

*Piano Triennale di Prevenzione
della Corruzione e della Trasparenza
2020 – 2022*



CONSOB

COMMISSIONE NAZIONALE
PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

Indice

1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO	3
1.1 Il contesto esterno	4
1.2 Il contesto interno	9
1.3 Soggetti e ruoli ai fini della prevenzione della corruzione	13
1.4 Definizione del processo di adozione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)	16
1.5 Individuazione e descrizione della metodologia di analisi e valutazione del rischio	17
1.6 Individuazione e descrizione dei collegamenti del PTPCT con gli altri strumenti di programmazione	18
2. OBIETTIVI DEL PIANO	18
3. ANALISI E VALUTAZIONE DEL RISCHIO: METODOLOGIA E TEMPISTICA	19
3.1 La mappatura dei processi Consob	19
3.1.1 Procedimenti ex lege n. 241/1990	20
3.2 Analisi e valutazione del rischio	20
3.3 Individuazione delle priorità di azione in base al rating di rischio	23
3.4 Gli eventi rischiosi	25
4. INTERVENTI PER LA RIDUZIONE DEL RISCHIO	26
4.1 Le misure “generalì” (già “obbligatorie”)	28
4.1.1 Trasparenza e accesso civico	29
4.1.2 Codice di Comportamento	34
4.1.3 Rotazione del personale	36
4.1.4 Astensione in caso di conflitto di interessi	39
4.1.5 Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti	39
4.1.6 Svolgimento incarichi d’ufficio, attività ed incarichi extra-istituzionali	41
4.1.7 Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali	42
4.1.8 Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro	42
4.1.9 Commissioni, assegnazioni uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la PA	43
4.1.10 Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. <i>whistleblower</i>)	44
4.1.11 Formazione	45
4.1.12 Patti di Integrità	47
4.1.13 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile	48
4.2 Le misure “specifiche” (ulteriori)	50
4.3 L’area dei contratti pubblici	52
4.4 Il programma di attuazione delle misure	65
4.4.1 Le misure generali	66
4.4.2 Le misure specifiche	67
5. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELL’ATTUAZIONE DEL PTPCT	69
6. AGGIORNAMENTO DEL PIANO E INDIVIDUAZIONE DI AZIONI DI MIGLIORAMENTO	69
7. ALLEGATI TECNICI	70
Allegato 1 - Mappatura dei processi e valutazione dei rischi	70
Allegato 2 - Mappatura dei processi, degli eventi rischiosi e delle misure di prevenzione	70
Allegato 3 - Elenco degli obblighi di pubblicazione vigenti nel corso del triennio 2020-2022	70

1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

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

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

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

A livello nazionale, l’Autorità Nazionale AntiCorruzione (nel seguito ANAC) adotta il Piano Nazionale Anticorruzione (di seguito PNA) che costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni ai fini dell’adozione dei propri Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Finalità del PTPCT è di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali. Tenuto conto che ogni amministrazione presenta specificità ordinamentali e dimensionali nonché un peculiare contesto territoriale, sociale, economico, culturale ed organizzativo, l’elaborazione del PTPCT deve tenere conto di tali fattori di contesto (in tal senso, ANAC, PNA 2019-2021, pag. 17 e 18).

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

Con la Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, l’ANAC ha ulteriormente chiarito che la definizione del fenomeno contenuta nel PNA, è “*non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la “maladministration”, intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell’interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell’interesse pubblico e pregiudicano l’affidamento dei cittadini nell’imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse*”. Tale approccio è stato da ultimo confermato nel PNA 2019-2021 (pag. 10-13).

A livello decentrato si colloca il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPCT), documento di natura programmatica predisposto da ciascuna pubblica amministrazione, avente ad oggetto il

complesso delle misure obbligatorie per legge nonché le misure specifiche adottate in funzione delle peculiarità di ciascuna di esse. Il Piano, che ha durata triennale, persegue i seguenti obiettivi:

- individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti;
- prevedere meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- prevedere obblighi di informazione nei confronti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;
- monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
- individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

Ciò premesso, va rilevato che la Legge Anticorruzione (art. 1, comma 59, legge n. 190/2012) individua, quali amministrazioni pubbliche rientranti nel suo alveo applicativo, quelle di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, nel cui novero non rientra la Consob. Nondimeno, in virtù della stretta connessione tra gli obblighi di trasparenza previsti dal d.lgs. n. 33/2013 (che annovera espressamente, fra i suoi destinatari, anche le "autorità indipendenti": cfr. art. 2-bis, co. 2, d. lgs. n. 33/2013) e le norme di prevenzione della corruzione e in ossequio ad orientamenti espressi dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Commissione sin dal 2015 ha nominato il proprio Responsabile della Prevenzione della Corruzione, (delibera n. 19127 del 18 marzo 2015), al quale sono state poi attribuite le funzioni di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (delibera n. 19816 del 13 dicembre 2016), e ha adottato, sempre a partire dal 2015, il proprio Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione., avvalendosi anche dei lavori di un Comitato appositamente costituito nel 2014 (delibera n. 18784 del 5 febbraio 2014)

L'attuale RPCT è il dott. Giuseppe D'Agostino, nominato dalla Commissione con delibera n. 20864 del 21 marzo 2019. Il Responsabile si avvale di un gruppo di supporto interno (cfr. par. 1.3).

1.1 Il contesto esterno

In termini generali ed in linea con quanto precisato dall'ANAC, l'analisi del contesto esterno a ciascuna Amministrazione ha l'obiettivo di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale essa opera possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al suo interno. Ciò sia avuto riguardo a possibili variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio di riferimento, sia con riguardo a possibili relazioni con portatori di interessi esterni che possano influenzarne l'attività. In particolare, nella predisposizione del PTPC uno dei principi metodologici suggeriti dall'ANAC è quello della "Prevalenza della sostanza sulla forma", secondo cui "Il sistema deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di rischio di corruzione. A tal fine, il processo non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno dell'amministrazione. Tutto questo al fine di tutelare l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione». (PNA 2019-2021, pag. 18)

L'analisi del contesto specifico dell'amministrazione può realizzarsi, ancora, attraverso l'individuazione degli *stakeholder*, intesi come i soggetti che contribuiscono alla realizzazione della missione istituzionale.

Occorre, quindi, ricordare, al fine di individuarne il contesto esterno di riferimento, le funzioni istituzionalmente assegnate alla Consob dall'ordinamento.

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

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

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

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

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

Più in particolare, la Consob:

- regola la prestazione dei servizi e delle attività di investimento da parte degli intermediari, gli obblighi informativi degli emittenti quotati nei mercati regolamentati e le operazioni di appello al pubblico risparmio;

- autorizza i prospetti informativi relativi ad offerte pubbliche e i documenti d'offerta concernenti offerte pubbliche di acquisto, l'esercizio dei mercati regolamentati, le iscrizioni agli Albi delle imprese di investimento;
- vigila sulle società di gestione dei mercati, sulla trasparenza e sull'ordinato svolgimento delle negoziazioni nonché sulla trasparenza e sulla correttezza dei comportamenti degli intermediari, dei promotori e dei consulenti finanziari;
- controlla le informazioni fornite al mercato dai soggetti vigilati nonché le informazioni contenute nei documenti contabili delle società quotate;
- accerta eventuali andamenti anomali delle contrattazioni su titoli quotati e compie ogni altro atto di verifica di eventuali violazioni delle norme in materia di abuso di informazioni privilegiate (*insider trading*) e di manipolazione del mercato;
- sanziona i soggetti che violano disposizioni di legge e regolamentari nelle materie di competenza¹;
- comunica con gli operatori e il pubblico degli investitori per un più efficace svolgimento dei propri compiti e per lo sviluppo della cultura finanziaria tra i risparmiatori;
- collabora con le autorità nazionali e con gli organismi sovranazionali preposti all'organizzazione e al funzionamento dei mercati finanziari. Nel contesto europeo ed internazionale la Consob partecipa, insieme con le altre Autorità di vigilanza del settore aventi sede negli Stati membri dell'Unione Europea (e, segnatamente, con la Banca d'Italia, con cui la Consob svolge, in via paritetica, funzioni di vigilanza regolamentare, ispettiva, informativa sugli intermediari finanziari), alla AESFEM - Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, istituita con Regolamento UE n. 1095/2010 (denominata, in ambito internazionale, *European Securities and Markets Authority, ESMA*) che, dal 1° gennaio 2011, ha sostituito il CESR (*Committee of European Securities Regulators*), istituito nel giugno 2001 dalla Commissione Europea con il compito di approfondire materie di interesse comune ai Paesi membri dell'Unione e di altri stati dello Spazio Comune Europeo - così come alla IOSCO (*International Organization of Securities Commissions*), di cui fanno parte attualmente le Autorità di controllo dei mercati finanziari di oltre 100 Paesi.

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

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

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

² 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 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

Al riguardo, 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.

I componenti del COMI, scelti dalla Consob tra gli operatori del mercato ed esponenti delle associazioni di categoria, sono stati nominati con Delibera n. 20824 del 20 febbraio 2019. La durata dell'incarico è di due anni e decorre dalla data della riunione di insediamento.

Il Comitato ha la funzione di agevolare il confronto e il dialogo con i soggetti interessati. In particolare, esso esprime il parere degli operatori di mercato (ivi incluse le imprese tecnologiche e le piccole e medie imprese), degli investitori, utenti di servizi finanziari, università e centri di ricerca, sui regolamenti e sugli altri atti a contenuto generale, sottoposti alla sua attenzione dalla Consob e afferenti alle materie rientranti nelle competenze istituzionali dell'Autorità.

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

Inoltre, in considerazione del ruolo svolto dalla Consob nell'ambito interno ed internazionale quale autorità di vigilanza del mercato finanziario, occorre considerare i rapporti di collaborazione che la Consob ha con le altre autorità di vigilanza del settore, sia nazionali (in primo luogo, relazioni con la Banca d'Italia, anche mediante appositi protocolli d'intesa come quello in materia di servizi e attività di investimento e di gestione collettiva del risparmio di recente approvato) sia internazionali ed estere (in primo luogo AESFEM e altre autorità di vigilanza dei mercati finanziari dell'Unione Europea e degli altri Stati, anche mediante accordi di cooperazione)³.

Sempre in considerazione del ruolo assegnato alla Consob dall'ordinamento, sono frequenti i contatti della Commissione con il Parlamento (partecipazione alle audizioni in caso di approfondimento di specifici temi) e il Governo, in particolare con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Si aggiunge, poi, che la Consob si relaziona in funzione delle sue competenze di vigilanza con la Magistratura penale e la Guardia di Finanza; con la prima la Commissione, 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 Guardia di Finanza la Consob ha rapporti finalizzati allo svolgimento delle indagini previste dal Testo Unico della Finanza⁴, disciplinati da apposito protocollo d'intesa.

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

e il principio di proporzionalità erano già contenuti, rispettivamente nell'art. 187-*quaterdecies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (TUF) e nell'art. 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229, che detta una disciplina in materia di impatto delle funzioni di vigilanza e regolazione delle autorità amministrative indipendenti.

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

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

Occorre sul punto ricordare che da sempre la Consob, pur nei limiti imposti dal segreto d'ufficio⁵ cui risulta vincolata per tutto ciò che attiene alle informazioni concernenti l'attività di vigilanza, ha attribuito massimo rilievo alla diffusione ed informativa della propria attività istituzionale, attraverso la pubblicazione sul proprio sito internet dei provvedimenti assunti e di notizie rilevanti per tutto il settore (operatori, soggetti vigilati, risparmiatori).

Inoltre, fin dalla sua istituzione, la diffusa e compiuta descrizione dell'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; un'efficace e trasparente interlocuzione con tutti i soggetti che compongono il contesto esterno di riferimento della Consob consente, infatti, di perseguire gli obiettivi di efficienza e trasparenza del mercato finanziario, strumentali alla salvaguardia della fiducia dei risparmiatori verso il mercato e, in ultimo, all'incoraggiamento e alla tutela del risparmio.

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, assicurazione⁶.

In tale ambito, nel 2018 e nel 2019 sono state organizzate a cura del Comitato apposite iniziative formative su tutto il territorio nazionale (Mese dell'educazione finanziaria edizioni 2018 e 2019), con l'obiettivo di promuovere attività ed eventi di informazione e sensibilizzazione sull'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale.

L'attenzione che la Consob presta da sempre al contesto esterno di riferimento si traduce, dunque, nell'adozione di molteplici iniziative volte a far conoscere al pubblico dei risparmiatori l'attività

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

⁶ 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'Autorità, al contempo creando opportune occasioni di confronto anche per raccogliere utili suggerimenti e proposte in un'ottica di miglioramento dell'efficacia dell'azione di vigilanza.

1.2 Il contesto interno

La legge n. 216/1974 conferisce alla CONSOB la potestà di disciplinare, con propri regolamenti, l'organizzazione ed il funzionamento interni⁷, il trattamento giuridico ed economico del personale e l'ordinamento delle carriere⁸ nonché la gestione delle proprie spese⁹, al cui finanziamento concorrono in via esclusiva i soggetti vigilati anche tramite contribuzioni annuali (art. 40, legge 23 dicembre 1994, n. 724)¹⁰. 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.

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

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

⁷ 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).

⁸ Regolamento disciplinante il trattamento giuridico ed economico e l'ordinamento delle carriere del personale di ruolo della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (adottato dalla Commissione con delibera n. 13859 del 4 dicembre 2002 e successivamente modificato con delibere n. 14604 del 16 giugno 2004, n. 15091 del 22 giugno 2005, n. 15252 del 14 dicembre 2005, n. 15548 del 7 settembre 2006, n. 16782 del 2 febbraio 2009, n. 17832 e n. 17833 del 22 giugno 2011). 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*».

⁹ 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)

¹⁰ Il contributo annuale dello Stato è pari a 250.000€ annui ed è volto a garantire la gratuità dell'accesso al sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie istituito dalla Consob (Arbitro per le Controversie Finanziarie).

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.

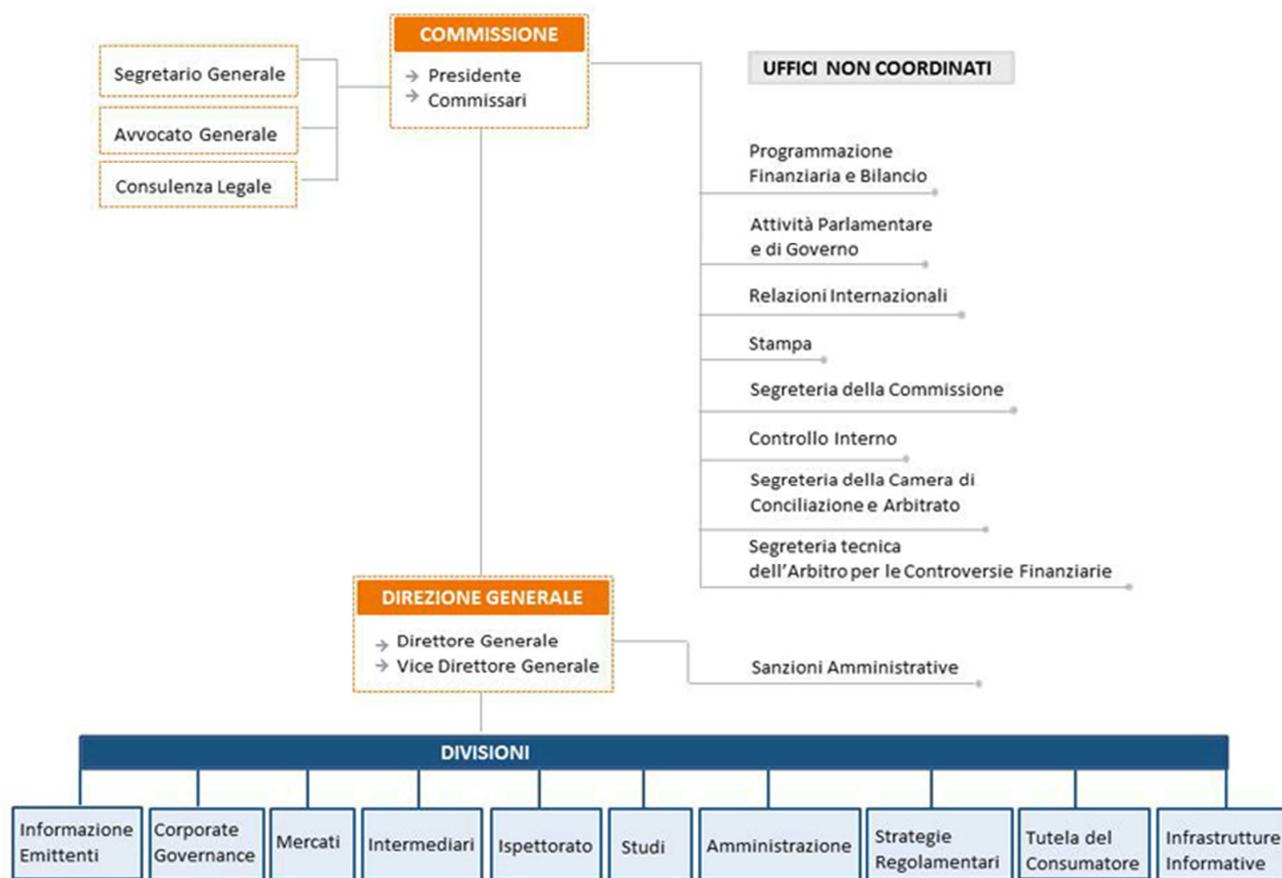
Il Segretario Generale supporta il Presidente ed i Commissari nei rapporti istituzionali, in coordinamento con il Direttore Generale, nonché nel monitoraggio dell'attività normativa del Parlamento e dell'attuazione normativa di atti dell'Unione Europea, oltre che nello svolgimento delle funzioni di indirizzo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

Con delibera n. 20885 del 10 aprile 2019 la Consob ha affidato al Segretario Generale della Consob 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).

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 è incentrata su 10 Divisioni, nell'ambito delle quali sono coordinati 40 Uffici, a cui si aggiungono l'Avvocato Generale, la Consulenza Legale, articolata in 4 Uffici, e 10 Uffici non coordinati.



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

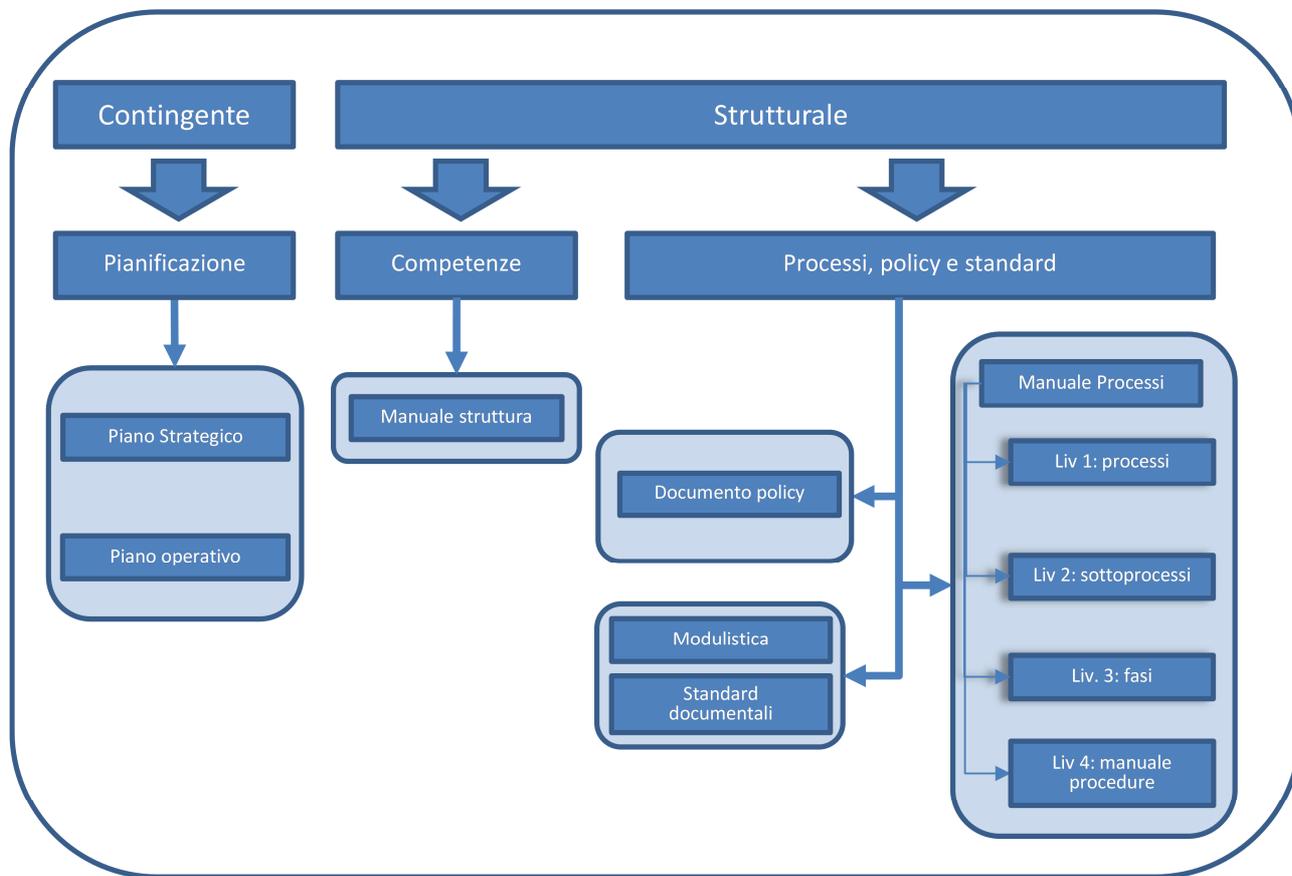
Al personale in servizio presso la Commissione è in ogni caso fatto divieto di assumere altro impiego o incarico o di esercitare attività professionali, commerciali o industriali.

A dicembre 2019 l'organico dell'Autorità, tra dipendenti di ruolo, a tempo determinato e distaccati da altre amministrazioni, ammonta a 670 unità di personale, di cui 443 appartenenti alla carriera direttiva, 214 alla carriera operativa e 13 alla carriera dei servizi generali.

Tra i dipendenti con contratto di lavoro a tempo determinato (7), 5 ricoprono funzioni direttive e 2 svolgono funzioni operative; sono, inoltre, presenti 2 dipendenti distaccati da pubbliche amministrazioni. A dicembre 2019, 6 dipendenti risultano distaccati presso istituzioni nazionali o comunitarie e 6 in aspettativa per assunzione di impiego all'estero.

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

E' noto, infatti, come misure tendenti a ridurre la discrezionalità nella gestione operativa attenuino fortemente il rischio che l'attività concreta svolta dagli uffici possa essere minata da fenomeni di tipo distortivo.



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.

In particolare, allo stato sono in essere modalità operative che garantiscono maggior controllo e standardizzazione dell'azione amministrativa:

Controlli	Standardizzazione
Collegialità delle decisioni Condivisione dei documenti del fascicolo istruttorio tramite DEMACO Duplice valutazione (del dirigente responsabile e del responsabile di divisione; del funzionario e del dirigente; ecc.) Realizzazione di Audit interni	Informatizzazione del processo e modalità informatizzate di trasmissione Protocollo informatizzato dei documenti interno all'Istituto Adozione di format ed elaborazione di disposizioni e linee guida di carattere generale e ad hoc su specifici argomenti, anche con l'ausilio di team specialistici

Partecipazione di più UU.OO. nel processo e presidi di controllo intermedi Reportistica periodica informatizzata e resoconto periodico per la Commissione sull'istruttoria svolta Segregazione di compiti	Delibere, disposizioni e procedure interne Formalizzazione di tutte le richieste Policy di vigilanza Prassi procedurali Tempi predefiniti per specifiche istruttorie
---	--

1.3 Soggetti e ruoli ai fini della 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.

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

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

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

Ciò rilevato, la strategia di prevenzione della corruzione in Consob, 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 2019-2021);
 - definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza e adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale che siano direttamente o indirettamente finalizzati 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), individuato dalla Commissione nella persona del dott. Giuseppe D'Agostino (delibera n. 20864 del 21 marzo 2019, con decorrenza dell'incarico dal 25 marzo 2019):

- propone l'adozione del PTPCT alla Commissione;
- 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";
- decide, con provvedimento motivato, sulle richieste di riesame presentate in caso di diniego totale o parziale dell'accesso civico o di mancata risposta entro il termine;
- svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'Istituto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, segnalando alla Commissione e, nei casi più gravi, all'ufficio competente all'avvio dei procedimenti disciplinari, i casi di mancato o ritardato adempimento;
- controlla e assicura la regolare attuazione dell'accesso civico.

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 o, comunque, attività nei settori più esposti al rischio corruttivo (così come disposto dall'aggiornamento 2015 del PNA).

- *Il Gruppo di Supporto*: l'ampiezza e delicatezza dei compiti attribuiti, originariamente, al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e al Responsabile della Trasparenza, ed attualmente concentrati in capo al RPCT, ha richiesto la costituzione (già a partire dal luglio 2015)¹¹ di un Gruppo di Supporto, attualmente costituito da n. 11 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.

Anche 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.
- *I responsabili della pubblicazione* sono espressamente indicati nell'Allegato 3 del PTPCT e, in particolare:

¹¹ Il gruppo è stato costituito dal Direttore Generale il 3 luglio 2015.

- 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 Consob¹²;
 - 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 misure contenute nel PTPCT;
 - 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):
 - 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.

¹² In ordine alla materia del Codice di comportamento, si rinvia al par. 4.1.2.

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

Il processo di adozione del primo Piano triennale, quale strumento di prevenzione della corruzione, ha previsto un consistente coinvolgimento di tutte le strutture organizzative della Consob “owner” dei processi nei quali si articolano le attività dell’Istituto. Attraverso il supporto dei referenti di ciascuna unità, 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. Su tale base è stato redatto il PTPC 2015-2017, successivamente approvato dalla Commissione.

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 aggiornare 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, quando del caso, le strutture di volta in volta competenti. L’eterogeneità delle unità organizzative rappresentate attraverso i componenti del gruppo assicura una maggiore fluidità operativa, in quanto essi conoscono i procedimenti della struttura di appartenenza, e un apporto maggiormente variegato di esperienze.

Nella stesura del Piano, peraltro, la Consob adotta un approccio sostanzialistico, indicato dall’ANAC, in quanto utile a una più efficace prevenzione della corruzione. La Consob tiene altresì in rilievo i principi guida enunciati dalla stessa ANAC nella progettazione e attuazione del processo corruttivo (cfr. sul punto, PNA 2019-2021, pag. 17 e seg.).

Il documento di Piano così redatto 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. Al riguardo, l’ANAC ha pubblicato sul proprio sito istituzionale un comunicato, con il quale i Responsabili per la prevenzione della corruzione e della trasparenza sono stati informati della disponibilità della messa in esercizio della piattaforma di acquisizione dei Piani triennali e delle relazioni annuali, online dal 1 luglio 2019. Conseguentemente, il RPCT ha provveduto ad effettuare la registrazione e l’accreditamento sulla pagina di registrazione e profilazione utenti della sezione Servizi del sito internet dell’ANAC, per sé e per i componenti del gruppo di supporto.

A partire dal 2019, inoltre, si è ritenuto opportuno anticipare il coinvolgimento della Commissione nel processo di stesura del Piano, prevedendo un momento antecedente a quello dell’approvazione nel corso del quale raccogliere dal Collegio orientamenti puntuali circa la programmazione delle future attività di prevenzione della corruzione da includere nel documento. L’opportunità di adottare tale approccio è stata da ultimo evidenziata nel PNA 2019-2021 (pag. 24).

Infine, 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 (cfr. § 4.1.1). 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 da ultimo stabilito dall’ANAC (cfr. sul punto, PNA 2019-2021, pag. 20).

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

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, all'uopo traendo spunto dalla pluralità di metodologie collaudate e disponibili nel panorama internazionale. Tra queste, il Piano Nazionale Anticorruzione suggerisce l'utilizzo dello standard ISO 31000:2009, in quanto in grado di fornire un approccio rigoroso all'identificazione, valutazione e gestione dei rischi.

Le fasi nelle quali si articola tale approccio sono:

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

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

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

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

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

Al fine di garantire la massima sinergia con gli altri strumenti organizzativi, è previsto che le linee di azione individuate nel PTPCT confluiscono nel ciclo di pianificazione strategica triennale e operativa annuale dell'Istituto. In particolare, le misure la cui attivazione è programmata nel triennio di riferimento del presente PTPCT sono inserite quali obiettivi all'interno del corrispondente Piano gestionale pluriennale e, a livello annuale, dei Piani di servizio a supporto degli obiettivi operativi delle unità organizzative sulle quali incidono.

2. OBIETTIVI DEL PIANO

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'aggiornamento al PNA del 28 ottobre 2015, *“Le misure di prevenzione hanno un contenuto organizzativo. Con esse vengono adottati interventi che toccano l'amministrazione nel suo complesso (si pensi alla riorganizzazione dei controlli interni), ovvero singoli settori (la riorganizzazione di un intero settore di uffici, con redistribuzione delle competenze), ovvero singoli processi/procedimenti tesi a ridurre le condizioni operative che favoriscono la corruzione nel senso ampio prima indicato. Sono misure che riguardano tanto l'imparzialità oggettiva (volte ad assicurare le condizioni organizzative che consentono scelte imparziali) quanto l'imparzialità soggettiva del funzionario (per ridurre i casi di ascolto privilegiato di interessi particolari in conflitto con l'interesse generale). Se non si cura l'imparzialità fin dall'organizzazione, l'attività amministrativa o comunque lo svolgimento di attività di pubblico interesse, pur legittimi dal punto di vista formale, possono essere il frutto di una pressione corruttiva”*.

Pertanto, 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. 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.

3. ANALISI E VALUTAZIONE DEL RISCHIO: METODOLOGIA E TEMPISTICA

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

Come suggerito dal Piano Nazionale Anticorruzione il processo di analisi e valutazione del rischio nel breve-medio termine - seguendo un percorso incrementale - ha preso avvio partendo da un catalogo dei processi "predefinito", vale a dire analizzando in prima battuta le aree e i processi che già la legge n. 190/2012 considera più rilevanti. L'attività di analisi si è poi progressivamente ampliata, estendendosi a tutti i processi dell'Istituto.

Nell'ambito del progetto di *risk assessment* di recente condotto presso l'Istituto¹³ è stata realizzata una nuova mappatura dei processi che, come rammentato dall'aggiornamento 2015 al PNA, "*è un modo "razionale" di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente per fini diversi*" e, conseguentemente, assume carattere strumentale ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. La conduzione del progetto, in considerazione della sua complessità e inevitabile capillarità, ha richiesto lo svolgimento di una serie articolata di attività tese a verificare ogni elemento rilevante.

Ad esito della nuova mappatura sono stati individuati nuovi processi sui quali si procederà alla valutazione del rischio corruttivo; sulla base delle risultanze sarà possibile individuare il livello di esposizione al rischio di ciascun nuovo processo e, conseguentemente, rilevare l'eventuale necessità di individuare specifiche misure di prevenzione in relazione alle specifiche fasi in cui il processo si articola.

3.1 La mappatura dei processi Consob

Come detto sopra, partendo dal censimento dei processi dell'Istituto (200) inizialmente ci si è concentrati su quelli afferenti alle cd. Aree comuni e obbligatorie, come individuati dal PNA del settembre 2013 (acquisizione e progressione del personale; affidamento di lavori, servizi e forniture; provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con / privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario), procedendo, per ciascuna delle fasi identificate, all'analisi e alla valutazione dell'esposizione al rischio di corruzione e alla conseguente individuazione e programmazione delle relative misure da attivare ai fini della prevenzione.

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

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

¹³ Il progetto ha la finalità di individuare i principali rischi (di natura endogena o esogena) dell'Istituto, associati ad ogni singolo processo, di valutare il loro effetto potenziale sullo svolgimento delle relative attività, e di stabilire le priorità di intervento finalizzate al contenimento dei rischi censiti e la definizione di obiettivi strategici ed operativi che tengano conto degli stessi.

- affari legali e contenzioso.

Si è proceduto, quindi, con priorità ad individuare i processi che in Istituto sono riconducibili a tali Aree generali, per poi focalizzarsi sulla mappatura delle relative fasi e sulla successiva valutazione del rischio corruttivo.

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

- a) 75 processi afferenti alle Aree generali con un'ipotesi di esposizione a rischio di corruzione *alto* (corrispondente a rischio critico e rilevante secondo il *rating* di valutazione utilizzato nel PTPCT), classificati nelle categorie sopra richiamate, ovvero controlli interni (2 processi), affari legali (3 processi), gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio (8 processi), verifiche, ispezioni e sanzioni¹⁴ (62 processi);
- b) 37 processi afferenti alle Aree comuni e obbligatorie con un'esposizione a rischio di corruzione critico e rilevante (secondo il *rating* di valutazione utilizzato nel PTPCT), già inseriti, come sopra ricordato, nel sistema di prevenzione della corruzione Consob a partire dal 2015;
- c) 88 processi che non afferiscono alle aree precedenti e con un'ipotesi di esposizione a rischio di corruzione *medio* o *basso* (corrispondente a marginale e trascurabile secondo il *rating* di valutazione utilizzato nel PTPCT).

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

3.1.1 Procedimenti ex lege n. 241/1990

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.

Tale ricognizione dei procedimenti, considerato il loro rilievo nello svolgimento di funzioni amministrative, è attualmente in corso di aggiornamento.

3.2 Analisi e valutazione del rischio

Nel corso dell'analisi condotta in occasione della prima adozione del PTPC si è fatto riferimento, tenuto conto di quanto prescritto dal Piano Nazionale Anticorruzione, ad un'accezione ampia di rischio di

¹⁴ Con particolare riguardo all'Area dei controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni, in considerazione delle peculiari attività istituzionali che caratterizzano la Consob si è ritenuto di assimilare alle "verifiche" i processi tipici dell'azione di vigilanza posta in essere dall'Istituto. Con riferimento alle attività relative a ispezioni, sanzioni e deliberazione, che nella mappatura Consob non rappresentano processi *ad hoc*, ma fasi potenzialmente presenti su quasi tutti i 75 processi in parola, si è ritenuto opportuno identificarle come sotto-processi dedicati, in modo da dare il corretto risalto a tali delicate fasi dell'operatività dell'Istituto.

corruzione, prendendo in considerazione non solo le varie fattispecie di reato contro la Pubblica Amministrazione disciplinate nel Titolo II, Capo I, del Codice Penale ma, più in generale, tutte quelle situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale di comportamenti dei singoli, potrebbe emergere un malfunzionamento della Consob, a causa di un uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo* (“*maladministration*”).

Sulla base delle risultanze dell'analisi condotta, in occasione della stesura del primo PTPC 2015-2017 è stata impostata la mappatura dei processi e degli eventi rischiosi a essi associati contenente le specificità della Consob, basandosi sulle attività afferenti alle aree a rischio “obbligatorie”, già identificate dall'art. 1, comma 16, della legge n. 190/2012.

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

Nella realizzazione di tali attività sono stati interessati i responsabili degli uffici della Consob allo scopo di esaminare le aree di rischio già identificate da Amministrazioni similari per tipologia e complessità organizzativa.

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

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

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

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

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

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

Tale scelta è stata effetto della constatazione desunta dalla prima applicazione di quanto previsto dall’Allegato 5 del Piano Nazionale Anticorruzione: il ricorso al metodo (diffusamente utilizzato dalle amministrazioni pubbliche) della media per il calcolo del valore della probabilità e per quello del valore dell’impatto conduceva a un profilo di rischio tendenzialmente basso e medio basso per tutti i processi inclusi nelle cd. aree obbligatorie. Tale approccio prudenziale era sotteso all’impostazione del primo sistema di prevenzione della corruzione in Consob adottato nel PTPCT 2015-2017 e, successivamente, nel suo aggiornamento 2016-2018 (l’allegato 1 del PNA 2019-2021 suggerisce una profonda revisione del sistema di valutazione. Nel corso del 2020 si intende avviare la revisione dell’approccio valutativo in linea con quanto previsto dal PNA “*laddove le amministrazioni abbiano già predisposto il PTPCT utilizzando l’Allegato 5 al PNA 2013, il nuovo approccio valutativo (di tipo qualitativo) può essere applicato in modo graduale in ogni caso non oltre l’adozione del PTPCT 2021-2023*”, pag. 33).

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

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

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

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

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

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

Utilizzando gli esiti del sopra richiamato progetto di *risk assessment*, a partire dal prossimo anno, si procederà ad identificare i nuovi processi da sottoporre alla valutazione del rischio corruttivo per l’eventuale individuazione di interventi di mitigazione nonché a riconsiderare la valutazione dei rischi di corruzione fino ad oggi condotta, eventualmente individuando nuovi elementi e spunti per affinare quanto già realizzato, in linea con le previsioni del PNA 2019-2021.

Nel corso del 2019 è stato avviato un progetto di *risk self-assessment*, che vede coinvolta tutta la struttura della Consob, in una nuova valutazione dei principali rischi ai quali sono esposti i processi dell’Istituto, questa volta ad ampio spettro (e non limitatamente al rischio corruttivo).

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

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

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

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

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

Sulla base del risultato del monitoraggio dei processi e delle risultanze delle analisi condotte che saranno svolte, nel corso dei prossimi anni sarà possibile aggiornare nuovamente la Tabella. In particolare, è in corso di aggiornamento la mappatura dei processi dell’Istituto, in modo da renderla coerente con le funzioni assegnate alla Consob da recenti interventi normativi. La stessa sarà portata all’attenzione del Collegio entro fine anno e i nuovi processi previsti dalla stessa individuati potranno essere valutati seguendo la metodologia già applicata in passato. Allo stesso tempo, i risultati del progetto di *risk assessment* potranno rappresentare anche un’utile base di partenza per riconsiderare la valutazione dei rischi di corruzione fino ad oggi condotta e eventualmente individuare nuovi elementi e spunti per affinare quanto già realizzato.

Al fine di individuare le priorità di azione per la riduzione dell’esposizione al rischio corruttivo, si è preso in considerazione il risultato della valutazione sopra illustrata, unitamente alle indicazioni presenti nel Piano Nazionale Anticorruzione (nei suoi vari aggiornamenti). In tal modo, la costruzione del sistema di prevenzione della corruzione può caratterizzarsi per un **approccio prudentiale** e non burocratico.

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

3.4 Gli eventi rischiosi

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

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

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

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

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

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

- Sottovalutazione/alterazione/ informazioni disponibili;
- Uso improprio o distorto della discrezionalità;
- Utilizzo strumenti di pagamento per fini personali.

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

4. INTERVENTI PER LA RIDUZIONE DEL RISCHIO

Ai fini della prevenzione della corruzione devono essere 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 le varie fasi dei processi dell'Istituto.

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

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

Come già ricordato l'art. 4, comma 10, d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, (c.d. Testo Unico della Finanza) dispone che *"tutte le notizie, le informazioni e i dati in possesso della Consob in ragione della sua attività di vigilanza sono coperti dal segreto d'ufficio anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni, a eccezione del Ministro dell'economia e delle finanze. Sono fatti salvi i casi previsti dalla legge per le indagini relative a violazioni sanzionate penalmente"*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Trasparenza;
- Codice di comportamento;
- Rotazione del personale;
- Astensione in caso di conflitto di interessi;
- Svolgimento incarichi d'ufficio, attività ed incarichi extra-istituzionali;
- Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti;
- Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali;
- Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro;
- Commissioni, assegnazioni uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la PA;
- Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower)
- Formazione;
- Patti di integrità negli affidamenti;

- Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile.

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

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

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

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

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

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

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

Di seguito è richiamato quanto individuato in termini di misure obbligatorie corrispondenti alle aree a maggior rischio, riportando anche quanto emerso nel corso degli approfondimenti e delle attività svolte nel corso degli anni, a partire dal 2015 e fino al 2019.

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

4.1.1 Trasparenza e accesso civico

4.1.1.1 Trasparenza

La trasparenza, il cui fine è la realizzazione di una amministrazione pubblica maggiormente aperta verso la collettività, 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”*¹⁵.

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

- 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;
- 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, fornisce la definizione di trasparenza sopra riportata che enfatizza l’introduzione di forme diffuse di controllo da parte dei cittadini, nonché di misure che consentano una più efficace azione di contrasto alle condotte illecite nelle pubbliche amministrazioni. Il d.lgs. n. 97/2016 ha provveduto a semplificare e razionalizzare gli obblighi pubblicitari attraverso abrogazioni e integrazioni, rivedendo anche i poteri regolatori e sanzionatori attribuiti all’ANAC. Quest’ultima ha 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 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. 382/2017 l’ANAC, in conseguenza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 14 sollevata dai dirigenti del Garante per la protezione dei dati personali, ha “sospeso” l’applicazione delle predette linee guida di cui alla delibera 241/2017 nei confronti di tutti i dirigenti: per effetto di ciò, gli obblighi per essi previsti dall’art. 14, co. 1, lett. c) ed f), nelle more del giudizio di legittimità costituzionale non hanno trovato applicazione. L’ANAC ha, altresì, sospeso la pubblicazione dei dati prescritti dall’art. 14, co. 1-ter, d.lgs. n. 33/2013 in attesa della pronuncia della Corte

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

Costituzionale (Comunicato del Presidente del 7 marzo 2018). Nulla è variato con riferimento agli obblighi di pubblicazione prescritti nei confronti degli organi di vertice (per la Consob, dei componenti il Collegio).

La Corte Costituzionale (sentenza n. 20 del 23 gennaio 2019) si è pronunciata sulla questione di legittimità ed è venuta meno la sospensione degli obblighi di pubblicazione previsti dall'art.14 del d.lgs. n. 33/2013 in riferimento al personale con qualifica dirigenziale della Consob. La Corte ha, infatti, ritenuto «*l'art. 14, comma 1-bis, del d.lgs. n. 33 del 2013, costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso decreto legislativo, anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 165 del 2001*».

La Corte ha, di contro, ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale concernente l'obbligo imposto a ciascun titolare di incarico dirigenziale di pubblicare i dati di cui all'art. 14, co. 1, lett. c), e dunque i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, nonché gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici, atteso che, tra l'altro, la disciplina anteriore alla novella operata dal d.lgs. n. 97 del 2016 già contemplava la pubblicità dei compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di lavoro dirigenziale.

Del pari, è stata giudicata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, co. 1-ter dello stesso d.lgs. n. 33/2013, atteso che la norma in parola non risultava tra quelle fatte oggetto di applicazione nel giudizio innanzi al giudice rimettente.

Alla luce della citata sentenza per tutti i dirigenti della Consob trovano, pertanto, applicazione gli obblighi di pubblicazione previsti dall'art. 14, co. 1, del d.lgs. n. 33/2013 - ad eccezione di quello previsto dalla lettera f) concernente le dichiarazioni relative alla situazione patrimoniale e reddituale - nonché l'obbligo di pubblicazione previsto dall'art. 14, co. 1-ter, del d.lgs. n. 33/2013 concernente l'indicazione degli emolumenti complessivamente percepiti nell'anno di riferimento, a carico della finanza pubblica.

Con riguardo ai “dirigenti apicali” per i quali la sentenza della Corte Costituzionale dianzi citata ha confermato la legittimità dell'obbligo previsto dall'art. 14 co. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 (concernente la pubblicazione dei dati patrimoniali e reddituali), tenuto conto anche delle indicazioni fornite dall'ANAC nella delibera n. 586/2019¹⁶, si è ritenuto che, nell'ordinamento della Consob, detta figura possa essere individuata nel Direttore Generale. Si è pertanto proceduto, per quest'ultimo, alla pubblicazione dei dati previsti dall'art. 14, co. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013.

Anche nel corso del 2019 la sezione “Autorità trasparente” del sito istituzionale è stata aggiornata e, in particolare:

¹⁶ Si richiama, altresì, sul punto, la delibera ANAC n. 586/2019, pubblicata nell'agosto 2019, ove a seguito della sentenza n. 20/2019, è stato precisato che i “dirigenti apicali” a cui si applica l'obbligo di pubblicazione di cui all'art. 14, co. 1, lett. f), del d.lgs. n. 33/2013) vanno individuati nei soggetti cui spettano, presso l'amministrazione di appartenenza, compiti propositivi, organizzativi, di gestione di risorse umane, strumentali e di spesa “*ritenuti di elevatissimo rilievo*” anche tenuto conto della posizione organizzativa rivestita.

- il 30 gennaio 2019 è stata pubblicata sul sito istituzionale, nella sezione “Autorità trasparente”, sottosezione “Altri contenuti-Corruzione”, la relazione del RPCT sull’attività svolta nell’anno 2018 per l’adozione, l’attuazione e l’efficacia delle misure di prevenzione della corruzione;
- a fine marzo 2019, è stata data informazione dell’affidamento al dott. Giuseppe D’Agostino dell’incarico di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza della Consob, a partire dal 25 marzo 2019;
- il 18 aprile 2019 è stata pubblicata l’attestazione sull’assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 marzo 2018, ai sensi dell’art. 14, c. 4, lett. g), del d.lgs. n. 150/2009 e delle delibere ANAC n. 1310/2016 e n. 236/2017, unitamente alla griglia di valutazione ed alla scheda di sintesi sulle rilevazioni, annesse a tale documento;
- nel luglio 2019 sono stati pubblicati per ciascun dirigente gli emolumenti corrisposti dalla Consob, con separata indicazione degli importi corrisposti a titolo di diaria e contributo di viaggio (riferiti agli anni 2016, 2017 e 2018), le spese sostenute per viaggi di missioni (riferiti agli anni 2016, 2017 e 2018) e gli emolumenti complessivi con oneri a carico della finanza pubblica (riferiti agli anni 2017 e 2018). Si è, in particolare, proceduto anche a pubblicare quei dati la cui pubblicazione era stata sospesa, in pendenza del giudizio di legittimità costituzionale definito dalla sopra citata sentenza n. 20/2019, secondo le indicazioni sul punto fornite dall’ANAC. Si rinvia, sul punto, alla tabella nella quale sono riportati tutti gli obblighi di pubblicazione e i relativi responsabili della pubblicazione stessa (cfr. **Allegato 3 - Elenco degli obblighi di pubblicazione vigenti nel corso del triennio 2020-2022**).

Si è proceduto, inoltre, ad aggiornare per ciascun obbligo mappato all’interno dell’Allegato 3:

- l’unità organizzativa responsabile della pubblicazione in quanto *owner* delle informazioni oggetto dell’obbligo di pubblicazione ovvero in quanto unità organizzativa che storicamente ha in carico la pubblicazione dell’informazione; dal momento che a ciascun obbligo sono connesse specifiche responsabilità ed eventuali sanzioni in caso di mancato adempimento, si è ritenuto opportuno indicare le figure di “Responsabile della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del d.lgs. n. 33/2013” (art. 10, comma 1, d.lgs. n. 33/2013) nei responsabili degli Uffici *owner* delle informazioni ovvero in risorse con qualifica dirigenziale;
- lo stato di effettiva pubblicazione di dati, informazioni e documenti nella sezione “Autorità trasparente” del sito internet della Consob, al momento della pubblicazione del PTPC 2020-2022;
- i tempi previsti per la pubblicazione del dato in corso d’anno e qualunque ulteriore annotazione utile all’efficiente ed efficace svolgimento della procedura di pubblicazione (colonna “Note”).

Infine, quanto all’obbligo di pubblicazione delle dichiarazioni di cui all’art. 2 della legge n. 441/1982 nonché delle attestazioni e delle dichiarazioni di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge, è stato previsto che obbligato alla pubblicazione, in aggiunta al Presidente e ai Commissari, è anche il Direttore Generale (oltre al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano, dei soggetti citati).

4.1.1.2 Accesso civico

L'istituto dell'accesso civico generalizzato, introdotto con d.lgs. n. 97 del 2016, di modifica del d.lgs. n. 33 del 2013, 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 equivale a quello previsto dal *Freedom of information act* (FOIA) dei sistemi anglosassoni e consente a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti e senza obbligo di motivazione, di accedere ai dati e ai documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti tassativamente indicati dalla legge. Dal 23 dicembre 2016 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.

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

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

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

Il 9 gennaio 2019, in linea con le suddette indicazioni, la Consob ha adottato una procedura interna in tema di accesso civico che disciplina le modalità di gestione delle due forme di accesso civico, semplice e generalizzato.

Nel 2019, inoltre, è stato aggiornato il registro delle richieste di accesso presentate (in formato *word*) mediante l'inserimento dei riferimenti e della sintetica descrizione delle istanze pervenute e l'indicazione del loro esito. In un registro apposito sono pubblicate anche le richieste di accesso documentale, ricevute ai sensi della legge n. 241/1990.

Quanto alle richieste pervenute nel corso dell'anno, sono pervenute due richieste di accesso civico generalizzato mentre non è pervenuta alcuna richiesta di accesso civico semplice.

Inoltre, a due anni dall'introduzione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato, il Dipartimento della funzione pubblica, insieme all'ANAC e al Garante per la protezione dei dati personali, hanno ravvisato la necessità di: a) fornire alle amministrazioni ulteriori chiarimenti, con l'obiettivo di promuovere una sempre più efficace applicazione della disciplina FOIA; b) favorire l'utilizzo di soluzioni tecnologiche per la presentazione e gestione delle istanze di accesso, con l'obiettivo di semplificare le modalità di accesso dei cittadini e il lavoro di gestione delle richieste da parte delle amministrazioni.

Per dare risposta a tali esigenze e orientare il sistema amministrativo verso una piena attuazione della disciplina dell'accesso civico generalizzato, il Dipartimento della funzione pubblica ha avviato un percorso di riflessione per individuare soluzioni tecniche e interpretative adeguate, sia mediante la circolare FOIA n. 1/2019 "*Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)*", condivisa con le suddette Autorità, in ordine ai profili organizzativi e procedurali interni, sia mediante la revisione delle Linee guida, in ordine all'applicazione delle eccezioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato.

Per quanto riguarda il registro degli accessi il Dipartimento della funzione pubblica ha predisposto le indicazioni operative per l'implementazione del registro degli accessi FOIA, in linea con le regole sui metadati previste dalle regole tecniche per il protocollo informatico.

In linea con le previsioni della circolare n. 1/2019 e con le indicazioni operative - e al fine di semplificare il lavoro di gestione delle richieste di accesso - sono stati sviluppati e adeguati gli strumenti tecnologici per la realizzazione del Registro degli accessi.

Tali strumenti tecnologici garantiranno agli utenti e ai soggetti che monitorano l'applicazione del FOIA la fruibilità dei dati e dei metadati previsti nelle linee guida dell'ANAC e nella circolare FOIA n. 2/2017.

L'esposizione di dati e metadati serve per monitorare e per orientare la pratica amministrativa, e in particolare:

- monitorare la trattazione delle richieste d'accesso, fornendo tutte le informazioni che permettano di analizzare le richieste di accesso ed i rispettivi esiti. Pertanto, sono necessari dati che permettano di categorizzare il più possibile le tipologie di richieste e di esiti;

- orientare la pratica amministrativa, con la rilevazione di dati e informazioni, incluse le motivazioni associate agli esiti delle richieste, che consentano di rilevare eventuali criticità e di orientare gli altri uffici e le altre amministrazioni nel trattamento di analoghe richieste.

In previsione, tali strumenti già adottati per l'accesso civico generalizzato verranno utilizzati anche per la gestione dell'accesso *ex lege* n. 241/90 e civico semplice.

Al fine di semplificare le modalità di accesso dei cittadini, sono altresì allo studio strumenti e soluzioni per la presentazione delle istanze di accesso.

4.1.1.3 Trasparenza, accessi e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)

La materia della trasparenza e dell'accesso civico è stata arricchita ulteriormente dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali. Infatti, il 25 maggio 2018 è entrato in vigore il RGPD (UE) n. 2016/679 del 27 aprile 2016 (GDPR).

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 per quanto possibile, non dovrebbe coincidere con il RPCT, secondo 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 attribuisce alle due figure.

Date le interconnessioni tra le due materie, il RPD e il RPCT possono coadiuvarsi nell'esercizio delle funzioni loro attribuite. Infatti, l'accessibilità totale agli atti e alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni garantisce, come previsto dalla legge, un controllo diffuso dell'esercizio del potere pubblico, ma deve tenere conto della necessità di assicurare una proporzionata protezione delle informazioni personali dalla eccessiva intrusione invasione nella riservatezza degli interessati. Ciò in particolare, in occasione del riesame delle richieste di richieste di accesso.

4.1.2 Codice di Comportamento

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

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

Componenti della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa" che definisce direttive di comportamento e stabilisce regole deontologiche per i componenti del Collegio. Il testo, che si compone di dieci articoli, indica i principi generali cui si attengono i membri della Commissione nell'assolvimento dei relativi compiti (art. 2), con specifico riguardo all'indipendenza e alla neutralità (art. 3), all'integrità (art. 4) ed alla riservatezza (art. 6). Particolare rilievo riveste nel codice la gestione dei conflitti d'interesse, anche solo apparenti (art. 5); è prevista l'osservanza di tali prescrizioni anche per il primo anno successivo alla cessazione del mandato dei componenti la Commissione (art. 7). E' prevista, inoltre,

la figura del Garante etico (art. 8) che ha il compito di fornire pareri sull'interpretazione e sull'applicazione delle disposizioni del codice. Il Garante può avvalersi del supporto tecnico del "nucleo di valutazione", costituito all'interno dell'Istituto e previsto dallo stesso codice (art. 9).

L'attuale Garante Etico, prof. Franco Gallo, è stato nominato con delibera n. 20622 del 16 ottobre 2018.

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

La rigorosa disciplina legislativa prevista per il personale della Consob, utile a fornire valido presidio anche ai fini della prevenzione di fenomeni corruttivi, è integrata dalle norme del Regolamento del Personale (artt. 19-20, Regolamento del Personale della Consob, Parte I, artt. 20-21, Parte II, stesso Regolamento) e dal *Codice Etico per il Personale della Consob*, adottato dalla Commissione con delibera n. 17832 del 22 giugno 2011. Il testo, che si compone di nove articoli, indica i principi generali a cui il personale si deve attenere nello svolgimento delle proprie funzioni (art. 2), con particolare riguardo all'indipendenza e all'imparzialità (art. 4), ai conflitti d'interesse (art. 5) e alla riservatezza (art. 6).

Il quadro è completato altresì da disposizioni procedurali interne che disciplinano aspetti rilevanti anche in termini di prevenzione di fenomeni di corruzione (si ha riguardo, in via esemplificativa, alla *Procedura di segnalazione di situazioni di conflitto di interessi*", adottata con Ordine di servizio 24/2014 in data 16 luglio 2014, su cui cfr. oltre, par. 4.1.4 e a quella in materia di adempimento degli obblighi di pubblicazione ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, adottata il 31 luglio 2014).

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 di recente osservato dall'Anac, in ragione della peculiarità delle funzioni svolte dai soggetti pubblici cui appartiene il predetto personale (ANAC, PNA 2019-2021, pag. 43).

Nondimeno, la Consob ha proceduto ad effettuare un raffronto tra i principi contenuti nel codice di comportamento e il quadro normativo sopra richiamato in materia di disciplina del personale della Consob; da tale raffronto, è emersa la sostanziale rispondenza delle norme disciplinanti obblighi e divieti per il personale della Consob con quelle dettate in termini generali dal suddetto codice.

E' attualmente allo studio l'opportunità di integrare ed aggiornare, ai fini di una più efficace azione di prevenzione della corruzione, le norme interne mediante ulteriori previsioni e procedure, utili a prevenire l'insorgere di comportamenti anche solo potenzialmente connessi a fenomeni corruttivi nell'ambito di specifici processi considerati a rischio, tenendo conto, tra l'altro, delle modifiche che, anche in punto di norme di comportamento, la Banca d'Italia dovesse apportare al proprio ordinamento del personale

(oggetto, nel corrente anno 2016, di un processo di ampia riforma) e che la Consob stessa dovrà recepire, come previsto dalla sua legge istitutiva¹⁷.

4.1.3 Rotazione del personale

La rotazione del personale addetto alle aree a 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 nuovo PNA 2019-2021 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.

Il PNA preliminarmente precisa 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*”.

Il PNA distingue poi la rotazione ordinaria dal diverso istituto della rotazione straordinaria, prevista dal d.lgs. n. 165/2001 (art. 16, co. 1, lett. l-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, il PNA conferma 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, “*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 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*

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

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 conclude precisando che *“restano (...) ferme le discipline speciali di rotazione previste per particolari categorie di personale non contrattualizzato”*.

Nel precisare meglio i riferiti concetti, l’*Allegato 2* al PNA, 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 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 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 *“propeedeutiche 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.

Non di meno, l'attuazione della rotazione richiede una programmazione anche nell'ambito del PTPC, in cui andranno altresì chiariti i criteri di riferimento¹⁸, previa utile informativa sindacale¹⁹. Interessante, al riguardo, rilevare che l'*Allegato 2* al PNA chiarisce 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 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 e che in Consob è in via di recepimento.

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

Quanto sopra premesso, l'art. 2 del d.l. n. 95 del 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*”.

La Banca d'Italia ha definito una “*riforma delle carriere*” sostanziata, sotto il profilo normativo, in appositi articolati modificativi del trattamento e dell'ordinamento delle carriere del personale.

Dal 2017 sono in corso i lavori preordinati al recepimento della suddetta riforma, la quale, non solo consentirà di pervenire a modalità gestionali in grado di facilitare l'attuazione della rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione, ma introdurrà la temporaneità per gli incarichi di responsabilità organizzativa, con ciò determinando una sistematica rotazione del personale sulle posizioni che sono oggetto di nuovo incarico – dopo un minimo di quattro anni e un massimo di sei anni – mediante un sistema di *vacancy*, che prevede l'espletamento di un apposito procedimento selettivo. Del pari, analogo sistema (denominato *job posting*) sarà previsto 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.

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 recente 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*”.

L'istituto in discorso risulta già parzialmente presidiato dalle previsioni dettate dal Regolamento del personale. Ciò essendo, nel 2020 si valuterà l'opportunità di adottare ulteriori misure implementative nel senso anzidetto.

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

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

4.1.4 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 Codice Etico.

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

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

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

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

Sempre con riferimento alle azioni di monitoraggio della misura, si segnala che la citata "*Procedura di segnalazione di situazioni di conflitto di interessi*", è oggetto di costante attenzione per assicurare l'allineamento della stessa con le intervenute modifiche legislative e regolamentari, nonché con i recenti orientamenti emanati dall'ANAC, tenuto conto delle precisazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione 2019.

A seguito della citata riforma delle carriere, peraltro, il codice di comportamento dei dipendenti della Consob e la "*Procedura di segnalazione di situazioni di conflitto di interessi*" potranno essere integrate all'interno di un sistema di procedure per la gestione dell'affidamento di incarichi in senso lato.

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

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

per delitti contro la pubblica amministrazione), sia le ipotesi di incompatibilità (relative al contemporaneo svolgimento di più attività/incarichi).

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

Diversamente, per incompatibilità si intende l'obbligo, per il soggetto cui è stato conferito l'incarico, di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 39/2013).

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

Il PNA 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 suggerisce l'individuazione, all'interno del PTPCT, di una "*specifico 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, di misure idonee al rispetto delle norme in esso previste in materia di inconferibilità in caso di condanna penale, anche non passata in giudicato.

Quanto, poi, alla diversa ipotesi di inconfiribilità connessa allo svolgimento di precedenti incarichi o attività, di cui all'art. 4, d.lgs. n. 39/2013, si rileva che la disposizione, per come formulata, sembrerebbe in astratto applicabile anche agli eventuali incarichi che la Commissione intenda conferire a soggetti esterni, provenienti da enti appartenenti al settore regolato dalla Consob, ovvero che, sempre per la Consob, abbiano svolto attività professionale. Ciò rende necessario predisporre procedure idonee ad attuare la predetta misura.

In tale contesto non potrà, peraltro, prescindersi dalla circostanza che, come imposto dalla legge istitutiva, l'assunzione del personale avviene con richiesta di rigorosi requisiti di competenza ed esperienza nei settori di attività istituzionali della Commissione e che tale competenza potrebbe essere stata acquisita proprio nello svolgimento di pregresse attività lavorative nel settore regolato dalla Consob.

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

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

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

Tutti i dipendenti della Consob, come già ricordato, sono tenuti ad osservare, in costanza del rapporto di lavoro, rigorosi vincoli di “esclusività” previsti dalla legge e specificati dal Regolamento del Personale, oltre che dal codice etico e dalle disposizioni procedurali in materia di conflitto di interessi. Le limitate eccezioni previste dal Regolamento del Personale e la conseguente possibilità di esercizio di attività di carattere “extraistituzionale” (art. 20, Parte I; art. 19, parte II) sono sottoposte a preventiva autorizzazione e/o ad obblighi di preventiva segnalazione da parte dei dipendenti nei confronti dell'Amministrazione.

Peraltro, il nuovo ordinamento delle carriere in vigore presso la Banca d'Italia, come detto in fase di recepimento in Consob, nel confermare il cennato regime previsto dal previgente Regolamento del personale, declina la tipologia delle attività ammesse ovvero precluse ai dipendenti. Ciò, in linea con quanto suggerito dal PNA, 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”*.

4.1.7 Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali

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

Se l'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. Peraltro, merita menzione la circostanza che il nuovo ordinamento delle carriere in vigore presso la Banca d'Italia e in fase di recepimento in Consob conferma quanto detto.

Le cennate situazioni di incompatibilità sono, altresì, rilevanti sul piano disciplinare. In sede di predisposizione delle misure anticorruzione specificamente previste nel presente paragrafo, si avrà cura di coordinare la normativa speciale esistente con le disposizioni del decreto legislativo, anche alla luce dei chiarimenti contenuti nella delibera ANAC n. 833/2016. Ciò nell'ambito delle attività di definizione di un sistema di procedure dedicate alla regolazione delle corrette modalità di attribuzione di incarichi.

4.1.8 Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

Con riguardo alla Consob, lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro è disciplinato da una norma speciale, l'art. 29-bis L. n. 262/2005, inserito dall'art. 22, comma 2, D.lgs. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, nella L. n. 114/2014, secondo cui *«1. I componenti degli organi di vertice e i dirigenti della Commissione nazionale per le società e la borsa, nei due anni successivi alla cessazione dell'incarico, non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con i soggetti regolati né con società controllate da questi ultimi. I contratti conclusi in violazione del presente comma sono nulli. Le disposizioni del presente comma non si applicano ai dirigenti che negli ultimi due anni di servizio sono stati responsabili esclusivamente di uffici di supporto. 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*»²⁰.

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

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

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

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

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

funzionari o ad altri collaboratori. Ciò, fatta salva la successiva pronuncia di assoluzione per lo stesso reato.

Peraltro, il PNA in consultazione 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).

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

4.1.10 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, 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. In conformità alle *“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)”* poste in consultazione pubblica il 24 luglio 2019 occorre pertanto dotarsi di procedure, preferibilmente, informatizzate per la ricezione e gestione delle segnalazioni.

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

In linea con quanto programmato nel PTPC 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.

Dal 15 gennaio 2019 l’ANAC ha reso disponibile per il riuso l’applicazione informatica *“Whistleblower”* 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.

La piattaforma consente la compilazione, l'invio e la ricezione delle segnalazioni di presunti fatti illeciti nonché la possibilità per il Responsabile della prevenzione corruzione e della trasparenza (RPCT), che riceve tali segnalazioni, di comunicare in forma riservata con il segnalante senza conoscerne l'identità. Quest'ultima, infatti, viene segregata dal sistema informatico ed il segnalante, grazie all'utilizzo di un codice identificativo univoco generato dal predetto sistema, potrà "dialogare" con il RPCT in maniera spersonalizzata tramite la piattaforma informatica. Ove ne ricorra la necessità il RPCT può chiedere l'accesso all'identità del segnalante, previa autorizzazione di una terza persona (il cd. "custode dell'identità").

Nel corso del 2019 si è eseguito un primo test dell'applicazione informatica resa disponibile da ANAC, al fine di verificare la fattibilità di un eventuale riuso della stessa. Il test non ha tuttavia 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. Ciò peraltro in conformità a quanto previsto nelle stesse Linee guida in materia di whistleblowing, poste in consultazione dall'Anac dal 24 luglio al 15 settembre 2019, recanti una indicazione meramente preferenziale (e non obbligatoria) per l'adozione di una procedura informatizzata. Inoltre, la procedura adottata dalla Consob per la gestione (al momento solo cartacea) delle segnalazioni risponde alle indicazioni recate dal Documento in consultazione, prevedendo la "trasmissione cartacea della segnalazione in busta chiusa indirizzata al RPCT con la dicitura riservata personale".

Entro il 2020, la Consob provvederà a valutare ed eventualmente ad adottare l'applicazione informatica rilasciata da ANAC, a seguito dello svolgimento di una ulteriore sessione di prova.

Nel 2019 il RPCT non ha ricevuto segnalazioni di condotte illecite riconducibili al cd. whistleblowing, così come negli anni precedenti.

4.1.11 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 2019-2021 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 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 2019 è stata data attuazione alla misura per gli aspetti connessi al livello generale, rivolto a tutto il personale.

In linea con le previsioni normative, è stata, infatti, organizzata ed erogata *in house* apposita sessione formativa in materia di anticorruzione (più dell’82% del personale della sede di Roma ha seguito i corsi, pari al 59% del totale del personale della Consob; nel corso del mese di gennaio è prevista l’erogazione della formazione per il personale della sede di Milano, corrispondente al 28% del personale della Consob).

Detta sessione ha avuto come scopo quello di diffondere al personale dell’Istituto la conoscenza in ordine a due fondamentali temi introdotti dalla disciplina sulla trasparenza e anticorruzione: la gestione degli accessi civici (semplice e generalizzato) – riguardo alla quale è stata adottata una procedura dedicata a gennaio 2019 – e la gestione delle segnalazioni interne (cd. *whistleblowing*), la cui procedura è stata emanata a febbraio 2019. Peraltro, al fine di creare opportune sinergie su temi contigui, parte della sessione formativa è stata dedicata ai profili di interconnessione tra la gestione dei dati personali, emanata a luglio 2019, e quella della trasparenza.

Nel 2020 si intende erogare un ciclo di formazione a livello specifico, rivolta a figure determinate, così come previsto e, in particolare, ai referenti, con l’approfondimento di temi specifici del sistema di prevenzione della corruzione (dal punto di vista normativo, organizzativo, di analisi e valutazione del rischio corruttivo, di identificazione delle misure), agli addetti al settore amministrazione e contratti, ai componenti del gruppo di supporto al RPCT su temi di aggiornamento in materia anticorruzione e trasparenza.

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

4.1.12 Patti di Integrità

Tra gli strumenti di prevenzione e contrasto alla corruzione figurano anche i cc.dd. Patti di integrità (o protocolli di legalità), elaborati già negli anni 90 dalla organizzazione no profit *Transparency-It* e adottati da anni da alcuni enti locali (ad es. dal Comune di Milano a partire dal 2002). Tale misura è prevista dalla legge 190/2012 che, all'art. 1, comma 17, dispone 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”*.

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

In proposito, è stato elaborato, in collaborazione con gli uffici 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 rappresentante legale di ciascun operatore economico partecipante alle procedure selettive indette dall'Istituto), stabilisce le reciproche obbligazioni delle parti a *“conformare i rispettivi comportamenti ai principi di lealtà, trasparenza e correttezza”*, con la espressa previsione che la sottoscrizione e consegna del medesimo, unitamente all'offerta, è obbligatoria e prevista a pena di esclusione dalla procedura. Detto 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, nell'ambito delle procedure selettive indette dalla Consob, è stata inserita nei capitolati una clausola *ad hoc* contenente il riferimento al Patto di Integrità. Inoltre, è stato introdotto nei disciplinari e nelle lettere di invito l'obbligo per tutti gli operatori economici concorrenti - pena l'esclusione dalla gara - 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.

L'obbligo di sottoscrizione del Patto di Integrità è, altresì, stato inserito anche nelle procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara ex art. 63, comma 2, del d.lgs. 50/2016 s.m.i. con un unico operatore economico nonché negli affidamenti diretti ex art. 36, comma 2, lett.a), del d.lgs. 50/2016 s.m.i. ed è tradotto anche in inglese per consentirne la sottoscrizione da parte di operatori esteri.

Nei contratti è inserita una clausola risolutiva espressa per l'ipotesi di violazione del Patto di integrità di che trattasi.

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

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

4.1.13 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

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

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

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

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

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

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

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

Tale progetto si è articolato in tre distinti sotto-progetti, strettamente interrelati: 1) l'organizzazione da parte della Consob di un portale-*web* dedicato al tema dell'*Investor Education* unitamente alla creazione di un *network* informativo/formativo tra Consob e Associazioni dei Consumatori; 2) l'introduzione, nelle materie di competenza della Consob, di un Organismo di risoluzione stragiudiziale delle controversie a

partecipazione obbligatoria (e non più volontaria) degli intermediari, istituito con la delibera n. 19602 del 4 maggio 2016 e denominato Arbitro per le Controversie Finanziarie (ACF); 3) il perfezionamento dell'applicativo-*web* di acquisizione degli esposti e delle segnalazioni presentati alla Consob dai risparmiatori, in modo da migliorare la capacità di filtro e di selezione delle informazioni utili a orientare possibili azioni di vigilanza.

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

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

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

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

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

Inoltre, tenuto conto della trasversalità della tematica dell'anticorruzione rispetto anche ad altre autorità, sono state avviate iniziative di confronto ad esito delle quali è stato organizzato, in collaborazione con l'Università di Tor Vergata, nell'aprile 2017, il convegno «*Autorità indipendenti e Anticorruzione*», aperto al pubblico, nel quale sono intervenuti il Presidente e il Responsabile della Prevenzione della Corruzione della Consob, il Presidente dell'ANAC, commissari ed esponenti dell'ANAC, componenti di altre Authority e personalità del mondo accademico.

A *latere* di tale evento si è svolta, nella sede della Consob, una specifica sessione del Master Anticorruzione organizzato dal Dipartimento di Economia e Finanza dell'Università di Tor Vergata di Roma, al quale hanno partecipato anche dipendenti della Consob.

Inoltre, nell'ambito del consueto incontro con il mercato, nel giugno 2018 si è tenuto il *Consob day* nell'ambito del quale, oltre alla consueta presentazione della Relazione annuale, sono state organizzate specifiche sessioni di confronto, anche con gli *stakeholder*, su temi di attualità nel settore dei mercati finanziari.

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, sempre nel mese di giugno 2018 è stato anche istituito, presso la Consob, il Comitato degli Operatori di Mercato e degli Investitori (COMI). Il Comitato ha la funzione di agevolare il confronto e il dialogo con i soggetti interessati, esprimendo il parere degli operatori di mercato (ivi incluse le imprese tecnologiche e le piccole e medie imprese), degli investitori, utenti di servizi finanziari, università e centri di ricerca, sui regolamenti e sugli altri atti a contenuto generale, sottoposti alla sua attenzione dalla Consob e afferenti alle materie rientranti nelle competenze istituzionali dell'Autorità.

Nel mese di dicembre 2018 si è tenuta anche una specifica sessione sul tema della trasparenza con i rappresentanti delle Associazioni dei Risparmiatori. A margine di tale incontro, la Consob ha risposto a richieste di chiarimenti e informazioni sul tema della trasparenza, provvedendo anche in questo modo a svolgere un'opera di divulgazione della propria attività in materia nonché di sensibilizzazione sul tema.

La Consob, nell'ambito dell'educazione finanziaria, ha altresì organizzato nella settimana 2 ottobre - 8 ottobre 2017, la prima edizione della «*World Investor Week*» (*WIW*) ideata e promossa dallo IOSCO. Obiettivo dell'evento è sensibilizzare il pubblico sull'importanza dell'educazione finanziaria, al fine di promuovere la capacità di comprensione e l'autonomia di giudizio nell'assumere decisioni finanziarie, illustrando allo stesso tempo l'attività istituzionale della Consob anche al fine di migliorarne le strategie alla luce delle osservazioni e delle esigenze rappresentate dagli *stakeholder*.

Lo stesso evento viene replicato in ciascun anno, la prima settimana del mese di ottobre.

La *WIW* è ricompresa all'interno del Mese dell'educazione finanziaria, un evento promosso dal Comitato per l'educazione finanziaria per il mese di ottobre che prevede una serie di attività ed eventi di informazione. Il Mese si apre con la *WIW* e termina alla fine del mese di ottobre con la giornata mondiale del risparmio.

4.2 Le misure “specifiche” (ulteriori)

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

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

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

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

In particolare, sono in vigore le seguenti misure specifiche:

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

- nell'ambito dei flussi informativi
 - Acquisizione di elementi informativi da altre Autorità / UU.OO. interne all'Istituto.

- nell'ambito della formazione
 - Formazione specifica e aggiornamento sulla materia oggetto di vigilanza.

- nell'ambito dell'informatizzazione
 - Informatizzazione del processo
 - Modalità informatizzate di trasmissione della documentazione e del relativo flusso di informazioni strutturate
 - Protocollo informatizzato dei documenti interno all'Istituto
 - Utilizzo di caselle di posta elettronica istituzionali per la trasmissione della documentazione, sulle quali sovrintendono varie UU.OO. interne dell'Istituto.

- nell'ambito della standardizzazione
 - Adozione di format ed elaborazione di disposizioni e linee guida di carattere generale e ad hoc su specifici argomenti, anche con l'ausilio di team specialistici
 - Creazione di flussi informativi su deroghe e scostamenti
 - Definizione di un piano di vigilanza comune a tutti i destinatari della disciplina
 - Delibere, disposizioni e procedure interne
 - Disposizioni regolamentari che indicano la documentazione da produrre / fornire

- Elaborazione report periodici concernenti le principali caratteristiche delle operazioni della specie
- Formalizzazione di tutte le richieste
- Gestione dei flussi di cassa
- Policy di vigilanza
- Prassi procedurali
- Regolamentazione specifica di settore
- Tempi predefiniti per la definizione dell'Ordine del Giorno.

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

4.3 L'area dei contratti pubblici

Nell'ambito della specifica «Area di rischio contratti pubblici», a seguito dell'aggiornamento - effettuato a partire dal 2017 sulla base delle indicazioni rivenienti dalla determinazione dell'ANAC 12/2015 - della nomenclatura dei processi di cui all'Allegato 1 del presente Piano e della mappatura dei rischi di cui all'Allegato 2 dello stesso, i processi sono suddivisi nelle seguenti fasi: «programmazione», «progettazione», «selezione del contraente», «verifica aggiudicazione e stipula del contratto», «esecuzione e rendicontazione del contratto».

In relazione a ciascuna delle suddette fasi sono individuati i rischi e le misure di prevenzione generali e specifiche adottate; la fase di «esecuzione e rendicontazione del contratto», applicabile per tutte le tipologie di procedure, è mappata nell'ambito dello specifico processo «Gestione contratti di fornitura di beni, servizi e lavori».

Per ciascuna di tali fasi sono individuate le attività rilevanti, gli eventi rischiosi, i comportamenti anomali e le misure di prevenzione generali, nonché taluni «indicatori di attuazione» di dette misure (di cui si dirà più approfonditamente *infra*).

Anche l'analitico aggiornamento espletato in relazione a tale specifica area di rischio denota la particolare attenzione della Consob al miglioramento del sistema di prevenzione della corruzione in essere per il particolare ambito del ciclo degli acquisti.

Come già indicato nei precedenti Piani, applicando le indicazioni specifiche in tema di predisposizione e gestione delle misure di prevenzione, è stata, negli anni, riscontrata una consolidata adozione, da parte degli Uffici preposti al ciclo degli acquisti, delle misure di prevenzione esemplificate dall'ANAC nella citata determinazione e recepite nella mappatura dei processi, nonché una crescente attenzione degli Uffici stessi all'implementazione di misure sempre più pregnanti.

In relazione alla fase di programmazione si segnala che la Consob elabora strumenti di programmazione, non solo per le acquisizioni di importo superiore a 40.000 euro (Programma Biennale degli Acquisti di beni e servizi), ma anche strumenti di pianificazione (Piano delle Acquisizioni) per le acquisizioni di importo inferiore a 40.000 euro. 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 nell'Allegato 2 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 determinazioni 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 acquisizioni 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, del d.lgs. 50/2016 s.m.i. che (già precedentemente 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 e la relativa determina a contrarre è adottata solo all'esito del decorso di almeno 15 giorni da detta pubblicazione; tali procedure sono, inoltre, caratterizzate da adeguata motivazione in ordine al ricorrere dei presupposti giuridici per la relativa indicazione. Peculiarità cautele sono, altresì, utilizzate in relazione alle procedure negoziate ex art. 36 del d.lgs. 50/2016 s.m.i. caratterizzate, ad esempio, da una analitica motivazione in ordine al ricorrere dei presupposti giuridici per la relativa indicazione, dalla predeterminazione dei criteri utilizzati per l'individuazione degli operatori economici da invitare, dall'applicazione stringente del principio di rotazione, dal 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. Particolare attenzione degli Uffici viene, altresì, posta in relazione agli affidamenti diretti ex art. 36, comma 1, lett. a), del d.lgs. 50/2016, 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.

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, la piena accessibilità (negli anni più recenti anche mediante disponibilità «on line») della documentazione di gara e delle informazioni complementari; l'adozione di idonei ed inalterabili sistemi di protocollazione delle offerte; l'adozione di direttive interne per la conservazione della documentazione di gara e per la menzione nei verbali di gara; 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 della commissione di gara dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte; la menzione nei verbali delle cautele adottate per la conservazione delle buste contenenti le offerte cartacee; l'adozione di archivi per la conservazione della documentazione cartacea; la scelta dei componenti delle commissioni di gara tra i componenti in possesso di specifici requisiti di professionalità e privi delle incompatibilità previste dalla legge; l'acquisizione da parte dei commissari di gara 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 dell'offerta; la stipula del contratto

previa acquisizione delle certificazioni attestanti il possesso dei requisiti; l'effettuazione delle comunicazioni ai concorrenti non aggiudicatari nei termini di legge; la formalizzazione del contratto entro i termini previsti dalla normativa di riferimento.

Anche la fase esecutiva è caratterizzata dall'adozione delle misure menzionate nella citata determinazione 12/2015 e recepite nell'Allegato 2 del Piano, 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.

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 agli Uffici 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» e, all'occorrenza, vengono poste in essere attività migliorative del livello di automazione tra gli Uffici interessati, con il quale detto «dataset appalti» viene prodotto e pubblicato.

Il ciclo degli acquisiti 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 prosegue il monitoraggio dell'attuazione degli altri obblighi di pubblicazione di cui all'Allegato 3.

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.

Secondo le previsioni contenute nel PTPCT 2017-2019 e le indicazioni, in sede di monitoraggio sullo stato di attuazione di detto Piano del RPCT, 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. Detti indicatori, riportati nell'ambito dell'Allegato 2 al presente Piano, 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 sono stati predisposti in relazione a tutte le fasi del ciclo acquisti.

Secondo quanto previsto nel PTPCT 2018-2020, le attività di acquisizione svolte nel corso del 2018 hanno costituito oggetto di monitoraggio nel 2019 attraverso l'utilizzo di tutti i 13 indicatori previsti nell'Allegato 2 del Piano indicatori sopra individuati.

Sono state, in particolare, censite tutte le acquisizioni relative all'anno 2018 risultanti dal «dataset appalti» ex art. 1, comma 32, della l. 190/2012 pubblicato il 31 gennaio 2019 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.

Al riguardo, sulla base dei dati forniti, in relazione alle procedure e ai contratti posti in essere dall'Istituto, non sono emerse criticità o "anomalie significative" in alcuna delle citate fasi del ciclo degli acquisti.

Fermo restando che i dati completi sono stati trasmessi in tabelle analitiche al RPCT, si riportano, di seguito, in relazione a ciascuno dei 13 indicatori previsti nell'Allegato 2 del Piano, 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 2 del Piano

L'Allegato 2 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_{anp>} = valore affidamenti non inseriti negli strumenti di programmazione

V_{ta>} = valore totale affidamenti

N_{anp>} = numero affidamenti non inseriti negli strumenti di programmazione

N_{ta>} = numero totale affidamenti".

➤ Indicazioni sui dati presi a riferimento

L'indicatore è stato calcolato mettendo al denominatore tutti i contratti, di importo pari o superiore a euro 40.000,00 (IVA esclusa), stipulati dall'1 gennaio 2018 al 31 dicembre 2018 e confrontando detti contratti con le acquisizioni inserite negli strumenti di programmazione riferiti all'anno 2018 e, dunque, sia nel Programma Biennale degli acquisti 2017-2018 sia nel Programma Biennale degli Acquisti 2018-2019.

➤ Risultanze

Dall'analisi effettuata non sono risultate acquisizioni, di importo pari o superiore a euro 40.000,00 (IVA esclusa), non previste negli strumenti di programmazione e, dunque, la percentuale rilevata è pari a 0, sia in relazione al numero di contratti sia in relazione ai relativi importi.

ii) Indicatore sul numero degli affidamenti in urgenza

- Previsioni dell' Allegato 2 del Piano

L'Allegato 2 prevede che *“Tale indicatore ha lo scopo di valutare il numero di acquisizioni affidate in esito a procedure d'urgenza, 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_{aur} = numero affidamenti d'urgenza

N_{ta} = numero totale affidamenti”.

- Indicazioni sui dati presi a riferimento

L'indicatore è stato calcolato mettendo al denominatore tutti i contratti stipulati dall'1 gennaio 2018 al 31 dicembre 2018. 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 2018.

- Risultanze

Dall'analisi effettuata non sono risultate espletate acquisizioni in urgenza e, dunque, la percentuale rilevata è pari a 0.

iii) Indicatore sul numero di proroghe contrattuali

- Previsioni dell' Allegato 2 del Piano

L'Allegato 2 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:

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

Dove:

N_{opc} = numero proroghe contrattuali

N_{ta} = numero totale contratti”.

- Indicazioni sui dati presi a riferimento

Tale indicatore è stato calcolato mettendo al denominatore tutti i contratti stipulati dall'1 gennaio 2018 al 31 dicembre 2018. Si precisa, altresì, che per il calcolo dell'indicatore in esame, alla luce delle relative note esplicative riportate nel citato Allegato 2, sono state prese a riferimento (numeratore) solo le proroghe contrattuali qualificate come tali dagli uffici competenti e non già i cosiddetti “contratti-ponte”. Ad ogni buon conto, essendo le fattispecie delle proroghe e dei contratti-ponte molto simili, per completezza informativa, il medesimo indicatore è stato altresì calcolato con riferimento sia ai contratti ponte sia al totale delle proroghe contrattuali unitamente ai contratti-ponte.

- Risultanze

Dall'analisi effettuata, dunque, la percentuale rilevata in relazione alle proroghe contrattuali è risultata pari all' 1%.

La percentuale rilevata in relazione ai soli contratti-ponte è risultata pari al 5%, mentre quella relativa al complesso delle due fattispecie (proroghe e contratti-ponte) è risultata pari al 7%.

iv) *Indicatore sul numero e sul valore degli affidamenti (di importo inferiore a € 40.000,00) non previsti negli strumenti di programmazione*

- Previsioni dell' Allegato 2 del Piano

L' Allegato 2 prevede che “*Tale indicatore ha lo scopo di valutare gli affidamenti, di importo inferiore a € 40.000,00, non inseriti negli strumenti di programmazione dell'Istituto. 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:

$V_{anp <}$ = valore affidamenti non inseriti negli strumenti di programmazione

$V_{ta <}$ = valore totale affidamenti

$N_{anp <}$ = numero affidamenti non inseriti negli strumenti di programmazione

$N_{ta <}$ = numero totale affidamenti”.

- Indicazioni sui dati presi a riferimento

L'indicatore è stato calcolato mettendo come denominatore tutti i contratti, di importo inferiore a euro 40.000,00 (IVA esclusa), stipulati dall'1 gennaio 2018 al 31 dicembre 2018 e confrontando detti contratti con le acquisizioni inserite negli strumenti di programmazione riferiti all'anno 2018 e, dunque, sia nel Piano delle Acquisizioni 2017-2018 sia nel Piano delle Acquisizioni 2018-2019. Nel computo (sia del denominatore che del numeratore) non sono stati inseriti i contratti relativi a corsi di formazione non programmabili e, in quanto, tali non inseriti come voce a sé stante negli strumenti di programmazione.

➤ Risultanze

Dall'analisi effettuata la percentuale rilevata in relazione al numero di contratti non inseriti negli strumenti di programmazione è risultata pari al 20%, mentre la percentuale rilevata in relazione al valore dei contratti non inseriti nei medesimi strumenti è risultata pari al 7%. Come indicato nella nota inserita in tabella, detti dati risentono, comunque, dell'inserimento nel numeratore di microacquisizioni (quali quelle, numericamente rilevanti, relative ad interventi di piccola manutenzione non programmabili). Lo scostamento è, comunque, strutturale e fisiologico in relazione alla tipologia dei contratti censiti.

FASE DI PROGETTAZIONE

v) ***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 del d.lgs. 50/2016 s.m.i.***

➤ Previsioni dell'Allegato 2 del Piano

L'Allegato 2 *“Tale indicatore ha lo scopo di valutare il numero di contratti di lavori, servizi e forniture affidati con procedure negoziate ex art. 63 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 viii) 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. 50/2016 s.m.i., sono per lo più utilizzare 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 mettendo al denominatore tutti i contratti stipulati dall'1 gennaio 2018 al 31 dicembre 2018. 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. ⁽²²⁾.

➤ Risultanze

Dall'analisi effettuata la percentuale rilevata è risultata pari al 13%. 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 vi).

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 2 del Piano

Come previsto dall'Allegato 2 *“Tale indicatore ha lo scopo di valutare il numero di procedure negoziate ex art. 63 del d.lgs. 50/2016 s.m.i. non 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.

N_{tp} = 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 mettendo 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 dall'1 gennaio 2018 al 31 dicembre 2018. 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 non sono risultate espletate 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. non 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%.

⁽²²⁾ Cfr. Linee Guida dell'ANAC n. 8.

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

➤ Previsioni dell' Allegato 2 del Piano

Come previsto dall' Allegato 2 “Tale indicatore ha lo scopo di valutare il numero di procedure, 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:

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

Dove:

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

N_{tp} = numero totale di procedure (distinte per lavori, servizi e forniture)”.

➤ Indicazioni sui dati presi a riferimento

Tale indicatore è stato calcolato mettendo al denominatore le procedure indette dall'1 gennaio 2018 al 31 dicembre 2018. Le procedure di acquisizione prese a riferimento, in analogia a quanto previsto negli indicatori ix) e x) – di cui si riferirà nel prosieguo - sono quelle aperte, ristrette, SDAPA, procedure negoziate ex art. 36, comma 2, lett. b) e c), del d.lgs. 50/2016 s.m.i., in quanto tale indicatore viene in rilievo in dette procedure concorrenziali e non già negli affidamenti diretti ex art 36, comma 2, lett. a), del predetto decreto (pur se la richiesta di preventivo - di norma e per prassi, solo economico - viene inoltrata a più operatori economici) e 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.

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 le 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 al 22%;
- la percentuale rilevata in relazione ai servizi è pari al 30%;
- la percentuale rilevata in relazione alle forniture è pari al 25%;

- la percentuale rilevata in relazione ai lavori è pari a 0.

Tali dati devono, comunque, 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 di euro affidati sulla base del progetto esecutivo⁽²³⁾. I dati devono essere, altresì, valutati tenendo conto che le procedure per le quali si è fatto ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sono tutte (a parte una) gare suddivise in due lotti separatamente aggiudicabili e relative a servizi non standardizzati e non caratterizzati da elevata ripetitività. Resta fermo che, nelle determine 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 2 del Piano

Come previsto dall'Allegato 2 “*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:

$$I_{Consip} = N_{taConsip} / N_{ta}$$

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 mettendo come denominatore tutti i contratti stipulati dall'1 gennaio 2018 al 31 dicembre 2018. Sono stati presi a riferimento sia nel denominatore che nel numeratore tutti i contratti stipulati in tale arco temporale, sebbene 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 non sono presenti né in Convenzioni Consip né a catalogo su M.E.P.A. Nel computo sono, altresì, annoverate anche minute acquisizioni di valore inferiore a euro 1.000 (IVA esclusa). 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

⁽²³⁾ Per le acquisizioni di lavori il criterio del “minor prezzo” è stato utilizzato ai sensi del combinato disposto delle disposizioni – vigenti al momento dell'indizione delle procedure prese a riferimento – di cui art. 36, comma 2, lett. c) e dell'art. 95, comma 4, lett. a), del d.lgs. 50/2016.

Dall'analisi effettuata la percentuale rilevata è risultata pari al 14%. Tale dato, tuttavia, deve essere valutato tenendo conto di quanto sopra riportato in ordine ai contratti presi a riferimento. Si fa, altresì, presente, per completezza, che è in ogni caso cura degli Uffici preposti evidenziare, in sede di adozione della determina a contrarre, se per l'acquisizione è possibile o meno avvalersi di uno degli strumenti messi a disposizione da Consip.

FASE DI SELEZIONE DEL CONTRAENTE

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

- Previsioni dell' Allegato 2 del Piano

Come previsto dall' Allegato 2 “*Tale indicatore ha lo scopo di valutare il numero di procedure (aperte, ristrette, SDAPA, procedure negoziate ex art. 36, comma 2, lett. b) e c) del d.lgs. 50/2016 s.m.i.) 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:

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

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 mettendo come denominatore le procedure indette dall'1 gennaio 2018 al 31 dicembre 2018. In linea con quanto previsto nell' Allegato 2 del Piano, le procedure prese a riferimento sono quelle aperte, ristrette o negoziate ex art. 36, comma 2, lett. b) e c), del d.lgs. 50/2016 s.m.i., in quanto tale indicatore viene in rilievo solo nelle procedure concorrenziali e non già negli affidamenti diretti ex art 36, comma 2, lett. a) con un solo invitato e nelle procedure negoziate con un unico operatore ex art.63 comma 2, lett. b), del medesimo decreto.

- Risultanze

Dall'analisi effettuata la percentuale rilevata è risultata pari al 17%.

x) *Indicatore sul numero di procedure andate deserte*

- Previsioni dell' Allegato 2 del Piano

Come previsto dall'Allegato 2 "Tale indicatore ha lo scopo di valutare il numero di procedure (aperte, ristrette, SDAPA, procedure negoziate ex art. 36, comma 2, lett. b) e c) del d.lgs. 50/2016 s.m.i.) 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 mettendo come denominatore le procedure indette dall'1 gennaio 2018 al 31 dicembre 2018. Le procedure prese a riferimento sono quelle aperte, ristrette, SDAPA, procedure negoziate ex art. 36, comma 2, lett. b) e c), del d.lgs. 50/2016 s.m.i., in quanto tale indicatore viene in rilievo solo nelle procedure concorrenziali e non già negli affidamenti diretti ex art. 36, comma 2, lett. a) con un solo invitato e nelle procedure negoziate ex art. 63, comma 2, lett. b), del medesimo decreto.

➤ Risultanze

Dall'analisi effettuata la percentuale rilevata è risultata pari al 6%.

xi) *Indicatore sul numero di procedure annullate*

➤ Previsioni dell'Allegato 2 del Piano

Come previsto dall'Allegato 2 "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_{pa} = numero di procedure annullate

N_{tp} = numero totale di procedure".

➤ Indicazioni sui dati presi a riferimento

Tale indicatore è stato calcolato mettendo come denominatore tutte le procedure, di qualsivoglia tipologia, indette dall'1 gennaio 2018 al 31 dicembre 2018. Tale indicatore, infatti, rileva anche nelle procedure ex art. 36, comma 2, lett.a), del d.lgs. 50/2016 s.m.i. ed ex art. 63 del d.lgs. 50/2016 s.m.i..

➤ 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 2 del Piano

Come previsto dall' Allegato 2 *“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:

$$I_s = \sum c_f - \sum c_i / \sum c_i$$

Dove:

$\sum c_f$ = *Sommatoria costi finali*

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

➤ Indicazioni sui dati presi a riferimento

Tale indicatore è stato calcolato mettendo come denominatore i contratti ultimati dall'1 gennaio 2018 al 31 dicembre 2018, ancorché stipulati prima dell'1 gennaio 2018. Poiché per tale indicatore rilevano anche i dati di pagamento dei contratti, si è fatto riferimento ai dati sui pagamenti aggiornati al 30 giugno 2019.

➤ Risultanze

Dall'analisi effettuata la percentuale rilevata è risultata pari allo 0,03%.

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

➤ Previsioni dell' Allegato 2 del Piano

Come previsto dall'Allegato 2 “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:

$$I_{var} = N_{TAVit} / N_{TAit}$$

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 dall'1 gennaio 2018 al 31 dicembre 2018, ancorché stipulati prima dell'1 gennaio 2018. Poiché per tale indicatore rilevano anche i dati di pagamento dei contratti, si è fatto riferimento ai dati sui pagamenti aggiornati al 30 giugno 2019 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 la percentuale rilevata è risultata pari all' 1%.

In sintesi, i valori assunti dagli indicatori forniscono informazioni importanti sulla gestione del ciclo degli acquisti, sebbene si tratti della prima esperienza applicativa; il monitoraggio negli anni a seguire potrà tener conto dell'andamento evolutivo degli indicatori stessi nel tempo, ferme restando le specificità e le variabili proprie del ciclo degli acquisti e della relativa evoluzione normativa.

Si rappresenta, infine, che, alla luce della prima esperienza applicativa di detti indicatori gli stessi, nell'ambito dell'Allegato 2 del Piano, sono stati aggiornati nel relativo contenuto descrittivo per renderne ancor più chiara la relativa interpretazione e per adeguare le fattispecie ivi contemplate al mutato quadro normativo conseguente all'entrata in vigore della L. 55/2019, che ha apportato significative modifiche al Codice dei contratti.

L'attività di monitoraggio, attraverso tali indicatori, continuerà ad essere eseguita negli anni successivi, anche con controlli a campione su singoli indicatori e non necessariamente su tutti i 13 indicatori indicati nell'Allegato 2 del piano. Tali indicatori potranno, comunque, essere modificati, integrati o aggiornati, per rispondere alla finalità indicata dall'ANAC di «fornire un quadro dinamico sull'andamento delle attività nell'area e sulla coerenza con il dettato normativo, consentendo di studiare ed implementare misure specifiche di intervento o prevenzione dei rischi di corruzione».

4.4 Il programma di attuazione delle misure

Di seguito si riporta una sintesi del programma di attuazione delle misure, espresso in termini di target, il cui raggiungimento sarà misurato mediante specifici indicatori, mediante i quali si verificherà la effettiva implementazione di ogni misura.

4.4.1 Le misure generali

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

Per ciascuna misura generale sono individuate: la tempistica di attuazione e gli indicatori in grado di attestarne l’effettiva attivazione.

Misura	Target 2020 (Indicatori)	Target 2021 (Indicatori)	Target 2022 (Indicatori)
Trasparenza	Pubblicazione dati aggiornati Aggiornamento del Registro degli accessi	Pubblicazione dati aggiornati Aggiornamento del Registro degli accessi Miglioramento degli strumenti informatici per la gestione degli accessi	Pubblicazione dati aggiornati Aggiornamento del Registro degli accessi Monitoraggio della trattazione delle richieste d’accesso e orientamento della pratica amministrativa nel trattamento di analoghe richieste
Codice di Comportamento	Monitoraggio efficacia misura Eventuale “recepimento” innovazioni Banca d’Italia	Monitoraggio efficacia misura	Monitoraggio efficacia misura
Rotazione del personale	Definizione delle regole di rotazione nell’ambito del recepimento della riforma delle carriere introdotta in Banca d’Italia	Prima applicazione delle regole di rotazione del personale in linea con il nuovo Regolamento del personale	Applicazione delle regole di rotazione del personale in linea con il nuovo Regolamento del personale
Astensione in caso di conflitto di interessi	Monitoraggio e controlli su efficacia misura	Monitoraggio e controlli su efficacia misura e individuazione eventuali correttivi	Monitoraggio e controlli su efficacia misura e individuazione eventuali correttivi
Svolgimento incarichi d’ufficio; attività ed incarichi extra-istituzionali	Recepimento della riforma delle carriere introdotta in Banca d’Italia	Adozione misure implementative	Monitoraggio efficacia misure e individuazione eventuali correttivi
Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti	Recepimento della riforma delle carriere introdotta in Banca d’Italia	Adozione misure implementative	Monitoraggio efficacia misure e individuazione eventuali correttivi

Misura	Target 2020 (Indicatori)	Target 2021 (Indicatori)	Target 2022 (Indicatori)
Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali	Recepimento della riforma delle carriere introdotta in Banca d'Italia	Adozione misure implementative (area comunque presidiata dalle rigorose incompatibilità previste per tutto il personale Consob dalla legge istitutiva e dal Regolamento del personale)	Monitoraggio efficacia misure e individuazione eventuali correttivi
Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro	IN VIGORE (Art. 29-bis, Legge n. 262/2005) Cfr. par. 4.1.8	-	-
Impossibilità conferimento incarico di responsabilità in caso di condanna	Area parzialmente già presidiata dalle previsioni dettate dal Regolamento del personale con riferimento all'ipotesi di condanne passate in giudicato	Adozione apposita procedura	Monitoraggio efficacia misura e individuazione eventuali correttivi
<i>Whistleblowing</i>	Test e, in caso di esito positivo, reinstallazione della piattaforma software "Whistleblower" - rilasciata da Anac - con gli aggiornamenti software e collaudo del software	Monitoraggio applicazione procedura	Monitoraggio efficacia misura e individuazione eventuali correttivi
Formazione	Formazione specifica, rivolta ai componenti il Gruppo di supporto al RPCT e al personale impegnato su specifiche aree di attività	Formazione generale e specifica, rivolta, rispettivamente, a tutto il personale e ai componenti il Gruppo di supporto al RPCT	Formazione generale e specifica, rivolta, rispettivamente, a tutto il personale e ai componenti il Gruppo di supporto al RPCT
Patti di integrità	Monitoraggio efficacia misura	Monitoraggio efficacia misura	Monitoraggio efficacia misura
Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile	Incontri con associazioni di categoria Realizzazione consultazione sul PTPCT	Incontri con associazioni di categoria Realizzazione consultazione sul PTPCT	Incontri con associazioni di categoria Realizzazione consultazione sul PTPCT

4.4.2 Le misure specifiche

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

In considerazione dello scarso livello di effettiva esposizione al rischio di corruzione rilevato in Consob, si ritiene utile graduare l'inserimento di nuove misure ed indicatori e solo una volta che si sarà

consolidato il processo di monitoraggio delle misure esistenti. Si rimanda all'**Allegato 2 - Mappatura dei processi, degli eventi rischiosi e delle misure di prevenzione** per il dettaglio delle misure in vigore.

Misura	UO Resp.	Target 2020 (Indicatori)	Target 2021 (Indicatori)	Target 2022 (Indicatori)
• Misure ulteriori in vigore	UU.OO.	Avvio del monitoraggio con cadenza annuale su aree a maggior rischio	Avvio del monitoraggio con cadenza annuale su aree a minor impatto	-
• Misure ulteriori da attuare	UU.OO.	-	-	Avvio del monitoraggio con cadenza annuale su aree a maggior rischio

5. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELL'ATTUAZIONE DEL PTPCT

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

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

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

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

Come rammentato nell'aggiornamento al PNA del 3 agosto 2016, infatti, *"nelle modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 risulta evidente l'intento di rafforzare i poteri di interlocuzione e di controllo del RPCT nei confronti di tutta la struttura. Emerge più chiaramente che il RPCT deve avere la possibilità di incidere effettivamente all'interno dell'amministrazione o dell'ente e che alla responsabilità del RPCT si affiancano con maggiore decisione quelle dei soggetti che, in base alla programmazione del PTPCT, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione. Lo stesso d.lgs. 165/2001 all'art. 16, co. 1 lett. l-bis) l-ter) e l-quater), prevede, d'altra parte, tra i compiti dei dirigenti di uffici dirigenziali generali quello di concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e a contrastare i fenomeni di corruzione fornendo anche informazioni necessarie per l'individuazione delle attività nelle quali è più elevato il rischio corruttivo e provvedendo al loro monitoraggio"*.

Il RPCT ha condotto negli anni un'attività di monitoraggio delle misure generali da implementare e di conseguente sollecito delle strutture responsabili circa la loro effettiva realizzazione.

Al fine di garantire una verifica più capillare dello stato di attuazione delle misure generali e specifiche, in essere e da adottare, per il prossimo triennio si prevede la puntuale revisione dell'allegato 2 "Mappatura dei processi, degli eventi rischiosi e delle misure di prevenzione" nella parte dedicata alle misure, dando priorità alle aree a maggior rischio di corruzione e proseguendo con quelle a minor impatto. Con l'occasione potrà essere valutata l'opportunità di ricorrere in futuro a modalità informatizzate per il monitoraggio e di eventualmente adottare di una piattaforma dedicata a tale attività.

6. AGGIORNAMENTO DEL PIANO E INDIVIDUAZIONE DI AZIONI DI MIGLIORAMENTO

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

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

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

Eventuali osservazioni, suggerimenti e istanze che dovessero pervenire sul Piano pubblicato ad inizio anno da parte degli *stakeholder* interni ed esterni sono tenuti in considerazione per l'aggiornamento del Piano. La raccolta di tali spunti avviene tramite apposito indirizzo e-mail pubblicato sul sito istituzionale.

In occasione della stesura del PTPCT 2020-2022, è stata prevista la pubblicazione della bozza di Piano sul sito internet della Consob, dandone apposito avviso sulla intranet dell'Istituto; essa è stata così resa oggetto di consultazione pubblica aperta sia agli *stakeholder* esterni sia a quelli interni. Ciò per agevolare la raccolta di eventuali proposte di integrazione e contributi di aggiornamento.

Il Piano aggiornato, anche grazie alle osservazioni raccolte, è sottoposto all'approvazione del Collegio entro il 31 gennaio di ciascun anno e pubblicato sul sito istituzionale della Consob entro la fine del successivo mese di febbraio.

7. ALLEGATI TECNICI

Allegato 1 - Mappatura dei processi e valutazione dei rischi

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

Allegato 3 - Elenco degli obblighi di pubblicazione vigenti nel corso del triennio 2020-2022