

Tenuto conto che l'obiettivo primario è quello di fare del PNA uno strumento di lavoro utile per chi, ai diversi livelli di amministrazione, è chiamato a sviluppare ed attuare le misure di prevenzione della corruzione, le indicazioni contenute nel nuovo PNA mirano a superare l'ottica degli adempimenti e controlli formali, con conseguente aggravio burocratico, rafforzando, invece, quella di ottimizzazione e maggiore razionalizzazione dell'organizzazione e dell'attività delle amministrazioni per il perseguimento dei propri fini istituzionali, secondo i principi di imparzialità, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

La tecnica redazionale seguita per il PNA 2019-2021 è caratterizzata da numerosi rinvii a delibere dell'Autorità che, ove richiamate, si intendono parte integrante dello stesso atto di indirizzo, articolato in quattro parti.

La Parte I del PNA contiene gli indirizzi dell'Autorità in materia di prevenzione della corruzione e, in particolare, riguardo all'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della legge 190/2012 mentre la Parte II riguarda i PTPCT di ciascuna pubblica amministrazione, specificandone: le finalità; i principali contenuti (contesto, mappatura dei processi, valutazione del rischio, misure); la programmazione del monitoraggio; i soggetti coinvolti nell'elaborazione; le modalità di adozione; il regime di trasparenza cui sono assoggettati. A ciò si aggiungono le indicazioni relative alla relazione annuale del RPCT, al rapporto dei PTPCT con i Piani della performance, e, infine, al ruolo degli OIV.

Segue la Parte III sulle misure generali di prevenzione della corruzione da considerare nel PTPCT e la Parte IV focalizzata sul Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che riveste un ruolo centrale nell'azione di prevenzione alla corruzione.

Il PNA si conclude con la Parte V che include gli specifici indirizzi dell'Autorità sulla disciplina normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza nel settore degli enti di diritto privato. Sull'ambito soggettivo si distingue tra società a controllo pubblico e altri enti di diritto privato ad esse assimilati, ai sensi dell'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013 e società partecipate ed enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013.

Il PNA si compone di tre allegati. Nello specifico, il primo contiene indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo. Il secondo si riferisce alla rotazione ordinaria. Il terzo attiene, invece, a riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

Tra le misure di prevenzione della corruzione che nel nuovo PNA presentano maggiori profili di innovatività si segnalano il pantouflage, anche in relazione del nuovo potere di vigilanza dell'Anac in materia delineato dal Consiglio di Stato con la sentenza della Sez. V, n. 7411/2019, e il c.d. "whistleblowing", tenuto conto delle nuove Linee guida, il cui iter di formazione è oramai nella fase conclusiva.

Lo schema di PNA 2019 è stato posto in consultazione, al fine di ricevere osservazioni e proposte di integrazione, all'esito della quale sono pervenute le osservazioni di sedici soggetti, nello specifico: n. 1 Provincia Autonoma; n. 3 Regioni; n. 3 Comuni; n. 1 S.p.A.; n. 6 Associazioni; n. 1 A.S.L. e n. 1 dipendente pubblico.

Successivamente, il testo del PNA e i relativi allegati sono stati inviati, per acquisire i previsti pareri, alla Conferenza Unificata Stato Regioni e Autonomie locali e al Comitato Interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. I pareri sono stati favorevoli con alcune osservazioni, recepite nella versione finale. Il PNA è stato approvato in via definitiva con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 e pubblicato nel sito istituzionale dell'Anac insieme alla Relazione Illustrativa.

La Relazione Illustrativa, dopo aver riportato le ragioni dell'intervento dell'Autorità e il procedimento di formazione del PNA, sintetizza le principali tematiche oggetto dei contributi ricevuti e le osservazioni trasmesse, in particolare quelle che presentano elementi di difformità con l'atto adottato. Il documento dà altresì conto dei pareri pervenuti dalla Conferenza Unificata e dal Comitato interministeriale e delle conseguenti modifiche apportate al testo del PNA 2019-2021.

3. 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)

L'innovativo istituto del whistleblowing, introdotto nell'ordinamento nazionale dalla legge 190/2012 e disciplinato dall'art. 54-bis ("Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti") del d.lgs. 165/2001, è stato significativamente inciso dall'art. 1 della legge 30 novembre 2017 n. 179, recante "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato".

Alla luce della nuova cornice normativa, l'Autorità, in conformità a quanto previsto dal comma 5, art. 1, del novellato art. 54-bis, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, ha proceduto alla adozione di apposite linee guida, relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni, che prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

Le Linee guida si articolano in tre parti, di cui la prima evidenzia i principali cambiamenti intervenuti sull'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto, con riferimento sia ai soggetti tenuti a dare attuazione alla normativa volta alla tutela del dipendente che segnala condotte illecite accorse nell'amministrazione di appartenenza (pubbliche amministrazioni e altri enti), sia ai soggetti - c.d. "whistleblowers" - beneficiari del rafforzato regime di tutela. Si forniscono anche indicazioni sulle caratteristiche e sull'oggetto della segnalazione, e in tale ambito sul tema delle segnalazioni anonime, oltreché sulle modalità e sui tempi di tutela nonché sulle condizioni che impediscono di beneficiarne.

Nella seconda parte si declinano i principi di carattere generale che attengono alle modalità di gestione della segnalazione, preferibilmente in via informatizzata. Si definisce altresì il ruolo fondamentale svolto dal RPCT e si forniscono indicazioni operative alle

Amministrazioni sulle procedure da seguire per la trattazione delle segnalazioni, dalla fase di ricezione a quella di valutazione e definizione della stessa.

Nella terza parte, l'Autorità espone le proprie procedure per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite da parte di dipendenti di altre pubbliche amministrazioni e delle comunicazioni di misure ritorsive subite dai segnalanti.

Il documento recante lo schema di Linee, adottate in via preliminare dal Consiglio nella seduta del 23 luglio 2019, è stato posto in consultazione pubblica mediante pubblicazione sul sito istituzionale dell'Autorità dal 24 luglio al 15 settembre, a fronte della quale sono stati ricevuti 11 contributi, da parte dell'Associazione Transparency International Italia; dell'Associazione di promozione sociale – Libera; di un dipendente pubblico; dell'Associazione Utilitalia; della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome; della Regione Friuli Venezia Giulia, della Regione Lombardia; della Regione Umbria; del Comune di Milano; e di Confindustria.

All'esito della consultazione l'emendato schema di atto di regolazione è stato inviato, in conformità a quanto sancito dal predetto comma 5, al Garante per la tutela dei dati personali. Dopo aver recepito alcune delle proposte del Garante, il Consiglio, considerata la particolare portata innovativa dell'atto regolatorio, ha deliberato di acquisire il parere del Consiglio di Stato. Una volta acquisito tale parere, le Linee guida saranno pubblicate nel sito istituzionale dell'Autorità, unitamente alla Relazione AIR e alle osservazioni pervenute nonché ai pareri resi dai predetti soggetti istituzionali.

Dall'entrata in vigore delle nuove Linee guida le precedenti, adottate con la Determinazione Anac n. 6 del 28 aprile 2015, si intenderanno abrogate.

4. Seste Linee guida sui requisiti dei commissari ed esperti nominati ai sensi dell'art. 32 del decreto-legge n. 90 del 2014 e sull'applicabilità della disciplina in materia di conflitto di interessi, inconferibilità ed incompatibilità di incarichi

L'intervento di regolazione dell'Autorità mediante un atto di indirizzo in merito ai criteri di individuazione dei commissari straordinari e degli esperti nominati ai sensi dell'art. 32 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, conv. con mod. dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, è risultato opportuno ove si consideri che l'istituto del commissariamento ha dato luogo a numerosi e complessi dubbi interpretativi e applicativi.

L'articolato normativo non contiene, infatti, una disciplina organica sui requisiti dei commissari straordinari e sui criteri che devono guidare i Prefetti nella scelta dei soggetti da designare, limitandosi a un generico rinvio ai requisiti di professionalità e onorabilità fissati dagli artt. 2 e 3 del decreto del Ministro per lo sviluppo economico 10 aprile 2013, n. 60, per coloro che vengono chiamati a ricoprire l'incarico di commissario giudiziale e commissario straordinario nelle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, ai sensi del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270.

La schematicità di tale rinvio e la necessità di una disciplina più organica e attenta alle diverse finalità perseguite dalla norma hanno orientato l'Autorità, di concerto con il Ministero dell'Interno, verso

l'elaborazione di nuove linee guida finalizzate a chiarire e specificare le condizioni di applicabilità della citata normativa, nonché ad integrare tale disciplina con ulteriori considerazioni, avuto riguardo alla ratio dell'istituto, alla normazione sopravvenuta e alla esperienza maturata nel primo quinquennio applicativo della norma così come al tema dell'applicabilità della disciplina in materia di conflitto di interessi, inconferibilità ed incompatibilità di incarichi all'istituto del commissariamento.

L'adozione delle presenti Linee guida, come osservato dal Consiglio di Stato nel parere della Sezione I n. 2627/2019, si inserisce nell'ambito del potere di regolazione non vincolante esercitato dall'Autorità ai sensi dell'art. 213, co. 2, del Codice dei contratti, atteso che le misure straordinarie che il Prefetto può disporre hanno quale presupposto l'esistenza di un contratto stipulato tra l'impresa e la pubblica amministrazione. Le amministrazioni pubbliche coinvolte, nel caso in cui decidano di discostarsi dalle soluzioni prospettate dall'Autorità, debbono motivare adeguatamente in merito.

Le Linee guida, al fine di garantire un'applicazione uniforme dell'istituto, si propongono di orientare, con indicazioni più approfondite i Prefetti nella complessa attività di selezione dei commissari straordinari ed esperti incaricati della straordinaria e temporanea gestione delle imprese sulla base di criteri oggettivi ed uniformi, tenendo conto delle funzioni agli stessi attribuite e dell'esigenza di garantire la correttezza e l'imparzialità nello svolgimento degli incarichi in argomento, anche alla luce della vigente normativa in materia di conflitto di interessi, di inconferibilità e incompatibilità di incarichi.

Lo schema di "Seste Linee guida sui requisiti dei commissari ed esperti nominati ai sensi dell'art. 32 del decreto-legge n. 90 del 2014 e sull'applicabilità della disciplina in materia di conflitto di interessi, inconferibilità ed incompatibilità di incarichi" è stato posto in consultazione pubblica on line nel sito dell'Autorità dal 18 novembre al 18 dicembre 2019, a conclusione della quale non è stata riscontrata la presentazione di osservazioni al documento.

Il testo delle Linee guida è stato poi trasmesso, per l'approvazione congiunta, al fine di poterlo sottoporre al parere del Consiglio di Stato, al Ministro dell'Interno in data 19 dicembre 2019.

A conclusione dell'iter procedurale, le seste Linee guida sui commissari ex art. 32 saranno pubblicate nel sito istituzionale dell'Autorità congiuntamente alla Relazione illustrativa.

Tutti i documenti sopra citati, sono consultabili sul sito web www.anticorruzione.it, all'interno della sezione "Attività dell'Autorità", andando alla sottosezione "Albo delle deliberazioni dell'Autorità" per le deliberazioni già adottate dal Consiglio e alla sottosezione "Consultazioni on line" per i documenti di consultazione. Per le Linee Guida di attuazione del Codice è stata, inoltre, creata una apposita pagina sul sito istituzionale dell'Autorità all'interno della sezione "Contratti Pubblici".

Alcuni dei documenti sopra citati saranno oggetto di una verifica di impatto della regolazione, in modo tale da rendere lo strumento coerente con gli obiettivi di fondo e con i

principi di efficienza e standard di qualità dell'azione amministrativa. In particolare, sarà sottoposto a VIR il bando-tipo n. 1 al fine di esaminare gli effetti dell'utilizzo dello strumento e individuare eventuali interventi di modifica ulteriori rispetto a quelli richiesti dalla necessità di aggiornare il contenuto del documento alle novità normative sopravvenute.

3.3 Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente

Con riferimento all'anno 2019 l'ARERA non ha svolto alcuna analisi AIR. Nell'ambito dei processi di consultazione, che hanno accompagnato l'adozione di atti di regolazione, nel corso del 2019 particolare attenzione è stata posta in alcuni casi all'interazione con gli *stakeholders* e alla conoscenza degli impatti attesi attraverso l'organizzazione di focus group e/o seminari³⁸.

Nel corso del 2019 è invece proseguita l'attività dell'Osservatorio permanente della regolazione energetica, idrica e del teleriscaldamento (in breve: Osservatorio) finalizzato a valutare *ex post* l'efficacia dei provvedimenti adottati, nonché l'impatto concretamente prodotto sui destinatari degli atti normativi dell'Autorità, ovvero a implementare in modo sistematico e permanente la funzione di VIR.

L'Osservatorio, organismo permanente di ascolto e di rendicontazione dell'operato dell'Autorità, è composto dalle associazioni dei soggetti che rappresentano i diversi interessi nei settori regolati: quelli della domanda e quelli dell'offerta, nonché alcuni soggetti di carattere istituzionale. Esso svolge la propria attività sia attraverso le riunioni del Forum plenario, al quale partecipano tutti i componenti (64 soggetti), sia attraverso gli incontri di cinque Gruppi di Lavoro che esaminano temi e problematiche settoriali (energia, gas, idrico, teleriscaldamento ed efficienza energetica).

Nell'ambito dell'Osservatorio, infine, nel 2019 si sono svolti quattro incontri del Gruppo di Lavoro sull'energia elettrica, cinque incontri del Gruppo di Lavoro sul gas, due incontri del Gruppo di lavoro sul sistema idrico e due incontri del Gruppo sull'efficienza energetica. In particolare, in materia di energia elettrica è stato presentato lo studio su "Analisi dinamica degli oneri di sistema e scenari di trasferimento al di fuori del sistema elettrico".

Le varie tematiche affrontate dai gruppi di lavoro e una sintesi delle conclusioni raggiunte sono pubbliche e consultabili sul sito dell'Autorità (a partire da questo indirizzo: https://www.arera.it/it/osservatorio/osservatorio_gruppi.htm).

³⁸ DCO 637/2018/R/tlr sulla trasparenza del servizio teletalore; DCO 691/2018/R/tlr sulla qualità tecnica del servizio teletalore; DCO 245/2018/R/eel circa le specifiche funzionali dei contatori intelligenti di seconda generazione di energia elettrica in bassa tensione; DCO 322/2019/R/eel sugli orientamenti complessivi dell'Autorità ai fini del TIDE; DCO 351/2019/R/rif in tema di copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti per il periodo regolatorio 2018-2021; DCO 352/2019/R/rif in tema di inquadramento generale e primi orientamenti sulla trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati.

3.4 Banca d'Italia

Relazione sintetica sull'attività di Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) svolta dalla Banca d'Italia nell'anno 2019

Nel 2019 l'attività di Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) condotta dalla Banca d'Italia nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria si è svolta, come di consueto, in coerenza con il quadro regolamentare attuativo dell'art. 23 della L. 262/2005. Quest'ultimo è stato aggiornato di recente per adeguare le modalità di produzione della disciplina secondaria alle tendenze in atto nella regolamentazione sovranazionale (l'adozione di standard internazionali sempre più dettagliati e il passaggio dall'armonizzazione minima a quella massima della normativa europea)³⁹.

Le ipotesi normative da sottoporre ad AIR sono diminuite per effetto della significativa riduzione degli spazi di discrezionalità riconosciuti alla Banca d'Italia nell'emanazione della disciplina secondaria di recepimento della normativa europea. Nei rimanenti casi, la funzione AIR ha ritenuto che l'impatto delle nuove regole sui destinatari e sul sistema economico e finanziario nel suo complesso non fosse significativo. Pertanto, la regolamentazione secondaria emanata nel corso dell'anno non è stata accompagnata da AIR, in coerenza con i casi di mancato svolgimento dell'AIR definiti dal Regolamento della Banca d'Italia sull'adozione degli atti normativi⁴⁰.

L'evoluzione del processo di produzione delle regole ha per contro comportato un maggiore impegno della funzione AIR nell'ambito dei negoziati per la definizione della regolamentazione comunitaria e degli standard internazionali. Il contributo della funzione AIR della Banca d'Italia in queste sedi è stato volto ad analizzare l'efficacia delle regole oggetto di negoziato e i loro possibili impatti sul sistema economico-finanziario italiano nonché a indirizzare le scelte di policy in modo da tener conto delle specificità nazionali.

Va in questa direzione il supporto fornito al processo di revisione della *Bank Recovery and Resolution Directive* ("BRRD 2"), con riferimento a: i) la modifica della disciplina del requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili (MREL) richiesto per garantire un ordinato funzionamento del sistema di gestione delle crisi bancarie; ii) la revisione della metodologia di valutazione della capacità delle banche di rispettare il MREL.

È poi proseguito il coinvolgimento della funzione AIR nelle attività di raccolta e analisi dei dati coordinate dall'EBA per supportare la Commissione europea nel processo di recepimento delle regole approvate dal Comitato di Basilea nel 2017 in materia di calcolo degli attivi a rischio delle banche ("Final Basel 3")⁴¹. Nel 2019 la Commissione ha infatti richiesto all'EBA analisi aggiuntive per valutare i possibili impatti delle nuove regole sul sistema bancario ed economico europeo⁴². In particolare, le analisi hanno riguardato: i) gli impatti dell'introduzione della regola

³⁹ Regolamento della Banca d'Italia sull'adozione degli atti normativi del 9 luglio 2019.

⁴⁰ L'assenza di discrezionalità e di impatti significativi per i destinatari delle norme e per il sistema economico nel suo complesso sono espressamente previsti come casi in cui l'AIR non viene svolta dall'art. 8 del regolamento della Banca d'Italia sull'adozione degli atti normativi.

⁴¹ Il negoziato sarà avviato nel 2020.

⁴² Le richieste aggiuntive della Commissione Europea all'EBA sono contenute nel documento "Letter from Olivier Guersent, DG FISMA, regarding the Call for advice on the final elements of the Basel III framework" consultabile all'indirizzo web <https://eba.europa.eu/eba-advises-the-european-commission-on-the-implementation-of-the-final-basel-iii-framework>.

sull'*output floor*⁴³ anche a livello individuale (ovvero di singola società bancaria del gruppo); ii) gli effetti della nuova disciplina prudenziale sugli strumenti di capitale infragruppo e sui finanziamenti specializzati; iii) le implicazioni della revisione delle metodologie di calcolo degli attivi a rischio sul requisito MREL.

Sempre in ambito europeo la funzione AIR è stata coinvolta nell'esercizio di raccolta e analisi dei dati coordinato dall'EBA su tempi e tassi di recupero delle esposizioni deteriorate delle banche per le quali sia stato fatto ricorso a procedure giudiziali. L'esercizio è stato richiesto dalla Commissione europea per acquisire strumenti di valutazione sul livello di efficienza delle procedure nazionali di recupero crediti a fini di *benchmarking* e per definire eventualmente un nuovo *framework* europeo in materia.

A livello internazionale, la funzione AIR ha continuato a partecipare agli esercizi di monitoraggio coordinati dal Comitato di Basilea sul processo di convergenza del sistema bancario verso gli standard prudenziali approvati dallo stesso nel 2010 (su capitale, leva e liquidità) e nel 2017 (sulla revisione delle metodologie di calcolo degli attivi a rischio ai fini del calcolo dei requisiti patrimoniali)⁴⁴. Per valutare gli effetti sui bilanci delle banche delle regole approvate nel 2010 (già recepite a livello europeo) il Comitato di Basilea ha avviato una valutazione *ex post* a cui la funzione AIR sta partecipando.

⁴³ L'*output floor* è una regola rilevante per le banche che utilizzano modelli interni ai fini del calcolo dei requisiti patrimoniali. Esso impone che i requisiti patrimoniali calcolati con i modelli interni non scendano al di sotto di una certa percentuale (72,5%) di quelli calcolati con i metodi standardizzati, limitando in questo modo l'entità del risparmio patrimoniale che una banca può ottenere dall'utilizzo di modelli interni.

⁴⁴ Le attività di monitoraggio si svolgono con cadenza semestrale e coinvolgono un ampio campione di banche internazionali. Parallelamente l'EBA coordina lo stesso esercizio per un campione di banche europee.

3.5 Consob

Una considerevole attività di analisi ha coinvolto il regolamento di attuazione del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (di seguito “TUF”), concernente la disciplina degli emittenti⁴⁵ (di seguito Regolamento Emittenti), oggetto di modifica in seguito all’applicazione delle disposizioni di cui al Regolamento (UE) 2017/1129 (di seguito Regolamento Prospetto) relativo al prospetto da pubblicare per l’offerta pubblica o l’ammissione alla negoziazione di titoli in un mercato regolamentato.

L’attuazione del Regolamento Prospetto, le cui disposizioni sono divenute applicabili nella loro interezza a far data dal 21 luglio 2019⁴⁶, ha richiesto infatti la revisione del Regolamento Emittenti con particolare riguardo all’abrogazione delle disposizioni incompatibili e l’introduzione di norme volte a colmare eventuali ambiti discrezionali rimessi ai singoli ordinamenti nazionali.

Nelle more della promulgazione della legge di delegazione europea 2018⁴⁷ (di seguito LDE), recante i criteri specifici per la delega al governo finalizzata ad introdurre le modifiche al TUF necessarie per l’attuazione del Regolamento Prospetto, la Consob ha pubblicato il documento di consultazione (**all. 1**) contenente le opportune modifiche regolamentari al fine di consentire agli *stakeholders* di poter disporre per tempo di un quadro normativo armonizzato almeno a livello di disposizioni secondarie.

In esito alla procedura di consultazione, l’Istituto con delibera n. 21016 del 24 luglio 2019 (**all. 2 e 3**), ha apportato le necessarie modifiche di coordinamento al Regolamento Emittenti, con le quali è stata prevista una disciplina distinta per i titoli⁴⁸, attraverso un rinvio al Regolamento Prospetto, e per i prodotti finanziari diversi dai titoli, per i quali è stata mantenuta la disciplina nazionale se pur con l’opportuno coordinamento con quella europea.

Inoltre, nel processo di revisione regolamentare, perlopiù guidato dall’immediata inapplicabilità delle norme domestiche di rango primario e secondario, si è cercato di seguire la stessa linea adottata dal legislatore europeo, limitando, laddove possibile, gli oneri amministrativi per gli emittenti. In tal senso, sono state introdotte talune semplificazioni normative e procedurali riguardanti, tra le altre, la previsione di modalità telematiche nella fase di inoltro della richiesta di approvazione del prospetto, la riduzione dei termini endoprocedimentali e di durata complessiva dell’istruttoria.

Infine, occorre rilevare che, stante le analisi effettuate dall’Istituto ed i contributi pervenuti dagli *stakeholders*⁴⁹, si è ritenuto di non esercitare la delega attribuita dalla LDE, che conferisce alla Consob la facoltà prevista dal Regolamento Prospetto di imporre agli

⁴⁵ Regolamento adottato dalla Consob con delibera del 14 maggio 1999, n. 11971.

⁴⁶ Il Regolamento Prospetto è entrato in vigore il 20 luglio 2017, tuttavia non tutte le disposizioni da esso previste sono state di immediata applicabilità. Infatti, l’applicazione delle disposizioni previste dal medesimo regolamento è stata distribuita su tre termini. Il primo, riguardante principalmente le disposizioni sull’esenzione dall’obbligo di pubblicare un prospetto decorrente dall’entrata in vigore dello stesso; il secondo, riguardante disposizioni sulla soglia di esenzione, decorrente dal 21 luglio 2018; infine, il terzo decorrente dal 21 luglio 2019, data quest’ultima dalla quale tutte le disposizioni previste dal Regolamento diverranno applicabili.

⁴⁷ La legge di delegazione europea 2018 (Legge 4 ottobre 2019, n. 117) è entrata in vigore il 2 novembre 2019.

⁴⁸ Il Regolamento Prospetto definisce i titoli come i valori mobiliari così come definiti dalla MIFID II (cfr. articolo 4, paragrafo 1, punto 44, della direttiva 2014/65/UE), ad eccezione degli strumenti del mercato monetario (cfr. articolo 4, paragrafo 1, punto 17, della direttiva 2014/65/UE) aventi una scadenza inferiore a 12 mesi.

⁴⁹ Per una completa disamina di tali elementi si rinvia al documento di consultazione in all. 1.

emittenti la sostituzione di una sezione della nota di sintesi con una parte del *Key Information Document* (KID)⁵⁰, qualora tale documento fosse richiesto.

Un'ulteriore attività di analisi d'impatto discende dalle modifiche apportate dalla legge di bilancio 2019 (Legge 30 dicembre 2018 n. 145) al TUF al fine di estendere l'ambito di applicazione della normativa italiana in tema di portali per la raccolta di capitali on-line anche alle obbligazioni e ai titoli di debito emessi dalle piccole e medie imprese⁵¹ (di seguito PMI).

Alla luce di tale novella legislativa la Consob è stata chiamata a adeguare il Regolamento sulla raccolta di capitali di rischio tramite portali *on-line*⁵² (di seguito "Regolamento *Crowdfunding*") in modo da riflettere l'ampliamento, operato al livello di normativa primaria, del perimetro delle offerte promuovibili nell'ambito delle piattaforme di crowdfunding.

L'Istituto ha valutato l'adozione di due opzioni regolamentari sottoposte a consultazione pubblica in data 20 giugno 2019 (all. 4). Con la prima opzione si proponeva di non apportare alcuna modifica al quadro normativo previgente, limitando di fatto l'accesso alle obbligazioni emesse da PMI ed offerte tramite portali per la raccolta di capitali on-line ai soli investitori professionali⁵³. La seconda opzione proponeva, invece, l'inclusione di ulteriori categorie di soggetti, determinate passando in rassegna le "figure intermedie"⁵⁴ già individuate dal legislatore nazionale nell'ambito della normativa finanziaria. In sintesi, nel rispetto dei limiti imposti dal Codice Civile⁵⁵, è stata proposta l'estensione:

- ai soggetti indicati all'articolo 24, comma 2, del Regolamento *Crowdfunding*⁵⁶;
- a coloro che detengono un portafoglio finanziario, inclusi i depositi di denaro, per un controvalore superiore ad € 250.000;
- a coloro che si impegnano ad investire almeno € 100.000, nonché dichiarino per iscritto di essere consapevoli dei rischi connessi all'impegno o all'investimento previsto;

⁵⁰ Documento sintetico, previsto dal Regolamento (UE) N. 1286/2014 ("PRIIPs"), contenente le informazioni chiave dell'investimento pensato per consentire all'investitore al dettaglio di assumere decisioni consapevoli e informate nel caso di investimento in prodotti d'investimento pre-assemblati o prodotti di investimento assicurativi.

⁵¹ In particolare, l'articolo 1, comma 236, della Legge di bilancio 2019 ha esteso la definizione di "portale per la raccolta di capitali per le piccole e medie imprese e per le imprese sociali" contenuta nell'articolo 1, comma 5-novies, del TUF, al fine di ricomprendere tra le attività esercitabili tramite tali portali anche quella della "raccolta di finanziamenti tramite obbligazioni o strumenti finanziari di debito da parte delle piccole e medie imprese".

Il successivo comma 238, invece, ha integrato il nuovo comma 1-ter all'art. 100-ter del TUF, che disciplina le offerte al pubblico condotte attraverso uno o più portali per la raccolta di capitali, disponendo che "la sottoscrizione di obbligazioni o di titoli di debito è riservata, nei limiti stabiliti dal codice civile, agli investitori professionali e a particolari categorie di investitori eventualmente individuate dalla Consob ed è effettuata in una sezione del portale diversa da quella in cui si svolge la raccolta del capitale di rischio".

⁵² Regolamento adottato dalla Consob con delibera n. 18592/2013.

⁵³ Così come individuati dall'Allegato II, della Direttiva 2014/65/UE (MIFID II).

⁵⁴ Ossia categorie di investitori *retail* che, pur non essendo qualificabili come professionali ai sensi della Direttiva MIFID II, presentano un determinato livello di competenza, esperienza e capacità di assorbire potenziali perdite.

⁵⁵ In merito, l'art. 2412 del Codice Civile prevede un limite generale relativo all'emissione di obbligazioni da parte delle società per azioni pari al doppio del capitale sociale, della riserva legale e delle riserve disponibili dall'ultimo bilancio. Sempre lo stesso articolo stabilisce che tale limite può essere valicato esclusivamente nei casi in cui le obbligazioni sono destinate ad essere sottoscritte da investitori professionali soggetti a vigilanza prudenziale, sono garantite da ipoteca di primo grado su immobili di proprietà della società oppure sono destinate ad essere quotate in mercati regolamentati o in sistemi multilaterali di negoziazione.

⁵⁶ Trattasi delle fondazioni bancarie, degli incubatori di *start-up* innovative previsti all'art. 25, comma 5, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 e degli investitori a supporto delle piccole e medie imprese che hanno i requisiti di cui al medesimo art. 24, comma 2, del Regolamento *Crowdfunding*.

- agli investitori *retail*, nell'ambito dei servizi di gestione di portafogli o di consulenza in materia di investimenti.

Tenuto conto dei contributi pervenuti, con delibera n. 21110 del 10 ottobre 2019 (**all. 5 e 6**), la Consob ha esteso l'accesso all'offerta degli strumenti finanziari in questione ai soggetti individuati della seconda opzione regolamentare al fine massimizzare, nel rispetto dei limiti posti dalla legge, le opportunità di sviluppo di questa tipologia di operazioni.

Viene, poi, in rilievo l'intervento di rivisitazione di alcune disposizioni contenute nel Regolamento recante norme di attuazione del TUF in materia di mercati, adottato dalla Consob con delibera n. 20249 del 28 dicembre 2017 (di seguito Regolamento Mercati).

In particolare, al fine di sostenere eventuali iniziative intraprese dall'industria finanziaria in vista della Brexit e nell'ottica di preservare l'interesse di operatori esteri verso la piazza finanziaria italiana si è ritenuto di adottare misure funzionali a consentire alle infrastrutture di *trading* e ad altre piattaforme finalizzate a favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di strumenti finanziari, la prosecuzione di attività e le relative opportunità di sviluppo, che siano di interesse per l'Italia.

Alla luce di quanto rappresentato, sono stati individuate talune aree di intervento prontamente sottoposti alla consultazione del mercato (**all. 7**) in data 15 febbraio 2019.

Tenuto conto dei contributi pervenuti dagli operatori del mercato, con delibera n. 21028 del 3 settembre 2019 (**all. 8 e 9**), la Consob ha apportato le opportune modifiche al Regolamento Mercati estendendo il perimetro delle partecipazioni detenibili dal gestore del mercato anche alle società autorizzate al servizio di ricezione e trasmissione di ordini nella misura in cui l'attività consista nella predisposizione e gestione di circuiti informativi per l'inserimento di condizioni di negoziazione di strumenti finanziari, anche al fine di facilitare l'incontro tra le società che intendono fare ricorso al mercato dei capitali e gli investitori.

Nell'ottica di perseguire un continuo miglioramento della qualità della regolamentazione, il processo di revisione regolamentare è stato sfruttato come occasione utile per chiarire l'ambito di applicazione di specifiche disposizioni ed abrogare talune previsioni non più attuali o non più applicabili⁵⁷.

Inoltre, nel 2019 la Consob ha anche svolto analisi di impatto della regolamentazione funzionali all'emanazione di atti di *soft law* particolarmente rilevanti per il buon andamento dei mercati finanziari.

In tale ambito rientra la pubblicazione di due comunicazioni⁵⁸ con le quali si richiama l'attenzione delle banche sulla puntuale implementazione delle disposizioni in materia di comunicazioni al pubblico di informazioni privilegiate, ai sensi della disciplina europea e nazionale in materia⁵⁹, nonché si forniscono indirizzi applicativi sull'informativa da rendere nei prospetti relativi all'offerta al pubblico e/o all'ammissione alla negoziazione di strumenti

⁵⁷ Ci si riferisce, in particolare, alla riformulazione delle disposizioni in concernente l'obbligo di comunicazione in materia di esenzione per l'attività accessoria in derivati su merci al fine di chiarirne la portata. Inoltre, sono state modificate le disposizioni attuative dell'art. 66-bis del TUF, in materia di condizioni per la quotazione di determinate società, contenute nel Capo IV del Titolo I della Parte II del Regolamento Mercati e, più nello specifico, nelle previsioni transitorie e finali per gli emittenti sottoposti a direzione e coordinamento di altra società, contenute nell'art. 18.

⁵⁸ Si tratta delle Comunicazioni n. 5 e 6 del 15 marzo 2019 che sostituiscono le raccomandazioni contenute nella Comunicazione n. 0090883 del 26 novembre 2015.

⁵⁹ Si fa riferimento al regolamento (UE) n. 596/2014 ("MAR") ed alle disposizioni italiane di attuazione del MAR emanate con il D. Lgs. 10 agosto 2018, n. 107.

emessi da soggetti bancari e nelle rendicontazioni finanziarie periodiche pubblicate da tali soggetti.

Infine, l'applicazione delle disposizioni contenute nel regolamento (UE) n. 596/2014 ("MAR") in materia di abusi di mercato e dei relativi regolamenti delegati, ha richiesto la parziale revisione della prassi di mercato relativa all'attività di sostegno della liquidità del mercato, nonché l'abrogazione delle prassi relative all'acquisto di azioni proprie e il riacquisto di prestiti obbligazionari a condizioni predeterminate, in quanto non idonee a garantire l'integrità dei mercati e non coerenti con il nuovo quadro regolamentare europeo.

Da ultimo, si rende noto che tutte le attività svolte o concluse nel corso del 2019 dalla scrivente Autorità sono disponibili ai seguenti *link*:

➤ Consultazioni concluse:

http://www.consob.it/web/area-pubblica/consultazioni?viewId=consultazioni_concluse

➤ Consultazioni in corso:

http://www.consob.it/web/area-pubblica/consultazioni?viewId=consultazioni_in_corso

3.6 Garante per la Protezione dei Dati Personali

La consultazione pubblica, avviata da questa Autorità con provvedimento n. 497 del 13 dicembre 2018, volta ad acquisire osservazioni e proposte riguardo alle prescrizioni sul trattamento di categorie particolari di dati (“sensibili” ai sensi della previgente normativa), ai sensi dell’art. 21, comma 1 del d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101, si è conclusa decorsi 60 giorni dalla data di pubblicazione del relativo avviso (G.U. n. 9 dell’11 gennaio 2019).

Sulla base di tale consultazione l’autorità ha adottato, in data 5 giugno 2019, il provvedimento n. 146 recante prescrizioni relative al trattamento di dati particolari nei rapporti di lavoro, da parte di organizzazioni di tipo associativo, degli investigatori privati e per finalità di ricerca scientifica, nonché al trattamento di dati genetici, reperibili sul sito del Garante (doc. web n. 9124510). Il provvedimento è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 176 del 29 luglio 2019.

Si conferma la più ampia disponibilità del Garante a collaborare con il Governo in sede di esame preventivo degli atti normativi e amministrativi aventi riflessi sulla protezione dei dati personali, sulle valutazioni di impatto eventualmente connesse, nonché in tutti gli altri casi nei quali la Presidenza del Consiglio dei ministri dovesse ritenere utile coinvolgere l’Autorità al fine di individuare il corretto bilanciamento fra la tutela dei dati personali e gli altri interessi rilevanti per la società e l’ordinamento nel suo complesso.

3.7 Autorità di Regolazione dei Trasporti

Come già riferito nella precedente relazione riferita all'anno 2018, l'Autorità, nell'ottica di assicurare la qualità e la trasparenza dei processi decisionali, ha sempre prestato fin dalla sua istituzione la massima attenzione all'analisi degli effetti delle misure di regolazione di propria competenza sul mercato di riferimento e sui soggetti interessati e, con delibera del Consiglio n. 136/2016 del 24 novembre 2016, recante "Metodi di analisi di impatto della regolamentazione nell'Autorità di Regolazione dei Trasporti", ha adottato la metodologia di analisi di impatto della regolazione cui sono assoggettati i procedimenti regolatori dell'Autorità.

In applicazione della suddetta metodologia, nel corso del 2019 l'attività di analisi di impatto ha riguardato i procedimenti di regolazione contenuti nell'elenco di seguito riportato.

1. Procedimento volto all'adozione di misure di regolazione per la definizione dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare.

Il procedimento è stato avviato con la delibera n. 4/2016 del 28 gennaio 2016 e in occasione dell'ampliamento del relativo oggetto - disposto con delibera n. 124/2017 del 19 ottobre 2017 per effetto dell'attribuzione all'Autorità di ulteriori competenze regolatorie in materia di trasporto pubblico locale - è stato assoggettato alla sopra citata metodologia di analisi di impatto della regolazione approvata con delibera n. 136/2016. Nel corso del 2018, come riportato nella precedente relazione sull'attività AIR, è stata esperita una fase di interazione con il mercato con l'indizione di consultazione sullo schema di atto di regolazione, disposta con delibera n. 89/2018 del 27 settembre 2018, in occasione della quale era stato pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità il correlato schema di AIR. Nel corso del 2019, l'attività di analisi dell'impatto della regolazione ha trovato ulteriore sviluppo in vista della definitiva adozione delle misure, che ha tenuto conto degli esiti della consultazione conclusasi il 28 gennaio 2019. L'atto di regolazione è stato approvato con delibera n. 22/2019 del 13 marzo 2019. Nella relazione AIR, pubblicata a corredo del medesimo atto, sono riportati il quadro di riferimento normativo, gli elementi di contesto, le motivazioni alla base dell'intervento regolatorio e le finalità che con lo stesso si è inteso perseguire. La relazione inoltre ripercorre l'analisi condotta circa le opzioni alternative considerate con riferimento ad alcune principali tematiche oggetto di regolazione, evidenziando le scelte di fondo e le modifiche apportate in esito alla consultazione e fornisce una conclusiva valutazione di impatto dell'Atto di regolazione; in particolare, l'opzione regolatoria prescelta a seguito della consultazione è valutata sulla base di un'analisi qualitativa di raffronto con il mantenimento dello *status quo* (cd. "opzione zero"), dando evidenza dei benefici attesi - riferiti al soddisfacimento della domanda di mobilità, alla tutela della concorrenza, all'efficienza delle gestioni e al risparmio di risorse pubbliche - a fronte degli oneri amministrativi incrementali, ripartiti in obblighi di contenuto e obblighi di informazione.

2. Procedimento per la revisione della delibera n. 49/2015, relativo alle misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia e per la definizione

dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici, nonché per la definizione degli schemi dei contratti di servizio affidati direttamente o esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica.

Il procedimento è stato avviato con la delibera n. 129/2017 del 31 ottobre 2017. Con la delibera n. 143/2018 del 20 dicembre 2018, lo schema di atto di regolazione è stato sottoposto a consultazione corredato dal relativo schema di AIR, come riportato nella precedente relazione sull'attività AIR. La fase di consultazione si è poi conclusa il 1° marzo 2019 e l'atto di regolazione è stato approvato, a conclusione del procedimento, con la delibera n. 154/2019 del 29 novembre 2019. Nel corso del 2019, l'attività di analisi di impatto della regolazione ha pertanto avuto ulteriore corso, in considerazione delle scelte di regolazione definitive da assumere a seguito dell'interazione con il mercato, tenendo conto degli esiti della consultazione. La descrizione e le risultanze dell'analisi condotta sono contenuti nella relazione AIR pubblicata a corredo dell'atto di regolazione. Detta relazione rinvia allo Schema di AIR per la disamina delle opzioni regolatorie alternative precedentemente valutate per individuare l'opzione di regolazione da porre in consultazione e focalizza la propria attenzione sull'analisi del raffronto tra l'opzione di regolazione prescelta (Opzione 1: regolazione proposta) e il mantenimento della regolazione esistente (Opzione zero: *status quo*) inteso, in questa fase, come *benchmark* rispetto al quale valutare le innovazioni introdotte. Dall'analisi emerge che l'opzione di regolazione prescelta è caratterizzata da una prevalenza dei benefici attesi – in termini di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture, trasparenza, efficienza ed efficacia - rispetto agli oneri incrementali, secondo quanto risultante dal quadro sinottico contenuto nella parte conclusiva del documento in cui il confronto tra benefici e oneri è espresso in termini qualitativi.

3. Procedimento per la definizione di misure concernenti l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari.

Il procedimento è stato avviato con la delibera n. 98/2018 dell'11 ottobre 2018. Con la delibera n. 42/2019 del 12 aprile 2019 è stata indetta una consultazione pubblica sullo schema di atto di regolazione, la cui sottoposizione al mercato è stata accompagnata dalla pubblicazione sul sito *web* istituzionale dell'Autorità del relativo schema di AIR. In tale schema sono, tra l'altro, descritti gli esiti dell'analisi delle diverse opzioni considerate, relative, in particolare: (i) al mantenimento dello *status quo*; (ii) alla regolazione proposta nello schema di atto in consultazione; (iii) a misure alternative a quelle proposte per alcuni ambiti di intervento. Le diverse opzioni sono state valutate con riferimento ad alcune specifiche tematiche oggetto di regolazione, per le quali lo schema di AIR mostra come l'opzione regolatoria contenuta nello schema di atto di regolazione posto in consultazione corrisponda a quella che individua, sulla base di una valutazione di tipo qualitativa, il migliore equilibrio tra oneri e benefici incrementali attesi. L'attività di analisi di impatto è proseguita a seguito dell'interazione con il mercato sino alla conclusione del procedimento, avvenuta con la delibera n. 130/2019 del 30 settembre 2019 che ha approvato l'atto regolatorio, pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità unitamente alla Relazione AIR. La relazione evidenzia, in particolare, che l'opzione regolatoria prescelta - tenuto conto delle modifiche apportate in seguito alla consultazione e mettendo in rilievo le modifiche operate in esito alla consultazione effettuata sullo schema di atto di regolazione - si conferma caratterizzata da una prevalenza dei benefici – in termini di trasparenza e non discriminazione, efficienza

produttiva, tariffe e qualità - rispetto agli oneri incrementali. Il raffronto, espresso in termini qualitativi, tra l'impatto atteso della regolazione adottata e quello che si avrebbe in assenza dell'intervento, è rappresentato in un quadro sinottico inserito nella parte conclusiva della relazione.

4. Procedimento per la definizione delle misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali con riguardo al trattamento dei reclami.

Il procedimento è stato avviato con la delibera n. 2/2019 del 17 gennaio 2019. Con la delibera n. 47/2019 del 18 aprile 2019 è stata indetta una consultazione pubblica sullo schema di atto recante *“Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali con riguardo al trattamento dei reclami”*, volta ad acquisire osservazioni in merito alle misure proposte, in occasione della quale lo schema di atto è stato sottoposto al mercato corredato dal relativo schema di AIR, pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità. Lo schema di AIR illustra il quadro normativo di riferimento, descrive le motivazioni alla base dell'intervento regolatorio e le finalità ad esso sottese; fornisce inoltre una descrizione degli elementi di contesto del settore oggetto di intervento che tiene conto di una specifica rilevazione effettuata su n. 34 compagnie marittime di navigazione. Nello schema di AIR sono altresì descritti gli esiti della valutazione effettuata rispetto alle diverse opzioni considerate: (i) opzione di non intervento, (ii) opzione regolatoria contenuta nel documento posto in consultazione, (iii) opzione regolatoria che considera misure alternative rispetto a queste ultime, sia di impatto più lieve che di impatto più incisivo.

Lo schema di AIR evidenzia che, sulla base delle valutazioni svolte, le misure poste in consultazione rappresentano l'opzione regolatoria preferita, in quanto individuano, rispetto all'analisi qualitativa condotta, il migliore equilibrio tra benefici e oneri incrementali attesi. A seguito della fase di interazione con il mercato, l'attività di analisi di impatto è proseguita sino alla conclusione del procedimento, avvenuta con la delibera n. 83/2019 del 4 luglio 2019 di approvazione dell'atto di regolazione, pubblicata unitamente alla relativa Relazione AIR. Detta relazione ripercorre in sintesi le analisi svolte, rinviando allo schema di AIR per le opzioni alternative considerate in vista della predisposizione del documento di consultazione, ed evidenzia le modifiche apportate a seguito della consultazione, fornendo una conclusiva valutazione dell'impatto dell'intervento regolatorio adottato. In particolare, l'analisi qualitativa condotta raffrontando l'ipotesi di mantenimento dello *status quo* con l'opzione regolatoria definita a valle della consultazione, evidenzia che le misure definitivamente adottate mantengono i benefici attesi valutati in relazione alle misure poste in consultazione (accessibilità e trasparenza del sistema dei reclami), e comportano una diminuzione degli oneri incrementali (obblighi di contenuto e di informazione).

5. Procedimento per la revisione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali approvati con delibera n. 92/2017.

Il procedimento, avviato con la delibera n. 84/2018 del 13 settembre 2018, ha previsto una fase di interazione con il mercato avviata con la delibera n. 118/2019 del 1° agosto 2019, di indizione della consultazione, in occasione della quale lo schema di atto di regolazione è stato pubblicato unitamente allo schema di AIR. In tale schema sono