

CAPITOLO SESTO
COMPLIANCE ED ENFORCEMENT DELLA REGOLAZIONE
INDIPENDENTE

*Margarita Escobar e Livia Lorenzoni**

SOMMARIO: 6.1. Introduzione. Considerazioni teoriche. – 6.2. L'attività ispettiva delle Autorità indipendenti italiane. – 6.2.1. AGCM – 6.2.2. Banca d'Italia. – 6.2.3. CONSOB. – 6.2.4. ARERA. – 6.2.5. AGCOM. – 6.2.6. ANAC. – 6.2.7. ART. – 6.2.8. COVIP. – 6.2.9. Garante *privacy*. – 6.2.10. IVASS. – 6.3. Conclusioni.

6.1. *Introduzione. Considerazioni teoriche*

L'obiettivo principale della regolazione economica è quello di correggere i fallimenti del mercato con lo scopo ulteriore di garantire il corretto funzionamento di quest'ultimo, in maniera che esso possa soddisfare le esigenze e gli interessi degli individui (Blanc, 2018). In quest'ottica, l'analisi dell'*enforcement* e della *compliance* della regolazione delle Autorità indipendenti deve considerare la misura in cui detta regolazione è efficace nel raggiungimento degli obiettivi d'intervento sul mercato. Ciò risulta particolarmente difficile da realizzare. In primo luogo, la soddisfazione delle esigenze e degli interessi degli individui grazie al mercato è definita da molteplici fattori ed è quasi impossibile stabilire una relazione causale tra l'intervento regolamentare ed il perseguimento dei relativi obiettivi. In secondo luogo, anche se ciò fosse possibile, un'analisi del genere richiederebbe innumerevoli informazioni e tecnologia sufficiente per elaborarle. Il presente contributo non si concentra, di conseguenza, sull'analisi del raggiungimento degli obiettivi della regolazione delle AI, piuttosto mira a evidenziare alcuni aspetti del modello di *enforcement* delle stesse, e a verificare come esso incide sull'effettività e sulla conformità alle norme. Occorre premettere che non si intende presentare un'analisi esaustiva, ma piuttosto esporre alcune considerazioni che contribuiscono alla discussione delle attività di *enforcement* delle AI per il loro miglioramento.

Come accennato nell'Annuario 2017-2018, il caso delle AI italiane è caratterizzato dal fatto di attribuire una grande enfasi, nell'ambito delle attività di controllo, al modello della deterrenza (Becker, 1968), che tende a favorire un approccio inquisitivo e sanzionatorio, piuttosto che di promozione della *compliance*. L'utilizzo del modello della deterrenza basato sul sistema sanzionatorio, piuttosto che sulla

* I paragrafi "Introduzione. Considerazioni teoriche" e "Conclusioni" sono prevalentemente a cura di Margarita Escobar. I restanti paragrafi sono prevalentemente a cura di Livia Lorenzoni.

promozione della *compliance*, comporta diverse conseguenze. In primo luogo, esso è considerato inefficace rispetto al raggiungimento degli obiettivi desiderati dal regolatore. Invero, tale modello risulta utile a scoraggiare la violazione delle norme esclusivamente nei casi in cui i destinatari delle sanzioni calcolino che i costi delle sanzioni siano superiori ai costi di conformità (Kagan, Scholz, 1994). Questi casi, tuttavia, riguardano in realtà un segmento relativamente ridotto di regolati, vale a dire che, in realtà, sono pochi i regolati che dispongono delle informazioni e della competenza necessaria per effettuare calcoli economici sulle conseguenze del loro comportamento.

In genere, i soggetti regolati possono non osservare le norme per motivi ben diversi dal costo della sanzione. Essi possono ignorare o non comprendere le regole o le procedure, oppure possono commettere errori isolati che li portano a non osservare la normativa (Rangone, 2018). In questi casi, il modello della deterrenza risulta insufficiente a stimolare la *compliance*, in quanto le ragioni che inducono il mancato rispetto delle regole sono estranee a motivi di calcolo. L'effetto deterrente non produce i suoi effetti e gli obiettivi desiderati dal regolatore non vengono raggiunti. Per tali ragioni, il modello di promozione della *compliance* dovrebbe essere privilegiato. Laddove il calcolo del rapporto costi-benefici della sanzione è estraneo al regolato, devono essere la promozione della *compliance*, l'accompagnamento del regolato, il perseguimento degli obiettivi del regolamento a guidare l'azione del regolatore (Hodges, 2015; Ayres, Braithwaite, 1992).

Il modello della promozione della *compliance* comporta quindi un cambiamento nel ruolo del regolatore, il quale passa da essere conflittuale e sanzionatorio a essere principalmente (sebbene non esclusivamente) cooperativo e consultivo. Il ruolo del regolatore secondo questo modello è quello di accompagnare i regolati, fornire supporto tecnico sulle norme e le procedure, con l'obiettivo di promuovere, di conseguenza, livelli più alti di conformità nonché di indurre alla conformità spontanea. Un modello misto, che consente di direzionare le risorse pubbliche sul controllo dei soggetti regolati che presentano maggiore probabilità di trasgressione e che a sua volta permette di attuare strumenti di promozione di *compliance* nel resto dei regolati, può produrre risultati migliori (Gunningham, 2010).

Un caso rilevante di promozione della *compliance* tra le AI italiane è rappresentato dall'AGCM. L'AGCM, in qualità di garante della concorrenza e del mercato, può esercitare poteri consultivi innanzi alle autorità pubbliche (attività di *advocacy*) con effetti piuttosto positivi sulla *compliance* (con tassi di successo superiori al 50%¹). Simili effetti sono raggiunti da AGCM sui privati con l'avvio di interventi di *moral suasion*, i quali consentono, senza l'utilizzo di misure sanziona-

¹ I risultati sono consultabili alla pagina: <https://www.agcm.it/pubblicazioni/monitoraggio-advocacy>.

torie, di persuadere i soggetti regolati ad adeguare la loro condotta ai fini previsti dai regolamenti. Gli strumenti di *moral suasion* sono usati anche dall'ANAC con un alto tasso di effettività. Nello stesso senso sembrano porsi anche il potere di concludere i procedimenti istruttori con l'accettazione di impegni da parte dei regolati (AGCM, ARERA). Questo potere consente che il rapporto iniziato come conflittuale sia riportato in un ambito cooperativo, efficiente e agile allo scopo di incrementare la *compliance*. D'altro canto, è stato anche sottolineato l'utilizzo di linee guida in materia di *antitrust* come strumento alternativo alla sanzione per indurre i privati al corretto adempimento delle norme. Appare dunque che gli strumenti non sanzionatori utilizzati da AGCM rappresentino una buona prassi, la cui estensione è auspicabile riguardo ai privati e ad altre AI.

Un ulteriore meccanismo degno di nota (estraneo alle procedure del modello di deterrenza e più vicino alla promozione della *compliance*) è quello istituito da AGCOM per la risoluzione delle controversie contrattuali, tramite la piattaforma telematica Conciliaweb. Questa consente una risoluzione non onerosa e rapida delle controversie contrattuali tra gli utenti dei servizi di telecomunicazioni e i corrispondenti operatori. Alternative come queste comportano misure effettive che, diversamente da quanto accade con le misure sanzionatorie, contribuiscono al corretto funzionamento del mercato e, di conseguenza, alla soddisfazione degli interessi dei suoi agenti.

Una ulteriore conseguenza indesiderabile del predominio del modello di deterrenza è rappresentata dal fatto di essere basata sull'analisi costo-beneficio delle misure sanzionatorie e di escludere l'approccio comportamentale. La rilevanza di quest'ultimo risiede non solo nel fatto che esso consente di tener conto dei distinti fattori che determinano le condotte dei regolati, ma anche nella sua potenziale attitudine a ridurre l'asimmetria informativa tra i cittadini e gli enti regolati. Quest'ultimo aspetto permetterebbe alle AI di attuare strumenti più adatti a promuovere un flusso corretto di comunicazione tra i consumatori e gli operatori regolati, in maniera che questi ultimi abbiano meno opportunità di violare le regole.

Alcuni sforzi in questa direzione sono stati avviati nel settore finanziario italiano, nel quale, negli ultimi anni, sono state svolte attività di promozione e divulgazione delle informazioni dei prodotti finanziari (Banca d'Italia). Tuttavia, l'uso dell'approccio comportamentale è ancora agli inizi. Un approfondimento nell'uso degli aspetti comportamentali renderebbe più efficace la regolazione indipendente in quanto meccanismo d'intervento del mercato per ridurre l'asimmetria d'informazione tra consumatori e operatori (Thaler, Sunstein, 2008). Inoltre, l'utilizzo di questi *insights* favorirebbe anche le decisioni dei consumatori, specialmente negli ambiti di servizi finanziari, energetici, ambientali, televisivi e di comunicazione, e renderebbe più difficile l'inosservanza delle regole da parte degli operatori regolati.

Un ulteriore aspetto che bisogna sottolineare è quello che riguarda la valutazione del rischio. Modelli di *enforcement* mirati prevalentemente sulle sanzioni, impediscono alle autorità ispettive di focalizzare i loro sforzi sui rischi che presentano maggiore probabilità di concretarsi. Come noto nelle pratiche internazionali, l'approccio alle ispezioni basato sul rischio rende più facile il raggiungimento degli obiettivi posti dai regolatori (OCSE, 2018). Questo però diventa difficile da attuare in ambienti nei quali si privilegia l'imposizione di sanzioni piuttosto che la salvaguardia dei beni pubblici protetti dai regolamenti.

Un esempio virtuoso tra le AI italiane a questo riguardo è rappresentato dall'A-NAC, la quale svolge la sua attività ispettiva su piani triennali di prevenzione della corruzione adottati sulla base di analisi di rischio che mirano a salvaguardare l'interesse pubblico. Degna di nota è anche l'attività di controllo della Banca d'Italia e la rispettiva pianificazione ispettiva, nonché la definizione delle misure d'intervento, sulla base della valutazione del profilo di rischio degli intermediari. Anche, la CONSOB, in un notevole esercizio di coordinamento con la Banca d'Italia, contribuisce alla definizione dei rischi, provvedendo informazione sui rischi di riciclaggio. Inoltre, nello sviluppo delle sue competenze, la CONSOB effettua valutazioni di rischio per l'esercizio dei suoi controlli.

Di seguito, si presentano in dettaglio gli aspetti dell'attività ispettiva delle AI italiane.

6.2. *L'attività ispettiva delle AI italiane*

6.2.1. *AGCM*

Come ricordato nell'Annuario 2017-2018, cui si rinvia per le considerazioni svolte, l'attività di *enforcement* dell'AGCM sarà influenzata dalla direttiva (UE) n. 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, che a decorrere dal 4 febbraio 2021 consoliderà il ruolo delle autorità nazionali di concorrenza nell'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE. Tale direttiva infatti prevede, tra le altre cose, una significativa espansione dei poteri istruttori e decisorie delle autorità nazionali di concorrenza, modellati sui poteri istruttori di cui si avvale la stessa Commissione.

Si ricorda che i poteri dell'AGCM possono essere riferiti all'esercizio di poteri consultivi, di tutela della concorrenza o di tutela del consumatore.

I poteri consultivi rientrano nell'attività di promozione della concorrenza (la cosiddetta *advocacy*) rivolta ai soggetti pubblici, quali il legislatore e le amministrazioni centrali, regionali e locali. A tali poteri si affiancano, a partire dal 2012, quelli previsti dall'articolo 21-*bis* della stessa legge n. 287/1990 che ha attribuito all'Au-

torità la legittimazione ad impugnare in via giurisdizionale gli atti amministrativi ritenuti in contrasto con le norme a tutela della concorrenza e del mercato.

Allo scopo di verificare l'efficacia dei propri interventi, l'AGCM ha continuato a svolgere un'attività di monitoraggio sulla propria attività di *advocacy*, anche al fine di valutare il livello di diffusione della cultura pro-concorrenziale in Italia e di individuare i settori nei quali la regolazione necessita di una particolare attenzione da parte dell'autorità (AGCM, 2020). Alla fine del 2020 sono stati pubblicati i dati relativi al biennio 2018-2019, dai quali emerge come il tasso di ottemperanza sia stato, nel biennio, pari al 55%; tale tasso ha raggiunto, in particolare, il 56% nel 2018 ed è stato pari al 54% nel 2019. Anche l'ultimo monitoraggio conferma, pertanto, quanto indicato nell'introduzione circa il livello di efficacia dell'attività di *advocacy*.

Gli interventi di *advocacy* effettuati nel biennio 2018-2019 hanno riguardato, in prevalenza, leggi o atti amministrativi relativi al settore dei servizi (28 casi) e al comparto dei servizi pubblici, con particolare riferimento ai servizi di trasporto (20 casi), ai servizi energetici (13 casi), alle telecomunicazioni (10 casi), ai servizi di gestione dei rifiuti (8 casi), e ai servizi postali (5 casi).

In particolare, nel solo 2019 l'Autorità ha effettuato 83 interventi – in linea con gli 87 interventi effettuati nel 2018 – di cui 26 ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287 del 1990, 37 ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287 del 1990 e 13 ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287 del 1990, sei dei quali sono sfociati nell'impugnativa dell'atto amministrativo dinanzi al TAR.

Per ciò che concerne i poteri di intervento nei confronti dei privati, la legge attribuisce all'Autorità la possibilità di imporre misure cautelari che determinino la cessazione immediata della condotta ritenuta anticoncorrenziale (articolo 14-*bis*, della legge n. 287 del 1990); inoltre, laddove l'Autorità ravvisi infrazioni alla legge nazionale o alle disposizioni eurounitarie sulla concorrenza, fissa alle imprese e agli enti interessati il termine per l'eliminazione delle infrazioni stesse; nei casi di infrazioni gravi, tenuto conto della gravità e della durata dell'infrazione, può disporre inoltre l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10% del fatturato realizzato in ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida (articolo 15, comma 1 della legge n. 287 del 1990); infine, in caso di ripetuta inottemperanza da parte della società, la sospensione dell'attività di impresa fino a trenta giorni (articolo 15, comma 2 della legge n. 287 del 1990).

Per quanto riguarda l'attività ispettiva svolta nel campo della vigilanza *anti-trust*, si evidenzia che, nel corso del 2019, l'Autorità ha disposto l'accertamento ispettivo, ai sensi dell'articolo 14, comma 2 della legge n. 287 del 1990, nella quasi totalità dei procedimenti istruttori avviati in materia di intese e abuso di posizione dominante (in nove casi su 10, pari al 90% delle istruttorie avviate); sono state visitate complessivamente 62 sedi.

Con riferimento alla tutela del consumatore, l'AGCM ha deliberato nel 2019 l'accertamento ispettivo ai sensi dell'articolo 27, commi 2 e 3, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, (Codice del consumo) in 26 dei 71 procedimenti istruttori avviati in materia di pratiche commerciali scorrette, pubblicità ingannevole e comparativa e *consumer rights* (pari al 37% dei casi), con 1,6 sedi ispezionate in media per procedimento.

In tale campo, sono stati conclusi nello stesso anno 89 procedimenti; in 71 casi si è riscontrata l'infrazione delle norme del codice del consumo, in altri 14 casi il procedimento si è concluso con l'accettazione degli impegni, mentre in ulteriori 4 casi l'Autorità ha rilevato la non violazione di legge o la sua inapplicabilità. La maggior parte delle segnalazioni (70%) sono state attivate dai consumatori e dalle associazioni di consumatori. A queste attività si sommano 59 interventi di *moral suasion* nei confronti delle imprese, con cui l'Autorità ha chiesto e ottenuto la rimozione o l'interruzione di pratiche che costituivano possibili violazioni del codice del consumo e del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145. La Relazione annuale alle Camere evidenzia l'ammontare delle sanzioni complessivamente irrogate, pari a circa 75 milioni di euro, comminate prevalentemente nei confronti di imprese attive nei settori delle comunicazioni, dei trasporti, del commercio e dell'energia.

Come già indicato nel precedente numero dell'Annuario, nel 2018 l'AGCM ha adottato linee guida sulla *compliance antitrust*, che consentono il riconoscimento di uno specifico programma di *compliance* tra le possibili circostanze attenuanti rispetto all'irrogazione di sanzioni pecuniarie. Le linee guida sono volte, in particolare, a fornire alle imprese un orientamento circa la definizione del contenuto del programma di *compliance* (che include l'identificazione e valutazione del rischio *antitrust* specifico dell'impresa e dei processi gestionali idonei a ridurre tali rischi)². Tale strumento appare particolarmente significativo rispetto alle osservazioni generali delineate nell'introduzione al presente capitolo.

6.2.2. Banca d'Italia

Come noto, la Banca d'Italia opera all'interno del Meccanismo unico di supervisione (*Single Supervisory Mechanism*, SSM) ed è competente principalmente della vigilanza sugli istituti non significativi, pur partecipando alla vigilanza su quelli significativi, nell'ambito dei cosiddetti *joint supervisory teams*.

I dati sul 2018 erano già disponibili al momento della stesura del precedente numero dell'Annuario. Pertanto, si riportano in questa sede esclusivamente i dati sul 2019.

² Le linee guida sono reperibili al seguente link: https://www.agcm.it/dotcmsdoc/linee-guida-compliance/linee_guida_compliance_antitrust.pdf. In dottrina si veda Massimino (2019).

Come chiarito nell'Annuario 2017-2018, nell'ambito del SSM, la Banca d'Italia contribuisce alla vigilanza sui gruppi bancari significativi operanti nell'area dell'euro, sulle filiazioni e sulle succursali di banche significative di Paesi partecipanti all'SSM che operano nel territorio italiano.

La vigilanza sulle banche meno significative ha riguardato 38 gruppi bancari (compreso un gruppo filiazione di banca estera non SSM) e 133 banche non appartenenti a gruppi, così suddivise: 90 banche italiane, due filiazioni italiane di banche estere di Paesi non partecipanti all'SSM, sette succursali comunitarie di banche non ricomprese nell'SSM, 27 succursali comunitarie di banche facenti parte dell'SSM e sette succursali di banche extracomunitarie. La diminuzione del numero complessivo degli intermediari vigilati è principalmente dovuta alla costituzione dei due gruppi bancari cooperativi, classificati significativi e soggetti alla vigilanza della Banca centrale europea, in cui sono confluite 220 banche di credito cooperativo (BCC).

Per ciascun intermediario l'attività si concentra sui controlli e sul processo mediante il quale si valutano l'adeguatezza dei profili patrimoniali, di liquidità e organizzativi dell'intermediario rispetto ai rischi assunti, la sostenibilità del modello di *business* e la sua redditività (cosiddetto "SREP"), in base al cui esito viene definito il livello di intensità dell'attività di supervisione (ad es. il numero delle convocazioni di esponenti e delle verifiche ispettive) e gli interventi da adottare, e vengono pianificate le azioni di vigilanza.

La Banca d'Italia contribuisce, altresì, ai lavori del Consiglio di vigilanza della BCE, in qualità di autorità nazionale competente (*National Competent Authority*, NCA), per assicurare la piena attuazione dei principi di proporzionalità e parità di trattamento degli intermediari.

L'attuazione delle misure di razionalizzazione dei processi decisionali dell'SSM ha consentito di ridurre nel 2019 il numero di decisioni sottoposte al Consiglio di vigilanza rispetto all'anno precedente. Nel 2019 la BCE ha concluso con le NCA, tra cui la Banca d'Italia, un *Memorandum of Understanding* per la valutazione degli impatti prudenziali dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; l'esperienza dei primi anni di funzionamento dell'SSM ha suggerito il rafforzamento del raccordo tra autorità per lo scambio di informazioni su tali profili, la cui vigilanza rimane di esclusiva competenza nazionale.

Sempre nell'ambito dell'SSM, l'Istituto ha contribuito all'affinamento della metodologia SREP per le banche significative per allinearla maggiormente alle linee guida dell'EBA; in parallelo, sono continuati i lavori volti a sviluppare una metodologia armonizzata per lo SREP delle banche meno significative, coerente con quella prevista per le banche significative ma che tenga conto delle peculiarità dei sistemi bancari nazionali. La Banca è inoltre coinvolta nei progetti per il monitoraggio dell'attuazione del principio contabile per la classificazione e misurazione degli strumenti finanziari in vigore dal 1° gennaio 2018, cosiddetto "IFRS 9".

La Banca d'Italia ha continuato a contribuire all'elaborazione degli orientamenti e alla definizione delle prassi e delle metodologie di vigilanza dell'SSM con la partecipazione a 15 *network* e a oltre 70 gruppi di lavoro per definire approcci comuni in tema di: pianificazione delle attività di supervisione, rilascio delle autorizzazioni, analisi dei rischi, metodologie di vigilanza, processo sanzionatorio, gestione delle crisi, modelli interni, vigilanza ispettiva.

L'attività di vigilanza sulle banche meno significative è definita annualmente dalla Banca d'Italia attraverso un processo di pianificazione strategica che identifica le principali fonti di rischio e le conseguenti aree di intervento, partendo dalle priorità di supervisione individuate dalla BCE. A seguito della riforma organizzativa del Dipartimento vigilanza bancaria e finanziaria e della rete territoriale, per migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione di supervisione è stato introdotto un processo integrato di pianificazione strategica e operativa di vigilanza, che include sia l'attività di supervisione prudenziale, a distanza e ispettiva, sia la vigilanza "di *compliance*" (antiriciclaggio, trasparenza delle condizioni contrattuali e correttezza dei rapporti con la clientela). Il processo coinvolge tutti gli intermediari vigilati, ad eccezione delle banche significative che sono incluse nella pianificazione solo per le attività non di competenza dell'SSM.

Nel 2019, coerentemente con le priorità individuate, la Banca d'Italia ha svolto azioni correttive e di indirizzo nei confronti degli intermediari che hanno riguardato: a) la sostenibilità dei modelli di *business*, esortando gli intermediari a recuperi di efficienza; b) la qualità del processo creditizio e le strategie di riduzione dei crediti deteriorati, raccomandandone l'accelerazione nei casi maggiormente critici; c) gli assetti di governo, con particolare riferimento agli organi di amministrazione e controllo e alle funzioni di controllo interno. Nei casi di intermediari particolarmente problematici la Vigilanza ha sollecitato la ricerca di *partner* di adeguato *standing*. Nell'anno l'Istituto ha condotto un esercizio di *stress test* per verificare la capacità di un ampio campione di banche meno significative di fronteggiare uno scenario avverso; i risultati sono stati considerati nell'ambito dello SREP per la quantificazione delle richieste di capitale aggiuntivo (decisioni sul capitale; cfr. il riquadro: *Gli stress test sulle banche italiane meno significative* del capitolo 2 nel Rapporto sulla stabilità finanziaria, 2, 2019).

6.2.3. CONSOB

Come noto e ribadito nel precedente Annuario, la competenza della CONSOB è residuale rispetto a quella dell'agenzia europea ESMA che esercita direttamente i poteri di supervisione e controllo (inclusi i poteri ispettivi) rispetto alle agenzie di *rating* e i repertori di dati (*Trade Repositories* – TRs).

Nel 2019 la CONSOB ha avviato 23 verifiche ispettive e ne ha concluse 24 (di cui 12 avviate l'anno precedente). Con riferimento agli accertamenti avviati nel

2019, la Commissione ha richiesto la collaborazione del Nucleo speciale di Polizia valutaria della Guardia di finanza in sette occasioni. In due casi, la Banca d'Italia ha richiesto l'esecuzione di un'ispezione sulla base dei vigenti protocolli di intesa.

Le verifiche avviate nel corso dell'anno hanno riguardato soprattutto intermediari e società di revisione. I profili oggetto di accertamento si riferiscono sovente al rispetto delle regole di comportamento e trasparenza degli intermediari e all'applicazione dei presidi antiriciclaggio. Le verifiche ispettive in materia di antiriciclaggio hanno coinvolto sei società di revisione (in un caso l'ispezione è stata condotta congiuntamente con l'Unità di informazione finanziaria) e una Sim (su richiesta della Banca d'Italia).

Nel 2019 ha trovato per la prima volta attuazione la delibera n. 20570 del 4 settembre 2018, la quale prevede che le società di revisione trasmettano alla CONSOB con cadenza annuale gli esiti dell'analisi e della valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo cui sono esposte nell'esercizio della loro attività nel cosiddetto documento di autovalutazione. Nel suddetto documento, che deve essere redatto seguendo i criteri e le metodologie individuati con la comunicazione n. 186002 del 4 giugno 2018, le società di revisione sono tenute a indicare una serie di dati quantitativi e di informazioni funzionali alla determinazione sia della numerosità dei clienti che presentano i diversi indicatori sintomatici di un elevato rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo (ad esempio, clienti operativi in settori economici a rischio o in aree geografiche a rischio o caratterizzati da assetti partecipativi complessi, coinvolti in vicende oggetto di notizie pregiudizievoli) sia dell'efficacia delle misure organizzative, procedurali e di controllo adottate per mitigare detto rischio. Sulla base dei dati quantitativi e delle informazioni sui presidi organizzativi, procedurali e di controllo acquisiti mediante i documenti di autovalutazione, nel corso dell'anno sono state intraprese azioni di vigilanza (richieste di dati e notizie, raccomandazioni e, in un caso, la convocazione del consiglio di amministrazione) volte a individuare i rischi di non conformità alla normativa antiriciclaggio e orientare le società di revisione al pieno rispetto degli obblighi di settore. Alla luce delle analisi dei documenti di autovalutazione pervenuti nell'anno, la CONSOB ha altresì evidenziato la necessità di affinare le metodologie utilizzate dalle società di revisione per la misurazione dell'esposizione al rischio e, nella maggior parte dei casi, di completare l'adeguamento dei presidi procedurali e di controllo alle disposizioni normative di recente introduzione. In un'ottica di sensibilizzazione e vigilanza proattiva, pertanto, è stata svolta un'iniziativa di formazione diretta a esponenti delle società di revisione vigilate e dell'associazione di categoria volta a richiamare l'attenzione sugli adempimenti connessi all'autovalutazione annuale e alle relative metodologie.

La CONSOB, nell'ambito dei rapporti di collaborazione regolati da appositi protocolli di intesa, ha inoltre trasmesso alla Banca d'Italia e all'Unità di Infor-

mazione Finanziaria evidenze in ordine a fattispecie potenzialmente rilevanti ai fini del contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo per gli approfondimenti di rispettiva competenza. La Commissione, infine, ha partecipato ai lavori del Comitato di sicurezza finanziaria (CSF) – istituito con il decreto-legge 12 ottobre 2001, n. 369, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 dicembre 2001, n. 431 – volti al coordinamento dell'apparato nazionale di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Nell'ambito di tale collaborazione la CONSOB ha fornito il proprio contributo alla redazione dell'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, nonché al Tavolo tecnico per il recepimento in Italia della cosiddetta V direttiva antiriciclaggio, avvenuto con l'emanazione del decreto legislativo 4 ottobre 2019, n. 125.

6.2.4. ARERA

Nell'ambito delle attività di *enforcement*, l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente effettua controlli sui comportamenti degli operatori del settore. I controlli vengono avviati a seguito di segnalazioni o evidenze in possesso degli Uffici dell'Autorità o mediante l'individuazione, di volta in volta, di un perimetro di intervento, attraverso la definizione di un programma di attività con orizzonte annuale. Per le attività di controllo l'Autorità si avvale di diversi strumenti, quali indagini, sopralluoghi e controlli documentali riguardanti impianti, processi e servizi.

Il Quadro strategico 2019-2021, adottato dall'Autorità con la delibera 18 giugno 2019, 24/2019/A, ha previsto tra i suoi obiettivi l'ampliamento delle attività di controllo, anche tenuto conto dello sviluppo delle attività strutturali di analisi e di monitoraggio dei settori, nonché la promozione della *compliance* regolatoria attraverso il rafforzamento di strumenti, includendone anche di innovativi, che permettano di comprendere la risposta degli operatori agli interventi di regolazione e di introdurre eventuali azioni correttive. L'obiettivo di ampliamento delle attività di controllo decorre, quale attività continuativa, già dal 2019, mentre lo sviluppo di nuovi strumenti è previsto dal 2020.

Con riferimento al 2019, l'attività di controllo si è svolta secondo le modalità già consolidate negli anni precedenti, attraverso: indagini conoscitive e ricognizioni; verifiche ispettive in loco, relativamente a un ampio spettro di tematiche, con attenzione specifica a questioni prioritarie come la tutela dei consumatori, la qualità del servizio, il corretto funzionamento dei mercati e il controllo degli incentivi erogati e delle voci di costo riconosciute in tariffa; controlli documentali, in particolare relativi: alla corretta applicazione degli obblighi di separazione del marchio e delle politiche di comunicazione delle società di vendita dell'energia

elettrica; alla corretta contribuzione, da parte delle imprese regolate, degli oneri di funzionamento dell'Autorità; alla corretta erogazione degli incentivi alle imprese energivore. Nei casi in cui dalle attività di controllo siano emersi casi di inottemperanza alle disposizioni regolatorie, sono stati adottati i conseguenti provvedimenti a carattere sanzionatorio e/o prescrittivo nei confronti degli operatori o si è fatto ricorso all'istituto degli impegni³.

Gli esiti di tale attività rilevano anche al fine dell'implementazione o dell'aggiornamento della disciplina regolatoria, nell'ottica del suo continuo miglioramento e del raggiungimento dell'efficacia, nel processo adottato di ciclo regolatorio. Nel rispetto delle indicazioni del Quadro strategico, nel 2019 l'attività di controllo è stata ampliata, con un maggior numero di sopralluoghi effettuati rispetto agli anni precedenti e, in particolare, con l'ulteriore incremento degli ambiti di regolazione oggetto di indagine e di controllo, anche in funzione delle dinamiche in atto nei settori regolati (per esempio per quanto riguarda le regole di *unbundling*).

L'Autorità, ai fini di un efficace svolgimento della propria attività di controllo presso gli operatori regolati, si è avvalsa anche nel 2019, della collaborazione di soggetti esterni nelle attività ispettive e nella verifica tecnica ed economica nei settori di competenza. In particolare, si è avvalsa della Guardia di finanza e in particolare del Nucleo speciale beni e servizi, per la totalità delle verifiche effettuate⁴.

Inoltre, si è avvalsa della società Innovhub Stazioni sperimentali per l'industria – Stazione sperimentale per i combustibili, per l'effettuazione dei controlli tecnici della qualità del gas, realizzati tramite prelievi a sorpresa del gas naturale sulle reti di distribuzione, secondo quanto previsto da un contratto rinnovato annualmente (64 controlli effettuati).

Nel 2019 sono state effettuate nel complesso 119 verifiche ispettive, in aumento

³ Si veda la Relazione annuale 2020, Volume II, attività svolta, p. 355 e ss. «Nell'ambito dell'attività di enforcement dell'Autorità, gli impegni rappresentano uno strumento innovativo, alternativo alle sanzioni, che consente di ottenere dagli operatori interessati non solo il (mero) ripristino della situazione quo ante – essendo la cessazione di tutte le condotte contestate uno dei presupposti per l'ammissibilità della proposta di impegni –, ma anche e soprattutto il suo miglioramento (...) Nel 2019 si è potuta osservare un'ulteriore rivitalizzazione dell'istituto degli impegni, che ha registrato un incremento rispetto all'anno precedente. In particolare, nel corso del 2019 sono stati adottati 19 atti in materia di impegni contro gli 11 del 2018 (circa il 72% in più). In base alla tipologia di delibera, i 19 atti possono essere così suddivisi: 1 delibera di inammissibilità e 11 delibere di ammissibilità, cui sono seguite, dopo il market test, 7 delibere di approvazione».

⁴ Come ricordato nel precedente Annuario, l'ARERA ha siglato un protocollo d'intesa con la Guardia di finanza, in base al quale è stato istituito un Nucleo speciale con lo scopo di coadiuvare l'autorità nelle sue funzioni ispettive, svolgendo accertamenti nei confronti dei soggetti esercenti i servizi di pubblica utilità nei settori dell'energia elettrica e del gas. Si veda la delibera n. 273/05 Approvazione del Protocollo di Intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra l'Autorità per l'energia elettrica e il gas e la Guardia di finanza, pubblicata sul sito www.autorita.energia.it in data 19 dicembre 2005, GU n. 8, Suppl. Ordinario n. 7 del 11 gennaio 2006.

rispetto all'anno precedente. In particolare, sono state effettuate verifiche ispettive in due nuovi campi di indagine, ovvero in materia di *unbundling* funzionale della vendita di energia elettrica, vale a dire sulle disposizioni riguardanti le modalità di separazione del marchio e delle politiche di comunicazione delle imprese, nonché in materia di *settlement* gas, vale a dire sulle disposizioni riguardanti le partite fisiche ed economiche del servizio di bilanciamento del gas. Sono state confermate attività ispettive anche negli altri ambiti ritenuti prioritari, ai fini di un'adeguata copertura dei controlli rispetto alla platea degli operatori presenti e degli utenti serviti, con particolare attenzione rivolta alla qualità dei servizi elettrici e del gas e agli aspetti tariffari nel settore idrico.

6.2.5. AGCOM

Come ricordato nell'Annuario 2017-2018, anche l'AGCOM esercita le proprie funzioni ispettive e di controllo nelle diverse aree di competenza con il supporto del personale appartenente al Nucleo speciale per la radiodiffusione e l'editoria della Guardia di finanza e della Sezione di polizia postale e delle comunicazioni. Come nel caso dell'ARERA, l'AGCOM si avvale delle suddette forze dell'ordine per il concreto espletamento dell'attività ispettiva in diverse materie sulla base di un protocollo d'intesa. In particolare, il Nucleo speciale presso la Guardia di finanza si occupa della tutela del diritto d'autore in ambito radiofonico e televisivo; dei limiti di affollamento pubblicitario da parte delle emittenti radiotelevisive; del canone di concessione dovuto dalle imprese radiotelevisive; del contributo dovuto all'Autorità dagli operatori di settore; della tutela degli utenti nel settore delle comunicazioni elettroniche; della conformità alla normativa della programmazione diffusa dalle emittenti televisive; del registro programmi e tenuta registrazione trasmissioni; delle posizioni di controllo e di collegamento tra imprese richiedenti i contributi per l'editoria. La Sezione di polizia postale e delle comunicazioni, invece, si occupa del contrasto di reati quali, ad esempio, pedopornografia, cyberterrorismo, *hacking*.

Nel corso del 2019 l'Autorità ha svolto attività ispettive, di monitoraggio e di verifica, dispiegando la sua azione nelle molteplici aree di intervento rientranti nelle sue competenze istituzionali, a partire dalla tutela dei diritti dei consumatori nel settore delle comunicazioni elettroniche. Le funzioni ispettive e di verifica hanno interessato una pluralità di ambiti operativi. Attività specifiche sono state espletate nel settore delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, nel settore dei contenuti audiovisivi e nel settore dei servizi postali, ambito che è stato oggetto di verifiche anche con l'apporto del citato Nucleo speciale della Guardia di finanza. Attività di vigilanza, di monitoraggio, di verifica ispettiva (sia da remoto, sia direttamente presso le sedi delle società interessate) sono state poste in essere

nei confronti degli operatori dei servizi di telefonia. Inoltre, sono state effettuate specifiche attività di vigilanza, anche di natura ispettiva, finalizzate a verificare il corretto impiego delle numerazioni telefoniche da parte dei *call center*, molti dei quali operano su mandato di operatori di servizi di comunicazione elettronica compiendo, per conto di questi ultimi, campagne finalizzate a promuovere presso i consumatori offerte commerciali relative a nuovi prodotti e servizi. In particolare, in quest'ultimo ambito, sono state svolte attività di controllo intese a verificare la regolare gestione delle attività di *call center* rispetto al quadro normativo di settore, anche con il contributo del personale della Sezione di polizia postale e delle comunicazioni distaccata presso l'Autorità. Un filone ulteriore di approfondimento ispettivo ha riguardato la verifica sulla correttezza dei dati trasmessi al Registro degli operatori di comunicazione da parte dei soggetti tenuti alla relativa iscrizione.

Nell'ambito delle attività di vigilanza, nel 2019 sono state svolte verifiche sul corretto pagamento del canone di concessione da parte delle emittenti radiofoniche (cosiddetto "CANORAD"). Tali verifiche hanno interessato un campione di emittenti radiofoniche selezionato incrociando dati e comunicazioni presenti nei *database* dell'Autorità. Le attività, svolte con l'ausilio del Nucleo speciale della Guardia di finanza, hanno interessato oltre venti concessioni radiofoniche e sono state condotte in undici diverse regioni italiane. Le attività ispettive effettuate hanno consentito di individuare persistenti irregolarità nel pagamento del canone di concessione, opportunamente segnalate alla Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali del Ministero dello sviluppo economico. All'esito di verifiche in ordine al regolare versamento, da parte dei soggetti vigilati, delle sanzioni amministrative irrogate e del contributo dovuto all'Autorità ex legge n. 266 del 2005, la società Agenzia Entrate-Riscossione è stata interessata per complessivi 94 procedimenti di iscrizione a ruolo esecutivo. La relazione annuale dell'Autorità indica l'importo complessivo delle sanzioni, pari a 3.302.114 euro.

6.2.6. ANAC

Attività ispettiva in materia di prevenzione della corruzione

Per quanto riguarda le considerazioni generali sul sistema di vigilanza dell'ANAC e sulla pianificazione dei controlli ispettivi in base all'analisi di rischio si rinvia all'Annuario 2017-2018. In questa sede, ci si limita ad indicare i dati relativi al 2019.

In tale anno si sono concluse le vigilanze di cui al Piano ispettivo 2018, sulla base degli accertamenti effettuati dalla Guardia di finanza e dagli ispettori dell'Autorità. La vigilanza è stata condotta partendo dalle criticità evidenziate dagli ispettori nel corso delle visite, nell'ottica di verificare se nei Piani triennali di prevenzio-

ne della corruzione e della trasparenza (PTPCT) 2019-2021 fossero state superate le criticità riscontrate nel precedente triennio. Come evidenziato nella relazione annuale del 2020 dell'Autorità (ANAC, 2020), infatti, il Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza è un documento dinamico che si aggiorna per fasi successive sulla base dei monitoraggi, effettuati dal responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), sull'efficacia delle misure adottate. In particolare, l'Autorità ha proceduto alla verifica dei seguenti aspetti: a) correttezza del processo di formazione e di approvazione del PTPCT; b) connessione tra analisi conoscitive e individuazione delle misure di prevenzione; c) mappatura dei processi parziale o generica; d) genericità nella definizione delle misure; e) rilevanza delle misure di prevenzione nel contesto amministrativo, f) modo di articolazione delle misure e responsabilità degli uffici; g) predisposizione di adeguate forme di monitoraggio sull'effettiva attuazione delle misure.

La vigilanza su segnalazione ha riguardato 187 procedimenti, di cui, alla data del 31 dicembre 2019, ne risultano definiti 169, mentre 18 sono in corso di istruttoria. I procedimenti hanno interessato in gran parte le amministrazioni comunali, a seguire le amministrazioni regionali, le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le società partecipate.

L'esame condotto sulle misure di prevenzione della corruzione adottate dalle amministrazioni vigilate ha evidenziato un sufficiente livello di adeguamento alle direttive dell'Autorità, riscontrando un miglioramento delle principali fasi del processo di gestione del rischio di corruzione. Nelle aree di rischio interessate dalla segnalazione ricevuta, considerata come un indice di criticità, le amministrazioni, a seguito dell'intervento dell'Autorità, hanno approntato idonee misure atte a contrastare il rischio. Nel 2019 l'Autorità ha emanato 27 atti di raccomandazione il cui monitoraggio sarà condotto nel corso del 2020.

Il ricorso alla raccomandazione, prevista dall'articolo 11 del regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione, si è rilevato un proficuo strumento volto a sollecitare e ottenere dai soggetti vigilati comportamenti virtuosi nel presupposto che l'attività di vigilanza di ANAC ha come principale finalità quella di dare adeguato sostegno alle amministrazioni e agli altri soggetti interessati nell'adozione e attuazione di concrete misure di prevenzione della corruzione, ottenendo maggiore coinvolgimento e sensibilizzazione.

A tale tipo di attività deve necessariamente fare seguito quella di monitoraggio sul livello di attuazione; al riguardo, nel corso del 2019 rispetto al totale delle amministrazioni interessate da un atto di raccomandazione nel 2018 è stato riscontrato un livello di adeguamento del 90% considerato che, su 42 raccomandazioni, vi sono stati 38 casi di adeguamento. Nei rimanenti casi, l'Autorità ha preso atto delle motivazioni, debitamente documentate, con cui le amministrazioni hanno giustificato la mancata corrispondenza alle indicazioni dell'Autorità. È stato, inol-

tre, monitorato il comportamento di sei amministrazioni destinatarie di altrettanti atti di raccomandazione emanati nel primo semestre 2019, confermando un primo positivo riscontro.

Quanto sopra sembra confermare quanto indicato nell'introduzione al presente Capitolo e condiviso dalla stessa Autorità, ossia l'efficacia dell'azione di vigilanza in materia di anticorruzione privilegiando la tutela dell'interesse pubblico violato rispetto alla mera repressione delle eventuali infrazioni rilevate. Per mezzo dell'attività di *moral suasion*, della quale la raccomandazione è espressione, l'Autorità ha perseguito e ottenuto un effetto dissuasivo ovvero persuasivo che ha permesso comportamenti virtuosi nell'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni vigilate. Tale modalità di esercizio della vigilanza ha improntato anche l'esercizio del potere d'ordine attribuito all'Autorità dal comma 3 dell'articolo 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190 in rapporto a quanto stabilito dal comma 2, lettera f), del medesimo articolo. I procedimenti volti all'adozione di un provvedimento d'ordine avviati nel corso del 2019 hanno riguardato, in generale, carenze nei PTPCT delle singole amministrazioni vigilate, con particolare riguardo alla mappatura dei processi, alle misure di prevenzione della corruzione, alla rotazione, ordinaria e straordinaria. La conferma della capacità dissuasiva/collaborativa del potere d'ordine dell'Autorità è costituita dal fatto che di tutti i procedimenti avviati (22) solo due hanno avuto come esito finale l'adozione di un provvedimento d'ordine (delibere n. 924/2019 e n. 980/2019), mentre in tutti gli altri casi le amministrazioni si sono conformate alle richieste dell'Autorità. L'attività di vigilanza su segnalazione ha riguardato principalmente quattro diversi ambiti: la rotazione straordinaria, la rotazione ordinaria, i criteri di scelta e i requisiti del RPCT, la revoca del RPCT ovvero le misure discriminatorie nei confronti dello stesso.

Attività ispettiva a tutela della trasparenza

La vigilanza d'ufficio nel corso del 2019 si è svolta principalmente sulla base delle ispezioni in materia di trasparenza effettuate in collaborazione con la Guardia di Finanza. Nel corso dell'anno, in particolare, si è portata a esaurimento l'attività conseguente agli accertamenti ispettivi rientranti nei piani ispettivi dell'Autorità 2017/2018. Al riguardo, si deve premettere che con l'annuale "delibera OIV" l'Autorità chiede agli OIV, o agli altri organismi con funzioni analoghe, istituiti presso le pubbliche amministrazioni, gli enti e le società di cui all'articolo 2-*bis* del decreto legislativo n. 33 del 2013, di attestare l'assolvimento di specifiche categorie di obblighi di pubblicazione, di anno in anno individuati tra i numerosi obblighi di cui al decreto legislativo n. 33 del 2013. Gli obblighi così annualmente identificati vengono, quindi, utilizzati come base per lo svolgimento delle ispezioni in materia di trasparenza, nell'ambito delle quali vengono aggiunti ulteriori obblighi specifici in relazione alla natura dell'ente da ispezionare.

Nel corso del 2019 l'Autorità, in particolare, ha proceduto ad avviare e concludere l'attività di vigilanza in materia di obblighi di trasparenza a seguito degli accertamenti sui Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza svolti dalla Guardia di finanza presso sei università pubbliche italiane nel 2018. Nelle relazioni ispettive sono state infatti rappresentate diffuse carenze nella sezione "Amministrazione Trasparente" di tutte le università monitorate, ad eccezione di un solo caso. L'Autorità ha, dunque, effettuato un monitoraggio aggiuntivo dei rispettivi siti *web* istituzionali, dal quale sono emerse criticità riferite a diverse sotto-sezioni. L'interlocuzione dell'Autorità con i RPCT delle università ha peraltro consentito di definire l'attività di vigilanza in ragione del venir meno della maggior parte delle criticità emerse, con invito a porre rimedio alle residuali carenze persistenti.

Ulteriori accertamenti ispettivi che hanno dato vita ad attività di vigilanza hanno riguardato nove città metropolitane e due aziende sanitarie. Anche in questi casi, nelle relazioni degli ispettori sono state rappresentate alcune carenze nella sezione "Amministrazione Trasparente", con un discreto livello di aderenza alla normativa di settore. Tenuto conto dell'implementazione dei siti *web*, l'Autorità ha definito l'attività di vigilanza invitando a porre rimedio ad alcune residuali criticità persistenti.

Ulteriore attività di vigilanza a seguito di ispezione è stata avviata nei confronti di quattro Autorità di sistema portuale. Nelle relazioni degli ispettori sono state infatti rappresentate diverse carenze nella sezione "Amministrazione Trasparente" dei suddetti enti ed è stato, dunque, effettuato un monitoraggio aggiuntivo dei siti *web* istituzionali degli stessi, dal quale sono emerse criticità residuali. L'attività di vigilanza ha portato comunque ad un adeguamento agli obblighi di pubblicazione degli enti in questione.

A fronte delle richieste di intervento/segnalazioni pervenute nel corso del 2019, l'Autorità ha avviato 113 procedimenti di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione ai sensi del decreto legislativo n. 33 del 2013, di cui 28 casi rientranti nell'istituto del *whistleblowing*. Le inadempienze più ricorrenti sono state riscontrate in riferimento alla pubblicazione dei dati relativi alle seguenti sezioni: - Consulenti e collaboratori; - Titolari di incarichi politici e di amministrazione; - Bandi di gara e contratti; - Controlli e rilievi sull'amministrazione; - Provvedimenti - Pagamenti. Le segnalazioni, invece, hanno riguardato in via principale i seguenti comparti: - enti locali (46%); - società in controllo pubblico (21%).

Attività ispettiva in materia di contratti pubblici

Nel corso del 2019 l'Autorità, nell'esercizio della competenza attribuita dall'articolo 213 del Codice dei contratti pubblici, ha proseguito la vigilanza nel settore dei contratti pubblici attraverso molteplici forme di azione. In questa sede si rappresentano gli esiti dell'azione di vigilanza espletata attraverso procedimenti av-

viati d'ufficio, anche a seguito di ispezione, o su segnalazione, volti ad accertare la sussistenza di criticità relative alla fase di affidamento o alla fase di esecuzione del contratto. Per l'anno 2019 l'attività di vigilanza istruttoria dell'Autorità può essere sintetizzata come segue: 2.900 esposti pervenuti su appalti di lavori, servizi e forniture, di cui 1.000 per il settore dei lavori, con 550 istruttorie aperte e circa 1.900 segnalazioni per il settore dei servizi e delle forniture, con 242 istruttorie aperte e 30 ispezioni effettuate su altrettante stazioni appaltanti.

Anche nel 2019, come già negli anni precedenti, l'azione di vigilanza dell'Autorità si è svolta secondo gli indirizzi programmatici contenuti nella direttiva annuale sull'attività di vigilanza, pubblicata per estratto nel sito istituzionale, nella quale sono individuati gli ambiti, gli istituti e i soggetti particolarmente esposti al rischio di fenomeni corruttivi e le azioni, priorità e mezzi attraverso i quali l'Autorità intende intervenire, anche in un'ottica di continuità con il lavoro già svolto. In particolare, la Direttiva programmatica sull'attività di vigilanza per l'anno 2019 ha posto l'attenzione, con riferimento agli appalti di lavori, sull'istituto dell'avvalimento, sulle clausole anticoncorrenziali dei bandi in relazione alla definizione dei requisiti di partecipazione, sul frequente ricorrere di varianti e al contenzioso. Nel settore dei servizi e delle forniture, invece, l'azione è stata indirizzata sul fenomeno della frequente reiterazione di proroghe e rinnovi che protraggono gli affidamenti per lunghi periodi oltre la data di scadenza naturale (in particolare in settori quali pulizia, lavanderia, ristorazione, *facility management*), spesso in correlazione con l'abuso dell'istituto dell'affidamento diretto ex articolo 63, comma 2, lett. b), del Codice dei contratti pubblici (in particolare nel caso di forniture nel settore sanitario o di forniture e servizi informatici), nonché sulla verifica di conformità nell'esecuzione dell'appalto. Un'attenzione specifica è stata indicata per gli affidamenti posti in essere da centrali di committenza, con particolare riguardo al controllo sulla correttezza della valutazione della domanda e alle concessioni di servizi. Per quanto riguarda, invece, le concessioni di lavori e i contratti di partenariato pubblico privato, l'azione dell'Autorità è stata indirizzata sul controllo della adeguata ripartizione del rischio, nonché sulla durata, con particolare attenzione a proroghe illegittime e rischi di concentrazione di mercato.

In attuazione della Direttiva programmatica è stato, altresì, definito il Piano ispettivo del 2019, dove per la prima volta il criterio di selezione degli interventi da vigilare è stato non più quello oggettivo, in base alla tipologia di patologie riscontrate nel mercato, bensì quello soggettivo, in relazione alla tipologia di stazione appaltante. Sulla base dei dati presenti nella banca dati sono stati, quindi, individuati, come soggetti maggiormente attivi in termini di numerosità degli affidamenti espletati (numero di CIG perfezionati) i comuni, seguiti dalle aziende del SSN e dalle aziende ospedaliere (anche universitarie) e policlinici. Sono stati inoltre individuati quali soggetti rilevanti per peso economico degli affidamenti espletati:

i concessionari e i gestori di reti e infrastrutture, di servizi pubblici (con particolare riferimento alle ferrovie, energia elettrica e trasporto pubblico locale), le centrali di committenza e le regioni. Nell'ambito delle categorie di soggetti così definite, sono stati poi applicati criteri, di volta in volta ritenuti pertinenti, per articolare l'azione ispettiva dell'Autorità secondo una equilibrata distribuzione sul territorio nazionale, suddiviso in tre macro aree (nord, centro, sud e isole) in relazione alla sede della stazione appaltante come dichiarata in fase di iscrizione nella sezione anagrafica dei sistemi informativi dell'Autorità. L'attività ispettiva ha inoltre seguito criteri di indagine di ulteriore specificazione quale, ad esempio, la verifica delle opere incompiute (in particolare per quanto riguarda i comuni), con selezione delle opere dalla banca dati del MIT.

Va altresì menzionato il protocollo di intesa siglato il 3 maggio 2019 con il MEF – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che prevede la collaborazione del personale dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (S.I.Fi.P.) per lo svolgimento delle ispezioni volte a verificare la regolarità delle procedure di affidamento e l'economicità della esecuzione dei contratti pubblici. Nell'ambito di tale collaborazione sono state effettuate, nell'anno 2019, diverse ispezioni su comuni ed enti del servizio sanitario nazionale. Il supporto della Guardia di finanza è stato invece valorizzato per l'espletamento dell'attività ispettiva orientata alla verifica del rispetto della normativa in materia di anticorruzione nel settore dei contratti pubblici, in accoglimento delle indicazioni del PNA – Aggiornamento 2018, approvato con delibera ANAC n. 1074 del 21 novembre 2018. Infine, oltre al perseguimento degli indirizzi programmatici definiti, l'azione di vigilanza dell'Autorità nell'anno 2019 ha ricevuto un consistente impulso anche dalle numerose segnalazioni ricevute sia nel settore dei lavori sia nel settore dei servizi e delle forniture, sulla base delle quali sono stati attivati svariati procedimenti istruttori che hanno determinato un'estensione dell'ambito di intervento dell'Autorità rispetto a quanto definito nella Direttiva programmatica e nel Piano ispettivo, come di seguito più nel dettaglio rappresentato.

6.2.7. ART

Come ricordato nell'Annuario 2017-2018, l'articolo 37, comma 3, lettera e), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, conferisce all'Autorità il potere di svolgere ispezioni, anche avvalendosi di altri organi dello Stato, nonché di apporre sigilli, nei confronti di tutte le infrastrutture di trasporto. Nel caso in cui il destinatario fornisca informazioni inesatte, fuorvianti, incomplete o fuori termine, può essere comminata una sanzione fino all'1% del fatturato.

L'attività di controllo è dettagliatamente disciplinata dal regolamento concernente le procedure per lo svolgimento delle attività ispettive dell'autorità (*Allegato A* alla delibera 11/2017 del 25 gennaio 2017).

Il settimo Rapporto annuale al Parlamento sull'attività svolta dall'ART nel periodo compreso tra il primo giugno 2019 e il 31 maggio 2020 descrive una vasta attività di controllo sugli operatori del settore dei trasporti (aerei, ferroviari, su strada e portuali), prevalentemente su impulso di parte, riferita in gran parte alle condizioni di accesso alle infrastrutture.

Sul piano della collaborazione istituzionale, a luglio 2019 è stato sottoscritto il protocollo d'intesa con il Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera afferente al Ministero delle infrastrutture e trasporti, con il quale si definisce il quadro della collaborazione tra le due istituzioni in relazione all'esecuzione delle norme e regolamenti attinenti alla tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare. A settembre 2019 è stato sottoscritto un analogo protocollo con il Servizio di Polizia ferroviaria afferente al Ministero dell'interno per regolare la collaborazione tra i due organismi in relazione, principalmente, alla tutela dei diritti dei passeggeri via ferrovia. Riguardo agli accordi già in vigore, nel mese di novembre 2019 sono stati rinnovati il protocollo in essere con la Guardia di finanza, con la quale si è intensificata la collaborazione anche ai fini dello svolgimento di attività ispettive, e quello originariamente sottoscritto nel 2014 con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

6.2.8. COVIP

Lo svolgimento dell'attività ispettiva consente alla COVIP di acquisire *in loco* informazioni e conoscenze, nonché di operare verifiche su sistemi, situazioni e processi, al fine di disporre di elementi di valutazione ulteriori rispetto a quelli derivanti dalle analisi di tipo documentale, dalle informazioni e dai dati acquisiti attraverso le segnalazioni di vigilanza e statistiche. A seguito dell'attribuzione alla COVIP del controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio degli enti previdenziali di diritto privato di cui ai decreti legislativi 30 giugno 1994, n. 509 e 10 febbraio 1996, n. 103 – ai sensi dell'articolo 14 del decreto-legge n. 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 – è prevista l'attività ispettiva anche nei confronti di tali enti, avuto specifico riguardo ai predetti ambiti di competenza.

Le forme pensionistiche da assoggettare a verifica e gli specifici aspetti da approfondire sono individuati attraverso una programmazione annuale. Nell'ambito della programmazione annuale dell'attività ispettiva, l'individuazione dei soggetti da ispezionare avviene sulla base di due distinti criteri:

- in base al criterio oggettivo rappresentato dalle caratteristiche dimensionali, assicurando un'adeguata rotazione;
- in relazione a elementi acquisiti in sede di vigilanza documentale ovvero attraverso le segnalazioni, al fine di verificare situazioni di possibile criticità e/o per particolari esigenze ricognitive.

Laddove vengano rilevate, in corso d'anno, oggettive e improrogabili necessità di intervento, possono naturalmente essere effettuate ulteriori verifiche ispettive. Gli accertamenti ispettivi possono inoltre risultare differenziati sotto il profilo dell'ampiezza degli ambiti di approfondimento; infatti possono essere finalizzati a verificare il funzionamento complessivo del soggetto vigilato, oppure possono riguardare specifiche aree di attività, comprendendo particolari profili di rischio, o focalizzando solo questi ultimi, oppure, ancora, prendendo in considerazione lo stato di realizzazione di misure correttive richieste tramite precedenti interventi di vigilanza.

A partire dal giugno 2019, la gestione della complessiva attività ispettiva è stata ricondotta nel Servizio vigilanza sui fondi pensione, al cui interno è stato istituito l'Ufficio ispettorato. Nel complesso, gli accertamenti ispettivi conclusi nel 2019 che hanno interessato i fondi pensione sono stati 13. Sulla base degli accertamenti ispettivi, le criticità riscontrate hanno formato oggetto di specifici rilievi, formulati in lettere di intervento, con le quali è stato richiesto alle forme pensionistiche caso per caso interessate di realizzare, entro un preciso termine, le più opportune iniziative correttive. In alcuni casi, le criticità riscontrate nel corso delle verifiche ispettive hanno costituito il presupposto per l'irrogazione di sanzioni pecuniarie nei confronti degli organi della forma pensionistica.

6.2.9. *Garante Privacy*

Rispetto a quanto evidenziato nell'Annuario 2017-2018, occorre illustrare le novità introdotte rispetto al regolamento (UE) n. 2016/679 (regolamento generale sulla protezione dei dati personali –RGPD) e al decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, rinvenibili nel regolamento n. 1/2019 (regolamento concernente le procedure interne aventi rilevanza esterna, finalizzate allo svolgimento dei compiti e all'esercizio dei poteri demandati al Garante per la protezione dei dati personali – in G.U. 8 maggio 2019, n. 106). Tale nuovo regolamento interno ha infatti declinato, valorizzandole, le attività ispettive e di controllo nonché le attività di revisione, previste dall'articolo 58, paragrafo 1, lettera *b*), del RGPD – all'insegna di un complessivo rafforzamento dei poteri istruttori delle Autorità di protezione dei dati – effettuabili, anche con l'ausilio della Guardia di finanza (si veda *infra*), presso il titolare o il responsabile del trattamento ovvero presso la sede dell'Autorità. In tale ambito sono state infatti introdotte alcune novità riguardanti le modalità di svolgimento delle attività di controllo realizzate a cura del Dipartimento attività ispettive prevedendo che, con l'ordine di servizio sottoscritto dal dirigente, sia possibile, in particolare:

- controllare, estrarre ed acquisire copia dei documenti, anche in formato elettronico;
- richiedere informazioni e spiegazioni;

- accedere alle banche dati ed agli archivi;
- acquisire copia delle banche dati e degli archivi su supporto informatico.

In capo al suddetto Dipartimento sono inoltre poste le attività di revisione sulla protezione dei dati personali che potranno essere avviate ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, lettera *b*), del RGPD, presso il titolare o il responsabile del trattamento ovvero presso la sede dell'Autorità.

Nel 2019, il Garante ha continuato ad avvalersi della collaborazione della Guardia di finanza per lo svolgimento delle attività di controllo oggetto di un protocollo di intesa. Tale protocollo è in procinto di essere aggiornato ed adeguato al nuovo assetto organizzativo dei Reparti speciali che, a decorrere da luglio 2018, ha visto la soppressione del Nucleo speciale *privacy* e l'istituzione del Nucleo speciale tutela *privacy* e frodi tecnologiche. Il nuovo protocollo d'intesa prevederà la messa a disposizione di nuove unità di personale della Guardia di finanza presso l'Autorità e la possibilità per il Garante di avvalersi di personale specializzato del Corpo anche per la conduzione di ispezioni congiunte con altre autorità estere. Da un punto di vista più strettamente operativo, invece, l'adozione del protocollo ha finora consentito: una sempre maggiore semplificazione dei flussi documentali tra l'Ufficio e il Nucleo speciale tutela *privacy* e frodi tecnologiche (attraverso l'uso sistematico di strumenti di trasmissione telematici); l'introduzione di modalità di verifica *on line* di possibili violazioni della normativa in materia di protezione dei dati personali (attraverso l'esame diretto di siti *web*, senza necessità di ispezioni *in loco*). Sulla base del suddetto protocollo, le informazioni e i documenti acquisiti nell'ambito degli accertamenti effettuati dal Corpo sono trasmessi all'Autorità per le successive verifiche in ordine alla liceità del trattamento e al rispetto dei principi previsti dalla legge. Qualora nell'ambito dell'ispezione emergano violazioni penali, la Guardia di finanza procede direttamente alla segnalazione della notizia di reato all'autorità giudiziaria, come accaduto nel 2019. Come previsto dal ricordato protocollo d'intesa, è proseguita l'attività di formazione del personale del Corpo al fine di approfondire la conoscenza del complessivo quadro normativo in materia di protezione dei dati personali (soprattutto in ragione delle novità legislative introdotte dal RGPD e dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101) e dei provvedimenti dell'Autorità.

Le ispezioni, pari a 147 nel 2019, sono state effettuate sulla base di programmi elaborati, secondo linee di indirizzo stabilite dal Collegio, con delibere di programmazione recanti gli ambiti del controllo e gli obiettivi numerici da conseguire. Come di consueto, le linee generali della programmazione dell'attività ispettiva sono state rese pubbliche attraverso il sito *web* del Garante (*Newsletter* 25 marzo 2019, n. 451, doc. *web* n. 9094437; *Newsletter* 28 ottobre 2019, n. 458, doc. *web* n. 9172442) e, sulla base dei criteri così fissati, l'Ufficio ha individuato i titolari dei trattamenti da sottoporre a controllo e ha istruito i conseguenti procedimenti.

In tutta l'attività è stata prestata particolare attenzione ai profili sostanziali del trattamento che spiegano significativi effetti sulle persone da esso interessate, nonché al rispetto del generale principio di responsabilizzazione posto in capo al titolare del trattamento dall'articolo 5 del RGPD.

In relazione a quanto emerso dagli accertamenti, effettuati anche nei confronti di singoli titolari del trattamento per esigenze istruttorie connesse a segnalazioni e reclami pervenuti, sono state effettuate numerose proposte di adozione di provvedimenti inibitori e/o prescrittivi per conformare il trattamento alla legge.

6.2.10. IVASS

Nel 2019 sono stati condotte 30 ispezioni, di cui 24 presso imprese e sei presso intermediari iscritti al registro unico degli intermediari; altre cinque verifiche avviate nel 2019, di cui tre presso imprese, sono state concluse nel 2020. Cinque ispezioni su imprese sono state disposte al di fuori del Piano strategico; negli altri casi, 22 soggetti ispezionati sono stati classificati a priorità alta. Quasi l'80% degli accertamenti presso le compagnie ha avuto a oggetto profili di vigilanza prudenziale; gli esiti hanno innescato una proficua dialettica con la vigilanza *off-site* allo scopo di individuare le aree sulle quali l'Istituto ritiene necessario sensibilizzare le imprese vigilate. Attenzione è stata riservata alla robustezza dei processi di stima delle riserve. Da rimarcare l'effettuazione della prima verifica in materia di rischi ICT, area di rilevanza strategica per l'industria e per la stessa supervisione.

In materia di antiriciclaggio (sei ispezioni), sono state consolidate le metodologie inserite nel percorso di analisi ispettivo, in particolare con riguardo alle tecniche di campionamento adottate per esaminare il processo di adeguata verifica della clientela e per assicurare il rispetto dell'obbligo di collaborazione attiva.

Nel quadro del potenziamento delle metodologie ispettive, previsto dal vigente Piano strategico, è stata avviata la redazione di cinque percorsi di analisi ispettiva, con il coinvolgimento della quasi totalità delle risorse. Infine, possibili affinamenti sono stati individuati con riferimento all'attuale Guida ispettiva, alla luce dell'esperienza maturata nel primo anno di applicazione.

La relazione annuale dell'Autorità ha evidenziato che l'elevata numerosità e l'eterogeneità delle forme di esercizio dell'attività di distribuzione assicurativa (persona fisica o giuridica, mono o pluri-mandato, *broker* indipendente, forme di collaborazione "orizzontali", distributore *wholesale* o *retail* ecc.) non consentono, di norma, l'acquisizione direttamente dai soggetti vigilati di dati e informazioni e la loro elaborazione ai fini della pianificazione ispettiva sugli intermediari assicurativi.

Pertanto, le principali fonti di dati, notizie e informazioni funzionali all'elaborazione di proposte ispettive nei confronti di intermediari e loro collaboratori provengono da fonti esterne all'Istituto, quali esposti e segnalazioni dei consuma-

tori di problemi e anomalie operativi e gestionali e profili di non conformità delle condotte, comunicazioni trasmesse dall'Autorità giudiziaria o da forze di Polizia, segnalazioni trasmesse da altre Autorità di vigilanza (tra cui organismo agenti mediatori – OAM, Banca d'Italia e CONSOB) o da Consap. Tale flusso informativo non è preventivabile e comporta per l'Istituto l'esigenza di valutare nel loro complesso la rilevanza dei fatti e di individuare i possibili strumenti di vigilanza tra i quali anche la possibilità di dare corso, in presenza di determinati presupposti e al verificarsi di determinate condizioni, ad accertamenti ispettivi *on-site*, in funzione del grado di priorità.

La definizione della priorità d'intervento considera informazioni quali: fonte della segnalazione; tipologia delle condotte irregolari e loro rilevanza, in termini di possibile pregiudizio per i consumatori; dimensione dell'intermediario in termini di fatturato e modello organizzativo, ad esempio, per numero dei collaboratori; frequenza e numerosità delle segnalazioni e reclami pervenuti all'Istituto; modello distributivo e portafoglio prevalente; partecipazioni e altri stretti legami nonché presumibili situazioni di conflitto di interesse; presenza di precedenti di vigilanza.

Nel 2019 sono stati individuati 11 intermediari nei cui confronti proporre l'esecuzione di verifiche ispettive: sette con priorità alta, due con priorità media, due a bassa priorità. Le verifiche *on-site* hanno riguardato specifici aspetti del modello distributivo, le modalità di offerta dei prodotti, anche in abbinamento ad altri prodotti creditizi o finanziari, l'adeguatezza dei contratti offerti, le presumibili situazioni di conflitto di interesse, la gestione e il controllo delle reti di vendita, incluse le modalità e i criteri di quantificazione delle remunerazioni e la loro *disclosure* alla clientela. Gli esiti degli accertamenti hanno confermato l'opportunità dell'intervento *on-site*. In alcuni casi, parallelamente all'avvio di procedimenti sanzionatori, l'Istituto ha attivato iniziative di vigilanza cartolare con richieste agli intermediari di adozione di piani di rimedio per mitigare e rimuovere le criticità rilevate. Per taluni accertamenti conclusi, l'Istituto ha avviato iniziative di *follow-up* con la convocazione dei rappresentanti aziendali o con la richiesta di periodiche relazioni informative, al fine verificare l'effettiva implementazione delle azioni di rimedio da parte dei soggetti sottoposti a ispezione e l'appropriatezza delle soluzioni da essi individuate per ricondurre le proprie condotte al pieno rispetto delle regole generali comportamento.

6.3. Conclusioni

L'analisi generale dei modelli di *enforcement* utilizzati dalle AI non permette di trarre conclusioni definitive. Essa consente tuttavia di orientare la riflessione e la discussione su aspetti che incidono sull'effettività della loro regolazione, nonché sulla loro efficacia come strumenti di intervento nel mercato.

Come chiarito nell'introduzione, l'utilizzo di un modello fondato esclusivamente sul principio di deterrenza risulta in contrasto rispetto alle pratiche di controllo basate sul rischio o sull'utilizzo degli *insights* comportamentali, considerate virtuose a livello internazionale.

Le AI italiane hanno avviato un percorso mirato a privilegiare il modello di *compliance* piuttosto che quello della deterrenza. Strumenti alternativi alle misure sanzionatorie, quali, ad esempio, l'attività di *advocacy*, l'adozione di linee guida, la conclusione di procedimenti istruttori tramite l'accettazione degli impegni (ARE-RA) e gli interventi di *moral suasion* (AGCM), rendono evidente come sia possibile trasformare i modelli ispettivi attribuendo maggiore enfasi alla promozione della *compliance*.

AGCM non è un caso isolato. L'uso delle raccomandazioni come strumento di prevenzione della corruzione da parte dell'ANAC rappresenta un ulteriore importante esempio di *moral suasion* che rivela quanto sia possibile inserire e attuare meccanismi mirati a sensibilizzare i vigilati sulla rilevanza della conformità piuttosto che a sanzionarli.

Questi esempi, come quelli cui si è fatto cenno riguardanti le attività di *advocacy* di AGCOM, nonché i modelli basati sui rischi utilizzati dalla Banca d'Italia, da ANAC e CONSOB, evidenziano una tendenza delle AI italiane all'introduzione nei rispettivi sistemi di controllo di meccanismi che favoriscano strumenti per la promozione della *compliance*.

Arrivare ad un modello misto di deterrenza e promozione della conformità, che permetta l'adozione d'un sistema di controllo basato sul rischio e che tenga anche conto degli *insights* comportamentali, costituisce un traguardo più che possibile e desiderabile per le AI italiane. La sfida risiede non soltanto nel dirottare gli sforzi su questo percorso, ma anche nell'eliminare le restrizioni di carattere legale che impediscono ai regolatori di adottare questi strumenti e di impiegarli in maniera flessibile ed efficace rispetto alle necessità imposte dai mercati.