle Specifiche Tecniche dell'ANAC (situazione dei contratti al 31 marzo, al 30 giugno, al 30 settembre, al 31 dicembre di ogni anno) e sono assolti tutti gli altri obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa di riferimento e di cui all'Allegato 2.

La sezione del sito "Autorità Trasparente – Bandi di gara e Contratti" è stata oggetto di capillare aggiornamento per renderla quanto più coerente alle indicazioni dell'ANAC in materia di pubblicità e trasparenza.

A partire dal 2018 è stata, inoltre, adottata anche una piattaforma informatica per la gestione telematica di tutte le procedure di acquisto, da utilizzare laddove non siano disponibili gli strumenti informatici messi a disposizione dalla Consip (MEPA, SDAPA, Piattaforma ASP), con ciò completando l'informatizzazione dei processi di acquisizione e, contestualmente, ampliando anche i presidi anticorruzione.

Si segnala, altresì, che l'Area dei contratti pubblici si è caratterizzata anche per l'utilizzo dell'importante strumento collaborativo delle gare congiunte espletate con altre Autorità. In particolare, coerentemente con i programmi di razionalizzazione e riduzione strutturale delle proprie spese di funzionamento - già in atto da diversi anni - ed al fine di dare concreta attuazione alle disposizioni introdotte con l'art. 22, comma 7, d.l. 90/2014, convertito in l. 114/2014, la Consob ha sottoscritto, in data 23 dicembre 2014, con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato una "*Convenzione relativa all'applicazione dell'articolo 22, comma 7, del decreto legge n. 90/2014, convertito con modificazioni con legge 11 agosto 2014, n. 114*". Detta Convenzione ha suggellato il comune interesse delle due Autorità - favorito, peraltro, anche dalla contiguità logistica su Roma delle rispettive sedi istituzionali - di definire strategie comuni e modalità operative finalizzate alla condivisione di iniziative gestionali in tema di servizi strumentali, anche legati alla gestione dell'immobile.

Per effetto di detta Convenzione, a partire dall'anno 2015, Consob ed Agcm hanno sottoscritto, prime tra tutte le Autorità amministrative indipendenti, Accordi attuativi della Convenzione stessa, finalizzati al concreto avvio di iniziative gestionali congiunte in tema di servizi strumentali ed in particolare all'avvio di procedure ad evidenza pubblica congiunte, nelle quali, sulla base delle intese intercorse, ciascuna Autorità ha svolto, in relazione a procedure acquisitive previamente individuate e condivise, il ruolo di Stazione Appaltante anche per soddisfare i fabbisogni dell'altra.

Le numerose e significative iniziative realizzate a partire dal 2015 sono state potenziate nel corso degli anni ed hanno, di fatto, favorito l'adozione di iniziative analoghe anche da parte delle altre Autorità, che, sulla falsariga degli Accordi intercorsi tra la Consob e l'Agcm e dell'esperienza in tal senso maturata da detti Istituti, anche all'esito dei Tavoli tecnici all'uopo organizzati tra i rappresentanti di dette Autorità, hanno raggiunto intese analoghe e, conseguentemente, avviato gare congiunte.

A conferma della indiscussa utilità dello strumento collaborativo inaugurato dalla Consob e dall'Agcm e dell'opportunità di allargare anche ad altre "amministrazioni aggiudicatrici" ex art. 3, comma 1, lett. a) del d.lgs. 50/2016 s.m.i. l'individuazione di strategie congiunte per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture, è stata avviata dall'Istituto, a partire dall'anno 2018, la proficua e strategica attività di collaborazione con la Banca d'Italia, per l'attuazione del "*Protocollo di intesa tra la Banca d'Italia, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ("AGCM") e la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa ("CONSOB") per la definizione di strategie di appalto congiunte per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture*" sottoscritto nel novembre 2018. A detto Accordo hanno aderito nel corso del 2019 anche IVASS e ANAC mediante apposito Addendum al Protocollo medesimo. Nel corso del mese di dicembre 2021, inoltre, attraverso un ulteriore apposito Addendum, a detto Accordo ha aderito anche l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale ("ACN").

In attuazione di detto Protocollo sono state espletate congiuntamente a tali Istituti numerose e significative procedure di gara anche sopra soglia comunitaria.

L'esperienza perfezionata nel corso degli anni in relazione alle gare congiunte ha confermato la rilevante utilità dello strumento collaborativo posto in essere dalle Autorità interessate, che ha permesso alle stesse di fruire di notevoli risparmi in termini di costi amministrativi del personale preposto alle relative procedure di gara (anche di rilevanza comunitaria e di particolare importanza per l'Istituto), oltre che di realizzare economie di scala e di imprimere un ulteriore impulso all'interscambio professionale. Detta esperienza ha favorito, altresì, l'interscambio in materia di anticorruzione e trasparenza oltre che l'allineamento delle misure e degli strumenti di prevenzione, in una logica collaborativa imperniata al costante aggiornamento e miglioramento del sistema di prevenzione della corruzione.

Si segnala, inoltre, che, in linea con le previsioni contenute nel PTPCT 2017-2019, si è proceduto, nel 2017, all'elaborazione di taluni «indicatori di attuazione» delle misure di prevenzione in relazione a ciascuna delle fasi del ciclo degli acquisti sopra descritti<sup>30</sup>.

Conseguentemente, secondo quanto previsto nei relativi Piani Triennali, le acquisizioni svolte negli anni 2018, 2019 e 2020 hanno costituito oggetto di monitoraggio attraverso l'utilizzo dei predetti indicatori.

In linea con le previsioni di cui al PTPCT 2022-2024 anche le attività di acquisizione svolte nel corso del 2021 hanno costituito oggetto di monitoraggio nell'anno in corso e le relative risultanze sono riportate di seguito.

---

<sup>30</sup>Detti indicatori, riportati nei precedenti Piani, sono stati individuati tenendo conto della citata Determinazione 12/2015 e delle specificità proprie delle acquisizioni in Consob, nonché prendendo spunto dal Report dell'ANAC e della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della coesione del 6 febbraio 2017. Tali indicatori, come aggiornati nel corso degli anni, sono indicati, con le relative modalità di calcolo, nell'**Allegato 1 – Gestione del rischio**.

Sono state, in particolare, censite tutte le acquisizioni relative all'anno 2021 risultanti dal «dataset appalti» ex art. 1, comma 32, della l. 190/2012 pubblicato il 31 gennaio 2022 e, dunque, non solo le acquisizioni effettuate dagli Uffici Amministrazione e Contratti di Roma e Milano, ma anche quelle effettuate dall'Ufficio Biblioteca e dall'Ufficio Gestione e Formazione Risorse ed inserite in detto report.

In relazione ai dati del 2021 si evidenzia una sostanziale continuità nei valori assunti dagli indicatori (con minime variazioni in senso migliorativo) e l'assenza di anomalie o criticità. A tale quadro complessivo fa eccezione il solo indicatore relativo alla presenza nel 2021 rispetto agli anni precedenti di un maggior numero di acquisizioni non previste nel Programma Biennale delle Acquisizioni, da attribuirsi alla comunicazione dei relativi fabbisogni da parte degli Uffici competenti agli Uffici Amministrativi in corso d'anno.

Si riportano di seguito i dati presi a riferimento e le relative risultanze.

### **FASE DI PROGRAMMAZIONE**

i) ***Indicatore sul numero e sul valore degli affidamenti (di importo superiore a € 40.000) non previsti negli strumenti di programmazione.***

➤ Previsioni dell'Allegato 1 del Piano

L'Allegato 1 prevede che *“Tale indicatore ha lo scopo di valutare il numero ed il valore di affidamenti (di importo superiore a € 40.000,00) non inseriti negli strumenti di programmazione obbligatori ex lege ed in particolare nel Programma Biennale di Acquisti di beni e servizi e nel Programma Triennale di lavori pubblici. L'indicatore sarà valutato, in misura percentuale, in relazione ai contratti stipulati nel periodo di rilevazione preso in considerazione.*

*L'indicatore può essere calcolato come segue:*

$$I_{anpv} > = V_{anp} > / V_{ta} >$$

$$I_{anpn} > = N_{anp} > / N_{ta} >$$

*Dove:*

*V<sub>anp></sub> = valore affidamenti non inseriti negli strumenti di programmazione*

*V<sub>ta></sub> = valore totale affidamenti*

*N<sub>anp></sub> = numero affidamenti non inseriti negli strumenti di programmazione*

*N<sub>ta></sub> = numero totale affidamenti”.*

➤ Indicazioni sui dati presi a riferimento

L'indicatore è stato calcolato inserendo al denominatore tutti i contratti, di importo pari o superiore a euro 40.000,00 (IVA esclusa), stipulati dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2021 e al numeratore le acquisizioni effettuate nel medesimo periodo che non erano state preventivamente programmate ed inserite negli strumenti



di programmazione riferiti all'anno 2021 e, dunque, sia nel Programma Biennale degli Acquisti 2020-2021 sia nel Programma Biennale degli Acquisti 2021-2022.

➤ Risultanze

Dall'analisi effettuata la percentuale di acquisizioni non comprese negli strumenti di programmazione è risultata pari al 20% in relazione al numero di contratti e pari al 4,55 % in relazione ai relativi importi.

**ii) Indicatore sul numero degli affidamenti in urgenza**

➤ Previsioni dell'Allegato 1 del Piano

L'Allegato 1 prevede che *“Tale indicatore ha lo scopo di valutare il numero di acquisizioni affidate in esito a procedure d'urgenza ex art. 63, comma 2, lett. c), d.lgs. 50/2016 s.m.i., in deroga alla previa programmazione ed alle ordinarie procedur[e] di scelta del contraente. L'indicatore sarà valutato, in misura percentuale, in relazione ai contratti stipulati nel periodo di rilevazione preso in considerazione.*

*L'indicatore può essere calcolato come segue:*

$$I_{aur} = N_{aur} / N_{ta}$$

*Dove:*

*N<sub>aur</sub>= numero affidamenti d'urgenza*

*N<sub>ta</sub>= numero totale affidamenti”.*

➤ Indicazioni sui dati presi a riferimento

L'indicatore è stato calcolato inserendo al denominatore tutti i contratti stipulati dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2021. Nel numeratore è riportato il numero degli affidamenti effettuati in urgenza (ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. c), del d.lgs. 50/2016 s.m.i.) stipulati nel 2021.

➤ Risultanze

Dall'analisi effettuata nessuna acquisizione è stata effettuata in urgenza e, dunque, la percentuale rilevata è pari a 0.

**iii) Indicatore sul numero di proroghe contrattuali**

➤ Previsioni dell'Allegato 1 del Piano

L'Allegato 1 prevede che *“Tale indicatore ha lo scopo di valutare il numero di acquisizioni affidate in esito a proroghe, in deroga alla previa programmazione ed alle ordinarie procedur[e] di scelta del contraente. Fermo restando che le proroghe non sono consentite dalla normativa, in alcuni casi è prevista la “proroga*

tecnica" dei contratti per il tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente. L'indicatore sarà valutato, in misura percentuale, in relazione ai contratti stipulati nel periodo di rilevazione preso in considerazione.

L'indicatore può essere calcolato come segue:

$$I_{pc} = N_{apc} / N_{ta}$$

Dove:

$N_{apc}$  = numero proroghe contrattuali

$N_{ta}$  = numero totale contratti".

- Indicazioni sui dati presi a riferimento

Tale indicatore è stato calcolato inserendo al denominatore tutti i contratti stipulati dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2021 ed al numeratore il numero di proroghe tecniche stipulate nel medesimo periodo.

Ad integrazione dell'indicatore in esame, elaborato alla luce delle relative note esplicative riportate nel citato Allegato 2, si aggiunge altresì un ulteriore indicatore calcolato con riferimento sia ai "contratti-ponte"<sup>(31)</sup>, per molti aspetti assimilabili alle proroghe tecniche, sia al totale delle proroghe contrattuali (sommatoria "contratti-ponte" e "proroghe tecniche" in senso stretto).

- Risultanze

Dall'analisi effettuata, la percentuale rilevata in relazione alle "proroghe tecniche" è risultata pari a 0,99%.

La percentuale rilevata in relazione ai soli "contratti-ponte" è risultata pari a 0,99%, mentre quella relativa al complesso delle due fattispecie ("proroghe tecniche" e "contratti-ponte") è risultata pari a 1,98%.

## **FASE DI PROGETTAZIONE**

iv) **Indicatore sul numero di contratti di lavori, servizi e forniture affidati con procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ex art. 63, comma 2, lett. b), del d.lgs. 50/2016 s.m.i.**

v)

- Previsioni dell'Allegato 1 del Piano

L'Allegato 1 prevede che "Tale indicatore ha lo scopo di valutare il numero di contratti di lavori, servizi e forniture affidati con procedure negoziate ex art. 63, comma 2, lett. b), del d.lgs. 50/2016 s.m.i., fermo restando che l'indicatore di per sé non segnala illegittimità se le procedure vengono svolte nel rispetto delle cautele previste dalla legge e dall'ANAC (valutazione sussistenza presupposti ex art. 63 del d.lgs. 50/2016, pubblicazione previo Avviso ex art. 66 del d.lgs. 50/2016 s.m.i., adeguata motivazione nella determina a contrarre, acquisizione della documentazione di pertinenza). L'indicatore va valutato in correlazione con il successivo indicatore v) in quanto nella realtà della Consob, stanti i compiti connessi alla propria attività istituzionale, le procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara ex art. 63 del d.lgs.

---

<sup>(31)</sup> Si tratta di una fattispecie non esattamente coincidente con la "proroga tecnica" e consistente in un contratto interinalmente stipulato per far fronte alla temporanea mancanza di un contratto riveniente da procedura ordinaria che comunque sopraggiungerà in tempi brevi. Il contratto- ponte, di norma, viene ricondotto alle fattispecie di cui all'art. 36, comma 2, lett. a) e/o 63, comma 2, lett. b), del d.lgs. 50/2016 s.m.i. e comporta, differentemente dalla proroga tecnica in senso stretto, l'acquisizione di un nuovo CIG.

50/2016 s.m.i., sono per lo più utilizzate in relazione all'acquisizione di banche dati e notiziari infungibili, per le quali si versa in regime di esclusiva commerciale. L'indicatore sarà valutato, in misura percentuale, in relazione ai contratti stipulati nel periodo di rilevazione preso in considerazione.

L'indicatore può essere calcolato come segue:

$$I_{proc\ neg} = N_{c\ proc.\ neg} / N_{cta}$$

Dove:

$N_{c\ proc.\ neg}$  = numero contratti affidamenti ex art. 63 del d.lgs. 50/2016 s.m.i.

$N_{cta}$  = numero totale contratti”.

➤ Indicazioni sui dati presi a riferimento

L'indicatore è stato calcolato inserendo al denominatore tutti i contratti stipulati dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2021. Nel numeratore sono stati inseriti i contratti affidati con procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ex art. 63, comma 2, lett. b), del d.lgs. 50/2016 s.m.i. <sup>(32)</sup>.

➤ Risultanze

Dall'analisi effettuata la percentuale rilevata è risultata pari a 11,59%. Si precisa, comunque, che le procedure negoziate di che trattasi sono riferite tutte ad acquisizioni di banche dati e notiziari per i quali si versa in regime di esclusiva commerciale e che sono tutte state precedute da Avviso ex art. 66 del d.lgs. 50/2016 s.m.i. (cfr. successivo indicatore v).

vi) **Indicatore sul numero di procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara ex art. 63 del d.lgs. 50/2016 precedute da Avviso ex art. 66 del d.lgs. 50/2016 s.m.i.**

➤ Previsioni dell'Allegato 1 del Piano

Come previsto dall'Allegato 1 “Tale indicatore ha lo scopo di valutare il numero di procedure negoziate ex art. 63 del d.lgs. 50/2016 s.m.i. precedute da un previo Avviso ex art. 66 del d.lgs. 50/2016 s.m.i. L'indicatore sarà valutato, in misura percentuale, in relazione ai contratti stipulati nel periodo di rilevazione preso in considerazione.

L'indicatore può essere calcolato come segue:

$$I_{av} < = N_{av} / N_{tp}$$

Dove:

$N_{av}$  = numero avvisi ex art. 66 del d.lgs. 50/2016 s.m.i.

---

<sup>(32)</sup> Cfr. Linee Guida dell'ANAC n. 8.

$N_p$  = numero totale procedure negoziate ex art. 63 del d.lgs. 50/2016 s.m.i. ”.

➤ Indicazioni sui dati presi a riferimento

Tale indicatore è stato calcolato inserendo al denominatore tutti i contratti affidati con procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ex art. 63, comma 2, lett. b), del d.lgs. 50/2016 s.m.i, nell’ambito di quelli stipulati dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2021. Nel numeratore sono riportati i contratti affidati con procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ex art. 63, comma 2, lett. b), del d.lgs. 50/2016 s.m.i, preceduta da Avviso ex art. 66 del predetto decreto.

➤ Risultanze

Dall’analisi effettuata risulta che tutte le procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara ex art. 63, comma 2, lett. b), del d.lgs. 50/2016 s.m.i. sono state precedute da Avviso ex art. 66 del d.lgs. 50/2016 s.m.i. e, pertanto, la percentuale rilevata sulle procedure ex art. 63, comma 2, lett. b), del d.lgs. 50/2016 s.m.i. precedute da Avviso è pari al 100%.

vii) **Indicatore sul numero di procedure che utilizzano il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa**

➤ Previsioni dell’Allegato 1 del Piano

Come previsto dall’Allegato 1 “*Tale indicatore ha lo scopo di valutare il numero di procedure aperte, SDAPA, ristrette, negoziate con invito a più operatori economici nei casi previsti dalla normativa di riferimento, negoziate ex art. 63 dl.gs. 50/2016 s.m.i. con invito a più operatori economici distinte per lavori, servizi e forniture, per le quali si è fatto ricorso all’offerta economicamente più vantaggiosa. L’indicatore sarà valutato, in misura percentuale, in relazione alle procedure indette (data determina a contrarre) nel periodo di rilevazione preso in considerazione*”.

*L’indicatore può essere calcolato come segue:*

$$I_{oepv} = N_{poepv} / N_p$$

*Dove:*

$N_{poepv}$  = numero di procedure (distinte per lavori, servizi e forniture) che utilizzano il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa

$N_p$  = numero totale di procedure (distinte per lavori, servizi e forniture) ”.

➤ Indicazioni sui dati presi a riferimento

Tale indicatore è stato calcolato inserendo al denominatore le procedure indette dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2021. Le procedure di acquisizione prese a riferimento, secondo il contenuto descrittivo

dell'indicatore in esame, sono quelle aperte, SDAPA, ristrette, negoziate con invito a più operatori economici nei casi previsti dalla normativa di riferimento, negoziate ex art. 63 dl.gs. 50/2016 s.m.i. con invito a più operatori economici (33); infatti tale indicatore viene in rilievo in dette procedure concorrenziali e non già negli affidamenti diretti (ex art 36, comma 2, lett. a) e art. 1, comma 2, lett. a) del d.l. 76/2020 conv. in l. 120/2020 s.m.i.) ancorché preceduti da invito a più operatori economici, in quanto per questi ultimi di norma e per prassi, il confronto concorrenziale ha ad oggetto solo l'elemento prezzo, nonché nelle procedure negoziate con un unico operatore ex art. 63 comma 2, lett. b) del medesimo decreto. Nel numeratore è riportato il numero di procedure per le quali è stato utilizzato il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Si precisa, altresì, che le procedure suddivise in due lotti separatamente aggiudicabili, sono state computate una sola volta sia nel numeratore che nel denominatore (in quanto i criteri di aggiudicazione sono univoci nell'ambito della gara) e che sono stati inseriti nel computo anche i casi di esercizio dell'opzione di rinnovo (ove previsto dalla *lex specialis*).

L'indicatore è stato calcolato:

- complessivamente (in tal caso al numeratore e al denominatore sono state computate le procedure, come sopra descritte, relative a tutte le tipologie di acquisti);
- distintamente per lavori, servizi e forniture (in tal caso al numeratore e al denominatore sono state computate le procedure, come sopra descritte, relative alle specifiche tipologie di acquisti).

➤ Risultanze

Dall'analisi effettuata è emerso quanto di seguito:

- la percentuale complessivamente rilevata è risultata pari a 22,22%;
- la percentuale rilevata in relazione ai servizi è pari a 33,33%;
- la percentuale rilevata in relazione alle forniture è pari a 0;
- la percentuale rilevata in relazione ai lavori è pari a 0.

Tali dati devono essere valutati in considerazione delle tipologie di acquisizioni dell'Istituto, la maggior parte delle quali sono caratterizzate da servizi e forniture con caratteristiche standardizzate o connotate da elevata ripetitività nonché da lavori di importo inferiore a euro 1.000.000 (IVA esclusa) affidati sulla base del progetto esecutivo. Resta fermo che, nelle determina a contrarre, viene data adeguata motivazione in relazione alla scelta dei criteri di aggiudicazione.

**viii) *Indicatore sul numero delle acquisizioni espletate tramite il ricorso agli strumenti messi a disposizione da Consip***

➤ Previsioni dell'Allegato 1 del Piano

Come previsto dall'Allegato 1 "*Tale indicatore ha lo scopo di valutare il numero di acquisizioni realizzate tramite il ricorso agli strumenti messi a disposizione da Consip. L'indicatore deve essere valutato in relazione ai contratti stipulati nel periodo di rilevazione preso in considerazione.*

*L'indicatore può essere calcolato come segue:*

$$I_{Consip} = N_{IaConsip} / N_{Ia}$$

---

<sup>(33)</sup> L'art. 36 del d.lgs. 50/2016 s.m.i. nel testo vigente al momento dell'indizione delle procedure prese a riferimento.

Dove:

$N_{taConsip}$  = numero di acquisizioni espletate tramite il ricorso agli strumenti messi a disposizione da Consip

$N_{ta}$  = numero totale di acquisizioni”.

➤ Indicazioni sui dati presi a riferimento

Tale indicatore è stato calcolato indicando al denominatore tutti i contratti stipulati dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2021 e al numeratore i contratti stipulati nel medesimo periodo tramite ricorso a strumenti messi a disposizione da Consip. Al riguardo si sottolinea che per moltissime fattispecie contrattuali (quali banche dati, notiziari, avvisi di post-informazione in GURI e quotidiani, corsi di formazione, acquisti dell’Ufficio Biblioteca) i prodotti o i servizi oggetto di affidamento non sono presenti né in Convenzioni Consip né a catalogo su M.E.P.A. e, pertanto, gli strumenti Consip non sono disponibili. Inoltre, nel computo sono annoverate anche le acquisizioni di valore inferiore a euro 5.000 (IVA esclusa), per le quali non vi è obbligo di ricorso al M.E.P.A. Si segnala, comunque, che gli Uffici, in sede di adozione della determina a contrarre, evidenziano se per l’acquisizione è possibile o meno avvalersi di uno degli strumenti messi a disposizione da Consip.

➤ Risultanze

Dall’analisi effettuata la percentuale rilevata è risultata pari a 25,17%. Si precisa che in tale indicatore, tenuto conto della sua formulazione, non sono state incluse le procedure espletate attraverso altre piattaforme telematiche di negoziazione (quali il portale “Tuttogare” dell’Istituto ed il portale di Banca d’Italia, utilizzato nelle gare congiunte per le quali la stessa ricopre il ruolo di Stazione Appaltante), piattaforme che sono a tutti gli effetti equiparate dalle norme agli strumenti messi a disposizione dalla Consip.

## **FASE DI SELEZIONE DEL CONTRAENTE**

### **ix) *Indicatore sul numero di procedure con un’unica offerta***

➤ Previsioni dell’Allegato 1 del Piano

Come previsto dall’Allegato 1 “*Tale indicatore ha lo scopo di valutare il numero di procedure (aperte, ristrette, SDAPA, negoziate con invito a più operatori economici nei casi previsti dalla normativa di riferimento, negoziate ex art. 63 d.lgs. 50/2016 s.m.i con invito a più operatori economici) per le quali è stata ricevuta un’unica offerta. L’indicatore dovrebbe essere valutato guardando al mercato di riferimento del servizio/prodotto, in quanto per alcuni beni e servizi l’analisi dei dati ha mostrato molte procedure con un’unica offerta. L’indicatore deve essere valutato in relazione alle procedure indette (data determina a contrarre) nel periodo di rilevazione preso in considerazione.*

*L’indicatore è calcolato come segue:*

$$I_{uo} = N_{TAIt} / N_{TAit}$$

Dove:

$N_{IAIt}$  = numero delle procedure aggiudicate dalla stazione appaltante al tempo  $t$  (1 anno, 2 anni, o 3 anni) con un numero di partecipanti pari a 1

$NTAIt$  = numero totale delle procedure di appalto aggiudicate dalla stazione appaltante al tempo  $t$  (1 anno, 2 anni, o 3 anni)".

➤ Indicazioni sui dati presi a riferimento

Tale indicatore è stato calcolato inserendo al denominatore le procedure indette dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2021 ed al numeratore le procedure aggiudicate nelle quali è stata presentata un'unica offerta. In linea con quanto indicato nel contenuto descrittivo nell'indicatore in esame, le procedure prese a riferimento sono quelle aperte, ristrette, SDAPA, negoziate con invito a più operatori economici nei casi previsti dalla normativa di riferimento, negoziate ex art. 63 d.lgs. 50/2016 s.m.i con invito a più operatori economici e, dunque, non le procedure di affidamento diretto ex art. 36, comma 2, lett. a) del d.lgs. 50/2016 s.m.i. ed ex art. 1, comma 2, lett. a), d.l. 76/2020 conv. in l. 120/2020 né le procedure ex art. 63 dello stesso decreto con invito ad un unico operatore economico.

➤ Risultanze

Dall'analisi effettuata la percentuale rilevata è risultata pari all'11,76%, di molto inferiore rispetto all'anno 2020.

**x) *Indicatore sul numero di procedure andate deserte***

➤ Previsioni dell'Allegato 1 del Piano

Come previsto dall'Allegato 1 "Tale indicatore ha lo scopo di valutare il numero di procedure (aperte, ristrette, SDAPA, negoziate con invito a più operatori economici nei casi previsti dalla normativa di riferimento, negoziate ex art. 63 d.lgs. 50/2016 s.m.i con invito a più operatori economici) andate deserte. L'indicatore dovrebbe essere valutato guardando al mercato di riferimento del servizio/prodotto, in quanto per alcuni beni e servizi l'analisi dei dati ha mostrato molte procedure andate deserte. L'indicatore deve essere valutato in relazione alle procedure indette (data determina a contrarre) nel periodo di rilevazione preso in considerazione.

L'indicatore è calcolato come segue:

$$I_{pd} = N_{pd} / N_{tp}$$

Dove:

$N_{pd}$  = numero di procedure andate deserte

$N_{tp}$  = numero totale di procedure".

➤ Indicazioni sui dati presi a riferimento

Tale indicatore è stato calcolato inserendo al denominatore le procedure indette dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2021 e al numeratore le procedure indette nello stesso periodo e andate deserte. In linea con quanto indicato nel contenuto descrittivo nell'indicatore in esame le procedure prese a riferimento sono quelle aperte, ristrette, SDAPA, negoziate con invito a più operatori economici nei casi previsti dalla normativa di riferimento, negoziate ex art. 63 d.lgs. 50/2016 s.m.i con invito a più operatori economici e, dunque, non le procedure di affidamento diretto ex art. 36, comma 2, lett. a) del d.lgs. 50/2016 s.m.i. ed ex art. 1, comma 2, lett. a), d.l. 76/2020, conv. in l. 120/2020 e le procedure ex art. 63 dello stesso decreto con invito ad un unico operatore economico.

➤ Risultanze

Dall'analisi effettuata nessuna procedura è andata deserta e, pertanto, la percentuale rilevata è pari a 0.

**xi) *Indicatore sul numero di procedure annullate***

➤ Previsioni dell'Allegato 1 del Piano

Come previsto dall'Allegato 1 “*L'indicatore ha lo scopo di valutare il numero di procedure annullate. L'indicatore deve essere valutato in relazione alle procedure indette (data determina a contrarre) nel periodo di rilevazione preso in considerazione.*

*L'indicatore è calcolato come segue:*

$$I_{pa} = N_{pa} / N_{tp}$$

*N<sub>pa</sub> = numero di procedure annullate*

*N<sub>tp</sub> = numero totale di procedure”.*

➤ Indicazioni sui dati presi a riferimento

Tale indicatore è stato calcolato inserendo al denominatore tutte le procedure, di qualsivoglia tipologia, indette dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2021. Tale indicatore, infatti, rileva anche nelle procedure di affidamento diretto ex art. 36, comma 2, lett. a) del d.lgs. 50/2016 s.m.i. ed ex art. 1, comma 2, lett. a), d.l. 76/2020 conv. in l. 120/2020 nonché nelle procedure negoziate ex art. 63 del d.lgs. 50/2016 s.m.i., ancorché con invito ad un solo operatore economico.

➤ Risultanze

Dall'analisi effettuata non è risultata annullata alcuna procedura e, dunque, la percentuale rilevata è pari a 0.

**FASE DI ESECUZIONE E DI RENDICONTAZIONE DEI CONTRATTI**



xii) **Indicatore di scostamento dei costi di esecuzione**

- Previsioni dell'Allegato 1 del Piano

Come previsto dall'Allegato 1 *“Tale indicatore ha lo scopo di valutare eventuali comportamenti di “moral hazard” in corso di esecuzione. Può, infatti, accadere che alcuni operatori economici facciano ribassi molto forti in sede di aggiudicazione per poi recuperare quanto scontato durante l'esecuzione. L'aumento dei costi di esecuzione può essere legato a circostanze imprevedibili ed anche essere giustificato. L'indicatore deve essere valutato, in misura percentuale, in relazione ai contratti ultimati nel periodo di rilevazione preso in considerazione.*

*L'indicatore può essere calcolato come segue:*

$$I_s = \frac{\sum c_f - \sum c_i}{\sum c_i}$$

*Dove:*

$\sum c_f$  = *Sommatoria costi finali*

$\sum c_i$  = *Sommatoria costi iniziali”.*

- Indicazioni sui dati presi a riferimento

Tale indicatore è stato calcolato inserendo al denominatore i contratti ultimati dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2021, ancorché stipulati prima del 1° gennaio 2021. Poiché per tale indicatore rilevano anche i dati di pagamento dei contratti, si è fatto riferimento ai dati sui pagamenti aggiornati al 30 settembre 2022 e rivenienti nel file *“riepilogo contratti”* riferito a detto periodo.

- Risultanze

Dall'analisi effettuata è risultato un unico scostamento conseguente ad una variante in corso di esecuzione e, pertanto, la percentuale rilevata è risultata pari a 0,38%.

xiii) **Indicatore di contratti modificati per effetto di varianti**

- Previsioni dell'Allegato 1 del Piano

Come previsto dall'Allegato 1 *“L'indicatore ha lo scopo di misurare il numero di contratti che in fase di esecuzione sono stati interessati da varianti in corso d'opera. L'indicatore deve essere valutato, in misura percentuale, in relazione ai contratti ultimati nel periodo di rilevazione preso in considerazione.*

*L'indicatore può essere calcolato come segue:*

$$I_{var} = \frac{N_{TAVit}}{N_{TAit}}$$

*Dove:*

$N_{TAVit}$  = numero di contratti al tempo  $t$  interessati da almeno una variante in corso d'opera

$N_{TAit}$  = numero totale contratti”.

➤ Indicazioni sui dati presi a riferimento

Tale indicatore è stato calcolato mettendo come denominatore i contratti ultimati dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2021, ancorché stipulati prima del 1° gennaio 2021. Poiché per tale indicatore rilevano anche i dati di pagamento dei contratti, si è fatto riferimento ai dati sui pagamenti aggiornati al 30 settembre 2022 e rivenienti nel file “*riepilogo contratti*” riferito a detto periodo. Le varianti prese in considerazione sono quelle di cui all’art. 106 del d.lgs. 50/2016 s.m.i., compresi gli aumenti del cosiddetto “quinto d’obbligo”.

➤ Risultanze

Dall’analisi effettuata è risultato un solo contratto interessato da variante e, pertanto, la percentuale rilevata è risultata pari a 0,53%.

Si rappresenta, infine, che l’analisi effettuata in relazione all’anno 2021, dopo quella effettuata in relazione agli anni 2018, 2019 e 2020, costituisce la quarta esperienza applicativa degli indicatori di attuazione e si valuterà in corso d’anno, di concerto con gli Uffici preposti, l’eventuale aggiornamento degli indicatori stessi, anche nell’ottica della loro eventuale riduzione, considerato che i monitoraggi effettuati non hanno evidenziato particolari criticità.

L’aggiornamento di tali indicatori terrà ovviamente conto delle variabili proprie del ciclo degli acquisti e dell’evoluzione della normativa di riferimento.

Anche nel PNA 2022, come nei precedenti PNA, l’Area di rischio dei Contratti pubblici è oggetto di particolare attenzione. In tale contesto l’ANAC, nel rilevare che la disciplina di riferimento è stata oggetto, nel tempo, di plurimi interventi di modifica, anche di carattere speciale e derogatorio, tali da produrre una sorta di “stratificazione normativa” quanto mai composita e variegata, ha sottolineato che, tenuto conto delle imminenti modifiche al Codice dei contratti, le misure indicate nel PNA potranno avere valore generalizzato qualora il legislatore cristallizzi in via definitiva la disciplina emanata in via emergenziale e derogatoria.

Nella suddetta Parte Speciale l’ANAC ha messo a disposizione delle Amministrazioni una serie di allegati (quali l’“*Indice ragionato delle deroghe e delle modifiche alla disciplina dei contratti pubblici*”, l’“*Appendice normativa sul regime derogatorio dei contratti pubblici*”, i “*Contenuti del bando – tipo n. 1/2021*”, le “*Check -list per gli appalti*”) contenenti indicazioni operative di cui gli Uffici preposti al ciclo degli Acquisti potranno tenere conto nella gestione delle procedure acquisitive.

Nella medesima Parte Speciale, inoltre, l’ANAC ha esemplificato taluni eventi rischiosi e le relative misure di prevenzione connessi alle fasi di programmazione, affidamento ed esecuzione, con particolare riferimento alla disciplina transitoria e derogatoria individuata dal d.l. 76/2020 conv. in l. 120/2020, in vigore fino al 30 giugno 2023.

Molti dei rischi e delle misure di prevenzione individuate da ANAC risultano già indicati nell’ambito dell’**Allegato 1** Gestione **del rischio**, con riferimento alla specifica Area di Rischio dei contratti.

Del pari, sono già all'attenzione degli Uffici i presidi, sottolineati anche nel PNA 2022, in tema di nomina dei Responsabili del procedimento e di vigilanza sui conflitti di interesse, tra l'altro già espressamente trattati nel PTPCT approvato dalla Commissione a gennaio 2023 e menzionati tra le misure di prevenzione di cui al citato **Allegato 1 - Gestione del rischio**.

Con riguardo all'utilizzo di check-list nella gestione delle procedure, si evidenzia che ciò costituisce già una prassi consolidata degli Uffici preposti al ciclo degli acquisiti; si procederà dunque a verificare se quelle attualmente in uso necessitano di eventuali modifiche per tener conto delle indicazioni contenute nel nuovo PNA.

Con riferimento alle indicazioni dell'ANAC sugli obblighi di pubblicazione in materia di contratti pubblici, ora riportati nell'Allegato 9 del PNA (che sostituisce l'allegato alla delibera ANAC n. 1310/2016), la Consob ha modificato, *in parte qua*, l'**Allegato 2 – Elenco degli obblighi di pubblicazione**.

Gli atti oggetto di pubblicazione sono stati indicati nel citato Allegato 2, tenuto conto dell'approccio di gradualità, cui fa riferimento l'ANAC<sup>34</sup> (pag. 115) per la completa attuazione di quanto previsto dall'Allegato 9 al PNA, della imminente entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti (che potrebbe contenere ulteriori modifiche della disciplina anche in punto di pubblicazione degli atti), nonché delle esigenze organizzative degli Uffici preposti al ciclo degli acquisti.

Con riferimento ai nuovi obblighi di pubblicazione, molti erano già assolti dalla Consob prima del PNA 2022, in ossequio alla normativa di settore. I restanti, concernenti principalmente la fase esecutiva, saranno pubblicati con riferimento alle procedure indette a partire dal 1° aprile 2023. Si rinvia, per il dettaglio, alla lettura dell'Allegato.

## **6.1 Il monitoraggio del rischio corruttivo**

Nel corso del prossimo triennio si procederà ad aggiornare periodicamente la mappatura dei processi e la relativa valutazione del rischio corruttivo. In tale contesto, il trattamento del rischio rappresenta la fase in cui sono individuate e programmate le misure di prevenzione che si ritiene possano essere idonee a ridurre il rischio di accadimento dei potenziali eventi corruttivi identificati.

Da qui l'importanza di programmare l'attuazione delle misure non ancora realizzate, ormai numericamente limitate, ed i relativi target, il cui raggiungimento va misurato mediante l'utilizzo di specifici indicatori. La realizzazione delle misure ancora da attuare è prevista prevalentemente nel corso del 2023 e in minima parte nel 2024. Tale attività di attuazione sarà oggetto di apposito monitoraggio.

Per quanto riguarda invece le misure generali, queste sono state le prime ad essere oggetto di programmazione nel PTPCT dell'Istituto e, come diffusamente illustrato negli specifici paragrafi del Piano, risultano tutte attuate o oggetto di approfondimento.

---

<sup>34</sup> L'ANAC ha evidenziato nel PNA 2022 che al fine di individuare tutti gli obblighi di trasparenza oggi vigenti nella materia dei contratti pubblici le amministrazioni debbano fare riferimento al cennato Allegato 9, al contempo rilevando che “[c]onsiderato l'impatto organizzativo di questa modalità di pubblicazione, il pieno raggiungimento dell'obiettivo si ritiene possa essere informato al principio di gradualità e progressivo miglioramento” (PNA 2022, pag. 115)

Nel corso del triennio di riferimento è pertanto previsto lo svolgimento di attività di monitoraggio anche su tali misure.

Inoltre, al fine di valutare l'effettiva esposizione al rischio di corruzione presente in Consob, si ritiene utile nel triennio di riferimento consolidare il processo di monitoraggio delle misure esistenti - per le quali si rimanda all'Allegato 1 – affinando l'attuale sistema di indicatori di attuazione/efficacia di tali misure. Il monitoraggio di tali indicatori permetterà di avere conferma circa l'efficacia delle misure adottate e di attivare un sistema di eventuale allerta laddove le misure risultassero non più efficaci.

## **6.2 Il monitoraggio degli obblighi di trasparenza**

Si conferma, per il triennio di vigenza del presente Piano, lo svolgimento di un monitoraggio periodico da parte del RPCT sul rispetto degli adempimenti di pubblicazione cui è tenuta la Consob.

A tale riguardo, si prevede in particolare di sensibilizzare le Unità Organizzative competenti sulla necessità di tenere costantemente aggiornati i dati presenti nel sito, anche tenuto conto delle disposizioni stabilite dal d.lgs. n. 33/2013 in punto di durata del periodo di pubblicazione.

## **7. ALLEGATI TECNICI**

**Allegato 1 – Gestione del rischio**

**Allegato 2 - Elenco degli obblighi di pubblicazione**