

l'applicazione delle sanzioni, "integra la mera elaborazione di una proposta di decisione, basata sull'esame della istruttoria pregressa e delle deduzioni difensive della parte privata, ed è destinata all'organo collegiale competente alla emissione del provvedimento decisivo", che "ha sempre il potere-dovere di deliberare in piena autonomia, e quindi anche in senso diverso rispetto alla proposta USA" (App. Milano, decreto 24.12.2008).

La questione, inoltre, della conformità della delibera n. 15086 al principio del "contraddittorio" è stata risolta dalla giurisprudenza in senso affermativo, tranne in un caso rimasto isolato.

La Corte d'Appello di Genova si è espressa in senso negativo, dopo aver affermato la piena rispondenza della delibera n. 15086 al principio della distinzione tra funzioni istruttorie e decisorie; la Corte ha, invece, negato la compatibilità con il principio del contraddittorio, giacché "davanti all'USA il procedimento non si svolge più in contraddittorio". E ciò costituisce, secondo la Corte ligure, "non solo un'elusione formale (...) ma anche sostanziale, con particolare riferimento alla quantificazione della sanzione da applicare. L'entità della stessa rimane infatti ancorata ai criteri indicati dalla legge n. 689/81 (...) L'applicazione di tali criteri comporta necessariamente una serie di valutazioni che sono nuove ed autonome rispetto a ogni altra precedente valutazione indirizzata all'affermazione della sussistenza dell'illecito. Ancor più, si tratta di diversi fatti (giuridici) per la prima volta contestati dall'USA nella sua relazione conclusiva perché diversi sono gli effetti giuridici che, in applicazione dei criteri previsti dalla legge n. 689/81, possono per gli interessati prodursi (...) Trattasi di aspetti in parte non emersi precedentemente e che, in ogni caso, per quanto già esposto, dovevano essere previamente contestati, con termine per eventuali deduzioni difensive, al fine di rispettare effettivamente il principio del contraddittorio, sia pure in forma «minimale», attesa la natura amministrativa del procedimento" (decreto 21.2.2008).

Le Corti d'Appello di Roma, Milano e Venezia si sono espresse in termini opposti affermando la piena aderenza della procedura sanzionatoria al principio del contraddittorio normativamente imposto; in particolare, nel decreto della Corte d'Appello di Milano (4 dicembre 2008) si è dato valore alla circostanza per cui "il soggetto sanzionato è informato del fatto, addebitato e ha ampia possibilità di svolgere le proprie difese (presentando le c.d. deduzioni) sia rispetto all'atto con il quale prende avvio il procedimento sanzionatorio (lettera di contestazione dell'addebito) sia rispetto alla relazione istruttoria redatta dall'apposito ufficio competente per materia (per quanto qui interessa la Divisione Mercati) all'esito dell'attività istruttoria (c.d. parte istruttoria di valutazione delle deduzioni)". Diversamente, "la esatta configurazione giuridica della condotta dal punto di vista dell'elemento soggettivo (dolo) e la correlata determinazione quantitativa della sanzione, presenti per la prima volta nella relazione USA, costituiscono meri aspetti valutativi strettamente funzionali, in chiave propositiva, alle determinazioni decisionali della Commissione, sulle quali, come è ovvio, il trasgressore non può pretendere una ulteriore interlocuzione, che neppure nel processo penale di primo grado è assicurata all'imputato".

2. La verifica in sede giurisdizionale dell'attività dell'Istituto

Nel 2008 sono risultate pari a 72 le sentenze che hanno definito una parte dei giudizi risarcitori promossi nei confronti della Consob da alcuni acquirenti di obbligazioni «Cirio», «Parmalat» e «Argentina».

Le decisioni, tutte favorevoli all'Istituto, hanno in massima parte dichiarato l'incompetenza territoriale del Tribunale di Roma in relazione alle domande risarcitorie avanzate nei confronti degli intermediari e considerata "artificiosa" la citazione dell'Istituto, dal momento che il coinvolgimento del medesimo nel giudizio era stato determinato unicamente «al solo scopo di radicare il processo davanti al Tribunale di Roma» (sentenze del Tribunale di Roma nn. 5571, 8235, 10409).

Sono state, altresì, respinte le pretese risarcitorie formulate nei confronti dell'Istituto, poichè «gli attori non hanno seriamente precisato quale specifica omissione o violazione dei doveri imposti dalla legge debba ascrivere all'Autorità amministrativa indipendente né quale sia il nesso causale che collega l'eventuale condotta omissiva addebitabile alla Consob e il danno in concreto subito dalla parte attrice. Fondamentalmente, non è stato seriamente specificato in che modo la Consob, nell'ambito dei propri compiti istituzionali, avrebbe potuto e dovuto impedire la negoziazione dei titoli oggetto della presente controversia» (sentenza n. 10435).

In particolare, è stata esclusa la responsabilità della Consob che avrebbe consentito il collocamento dei titoli in assenza del prospetto informativo atteso che i titoli obbligazionari acquistati dagli attori non avevano formato «oggetto di un'attività di sollecitazione all'investimento o di collocamento diretto (in prima battuta) al pubblico indistinto ma soltanto alle banche ed agli altri investitori professionali (cosiddetto. private placement) e, in questo caso, la legge non prevedeva la necessità di ricorrere alla pubblicazione di un prospetto informativo da sottoporre al controllo preventivo della Consob; né era previsto il cosiddetto prospetto di quotazione, trattandosi di titoli non ammessi alla quotazione su un mercato regolamentato (...)» (sentenza del tribunale di Roma n. 3657).

Con riferimento alle domande di risarcimento danni proposte nei confronti della Consob, nel 2008, il Tribunale di Caltagirone ha respinto, con otto decisioni, le pretese risarcitorie formulate per asserito omesso esercizio dei poteri di vigilanza sull'attività di un promotore finanziario

La Consob ha, altresì, promosso appello avverso due decisioni di primo grado che hanno accolto la richiesta di risarcimento promossa da taluni risparmiatori.

Il Tribunale di Milano ha condannato la Consob e altri convenuti, in via solidale, al pagamento di una somma di circa 4 milioni di euro a favore di alcuni risparmiatori per i danni derivanti dalla non completezza delle informazioni contenute nel prospetto informativo di offerta al pubblico e di ammissione a quotazione delle azioni Freedomland, pubblicato nel 2000 (sentenza n. 9828).

Il Tribunale di Roma ha disposto la condanna della Consob al pagamento, a favore di alcuni risparmiatori, della somma complessiva di circa 12 milioni di euro per i danni derivanti dallo omesso e/o negligente controllo da parte dell'Istituto sull'operatività di un agente di cambio e della Professione e Finanza Sim Spa, nel periodo 1991-1996 (sentenza n. 8844).

VIII – LA GESTIONE INTERNA E LE RELAZIONI CON L'ESTERNO

1. La pianificazione e la gestione finanziaria

Nel corso del 2008, l'Istituto ha avviato un processo di pianificazione e controllo mirato, tra l'altro, all'individuazione degli obiettivi strategici e delle conseguenti attività operative, tenuto conto delle evoluzioni del contesto economico-finanziario di riferimento e del quadro normativo.

Il processo di pianificazione e controllo prevede, a regime, la realizzazione di quattro fasi strettamente connesse tra loro: i) la pianificazione, volta alla definizione delle linee di indirizzo dei piani operativi delle Divisioni e del bilancio di previsione; ii) il monitoraggio dell'avanzamento dei piani operativi; iii) l'analisi delle azioni da intraprendere a fronte di scostamenti o eventi imprevisti; iv) la consuntivazione e la rilevazione annuale dei risultati raggiunti.

La fase di pianificazione operativa per il 2009 ha lo scopo di individuare obiettivi, strumenti e risorse disponibili, sulla base di un processo formalizzato e condiviso. Il processo di pianificazione intende promuovere, infatti, comportamenti omogenei e metodologie, comuni all'interno dell'Istituto, tali da favorire il perseguimento delle finalità di vigilanza istituzionali.

Con riferimento alla gestione finanziaria dell'Istituto, nell'esercizio 2008, le entrate complessive (al netto dell'avanzo di amministrazione) sono risultate pari a 98,9 milioni di euro (Tav. 41), di cui 74,6 milioni (73,7 per cento) per entrate contributive (riferibili prevalentemente alle categorie dei soggetti che sollecitano il pubblico risparmio, dei promotori finanziari, degli emittenti e degli intermediari finanziari; Tav. 42).

Sotto il profilo della spesa, si è registrato un aumento di quella corrente rispetto all'anno precedente, correlato essenzialmente alla spesa per il personale, alle spese per acquisizione di beni di consumo e servizi e all'accantonamento al *Fondo rischi connessi a ipotesi di risarcimento danni* (ex art. 2043 c.c.). La spesa in conto capitale (3,7 milioni di euro) registra un incremento ascrivibile per intero ad acquisizioni di apparecchiature informatiche.

Nel mese di dicembre è stato approvato il bilancio di previsione per il 2009. Le entrate previste assommano in complesso a 97,8 milioni di euro e derivano per 8,5 milioni dal «Trasferimento a carico dello Stato» (stanziamento iscritto nel capitolo n. 1560 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze), per 82,7 milioni dalle «Entrate contributive» e per 6,6 milioni da «Altre Entrate» dell'Istituto. A esse si aggiunge, per 9,1 milioni di euro, l'«Avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2008». Questo ultimo si compone dell'«Avanzo di amministrazione disponibile» per la copertura finanziaria di spese programmate per l'esercizio 2009 (9 milioni di euro) e dell'«Avanzo di amministrazione generato dalle prenotazioni di impegno 2008 trasferite all'esercizio 2009 ai sensi dell'art. 19 del Regolamento di contabilità» (0,1 milioni di euro) riconnesso a talune iniziative di manutenzione della sede di Roma.

Tav. 41

Schema riassuntivo delle entrate e delle spese
(milioni di euro)

Voci	2002 ¹	2003 ¹	2004 ¹	2005 ¹	2006 ¹	2007 ¹	2008 ²
Entrate							
Avanzo di amministrazione ³	12,3	11,6	11,7	15,3	12,8	24,0	31,3
Fondo a carico dello Stato	23,7	23,3	26,7	24,4	13,1	10,7	9,8
Entrate da contributi di vigilanza	39,9	41,6	49,2	46,9	75,2	75,1	74,6
Entrate diverse	3,8	4,9	3,5	3,7	7,5	9,9	14,5
<i>Totale entrate</i>	<i>79,7</i>	<i>81,4</i>	<i>91,1</i>	<i>91,3</i>	<i>108,6</i>	<i>119,7</i>	<i>130,2</i>
Spese							
Spese correnti							
Spese per i componenti la commissione	1,4	1,3	2,2	2,0	2,2	2,6	2,9
Spese per il personale	42,2	43,2	44,6	48,0	55,1	60,2	71,9
Spese per acquisizione di beni e servizi	18,7	18,9	19,4	19,4	20,8	23,0	26,7
Oneri per ripristino e ampl. immobilizzaz.	4,7	4,6	4,3	4,3	4,1	4,1	4,2
Spese non classificabili	1,1	0,4	5,2	4,6	0,1	0,1	19,3
<i>Totale spese correnti</i>	<i>68,1</i>	<i>68,4</i>	<i>75,7</i>	<i>78,3</i>	<i>82,3</i>	<i>90,0</i>	<i>125,0</i>
Spese in conto capitale	2,8	1,7	2,6	1,5	1,9	1,7	3,7
<i>Totale spese</i>	<i>70,9</i>	<i>70,1</i>	<i>78,3</i>	<i>79,8</i>	<i>84,2</i>	<i>91,7</i>	<i>128,7</i>

¹ Dati consuntivi. ² Dati di preventivo definitivo. ³ L'avanzo è dato dalla differenza tra il totale delle entrate e il totale delle spese, nonché dalle differenze derivanti dalla gestione dei residui e dalle rettifiche di valore delle disponibilità investite (non indicate nella tavola). L'avanzo 2007 è riportato tra le entrate 2008.

Tav. 42

Contribuzioni per categoria di soggetti vigilati
(milioni di euro)

	Sim e agenti di cambio	Banche	Società di revisione	Promotori di servizi finanziari	Organismi di mercato ³	Emittenti	Oicr ⁴	Soggetti che sollecitano il pubblico risparmio	Negoziatori titoli quotati su Mta / Mercato Expandi	Altri	Totale entrate contributive
2002 ¹	1,2	7,5	2,0	6,4	2,8	8,9	5,3	4,9	—	0,9	39,9
2003 ¹	1,0	7,4	2,5	8,0	3,1	9,0	6,1	3,4	—	1,1	41,6
2004 ¹	0,9	7,7	3,7	9,5	3,9	8,8	6,2	7,1	—	1,4	49,2
2005 ¹	0,8	8,1	3,7	9,3	4,0	10,8	5,8	2,7	—	1,7	46,9
2006 ¹	1,2	12,5	6,0	13,6	5,2	14,7	9,2	10,0	—	2,8	75,2
2007 ¹	1,0	10,4	5,5	12,9	4,8	13,1	8,3	16,3	—	2,8	75,1
2008 ²	1,1	11,3	6,1	11,2	4,7	12,7	7,1	16,2	—	1,6	72,00

¹ Dati consuntivi. ² Dati di preventivo definitivo. ³ In tale categoria sono ricompresi Borsa Italiana Spa, Tlx Spa, Mts Spa, Cassa di compensazione e garanzia Spa e Monte Titoli Spa. ⁴ Incluso il contributo di vigilanza per le gestioni individuali svolte dalle Sgr.

Le «Entrate contributive» segnano, in relazione al quadro complessivo delle fonti di finanziamento per il 2009, un incremento di 10,7 milioni di euro rispetto all'omologo dato 2008. Tale aumento, nonostante l'esigenza di contenere la pressione contributiva per la situazione

congiunturale del mercato finanziario, sconta tuttavia l'adozione di misure di contenimento della spesa complessiva programmata per il 2009.

La prevista spesa complessiva per l'esercizio 2009 (considerata al netto delle suddette prenotazioni di impegno trasferite dall'esercizio 2008) è pari a 106,8 milioni di euro. A tale quantificazione, inferiore di 9,5 milioni di euro rispetto alla previsione di spesa complessiva per l'esercizio 2008, si è peraltro pervenuti ritardando il completamento dell'organico dell'Istituto e operando una rigorosa razionalizzazione della spesa per acquisizioni di beni di consumo e servizi. La previsione di spesa corrente, pari a 102,8 milioni di euro, registra una diminuzione di 4,4 milioni di euro rispetto al corrispondente dato di previsione iniziale 2008. La spesa in conto capitale, pari a 4 milioni di euro, segna altresì una diminuzione di 5,1 milioni di euro rispetto all'omologo dato 2008; essa riflette essenzialmente gli oneri 2009 correlati alle iniziative di completamento dell'organico, alle spese connesse al programma di ammodernamento e potenziamento del sistema informatico dell'Istituto e agli oneri relativi alla progettazione dei lavori di ristrutturazione di una ulteriore porzione dell'immobile, Palazzo Carmagnola, sede dell'Istituto a Milano.

2. La gestione delle risorse umane

Nel corso del 2008, sono state assunte complessivamente 30 unità di personale. Nello stesso anno sono cessati dal servizio 8 dipendenti di ruolo e un dipendente con contratto a tempo determinato. Rispetto al 2007, l'organico effettivo dell'Istituto è quindi cresciuto di 21 unità (Tav. 43 e Tav. 44).

Tav. 43

Il personale¹

	Dipendenti di ruolo				Dipendenti a tempo determinato	Totale
	Carriera direttiva	Carriera operativa	Carriera dei servizi generali	Totale		
1990	91	63	16	170	67	237
1993	134	72	16	222	96	318
1996	128	152	16	296	108	404
1997	125	161	21	307	96	403
1998	122	156	17	295	88	383
1999	116	205	19	340	24	364
2000	110	246	20	376	13	389
2001	110	241	19	370	15	385
2002	126	250	15	391	17	408
2003	129	245	15	389	19	408
2004	131	236	15	382	20	402
2005	182	218	15	415	25	440
2006	195	214	14	423	36	459
2007	200	266	13	479	56	535
2008	198	295	13	506	50	556

Confronta Note metodologiche. ¹ Dati al 31 dicembre.

Tav. 44

Distribuzione del personale per carriera e per unità organizzativa¹

	Carriera direttiva		Carriera operativa	Carriera dei servizi generali	Totale
	Superiore	Inferiore			
Divisioni					
Emittenti	14	56	41	—	111
Intermediari	2	19	44	—	65
Ispettorato	2	12	24	—	38
Mercati	5	20	35	—	60
Studi Giuridici	3	4	3	—	10
Studi Economici	2	13	14	—	29
Relazioni Esterne	3	3	9	—	15
Consulenza Legale	4	18	16	—	38
Amministrazione e Finanza	3	8	36	13	60
Risorse	6	10	20	—	36
Sistemi Informativi	4	7	13	—	24
Altri Uffici ²	11	17	42	—	70
<i>Totale</i>	<i>59</i>	<i>187</i>	<i>297</i>	<i>13</i>	<i>556</i>

Confronta Note metodologiche. ¹ Dati al 31 dicembre 2008. I contrattisti sono distribuiti secondo la loro equiparazione. ² Comprende gli uffici non coordinati nell'ambito delle Divisioni.

In particolare, le nuove risorse sono state assunte a tempo indeterminato attraverso concorsi pubblici: 20 coadiutori (con laurea in discipline giuridiche ed economiche), dei quali 7 in servizio presso la sede di Roma e 13 presso la sede di Milano; 10 vice assistenti, dei quali 6 in servizio presso la sede di Roma e 4 presso la sede di Milano.

Nel corso dell'anno, in attuazione del "Piano delle assunzioni" approvato dalla Commissione, sono state pubblicate e avviate dieci procedure concorsuali, per l'assunzione in ruolo di complessive 31 risorse con la qualifica di funzionario, coadiutore, assistente e operatore, per le sedi di Roma e di Milano.

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha altresì previsto un incremento, con decreto del 30 aprile 2008, di 100 unità dell'organico dell'Istituto che passerà da 615 a 715 risorse.

Nel 2008 sono stati sottoscritti accordi negoziali concernenti il recepimento degli accordi firmati in Banca d'Italia in materia di "Trattamento economico del personale".

A seguito delle novità normative intervenute nell'ordinamento nazionale, le attività di formazione del personale Consob sono cresciute in modo significativo rispetto al 2007, come attesta l'incremento dell'impegno di spesa e del numero delle ore erogate.

In particolare, l'impegno di spesa per la formazione è stato di 660 mila euro (480 mila euro nel 2007) e il numero di ore erogate, pari a 42.380, è più che raddoppiato rispetto al 2007 (19.239 ore).

Il significativo aumento dell'organico ha reso necessario orientare la formazione verso attività in house; è, quindi, proseguita la realizzazione di seminari interni, con il coinvolgimento diretto di esperti nelle discipline di interesse per l'Istituto.

Le iniziative formative del 2008 sono state caratterizzate da un consistente numero di corsi di tipo tecnico professionale, finalizzati ad accrescere le competenze del personale di vigilanza in materia di analisi e valutazione del rischio finanziario in attuazione degli orientamenti maturati in ambito Cesr in ordine al risk based method come modello di vigilanza.

Con riguardo alla formazione manageriale, si segnala la realizzazione di un corso di formazione sul processo di pianificazione e controllo. Tale corso ha costituito uno strumento utile alla crescita e alla diffusione della cultura manageriale nonché un indispensabile supporto all'avvio del processo di pianificazione e controllo all'interno dell'Istituto. Il progetto formativo ha inteso migliorare la capacità di lavorare in modo sinergico e fornire spunti metodologici finalizzati alla diffusione di modalità operative omogenee e condivise, all'attuazione della pianificazione in modo organico e trasversale, all'attivazione di procedure di analisi dei risultati secondo criteri standardizzati e oggettivi.

Con l'iniziativa formativa si è mirato ad accrescere la consapevolezza dei partecipanti sull'importanza che riveste il processo di pianificazione e controllo delle attività operative in una organizzazione complessa, illustrare il processo di pianificazione e controllo utile alla corretta definizione degli strumenti gestionali da adottare in Istituto ed evidenziare la necessità di elaborare la pianificazione operativa della propria unità organizzativa.

Nel corso del 2008 sono state avanzate 4 domande di collocamento in congedo straordinario retribuito per la frequenza di dottorati di ricerca (ai sensi dell'art. 2 della legge 13 agosto 1984, n. 476).

La partecipazione di dipendenti della Consob a dottorati di ricerca ha riguardato nel tempo il 2,7 per cento del personale dell'Istituto (coadiutori e funzionari di 2°). Il 73 per cento dei dottorati ha avuto ad oggetto materie giuridiche e il restante 27 per cento materie economiche.

L'incremento dei congedi straordinari per motivi di studio, sebbene confermi l'elevata specializzazione e qualificazione professionale del personale della Consob, costituisce un elemento di forte criticità dal momento che il fenomeno ha riguardato principalmente dipendenti assegnati a unità organizzative istituzionali, con funzioni istruttorie relative prevalentemente ad attività di vigilanza. Il collocamento in congedo straordinario retribuito per motivi di studio, inoltre, rende indisponibili posti nella pianta organica pur restando a carico del bilancio dell'Istituto i relativi oneri retributivi, assicurativi, previdenziali e fiscali (che ammontano a circa 1,2 milioni di euro).

3. Le relazioni con l'esterno e l'attività di investor education

Nel corso del 2008 la Consob ha prestato particolare attenzione all'attività di educazione finanziaria e ai rapporti con i risparmiatori e le associazioni dei consumatori, potenziando gli strumenti di comunicazione con il pubblico.

Le novità normative e regolamentari hanno costituito occasioni di incontro con gli esponenti dei soggetti vigilati al fine di supportare l'industria sui temi di maggiore interesse e attualità.

Il sito internet istituzionale si conferma lo strumento centrale dell'attività di comunicazione della Consob. Il numero elevato di accessi al sito testimonia l'importanza di questo strumento per gli operatori che lo consultano frequentemente per acquisire informazioni sulla regolamentazione, sui provvedimenti della Consob e sugli intermediari abilitati (Tav. 45).

Tav. 45

Accessi alle pagine del sito internet

Pagine	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Home Page (Novità)	829.385	953.900	1.563.957	2.040.414	2.674.672	2.130.146	1.802.657
Per i risparmiatori	102.159	144.333	156.023	158.124	303.315	343.988	188.489
Per gli operatori	—	70.573	69.071	101.098	358.795	367.472	509.550
Per i giornalisti ¹	—	—	—	—	—	—	12.021
La Consob	121.688	118.407	157.075	229.123	—	846.986	1.126.879
Emittenti	1.014.943	2.214.855	2.567.876	2.811.214	3.936.630	2.791.044	2.878.956
Intermediari e mercati	262.218	189.417	234.561	289.627	889.495	1.690.854	1.435.906
Decisioni della Consob/Bollettino	416.423	387.879	421.345	519.469	596.785	695.790	734.231
Regolamentazione	555.583	430.937	501.071	727.141	955.965	2.116.752	2.394.500
Pubblicazioni e comunicati ²	438.993	451.318	495.005	521.198	634.400	750.300	—
Altri siti	30.148	27.122	29.087	14.098	17.980	9.716	8.925
Motore di ricerca unico	242.315	223.459	245.013	275.192	276.195	313.236	255.997
Sistemi automatici integrati di vigilanza (Saivap – Saivic) ³	—	—	—	—	—	—	946.569
Aiuto e mappa del sito	63.927	64.543	72.354	89.210	25.125	26.300	58.050
Versione in lingua inglese	200.237	132.605	136.357	141.498	428.925	296.892	273.761

¹ I dati relativi ai giornalisti fino al 2007 sono stati inclusi nella voce Home Page. ² Nell'anno 2008 i dati sono stati inseriti nella voce La Consob. ³ I dati sono disponibili a partire da ottobre 2008 e si riferiscono agli accessi al Sistema Automatico Integrato di Vigilanza e Albo Promotori finanziari (Saivap) e al Sistema Automatico Integrato di Vigilanza Incarichi di Controllo (Saivic).

Nel corso dell'anno, la Consob ha partecipato come di consueto al Forum della Pubblica Amministrazione e alla manifestazione Com-Pa (Salone europeo della comunicazione pubblica dei servizi al cittadino e alle imprese) per far conoscere le funzioni svolte e gli strumenti utilizzati dall'Istituto e per acquisire indicazioni sulle aspettative e sui bisogni informativi dei risparmiatori.

In occasione del Forum della Pubblica Amministrazione, sono stati organizzati incontri con le scuole per illustrare le attività istituzionali della Consob, il funzionamento dei mercati, le cause delle recenti crisi finanziarie.

In occasione del Com-Pa 2008, inoltre, si è tenuto un seminario sui prospetti di offerta di organismi di investimento collettivo e di prodotti finanziario-assicurativi, al quale hanno

partecipato numerosi rappresentanti di soggetti vigilati, studi legali, società di rating e professori universitari.

Gli *open hearing* hanno costituito un'ulteriore opportunità di incontro con esponenti di intermediari e altri soggetti vigilati. Il primo incontro pubblico, avvenuto nel mese di novembre, ha riguardato le modifiche degli schemi di prospetto degli Oicr aperti e dei prodotti finanziario-assicurativi; il secondo incontro, nel mese di dicembre, ha avuto ad oggetto il tema della distribuzione di prodotti finanziari illiquidi.

Nel 2008 si sono tenuti alcuni incontri fra la Consob e le associazioni dei consumatori in occasione di procedure di consultazione su norme regolamentari riguardanti temi di interesse per gli investitori *retail*.

In particolare, le associazioni dei consumatori sono state chiamate a dare il proprio contributo in materia di procedure di conciliazione e di arbitrato amministrato dalla Camera di conciliazione e arbitrato che verrà istituita presso la Consob, e a esporre una valutazione su proposte di schemi documentali di prospetto semplificato che potrebbero accompagnare, a breve, la commercializzazione di quote di fondi comuni di investimento e di prodotti finanziario-assicurativi.

La Consob ha, inoltre, partecipato a iniziative promosse da organismi federativi delle associazioni dei consumatori, in particolare il Workshop di Consumers' Forum, e di enti pubblici che operano nel settore delle conciliazioni e degli arbitrati amministrati, come il Convegno della Camera di commercio di Pisa tenutosi in occasione della "V Settimana della conciliazione" promossa dalla Unione italiana delle Camere di commercio.

Intensa è stata l'attività di risposta alle richieste di documentazione e informazione riguardanti l'attività dell'Istituto (Tav. 46).

Tav. 46

Richieste di documentazione e informazioni relative all'attività dell'Istituto

	Richiedenti			Oggetto della richiesta				Totale
	Investitori e operatori istituzionali	Risparmiatori, studenti e altri soggetti	Totale	Delibere, comunicazioni, prospetti	Testi integrati di leggi e regolamenti	Dati e informazioni	Altro	
1997	673	441	1.114	451	367	286	10	1.114
1998	597	448	1.045	427	300	300	18	1.045
1999	540	475	1.015	310	290	300	115	1.015
2000	1.460	1.158	2.618	588	379	1.261	390	2.618
2001	782	1.407	2.189	365	112	1.259	453	2.189
2002	655	922	1.577	182	79	1.092	224	1.577
2003	365	1.114	1.479	149	6	1.007	317	1.479
2004	247	1.277	1.524	182	48	1.024	270	1.524
2005	298	1.542	1.840	192	53	1.397	198	1.840
2006	153	1.306	1.459	145	20	1.216	78	1.459
2007	185	1.463	1.648	50	470	995	133	1.648
2008	193	2.545	2.738	60	900	1.675	103	2.738

Le richieste aventi ad oggetto dati e informazioni hanno registrato un forte incremento rispetto al 2007; risultano, altresì, raddoppiate le richieste relative a testi integrati di leggi e regolamenti.

4. I sistemi informativi

Nel corso del 2008, i sistemi informativi dell'Istituto sono stati oggetto di numerosi interventi innovativi per il nuovo assetto organizzativo della funzione informatica.

In particolare, sono state progettate nuovamente le architetture e le infrastrutture informatiche e sono stati sottoposti ad assessment, da una primaria società specializzata nel settore ICT (Information Communication Technology), i sistemi informatici, le tecnologie e i processi.

Il contributo della funzione informatica all'attività ispettiva dell'Istituto, sia in termini quantitativi che qualitativi, è cresciuto in modo significativo.

I dipendenti impegnati nell'attività ispettiva, pur avendo già elevate professionalità e competenze tecnico-informatiche, hanno infatti frequentato nel 2008 corsi specialistici di computer forensics, con l'obiettivo di rendere più efficace il contributo alle indagini svolte durante le ispezioni.

Nel corso dell'anno, sono stati effettuati significativi interventi nell'area dei sistemi applicativi e dei servizi da questi ultimi erogati. Tali interventi hanno migliorato la funzionalità d'interazione telematica, principalmente attraverso internet, con soggetti vigilati e istituzioni; ciò ha consentito di sviluppare, con l'impiego di sofisticati strumenti tecnologici, nuovi sistemi mirati alla ricezione e allo scambio di flussi informativi e al loro successivo trattamento automatizzato.

Sono stati realizzati, inoltre, nuovi sistemi applicativi mentre quelli già operativi sono stati potenziati e adattati ai contesti di riferimento in forte evoluzione.

Al riguardo si segnalano: i) i sistemi di connessione alla nuova piattaforma di negoziazione di strumenti finanziari, TradElect; ii) il sistema di frontend per l'acquisizione di flussi informativi del nuovo segmento di mercato Idex; iii) i nuovi sistemi di frontend per la vigilanza strutturata di emittenti e intermediari, sviluppati espandendo le funzionalità del sistema di Teleraccolta dei flussi di vigilanza. Sono state realizzate, altresì, nuove infrastrutture e nuove funzionalità del sistema di Transaction Reporting, attuativo della direttiva Mifid.

Nel corso del 2008, il settore ICT della Consob ha effettuato alcuni importanti interventi, propedeutici a una radicale innovazione delle architetture e delle infrastrutture informatiche.

In particolare, lo studio per la "razionalizzazione della server farm" e la realizzazione della cosiddetta "nuova architettura internet", progettata per servizi accessibili dall'esterno, mediante internet, da parte di soggetti vigilati e del pubblico degli investitori, pongono le basi per il processo d'innovazione dei sistemi informatici dell'Istituto

È stata ospitata, all'interno della server farm dell'Istituto, l'infrastruttura informatica di supporto collegata, in via telematica, alle Commissioni Regionali distribuite sul territorio nazionale. Il sistema informativo dell'Organismo per i Promotori Finanziari è stato preso in carico dal settore informatico dell'Istituto che, mediante le ordinarie procedure di gestione della server farm, ne assicura la continuità di funzionamento e la connettività con i sottosistemi delle Sezioni Territoriali.

Nel corso del 2008, sono state avviate numerose attività inerenti la sicurezza dell'informazione che hanno interessato aspetti di natura tecnologica, organizzativa e ambientale, nonché la protezione dei dati personali.

In particolare, è stato svolto un internal audit finalizzato a valutare l'allineamento del contesto tecnologico, organizzativo e logistico dell'Istituto alle strategie e alle prescrizioni per la tutela della sicurezza dei sistemi informativi imposte dal vigente panorama normativo e dalle best practice.

Gli interventi eseguiti hanno permesso di formalizzare *output* normativi e svolgere azioni specifiche su sistemi informatici.

Tali interventi hanno avuto tra gli obiettivi principali la gestione della scadenza delle password, la gestione degli accessi fisici ai locali tecnici, l'attivazione di politiche di sicurezza nell'utilizzo di strumenti informatici, il governo delle credenziali informatiche, il consolidamento delle difese perimetrali di rete, la rilevazione del brand abuse del nome Consob, l'attivazione del vulnerability assessment, il monitoraggio dell'infrastruttura di posta elettronica, il controllo degli accessi remoti alle postazioni di lavoro, la redazione di norme per l'outsourcer sugli aspetti inerenti la sicurezza, la rilevazione degli abusi nell'uso di risorse informatiche e l'aggiornamento della sicurezza delle postazioni informatiche.

Lo sviluppo delle principali infrastrutture informatiche a supporto dell'attività istituzionale della Consob è avvenuto attraverso la realizzazione di Sistemi detti Integrati.

Nel corso del 2008 alcuni Sistemi Integrati hanno ampliato la sfera dei propri servizi e funzionalità, grazie a nuove modalità di interazione e integrazione con enti esterni e soggetti vigilati. Ciò ha contribuito a centralizzare le informazioni condivise e a razionalizzare e uniformare i processi di scambio dati tra la Consob e gli altri soggetti coinvolti.

In particolare il Saivap (Sistema Automatico Integrato Vigilanza Albo Promotori) e il Saivic (Sistema Automatico Integrato di Vigilanza Incarichi di Controllo e amministrazione) hanno rappresentato le basi dell'orientamento innovativo dell'attività istituzionale (Riquadro 5).

*Riquadro 5****I Sistemi Integrati***

I Sistemi Integrati si caratterizzano per: i) l'utilizzo di piattaforme telematiche condivise dai soggetti vigilati e dalla Consob; ii) la possibilità che soggetti esterni interagiscano, per via telematica, attraverso connessioni sicure e protette con l'Istituto, adempiendo a obblighi regolamentari e contribuendo a incrementarne il patrimonio informativo utilizzabile ai fini della vigilanza; iii) l'ottimizzazione e la riduzione dei carichi di lavoro necessari, ai soggetti esterni e alla Consob, per i rispettivi adempimenti; v) l'interazione e la condivisione del patrimonio informativo di *database* che possono essere anche esterni all'Istituto. Tale condivisione concorre a ridurre il rischio che uno stesso fenomeno sia oggetto, anche con riferimento agli aspetti di competenza di altre Autorità o altri Organismi istituzionali, di obblighi informativi diversi e sovrapposti, contenendo quindi i costi di vigilanza.

L'utilizzo di tali sistemi, negli anni, ha contribuito a rendere immediatamente fruibili, in formato elettronico e standardizzato, le informazioni utili allo svolgimento dell'attività di vigilanza; a migliorare, in maniera significativa, la quantità e la qualità delle interazioni tra il patrimonio informativo dell'Istituto e l'operatività dei soggetti esterni; a definire modelli quantitativi di analisi dei dati, utili alla vigilanza, che sono in grado di operare uno screening idoneo, attraverso appositi allertatori, e di evidenziare le situazioni anomale e le possibili violazioni regolamentari.

I Sistemi Integrati s'inseriscono all'interno di una struttura a rete che, attraverso l'informatica e la telecomunicazione, modella il funzionamento dell'organizzazione e supporta il perseguimento degli obiettivi istituzionali.

La rete di un Sistema Integrato prevede una strutturazione su più livelli. I sistemi di livello base costituiscono le fondamenta per i sistemi di livello superiore. I sistemi di livello intermedio utilizzano le informazioni fornite dai sistemi di livello base come i dati provenienti dai soggetti vigilati, da Enti od altri soggetti esterni. I dati provenienti dall'esterno vengono spesso ricevuti in automatico garantendo una riduzione degli oneri gestionali e computazionali sia a carico dei soggetti vigilati che degli Uffici della Consob. I sistemi di livello alto, invece, interagendo con i sistemi di livello intermedio, svolgono la funzione di ausilio ordinato e automatizzato per l'organizzazione e il controllo della gestione delle attività della Consob.

Il Saivap fu inizialmente realizzato come strumento di amministrazione delle attività di gestione dell'Albo unico dei promotori finanziari, nonché delle attività di vigilanza sui promotori finanziari. Nel 2008, tale Sistema è stato modificato in modo da costituire una piattaforma unica, come previsto dall'art. 94 del Regolamento Intermediari, per integrare l'operatività del costituendo Organismo per la tenuta dell'Albo dei promotori finanziari.

In particolare, la realizzazione di una piattaforma unica ha rappresentato il presupposto tecnico necessario a consentire l'esercizio, da parte dell'Organismo, delle funzioni di gestione dell'Albo, mantenendo però intatto il patrimonio informativo a disposizione dell'Istituto che su di esso basa la propria attività di vigilanza. La scelta di definire una piattaforma unica ha comportato la necessità di provvedere a una ridefinizione sia logica che operativa del Sistema.

Il Saivic è stato realizzato per ottemperare agli obblighi normativi definiti all'articolo 148-bis Tuf e agli artt. 144-*duodecies*/144-*quinqüesdecies* del Regolamento Emittenti della Consob, inerenti ai limiti al cumulo degli incarichi di amministrazione e controllo dei componenti gli organi di controllo di società quotate ed emittenti strumenti finanziari diffusi.

L'art. 144-*terdecies* del Regolamento Emittenti pone un doppio limite al cumulo degli incarichi; in particolare, nessun soggetto può assumere più di cinque incarichi come componente dell'organo di controllo in emittenti (comma 1); “*il componente dell'organo di controllo di un emittente può assumere altri incarichi di amministrazione e controllo presso le società di cui al Libro V, Titolo V, Capi V, VI e VII del codice civile, nel limite massimo pari a sei punti*” (comma 2). Il modello di calcolo da utilizzare ai fini della determinazione del punteggio da assegnare a ogni incarico (contenuto nell'Allegato 5-*bis* al Regolamento Emittenti) è stato implementato nel sistema Saivic. Tale modello assegna un punteggio a ogni incarico di amministrazione o controllo sulla base di una serie di parametri che tengono conto: i) della tipologia della società nella quale è ricoperto l'incarico (emittente, di interesse pubblico o altro); ii) dell'aspetto dimensionale delle società (grande, media o piccola), qualora non di interesse pubblico o emittenti; iii) della eventuale circostanza che il componente rivesta analoga carica nella controllante, caso in cui viene applicato un fattore di sconto al peso attribuito all'incarico; iv) di alcuni “specificatori” attinenti la natura della carica ricoperta (un incarico di controllo può essere associato anche all'incarico di controllo contabile, incarichi di amministrazione a deleghe gestionali e/o all'appartenenza al comitato esecutivo).

L'utilizzo del sistema consente di generare appositi *warning* a fronte delle seguenti criticità: mancato ritiro, da parte dei soggetti tenuti alla comunicazione, delle credenziali di accesso (*login* e *password*); ritiro, da parte dei soggetti, della *login* e della *password* con successivo non adempimento agli obblighi di comunicazione; superamento del limite al cumulo degli incarichi; in caso di avvenuto superamento degli incarichi, impossibilità a rientrare, nel termine concesso di 90 giorni, entro i limiti imposti al cumulo. Il regolare utilizzo del sistema consente, quindi, di verificare la correttezza delle dichiarazioni rese e l'eventuale superamento dei limiti al cumulo degli incarichi.

L'accesso al Saivic, sezione “Operatori – Per gli Organi di Controllo”, avviene attraverso un apposito *link* con il quale è possibile accedere alla “Procedura per il ritiro delle credenziali”, dove sono indicati i documenti e la modulistica utile ai soggetti interessati.

Per le attività relative al rilascio delle credenziali sono state allestite quattro postazioni, due a Roma e due a Milano, alle quali sono state destinate 6 risorse di cui 3 a tempo pieno. Circa i due terzi delle credenziali sono state rilasciate presso la sede di Milano. Dal mese di settembre, le credenziali di coloro che assumono per la prima volta un incarico rilevante ai fini del sistema vengono rilasciate solo su appuntamento.

L'avvio del sistema Saivic è avvenuto a settembre 2008; a partire da tale data, i componenti degli organi di controllo degli emittenti strumenti finanziari, in possesso delle credenziali per l'accesso al sistema, hanno potuto iniziare a effettuare le comunicazioni dovute ai sensi del comma 1 dell'art. 144-*quaterdecies* del Regolamento

Emittenti. Contestualmente è stata avviata una struttura di *help desk* articolata su linea telefonica e su indirizzo di posta elettronica.

Per rispondere ai quesiti inerenti l'interpretazione e i chiarimenti della normativa di riferimento è stata dedicata una sezione, nel sito della Consob, nella quale sono state riportate le risposte alle "domande più frequenti" (Faq).

L'analisi dei dati acquisiti dal Saivic consentirà di valutare l'eventuale opportunità di procedere a un affinamento della normativa. Nel corso delle attività di vigilanza, infine, potranno emergere nuove esigenze funzionali, in base alle quali fare eventualmente degli interventi al sistema automatico.

PAGINA BIANCA